

الحكم الوطني في ليبيا

مقاربات متعددة التخصصات

أم العز الفارسي
عمر العفاس
جازية شعيتير
عيسى علي
علي أبو راس
هالة الأطرش
يوسف الصواني



الحكم الوطني في ليبيا

مقاربات متعددة التخصصات

الحكم الوطني في ليبيا

مقاربات متعددة التخصصات

مجموعة أبحاث أعدت خلال المرحلة البحثية الثانية حول الحكم الوطني (أكتوبر 2018 – إبريل 2019) من مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا

إعداد:

أم العز الفارسي، جازية شعيتير، علي أبوراس، عمر العفاس، عيسى علي، هالة الأطرش، يوسف الصواني.

رقم الإيداع بدار الكتب الوطنية: 636 / 2025

ردمك: 978-9959-9825-1-3

الكتاب صادر عن:

مركز دراسات القانون والمجتمع، جامعة بنغازي

مؤسسة فان فولينهووفين للقانون والحوكمة 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 الكتاب خاصة بكتابته ولا تنسب على أي نحولوزارة الخارجية الهولندية.

الحكم الوطني في ليبيا

مقاربات متعددة التخصصات

علي أبوراس

جازية شعيتير

أم العز الفارسي

هالة الأطرش

عيسى علي

عمر العفاس

يوسف الصواني

الطبعة الأولى

2025

المحتويات

7	تقديم.....
9	السلطان التشريعية والتنفيذية في ليبيا وعلاقتها بالمصالح الوطنية.....
57	السلطة القضائية والعملية السياسية.....
103	المؤسسات والقانون والمصالح الوطنية.....
133	سياسات التمكين في ليبيا وأثرها في المصالح الوطنية.....
179	دور الحوكمة وسيادة القانون في الاستقرار الاقتصادي والسياسي.....
221	آليات مكافحة الفساد في ليبيا.....
273	أثر التدخل الدولي في سيادة الدولة الليبية وبنائها.....

تقديم

يتضمن هذا المجلد مجموعة الأبحاث التي أُعدت خصيصاً لشاغل الحكم الوطني، أحد شواغل مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا، الذي ينفذه مركز دراسات القانون والمجتمع بالتعاون مع مؤسسة فان فولينهوفين بجامعة ليدن. ويستند الشاغل في عرضه للقضايا الأساسية ذات العلاقة، وتحليلها، وتقويمها، والتوصل إلى استنتاجات حولها إلى مجموعة من المصادر تعينت في البحث المكتبي، وجماعات التركيز والمقابلات المعمقة، والأبحاث التخصصية المعدة خصيصاً في إطاره.

ويتبنى الشاغل مقارنة تحديات بناء الدولة والتحول الديمقراطي في تحليل الواقع الراهن في ليبيا، وفي تقصي دور القانون في التصدي لها وتقويمه، وما لهذا من أثر في تحقيق المصالحة الوطنية. على هذا النحو، فهو يتطرق إلى تحديات بناء الدولة في الحالة الليبية في بُعد مؤسسات الدولة (أولاً)، ثم بُعد العملية السياسية (ثانياً)، ثم بُعد السياسة العامة (ثالثاً)، قبل أن يتطرق إلى أثر الدور الدولي في هذه التحديات (رابعاً). ويقوم تأثير كل ذلك في المصالحة الوطنية ودور القانون فيها (خامساً).

وقد توزعت هذه الأبحاث على الأبعاد الأربعة الأولى من الشاغل، حيث إن بحث عمر العفاس «السلطان التشريعية والتنفيذية في ليبيا، وعلاقتهما بالمصالحة الوطنية»، وبحث على أبو رأس «السلطة القضائية والعملية السياسية»، وبحث يوسف الصواني «المؤسسات والقانون والمصالحة الوطنية» - ركزت على بُعد مؤسسات الدولة؛ وأن بحث أم العز الفارسي «سياسات التمكين في ليبيا وأثرها على المصالحة الوطنية: المرأة والشباب في العملية السياسية» عُنِيَّ ببعد العملية السياسية؛ في حين اهتم بحث عيسى علي «دور الحوكمة وسيادة القانون في الاستقرار الاقتصادي والسياسي»، وبحث جازية شعيتير «آليات مكافحة الفساد

في ليبيا» ببعد السياسة العامة؛ وأخيرا، فإن بحث هالة الأطرش «أثر التدخل الدولي على سيادة الدولة الليبية وبنائها» تقصى دور البعد الخارجي وأثره. وكان البعد الخامس - المصالحة الوطنية - هو الخيط الناظم والغاية الرئيسة لهذه الأبحاث عبرتناولها لأثر هذه التحديات في المصالحة الوطنية.

زاهي المغربي

المشرف على شاغل الحكم الوطني

سليمان إبراهيم

مدير المشروع

السلطان التشريعية والتنفيذية في ليبيا وعلاقتها بالمصالح الوطنية

عمر إبراهيم العفاس^(*)

تمهيد

تعتبر الدولة الليبية المعاصرة كياناً هجيناً، شهدت عبر تاريخها غير المستقر سياسياً، واقتصادياً، واجتماعياً مراحل صعبة ولا سيما فيما يتعلق بتنظيم مؤسساتها الحاكمة وخلق بنى تنظيمية ذات طبيعة استمرارية. لقد ساهم وضعها الجغرافي، وبنائها الاقتصادي، وانصياها للخارجي على جميع الأصعدة في ذلك الاضطراب والعبء التاريخي الذي يكافح الليبيون - ربما دون استيعابهم لأبعاده - أن يخرجوا من دائرته المعيقة للتقدم والبناء.

لقد حظي الليبيون بمعرفة أركان دولتهم بعد معاناة اكتست بالتعصب القبلي، والجهوي، والخلافات السياسية، ومعاوضة القوى الأجنبية والوصول إلى التصدي المباشر لها عسكرياً في بعض الحالات، لكنهم، ما كادوا يستطيعون ترتيب المضمون الداخلي للدولة. فالليبيون كما يرى البعض يشكلون مجتمعاً متناغماً.⁽¹⁾ تاريخياً، ظفر الليبيون بفرصة تنظيم بلادهم بعد الاستقلال حينما توافرت الإرادة الدولية، والتنازلات والتوافقات والمصالحة الداخلية، واستطاعوا تحقيق خطوات جديرة بالاعتبار في كثير من المجالات، وهذا ساعد على حل كثير من المعضلات التي عانت منها هذه المنطقة سنين طوألًا. كان اكتشاف النفط نقطة التحول الكبيرة التي ساعدت على إحداث تحولات كبيرة على صعيد الدخل

(*) أستاذ الإدارة العامة بجامعة بنغازي.

(1) محمود أحمد أبو صوة، جدلية المجال والهوية: مدخل لتاريخ ليبيا العام، ط1، طرابلس: دار الرواد، 2012.

الفردى، والمستوى المعيشى، والبنية التحتية، والتعليم. يمكن القول إن النظام الليبى فى فترة ما بعد الاستقلال (العهد الملكى) يعد نظاماً معتدلاً moderate system إذ عالج كل مشكلاته بروية وعقلانية، ووضع خطوات رشيدة ومتوازنة على صعيد التنمية، لكن ذلك لم يصاحبه تنمية سياسية ربما تجنب البلاد مشكلات لاحت فى الأفق فى الفترة الأخيرة من عمر ذلك النظام، لكن ذلك لا يمنع من القول إن تطوراً كبيراً كان يمكن أن يحدث فى كل القطاعات، وكان يمكن لها أن تتجاوز كل المعوقات.

لم يستمر النظام الملكى المعتدل سوى ثمانية عشر عاماً، وأُستبدل به نظامٌ ثورى جسد فى مراحله الأولى توجهات داخلية قومية وآراء كانت قد برزت فى فترة ما قبل الاستقلال، بل كانت ستعصف بتكوين هذه الدولة، لما لها من حضور فاعل فى الشارع الليبى. منذ ذلك الوقت، شهدت ليبيا نظاماً اتسم بالتخبط والتناقض وإعاقة التطور الطبىعى المؤسسى، وإهمال متطلبات التنمية. مقتضى الحال، شهدت ليبيا على مدى العقود الأربعة التى قضاها النظام الثورى فى الحكم تعددية فى الأنظمة السياسية والإدارية ساهمت فى إعطاب البلاد وتأخرها فى كل المجالات.

وبمجيء تغيير فبراير 2011، وجد الليبيون أنفسهم أمام ثقلين تاريخيين رفعاً من رهان التحدى الذى يواجههم. تمثل الثقل الأول فى الأبعاد الجغرافية والاقتصادية، وفى الخلافات الاجتماعية القديمة فى فترة ما قبل الاستقلال، التى كان يمكن تجاوزها فيما لو قدر للنظام الملكى المعتدل أن يستمر. أما الثقل الآخر فتمثل فى تركة الثقافة السياسية، والضعف الاقتصادى، وضبابية التجانس الاجتماعى التى تركها النظام الثورى السابق. من هنا فقد وضعت أحداث فبراير البلاد عند نقطة الصفر (أي مرحلة ما قبل الاستقلال) ليبدأ مواطنوها فى بناء الدولة ومؤسسات الحكم الرئيسة من جديد.

إن إشكالية هذه الدراسة تتبلور حول المصالحة الوطنية فى ليبيا. فقد ترك

النظام السابق وراءه شرخاً اجتماعياً، وبُنِيّ تحتية مهترئة، وثقافة سياسية غير منفتحة، وفساداً مالياً فاضحاً، وشباباً عاطلاً بلا طموح. فنظام سبتمبر أحدث هوة بين أفراد المجتمع برفعه شعار «لا ثوري خارج اللجان»، ومن هنا، أصبحت شروط المواطنة مرتبهة بالولاء للنظام والبرهنة على ذلك عبر سلوك التجسس، بل بجرائم التصفيات الجسدية والإعدام أحياناً. كما ترك النظام السابق ثقافة سياسية تقولبت فيما أطلق عليه «النظام الشعبي»، وبات المواطن غير مدرك للأنظمة السياسية الأخرى، وُجِّح المواطنون المناوئون في السجون سنوات طويلة. كما شهدت البلاد في تلك الفترة سياسة إفقار ممنهج لأغراض أمنية، لعل أهمها إلغاء القطاع الخاص، تحت حجة تطبيق عجيب للاشتراكية، كانت عاملاً رئيساً في خلق مواطنين يتكالبون على المال العام حتى صار في ذهنهم حقاً مكتسباً، وثقافة سائدة.

وهكذا، جاءت ثورة فبراير 2011 للتخلص من ذلك العبء الثقيل. وقد تسببت شراسة النظام السابق أن تكون عنيفة، وأن تؤدي إلى تدخل أممي أهلك البلاد على صعيد قدراته المادية والعلاقات الإنسانية بين مواطنيه. منذ ذلك الحين قرّت بوابل من الأحداث الجسام وهذا وضعها في موقف العجز عن بناء الدولة من جديد. لم تطبق العدالة الانتقالية لتداخل الجرائم، واختلاف منابعها. تغير الحال وانتقلت البلاد من بحث أسس التصالح بين أنصار النظام السابق وأنصار فبراير إلى محاولة التصالح بين عدة جماعات مختلفة على الأصعدة الجبهوية، والقبلية، والدينية، والمصلحية.

وتسعي هذه الدراسة إلى متابعة تفاعلات سكان هذه البلاد وتحليلها فيما يتعلق بتكوين المؤسسات الرئيسة على الجانبين التشريعي والتنفيذي خاصة بوصفهما المسؤولين عن صناعة القوانين والسياسات العامة والتنفيذ وبحث الدور الذي لعبته في قضية المصالحة الوطنية. إن هذا الأمر يتطلب البحث في الجانب البيئي الذي أحاط بهاتين السلطتين والعلاقة بينهما على مدى المراحل التاريخية المختلفة لإنشائهما، كما يتطلب استخدام مقرب الاقتصاد السياسي لاعتبارات تتعلق

بريعة الاقتصاد الليبي واعتماده الكلي على النفط والغاز. إن النفط هو الذي وحد ليبيا، واكتشافه وتصديره يكمن وراء كل التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تجاوزت برائن الفقر والعوز، وهو، أيضًا، الذي يشكل أهميتها الدولية وسر اهتمام الدول الصناعية الكبرى بها.

ثمة تساؤلات تسعى هذه الدراسة إلى الإجابة عنها، لعل أهمها:

- 1- ما الخصائص الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للمناطق الليبية قبل الحصول على الاستقلال؟
- 2- ما أبرز التجارب التاريخية لتنظيم السلطين التشريعية والتنفيذية المختلفة التي شهدتها ليبيا؟
- 3- ما المصالحة الوطنية؟ وما حاجة الليبيين إليها في هذه الفترة؟ وما أبرز الخلافات المتعلقة بالمصالحة الوطنية؟ ومن الفاعلون الرئيسون في المصالحة الوطنية وما مواقفهم تجاهها؟ وما التشريعات التي تعالج المصالحة الوطنية؟
- 4- ما آليات المعالجة التشريعية التي طرحت؟ وما مدى تطبيقها؟ وفعاليتها؟
- 5- ما الآليات البديلة التي طرحت؟ وكيف يمكن اعتبارها بديلة للتشريع الرسمي؟

أولاً: الخصائص الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لليبيا منذ عام 1951

مرت ليبيا في الفترة ما بين 1951 و2018 بأحوال اقتصادية وسياسية واجتماعية تتسم بالاستقرار أحياناً وبالأضطراب والتغيرات الدراماتيكية في أغلب الأحيان، وهذا يخلق أمام الباحث مشهداً مثيراً متناقضاً ومتسمّاً باللاعقلانية الإدارية فيما يتعلق بالتطور الطبيعي لبناء هذه الدولة كما يعبر هذا المشهد على غياب الوعي الجماعي لدى السكان وكذلك فقدان واضح لتجربة بناء الدولة، إضافة إلى ذلك كان هناك غياب مفعم بالعواطف تجاه الأوضاع الإقليمية المحيطة بالدولة.

كان الاقتصاد الليبي، إبان فترة الاستقلال (1951)، قطاعاً مفعماً بالتواضع يعتمد اعتماداً رئيساً على الزراعة في شكل ابتدائي رغم أنه كان يُشغل أكثر من 70% من اليد العاملة، وتُشكل نحو 30% من الناتج المحلي الإجمالي.⁽¹⁾ وإذا ما أُخذ في الاعتبار ندرة المياه واعتماد هذا القطاع اعتماداً كاملاً على الظروف المناخية ونسب سقوط الأمطار الضئيلة، والمساحة الصحراوية الشاسعة - تبين لنا حالة الفقر المدقع التي كان يعانيها الليبيون قبل اكتشاف النفط. لقد اتضح ذلك في التقرير الذي كتبه صحيفة التايم الأمريكية في الأسبوع الأول من استقلال ليبيا حينما أشارت إلى أن الأمم المتحدة نفسها لم تكن على يقين بأن هذا الطفل المعلول سيظل على قيد الحياة.⁽²⁾ كما أشار أحد المتخصصين الليبيين المتميزين إلى أنه عند البحث في استقلال ليبيا، كانت بعثة الأمم المتحدة التي زارتها، وتعرفت على أوضاعها، قد رأت فيها إقليماً تعوزه أبسط مقومات الحياة، ناهيك عن اشتراطات الدولة المستقلة، فقد افتقرت تقريباً إلى كل ما يمكن أن تحتاج إليه، ولم يكن يتوافر لها أي مقوم بما يكفي لبناء دولة.⁽³⁾ وقد اتضحت حالة الضعف هذه فيما كانت تتلقاه الحكومة من مساعدات في مجالات الصحة والغذاء، وتوقيع عقدي القواعد الأجنبية لتوفير المال اللازم لمواجهة نفقات هذه الدولة الوليدة وكذلك تأمين شؤونها الأمنية.

وحين اكتشف النفط في عام 1961 تغيرت أحوال البلاد كلياً، وبدأ دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية دعماً قوياً، في المراحل الأولى خاصة، إذ بلغ الناتج المحلي الإجمالي للفرد نحو 6,800 دولار أمريكي في عام 2005 مقارنة بعدد السكان الذي بلغ 5.5 مليون نسمة وقياساً بالمعدلات السابقة ونظراً لارتفاع

(1) البنك الدولي، مجموعة التنمية الاقتصادية والاجتماعية منطقة الشرق الاوسط وشمال أفريقيا، تقرير اقتصادي عن ليبيا (مايو 2006)، ص 1.

(2) مقالة نشرت في مجلة التايم الأمريكية بعنوان «ليبيا: مولد أمة»، الاثنين 1951/12/31.

(3) يوسف محمد جمعة الصواني، ليبيا: الثورة وتحديات بناء الدولة، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2013، ص 31.

أسعار النفط.⁽¹⁾ وبمقارنة حالة العوز الذي عانتها الحكومة وقت الحصول على الاستقلال ازدادت حصة القطاع النفطي بمعدل ثابت، حيث بلغت 76% من الناتج المحلي عام 2005، كما شكل النفط أيضاً 93% من العائدات الحكومية و95% من عائدات الصادرات، لكن العامل السياسي أعاق الدولة الليبية عن الاستثمار في هذا القطاع؛ وهذا كان سينقذها من صفة الاقتصاد الريعي الذي يعيق قدراتها البنائية.

وفي الجانب الاجتماعي، شهد المجتمع الليبي، بوصفه مجتمعاً قبلياً بامتياز في فترة ما قبل الاستقلال، وكذلك في فترة المباحثات المتعلقة ببناء النظام السياسي والإداري الليبي - صعوبات تتعلق بالشك، وعدم الثقة، بل عدم الرغبة في التعايش المشترك.⁽²⁾ كما أوضحت فترة ما بعد الاستقلال أن أفراد المجتمع الليبي شهدوا أوقاتاً صعبة واجهوا فيها مشكلات العوز، والفقر، وانعدام الخدمات التعليمية، والصحية. وبالرغم من ذلك، أظهر الليبيون إحساساً وطنياً عالياً، وإرادة ورغبة قويتين في كسب رهان بناء الدولة ومما لا شك فيه، أن قرارات المساعدات الدولية للأمم المتحدة⁽³⁾ والتي كانت تقدمها الدول الغربية ذات المصلحة أدت

(1) البنك الدولي، تقرير اقتصادي عن ليبيا، مرجع سبق ذكره، ص 1.

(2) مجيد خدوري، ليبيا الحديثة: دراسة في تطورها السياسي، بيروت: دار الثقافة، 1966، صفحات 13-15.
- انظر أيضاً: منظمة ممكن، النزاع بين مصراته وبني وليد: تاريخ الأزمة، رأى المواطنين في النزاع، سبل الحل والتخفيف،

info@mookan.Org.

وعلى عبد اللطيف حميدة، المجتمع والدولة والاستعمار في ليبيا: دراسة في الأصول الاجتماعية والاقتصادية والثقافية لحركات وسياسات التواطؤ ومقاومة الاستعمار 1830-1932، ط2، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1998). صفحات 109-110.

(3) أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارها رقم (924) الصادر في الدورة (10) بتاريخ 9/12/1955، وكذلك قرار الجمعية العامة رقم (1303) الصادر في الدورة (13) بتاريخ 1958، والقرار رقم (1528) الصادر في الدورة (15) بتاريخ 15/12/1960 بهدف تنفيذ سياستها في ليبيا تجاه التقدم الاقتصادي والاجتماعي، حيث عملت الجمعية العامة على إدراج مسألة المساعدة لليبيا في بند خاص بجدول أعمالها، استمر حتى عام 1962. ينظر: على حسن أبو بكر، «ليبيا: الاستقلال واكتساب العضوية»، مجلة العلوم الاقتصادية والاجتماعية، العدد الثاني، كلية الاقتصاد والتجارة، زليتن، الجامعة الأسمرية الإسلامية، (ديسمبر: 2016)، ص 226.

دورًا في تغذية هذا الإحساس. ومما هو جدير بالذكر هنا أيضًا، أن الاستقرار والعقلانية والمساواة التي اتصف بها النظام الملكي كان لها أثر في إحداث خطوات متقدمة نحو بناء دولة بحجم المشاكل التي واجهتها ليبيا بعد الاستقلال. إضافة إلى ذلك، فقد عزز اكتشاف النفط تلك الحالة الإيجابية التي أظهرها الليبيون، حيث بدءوا في بناء الطرق، والمستشفيات، وأقاموا بعض الصناعات المتلائمة مع البيئة الليبية، وانتشرت المدارس، والجامعات والمدن الرياضية، والإسكان.

وعلى الصعيد السياسي، كان مستوى الوعي بالقضايا السياسية متواضعًا في العموم بسبب غياب التعليم، ونقص خبرة تكوين الدولة، وكذلك بسبب تمازج الفكر الديني مع الفكر القومي لدى النخب. كانت منظمة الأمم المتحدة قد أدركت فقدان النضج السياسي هذا فأسرعت إلى تكليف مندوب ومعاونيه كي يرسموا الملامح الأولى لتكوين هذه الدولة الجديدة.⁽¹⁾ لكن هذا الفقر السياسي لا يمنع من القول إن البلاد شهدت شيئًا من الحراك السياسي ذي الطبيعة التنويرية والتعبوية في منطقتي بنغازي وطرابلس، وفي الجمعيات التي أنشأها الليبيون في المنفى والتي نقلت أنشطتها وأفكارها إلى البلاد بعد الاستقلال.⁽²⁾ وبالرغم من تلك الجهود التي بذلت، يمكننا القول إن إنشاء الأمم المتحدة للدولة الليبية في مطلع الخمسينيات كان مخاطرة بكل المعاني، ولا سيما إذا ما أخذنا في الاعتبار المسار السياسي لهذه الدولة منذ عشية الاستقلال إلى يومنا هذا.

ثانيًا: التجربة الليبية في بناء المؤسسات العليا للدولة (التشريع، التنفيذ، القضاء)

اتصفت الدولة الليبية على مدى تاريخها (1951- 2018) بعدم الاستقرار في بناء أجهزتها السيادية العليا (السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة

(1) على محمد جهان، «ليبيا بين الاعتراف الدولي وإعلان الاستقلال (المرحلة الانتقالية) 21/ 11/ 1949- 24/ 12/ 1951»، مجلة البحوث الأكاديمية، العدد الثامن، (ب ت)، ص 155.

(2) مجيد خدوري، ليبيا الحديثة: دراسة في تطورها السياسي، مرجع سبق الإشارة إليه، صفحات 65-67.

القضائية). والحقيقة أن هناك أسباباً متنوعة تقف وراء هذه الصفة. لقد أشرنا إلى بعض الخصائص الاقتصادية والاجتماعية التي سادت البلاد في الفترة الأولى من الحصول على الاستقلال والتي شهد فيها أفراد الشعب نمطاً قاسياً من العيش وحظاً قليلاً من التعليم، وسطوة للثقافة القبلية الهادمة⁽¹⁾. هناك من يرى إهمال التنمية السياسية في فترتي الحكم الملكي والجمهوري، فيما يتعلق بإلغاء الأحزاب السياسية خاصة، ولعله من الإنصاف القول إنه في العهد الملكي كانت هناك مبررات توضحها الأولويات والضرورات الحياتية التي كانت هذه الدولة الوليدة آنذاك في حاجة إليها والتي يجب أن تؤخذ في الاعتبار بالنسبة إلى صانع القرارات. فالأوضاع المعيشية كانت في السنوات الأولى للاستقلال مأساوية في كل مناحي الحياة. ربما هذا ما دفع أحد الساسة الأكاديميين إلى القول إنه: «إذا كان حصول ليبيا على استقلالها عام 1951 أشبه بالمعجزة، فلا شك أن استمرارها متماسكة خلال هذه الحقبة كان هو الآخر معجزة أخرى.. كما أن الإنجازات الأخرى التي حققتها حكومات تلك الحقبة في شتى المجالات هي دون شك معجزة ثالثة»⁽²⁾.

لعل السبب الأكثر منطقية هو ما أحدثه معمر القذافي من تغيرات دراماتيكية في النظام السياسي الليبي، وعدم السماح باستقرار بناه التنظيمية، ويمتد ذلك حتى بالنسبة إلى الأجهزة التي أحدثها بنفسه. كان الهاجس الأمني وراء كل الخطوات التي اتخذها القذافي سواء على صعيد التنظيمات الرسمية أم غير الرسمية.

1. التجربة الليبية في بناء المؤسسات العليا في العهد الملكي:

ظهرت ليبيا أول مرة في التاريخ بعدما أعلنت الأمم المتحدة استقلالها، وهي تعد - التجربة الأولى - التي تنشئ فيها هذه المنظمة كياناً سياسياً. وقد بذلت

(1) أبندرو أنجل وأيمن قرادة، «معركة ليبيا الأخرى»، (تحليل السياسات)، واشنطن: معهد واشنطن لسياسات الشرق الأدنى.

(2) محمد يوسف المقرئ، ليبيا بين الماضي والحاضر: صفحات من التاريخ السياسي، الكتاب الأول، أكسفورد، مركز الدراسات الليبية.

مجهودات عبر مؤتمرات دولية وعبر الجمعية العامة شهدت تفاعلات عديدة مصلحية وإستراتيجية بين الدول الكبرى، وبعض الدول الإقليمية، بالإضافة إلى الجهود التي كانت تبذل في الداخل من أجل رأب الصدع ومحاولة خلق نوع من التوافق الذي يسمح بقيام عقد اجتماعي في مجتمع يعاني من اتساع المساحة، وقلة السكان، والخيانة مع المستعمر، ومن تركيبه القبلي المفرط حيث تشير إحدى الدراسات إلى أن عدد القبائل يصل إلى ما يقارب من 140 قبيلة من تعداد سكاني مليون نسمة وقت الحصول على الاستقلال، والأكثر مرارة في هذا الشأن أن القبائل الليبية لها امتدادات خارج حدود الدولة.⁽¹⁾

لقد أسفرت تلك الجهود الدولية والداخلية عن أن تكون ليبيا دولة اتحادية تضم الأقاليم الثلاثة (برقة وطرابلس وفزان)، وأن يكون نظام الحكم ملكياً وراثياً وبنظام نيابي.⁽²⁾ وهو الأمر الذي وصل إليه اتفاق الليبيين بعد شد وجذب استمر مدة من الزمن بسبب الاختلاف على التوازن بين المناطق الثلاثة، وبعض القضايا الدستورية الأخرى.⁽³⁾ وكيفما سارت الأحوال، فقد وصل الليبيون إلى مأربهم في تكوين دولة مستقلة.

ومثلما هو حال الأنظمة الاتحادية في كثير من التجارب الإنسانية أخذت ليبيا بنظام المجلس النيابي (السلطة التشريعية) المكون من غرفتين، مجلسٍ للنواب ويمثل الشعب الليبي بكامله على أساس نائب واحد لكل (20.000) من السكان الذكور.⁽⁴⁾ ومجلسٍ للشيوخ يتألف من أربعة وعشرين عضوًا، يمثل كل ولاية ثمانية أعضاء بالتساوي، ويقوم الملك بتعيين نصف الأعضاء، أما النصف الآخر

(1) منى حسين عبيد، «أبعاد تغيير النظام السياسي في ليبيا»، مركز الدراسات الدولية ببغداد، العدد 51، (ب. ت.)، ص 32.

(2) المادة (2)، دستور المملكة الليبية المتحدة 1963.

(3) مجيد خدوري، ليبيا الحديثة، مرجع سبق الإشارة إليه، صفحات 165-205.

(4) المرجع السابق، ص 222.

فتنتخبه المجالس التشريعية في الولايات.⁽¹⁾ هذه الصياغة لم تكن لتأتي على نحو يسير إذ سبقها مشادات ومناكفات وحزمة من الاعتراضات وكذلك التحالفات حول بعض القضايا ربما أبرزها: خلافة العرش، والتكوين العضوي للبرلمان، والموازنة المالية بما في ذلك الإيرادات الجمركية.⁽²⁾

إن القراءة في محاضر الجمعية الوطنية التأسيسية⁽³⁾، وما أفرزته من لجان وسلطات عامة عكست في واقع الأمر تفاعلات متناقضة تراوحت بين الرغبة في بناء وطن، وبين الجنوح نحو الجهوية والقبلية وكذلك تدخلات خارج حدودية. وبالرغم من ذلك، فقد سارت تلك التجربة البرلمانية على نحو مُرضٍ قياسًا بأحوال التعليم، وانخفاض الوعي، ونقص الخبرة التي كانت سائدة في تلك الفترة. فقد شهد التاريخ أن البرلمان حفل بجلسات ساخنة أوضحت رغبة في بناء وطن ناشئ، وتنافس مناطقي، وفرد في إطار الانضباط القانوني واللائحي. وفي واقع الأمر كان الجميع يبحثون عن وطن، وعن حياة مشتركة شرط أن تسودها العدالة.

يفسر هذا القول الأخير، تلك العلاقة التي كانت تغوص في قلب الأنظمة الملكية البرلمانية، إذ يتولى الملك السلطة التنفيذية بواسطة وزرائه⁽⁴⁾ وهم مسئولون بالكامل عن السياسات العامة والإجراءات التنفيذية التي يقومون بها، فتناط بهم إدارة جميع شئون الدولة الداخلية والخارجية.⁽⁵⁾ وهم مسئولون تضامنيًا أمام البرلمان الذي يمارس على الوزارة حق المساءلة جماعيًا أم فرديًا. وفي هذا يمكن القول إنه في الوقت التي شهد فيها البرلمان دورات مثيرة وصدمات عبرت عن ألوان مختلفة من الاتجاهات المجتمعية. كانت الوزارات المختلفة، في الجانب التنفيذي، تشهد ارتفاعًا وهبوطًا في الأداء، ومناقشات، وتفاعلات مع البيئة الداخلية

(1) المرجع السابق، ص 222.

(2) المرجع السابق.

(3) وثيقة مجموعة محاضر الجمعية الوطنية التأسيسية ولجنة الدستور المنبثقة عنها، 1950-50.

(4) المادة (60) من الدستور الليبي لعام 1963.

(5) المادة (84)، المرجع السابق.

والإقليمية. إن الأجيال التي زامنت تلك الفترات تدرك تمامًا حساسية الوزارة الليبية مع هاتين البيئتين؛ وهذا أدى إلى تغيير الوزارة إحدى عشرة مرة في عمرها الذي لم يتجاوز ثمانية عشر عامًا. إضافة إلى ذلك، يمكن القول إن تجربة العمل الوزاري في العهد الملكي أوضحت نقطتين هامتين بالنسبة إلى هذه الدولة الوليدة (1) التوازن المناطقي بقدر ما كان مستطاعًا في تعيين رؤساء الوزارات والوزراء. (2) إعطاء فرصة لذوي الخبرة والتأثير المجتمعي والتعليم والكفافية بعد أن بدأ الليبيون يتحصلون على مؤهلات علمية خاصة. لقد كان الطموح والرغبة في خلق هبة للدولة الوليدة غالبًا على أعمال السلطة التنفيذية في جميع المستويات.

2. التجربة الليبية في بناء المؤسسات العليا للدولة في الفترة 1969-1977

أوقف قيام الانقلاب العسكري في عام 1969 الحقبة الملكية والتجربة البرلمانية، وتولى مجلس قيادة الثورة وظيفة السلطة التشريعية منذ الإعلان الدستوري الذي صدر في 2 شوال 1389 الموافق 11/12/1969. ⁽¹⁾ لم نر ليبيا تشهد مثل المناكفات التي تواجهها اليوم. كان ما سُمي بمجلس قيادة الثورة، أو بتعبير أكثر دقة وصدقًا المجلس الذي يصدر قوانين فقط مما يوافق الرؤية الشخصية لرئيسه. في تلك الفترة ألغي دستور كافح من أجله أجيال، بل كان ثمرة كفاح شعب فقير شهد سنين طويلة من قسوة العيش دون هوية وطنية، أُبطلت مقار مؤسسات وطنية كانت تمثل نموذجًا للامركزية المؤسساتية، أُهملت موسوعة التشريعات التي كانت مفخرة لتلك الدولة الوليدة على مستوى الدول النامية، عُطلت قوانين في عام 1973 كانت تُثبت كيف أن الليبيين كان في مقدورهم كسب رهان بناء دولة، رغم كل الصعاب الجغرافية والاجتماعية، أُلغيت مشروعات عملاقة لاستكمال بناء جامعات، ومشروعات إسكانية، ومطارات حيوية. لماذا لم تكن هناك مناكفات مماثلة لما نشهده اليوم في الساحة الليبية؟ هل كان ما يُطرح في سنوات 1969-1977 ينسجم مع رؤى عدد كبير من الليبيين؟ هل كان أغلب الليبيين

(1) الإعلان الدستوري الصادر في 2 شوال 1389 الموافق 11/12/1969.

على مضض من العقد الاجتماعي الذي برز عبر دستوري (51 و63) وحانت فرصة لطمسه باسم الثورة؟.. هل عبرت تلك الفترة عن توجهات قومية كانت غالبية في فترات مختلفة في تكوين ليبيا كدولة؟ أسئلة عدة تتوارد في ذهن من يبحث عن الموضوعية، والتجرد، والحق. وعلى هذا النحو يمكننا القول، بأن السلطتين التشريعية والتنفيذية كانتا رهاناً انفرد به رئيس مجلس قيادة الثورة، فهو الذي يصنع القانون، وهو أيضاً الذي يعين الوزراء وفقاً لمعايير موقفهم من النظام الملكي ومدى امتلاكهم لاتجاهات القومية العربية ووفقاً لمعرفته الشخصية بهم أو بمقدار ما أسدوا إليه من خدمات أثناء مراحل دراسته وإعداداته لما حدث في سنة 1969. لقد أدت هذه المعايير الشاذة والغريبة إلى أن يُعين في البدء وزير غير لبي ليتولى حقيبة مهمة مثل التعليم، وتكرر الأمر لاحقاً ليعين وزير آخر غير لبي وبشكل متعمد وبذريعة التوجه القومي. إذا ما أدركنا أن وزير المثل الأخير ولي وزارة في مجال الصناعة في دولة تبحث عن فرص النمو، فللقارئ أن يتخيل مستوى السلطة التنفيذية في تلك الفترة، ومدى ما كانت تقدمه لشعب نام يسعى لبناء وطن.

3. التجربة الليبية في بناء المؤسسات العليا للدولة في الفترة 1977-2011

تعد التجربة الليبية في بناء السلطتين التشريعية والتنفيذية وكذلك القضائية في الفترة 1977-2011 فريدة وقاسية بكل المعاني، إذ بدأت بالتطبيقات الفعلية لما عُرف بإعلان سلطة الشعب الذي صدر في مدينة سبها في 2/ 3/ 1977،⁽¹⁾ والذي أشار إلى أن «السلطة الشعبية المباشرة هي أساس النظام السياسي في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، فالسلطة للشعب ولا سلطة لسواه، ويمارس الشعب سلطته عن طريق المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والنقابات والاتحادات والروابط المهنية ومؤتمر الشعب العام، ويحدد القانون

(1) إعلان سلطة الشعب، مدينة سبها: ليبيا، 2/ 3/ 1977.

نظام عمله»⁽¹⁾. وعلى هذا النحو، أصبحت السلطة التشريعية، نظريًا، في يد تلك المؤتمرات، لكنها من الناحية الفعلية تخضع إجباريًا لما عُرف في تلك الفترة بـ «توجيهات القائد»، التي تعني أن معمر القذافي هو الذي يحدد بنود جدول الأعمال، أو على الأقل تُعرض عليه قبل أن تطرح على المؤتمرات، وهو الذي يحدد محتوى القوانين التي تصدرها، وهو الذي يعين، في نهاية الانعقاد السنوي للمؤتمرات، الوزراء (من منهم يستمر ومن يعزل لأسباب تتعلق بدرجة الولاء والطاعة). هذا ما تؤكدُه منظمة حقوق الإنسان في إحدى زياراتها لليبيا إذ رأت أن أقوال القذافي بعيدة عن أفعاله،⁽²⁾ ففي ليبيا تفرض قيود تحد بشدة الحقوق المدنية والسياسية في البلاد. فلا يتمتع الأفراد بحرية التعبير عن آراء تنتقد الحكومة، أو نظام الجماهيرية السياسي الفريد، أو زعيم البلاد العقيد معمر القذافي. ويتعرض من يعبر عن الانتقاد أو يحاول تنظيم جماعة سياسية سلمية للاحتجاج التعسفي والسجن لمدد طويلة بعد محاكمات جائرة. وعلى الرغم من التحسينات التي أُدخلت فما زال التعذيب من بواعث القلق الشديد. ويتولى جهاز أمني متغلغل مراقبة السكان مراقبةً مكثفةً⁽³⁾.

بُنيت السلطات الثلاثة (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية) على فلسفة وحدة السلطة، ونُبذ مبدأ الفصل بين السلطات، التي صورها معمر القذافي «بقطع الطريق نهائيًا على كافة أنواع أدوات الحكم التقليدية من الفرد والعائلة والقبيلة والطائفة والطبقة والنيابة والحزب ومجموعة الأحزاب، ويعلن استعداده لسحق أي محاولة مضادة لسلطة الشعب سحْقًا تامًا»⁽⁴⁾. وعلى خلاف أنظمة وحدة السلطة التي مارسها دول المنظومة الاشتراكية، فقد ركز النظام الذي طبق

(1) المرجع السابق.

(2) حبشي أم هاني وحناني فايزة، تأثيرات الأزمة الليبية على منطقة الساحل الأفريقي: الجزائر نموذجًا، مذكرة

معدة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، الجزائر: جامعة زيان عاشور الجلفة، 2016-2017، ص 77.

(3) منشورات المنظمة الدولية لحقوق الإنسان، «ليبيا من أقوال إلى أفعال: ضرورة الإصلاح في مجال حقوق الإنسان»، المجلد 18، رقم 1، (E)، (يناير: 2006).

(4) المرجع السابق.

في ليبيا على أولوية السلطة التشريعية (المؤتمرات الأساسية) التي تخلق أجسامًا تنفيذية وهي (اللجان الشعبية)، عملاً بمقولة (السلطة واحدة لا تتجزأ).⁽¹⁾ ومن ثم، كانت تلك السلطات تمارس خلال الأربعة والثلاثين عاماً من عمر «سلطة الشعب» المزعومة على نحو مثير لسخرية المراقبين الأجانب، بسبب مخالفتها لما استقرت عليه شعوب الأرض، ومثير لأعصاب الليبيين الذين عانوا قسوة النظام وحرصه الجنوني نحو القضايا الأمنية، حيث واجهوا خلال هذه الفترة المؤلمة مشاكل الغربة داخل الوطن وخارجه، وضنك العيش الكريم، والبطالة، والتعليم الرديء، والخدمة الصحية المتهاكلة.

ثالثاً: المصالحة الوطنية وحاجة ليبيا إليها في مراحل تاريخية مختلفة من بناء الدولة

خاضت ليبيا بعد الاستقلال، مباشرة، تجربة المصالحة الوطنية، وذلك حينما لعب الملك إدريس السنوسي دوراً مقبولاً في تطبيع العلاقات بين العديد من المتخاصمين الليبيين (قبائل وأفراد). إن المجتمع الليبي مجتمع قبلي بامتياز، وبسبب هذه الخاصية تنتشر فيه نوازع الغنيمة والغلبة، هوفي واقع الأمر مسكون بالتوترات والخلافات القبلية والجهوية والقابلية لإعادة إحياء جغرافيا الأحقاد والصراعات بين الفئات والجهات.⁽²⁾

ومثل كثير من التجارب الدولية واجهت ليبيا بعد إنهاء الحكم السابق، العديد من المشاكل وذلك بسبب دموية التحول الذي حدث في 11 / 2 / 2011. وفي الواقع لم يكن الليبيون مستعدين ولا تساعدتهم ثقافتهم على تحمل أعباء هذا الرهان الكبير، وفي حقيقة الأمر، ساعد التغييران اللذان حدثا في دولتي الجوار (تونس ومصر) في مطالبة الشعب الليبي للنظام بإحداث بعض التغييرات في

(1) معمر القذافي، الكتاب الأخضر.

(2) المنصف وناس، الشخصية الليبية: ثالوث القبيلة والغنيمة والغلبة، تونس: الدار المتوسطية للنشر، 2014،

مقدمتها التجاوب مع الحقوق الإنسانية وحل مشكلة المركزية المفرطة التي عانت منها المناطق الشرقية، ونسبة البطالة، والفقر. كان زخم هذه المطالبة قويًا في هذه المنطقة إلى الدرجة التي دفعت الشباب إلى التصدي لقوة الأمن بأجسادهم واستشهاد العديد منهم. وتشير إحدى الدراسات إلى «أن نظام القذافي بدلًا من أن يتفهم ويستجيب لمطالب المتظاهرين واجه تلك الاحتجاجات السلمية بالعنف والاستخدام المفرط للقوة، سرعان ما تصاعدت إلى انتفاضة مسلحة بين النظام والثوار، وأدى ذلك إلى وقوع انتهاكات جسيمة وخطيرة لحقوق الإنسان⁽¹⁾. وتشير نفس الدراسة أنه لما كان من الصعب «اقتلاع أركان نظام القذافي دون تدخل أممي سريع تحت مسمى إنساني، وأصدر مجلس الأمن القرار 1973، استند فيه إلى مبدأ "مسؤولية الحماية"، بموجبه فُرضت منطقة حظر للطيران عبر ليبيا، وهذا فتح المجال أمام طائرات حلف شمال الأطلسي للقضاء على مقدرات النظام العسكرية ووسائل مقاومته»⁽²⁾.

وخلاصة القول إن عدم قدرة نظام القذافي على معالجة هذا الأمر أدى إلى حرب راح ضحيتها آلاف من أبناء الشعب الليبي وكذلك مجموعات أخرى من السكان غير الليبيين، سواء في المواجهة مع أجهزة النظام الأمنية، أو أثناء غارات حلف الناتو أو من خلال موجة الاغتيالات التي سادت البلاد وكذلك أثناء رد فعل أولياء الدم» التي سادت فترة من منطلقات مختلفة. كانت المشكلة الأساسية التي برزت عبر تلك الفترة تتمثل في النقاط التالية:

1- انتشار السلاح انتشارًا واسعًا، إذ فتح القذافي وأمر بتوزيع ترسانة سلاحه الرهيب على المواطنين ليناهضوا الثوار، لقد قدرت كمية السلاح بحوالي 20 مليون قطعة، كان هذا الأمر رهيبًا بكل ما تحمله هذه الكلمة من معانٍ، وبسببه تحولت ليبيا فيما بعد إلى دولة غير آمنة، بل عاجزة عن إيجاد

(1) محمد عبد الحفيظ الشيخ، «المصالحة الوطنية في ليبيا: التحديات وأفاق المستقبل»، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، العدد 11، الصفحة 37، (د.ت).

(2) المرجع السابق.

حلول لمشاكلها إلى وقتنا الحاضر، ولا سيما بعد أن أصبح السلاح في حوزة الميليشيات التي برزت إلى الوجود بعد الثورة والتي يحسبها البعض، بكل أسف، بديلا عن وجود قوات مسلحة. في هذا الشأن، تشير إحدى الدراسات المهمة «أن انعدام الأمن ينشأ في المقام الأول عن فشل الجهد الرامي إلى نزع سلاح الميليشيات المتمردة وتسريحها بعد الحرب. وأقرّ المستشارون الدوليون والقيادة السياسية الليبية على حدّ سواء بأهمية نزع سلاح المتمرّدين منذ البداية، غير أنّ أيّا منهما لم يتمكّن من تنفيذ هذا الأمر. ومما هو جدير بالذكر أن المجلس الوطني الانتقالي لم ينجح في استرجاع السلاح الذي حازته المجموعات المسلحة ودمجهم في أجهزة الأمن الرسمية للدولة، ولا سيما أن معظمها هُدم بعد سقوط النظام.⁽¹⁾ نتيجة لذلك، تسيطر أنواع مختلفة من المجموعات المسلّحة على جزء كبير من البلد، في الوقت الذي تعيش فيه الحكومة المنتخبة تحت رحمتها. وإلى حين بسط السيطرة على الوضع الأمني، سيبقى التقدّم على مختلف الجهات الأخرى بطيئاً، ومهدّداً بالخطر دائماً»⁽²⁾.

2- غياب المؤسسات الأمنية والعسكرية الموحدة، الذي يعزى سببه إلى معمر القذافي الذي استطاع إنهاء الجيش الليبي، كإجراء احترازي يبعده عن شبح الانقلابات العسكرية. واستطاع أن يسخر، وأن يروض الأجهزة الأمنية إلى خدمة استمراريته في الحكم بدلا من تحقيق أمن الدولة والمواطنين. إن هذه السياسة المتخلفة هي التي تقف وراء العديد من الاغتيالات وحالات الخطف التي حدثت بعد رحيل القذافي نفسه، حيث لاحت للمتضررين فرصة رد الاعتبار.

3- الصفة القبليّة للمجتمع الليبي إذ يدفع غياب الأمن القبائل إلى اكتناز أكبر

(1) The War Report (2017). *Libya: A Short Guide on the Conflict*, Geneva: Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, (June).

(2) كريستوفر س. شيفيس Christopher S. Chivvis وجيفري مارتيني Jeffrey Martini، ليبيا بعد القذافي: عبر وتدايعات للمستقبل، واشنطن: Smith Richardson Foundation، 2014، ص. X.

قدر من السلاح لضمان أمنها، والحفاظ على وضعها الاجتماعي.

4- التخلف والجهل إذ أظهرت السلوكيات والآراء التي برزت على الساحة الليبية أن هناك نقصاً وتدنيًا في مستوى التعليم، وعدم دراية بأصول تكوين الدولة، والعلاقات الدولية وأصول الحكم.

كل مما سبق ذكره، يُمكننا من القول إن المجتمع الليبي أضحى اليوم في وضع مؤلم ومهدد لكيان الدولة التي عرفت منذ الاستقلال، وأنه، بلا شك، محتاج إلى مصالحة وطنية شاملة من شأنها تأمين عملية انتقال ناجحة إلى حالة من السلام والاستقرار المستدامين⁽¹⁾. وتعرف المصالحة الوطنية بأنها «عملية للتوافق الوطني تنشأ على أساسها علاقة بين الأطراف السياسية والمجتمعية قائمة على التسامح والعدل وإزالة آثار صراعات الماضي، لتحقيق التعايش السلمي بين أطراف المجتمع كافة، بما يضمن الانتقال الديمقراطي الصحيح، من خلال آليات محددة، ووفق مجموعة من الإجراءات»⁽²⁾. وتشمل المصالحة الانتقالية موضوعات أخرى من بينها ما يتعلق بالعفو، والفساد، ونزع السلاح.

الإشكالية الكبرى التي تعترض تحقيق المصالحة الوطنية في ليبيا تكمن في غياب سلطة مركزية مسيطرة على مجريات الأمور. فالتغيير الذي حدث في 17/2/2017 ساعدته تداعيات إقليمية كما سبق أن ذكرنا، كما أن مؤسسات المجتمع كانت هشة وضعيفة وفقًا لطبيعة حكم معمر القذافي، ومن ثم أصبحت الدولة في حالة انهيار متكامل، وبدت، واقعيًا، وكأنها رجعت إلى حالة بداية إنشاء دولة جديدة. الأخطر من ذلك كله هو فقدان المؤسسة العسكرية التي تستطيع أن تحافظ على كيان الدولة، فليس ثمة شاهد في التاريخ يوضح قيام نظام سياسي دونما وجود قوة وراء حمايته.

(1) إبراهيم شرقية، «إعادة إعمار ليبيا: تحقيق الاستقرار من خلال المصالحة الوطنية»، الدوحة: مركز برونكجز الدوحة، رقم 9، (ديسمبر: 2013)، المقدمة.

(2) أبو بكر خليفة أبو بكر (2017) مقترح للمصالحة الوطنية الليبية العميقة والشاملة، موقع تحاليل.كوم:

<https://is.gd/ugnXPT>

لم تحظ السلطان التشريعية والتنفيذية بالبيئة الطبيعية الصحية اللازمة لأداء وظائفهما الأساسية. فمنذ البدء ظهر التشوش، والاختلاف، والتباين في أهداف التغيير فالمجلس الانتقالي، بوصفه سلطة تشريعية، لم يتمكن من أن يدير الأمور إدارة مناسبة إزاء تغير كبير مثلما حدث في ليبيا. ربما تكون المسؤولية التي تحملها هذا المجلس ثقيلة بحسب شراسة أدوات قوة النظام القائم، وعدم كفاية الخبرة السياسية لدى الأعضاء، وعدم المساندة المجتمعية على مستوى كل المناطق. ومن ثم، لم يستطع المجلس مجاراة الأحداث المتسارعة، وإيقاعها وتعقيدات المتصاعدة.⁽¹⁾

وبدأت بمجيء المؤتمر الوطني العام ملامح التصدع المجتمعي والانحراف السياسي، والانجراف عن مصلحة الوطن الحقيقية. إن جلسات هذا المجلس كشفت أمام مرأى المواطن الليبي ما تخبئه عباءات كثير من المترشحين من أجندات ومصالح شخصية وانحيازات جهوية. لقد كانت فترة المؤتمر الوطني العام فاتحة لفرض أجندات معينة بكل الوسائل المشروعة وغير المشروعة، وإهدارًا للمال العام، وسرقة واضحة لمجهودات أولئك الذين هبوا ووهبوا أرواحهم للإطاحة بنظام أفسد البلاد على مدى أربعة عقود. وبدلاً من أن يسعى هذا المجلس، وكان الفرصة مناسبة جداً قبل أن ينسحب عدد من المترشحين الشرفاء خاصة، إلى بناء دولة مؤسسات مناسبة وتنظيمات مدنية فاعلة والنظر في المشروعات التي أنهكتها أحداث التغيير التي كان يمكن من خلالها تحقيق بعض من المطالب الشعبية - فتح المجال لعدد كبير من مجالس الثوار والكتائب والمليشيات المسلحة التي تخدم أجنداته المفعمة بروح البعد عن مصالح الوطن الحقيقية. منذ تلك الفترة المرهقة، دخلت ظاهرة المليشيات في الحياة السياسية والمالية والقانونية. وربما هذا ما دفع المبعوث الأممي غسان سلامة خلال إحاطته الأخيرة لمجلس

(1) هاني خلاف، «الخريف الليبي: بين مسؤولية الأطراف الليبية.. ومسؤولية الأطراف الدولية والعربية». مجلة شؤون عربية، العدد 170، القاهرة، خريف 2017.

الأمن إلى القول «أن المجموعات المسلحة ما تزال مسؤولة عن تنفيذ القانون بدلاً من القوات الحكومية النظامية».⁽¹⁾

شهدت ليبيا بعد ذلك ولادة عسيرة لتجربة برلمانية جديدة بعد انقطاع دام أكثر من أربعة عقود، جاء هذا بسبب تمسك البعض بإجراءات شكلية. ولما كانت بنغازي (المقر الرئيس المفترض لمجلس النواب) التي كانت تشهد في تلك الفترة صراعات دموية - حرب بين بعض ميليشيات المتشدددين الدينيين وقوات الجيش الليبي التي بدأ في إعادة تكوينه من جديد - استقر البرلمان بصفة مؤقتة في مدينة طبرق. ومنذ ذلك الحين واجهت الدولة الليبية انشطارا مربكًا للسلطتين التشريعية والتنفيذية.⁽²⁾

ومما يؤسف له، أن البلاد واجهت موجة من الاغتيالات وحرًا أهلية شارك فيها عدد من الأفراد من غير الليبيين الذين يتبعون لتنظيمات دينية. وعلى الصعيد الإداري التنفيذي بدأت البلاد تغوص في مستنقع الفساد المالي الذي أوضحته الكثير من التقارير الصادرة عن ديوان المحاسبة والنائب العام.⁽³⁾ فعلى سبيل المثال، أكد النائب العام الليبي «أن هناك أوامر قبض واستدعاء ستطال المنظومة المصرفية بالكامل من مديري المصارف ورؤساء أقسام الائتمان الذين ثبت تورطهم في إهدار المال العام إلى جانب العديد من قضايا الفساد التي أحيلت للنائب العام بموجب تقرير ديوان المحاسبة والتي ستطال مسؤولين وزراء في الحكومات المتعاقبة»⁽⁴⁾. إن النظرة العامة للمشهد الليبي تبين الحاجة الشديدة

(1) إحاطة المبعوث الأممي غسان سلامة إلى مجلس الأمن يوم الجمعة الموافق 2019/1/18، جريدة أخبار بنغازي، العدد 3365، السنة 23، 2019/1/20.

(2) أبقي المقاطعون لمجلس النواب على المجلس الوطني العام، وضُم إليهم الأفراد الذين ينجحون في انتخابات مجلس النواب، وتشكلت وزارة تابعة لهذا المجلس تسمى « حكومة الإنقاذ »، وانتقل مجلس النواب بصفة مؤقتة إلى مدينة طبرق، وانتقلت الوزارة السابقة هي أيضًا إلى مدينة البيضاء سميت «الحكومة المؤقتة»، وتشكلت وزارة ثالثة إثر الاتفاق السياسي الذي جرى في سويسرا.

(3) ينظر التقارير المتكررة الصادرة عن ديوان المحاسبة، وتقارير النائب العام الليبي.

(4) مؤتمر صحفي لمدير مكتب مدير التحقيقات بمكتب النائب العام، الصفحة الإلكترونية للاتحاد العام لغرف التجارة والصناعة والزراعة في ليبيا، 2019/1/22.

لمصالحة وطنية حقيقية يتفق فيها الجميع على كل ما هو حق لوطن يعيش فيه الجميع بشكل عادل ومطمئن ومتساوٍ.

رابعاً: تحديات المصالحة الوطنية في ليبيا:

تعتبر التحديات التي تواجه الوصول إلى مصالحة وطنية في ليبيا ذات أبعاد متعددة. هذا القول يلامس بالضبط الحالة التي تعيشها هذه البلاد منذ حدوث التغيير في نظام الحكم سنة 2011. فالبلاد مرت بتجارب قاسية على المستوى الإنساني، وتركت آثاراً يصعب تركها، وتوقع نسيانها. هذا يعني أن الماضي القريب يصعب إزاحته من الذاكرة. إن الأمثلة على هذا الأمر كثيرة، ولكن يمكن الإشارة إلى بعضها في هذا السياق مثل مجزرة سجن «أبوسليم»، والتصفيات الفردية العديدة في فترة النظام السابق، وقانون رقم 4 لسنة 1978 أو «قانون الملكية» الذي يعد نقطة فاصلة في تدمير كل إمكانيات النمو وتطوير المجتمع الليبي الذي ترك آثاراً رهيبة نشهدها اليوم في حياة الأفراد وسلوكياتهم، إضافة إلى المنافسات القبلية الجهوية والتاريخية، سواء تلك التي دبرها النظام السابق للحفاظ على استمراريته، أم تلك التي تطفو على السطح اليوم بسبب المنازعات والحساسيات التاريخية، والصدامات المسلحة في مواجهة طائرات حلف الناتو. ومن ثم، فإن منابع التحديات كثيرة ومتداخلة بل مترابطة أيضاً. ويمكننا توضيح تلك التحديات في النقاط التالية:

1- تجاوز تطبيق العدالة الانتقالية

تجاوز تطبيق العدالة الانتقالية والإجراءات المصاحبة لها مثل لجان الحقيقة والمصالحة، والتعويض، والمساءلة، والإصلاح المؤسسي: لم تستطع كل الأجسام التشريعية أن تخوض في هذا المجال، بسبب ضعفها، وتجردها من وسائل القوة؛ يؤكد ذلك ما أشار إليه مفوض الأمم المتحدة السامي في تقرير قدمه مجلس حقوق الإنسان في مارس 2017 أنه: «على الرغم من أحكام المادة 26 (5) من

الاتفاق السياسي، التي تلزم الأطراف بتنفيذ قانون العدالة الانتقالية رقم 29 لسنة 2013 لم يتحقق سوى تقدم محدود، ولم تُنشأ لجنة تقصي الحقائق والمصالحة التي نص عليها القانون، ولم يُعين مجلس إدارتها، ولم ينشأ صندوق تعويض الضحايا الذي ينص عليه القانون أيضاً.⁽¹⁾

2- انتشار السلاح في الداخل والدول المجاورة

انتشار السلاح بأنواعه المختلفة على نطاق واسع بين أفراد الشعب، ووصوله إلى الدول المجاورة أيضاً، حتى ارتقت قيمته، في داخل البلاد، بوصفه أداة أمنية مهمة يجب أن يحوزها كل فرد، وكل أسرة، وكل قبيلة، كما ارتفعت قيمته خارج البلاد بسبب المتاجرة به نظير الاحتياج إليه من قبل بعض الجماعات ذات الأجندات والبرامج المختلفة.

3- فقدان العقد الاجتماعي الحقيقي عند نشأة الدولة

التحدي الآخر وصفته إحدى الدراسات وصفاً جيداً بالقول إنه «بدا واضحاً أن ليبيا لم تحظ بعقد اجتماعي حقيقي يُجذّر مفهوم المواطنة ويؤدي إلى نجاح مشروع الدولة الحديثة في البلاد، وهو ما بدا غائباً أيضاً في عهد القذافي الطويل الذي اختزل الحكم في شخصه، ولم يسع إلى إنشاء مؤسسات حقيقية في ليبيا، وبذلك تمايزت الثورة الليبية عن مثيلتها في كل من مصر وتونس حيث كان ثمة مؤسسات للدولة فيها بغض النظر عن كونها ديمقراطية أم لا، تمثلت بالجيش والمؤسسات السياسية مثل البرلمان والأحزاب، وما نتج عنه أن ليبيا لم تشهد منذ الاستقلال حراكاً سياسياً وحزبياً حقيقياً، باستثناء فترة قصيرة في عهد المملكة، ولذلك توصف ثورة 17 فبراير بأنها ثورة شعبية عامة أكثر من كونها حراكاً سياسياً منظماً».⁽²⁾

(1) الجمعية العامة للأمم المتحدة، «تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان عن حالة حقوق الإنسان في ليبيا بما في ذلك مدى فعالية تدابير المساعدة الفنية وبناء القدرات التي انتفعت بها حكومة ليبيا»، مجلس حقوق الإنسان، الدورة 34، (مارس: 2017)

(2) مجموعة كتاب، «الأزمة الليبية إلى أين؟»، الأردن: مركز دراسات الشرق الأوسط، العدد 13، (مارس: 2017)

4- مشاركة الجماعات الدينية

مشاركة جماعات دينية في الإطاحة بالنظام السابق، محملة بأجندات مختلفة تمامًا عن مرامي الآخرين وأهدافهم من تغيير النظام.

5- غياب القوات المسلحة وقوات الأمن

غياب القوات المسلحة وقوات الأمن أثر تأثيرًا بالغًا في أن تكون البلاد مسرحًا للجرائم بأنواعها المختلفة، ومناخًا خصبًا لرد الاعتبار العنيف، والثار الاجتماعي. إن هذا الغياب وضع البلاد في حالة من الفراغ الأمني الذي شكل خطرًا على الجميع سواء على الأفراد أم الحدود، وهذا جعل البلاد في حالة من تعددية الجرائم العادية والمنظمة. وقد ساعد على هذا الأمر تلك الترسانة من الأسلحة المتنوعة والحديثة التي كان يخزنها نظام القذافي في كل أنحاء البلاد تحسبًا لمخاوفه المفترطة من انتظامية وجود قوات مسلحة. وقد صار هذا السلاح متاحًا لكل الأفراد على اختلاف مشاربهم، الغانمين، والثوار، مهربي وتجار السلاح، ناهيك بالمواطنين الأفارقة من السودان وتشاد والنيجرومالي وغيرهم ممن رأوا في السلاح عاملًا مساعدًا لهم لتحقيق مراميهم التجارية والحزبية.⁽¹⁾

6- الدور المصلي للفاعلين الإقليميين والدوليين

منذ البداية تشكلت الأزمة الليبية عن طريق الفاعلين الخارجيين لدرجة أن التأثيرات الخارجية كانت حاسمة وعجلت ووجهت الثورة ضد النظام السابق. ومن الواضح أن معظم الفاعلين الإقليميين والدوليين توهّموا أنهم سيكونون قادرين على توجيه الثورة تجاه نتائج سياسية مفضلة لهم.⁽²⁾ ويتعدد الفاعلون في الأزمة

(1) Bakrania, S. (2014). Libya: Border security and regional cooperation. GSDRC Rapid Literature Review). Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham, 4.

(2) Karim Mezran and Arturo Varvelli (ed.) (2017). *Foreign Actors in Libya's Crisis*, Milano: Ledizioni pedi Publishing, p.8.

الليبية فينقسمون إلى دول عربية مجاورة وأخرى غير مجاورة ودول إفريقية، ودول عربية مختلفة. إن الموقع الجغرافي لليبيا وثروتها النفطية وما يتبعها من أرصدة واستثمارات تقف وراء تفسير هذا الزخم الدولي التدخل في الشأن الليبي الذي يلعب دورًا واضحًا في إشعال فتيل الأزمة الليبية.

أ- دول الجوار

إن الدول الست التي تحيط بليبيا وتشاركها في الحدود كلها دول تعاني أزمات اقتصادية وتزايد مؤثر في عدد سكانها وما يتبع ذلك من بطالة وتدنٍ في مستويات المعيشة بالإضافة إلى عمليات التهريب والتجارة والتدابير المعيشية الخارجة عن نطاق حكومات تلك الدول بما فيها ليبيا أيضًا. وفي واقع الأمر، يُعد الحزام الحدودي المحيط بالحدود الليبية من أكثر الأماكن الفقيرة في العالم كله، وهي امتداد لذلك الحزام الصحراوي الضخم المفعم بالفقر والحياة القاسية. تاريخيًا، يتضح أن الحدود الجنوبية كانت وما زالت ساحة للتجارة البينية الحرة البعيدة عن الدوائر الحكومية لكل البلدان المشاركة للحدود.⁽¹⁾ غياب السلطة الليبية وأجهزتها المختلفة بعد 2011 خلق مناخًا خصبًا لجماعات التهريب وتجارة ما بين الحدود أن تعمل في حرية مطلقة حيث لا دولة. ومما يجدر الإشارة إليه، تنوع تلك التجارة عبر الحدودية بما تحمله من أنواع خطيرة كالمخدرات وتهريب البشر، الذين ينقلون من محطة إلى أخرى في الشمال الغربي حيث الاستعداد للانتقال إلى أوروبا.

وعلى الصعيد الرسمي تقف الحكومات الرسمية للدول المجاورة لليبيا مواقف مرتبطة بظروفها الأمنية والاقتصادية الخاصة، وكان لها مقتربات مختلفة وإن كانت تنصاع للحلول التي تطرحها الدول الكبرى. فعلى سبيل المثال تأسست

(1) لمعرفة أحوال هذه المنطقة التجارية في القرن التاسع عشر والقرن العشرين ينظر: على عبد اللطيف حميدة، الأصوات المهمشة: الخضوع والعصيان في ليبيا أثناء الاستعمار وبعده، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2009.

المصالح المصرية على الاهتمامات الاقتصادية والأمنية. فمنذ عام 2011 دخل الاقتصاد المصري في دوامة النزول الذي استفحل تطابقاً مع تردى الأحوال في ليبيا. قبل هذا التاريخ كان هناك حوالي مليوني مواطن مصري يعملون في ليبيا، ويُرحلون ما قيمته 33 مليون دولار إلى بلدهم سنوياً. علاوة على ذلك فبعد محاصرة النفط العراقي التي تلت حرب الخليج الأولى، تمكنت مصر من تطوير اعتمادها على الدعم النفطى الليبي وتحصلت على منحة بلغت مليوني دولار في إبريل عام 2013، بالإضافة إلى كثير من الاستثمارات الليبية في قطاعات مختلفة من الاقتصاد المصري.⁽¹⁾ أكثر من ذلك، فهناك التجارة البينية بين البلدين التي تضع ليبيا في مرتبة متقدمة من حيث استقبال الصادرات المصرية. كما فتحت الأحداث باباً أمام القلق الأمني لمصر على صعيد المواجهة بين الحكومة والجماعات الإسلامية، وزاد غياب السلطة الليبية وانتشار السلاح والتجارة فيه بشكل مسهب في معاناة الحكومة المصرية وحثها على شن حملات عسكرية وأمنية داخلية وخارجية.

تأسست المصالح التونسية على الاهتمامات الاقتصادية والأمنية أيضاً. فقد كانت ليبيا، قبل عام 2011، أهم شركاء تونس اقتصادياً فهي في المرتبة الأولى مغارِباً والخامسة على مستوى العالم.⁽²⁾ كان يمكن للتبادل المنفعي الذي ساد العلاقة بين البلدين قبل عام 2011 أن تقترب من تطبيق أطروحات النظرية الوظيفية في العلاقات الدولية التي ترى في هذا النوع من التبادل نفعاً نحو تحقيق السلام، ونبذ العنف بين المجتمعات الإنسانية.⁽³⁾ يؤكد هذا القول أن نسبة التبادل بين البلدين وصلت إلى ملياري دولار، بالإضافة إلى نحو 1300 مؤسسة تونسية كانت تصدر منتجات متنوعة غذائية، وخدمات بترولية، وصناعية،

(1) Tarek Megerisi, "Egypt, Algeria, Tunisia: Neighboring States- Diverging Approaches" in Karim Mezeran and Arturo Varvelli (ed.), opt.

(2) عبد اللطيف الحناشي، العلاقات التونسية - الليبية بعد الثورتين تراجع اقتصادي سياسي، قناة العربية: Html/ar/Arabic-studies/27/3/2013.

(3) Ernst Hass (1964). Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization. Stanford, California, Stanford University Press.

ومواد بناء، وقطع غيار، ومواد التعليب، والملابس، والسلع الحرفية وغيرها، إلى درجة أن بعض الشركات التونسية خصصت جزءاً من إنتاجها لطلبات السوق الليبية⁽¹⁾ كما بلغت قيمة الصادرات التونسية إلى ليبيا حوالي 1000 مليون دولار، وهو تقريبا نفس قيمة الواردات من ليبيا حيث تشكل 90% منها من المحروقات، بالإضافة إلى بعض المواد الأولية البتروكيميائية التي يقع استغلالها في الصناعات التحويلية مثل الصناعات البلاستيكية وغيرها. كما كان يتوافد على تونس حوالي مليون ونصف مواطن ليبي (للسياحة أو العلاج أو الاستشفاء) وهو نفس عدد التونسيين الذين كانوا يتوافدون على ليبيا سنوياً سواء للتجارة أو العمل.⁽²⁾ هذه الصورة تغيرت تماماً بعد عام 2011، وحل التخبط وعدم الاستقرار شأن العلاقة بين البلدين ولا سيما في المناطق الحدودية، فالمدن التونسية الملاصقة للحدود تأثرت كثيراً بغياب السلطة المركزية في ليبيا، وصارت التجارة غير الرسمية والتهريب للذات تقنات منهما آلاف الأسر سبل العيش في تلك المنطقة هما السائدان في الحياة الاقتصادية. فيما ظهر للعيان تهديد من قبل الجماعات المؤدلجة التي وجدت في تلك البيئة الجديدة مناحاً ملائماً للتحرك الحر، ولا سيما من الجانب الجغرافي الليبي من المشاكل التي تسببها تلك الجماعات، وسعيها نحو تنفيذ برامجها وأيديولوجياتها الرافضة لأشكال الدول القائمة في المنطقة.

خلاصة القول أن المناطق الحدودية المحيطة بليبيا تعد عنصراً خطراً ومؤثراً على كل المناطق الحدودية خاصة حيث الصحراء الشاسعة وجماعات التهريب، والجريمة المنظمة، والتجارة غير الرسمية، والتحركات الحرة والواسعة للجماعات الإسلامية عبر كل حدود تلك الدول المتجاورة. إن هذا ما يؤكد تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا بالقول إنه بالرغم من أن تنظيم الدولة الإسلامية لم يعد يسيطر على أراضٍ، فإنه لا يزال ينشط في ليبيا ويحتفظ بالقدرة

(1) عبد اللطيف الحناشي، «العلاقات التونسية - الليبية بعد الثورتين تراجع اقتصادي سياسي»، قناة العربية.

مرجع سبق الإشارة إليه.

(2) المرجع السابق.

على شن هجمات إرهابية معقدة، ولا تزال ما تسمى بـ«وحدات الصحراء» التابعة للتنظيم تعمل في الهلال النفطي، وفي المنطقة الوسطى حول الجفرة، وكذلك في جنوب ليبيا، وهناك خلايا نائمة في أجزاء أخرى من البلد، منها المنطقة الغربية، ويتعزز ذلك الوجود بانتقال عدد من عناصر التنظيم إلى ليبيا بعد طردهم من العراق والجمهورية العربية السورية»⁽¹⁾.

ب- الدول الغربية

دخلت الدول الغربية (دول أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية) في الشأن الليبي منذ البداية. لم يكن هذا التدخل مستغرباً باعتبار أن ليبيا تعد مخزناً للنفط والغاز اللذين يعدان أمراً إستراتيجياً ملحاً بالنسبة إلى كثير من الدول الأوروبية، إضافة إلى ذلك فالساحل الليبي هو الأطول المواجه لأوروبا، ويشكل تهديداً مباشراً فيما يتعلق بقضية الهجرة الإفريقية. كما يكمن عدم الاستغراب الغربي بسبب الرغبة في التخلص من نظام معمر القذافي الذي كان عنصراً مقلقا لسياسات الاستغلال والطمع الأوربي لشعوب القارة الإفريقية، ولا سيما ما كان يحدث عليه، في سنواته الأخيرة، من مشاريع اقتصادية ومالية تخص إفريقيا.⁽²⁾

كان مدخل التدخل العسكري الدولي لإنقاذ المدنيين في بنغازي سريعاً غير مسبوق وهذا يدل على حيوية المصالح التي ينظر الغرب إليها في ليبيا، لعل أهمها العوامل الاقتصادية والجغرافية والديمقراطية حسب وجهة النظر الغربية.⁽³⁾ كما تبرهن مواقف دول أوروبا والولايات المتحدة تجاه قيادة قوات حلف الناتو التنافس وتضارب المصالح بينها.⁽⁴⁾ ثمة من يرى أن إيكال حلف الناتو لتنفيذ قرار مجلس

(1) منشورات مجلس الأمن، «تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة في ليبيا»، (12 / 2 / 2018)، ص 6.

(2) منى حسين عبيد، «أبعاد تغيير النظام السياسي في ليبيا»، مركز الدراسات الدولية ببغداد، العدد 51، (ب. ت.)، صفحات 35-36.

(3) Xian, W. (2012). An Analysis of the EU's Military Intervention against Libya (Vol. 6, No. 4). Working Paper Series on European Studies Institute of European Studies Chinese Academy of Social Sciences. P.2.

(4) Fatma Yayci, The 2011 Libyan Civil War: From the Four-Decade Qaddafi Rule to the French-Led NATO in-

الأمن الدولي رقم 1973 الذي يقضي بحماية المدنيين والحظر الجوي، الولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا، وبريطانيا، وإيطاليا خاصة الساعية أصلاً إلى التدخل في ليبيا للمحافظة على مصالحها وتوسيعها من خلال زيادة استثماراتها في قطاع النفط الليبي المغربي لهذه الدول لما يتمتع به من قرب لموانئها ومميزات كثيرة يأتي في مقدمتها جودته.⁽¹⁾

وفي حين كان تدخل حلف الناتو مؤثراً في إزاحة العقيد القذافي من السلطة، لم يصحبه، فيما بعد، مساعدة للشعب الليبي في تخطي العقبات التي يواجهها. فهل كان الأوروبيون لا يدركون أن ذلك التدخل سيؤدي إلى هذا الانعدام الأمني المذهل والفراغ السياسي وصعوبة إعادة البناء في هذه المنطقة المفعمة بالفقر السياسي والإداري؟⁽²⁾ إن الشعور العام لدى الكثير من الليبيين يبين عدم رضاهم عن التدخل الأوروبي في الشؤون الداخلية للبلد، إضافة إلى الشعور العام بأن الجانب الأوروبي ولا سيما بريطانيا منحازة إلى المعسكر الذي يقع تحت هيمنة جماعة الإخوان المسلمين. إن السؤال الذي يبرز هنا، يتمحور حول هذا التجاهل الأوروبي وهو لماذا يميل الأوروبيون إلى التعامل مع الجماعات الليبية الإسلامية وفي ذات الوقت يغضون النظر عن المؤسسات التي تواجه تلك الجماعات؟. صحيح- حسب ما أشارت إليه بعض من أجهزة الإعلام- أن الأمريكيين والفرنسيين شاركوا في بعض الحملات العسكرية حيثما كان الأوروبيون يستهدفون بعض

tervention, a Master Thesis, Department of International Relations, **Ihsan Dogramaci Bilkent University**, Ankara, (January 2016), pp. 70-71.

(1) ديدى ولد السالك، «مخاطر استمرار النزاع الليبي على التحول الديمقراطي في منطقة المغرب العربي»، في مجموعة الخبراء المغاربة، الأزمة الليبية وتداعياتها على منطقة المغرب العربي، مركز الدراسات المتوسطية والدولية، عدد 6، (سبتمبر: 2011)، ص 5.

(2) Varvelli, A. (2014). Europe and the libyan crisis: a failed state in the backyard. ISPI Analysis, (237). March 2014, p.2.

انظر أيضاً (المرجع التالي ص 57، وقد سبق ذكره):

Mattia Toaldo, "Europe: Carving out a New Role", in Karim Mezran and Arturo Varvelli, **Foreign Actors in Libyan's Crisis**.

القيادات المعروفة لديهم، لكنهم لم يلتفتوا إلى عدم الاستقرار والتشتت الداخلي والاضطرابات المتنوعة المصادر التي يعيشها الليبيون منذ 2011.

ج- الأمم المتحدة

ما قدمته الأمم المتحدة بعد انتهاء الصراع في ليبيا يماثل دورها التقليدي الذي تقدمه عادةً في مثل هذه الحالات. الاستثناء الوحيد في هذه الحالة هو القراران رقما 1970 و1973 القاضيان بحظر الطيران فوق الأراضي الليبية، وتكليف الأعضاء بإمكانية التدخل على الرغم من تناقض هذا الأخير مع ميثاق الأمم المتحدة.⁽¹⁾ لا أعتقد أن أحداً ما يشك في أن هذا التوجه جاء بناء على ما تريده الدول الكبرى. إن الجلسة التي أقر فيها ذلك القرار عكست وفسرت كل شيء أمام مرأى العالم كله. فالمصلحة الاقتصادية والأمنية لتلك الدول تطلبتا ما فعله مجلس الأمن في تلك الجلسة.

لكن ذلك لا يمنع من القول إن الأمم المتحدة قدمت على المستوى الإداري والفني ما يمكنها عمله. لقد قامت بتزويد مجلس الأمن بتقارير دورية عن الأوضاع التي تعيشها كل المناطق الليبية، كما سخرت كثيراً من لجان الخبرة والخدمات اللوجستية لتعليم الشعب الليبي إجراءات العملية الانتخابية وكيفية الممارسة الديمقراطية. وغيرها مما تتطلبه العملية الانتقالية.

ومع ذلك، فقد بدت مندوبية الأمم المتحدة بعيدة عن الواقع الذي تعيشه ليبيا في هذه الفترة. إذ أظهر مندوبو الأمين العام الثلاثة الذين عملوا في هذه الوظيفة انحيازاً للمليشيات والإيديولوجيين في غرب البلاد. إضافة إلى ذلك، يظهرون تناقضات في مواقفهم وتفسيراتهم لما يحدث في أرض الواقع، ومن ثم، فقد أظهر رجل الشارع في ليبيا عدم ثقته وارتياحه لأعمالهم.

(1) Joy, A. P. (2011). The Crisis in Libya. ORF ISSUE BRIEF, Issue Brief #28, April, P. 12.

إن دخول مندوب الأمم المتحدة في بعض الشؤون الداخلية مثل مسودة الدستور يعد تدخلاً سافراً بكل معني الكلمة، وهو يعكس، بصرف النظر عن التدخل الدولي، فشل هذه الدولة وانبطاحها الكامل للقوى الخارجية، وعدم القدرة على تحمل مسؤوليات بناء الدولة من جديد.

7- انتشار ثقافة الفساد:

إن التجربة المريعة التي عاشها الشعب الليبي على مدى ما يقرب من نصف قرن من الزمان، ساهمت في خلق أنماط مختلفة من الفساد الإداري والمالي. فلقد كان النظام السابق مهتماً فقط بالشأن الأمني الذي يحفظ له البقاء أكبر أمد ممكن وفي حقيقة الأمر، كان ذلك النظام مشترئاً سخياً للولاءات، هذا الأمر ساهم في انخفاض مستوى الولاء الوطني لدى المواطنين.

تأسيساً على ما سبق، يمكن القول إن الفساد المالي والإداري ظاهرة برزت حتى قبل سقوط النظام السابق. هذا ما يؤكد مقال تناول هذا الشأن حيث أشار كاتبه إلى «أن ليبيا لم تكن قبل العام 2011 في موقع جيد على مؤشرات الفساد التي تصدرها المراكز وهيئات البحوث العالمية، حتى ما قبل «17 فبراير» كانت هناك تجاوزات كثيرة في عدد من المجالات الاقتصادية كان التعامل الرسمي معها مهانداً، لكن ما يمكن أن نسميه «الطامة الكبرى» في ليبيا بدأ بعد أحداث 2011، بعد غياب تام لسيطرة الدولة ودخول ليبيا في مرحلة جديدة من سيطرة الميليشيات التي أول ما وضعت أمام أعينها مقدرات البلاد المالية والنفطية لتبدأ مرحلة ممنهجة من الفساد جعلها في أسوأ سلالم الفساد في العالم»⁽¹⁾.

ووفقاً لتقرير منظمة الشفافية الدولية حول مؤشر مدركات الفساد لعام 2018، «جاءت ليبيا ضمن الدول العشر الأكثر فساداً في العالم. وبحسب هذا التصنيف الجديد، جاءت ليبيا في مركز 170 عالمياً من بين 180 دولة، برصيد

(1) شريف الزيتوني، «الفساد في ليبيا: سبع سنوات من التمدد»، تونس، (4/ 2018/3).

17 نقطة فقط من أصل مائة نقطة، متقدمة مركزًا واحدًا عن تصنيف العام الماضي، الذي احتلت فيه المركز 171 عالميًا، والمركز السابع عشر عربيًا وهذا وضعها بين الدول الخمس الأكثر فسادًا بين الدول العربية»⁽¹⁾.

الأمر الأكثر سوءًا في هذا المشهد، أن ظاهرة الفساد تسري في كل مستويات الإدارة، سواء في الأجهزة التشريعية والتنفيذية وغيرهما من اللجان، وفي المؤسسات التعليمية والاستشفائية، والخدمية. وغيرها. لقد أصبحت هذه الظاهرة ثقافة تسود جميع مظاهر الحياة الرسمية وغير الرسمية. ومن هنا يمكن القول إن هناك أصواتًا غير قليلة تسعى إلى إبقاء أحوال التشطي والانقسام على ما هي عليه وذلك من أجل استمرارية النهب والاختلاس.

خامسًا: تأثير الازدواج التنظيمي للدولة الليبية في عدم إمكانية تحقيق المصالحة الوطنية

كشفت انتخابات أعضاء المؤتمر الوطني العام في 7/ 7/ 2012 عن غياب الوعي السياسي والمجتمعي وعن عمق التأثير القبلي في توجيه سلوك الناخب الليبي. كان جُلّ الناخبين من الذين لم يمارسوا لعبة الانتخابات البرلمانية من قبل، فقد مضى ما يقرب من نصف قرن على آخر انتخابات برلمانية أجريت في ليبيا في العهد الملكي. ومن ثم جاءت ممارساتهم لهذه اللعبة مدفوعة بالفقر وغياب التقويم الموضوعي الوطني للمرشحين.

على صعيد المصالحة الوطنية، ظهر المؤتمر الوطني العام كارثيًا على صعيد المصالحة الوطنية. فقد جاءت نتيجة ذلك الجسم الذي يفترض أن يؤسس لوضع دستور للبلاد، ويوضح خارطة طريق قادرة على معالجة كل تحديات المرحلة الانتقالية.

(1) منشورات منظمة الشفافية الدولية، ليبيا: ضمن الدول العشر الأكثر فسادًا في العالم:

<http://Sada.Ly/292019/1/>

وفي واقع الأمر أُجريت انتخابات المؤتمر الوطني العام في بيئة تعوزها الثقافة السياسية، إذا إن الليبيين لم يمتلكوا منذ استقلال بلادهم عام 1951 فرصاً لامتلاك تجربة ديمقراطية صحية⁽¹⁾. كما كانت اختيارات الليبيين مدفوعة بثقافة اجتماعية يُقوم فيها الأفراد بمظاهر سلوكية شخصية لا علاقة لها بأدائهم الوظيفي، ناهيك بعوامل الانتماء القبلي والقرباة والجهوية والهيام القاصر ببعض الشخصيات المرشحة. كان مفهوم الوطن واحتياجاته في هذه المرحلة أمراً غائباً بامتياز. في هذه البيئة، استطاعت الجماعات المؤدلجة أن تجد فرصاً للهيمنة على المؤتمر حيث النجاح فيه سيمنحها مجاًلاً لتوجيه كل البنى التأسيسية كالدستور والوجود في الوظائف العليا والوسطى والسيطرة على المال العام.

لقد استمر العيب الوطني لأولئك المؤدلجين الذي ظفروا بمقاعد في المؤتمر الوطني العام إلى أن تمسكوا بإجراءات شكلية وقت أن فشلوا في انتخابات مجلس النواب. لقد أظهرت تجربة ذلك المؤتمر أن الليبيين لم يمتلكوا منذ إنشاء دولتهم تجربة ديمقراطية تساعد على زرع الثقافة السياسية التي تؤمن بحق الاختلاف، وحرية التعبير والحوار السياسي والاجتماعي الذي يضمن السلام المجتمعي⁽²⁾. ما كان لأولئك المؤدلجين التمسك بالإجراءات الشكلية لو كانت مصلحة الوطن تعلق على رؤاهم الحزبية الضيقة. لم يكن المثقفون الليبيون والنخب السياسية المتخمة بالفقر السياسي والوطني على إدراك لكيفية توظيف المؤسسات التي تقوم على روح القانون - وليس شكله - وتقوم على حسن الموالاة للدولة.

ومن خلال هذه التجربة المؤلمة ظهر أن القيم التقليدية الليبية تحتاج إلى وقت طويل وجهد كبير ومكثف كي تتواكب مع الطموحات والتوق السياسي لتأسيس دولة ديموقراطية مدينة. وفي واقع الأمر بقي التراث السياسي للقذافي المتعلق بالتهميش والإقصاء قابلاً في عقلية السياسيين وعامة الناس. لقد قاد هذا الأمر

(1) (2015). Islamist Movement in Libya: Chances and Challenges of Political Power. Friedrich Ebert Foundation, Libya Office, p. 8.

(2) المرجع السابق، ص 8.

إلى اختلافات وصراعات متجددة في المؤتمر الوطني العام، ولا سيما بين كتلتى العدالة والبناء التى تمثل الحركة الإسلامية وتحالف القوى الوطنية الذى يمثل الاتجاه الليبرالى⁽¹⁾.

ثمة من أوضح ما كان يدور فى ذلك المجلس بالقول إنه «منذ وقت مبكر أخذت المؤشرات تتزايد وتتوالى على أن هناك فئة متحكمة فى مقاليد الأمور داخل المؤتمر الوطنى وفى البلاد عامة، مصرة على فرض رؤيته التى تتفق ومصالحها الخاصة، التى تأتى فى مقدمتها مصالحهم فى التمديد للمؤتمر الوطنى حتى يتمكنوا من تحقيق مآربهم ومصالحهم، من خلال بسط نفوذهم على مفاصل الدولة ومؤسساتها، وذلك لإدراكهم أن المضي فى اتجاه أى انتخاب يعيد القرار والخيار إلى يد الشعب لن يكون فيه مصالحهم، بعد التجربة المريرة التى خاضها الشعب معهم، وبعدما كشفت للناس أساليبهم الملتوية، وألعيهم المختلفة التى تتجه أساساً إلى أمرين: الأول هو عرقلة بناء الدولة، التى تمتلك بالفعل أدوات السلطان القاهر، لفرض القانون على الجميع، ومنع خرقه والتعدي عليه. أما الثانى فهو مواصلة التغلغل فى مفاصل الدولة، وامتلاك أدوات النفوذ والقوة المسلحة، التى تمكنهم من فرض مواقفهم وآرائهم واختياراتهم بقوة السلاح والإرهاب، عندما يفشلون فى تمريرها وفرضها من دون قوة ومن دون سلاح»⁽²⁾.

إضافة إلى ذلك، فإن تكاثر الميليشيات المسلحة وبرز حركات أخرى بخلفيات أيديولوجية غريبة على المجتمع الليبى تحاول فرض تأثيراتها وتأمين مكاسبها المالية عن طريق القوة، واستخدام مثل هذه الميليشيات من قبل بعض الكتل البرلمانية لتمرير توجهاتها بالإكراه - يظل عاملاً معبراً عن الفقر الوطنى الذى صاحب هذه التجربة.

الخلاصة أنه قد «عجزت السلطة التشريعية ممثلة فى المؤتمر الوطنى العام عن

(1) المرجع السابق، ص 8.

(2) يونس فنوش، «اللعبة التى نسفت مقترح لجنة فبراير»، 29 / 3 / 2014.

صياغة سياسات عامة وقوانين وقرارات قادرة على نقل المجتمع الليبي بطريقة سلسلة من المرحلة الانتقالية إلى مرحلة الاستقرار السياسي والمؤسسي، ويرجع ذلك إلى حالات التشرذم والانقسامات الأيديولوجية والسياسية التي هيمنت على أعمال المؤتمر وحدت من إمكانية التوصل إلى سياسات عامة وقرارات تتعامل بشكل فعال مع متطلبات المرحلة ومقتضيات الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي⁽¹⁾.

أدى سوء أداء المجلس الوطني العام إلى أن يفقد المواطنون الثقة في عملية الانتخابات النيابية، ومن ثم جاءت نسبة المشاركة في انتخابات مجلس النواب هزيلة جداً لا تعبر عن اهتمامهم بمرحلة انتقالية لبناء دولة. من هنا جاء الانتخاب عشوائياً عاكساً عدم المبالاة تلك. تميزت الفترة النيابية التي طالت أكثر مما هو محدد لها بعدم الالتزام بالواجبات الوطنية التي يفترض أن تكون مقدسة. إن واقع الحال يبين أن لعبة المال والمصالح هي اللغة الغالبة. في هذا المشهد فما رآه المواطن العادي هو انصراف أعضاء مجلس النواب عن حضور الجلسات، والمقاطعة، ومناقشات لا ترقى إلى مستوى الإحساس بالمسؤولية الوطنية، هدر للمال العام في رحلات إلى الخارج، ونفقات إقامة، وكأن مساحة ليبيا الشاسعة لا تتطابق مع مناقشاتهم، وخدمات تقدم لذوى القربى وأبناء العمومة، ومناكفات ساذجة، وصدامات كاذبة، إلى غير ذلك من السلوكيات المخجلة.

من جهة أخرى، فإن البيئة المحيطة بمجلس النواب تزيد من رداءة أدائه، فهو لا يمتلك سيطرة كاملة على المؤسسات الرئيسة المهمة في الدولة مثل المصرف المركزي، والمؤسسة الوطنية للنفط، والمؤسسة الوطنية للاستثمار. إن هذا يعني أن المجلس لا قوة فعلية له على شؤون الدولة. والحقيقة أن المرء لا يستطيع أن يخمن ماذا سيكون عليه الحال لو كانت تلك المؤسسات تحت سيطرة مجلس

(1) محمد زاهي المغربي، «تقويم مقترح لجنة شكل الدولة ونظام الحكم»، ورشة عمل حول صناعة الدستور في ليبيا: دراسة لجوانها الإجرائية والموضوعية، جامعة بنغازي، مركز البحوث والاستشارات: مركز دراسات القانون والمجتمع، (1-2/ 2015/3)، ص 20.

النواب وكذلك الحكومة المؤقتة، وفي المقابل ماذا سيكون الحال لو كانت تحت سيطرة مجلس الدولة أو حكومة الوفاق الوطني، إذا كانوا جميعاً لا يعيرون اهتماماً للمصلحة العامة وأموال الشعب.

ومن ثم فإن هذا التشرذم الذي تشهده البلاد يقودها إلى حالة مهمة يصعب التنبؤ بها أو استشراف مستقبلها. ووسط هذا التشوش والازدواجية التنظيمية، يُطرح التساؤل حول القضايا محل الخلاف كيف يمكن لهذه السلطات المنقسمة أن تحقق مصلحة وطنية؟ ويمكن توضيح ذلك في النقاط التالية:

1- وحدة المؤسسة العسكرية والأمنية

يشكل وجود المؤسسة العسكرية قضية جدلية منذ انتفاضة 2011. فقد ظهر على الساحة الوطنية جدل يتمحور حول مدينة الدولة وضرورة خضوع المؤسسة العسكرية للسلطة السياسية، وفي الجانب الآخر، ثمة من يرى أن الدولة الليبية تواجه حالة إعادة بناء، وأنها تعيش في حالة من الفوضى والتصدع، وغياب المؤسسات التي يمكن لها أن تحافظ على شيء من هيبة الدولة، ومن المعروف أن منظومة الأمن القومي انهياراً تاماً منذ البداية، وهو الانهيار الذي فاقم منه التدخل الدولي ضد نظام القذافي⁽¹⁾. ومن ثم فالأمل معقود على إعادة المؤسسة العسكرية لإعادة ميلاد الدولة ووحدة أراضيها.

عملياً، خاض الليبيون تجربة غياب المؤسستين العسكرية والأمنية، وشهدوا خلالها ألواناً من الاغتيالات، والتفجيرات لمراكز الأمن والمعسكرات ودور القضاء، وغياب كامل لبعض السلطات الحيوية الخدمية لتسيير حياة المواطنين. ومن هنا ظهرت في المنطقة الشرقية - التي شهدت مشاكل عديدة بسبب استهدافها - الحاجة إلى إعادة بناء الجيش الليبي لتولى إعادة بناء الدولة.

(1) أنس القصاص، «هل يجد الردع الهيكلي من فرص الحرب في الشرق الأوسط؟»، السياسة الدولية (ملحق عن سياسات الردع)، العدد 213، يوليو، 2018، ص 24.

تجدّد الجدال، بعد أن حقق الجيش إنجازات في المنطقة الشرقية من البلاد، حول دوره وعلاقته بالسلطات الأخرى. وما زالت بعض الأصوات، في المجلس الرئاسي والمجلس الأعلى للدولة في غرب البلاد يسعون إلى «تجسيم متعمد لوضعية الجيش وصلاحيات قائده العام من خلال النص على أن يكون عمل القائد العام للجيش تحت الإشراف السياسي لرئيس المجلس الرئاسي. ورغم أن هذا الترتيب معمول به في جميع أو أغلب الدول الديمقراطية، فإن المؤسسات السياسية الجديدة في ليبيا ليست منتخبة انتخاباً ديمقراطياً مباشراً، وإنما جاء تشكيل المجلس الرئاسي والمجلس الأعلى للدولة نتيجة مفاوضات أجراها المبعوث الدولي، لذلك، وحتى تُشكّل تلك المؤسسات وفق انتخابات مباشرة، يكون من الأوفق وضع الجيش وقائده تحت الرعاية السياسية من جانب مجلس النواب المنتخب والمعترف به دولياً»⁽¹⁾.

وهكذا لا تزال قضية المؤسسة العسكرية تشكل عقبة تجاه التوافق والمصالحة الوطنية، ولا سيما أن السلطتين التنفيذيتين غير متوافقتين في هذا الشأن. فحكومة الوفاق في الغرب تولي اهتماماً بالجيش متى شعرت بإنجازات الجيش الليبي الذي أعيد بناؤه في منطقة الشرق من جديد وساهم في تحرير كل أراضي المنطقة، إضافة إلى المنطقة الجنوبية. من المهم القول هنا إن التوافق حول هذا الأمر يعد من مقتضيات عودة ليبيا إلى وضعها الطبيعي بل ربما يعد الطريق الوحيد الذي يبعدها عن هواجس الانقسام وعبره يمكن أن تتأسس المصالحة الوطنية.

2- الازدواجية المؤسساتية

أدى تمسك الأعضاء المؤدلجين في المجلس الوطني العام بالإجراءات الشكلية لاستلام مجلس النواب منه مقاليد السلطة التشريعية إلى قيام سلطتين

(1) هاني خلاف، « الخريف الليبي: بين مسؤولية الأطراف الليبية ومسؤولية الأطراف الدولية والعربية»، مرجع سبق ذكره، ص 39.

تشريعتين وسلطتين تنفيذيتين في شرق البلاد وغربها. إضافة إلى ذلك فقد وصل حد الانقسام في فترة من الفترات إلى ثلاث وزارات، اثنتان منهما في الغرب والأخرى في الشرق. كان يفترض أن تكون الأخيرة حسب نصوص الإعلان الدستوري، وكذلك الاتفاق السياسي فيما بعد في الشرق⁽¹⁾، لكن ذلك التمسك أفضى إلى أن تنتقل الحكومة إلى الشرق وتتخذ من مدينة البيضاء مقراً مؤقتاً لها.

لقد قادت هذه الازدواجية البلاد إلى وضع مؤثر على صعيد الوحدة الوطنية وكذلك على صعيد مستوى المعيشة. فقد تراجع معدل الاتصال بين أفراد الشعب الذين فضلوا الانكماش في بوتقة القبيلة بحثاً عن الأمان. من المعروف وفقاً لعلماء السياسية أن مستوى الاتصالات بين الأفراد لها أهمية قصوى في تكامل الشعوب ووحدتها. غياب السلطة المركزية مزّق البلاد إلى التجمعات السكانية التي سبقت نشوء هذه الدولة الحديثة، وبما أن المجتمع الليبي مجتمع قبلي بامتياز، فقد برزت بروزاً قوياً عنيقاً أيضاً مظاهر الغنيمة والغلبة فيما يتعلق بالوظائف ذات العلاقة بالمال والنفوذ خاصة. إن هذه الصورة تزداد قتامة إذا ما أدركنا أن 84% من السكان يعيشون على مرتبات من القطاع العام⁽²⁾، وأن الإنتاج المحلي الإجمالي هبط بمعدل 8% في عام 2016، إضافة إلى انهيار مستوى الخدمات الصحية، وانتشار الأمراض، وتلوث البيئة، وارتفاع مستوى أسعار كل السلع، ناهيك بفقدان السيولة في المصارف. الواقع إن هذا الأمر ساهم كثيراً في تدهور مستوى المعيشة وضياع الخدمات الأساسية. كل ذلك يستدعي الآن بذل مجهودات كبيرة لإعادة البلاد إلى عهدتها السابق لعام 2011.

إن واقع الحال يبين أن هذا الانقسام أنتج بيئة مليئة بالذل والإحباط وفقدان الكرامة الإنسانية بالنسبة إلى المواطنين، في ذات الوقت الذي يتمتع فيه الفاعلون السياسيون بمزايا سافرة تعكسها المرتبات والسياسة السياسية.

(1) ينظر: المادة (30) من الإعلان الدستوري، الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي، 2011/8/3، بنغازي.

وكذلك المادة (1) من الاتفاق السياسي، الصخيرات، المملكة المغربية.

(2) ACAP, Crisis Profile: Libya, June 2016, p.4.

3- اللامركزية المؤسساتية

ورث الليبيون نظامًا مركزيًا صُمم أساسًا لضمان أمن معمر القذافي بالدرجة الأولى بعيدًا عن مفاهيم التنمية المكانية. فقد نقل القذافي كل المؤسسات الرئيسة من مدينة بنغازي، حيث مقارها الرئيسة، إلى مدينة طرابلس حيث مقر إقامته. عانت ليبيا كثيرًا من هذه المركزية المفرطة، وظلت تنخر في مستوى الأداء الإداري سنين طويلة. إن اتساع مساحة ليبيا لا يستقيم معها مثل هذا النوع من النظام الإداري بل يتطابق مع ظروفها الجغرافية نظام اللامركزية المؤسساتية حيث تتوسع المؤسسات في مدنها المختلفة ولا تتركز في مدينة واحدة أو مدينتين.

لكن ما تشهده ليبيا في هذه الفترة هو التمسك بالوضع السابق للمؤسسات وصراع مالي ومصلحي واضح. يرى المتمسكون بالوضع المؤسسي الموروث من النظام السابق أن الحديث عن اللامركزية المؤسساتية هو دعوة للانفصال، متناسين أن المحرك الرئيسي لانتفاضة فبراير عام 2011 كان التهميش والمركزية المفرطة للنظام السابق.

4- مشروع الدستور

لا يستقيم أي نظام سياسي إلا باستناده على قاعدة دستورية واضحة تعكس اتفاق أفراده على أسس عامة تعكس رغبتهم في الانتماء إليه. في ليبيا، لا يزال مشروع الدستور - رغم هذه الفترة الطويلة التي قضتها لجنة إعداده - محلاً للجدل والتحاور بين فئات الشعب، منهم المؤيد ومنهم المتحفظ. عوضًا عن تعيين أشخاص من ذوي الخبرة في العلوم ذات العلاقة بشؤون نشأة الدول، وكان من غير الحرج لو أستعين بأشخاص يشهد لهم بالعلم والخبرة في شؤون الدساتير - ذهبت ليبيا إلى الأسلوب الانتخابي المقنن والمحدد بستين عضواً موزعين بالتساوي على المناطق الثلاث، ووجوب تمثيل مكونات المجتمع الليبي ذات الخصوصية اللغوية

والثقافية⁽¹⁾. إن هذا الأسلوب فتح الباب على مصراعيه لسلوكيات المحاصصة، والجهوية، وتسريب المؤدلجين، والمتلونين، والبراغماتيين الذين تدفعهم المرتبات السخية لأن يقوموا بفعل ما تريده جهات أخرى ليس لها علاقة بما يحتاجه الوطن من ترتيب. حفلت تلك اللجنة بقلّة من المخلصين ومن الذين يمتازون بشفافية عالية ووطنية، لكنهم كانوا قلّة ولم يستطيعوا التأثير بسبب العدد والضغط الخارجي والتزوير.

ومن ثم، أنتجت اللجنة مسودة دستور فارغة المحتوى لا تُمكن قارئها من معرفة أي نظام حكم سيحتكم إليه الليبيون ويتعايشون في ظلّه، وأي نوع من العلاقات ستسود بين سلطاته الرئيسة، إذ جاءت النصوص ذات طبيعة إنشائية. كان من المفترض أن تتضمن القواعد العامة التي يقوم عليها الحكم والمبادئ الأساسية الرئيسة الأخرى التي يتفق عليها أفراد الشعب أو لا يتفقون. بهذا يكون الاستفتاء على الدستور إجراءً ذا معني. أما الاستفتاء على مسودة دستور فلم تترك شيئاً في المجتمع إلا وذكرته وأحالاته فيما بعد إلى أن تتولاها القوانين العادية.

الخطورة في هذا الأمر تكمن في انعدام وعي أفراد الشعب بالأنظمة السياسية والدستورية نتيجة الفترة الطويلة التي قضاها النظام السابق في معاداته للعلوم الدستورية، وربما كان خلو البلاد من المتخصصين في هذه المجال يرجع إلى هذا السبب. ومن هنا، فإن الاستفتاء في أي نتيجة سيفضي إليها لا يعبر عن جودة الدستور أو عدم صلاحيته. ورغم ذلك، يعطي الاستفتاء على الدستور مؤشرات نسبية عن المدى الذي يكون عليه التوافق والرغبة في التعايش والاستعداد للمصالحة.

5- الاتفاق السياسي

يعاني الليبيون من عجز في بناء دولتهم بعدما أضحت في فراغ سياسي كامل

(1) المادة (30)، الإعلان الدستوري، المجلس الانتقالي.

بعد 2011. وهنا أصبحوا في اختبار تاريخي، يتطلب منهم إنجاز ما فعله الأجداد في أواخر الأربعينيات وبداية الخمسينيات، رغم اختلاف الظروف الدولية والمحلية. ففي ذلك الحين، لم تكن ليبيا دولة نفطية، ولم تكن للشركات الغربية مصالح، ولم يكن هناك اعتماد إيطالي على الغاز الليبي، ولم تكن هناك هجرات إفريقية إلى الشمال، ولم تكن هناك مخاوف فرنسية. كان هناك فقط قطبان رئيسان متحكما في شؤون العالم، من حسن الطالع، أن كان القطب الشرقي أضعف من أن يتحمل عبء إنشاء دولة جديدة، ومن ثم، تولى القطب الغربي ذو الإمكانيات الكبيرة إنشاء دولة جديدة نعرفها اليوم باسم ليبيا. اليوم تعود نفس الصورة ولكن في ظروف ليبية غير تلك التي كانت سائدة قبل الاستقلال وبانفراد القطب الغربي الرأسمالي برسم شؤون العالم. من أجل ذلك وقف الاتحاد الأوروبي، والدول الأوروبية ذات المصالح الأكثر في ليبيا، والأمم المتحدة برسم معالم الاتفاق مدعومين بالفاعلين الليبيين ممن يمتلكون استعدادا لاستدعاء بعض الجهات الأجنبية للتدخل في ليبيا. هذا الأخير، وضع بتأثير من قبل الأمم المتحدة المنفذة دوماً لتوجهات السياسة الخارجية للدول الغربية. من هنا، جاء إخراج الاتفاق السياسي راسماً لوظيفة السلطة التنفيذية (المجلس الرئاسي)، ومؤكداً لوجود جسم آخر وهو المجلس الأعلى للدولة، الذي لم يظفر أعضاؤه بنجاح في انتخابات البرلمان.

6- الملتقى الوطني الجامع

بسبب الفشل في الوصول إلى توافق، بين الجهات الرسمية الشرعية والجهات التي رسمت عبر الاتفاق السياسي، يبدو أن الأمم المتحدة ومندوبها غسان سلامة ذهبا إلى ابتداء ملتقى وطني جامع يضم قوى حية ليست من ضمن البارزين الذين أثبتوا - حتى الآن - عجزهم وسعيهم على ديمومة المرحلة الانتقالية التي وجدوا فيها بيئة مناسبة للعبث بأموال الدولة. من هذا، فالملتقى الوطني الجامع

- كما أشار غسان سلامة⁽¹⁾ يهدف إلى استنباط رأى غالب ليبي، قد يعالج الفشل الذي أفصحته الأجهزة القائمة مثل مجلس النواب والمجلس الأعلى للدولة والمجلس الرئاسي، ويحدث تمثيلاً أوسع قد يساعد على إصلاح المسار الدستوري، والتأسيس للشراكة في القيم.

الخاتمة

من خلال دراستنا لأوضاع السلطين التشريعية والتنفيذية ومدى الدور الذي قاما به تجاه المصالحة الوطنية المرجوة في ليبيا في هذه الفترة الحرجة، يمكننا استنباط النقاط التالية:

1. أن المجتمع الليبي يمر منذ عام 2011 بمرحلة انتقالية يسودها التشوش وعدم الثقة في البنى التنظيمية المزدوجة القائمة التي ساهمت في زيادة حالة الانقسام.
2. أن دخول المجموعات المؤدلجة أثر في تغيير مسار انتفاضة 2011 وأوضح أن هناك انشطاراً في أهدافها. هذا الأمر يمثل أحد العوامل المؤثرة في عدم التوافق الوطني.
3. بروز ظاهرة الاستقواء بالأجنبي، إذ اتجهت بعض الجماعات إلى استدعاء جهات أجنبية بغية فرض رؤيتها. إن مسألة الاستقواء هذه تعد بكل المعاني خيانة كبرى، واستخفافاً بمفهوم قدسية الوطن.
4. كما أن اعتقادها بأن ليبيا ساحة للصراع فيه شيء من الصحة والكثير من المبالغة، لكن الأمر الذي يغيب عن الذهن أن العالم غير مهتم بليبيا، وأنها ليست في قلب الضمير العالمي. ليبيا مكان للنفط والغاز فقط، وهي موقع جغرافي مزعج لأوروبا بالنسبة إلى الهجرة الإفريقية.
5. غياب الجيش الموحد الذي هو عماد أي محاولة لبناء الدولة من جديد،

(1) لقاء تلفزيوني مع غسان سلامة، قناة الأحرار (2019 / 3 / 11).

والتخوف غير المبرر من إعادة بناء القوات المسلحة القائمة في شرق البلاد. وفي الوقت نفسه، يُغض النظر عن التحالف القائم بين الميليشيات وحكومة الوفاق في غرب البلاد، وما يسببه هذا الأمر من تعميق للفرقة والانقسام. 6. بروز سلوكيات المغالبة والصراع على الثروة من قبل الأفراد العاملين في سلطات الدولة جميعها وهذا يزيد من تفشي الفساد وزيادة حدته. 7. يتضح من نصوص مسودة الدستور ومن أعمال المجلس الرئاسي، ومن بعض القوانين والقرارات التي تصدر أن هناك سكونًا عن مطالب اللامركزية، هذا الأمر نراه خطرًا؛ لأن هذه المطالب هي أساس انتفاضة فبراير وهي قابلة للانفجار في أي وقت.

من هنا يمكننا القول إن السلطات التشريعية والتنفيذية القائمة حاليًا قد أثبتت عدم كفايتها وعدم قدرتها على إدارة المرحلة الانتقالية بما فيها من المصالحة الوطنية.

المراجع

الوثائق:

- وثيقة مجموعة محاضر الجمعية التأسيسية ولجنة الدستور المنبثقة عنها، 1950.
- دستور المملكة الليبية، 1951.
- دستور المملكة الليبية، 1963.
- الإعلان الدستوري الصادر في 2 شوال 1389 الموافق 11 /12/ 1969.
- إعلان سلطة الشعب، مدينة سبها: ليبيا، 2 /3/ 1977.
- الإعلان الدستوري، المجلس الوطني الانتقالي
- الاتفاق السياسي الليبي، الصخيرات، المملكة المغربية.

القرارات:

- قرار الجمعية العامة رقم (924) الصادر في الدورة (10) بتاريخ 9 /12/ 1955.
- قرار الجمعية العامة رقم (1303) الصادر في الدورة (13) بتاريخ 1958.
- قرار الجمعية العامة رقم (1528) الصادر في الدورة (15) بتاريخ 15 /12/ 1960.

التقارير:

- البنك الدولي، مجموعة التنمية الاقتصادية والاجتماعية منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تقرير اقتصادي عن ليبيا (مايو 2006).
- منشورات المنظمة الدولية لحقوق الإنسان، «ليبيا من أقوال إلى أفعال: ضرورة الإصلاح في مجال حقوق الإنسان»، المجلد 18، رقم 1، (E)، (يناير: 2006).

- الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان عن حالة حقوق الإنسان في ليبيا بما في ذلك مدى فعالية تدابير المساعدة الفنية وبناء القدرات التي انتفعت بها حكومة ليبيا، مجلس حقوق الإنسان، الدورة 34، (مارس: 2017).
- منشورات مجلس الأمن، «تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة في ليبيا»، (12 / 2 / 2018).
- التقارير المتكررة الصادرة عن ديوان المحاسبة، وتقارير النائب العام الليبي.

الكتب:

- المنصف وناس، الشخصية الليبية: ثلوث القبيلة والغنيمة والغلبة، تونس: الدار المتوسطة للنشر، 2014.
- مجموعة كتاب، الأزمة الليبية إلى أين؟، الأردن: مركز دراسات الشرق الأوسط، العدد 13، (مارس: 2017).
- محمود أحمد أبوصوة، جدلية المجال والهوية: مدخل لتاريخ ليبيا العام، ط1، طرابلس: دارالرواد، 2012.
- يوسف محمد جمعة الصواني، ليبيا: الثورة وتحديات بناء الدولة، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2013.
- مجيد خدوري، ليبيا الحديثة: دراسة في تطورها السياسي، بيروت: دار الثقافة، 1966.
- محمد يوسف المقرئ، ليبيا بين الماضي والحاضر: صفحات من التاريخ السياسي، الكتاب الأول، أكسفورد، مركز الدراسات الليبية.
- على عبد اللطيف حميدة، المجتمع والدولة والاستعمار في ليبيا: دراسة في الأصول الاجتماعية والاقتصادية والثقافية لحركات وسياسات التواطؤ ومقاومة الاستعمار 1830-1932، ط2، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1998).

- على عبد اللطيف احميدة، الأصوات المهمشة: الخضوع والعصيان في ليبيا أثناء الاستعمار وبعده، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2009.

The War Report (2017). **Libya: A Short Guide on the Conflict**, Geneva: Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, (June).

كريستوفر س. شيفيس Christopher S. Chivvis وجيفري مارتيني Jeffrey Martini، ليبيا بعد القذافي: عبر و تداعيات

للمستقبل، واشنطن: Smith Richardson Foundation، 2014، ص. X.

- Bakrania, S. (2014). Libya: Border security and regional cooperation. GSDRC Rapid Literature Review). Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham,
- Karim Mezran and Arturo Varvelli (ed.) (2017). Foreign Actors in Libya`s Crisis, Milano: Ledizioni pedi Publishing.
- Tarek Megerisi, "Egypt, Algeria, Tunisia: Neighboring States- Diverging Approaches" in Karim Mezeran and Arturo Varvelli (ed.).
- Ernst Hass (1964). Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization. Stanford, California, Stanford University Press.
- Xian, W. (2012). An Analysis of the EU's Military Intervention against Libya (Vol. 6, No. 4). Working Paper Series on European Studies Institute of European Studies Chinese Academy of Social Sciences.
- Fatma Yayci, The 2011 Libyan Civil War: From the Four-Decade Qaddafi Rule to the French-Led NATO intervention, a Master Thesis, Department of International Relations, Ihsan Dogramaci

- Bilkent University, Ankara, (January 2016).
- Varvelli, A. (2014). Europe and the libyan crisis: a failed state in the backyard. ISPI Analysis, (237).
 - Mattia Toaldo, " Europe: Carving out a New Role", in Karim Mezran and Arturo Varvelli, Foreign Actors in Libyan`s Crisis,
 - Joy, A. P. (2011). The Crisis in Libya. ORF ISSUE BRIEF, Issue Brief #28, April, P. 12.
 - ,(2015). Islamist Movement in Libya: Chances and Challenges of Political Power, Friedrich Ebert Foundation, Libya Office.
 - ACAP, Crisis Profile: Libya, June 2016.
- إبراهيم شرقية، «إعادة إعمار ليبيا: تحقيق الاستقرار من خلال المصالحة الوطنية»، الدوحة: مركز بروكنجز الدوحة، رقم 9، (ديسمبر 2013 : المقدمة).

مقالات:

- مقالة نشرت في مجلة التايم الأمريكية بعنوان «ليبيا: مولد أمة»، الاثنين 1951/12/31
- أنس القصاص، «هل يحد الردع الهيكلي من فرص الحرب في الشرق الأوسط؟»، السياسة الدولية (ملحق عن سياسات الردع)، العدد 213، يوليو، 2018.
- أندرو اينجل وأيمن قرادة، «معركة ليبيا الأخرى»، (تحليل السياسات)، واشنطن: معهد واشنطن لسياسات الشرق الأدنى. 28 يوليو 2014. متاح عبر الانترنت:

<https://www.washingtoninstitute.org/ar/policy-analysis/view/libyas-other-battle>

- منظمة ممكن، النزاع بين مصراته وبني وليد: تاريخ الأزمة، رأى المواطنين في النزاع، سبل الحل والتخفيف: متاح عبر الانترنت: <https://is.gd/iYcTh3>
- على حسن أبو بكر، «ليبيا: الاستقلال واكتساب العضوية»، مجلة العلوم الاقتصادية والاجتماعية، العدد الثاني، كلية الاقتصاد والتجارة، زليتن، الجامعة الأسمرية الإسلامية، (ديسمبر: 2016).
- على محمد جهان، «ليبيا بين الاعتراف الدولي وإعلان الاستقلال (المرحلة الانتقالية) 21/ 11/ 1949- 24/ 12/ 1951»، مجلة البحوث الأكاديمية، العدد الثامن، (د. ت.).
- محمد عبدالحفيظ الشيخ، «المصالحة الوطنية في ليبيا: التحديات وأفاق المستقبل»، مجلة جيل للدراسات السياسية والعلاقات الدولية، العدد 11، الصفحة 37. (د. ت.).
- أبو بكر خليفة أبو بكر (2017) مقترح للمصالحة الوطنية الليبية العميقة والشاملة، موقع تحاليل.كوم: <https://is.gd/ugnXPT>
- مجموعة كتاب، الأزمة الليبية إلى أين؟ الاردن: مركز دراسات الشرق الأوسط، العدد 13، (مارس: 2017).
- يونس فنوش، «اللعبة التي نسفت مقترح لجنة فبراير»، 29/ 3/ 2014.
- إحاطة المبعوث الأممي غسان سلامة إلى مجلس الأمن يوم الجمعة الموافق 2019/1/18، جريدة أخبار بنغازي، العدد 3365، السنة 23، 2019/1/20.
- منى حسين عبيد، «أبعاد تغيير النظام السياسي في ليبيا»، مركز الدراسات الدولية ببغداد، العدد 51، (د. ت.).
- ديدى ولد السالك، «مخاطر استمرار النزاع الليبي على التحول الديمقراطي في منطقة المغرب العربي»، في مجموعة الخبراء المغاربة، الأزمة الليبية وتداعياتها على منطقة المغرب العربي، مركز الدراسات المتوسطية والدولية، عدد 6، (سبتمبر: 2011).
- شريف الزيتوني، «الفساد في ليبيا: سبع سنوات من التمدد»، تونس، (4/ 2018/3/).

- محمد زاهي المغيربي، «تقويم مقترح لجنة شكل الدولة ونظام الحكم»، ورشة عمل حول صناعة الدستور في ليبيا: دراسة لجوانبها الإجرائية والموضوعية، جامعة بنغازي، مركز البحوث والاستشارات: مركز دراسات القانون والمجتمع، (2015 /3/ 2-1)،

رسائل ماجستير:

- حبشي أم هاني وحناني فايزة، تأثيرات الأزمة الليبية على منطقة الساحل الإفريقي: الجزائر نموذجًا، مذكرة معدة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، الجزائر: جامعة زيان عاشور الجلفة، 2017-16.

- مؤتمر صحفي لمدير مكتب مدير التحقيقات بمكتب النائب العام، الصفحة الإلكترونية للاتحاد العام لغرف التجارة والصناعة والزراعة في ليبيا، 2019/1/22.

السلطة القضائية والعملية السياسية

على أبورأس^(*)

غير خافٍ على أحد أن الغاية الأسمى من الدساتير هي تحقيق دولة القانون، تلك الدولة التي تهتم بالضرورة بضمان تحقيق هذا المراد الإنساني الذي يظل مطمئناً بل حلمًا في السياق الديمقراطي والدستوري العربي. فإلى جانب المقومات الأساسية لقيام دولة القانون من وجود دستور وتدرج القواعد القانونية وسمو الدستور والخضوع لحكم القانون والاعتراف بالحقوق والحريات الفردية - ثمة ضمانات أساسية لتحقيق دولة القانون تتعلق بتنظيم أجهزة الدولة تنظيمًا يمنع الاستبداد ويحول دون الطغيان ويقود إلى حماية الحقوق الأساسية للأفراد وحرياتهم العامة، وتتمثل هذه الضمانات في مبدأ الفصل بين السلطات وتنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة والرقابة الدستورية على القوانين وتطبيق النظام الديمقراطي⁽¹⁾.

والجدير بالذكر أن مفهوم دولة القانون يتضمن مفارقة؛ لأن الدولة تمتاز بصلاحيات وضع قواعد قانونية ملزمة لرعاياها ولا يتصور أن تلزمها هي ولا سيما أنها تحتكر سلطة استعمال القوة العمومية، وينبني على ذلك أن سيادة الدولة محدودة بالقانون تحديدًا ذاتيًا بمعنى أنها لا تخضع للقانون إلا بالقدر الذي تريده هي لتحديد سلطاتها، وفي ذات الوقت لا يقبل الشعب المُخضع لسلطة الدولة إلا إذا ضمن خضوعها للقانون والضمان الأساسي لذلك يتمثل في وجود سلطة قضائية مستقلة في الدولة؛ لأن ذلك هو الذي يمكنها من إلزام السلطتين التنفيذية والتشريعية باحترام القانون وإنفاذ نصوصه⁽²⁾.

(*) مستشار بمحكمة استئناف طرابلس.

(1) د. أيمن سلامة، دولة القانون في دساتير دول الربيع العربي، الحالة المصرية، ص 79.

(2) بوبشير محمد قران، انتقاء السلطة القضائية (د.ت.) (د.ن.)، ص 7، 8.

ولا ريب أن استقلال القضاء عن السلطتين التشريعية والتنفيذية ضرورة تستدعيها وظيفته التي تتمثل في الفصل في المنازعات التي تعرض عليه بحياد وطبقاً للقانون. ولا يتصور حياد الحكم وحماية الحقوق والحريات في حالة تبعية القضاء وخضوع القاضي أو توجهات سلطة أخرى⁽¹⁾.

أولاً: استقلال القضاء

يشير البعض إلى استغراق السلطتين التشريعية والتنفيذية للظاهرة السياسية بعكس الظاهرة القانونية حيث تستغرقها وظيفتا التشريع والتنفيذ؛ ومن ثم ليس ثمة مكان لدور ثالث للوظيفة القضائية. وهذا ما دعا البعض إلى أن إنكار وجود سلطة قضائية مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية؛ ومن ثم إنكار أي دور متميز للقضاء عن السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد أن وجود مهمة قانونية متميزة للقضاء أمر يستعصي على الإنكار فهو حقيقة يؤكدتها التاريخ الذي يشهد بأهمية دور القضاء في الحياة القانونية بل بأسبقيته على التشريع⁽²⁾.

ولا مجادلة في أن كلاً من القانون والقضاء ظاهرتان تاريخيتان بحسبانهما ضرورتين من ضرورات التحضر والاجتماع البشريين؛ لذلك تميزت العلاقة بينهما بالتلازم؛ فالوظيفة القضائية ليست مجرد وظيفة عامة بل هي ركن في عالم القانون حيث مبدأ القانون بالاقتصاد، فالقضاء يحقق للقانون حماية ضد عدم فاعليته في المجتمع الإنساني المعاصر⁽³⁾.

وعلى ذلك فإن الوظيفة القضائية بحسب غالب الفقه القانوني تتمثل في

(1) سعاد الشرقاوي، عبد الله ناصف، أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري، القاهرة، دار النهضة العربية 1984 ص 447.

(2) الحسين السالحي، «الوظيفة القضائية سلطة أم مرفق عام»، مجلة بحوث ودراسات قانونية، تصدرها جمعية الحقوقيين، صفاقس العدد 13 لسنة 2017 ص 198.

(3) وجدي راغب فهي، النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات، الإسكندرية: منشأة المعارف 2018، ص 91 وأيضاً أحمد محمد حشيش، نظرية وظيفة القضاء، الإسكندرية دار الفكر الجامعي 2002، ص 7.

رفع عوارض النظام القانوني، أي عوائق فاعلية القانون تحقيقاً لغايته النفعية ويمكن القول إن الوظيفة القضائية بالمعنى السابق بيانه مدارها حماية النظام القانوني وسيادة القانون وإعلاء سلطانه لكنها لا تتدخل إلا إذا طرأ عارض قانوني

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام هل هذا التصور للوظيفة القضائية يجعل منها سلطة مستقلة بذاتها أو يجعل منها مرفقاً عاماً مكلفاً بإسداء خدمة الدولة. ويذهب جانب من الفقه إلى أنه وإن كان الدستور الليبي الصادر سنة 1951 لم يشر صراحة إلى تبني مبدأ الفصل بين السلطات فإنه أقر مبدأ تعدد السلطات وبين حدود ولاية كل سلطة⁽¹⁾.

بيد أن الإعلان الدستوري الصادر سنة 1969 والوثائق الدستورية الأخرى التي أصدرها النظام السابق لم تعترف بأن القضاء سلطة، وينبني على ذلك أن المشرع الليبي في تلك الفترة عد القضاء وظيفة وليس سلطة، وهو ما تأكد فيما بعد بصدر إعلان سلطة الشعب الذي تبني مبدأ وحدة السلطة واحتكار الشعب لها.

في حين يرى البعض أنه ينبغي التمييز بين أمرين: سيادة الشعب المطلقة وهي لا تقبل القسمة أو التنازل أو التعويض وبين ممارسة وظائف الدولة العامة إذ من المستحيل أن يقوم الشعب بكامله بتطبيق القوانين وفض المنازعات إذ لا بد من إيكال الأمر إلى هيئات عامة تتولى القضاء وعلى ذلك فإنه لا تعارض بين مبدأ وحدة السلطة التي يملكها الشعب وحده وبين مبدأ توزيع الوظائف العامة⁽²⁾.

ويؤكد جانب من الفقه أن إنكار كون القضاء سلطة، استناداً إلى أن القضاء يستمد وجوده من سلطة الشعب هو حجة واهية فلا تعارض بين أن يكون

(1) محمد رمضان بارة، استقلال القضاء وفق المعايير الدولية والواقع الليبي، 2014م (د.ت) ص23.

(2) عبد الرحمن محمد أبوتوته، «استقلال السلطة القضائية بين الحماية والانتهاك». ضمن كتابه دراسات قانونية في ضوء قانون تعزيز الحرية وحقوق الإنسان، طرابلس، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ص34.

القضاء سلطة وأن تكون هذه السلطة نفسها مستمدة من سلطة الشعب⁽¹⁾. ثم إنه إذا كان استقلال القضاء يعني أساساً ألا يُحاكم الشخص إلا أمام قاضيه الطبيعي وألا يُسلب من المحاكم العامة اختصاصها فإنه لا سبيل لتأكيد هذه النتائج إلا بالتسليم بكون القضاء سلطة لأن القضاء إذا لم ييسط اختصاصه على كل متهمة وعلى كل دعوى فسيكون في استطاعة أي مشرع أن يحد من هذا الاختصاص ولا يعتبر حينئذ متعدياً⁽²⁾.

لقد حرص النظام السابق على أن يكون القضاء تابعاً للسلطة التنفيذية فأصدر القانون 76 لسنة 1971 بإنشاء المجلس الأعلى للهيئات القضائية بدلاً لمجلس القضاء الأعلى وأسند رئاسته لرئيس مجلس قيادة الثورة ثم لم يلبث أن ألغى هذا المجلس وأحال اختصاصاته لوزارة العدل (أمانة اللجنة الشعبية العامة للعدل) وحيث أعاده في عقد التسعينيات من القرن المنصرم رسخ هيمنة السلطة التنفيذية عليه من خلال تشكيلته التي تضمنت بالإضافة إلى رئيس المحكمة العليا وأقدم رؤساء محاكم الاستئناف وزير العدل والكتاب العام ورؤساء الهيئات القضائية الأخرى التابعين لوزير العدل.

وإثر التغيير السياسي الحاصل في 2011 صدر الإعلان الدستوري المؤقت في 2011/8/3 وقد تبني صراحة مبدأ استقلال القضاء إذ نصت مادته الثانية والثلاثون على أن (السلطة القضائية مستقلة). وإنفاذاً لما رسخه الإعلان الدستوري من فصل بين السلطات واستقلال للقضاء صدر القانون رقم 4 لسنة 2011 بتعديل قانون نظام القضاء وبموجبه أضحت عضوية المجلس مقصورة على أعضاء الهيئات القضائية فاستبعد من تشكيلته وزير العدل ووكيل الوزارة.

وفيما بعد صدر القانون 14 لسنة 2013م بتعديل قانون نظام القضاء وبموجبه أضحى المجلس مكوناً من أعضاء منتخبين من محاكم الاستئناف والمحكمة العليا

(1) محمد عصفور، استقلال السلطة القضائية (د.ت) (د. ن)، ص 59.

(2) المرجع السابق، ص 47.

والهيئات القضائية الأخرى بالإضافة إلى النائب العام وممثل إدارة التفتيش على الهيئات القضائية الأخرى، بيد أن المؤتمر الوطني العام في ولايته الثانية أعاد تشكيل المجلس الأعلى للقضاء حيث أصدر القانون رقم 4 لسنة 2015 الذي كرس هيمنة المحكمة العليا على المجلس فأوكل رئاسة المجلس لرئيسها.

ثانيًا: انعكاسات الواقع السياسي على العمل القضائي

بادئ ذي بدء لابد من الإشارة إلى ظاهرة اندماج السلطتين التنفيذية والتشريعية التي وسمت الحياة السياسية في ليبيا. هذه الظاهرة تبرز بروزًا واضحًا في عهد النظام السابق والنظام السياسي بعد فبراير وهي أقل وضوحًا في العهد الملكي.

فغداة التعديل السياسي في 1969/9/1 كرس الإعلان الدستوري هيمنة مجلس قيادة الثورة على سلطتي التشريع والتنفيذ فهو بحسب نص المادة الثامنة عشرة منه (أعلى سلطة في الجمهورية العربية الليبية ويباشر أعمال السيادة العليا والتشريع ووضع السياسة العامة للدولة نيابة عن الشعب وله بهذه الصفة أن يتخذ كافة التدابير التي يراها لحماية الثورة والنظام القائم عليها).

وسار الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي في 2011/8/3 على ذات المنوال، فهذا المجلس بحسب نص المادة 17 من الإعلان الدستوري هو أعلى سلطة في الدولة الليبية ويباشر أعمال السيادة العليا ووضع السياسة العامة للدولة وهو الممثل الشرعي الوحيد للشعب الليبي وهو المؤتمن على ضمان الوحدة الوطنية وسلامة التراب الوطني وتجسيد القيم والأخلاق ونشرها وسلامة المواطنين والمقيمين والمصادقة على المعاهدات الدولية.

وفيما بعد انتقلت هذه الاختصاصات للمؤتمر الوطني ثم البرلمان من بعده والمتتبع لنصوص الإعلان الدستوري سيجد أن السلطة التشريعية تمسك بتلابيب السلطة التنفيذية لدرجة تنعدم أو تتلاشى فيها هذه الأخيرة فالجيش خاضع

خضوعاً مباشراً للسلطة التنفيذية والإنفاق الحكومي من خلال تبعية مصرف ليبيا المركزي والرقابة الإدارية وديوان المحاسبة للسلطة التشريعية.

والسلطة التشريعية هي من تعين أصحاب المناصب السيادية وفي مقدمتها النائب العام ورئيس المحكمة العليا وهي أيضاً من يعين السفراء والممثلين للدولة بالخارج. وعلى الرغم من أن السلطة التنفيذية ممثلة في اللجنة الشعبية العامة كانت مهيمنة على السلطة التشريعية، مؤتمر الشعب العام في ظل النظام الجماهيري 1977 - 2011 لدرجة تفويضها بإصدار قرارات إعادة هيكلة مؤسسات الدولة دون التقيد بالقوانين النافذة - فإن ذلك لا يقلص حقيقة أن كلتا الهيئتين مؤتمر الشعب العام واللجنة الشعبية العامة صورتان تنفذان ما يرسمه لهما قائد الثورة الذي ظل ممسكاً بالسلطة الفعلية تحت عباءة الشرعية الثورية.

ومهما يكن من أمر فإن ذلك يؤكد ما مكناه من اندماج السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهو ما كان مبرراً لعدم التفرقة بين أعمالهما في هذه الورقة. ولا ريب في أن هذا الاندماج يلقي بظلاله على ممارسة السلطة القضائية لعملها فالقضاء بوصفه سلطة وجزءاً من النظام السياسي أداة فاعلة وفعالة في ضبط إيقاع الممارسة السياسية خاصة عندما تتوحد السلطتان التشريعية والتنفيذية وتتعسفن في مباشرة أعمالهما وتجاوز القوانين والأحكام، إذ برز هنا دور القضاء الذي لا يستطيع أن يعيش معصوب العينين أو في برجه العاجي منعزلاً عن الواقع وتصبح ساحته ميداناً للصراع لاستخلاص الحقوق التي تكفلها الشرعية⁽¹⁾.

ونظراً لخطورة الدور الذي يمارسه القضاء، فإن العلاقة بينه وبين السلطتين التنفيذية والتشريعية يسودها في الغالب عدم الثقة المتبادل والسعي المتواصل لإضعاف القضاء والحد من تأثيره. ولعل أبرز مظاهر سعي السلطتين التشريعية والتنفيذية لإضعاف السلطة القضائية يتمثل في ما يلي:

(1) محمود رضا أبو قمر، القضاء والواقع السياسي. القاهرة، دار النهضة العربية (د.ت) ص 113.

أولاً: انتقاص الولاية القضائية

على الرغم من أن دستور الاستقلال لم ينص صراحة على مبدأ القاضي الطبيعي، فإنه يمكن لنا أن نستشف اعتناقه لهذا المبدأ من خلال الجمع بين نص المادتين 43 و185 من الدستور، إذ نصت أولاهما على أن السلطة القضائية تتولاها المحكمة العليا والمحاكم الأخرى التي تصدر أحكامها في حدود الدستور وفق القانون وباسم الملك، ونصت أخراهما على أن (السلطة القضائية تتولاها المحاكم في الولايات طبقاً لأحكام الدستور). والمستفاد من ذلك أن السلطة القضائية تجسد في المحكم العليا بوصفها سلطة اتحادية والمحاكم المحلية في الولايات ولا ثالث لها.

وإثر التغيير السياسي في 1969/9/1 صدر الإعلان الدستوري، ولم يرد فيه ما يشير إلى تبني المشرع الدستوري مبدأ القاضي الطبيعي، وأما بعد تبني النظام الاشتراكي في 1977/3/2 من خلال ما عرفه بنظام سلطة الشعب، فلا سبيل للبحث عن هذا المبدأ في ظل غياب الدستور نفسه في هذه المرحلة، أما الإعلان الدستوري الذي أصدره المجلس الوطني الانتقالي في 2011/8/3 فقد نص في مادته الثانية والثلاثين على أن السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها... ويحظر إنشاء محاكم استثنائية. مما يعني أنه تبني مبدأ القاضي الطبيعي.

ومهما يكن من أمر فإن المتبع للمنظومة التشريعية الليبية سيجد أن السلطة التشريعية لم تحترم يوماً هذا المبدأ وأنشأت قضاءً استثنائياً انتقصت به من تخوم الولاية القضائية وأهم صور هذا القضاء تتمثل في الآتي:

أ - القضاء العسكري

في مخالفة لنصوص الدستور أنشأت المحاكم العسكرية في العهد الملكي بموجب

القانون رقم 60 لسنة (1) 1956 بشأن الإجراءات العسكرية وازداد دورها في عهد النظام السابق ولم يقتصر اختصاصها على محاكمة العسكريين فحسب بل سمح قانونا الإجراءات الجنائية العسكرية للذان صدرا في تلك الفترة القانون 39 لسنة (2) 1974، والقانون 1 لسنة (3) 1999 بمحاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية، وظل العمل ساريًا بالقانون الأخير بعد التغيير السياسي الحاصل في فبراير 2011 وإثر تداعيات قضية اغتيال قائد قوات الثوار عبدالفتاح يونس أصدر المؤتمر الوطني العام القانون رقم 11 لسنة 2013 بتعديل قانون العقوبات والإجراءات العسكرية (4)، والذي قصر اختصاص المحاكم العسكرية على الجرائم التي يرتكبها العسكريون فقط بيد أن السلطة التشريعية تم انقسامها فوافقت على تعديل القانون المذكور ثانيًا بما يسمح بمحاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري (5).

ب - منح هيئة الرقابة اختصاصات النيابة العامة

منح هيئة الرقابة اختصاصات النيابة العامة في تحقيق الدعوى الجنائية ورفعها: ولم يكتف المشرع الليبي بقيام هيئة الرقابة الإدارية بمهام الرقابة على الأجهزة والمؤسسات التابعة للدولة والتحقق من مدى مشروعية تصرفاتها ومكافحة الفساد إذ منحها بداية الاختصاص بالتحقيق (6) بموجب قرار الأمانة العامة لمؤتمر الشعب العام رقم 10 لسنة (7) 1980 وبموجب القانون رقم 11

(1) الجريدة الرسمية، العدد 23، السنة 1956، ص 35.

(2) الجريدة الرسمية، عدد خاص، السنة 1974، ص 6.

(3) الجريدة الرسمية العدد 4، السنة 1430 – 2000م، ص 189.

(4) الجريدة الرسمية، العدد 7، السنة 2013، ص 434.

(5) القانون رقم 5 لسنة 2015، الصادر عن المؤتمر الوطني في ولايته الثانية، الجريدة الرسمية، العدد 1، السنة 2015، ص 6 والقانون رقم 4 لسنة 2017 الصادر عن مجلس النواب الليبي.

(6) ونيس محمد عطايف الحسنوي، الاختصاص الجنائي لجهاز التفتيش والرقابة الشعبية، رسالة ماجستير، أكاديمية الدراسات العليا، مدرسة العلوم الإنسانية، قسم القانون العام الجامعي 2005-2006م، على الحاسوب ص 21.

(7) الجريدة الرسمية، العدد 7، السنة 1980، ص 307.

لسنة 1996 بإعادة تنظيم الرقابة الشعبية⁽¹⁾، أُعطيت لجهاز الرقابة الشعبية كافة الصلاحيات المقررة للنياحة العامة.

وبعد التغيير السياسي في فبراير 2011م أُعيد تنظيم الرقابة الإدارية بالقانون 19 لسنة 2013 في شأن إعلان تنظيم ديوان المحاسبة⁽²⁾، والقانون 20 لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية، وليس فيها ما يخول الهيئتين المذكورتين أي اختصاص جنائي، وهو ما يجسد التطبيق الفعلي لمبدأ القاضي الطبيعي، وحظر المحاكم الاستثنائية الذي تبناه الإعلان الدستوري بيد أن المؤتمر الوطني في ولايته الثانية، أعاد هذا الاختصاص ثانية لهيئة الرقابة الإدارية بموجب القانون 17 لسنة 2016⁽³⁾، وهو ما يشكل مخالفة غير مبررة للإعلان الدستوري وانتقاصاً لولاية القضاء.

ج- المحاكم الخاصة

لم يعرف النظام القضائي الليبي محاكم خاصة طيلة الحكم الملكي وإثر التغيير السياسي في 1969/9/1 أصدر مجلس قيادة الثورة في 11/12/1969 قراراً بشأن حماية الثورة تضمن إحالة جرائم رفع السلاح في وجه النظام الجمهوري أو القيام بعمل عدائي نحوه لمحكمة الشعب التي سيصدر بتشكيلها قرار لاحق أو لأية محكمة خاصة يشكلها مجلس قيادة الثورة⁽⁴⁾. ونفاذاً لهذا القرار أصدر مجلس قيادة الثورة قراره بمحاكمة المسؤولين عن الفساد السياسي والإداري أمام محكمة خاصة أسماها محكمة الشعب⁽⁵⁾.

كما أصدر المجلس ذاته عدة قرارات بتشكيل محاكم عسكرية خاصة لمحاكمة

(1) الجريدة الرسمية، العدد 4، السنة 1996، ص 1.

(2) الجريدة الرسمية، العدد 13، السنة 2013م، ص 813.

(3) الجريدة الرسمية، العدد 13، السنة 2013م، ص 832.

(4) الجريدة الرسمية، عدد خاص، السنة 1970، ص 1.

(5) الجريدة الرسمية، عدد خاص، السنة 1969م.

المتهمين بمحاولة النيل من النظام الجمهوري أو الانتماء لتنظيمات حزبية⁽¹⁾، وهي محاكم لا تخضع لرقابة المحكمة العليا بل لرقابة مجلس قيادة الثورة الذي يملك المصادقة على أحكامها أو تعديلها.

وإثر تبني النظام الاشتراكي في مارس 1977 وظهر ما يعرف بحركة اللجان الثورية التي كانت أشبه بالحزب الحاكم انبثق عنها ما يعرف بالمحاكم الثورية فقد نص بيانها الصادر عن ملتقاها الثالث على تشكيل محكمة ثورية قانونها قانون الثورة الذي يكتسب شرعيته من شرعية الثورة ذاتها، وقد قامت هذه المحاكم بمحاكمة العشرات من المواطنين بشتى التهم خلال الفترة الممتدة بين عامي 1980 و1987 وأصدرت أحكاماً بالإعدام والسجن المؤبد بحق العديد منهم⁽²⁾. وهي محاكم كما سبق البيان لم يصدر بتشكيلها قرار من سلطة رسمية ولا تطبق قوانين الدولة ولا تخضع أحكامها لرقابة المحكمة العليا لا بل إنها تجرأت لحد إصدار حكم بإلغاء حكم صادر عن المحكمة العليا⁽³⁾.

فيما بعد صدر القانون 5 لسنة بشأن محكمة الشعب⁽⁴⁾ 1988، وأناط بها نظر القضايا المتعلقة بالتعويض عن العقار الوحيد الذي آل إلى الدولة بموجب القانون 1978/4 ودعاوى الطعن في القرارات والتدابير الماسة بالحرية الشخصية وفي بداية أمرها أخضعت أحكامها لرقابة المحكمة العليا ثم عدل قانونها لتقتصر رقابة المحكمة العليا على أحكام الإعدام فحسب.

وإثر تداعيات قضية لوكربي والضغوط الدولية التي مورست على النظام السابق أضطر النظام إلى إلغاء محكمة الشعب بالقانون رقم 7 لسنة 2005

(1) على سبيل المثل قرارات مجلس قيادة الثورة بتشكيل محاكم عسكرية خاصة. منشور بالجريدة الرسمية، العدد 50، السنة 1969 والعدد 54، السنة 1970 والعدد 42، السنة 1971 والعدد 42، السنة 1972.

(2) محمد يوسف المقرئ، ليبيا من الشرعية الدستورية إلى الشرعية الثورية. القاهرة دار الاستقلال ومكتبة وهبة 2008م ص395.

(3) حكم المحكمة الثورية بشأن المغارسة "غير منشور".

(4) الجريدة الرسمية. عدد خاص، السنة 1988م، ص1.

مع الإبقاء على قانون المحكمة سالف البيان ساريًا، وهو ما يعني بالضرورة أن المحاكم العادية التي تطبق قانون محكمة الشعب أضحت محاكم استثنائية بفضل ما تضمنه قانون المحكمة من خروج على ضمانات المحكمة العادلة. وقد استمرت المحاكم تعمل بموجب القانون المذكور حتى بعد فبراير 2011 إلى أن قضت المحكمة العليا بعدم دستوريته في 2012/12/23⁽¹⁾.

د - اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

عرفت ليبيا هذه اللجان منذ العهد الإيطالي وغداة الاستقلال ثار التساؤل عن مدى بقائها في ظل عدم الإشارة إليها في الدستور الذي أناط بالسلطة القضائية مهمة الفصل في المنازعات غير أن المحكمة العليا قضت بأن قانون نظام القضاء لم يتعرض لهذه اللجان بالإلغاء.⁽²⁾

وعلى هذا الأساس لجأ المشرع إلى إنشاء لجان إدارية ذات اختصاص قضائي في كثير من المنازعات للتحقيق على القضاء بيد أن النظام السابق أشرف في إنشاء هذه اللجان وبقرارات من السلطة التنفيذية (اللجنة الشعبية العامة) خلافًا لمبدأ تدرج التشريعات الذي يقتضي أن يكون تعديل الاختصاص القضائي أو وضع قيود عليه بأداة موازنة لقانون نظام القضاء.⁽³⁾

ثانيًا: إضعاف فاعلية السلطة القضائية

إن المتابع للوضع الليبي يدرك بلا عناء أن السلطة القضائية كانت في غالب الأحيان ضعيفة مهمشة جراء افتئات السلطة التشريعية والتنفيذية عليها وترتب على هذا الافتئات صورًا عديدة للعمل أهمها ما يلي:

- (1) حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري 59/25 ق ج 2012/12/23 م غير منشور.
- (2) حكم المحكمة العليا في الطعن المدني 2/10 ق جلسة 1965/3/15 م قضاء المحكمة العليا-القضاء المدني من تاريخ إنشائها في 11/10/1953 لغاية 1957/7/3 الجزء الأول، الطبعة الثانية 1967م، ص 95.
- (3) قضاء المحكمة العليا بدوائرها مجتمعة في الطعن المدني 56/1221 ق جلسة 2014/3/24 م غير منشور.

1 - الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية

إن تنفيذ الأحكام القضائية هو ثمرة عمل السلطة القضائية وبدون هذا التنفيذ تفقد الأحكام القضائية فاعليتها فلا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له. لقد كان أول صدام بين السلطتين التنفيذية والقضائية في السنوات الأولى لاستقلال ليبيا، ونعني بذلك حكم المحكمة العليا ببطالان مرسوم إقالة رئيس المجلس التشريعي لولاية طرابلس الغرب، إذ تلكأت السلطة التنفيذية في تنفيذه في بادئ الأمر لكنها في نهاية المطاف امتثلت له بإصدار مرسوم ملكي يصحح المرسوم المقضي ببطالانه⁽¹⁾.

ويبدو أن ظاهرة امتناع الجهات الإدارية عن تنفيذ الأحكام القضائية - رغم حدوثها في العهد الملكي - لم تكن ظاهرة وممنهجة؛ وآية ذلك المنشور الصادر عن رئيس مجلس الوزراء والذي يبين فيه ضرورة احترام الأحكام القضائية وأن الحكومة ستتخذ الإجراءات التأديبية في حق الموظفين الذين يمتنعون عن تنفيذ الأحكام القضائية⁽²⁾. بيد أن الأمر أصبح أكثر بروزاً في ظل النظام السابق. ولا يتعلق الأمر هنا بتقاعس الموظفين الإداريين عن تنفيذ الأحكام القضائية بل هو سياسة ممنهجة تتبعها السلطة الحاكمة دون موارد أو غموض.

وبحسبنا في هذا المقام أن نشير إلى القانون رقم 7 لسنة الذي منع المحاكم من قبول دعاوى التعويض بسبب تطبيق المقولات الثورية وأوقف تنفيذ الأحكام الصادرة في هذه الدعاوى⁽³⁾ 1985، والقانون 14 لسنة 1996 بتعديل القانون 11 لسنة بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية الذي حظر على المحاكم

(1) محمد يوسف المقرئ، ليبيا الماضى والحاضر، صفحات من التاريخ السياسي دولة الاستقلال. المجلد الثاني. الحقبة غير النفطية 1951-1957. مركز الدراسات الليبية أكسفورد الطبعة الثانية 2017، ص (249-277) و(306-309) وأيضاً على الديب، مؤامرة بن حليم على الديمقراطية في ليبيا 1954. القاهرة مطابع المنار العربي (2) منشور عبد الحميد البكوش رئيس مجلس الوزراء ووزير العدل بشأن تنفيذ الأحكام القضائية مؤرخ في 19 ذي القعدة 1387 هـ الموافق 1968/2/18.

(3) الجريدة الرسمية، العدد 18، السنة 1985، ص 565.

تنفيذ الأحكام القضائية برد المساكن الصادرة قبل نفاذه⁽¹⁾ 1992. ووصل الأمر بالقائمين على رأس السلطة التشريعية (أمانة مؤتمر الشعب العام) إلى حد القول إن صدور الأحكام القضائية بالرد أو بالتعويض (أمر خطير جداً ويعتبر خرقاً فاضحاً للقانون وتجاوزاً صارخاً).

ودليلاً على فساد الجهاز القضائي مع اعتبار هذه الأحكام جرائم قانونية مع مطالبة جهات الاختصاص بعدم تنفيذها وعدم الالتزام بها. وملاحقة مصدريها والأطراف المستفيدة منها⁽²⁾. ووصل الأمر بالسلطة التنفيذية إلى حد الامتناع عن إطلاق مساجين حكمت المحاكم الجنائية ببراءتهم⁽³⁾.

وقد يكون من الصعب الحديث عن امتناع السلطة التنفيذية والتشريعية عن تنفيذ الأحكام القضائية بعد فبراير 2011 بفعل غياب سيطرة الدولة على المليشيات المسيطرة على السجون إلا أن السلطة التشريعية ظلت تسير على خطى نظيراتها في عهد القذافي والمثال البارز في هذا الصدد القانون رقم 15 لسنة 2013م بتعديل القانون 36 لسنة 1968 بشأن الأحوال المدنية الذي أهدر حجية الأحكام القانونية السارية بنصه على عدم جواز الدفع بصيغ الفصل في الدعاوى المتعلقة بطلب تعديل تاريخ الميلاد التي صدرت بشأنها أحكام قضائية خلال الفترة من 1/1/1979م حتى 31/12/1989م⁽⁴⁾.

جدير بالذكر أن خيارات السلطة القضائية تجاه امتناع السلطتين التنفيذية والتشريعية تظل محدودة لامتناع التنفيذ الجبري على جهة الإدارة وليس أمام المحكوم له من سبيل سوى الطعن بالإلغاء في امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر لصالحه، وعلى الرغم من أن قانون العقوبات يجرم امتناع

(1) الجريدة الرسمية، العدد 6، السنة 1996، ص 97.

(2) كتاب أمانة مؤتمر الشعب العام الموجه لأمين اللجنة الشعبية العامة الموجه لأمين اللجنة الشعبية العامة وأمناء اللجان الشعبية النوعية (الوزارات) وغيرهم مؤرخ في 1369/8/11 - 2001م.

(3) موقع الجزيرة نت [news HTTPS://www.aljazeera.net](https://www.aljazeera.net/news) تاريخ القراءة 2019/2/27م.

(4) الجريدة الرسمية، العدد 11، السنة 2013، ص 636.

الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية، فإن الدعوى الجنائية تبدو غير ناجحة لوجود قيد الإذن على حرية النيابة العامة في رفع الدعوى الجنائية على الوزراء أعضاء السلطة التشريعية.

مع ملاحظة أن السلطة التشريعية أسرفت في تقرير قيد الإذن في تشريعات عديدة ليشمل أغلب شرائح المجتمع بحيث يصح القول إن القيد هو الأصل، والاستثناء هو قيام النيابة العامة برفع الدعوى بدون قيود، فبالإضافة إلى رجال القضاء العادي والعسكري وأعضاء السلطة التشريعية فإن الإذن لازم للتحقيق مع رجال الشرطة ومنتسبي جهاز الاستخبارات وعمداء الكليات والجامعات والعاملين بجهاز السكة الحديدية والعاملين بمصرف ليبيا المركزي والمحامين والمفتي ونائبه ورئيس مفوضية الانتخابات وأعضاء مجلسها.

2 - الزج بالقضاء في العملية السياسية

جرت قوانين نظام القضاء على التنصيب على حظر اشتغال أعضاء الهيئات القضائية بالأعمال السياسية بحسبان أن السياسة في جوهرها صراع وتنافس على الحكم والمغانم⁽¹⁾. والحكمة من هذا الحظر هي وضع القضاة والقضاء في مكانة سامية تبعدهما عن الانغماس في السياسة بالمعني السالف بيانه. بيد أن النظام السابق لم يكن مؤمناً بهذا الحظر فهو قد أدخل القضاة فعلياً في أتون الانتخابات واختار بعض القضاة لشغل وظائف اللجان الشعبية، ولم يكتف بذلك فقد أجازت السلطة التشريعية حينئذ (مؤتمر الشعب) لأعضاء الهيئات القضائية حضور جلسات المؤتمرات الشعبية (مادة 46 من القانون 6 لسنة 2006 بشأن نظام القضاء).

ويمكن القول إن مسلك النظام السابق كان متسقاً مع رفضه لمبدأ الفصل بين السلطات واعتناقه للمذهب الذي يرى أن القضاء وظيفة وليس سلطة، بيد

(1) محمود رضا أبو قمر، المرجع السابق ص 75.

أن مشاركة القضاة في العملية السياسية استمرت حتى في مرحلة فبراير ذلك أن عددًا من أعضاء المجلس الانتقالي كانوا من القضاة العاملين. ولا شك في أن اشتراك القضاة في العملية السياسية يلقي بظلال على أن استقلالهم يثير شبهة عدم الحيادة والنزاهة في عملهم وهذا يفقد القضاء مصداقيته وهيئته.

يضاف إلى ذلك أن انقسام السلطتين التشريعية والتنفيذية نجم عنه محاولة استقواء أطراف الصراع السياسي بالقضاء لغرض رؤاهم وتحقيق مكاسبهم على حساب خصومهم، وهكذا تحولت قاعات المحاكم إلى ساحة يتصارع فيها الفرقاء، وأضحى القضاء الدستوري المجال الأرحب لهذا الصراع، والمثال الأبرز على ذلك حكم المحكمة العليا بإبطال انتخاب أحمد معيتيق رئيسًا للوزراء وإبطال التعديل الدستوري السابع⁽¹⁾. وطال الأمر القضاء الوقتي إذ استخدمه الفرقاء سبيلًا للاستيلاء على إدارة بعض الشركات العامة.

ومما يندرج في هذا الباب أيضًا إشراك القضاء في تطبيق قانون النزاهة والعزل السياسي، إذ تضمن هذا القانون النص على جواز الطعن في قرارات انطباق معايير النزاهة والعزل أمام دوائر القضاء الإداري، وهذا أقحم القضاء في تطبيق القانون سيئ الصيت دون أن يكون لذلك مبرر؛ فقرارات الهيئتين المذكورتين كاشفة وليست مُنشئة، فهي أشبه بسجل السوابق الجنائية؛ ومن ثم ينحسر عنها وصف القرار الإداري وهذا يخرجها عن ولاية القضاء الإداري. وكان لذلك أثر سلبي في سمعة الجهاز القضائي.

3 - تعطيل سير مرفق العدالة

لم تكتف السلطات التشريعية والتنفيذية بإضعاف الجهاز القضائي بل عملت على تعطيله وإبطاء حركته وفاعليته، والمتتبع للعمل القضائي يرصد مجموعة

(1) انظر الطعن الدستوري 61/11 ق، 2014/9/8م وأيضًا الطعن الدستوري 6/17 ق ج 2014/6/11م الجريدة الرسمية، العدد 7، السنة 2014، ص 1، 736 - 753.

من العقوبات التي وضعتها السلطان التشريعية والتنفيذية في طريقه لعل أبرزها ما يلي:

أ - الفوضى التشريعية

المطالع للتشريعات الليبية خلال الفترة من 1969-2011 سيدرك بلا عناء اختلال المنظومة التشريعية وتناقضها وعدم تقيدها بالمبادئ العامة التي تحكم عملية التشريع. وقد كان لتغييب الرقابة الدستورية دور كبير في حصول هذا الخلل⁽¹⁾. بيد أن الأمر ازداد سوءاً في المرحلة الانتقالية ويكفي في هذا المقام الإشارة إلى التشريعات التي أصدرها المؤتمر الوطني في ولايته الثانية والتي عدل بها تشريعات الحدود التي صدرت في ظل النظام السابق والتشريعات التي ألغى بها القوانين الماسة بحق الملكية الصادرة في ظل النظام السابق أيضاً. فهذه التعديلات علاوة على كونها لم تنل حظها من الدرس والتمحيص وهذا جعلها مناقضة للوائح - تتسم بتذبذب المشروعية جراء انقسام السلطة التشريعية، ومن ثم هي لا تطبق إلا في المنطقة الغربية، وهذا فاقم من حجم المشكلة وزاد من أعباء الجهاز القضائي، وبحسب أن تشير إلى أن الطلاق ثلاثاً بلفظ واحد يعد طلاقاً واحدة في المنطقة الشرقية ويحتسب ثلاث طلاقات في المنطقة الغربية.

وما قلناه بصدد تشريعات المؤتمر الوطني ينطبق أيضاً على التشريعات التي أصدرها البرلمان قبل تصديقه على اتفاق الصخيرات، ونكتفي هنا بالإشارة إلى أن قانون العفو الذي أصدره البرلمان، وألغى به قانون العفو الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي- هذا القانون لم يطبق بداية الأمر في المنطقة الغربية، وبعد اتفاق الصخيرات أضحى يطبق على استحياء إن صح التعبير.

وكان للسلطة التنفيذية دورها في هذه الفوضى، فرغم أن نص المادة 62 من

(1) للمزيد انظر بحث الدكتور الكوني على إعبودة، «السياسة التشريعية في ليبيا في المرحلة الانتقالية»، مجلة القانون - تصدر عن كلية القانون جامعة طرابلس، العدد السادس، صفحات 75-98.

اتفاق الصخيرات ينيط بمجلس رئاسة الوزراء تشكيل لجنة من المختصين للنظر في القوانين والقرارات التي صدرت في الفترة ما بين 4/ 8/ 2014 و 17/ 12/ 2015، فإن هذا النص ظل حبراً على ورق، ولم تعره حكومة الوفاق أدنى اهتمام.

وعلى الرغم من أن مجلس النواب رسخ شرعيته باتفاق الصخيرات، فإن التشريعات التي يصدرها لا تصل إلى المنطقة الغربية ويزداد الطين بلة إذا علمنا أن ثمة جريدين رسميتين تصدران في آن واحد: جريدة رسمية تصدرها وزارة العدل بالحكومة المؤقتة وينشر فيها القوانين والقرارات الصادرة عن البرلمان والحكومة المؤقتة في المنطقة الشرقية، وأخرى تصدرها وزارة العدل بحكومة الوفاق ينشر فيها قرارات المجلس الرئاسي والوزارات المنبثقة عنه لا توزع في المنطقة الشرقية.

ب - عدم تحديث المنظومة التشريعية

المتابع للتشريعات الليبية والمطبق لها على السواء يلاحظ عدم تجانس التشريعات؛ ومرد ذلك إلى اختلاف مصادرها: فالتشريعات الأولى لمرحلة الاستقلال تتسم بطابع ليبرالي بحكم استقائها من التشريع المصري والذي بدوره نقل عن التشريع الفرنسي، أما التشريعات التي صدرت في عهد القذافي فبعضها ذو أصول إسلامية وبعضها الآخر مستقى من نظريته ذات الطابع الاشتراكي، أما تشريعات المرحلة الحالية فهي في الغالب معالجة وتعديلات للتشريعات السابقة جراء عدم وجود رؤية واضحة لسلطة التشريع.

واللافت للنظر أن التشريعات التي صدرت في المرحلة الانتقالية لا تعكس بالضرورة متطلبات هذه المرحلة، فرغم صدور قانون العدالة الانتقالية سنة 2014 فإن السلطتين التشريعية والتنفيذية لم تصدراً لائحته التنفيذية، كما أن السلطة التشريعية تقاعست عن القانون المنظم لصندوق التعويضات وهيئة رد المظالم العقارية، كما لم تصدر قراراً بتشكيل هيئة تقصي الحقائق؛ وهو ما حال دون تطبيق قانون العدالة الانتقالية؛ وهذا ضاعف من حجم الأعباء الملقة على القضاء

ورغم أن التقنية الإلكترونية فرضت نفسها على واقع المعاملات في عالمنا الحديث، فإن المعاملات الإلكترونية والجرائم الإلكترونية لم تنظم تشريعياً حتى الآن. ونجد السلطة التشريعية تكرر جهدها لإصدار تشريعات لا تقل موضوعاتها أهمية في هذه المرحلة. القانون 15 لسنة 2013م بتعديل القانون 36 لسنة 1968 بشأن الأحوال المدنية⁽¹⁾، والقانون 14 لسنة 2015 بتعديل قانون الزواج والطلاق⁽²⁾، والقانون 12 لسنة 2015 بشأن أحكام الوصاية⁽³⁾، وقانون الحرس البلدي، وقانون الشرطة...إلخ.

بقى أن نشير إلى أنه لا يغيب عن بال المختصين أن مجموعات القوانين الأساسية (القانون المدني- قانون التعويضات- القانون البحري- قانون المرافعات- قانون الإجراءات الجنائية) والتي صدرت في مطلع الخمسينيات من القرن المنصرم غداة استقلال البلاد لم يطلها التطوير والتحديث، ومن ثم هي عاجزة عن مواكبة التحولات الاقتصادية والفنية. وهذا يجعل العبء مضاعفاً على القضاء في ظل تقاعس السلطة التشريعية.

إن أرشيف المجلس الأعلى للقضاء ووزارة العدل مليء بمشروعات القوانين التي تعالج مختنقات العملية القضائية والتي من شأن الأخذ بها تحديث المنظومة التشريعية وضعها بإشراف المجلس الأعلى للقضاء- وزارة العدل، لكنها لم تر النور رغم إحالتها إلى السلطة التشريعية. ونكتفي بالإشارة هنا إلى مشروع تعديل قانون نظام القضاء ومشروع قانون مجلس الدولة ومشروع قانون إدارة القضايا التي أُحيلت للمؤتمر الوطني لإصدارها لكنه لم يفعل.

والسؤال الذي يطرح نفسه هو لماذا لم تصدر السلطة التشريعية هذه القوانين؟ لا نملك إجابة محددة عن هذا السؤال في ظل عدم نشر محاضر

(1) نشر بعداد الجريدة الرسمية 11 السنة 2013م

(2) نشر بعداد الجريدة الرسمية 5 السنة 2015.

(3) نشر بعداد الجريدة الرسمية 5 السنة 2015.

السلطة التشريعية، لكن ما رشح من هذه المحاضر يشير إلى أن هذه المشروعات تتعارض مع مصالح المشرعين أو هي على أقل تقدير لا تمثل أولوية لهم.

ج - الإخلال بمبدأ الأمن القانوني

غير خاف أن الأمن القانوني يشكل دعامة أساسية للدولة الحديثة القائمة على سيادة القانون، ويؤدي هذا المبدأ إلى التزام السلطة العامة بضمان قدر من الثبات النسبي في التشريعات التي تصدر عنها على نحو يحقق الاستقرار للأوضاع والمراكز القانونية التي نشأت في ظل هذه التشريعات.

والغاية المبتغاة من تقرير هذا المبدأ هي تعزيز ثقة الأفراد بالتشريعات السارية والحد من حالات عدم الثقة بها، وذلك يستدعي بالضرورة أن تكون هذه التشريعات واضحة ومفهومة وقابلة للتطبيق ولا تخضع للتعديل والتغيير المتكرر وغير المتوقع بحيث يتمكن المخاطبون بأحكامها من التصرف بأمان واطمئنان وترتيب أوضاعهم دون خوف من التعرض لأي مفاجآت أو تصرفات مباغته صادرة عن السلطات العامة يكون من شأنها زعزعة هذه الطمأنينة أو العصف بها.

وغني عن البيان أن مبادئ تدرج التشريعات والمشروعات والمساواة والفصل بين السلطات من أهم دعائم الأمن القانوني. ولم يكن غريباً في ظل النظام السابق أن تُنتهك هذه المبادئ في ظل وحدة السلطة وعدم وجود دستور يضع إطاراً لهذه السلطة خاصة أن فلسفة النظام كانت تقوم على سياسة عدم الاستقرار القانوني.

وبحسبنا في هذا المقام أن ندلل على حالة عدم الاستقرار التي انتهجها النظام السابق بالقانون 78 لسنة 1973 بشأن ممارسة اللجنة الشعبية لمسؤولياتها الإدارية، فقد كان مجموع التعديلات والتغييرات التي طرأت على هذا القانون خلال الفترة الممتدة من سنة 1973 حتى سنة 2007 حوالي 14 تعديلاً وتغييراً. والمثل الثاني هو قانون النظام المالي للدولة الصادر في 1967/10/24 حيث تعرض

لتسعة تعديلات خلال الفترة الممتدة من سنة 1970 حتى سنة 1994. بيد أن حالة عدم الاستقرار زادت في الفترة الانتقالية التي أعقبت التغيير السياسي في فبراير 2011 وبحسبنا أن نشير إلى أن قانون نظام القضاء رقم 6 لسنة 2006 تعرض خلال فترة عام ونصف الممتدة من 2011/11/16 حتى 2013/5/27 لخمس تعديلات.

ولم يكن الإعلان الدستوري أفضل حالاً في هذا الأمر من قانون نظام القضاء، فعلى الرغم من طابعه الدستوري الذي يفترض قدراً أكبر من الثبات والاستقرار، فإنه تعرض للتعديل عشر مرات خلال السنوات السبع التي أعقبت صدوره. وإضافة إلى ما تقدم تشير بعض الدراسات إلى حالة عدم توافر الشروط الشكلية للتشريع وفي مقدمتها صحة انعقاد الهيئة التشريعية، بمعنى أن يصدر تشريع ما دون توافر النصاب اللازم لصدوره ورغم عدم نشر محاضر السلطة التشريعية، إلا أن ما تسرب منها يشير إلى تفشي هذه الظاهرة. ففي قضيتي الطعنين الدستوريين 11 و 17 لسنة 61 ق (2014) المتعلقين باختيار السيد معيتيق رئيساً للوزراء، والتعديل الدستوري السابع كشفت المحكمة العليا عن صدور التشريعين المطعون فيهما دون توافر النصاب اللازم لذلك.

وتكشفت الدراسة السابق الإشارة إليها أن القانونين 15 لسنة 2013 بتعديل القانون 36 لسنة 1968 بشأن الأحوال المدنية، و 16 لسنة 2013 بتعديل القانون 13 لسنة 1980 بشأن الضمان الاجتماعي اللذين أصدرهما المؤتمر الوطني في جلسته السادسة والستين لم يتوافر لهما النصاب اللازم لصدورهما.

وما من شك في خطورة النتائج المترتبة على هذا الإخلال، فإن الأحكام القضائية ستظل رهينة لهذه التشريعات المعرضة للإبطال، فضلاً عن أن هذا الإخلال يجعل السلطة التشريعية تتحكم في المراكز القانونية والأحكام القضائية وفق هواها. ولا شك أيضاً أن هذا الخلل سيظل قائماً ما انعدمت الشفافية في السلطة التشريعية التي تحرص على عدم نشر محاضر اجتماعاتها.

4 - عدم بناء مؤسسة قضائية فاعلة

يقع على عاتق السلطتين التشريعية والتنفيذية بناء الجهاز القضائي الفعال، فالسلطة التشريعية هي من ينظم القضاء ويكفل استقلاله من خلال ما تصدره من تشريعات تنظم بها السلطة القضائية، أما السلطة التنفيذية فهي التي تهيئ السبل لقيام الجهاز القضائي بأعماله بنجاعة وفاعلية من خلال إشرافها على مرفق العدالة. إن المتتبع لتاريخ القضاء في ليبيا يلاحظ بلا ريب عدم فاعلية السلطة القضائية نتيجة لضعف الجهاز القضائي. فغير خاف على أحد التدني الكبير في مخرجات العملية التعليمية بشكل عام لا سيما في السنوات الأخيرة.

ولا يتسع المقام لدراسة أسباب هذا التدني، لكننا نكتفي بالإشارة إلى التوسع الكمي على حساب التوسع الكيفي، إذ يزيد عدد كليات القانون في ليبيا على 20 عشرين كلية، ولم يفلح معهد القضاء في علاج هذا الضعف لتذبذب اللوائح المنظمة له.

ولابد من الإشارة هنا إلى الدور السلبي الذي لعبته السلطانان التشريعية والتنفيذية في هذا المجال، فغداة استقلال ليبيا عينت السلطات التنفيذية في الجهاز القضائي أشخاصا غير مؤهلين للعمل فيه ثم اتخذت ذلك ذريعة لخرق مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل، وفي هذا الإطار يقول أستاذنا الدكتور الكوني على إعبودة إن من يتتبع تاريخ القضاء في ليبيا سيلاحظ أن السلطة التنفيذية لم تحترم الحصانة القضائية، فبالإضافة إلى تصفية رجال القضاء غير المؤهلين التي حصلت ما بين عامي 1953-1958م حصلت تصفيات أخرى في عام 1967 ثم في 1970 ثم في 1976م.

إضافة إلى ما تقدم كان لإشراف السلطة التنفيذية على معهد القضاء بالغ الأثر في عمله، فبالإضافة إلى تدخلها في عملية القبول بادرت إلى تعديل نظام المعهد بحيث تكون مدة التأهيل فيه عامًا واحدًا بدلا من عامين، وفيما بعد أصدر

المجلس الوطني الانتقالي القانون 42 لسنة 2012 المعدل لقانون نظام القضاء والذي أجاز تعيين أعوان القضاء بالهيئات القضائية دون اشتراط اجتياز البرنامج التأهيلي بمعهد القضاء، وهو ما انعكس سلباً على مخرجات معهد القضاء.

جدير بالذكر أن السلطة التنفيذية في أول عهد النظام السابق حاولت علاج ضعف الجهاز القضائي بالاستعانة برجال القضاء المصريين، لكن هذا الأمر لم يؤت ثمرته جراء مغادرة القضاة المصريين أثر الصدام العسكري بين ليبيا ومصر سنة 1977م وهو ما حال دون انتقال الخبرة بشكل واف جراء قصر مدة الاستعانة بالكوادر المصرية.

وإبان حكم النظام السابق أنشئت محكمة الشعب بقانون صادر عن السلطة التشريعية حينئذ (مؤتمر الشعب العام) ونُقل إليها مجموعة من القضاة العاملين في المحاكم العادية، ثم أُلغيت فيما بعد ونُقل جميع القضاة العاملين فيها للقضاء العادي، وقد كان عمل هؤلاء القضاة في محكمة الشعب مبرراً لعزلهم بموجب قانون العزل السياسي الذي أصدره المؤتمر الوطني العام سنة 2013م.

وكان لدمج القضاء الشرعي في القضاء المدني بالقانون 87 لسنة 1973 أثره في هذا الشأن. فالقضاء الشرعي كان قضاء متخصصاً خاضعاً لرقابة المحكمة العليا، وكان قضاته ممن تخصصوا في علوم الشريعة الإسلامية وهكذا نجم عن الدمج إلغاء التخصص وانعكس الأمر سلباً على الدوائر المدنية والشرعية على السواء؛ إذ عمل القضاة المدنيون بالدوائر الشرعية في حين عمل القضاة الشرعيون بالدوائر الجنائية والمدنية والإدارية خارج تخصصهم فانعكس ذلك سلباً على عمل الجهاز القضائي. وعلى الرغم من أنه أجاز لمجلس القضاء تشكيل محاكم تخصصية، فإنه لم يتبنَ التخصص منهجاً لعمل القضاة ومن ثم ظل هذا النص حبراً على ورق.

وإضافة إلى ما تقدم بيانه نكصت السلطة التشريعية والتنفيذية عن تطوير

النظام القضائي وتحديثه، إذ ظل القضاة حبيسي نصوص صدرت في الخمسينيات من القرن المنصرم لا تقوى على مجابهة التطورات والتغيرات في عالم اليوم. فالقضاء الإداري مثلاً ظل حبيس نصوص القانون 88 لسنة 1971 وهي منقولة حرفياً عن قانون المحكمة العليا الصادر سنة 1953 والذي نقلها بدوره عن قانون مجلس الدولة المصري الصادر سنة 1946م، وقد أُتيح لنا الاطلاع على مشروع قانونين بإنشاء مجلس الدولة أحدهما وضعته إدارة الفتوى والتشريع سنة 1971 وثناهما كان من وضع المجلس الأعلى للقضاء سنة 2012 ولكنهما ظلا حبيسي الأدرج بالفعل لامبالاة السلطة التشريعية.

ورغم أن قانون توحيد القضاء الصادر سنة 1973 أشار إلى أنه سيُصدر قانون موحد للمرافعات ينظم الدعاوى المدنية والشرعية على السواء، فإن هذا القانون لم يصدر حتى الآن. وظل قانون إجراءات المحاكم الشرعية سارياً رغم إلغاء هذه المحاكم بموجب قانون توحيد القضاء.

بقى أن نشير إلى أن السلطة التشريعية هي من تُعين النائب العام ورئيس المحكمة العليا ومستشاريها، وهو أمر ليس محل انتقاد؛ فأغلب التشريعات درجت على ذلك، لكن محل الانتقاد هو أنها لم تضع ضوابط لهذا الاختيار. وهذا يفتح المجال للتشكيك في أساس الاختيار ويقوي شبهة الانحراف باختيار العناصر الأكثر ولاء للنظام السياسي بدلاً من الكفاية المهنية.

وفي سلك السلطة التشريعية ما يعزز هذا الاحتمال فغداة التغيير السياسي في 1969/9/1م أصدر مجلس قيادة الثورة قراراً بإعادة تشكيل المحكمة العليا استبعد بموجبه رئيس المحكمة وأغلب مستشاريها وهو ما تكرر بعد فبراير 2011 إذ استبعد رئيس المحكمة وبعض المستشارين. ورغم شغور منصب النائب العام منذ سنة 2015 إلا أن السلطة التشريعية لم تعين نائباً عاماً حتى الآن جراء الخلاف السياسي بين الفرقاء السياسيين.

ثالثاً: انعكاسات العمل القضائي على الواقع السياسي

يشيع في الأدبيات القضائية القول بضرورة إبعاد القضاء عن السياسة بحسبان أن السياسة في جوهرها صراع على الحكم والسياسات العامة في جانبها السلبي فيها صراع على المغنم والأهواء، ومن ثم فإن هذا القول يعكس رغبة صادقة في وضع القضاء في مكانة سامية تبعده عن الانزلاق إلى أتون السياسة بمعناها المتقدم⁽¹⁾. وعلى هذا النحو جرت قوانين القضاء المتعاقبة على التنصيب على حظر انتقال أعضاء الهيئات القضائية بالأعمال السياسية⁽²⁾.

بيد أن هذا القول على إطلاقه غير سديد ذلك أن القاضي ملزم بحكم وظيفته باتخاذ موقف ما تجاه القضايا السياسية المعروضة عليه، ولازم ذلك أنه يتأثر بالضرورة بالمناخ السياسي وبحالة الرأي العام، فهو حين يجتهد ليوائم بين الواقع والقانون لا يستطيع أن يطرح جانباً العوامل الواقعية التي تتحكم في هذا المناخ، وهكذا يكون ما توصل إليها القاضي من حلول لبعض القضايا إنما يعكس ضمن ما يعكس مواقف سياسية⁽³⁾. يضاف إلى ذلك أن المنازعات التي يفصل فيها القضاء هي منازعات تخضع للنظام القانوني الذي هو أحد وجوه السياسة. ولا مشاحة في أن القضاء في رعاية هذا النظام وتفسيره في مهمة سياسية بالمعنى الواسع. وفوق ذلك كله يضطلع القضاء بدور سياسي لا شبهة فيه حين يراقب القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية والقرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية. والدستورية والمشروعية تمثلان إلى حد كبير مساهمة من القضاء في تشكيل الضمير العام السياسي⁽⁴⁾.

ولا يغيب عن البال أن المشرع قد يصدر تشريعات لا تعبر عن الإرادة العامة

(1) محمود رضا أبو قمر، القضاء والواقع السياسي. القاهرة دار النهضة العربية (د.ت) ص 75.

(2) المادة 64 من القانون رقم 6 لسنة 2006 بشأن نظام القضاء مع ملاحظة أنها أجازت لأعضاء الهيئات القضائية حضور جلسات المؤتمرات الشعبية.

(3) محمود رضا، المرجع السابق ص 77.

(4) د. محمد عصفور، استقلال السلطة القضائية (د. ن) (د.ت) 1969 ص 63.

للمجتمع وتتحول إلى قيود على درجة تطوره السياسي عندئذ يتعين على القضاء مواجهة هذا الواقع السياسي المعقد من خلال الدعاوى المطروحة أمامه⁽¹⁾. زد على ذلك أنه قد تطرأ ظروف وأحداث جديدة لم تكن تخطر بذهن المشرع إبان وضع القانون. وهذا يحتم على القاضي أعمال نشاطه التقديري في تفسير نصوص القانون بما يتواءم مع الأوضاع الجديدة في ضوء الغاية من هذه النصوص. وهذا يعني بالضرورة استبعاد التفسير الحرفي لهذه النصوص بحسبان أن القانون هو ترجمة حقيقية للفكر السائد والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يمر بها المجتمع في مرحلة زمنية معينة، فإذا تغيرت هذه الظروف ولم يتدخل المشرع لتعديل نصوص القانون وجب على القاضي مواءمة هذه النصوص مع التطورات الجديدة عن طريق أخذ هذه التطورات في الحسبان عند تفسير نصوص القانون⁽²⁾. ولكي تستبين حقيقة الدور السياسي للقضاء يجدر بنا أن نميز بين الدور السياسي المباشر والدور السياسي غير المباشر للقضاء.

أولاً: الدور السياسي المباشر

ونقصد به تصرفات الجهاز القضائي خارج إطار العملية القضائية التي تسفر عن إرادة أعضاء الهيئات القضائية من خلال مقررات نوابهم وملتقياتهم وجمعياتهم العمومية. إن عدم نشر قرارات الجمعيات العمومية يحول دون إظهار هذا الدور بصورة واضحة ومع ذلك أمكن لنا رصد بعض الوقائع التي نتلمس منها معالم هذا الدور، ففي العهد الملكي حين صدر حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري 1/1ق القاضي ببطالان المرسوم الملكي بحل المجلس التشريعي، اكفهر الجو وتلبدت الغيوم وبادرت السلطة التنفيذية حينها ممثلة في والي ولاية طرابلس الغرب بتأليب الجماهير على التظاهر أمام المحكمة العليا مطالبين بسقوط العدالة وطلبت الجمعية العمومية للمحكمة العليا من والي طرابلس تقديم الاعتذار لها عن موقفه من الحكم الذي أصدرته.

(1) محمود أبو قمر، المرجع السابق. المكان نفسه.

(2) د. يسري العطار، المرجع السابق، ص 14-15.

بيد أن المحكمة خشيت أن تعصف بها عاصفة أخرى إذا ما أصدرت حكماً لا ترضى عنه السلطات، فأصدرت جمعيتهما العمومية في 30/12/1954 قرارها باعتبار المحكمة العليا الاتحادية وحدة واحدة لا تتجزأ إلى شعب أو دوائر تنظر جميع القضايا بكافة أنواعها تأسيساً على أن الدستور حين نص على أن السلطة القضائية تتولاها المحكمة العليا والمحاكم الأخرى يعني المحكمة العليا المكونة من جميع قضاتها⁽¹⁾. وبعد التغيير السياسي الحاصل في سبتمبر 1969 وإعادة تشكيل المحكمة العليا تراجعت الجمعية العمومية للمحكمة العليا عن قرارها السابق وعادت للعمل بنظام الدوائر بعد إلغاء الدستور الملكي⁽²⁾.

وعلى الرغم من ممارسات نظام سبتمبر التي انتهكت حريات الجهاز القضائي من تشكيل محاكم استثنائية انتقصت من الولاية القضائية وإلغاء مناصبي النائب العام والمحامي العام وإلغاء المجلس الأعلى للقضاء وإسناد اختصاصاته لوزارة العدل وإلغاء المحاماة الخاصة وإلغاء اختصاص المحكمة العليا برقابة الدستورية - فإننا لم نعر على ردة فعل الجهاز القضائي تجاه هذه الانتهاكات. وقد يكون رد ذلك انعدام الأرشيف الذي يوثق الأحداث. والاستثناء الوحيد قضية اعتقال رئيس نيابة سبها من قبل المنطقة العسكرية بسبها التي أثارت حفيظة القائم بأعمال النائب العام حينها فوجه كتاب شديد اللهجة لوزير الدولة ندد فيه بالواقعة وطالب فيه بحماية الجهاز القضائي وصونه⁽³⁾.

أما بعد فبراير 2011م فقد تغير الأمر كثيراً ففي أول انتخابات أُجريت سنة 2012 صدر عن المجلس الأعلى للقضاء تعميم ناشد فيه القضاة بعدم المشاركة في الانتخابات التزاماً منهم بالحياد في الأمور السياسية⁽⁴⁾، كما أصدر المجلس

(1) محمود القاضي، النظام القضائي والحركة التشريعية في ليبيا. معهد الدراسات العربية العالية، 1961، ص 45-46.

(2) مجلة المحكمة العليا، السنة السادسة، العدد الثالث، ص 15.

(3) كتاب القائم بأعمال النائب العام الموجه لوزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء - صورة بمكتبي.

(4) مروان أحمد الطشاني - القضاء والمرحلة الانتقالية دراسة في الواقع الليبي - ضمن التقرير الاستراتيجي الليبي 2012 - طرابلس هيئة دعم وتشجيع الصحافة، ص 221-222.

المذكور بياناً بمناسبة انتخابات مجلس النواب أهاب فيه بالقضاة عدم الترشح لانتخابات مجلس النواب إلا بعد تقديم الاستقالة⁽¹⁾.

واستجابة من المجلس الأعلى للقضاء للحراك السياسي الداعي إلى تطهير القضاء وعزل من لا ينطبق عليه معايير النزاهة من أعضاء الهيئات القضائية - طرح المجلس مقترحاً بإعادة تشكيل القضاء، لكنه جوبه برفض مطلق من الجمعيات العمومية للمحاكم وإدارة التفتيش القضائي ومكتب النائب العام. وغداة صدور قانون العزل السياسي اجتمع أعضاء الهيئات القضائية بمناسبة انتخاب المجلس الأعلى للقضاء وأصدروا بياناً نددوا فيه بتدخل السلطتين التنفيذية والتشريعية في عمل القضاء وطالبوا بإلغاء النصوص الواردة في قانون العزل السياسي والمتعلقة بتطهير القضاء⁽²⁾.

وإثر قيام المؤتمر الوطني في ولايته الثانية بتجميد الزيادة المقدرة في رواتب أعضاء الهيئات القضائية ثارت ثائرة أعضاء الهيئات المذكورة، فانعقدت الجمعية العمومية لمحكمة استئناف طرابلس بتاريخ 20/5/2015 كما عُقد اجتماع لأعضاء الهيئات القضائية بمقر المعهد العالي للقضاء بتاريخ 21/5/2015 وصدر عن الاجتماعين قرار بتعليق العمل احتجاجاً على التجميد المشار إليه. وهو ما لم يلق قبولاً من المجلس الأعلى للقضاء والذي أصدر بياناً أوضح فيه تفهمه لمطالبة أعضاء الهيئات القضائية بحقوقهم مع تحفظه على تعليق العمل لما في ذلك من إضرار بمصالح المتقاضين⁽³⁾.

واللافت للانتباه أن أعضاء الهيئات القضائية بدائرة محكمة استئناف مصراته وجدوا في اجتماعهم الذي عقده بتاريخ 10/12/2015 أن السلطتين التشريعتين (البرلمان والمؤتمر الوطني) سلطتان فعليتان لا تملكان التشريع لأن سلطة التشريع

(1) بيان المجلس المؤرخ في 17/5/2014.

(2) بيان أعضاء الهيئات القضائية بمناسبة انتخاب أول مجلس منتخب للقضاء الأعلى.

(3) كتاب عضو المجلس الأعلى للقضاء الموجه لرؤساء الهيئات القضائية والمحاكم رقم 392 المؤرخ في 17/6/2015.

لا تكون إلا لكيان مجتمع عليه من أبناء الشعب الليبي بجميع مناطقه ومكوناته ولا اختلاف على شرعيته مضيفين أن ما صدر عنهما من قوانين محل طعن دستوري على المحاكم أن تمتنع عن تطبيقها مع مناشدة الهيئتين التوقف عن إصدار التشريعات وتجميد العمل بما أصدره منها لحين إنهاء الانقسام⁽¹⁾. لكن هذا البيان ظل حبراً على ورق فلم يلق حظاً من التطبيق حتى ممن أصدره. وإثر إصدار البرلمان للقانون رقم 6 لسنة 2018 بشأن الاستفتاء على مشروع الدستور الدائم الذي تضمنت نصوصه تقرير الإشراف القضائي على الاستفتاء بإدارة المجلس الأعلى للقضاء بتشكيل لجنة من رجال القضاء مهمتها تحديد الاختصاصات المسندة إلى القضاء في قانون الاستفتاء وآليات تنفيذها وتفسير النصوص الغامضة في القانون. وقد وضعت اللجنة جملة من الملاحظات على القانون المذكور أحالها المجلس الأعلى للقضاء إلى البرلمان مطالباً بتعديل القانون المذكور طبقاً لملاحظات اللجنة⁽²⁾.

ومما يندرج في هذا الباب الاختصاصات التي يباشرها المجلس الأعلى للقضاء خارج دوره الرئيس المتمثل في الإشراف على شؤون القضاء والشؤون الوظيفية لأعضاء الهيئات القضائية، حيث أناطت المادة الخامسة من قانون نظام القضاء بالمجلس صلاحية التصديق على الأحكام الخاضعة للتصديق قانوناً وإصدار قرارات العفو من تنفيذ العقوبة كلياً أو جزئياً، وإنما أدرجناها في إطار الدور المباشر لأن المجلس الأعلى للقضاء ليس عنصراً من عناصر السلطة القضائية، ولا هو هيئة من الهيئات القضائية، وإنما هو لجنة إدارية أو على أبعد تقدير لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي بحسبان أن الأعمال المسندة إلى المجلس ليست أعمالاً قضائية بطبيعتها. وغني عن البيان أن العفو الخاص عن العقوبة والتصديق على الأحكام كليهما عمل أصيل مما تختص به السلطة التنفيذية، بل هما في معظم التشريعات من اختصاص رئيس الدولة (رأس السلطة التنفيذية)⁽³⁾.

(1) بيان أعضاء الهيئات القضائية بدائرة محكمة استئناف مصراته بتاريخ 28/صفر/1437 الموافق 2015/12/10

(2) كتاب رئيس اللجنة الموجه لرئيس المجلس الأعلى للقضاء المؤرخ في 2018/1/1م.

(3) قالت المحكمة الدستورية بجمهورية سلوفينيا (إن المجلس القضائي لا يمثل جزءاً من السلطة القضائية

وقد اعتبرت محكمة النقض المصرية العفو عملاً من أعمال السيادة لا يملك القضاء المساس به أو التعقيب عليه⁽¹⁾. ورغم الانتقادات الموجهة لنظام العفو فإن المتتبع لعمل المجلس الأعلى للقضاء يلحظ إسراراً منه في استخدام هذه الصلاحية في ظل النظام السابق بيد أن المجلس توقف عن استخدام هذه الصلاحية بعد التغيير السياسي الحاصل في فبراير 2011. ويمكن القول إن هذا الاختلاف مرده تماهي المجلس مع النظام السابق الذي استخدم العفو وسيلة لتحسين سجله الحقوقي وأداة لكسب ولاء المواطنين له. كما كان لعدم تفعيل القضاء جراء غياب الأجهزة الأمنية دور في تقليل عدد المحكوم عليهم ومن ثم انتقلت الحاجة إلى استخدام المجلس لصلاحيته في العفو.

ثانياً: الدور غير المباشر

ثمة دور سياسي يباشره القضاء بشكل غير مباشر من خلال تأثيره في المجتمع والدولة عبر الأحكام والقرارات القضائية. فالأحكام القضائية والمبادئ الناشئة عنها تؤثر بلا ريب في عملية صنع القرار السياسي في البلاد كما أنها تساهم في تنمية الاتجاهات السياسية والاجتماعية للمجتمع المدني. ويمكن القول إن الأحكام الجنائية هي المجال الأرحب لممارسة القضاء دوره السياسي فمن خلالها يسهر القضاء على حماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين وهي في ذات الوقت تؤثر في اختيارات النظام السياسي القائم.

وبحسبنا في هذا الصدد أن تشير إلى أن تمسك المحاكم بالتطبيق السليم للقواعد القانونية المنظمة لحقوق الأفراد وحرياتهم - جعل النظام الحاكم يدير وجهه شطر القضاء الاستثنائي. فغداة خطاب زوارة 1973 اعتقلت السلطات

فهو هيئة تتولى دوراً محدداً في تأسيس السلطة القضائية يقتضي ترتيبات قانونية وانتهت إلى القول بأنه هيئة خاصة (هيئة فريدة بطبيعتها أي لا مثيل لها لا يمكن تصنيفها في أي من السلطات الثلاث) حكمها U-1-224/96 الصادر في 22/5/1997م.

(1) نقض 1967/3/7 مجموعة أحكام النقض السنة 18 ص 334.

الأمنية مجموعات كبيرة من منتسبي الأحزاب والنشطاء السياسيين، وعند عرضهم على القضاء صدرت بشأنهم أحكام قضائية تتراوح بين البراءة والعقوبة المخفضة؛ وهذا أثار حفيظة النظام حينئذ، فأعاد اعتقالهم وأحالهم على محاكم استثنائية فأصدرت في حقهم أحكامًا شديدة وصلت لحد الإعدام. جدير بالذكر أن عدم نشر الأحكام القضائية يحول دون استقصاء الأحكام القضائية ذات الأثر السياسي.

ويستوقفنا في هذا المقام مسلك الدائرة المدنية الثانية بمحكمة طرابلس الجزئية الجنوبية في الدعوى المدنية 1959/60 التي أقامها أحد المواطنين الليبيين على حرس تابع للسفارة الأمريكية مطالبًا بتعويضه عن الأضرار التي لحقت به جراء قيام المدعي عليه بدهسه بسيارته حيث أثبت القاضي في حيثيات حكمه أن مستشارًا بالسفارة الأمريكية حادثه حول الدعوى خارج قاعة المحكمة فطلب منه مغادرة القاعة وعند نظر القضية دخل المستشار المذكور مع المدعي عليه وطلب من المحكمة تأجيل نظر الدعوى لحين أخذ رأي سفير الولايات المتحدة في ليبيا فأعلمته المحكمة أنها لا تتبع سفارة الولايات المتحدة وأنها لا تستطيع التأمين إلا لأسباب قانونية مشروعة، وفي جلسة لاحقة بعثت السفارة الأمريكية برسالة شخصية لقاضي المحكمة قالت فيها إنها أمرت المدعى عليه بعدم المثول أمام المحكمة؛ لأنه غير خاضع للقانون الليبي لأنه يتمتع بالحصانة الدبلوماسية. وقد اعتبرت المحكمة تصرف المستشار المذكور تدخلًا في عملها مما يشكل جريمة طبقًا لقانون العقوبات وأحالت الأمر في هذا الشأن لرئيس المحكمة. وبالنسبة إلى مسألة الاختصاص، فقد رأت المحكمة أن المدعى عليه لا يتمتع بالحصانة الدبلوماسية؛ لأنه إن كان عسكريًا فهو ليس من المقيمين داخل المناطق المنصوص عليها في الاتفاقية المبرمة بين الدولة الليبية والولايات المتحدة، أما إذا كان دبلوماسيًا، فإن حصانته قاصرة على المسائل الجنائية فحسب، وانتهت من كل ذلك إلى الاستجابة لطلبات المدعي⁽¹⁾.

(1) حكم محكمة طرابلس الجزئية الجنوبية في الدعوى المدنية 59/60 ق غير منشور.

وفي فترة المد الاشتراكي للنظام السابق دأبت المحاكم على القضاء برد العقارات التي استولت عليها الدولة تطبيقاً للقانون رقم 4 لسنة 1978 تأسيساً على عدم توافر الشروط اللازمة لأيلولة تلك المساكن للدولة وهذا أثار حفيظة النظام السابق فأصدر قانوناً يمنع المحاكم من القضاء برد تلك العقارات أو التعويض عنها. ويمكن القول إن أبرز مواطن التأثير القضائي غير المباشر في التوجهات العامة للدولة تتمثل في المواضيع الآتية:

1 - رقابة دستورية القانون

بدأت الرقابة على دستورية القوانين في ليبيا مع إنشاء ما كان يعرف بالمحكمة الاتحادية العليا الذي أصبح نافداً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية في 1953/11/18 والذي أناط بالمحكمة العليا مباشرة الاختصاص برقابة دستورية أي تشريع أو إجراء عمل يكون مخالفاً للدستور. وقد ثار خلاف فقهي حول طبيعة هذه الرقابة: أرقابة إلغاء هي أم امتناع؟ بيد أن المحكمة العليا انحازت للرأي القائل بأنها رقابة إلغاء⁽¹⁾. وظلت المحكمة تمارس هذه الرقابة حتى بعد التغيير السياسي الحاصل في 1969/9/1 م.

وإثر التوجه الاشتراكي الذي تبناه المشرع في سبعينيات القرن المنصرم وصدور إعلان سلطة الشعب - صدر القانون رقم 6 لسنة 1982 بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا⁽²⁾، والذي جاءت نصوصه خالية من أي إشارة لاختصاص المحكمة العليا بالنظر في المسائل الدستورية، واستناداً إلى هذا القانون بادرت المحكمة العليا إلى القضاء بعدم اختصاصها ولائياً بالرقابة الدستورية. وقد انتقد الفقه يومذاك مسلك المحكمة العليا قائلاً إنه إذا كان المشرع قد سحب من المحكمة

(1) حول هذا الخلاف انظر مقالة الدكتور الكوني على إعبودة في «رقابة صحة التشريع في ليبيا» بمناسبة حكم الجمعية العمومية للمحكمة العليا الصادر في الطعن الدستوري 28/3 ق.

(2) الدكتور الكوني إعبودة المرجع السابق ص 60.

العليا اختصاصها برقابة الإلغاء فإن اختصاصها برقابة الامتناع لا يزال قائماً؛ لأن هذه الرقابة ليست في حاجة إلى نص يقررها.

جدير بالذكر أن المحاكم الدنيا شايعة وجهة النظر الفقهية حيث امتنعت الدائرة الإدارية بمحكمة استئناف بنغازي عن تطبيق قرار أمانة مؤتمر الشعب العام رقم 8 لسنة 1979 بتعديل مدة التقادم في قانون ضرائب الدخل الذي يطيل مدة سقوط حق الدولة في المطالبة بما هو مستحق لها من ضرائب الدخل من 5 سنوات إلى 10 سنوات تأسيساً على أن أمانة مؤتمر الشعب العام جهة إدارية وليس لها أي صفة تشريعية⁽¹⁾ وقد أيدت المحكمة العليا هذا الحكم، بيد أن المشرع ما لبث أن أعاد للمحكمة العليا اختصاصها بالرقابة الدستورية بموجب القانون 17 لسنة 1994 بتعديل القانون 6 لسنة 1982 بإعادة تنظيم المحكمة. وقد مارست المحكمة هذا الاختصاص وظلت تباشره حتى بعد التغيير السياسي الحاصل في فبراير 2011م. فعلى الرغم من أن الإعلان الدستوري الصادر في 2011/8/3 تبني في نصوصه مبدأ الفصل بين السلطات، فإنه لم يتطرق من قريب ولا بعيد لاختصاص السلطة القضائية بالرقابة الدستورية.

ولقد رأى جانب من الفقه تعليقاً على حكم المحكمة العليا بعدم دستورية المادة الثانية من القانون 7 لسنة 2005 بشأن إلغاء محكمة الشعب⁽²⁾ - أن القانون رقم 17 لسنة 1994 سالف البيان الذي أعاد الاختصاص برقابة الدستورية للمحكمة العليا هو قانون ذو طبيعة دستورية بحسبان أن الرقابة الدستورية متصلة اتصالاً وثيقاً بمبدأ الفصل بين السلطات، ورتب على ذلك أن اختصاص المحكمة العليا بالرقابة الدستورية لا وجود له بحسبان أن هذا القانون قد ألغي بصريح نص المادة الرابعة والثلاثين من الإعلان الدستوري التي جرى لفظها على إلغاء الوثائق والقوانين ذات الطبيعة الدستورية⁽³⁾.

(1) حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي ج 1994/5/31.

(2) حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري 59/25 ق ج 10/10 صفر 1434 هـ الموافق 2012/2/23م غير منشور

(3) الأستاذ خالد عبد السلام قنونو - «أفسح هذا أم أنتم لا تبصرون». صحيفة فبراير العدد 362 - 2013/1/8م

جدير بالذكر أنه إذا كان الفقه الدستوري مختلفاً حول مصير الدستور في حال نجاح الثورة أو الانقلاب بين اتجاه غالب يذهب إلى سقوط الدستور تلقائياً بمجرد نجاح الثورة دون حاجة لإعلان ذلك واتجاه ثانٍ يرى أن الدستور يظل قائماً حتى يحدد قادة الثورة موقفهم من بقائه من عدمه⁽¹⁾، وهو الاختلاف الذي تردد صداه بالعدالة المصرية⁽²⁾، فإن الأمر على خلاف ذلك في ليبيا بعد أن عبر المجلس الوطني الانتقالي عن موقفه من خلال الإعلان الدستوري الذي أفصح صراحة عن إلغاء كافة الوثائق والقوانين ذات الطبيعة الدستورية.

ويمكن القول إن موقف المحكمة العليا المتشبه باختصاصها في رقابة الدستورية رغم الانتقاد السالف بيانه إنما يعبر عن موقف سياسي لها مؤداه ضرورة أعمال الرقابة القضائية على عمل السلطة التشريعية في هذه المرحلة رغم انتفاء النص الذي يخولها هذا الرقابة بحسبان أن هذه الرقابة لا تتعارض مع أهداف الثورة فضلاً عن أن جانباً من الفقه يرى أن النص الذي يخول المحكمة رقابة الدستورية لا يشترط فيه أن يكون نصاً دستورياً؛ من ثم يعد القانون 17 لسنة 1994 بمنأى عن الإلغاء بعد أن انتفت عنه الطبيعة الدستورية⁽³⁾.

إن المتتبع لقضاء المحكمة العليا في الطعون الدستورية يلحظ جملة من الضوابط التي اتبعتها المحكمة في هذا الشأن، لعل أهمهما ما يلي:

1- عدم امتداد رقابة الدستورية إلى الملائمات التي أدت إلى إصدار القانون أو إلى البواعث التي دفعت إلى إصداره، فالسلطة التشريعية تستقل بتقدير

(1) د. رمزي طه الشاعر. النظرية العامة للقانون الدستوري مع دراسة خاصة للدستور الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت (15) 1972 م ص 739-747.

(2) حازم على ماهر. «الدستور المصري المنتظر، جدل السياسي والثقافي والمجتمعي»، ضمن مجلد أمّتي في العالم، الثورة المصرية والتغيير الحضاري والمجتمعي 1432 هـ - 1433 هـ - 2011 - 2012 م مركز الحصن للدراسات السياسية. القاهرة مكتبة الشروق الدولية، 1433 هـ 2012 م، ص 150.

(3) د. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي. منشورات الجامعة الليبية، كلية الحقوق. بيروت، دار صادر (د.ت) الجزء الثاني، ص 57.

- أهداف التشريع لأن ذلك على حد قول المحكمة يتعلق بنطاق السياسة أكثر من نطاق القانون⁽¹⁾.
- 2- التلازم الحتمي بين الخصومة الدستورية والخصومة الموضوعية التي أثير بصددھا الدفع بعدم الدستورية⁽²⁾.
- 3- الإقرار بوجود قرينة قانونية لصالح التشريعات واللوائح تقضي بموافقتها لأحكام الدستور إلى أن يثبت العكس.
- 4- تبني مفهوم موسع للدستور بحيث يتسع ليشمل المبادئ القانونية غير المدونة وبحسبنا في المقام أن نشير إلى حكمھا بعدم دستورية المادة 13 من قانون الزواج والطلاق التي قيدت جواز تعدد الزوجات بتوافر بعض الشروط المختلفة للشريعة الإسلامية⁽³⁾ كما قضت بشأن حق التقاضي بأنه مستمد من أوامر العلى القديرومن الحقوق الطبيعية للإنسان منذ خُلق⁽⁴⁾.
- 5- اتساع الرقابة لفحص التعديلات الدستورية لمراقبة مدى التزام السلطة التشريعية بالقيود الواردة في الدستور⁽⁵⁾.
- 6- عدم التوسع في الرقابة على الأعمال الصادرة من الحكومة، فبالإضافة إلى استبعاد أعمال السيادة من نطاق الرقابة⁽⁶⁾، تركت للسلطة التنفيذية تقدير ملاءمة أو عدم ملاءمة استعمال رخصتها التشريعية في إصدار مرسوم بقانون وحجية بذلك نفسها عند البحث فيما إذا كانت هناك حالة استثنائية تقتضي إصدار المرسوم بقانون في غيبة البرلمان⁽⁷⁾.

ثمة ملاحظة أخرى يقف عليها المتتبع لقضاء المحكمة العليا الدستوري وهي

- (1) حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري 29/2 ق ج 5 2013/2/5 م.
- (2) حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري 61/17 ق ج 2014/6/11 م.
- (3) حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري 59/3 ق ج 2013/2/3 م غير منشور.
- (4) حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري 14/1 ق ج 1970/6/14 م.
- (5) حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري 61/17 ق ج 1976/3/20 م.
- (6) حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري 5/2 ق ج 1957/12/5 م.
- (7) حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري 5/2 ق ج 1957/12/5 م.

ارتباطه بالتغيير السياسي، فهو يزدهر وينشط في مقتبل التغيير السياسي ويذبل ويضعف فيما بعد، فغداة الاستقلال وصدور قانون المحكمة العليا أصدرت المحكمة حكمها الشهير ببطالان المرسوم الملكي بحل المجلس التشريعي لولاية طرابلس الغرب⁽¹⁾، لكن هذا القضاء خبا وكاد يتلاشى طيلة العهد الملكي ثم عاد للبروز ثانية بعد التغيير السياسي الحاصل في 1/9/1969م، وأُعيد تشكيل المحكمة العليا حيث قضت المحكمة ببطالان نص المادة 40 من القانون رقم 6 لسنة 1964 بشأن الانتخابات لعدم دستوريته⁽²⁾، كما قضت بعدم دستورية المادة الرابعة من المرسوم بقانون بتعديل قانون نظام القضاء⁽³⁾، لما ينطوي عليه من اعتداء على استقلال القضاء لإلغاء أو وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن الجامعة بشأن طلابها⁽⁴⁾، بيد أنه ما لبث أن انتهى بالقانون 6 لسنة 1982 بشأن المحكمة العليا الذي سحب منها الاختصاص بالرقابة الدستورية.

وعندما أُعيد إليها هذا الاختصاص بموجب القانون رقم 17 لسنة 1994م تأخرت مباشرتها له جراء عدم صدور اللائحة التنفيذية له، وفور صدور اللائحة باشرت عملها وكان لافتا للنظر أن أغلب الدعاوى فصلت فيها المحكمة إما بعدم القبول وإما بالرفض في السنوات الأخيرة من حكم النظام السابق، وبعد التغيير السياسي الحاصل في فبراير 2011 عاد القضاء الدستوري للبروز ثانية حيث قضت المحكمة العليا بعدم دستورية جملة من التشريعات منها ما صدر في ظل النظام السابق ومنها ما صدر في عهد فبراير لعل أهمها عدم دستورية المادة 13 من قانون الزواج والطلاق⁽⁵⁾. وعدم دستورية القانون 3/1988 بشأن تعديل المادة

(1) حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري 1/1 ق ج 1954/4/5م.

(2) حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري 14/1 ق ج 1970/6/14 مجلة المحكمة العليا ص 7 العدد الأول ص 9.

(3) حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري 19/1 ق ج 1972/6/10 - مجلة المحكمة العليا ص 8 - العدد الرابع ص 9.

(4) حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري 59/3 ق ج 2013/2/2م غير منشور.

(5) حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري 59/3 ق ج 2013/2/5م غير منشور.

20 من قانون تقاعد العسكريين⁽¹⁾ وعدم دستورية المادة الثانية من القانون 7 لسنة 2004 بإلغاء محكمة الشعب⁽²⁾ وعدم دستورية الفقرة 11 من المادة 30 من الإعلان الدستوري⁽³⁾. وعدم دستورية القانون 37 لسنة 2012 بشأن تمجيد الطاغية⁽⁴⁾، بيد أن هذا القضاء ما لبث أن ضعف ثم توقف بصدور قرار الجمعية العمومية للمحكمة العليا بوقف الدائرة الدستورية. وعلى الرغم من أن القضاء الإداري أصدر حكماً بوقف تنفيذ قرار الجمعية العمومية سالف الذكر، فإن الدائرة الدستورية لم تستأنف عملها حتى كتابة هذه الأسطر.

ويمكن القول إن مسلك المحكمة العليا لا غبار عليه ذلك أن القاضي الدستوري يضع بمحض إرادته واختياره الواعي قيوداً ذاتية على سلطاته وعلى نطاق الرقابة القضائية التي يمارسها بهدف تجنب إغضاب الحكومة وعدم إعطائها ذريعة كي تهمة بأنه يعرقل جهودها وسياستها، وتلجأ بناءً على ذلك إلى إلغاء القضاء الإداري والدستوري أو الحد من سلطاتهما وصلاحيتهما. وذلك مرجعه إلى اعتبارات حق البقاء لدى القضاء الإداري والدستوري الذي يدفعهما إلى الدفاع عن وجودهما بجميع الطرق بوصفهما ضماناً جوهرياً للمشروعية⁽⁵⁾.

لقد أثار حكم الدائرة الدستورية بعدم دستورية الفقرة الحادية عشرة من المادة الثلاثين من الإعلان الدستوري المعدلة بموجب التعديل الدستوري السابع عاصفة من ردود الأفعال المتباينة، وكان للآثار السياسية الناجمة عن الحكم المذكور أثر كبير في صياغة كثير من المواقف المتضاربة تجاه المحكمة العليا خصوصاً والجهاز القضائي عموماً، حيث أشاد به مؤيدو المؤتمر الوطني في حين

(1) حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري 52/1 ق ج 2006/5/6 م غير منشور.

(2) حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري 59/25 ق ج 2012/12/23 م غير منشور.

(3) حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري 6/17 ق ج 2014/11/6 م غير منشور.

(4) حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري 59/5 ق ج 2012/6/14 م غير منشور.

(5) د. ماجد راغب الحلو. القانون الدستوري. الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية 1997 م ص 397. وأيضاً يسري محمد العبار. دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري دراسة مقارنة القاهرة، دار النهضة العربية 1999، ص 16-17.

عده مناصرو البرلمان انحيازاً لخصوصهم وخروجاً سافراً على الثوابت القانونية. وقد حفلت الدوريات ووسائل التواصل الاجتماعي بكثير من التعليقات والسجلات حول الحكم المذكور، تناولت بالنقد والتأييد مسلك المحكمة العليا في المسائل التي أثارها حكمها (المصلحة، الرقابة على التعديلات الدستورية، الصفة)⁽¹⁾.

واعتبر البعض أن الحكم صدر تحت الإكراه الحاصل من المليشيات التي تبسط سيطرتها على العاصمة وهو ما حدا بالبرلمان إلى إصدار قانون ينقل مقر المحكمة من طرابلس إلى طبرق، بل وصل الأمر حد استصدار حكم من محكمة أدنى (محكمة البيضاء الابتدائية) بانعدام حكم المحكمة العليا.

وفي اعتقادنا أن مسلك المحكمة العليا يجب ألا يُنظر إليه من زاوية مبدأ المشروعية فحسب فذلك مما تختلف فيه الأنظار بل يجب النظر إليه من زاوية مبدأ الملاءمة؛ فالقضاء الدستوري ليس قضاءً تطبيقياً ينزل حكم الدستور بشكل آلي أو مجرد على الوقائع المعروضة، وإنما يتحتم عليه أن يحقق التوفيق والتوازن بين اعتبارين اثنين.

أولهما: هو إرساء دعائم المشروعية الدستورية وضمان التزام السلطتين التشريعية والتنفيذية بأحكام الدستور. وثانيهما: هو المحافظة على استقرار الدولة ذاتها وحماية المصالح الأساسية للمجتمع من العصف بها⁽²⁾.

فلئن كان القاضي الدستوري ملزماً بالتمسك بأهداف المشروعية، فإنه في ذات الوقت جزء من المجتمع وقطعة من نسيجه يقع على عاتقه ضرورة ضمان استقرار المجتمع ونظمه وحمايته من الهزات ووقايته من الأزمات التي يحتمل حدوثها نتيجة للأحكام والقرارات التي يصدرها.

(1) انظر تلخيصاً لبعض هذه التعليقات لدى جمعة محمود الزريقي. المحكمة العليا الليبية تاريخاً وواقعاً (د.ت) 1438 هـ - 2017 م، ص 244 - 294 علماً بأن المؤلف هو أحد أعضاء الدائرة الدستورية التي أصدرت الحكم.

(2) يسري العصار، المرجع السابق، ص 6

ويبني على ذلك وجوب أن يزن القاضي الدستوري بدقة الآثار التي من شأنها أن تترتب على أحكامه وقراراته فإذا قدر أن حكمه أو قراره يتفق من الناحية النظرية مع نصوص الدستور، لكنه سوف تنتج عنه أزمة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، فإنه يعيد هذا التفكير في هذا الحكم أو القرار ويبتكر الحل الذي يوفق بين ضرورة احترام المشروعية الدستورية وضرورة حماية مصالح المجتمع واستقرار أنظمتها، حتى لو كان هذا الحل يخالف ما يقضي به ظاهر النصوص الدستورية⁽¹⁾.

والسؤال الذي يطرح نفسه هل راعت المحكمة العليا النتائج المترتبة عن حكمها أو أنها وقفت عند حدود مبدأ المشروعية الدستورية؟ وهل وضعت المحكمة العليا نصب عينها الاعتبارات العملية السياسية والاقتصادية والاجتماعية ذات الصلة بالدعوى المنظور أمامها عندما أصدرت حكمها؟ لا ريب أن الإجابة عن هذه التساؤلات تتسم بالصعوبة في ظل سرية المداولات القضائية.

2- إلزامية أحكام المحكمة العليا

نصت المادة 30 من القانون رقم 6 لسنة 1982 بشأن المحكمة العليا على أنه (تكون المبادئ القانونية التي تقرها المحكمة العليا في أحكامها ملزمة لجميع المحاكم وكافة الجهات الأخرى...إلخ)، وهونص مطابق لنص المادة 28 من قانون المحكمة العليا الاتحادية لسنة 1953.

ويقرر الفقه أن تقرير إلزامية أحكام المحكمة العليا إنما يمثل استثناء على مبدأ منع القضاء من إنشاء قواعد عامة ملزمة، فاستقلال السلطة القضائية عن السلطة التشريعية يوجب على السلطة القضائية القيام بوظيفتها الرئيسة، وهي الفصل في المنازعات دون أن تتجاوز ذلك بالفصل في الخصومات بأوامر عامة أو لائحية تُفرض على الجميع؛ لأن في ذلك اعتداءً على الاختصاص الأصيل

(1) يسري العصار، المرجع السابق، ص7.

للسلطة التشريعية المتمثل في سن القوانين⁽¹⁾ لقد أتاحت الإلزامية المقررة لأحكام المحكمة العليا للمحكمة الهيمنة على المشهد القضائي؛ فبواسطة هذه الإلزامية أضحت المحكمة العليا بمنزلة عنق الزجاجة للعمل القضائي عمومًا.

جدير بالذكر أن هذا الحكم لم يتدعه قانون المحكمة العليا الصادر سنة 1953 إذ نقله عن المادة 155 من الدستور التي ألغيت في التعديل الدستوري الصادر في 1963 والذي ألغى النظام الفدرالي، وهو ما قد يفهم منه أن النص في أصله كان مرتبطًا بتبني الدستور للنظام الفيدرالي، فلما زال هذا النظام أُزيل هذا النص إذا الحكم يدور مع علته وجودا وعدما. ومما يعزز هذا الفهم صدور مرسوم ملكي بقانون جديد للمحكمة العليا سنة 1965م أي بعد إلغاء النظام الفيدرالي وقد جاء هذا المرسوم خلوا من نص الإلزام. بيد أن هذا المرسوم لم يعمل به؛ ذلك أنه نص على العمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية - وهو ما لم يحصل - وهذا حال دون نفاذه وأدخله في غياهب النسيان، بيد أن المحكمة العليا اعتبرت فيما يبدو أن إلغاء نص الإلزام الوارد في الدستور لا يعدو أن يكون نزعا للقيمة الدستورية للنص، وظلت متشبثة بالإلزامية أحكامها استنادا إلى النص الوارد في قانونها.

ولم يلق هذا المسلك معارضة من السلطة التشريعية في النظم السياسية المتعاقبة؛ لأنها فيما يبدو رأت في ذلك ما يحقق مصلحتها بالتعامل مع محكمة واحدة أيسر في الواقع العملي من التعامل مع محاكم عدة، لا سيما أن هذه المحكمة تختلف عن سائر المحاكم في أن قضاتها يعينون ويعفون من قبل السلطة التشريعية. وعلى الرغم من تبني نظام سبتمبر مبدأ وحدة السلطة وتركيزه لسلطة التشريع في يد مجلس قيادة الثورة ثم لمؤتمر الشعب العام، فإنه لم يجد غضاضة في الإبقاء على هذا الحكم في قانون المحكمة العليا الذي أصدره سنة 1982م

(1) عبد المنعم عبد العظيم جبرة، التنظيم القضائي في ليبيا- بنغازي منشورات جامعة قاربونس 1398 هـ- 1978، ص 38-39. وحول الإلزامية انظر مقالة الدكتور الكوني إعبودة «مبادئ المحكمة العليا والإلزام المستحيل»، مجلة معهد القضاء، العدد الأول، 2004، ص 5-39.

وهو ما يسبغ على المحكمة العليا سلطة التشريع؛ لأن المبدأ الذي تقره يتعين على المحاكم والسلطات أن تنتهجه وتسير على هداه⁽¹⁾.

ولم يتغير الحال بعد فبراير 2011 بحسبان أن قانون المحكمة العليا لم يطله الإلغاء والتغيير، وإن كان البعض يرى أن قانون المحكمة العليا ذو طابع دستوري بما تضمنه من أحكام الرقابة الدستورية⁽²⁾، وهو ما ينطبق أيضاً على نص المادة الثلاثين المتعلق بالزامية أحكامها، ويبنى على ذلك أن قانون المحكمة العليا قد أُلغي بصريح نص المادة الرابعة والثلاثين من الإعلان الدستوري التي ألغت القوانين ذات الطبيعة الدستورية، وهو رأي لم يلق حظاً من التأييد والقبول.

وبعيد عن الخوض في مسألة الطبيعة الدستورية لقانون المحكمة العليا تبدو الإشارة لازمة إلى اتفاق الصخيرات، وهو اتفاق ذو طبيعة دستورية بما تضمنه من تنظيم للسلطات وبما عبرت عنه نصوصه من سمو على نصوص الإعلان الدستوري فضلاً عن أن مجلس النواب قد صادق عليه، فقد عالج أحكام السلطة التشريعية المواد 12 - 18 واللافت للنظر أنه أوكل سلطة التشريع لمجلس النواب المنتخب في يونيو 2014م- إبان المرحلة الانتقالية حيث نص في مادته الثانية عشرة على أن يتولى السلطة التشريعية للدولة خلال المرحلة الانتقالية مجلس النواب المنتخب في يونيو 2014 سلطة التشريع للمرحلة الانتقالية... إلخ. وليس من فرق بين النصين سوى اختلاف الأسلوب، حيث استخدام أسلوب القصر في المادة (الثانية عشرة) فقدم المفعول على الفاعل. ودلالة ذلك ظاهرة في توجه إرادة المشرع إلى قصر التشريع على مجلس النواب وحده؛ لأنه كان في وسعه الاكتفاء بالنص على إسناد سلطة التشريع إلى مجلس النواب في المادة الثالثة عشرة. وردَّ على ذلك أن الاتفاق أورد ضمن المبادئ الحاكمة الالتزام باحترام الفصل من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

(1) محمود يوسف القاضي، النظام القضائي في الحركة التشريعية في ليبيا، القاهرة، معهد الدراسات العربية العالمية 1960، ص37.

(2) خالد قنونو، المرجع السابق، الموضع نفسه.

ومهما يكن من أمر، فإن التساؤل ثار حول مدى اتساق إلزامية مبادئ المحكمة العليا مع التحولات التي طرأت على الواقع بحسبان أن هذا الإلزام كان مناسباً عندما تقرر في دستور الاستقلال بالنظر إلى طبيعة المرحلة التي وضع فيها - دولة اتحادية - وحداتها وافتقار البلاد إلى تقاليد قانونية فضلاً عن مناسبة الحكم لوحدة المحكمة - وكل ذلك تغير بعد أن صارت الدولة دولة بسيطة وتعددت دوائر المحكمة⁽¹⁾. ولا يغيب عن البال أن بهذه الإلزامية جمعت المحكمة بين السلطة القضائية والسلطة التشريعية فالمبادئ التي تصدرها المحكمة العليا لها قوة قانونية ملزمة تعادل قوة التشريع الذي تسنه السلطة التشريعية، وهو يتيح للمحكمة القيام بدور سياسي من خلال ما ترسيه من مبادئ ولنا في المبادئ الآتية خير شاهد على ذلك:

- 1- ما قضت به في الطعن المدني... من أن نصوص القانون المدني والتجاري التي تبيح التعامل بالفوائد بين الأشخاص المعنوية أوفيما بينها وبين الأفراد فإن القانون 74 لسنة 1972 لم يتعرض لها، وهي نصوص سابقة لإعلان قيام سلطة الشعب، وما زالت موضوع دراسة من المشرع للتوصل إلى رأي نهائي في شأن تحريمها وقد صدرت صحيحة وقت صدورها، ومن ثم تظل هذه النصوص قائمة ونافاذة لا تقبل الدفع بعدم صحتها وتعارضها مع أحكام شريعة المجتمع.
- 2- أن مسلك المحكمة يفرغ النص الدستوري من محتواه، ذلك أنه بموجب أحكام هذا النص يلتزم المشرع بالتقيد بما تضمنه القرآن الكريم شريعة المجتمع في التشريعات التي يصدرها بعد سريان وثيقة إعلان سلطة الشعب ومراجعة التشريعات السابقة القائمة لتنقية ما فيها من مخلفات.
- 3- وقصر التزام المشرع على التشريعات اللاحقة للنص الدستوري يخالف ما استقرت عليه المحكمة ذاتها من الاستناد المباشر إلى الشريعة الإسلامية في قيامها بممارسة الرقابة على دستورية القوانين، وواضح أن مسلك المحكمة

(1) د. الكوني، إعبودة المرجع السابق، الموضع نفسه.

لا مبرر له سوى الاعتبارات العملية فهي تريد ترك مهلة كافية للمشرع لمراجعة التشريعات السابقة ولا تريد أحداث هزة في النظام الاقتصادي والاجتماعي إذا قضت بمخالفة التشريعات السابقة لشريعة المجتمع⁽¹⁾.

3- رقابة المشروعية «الإلغاء»

تعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أكثر صور الرقابة أهمية وفعالية لضمان احترام مبدأ المشروعية؛ ومرد ذلك ما تمتع به القضاء من حيده واستقلال وتخصص فضلا عما تتمتع به أحكامه من قوة الشيء المقضي فيه بوصفها عنونا للحقيقة⁽²⁾. وقد أقر المشرع الليبي فكرة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تمشيا مع مبدأ دولة القانون حيث أرسى قاعدة مسؤولية الإدارة عن أعمالها الخاطئة (المواد 166 وما بعدها من القانون المدني) كما حُولت المحاكم المدنية اختصاصا عاما في نظر منازعات المسؤولية والعقود الإدارية. كما أُنيط بدوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف الاختصاص بإلغاء القرارات الإدارية والتعويض عنها والفصل في منازعات الوظيفة العامة⁽³⁾.

وغنى عن البيان أن الأصل في القضاء هو تطبيق القانون، ولا يلجأ القاضي إلى ابتداع الحلول إلا استثناء في حال الفراغ التشريعي. بيد أن هذا الأصل إنما ينطبق تمام الانطباق على القضاء العادي بخلاف الحال في القضاء الإداري الذي هو في الأغلب قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد عند تسييرها للمرافعة العامة. ويُبنى على ذلك أن مجال اجتهاد القاضي الإداري أوسع وأرحب من مجال القاضي المدني. ولا ريب في أن هذه الحلول التي يبتدعها القاضي الإداري تعكس موقفا سياسيا له تجاه القضايا التي تعرض عليه فهو يتأثر بالمناخ السياسي وبحالة الرأي العام وهو يجتهد ليوائم

(1) يسري العصار، المرجع السابق، ص 198.

(2) خليفة سالم الجهي. أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، بنغازي، دار مكتبة الفضيل، 2009، ص 28.

(3) محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، الزاوية المكتبة الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة السابعة، 2019، ص 18-19.

بين القانون والواقع⁽¹⁾. وعلى الرغم من مرور ما يزيد على ستين عاماً على نشوء القضاء الإداري في ليبيا، فإن دوره لا يزال محدوداً بفعل محدودية اختصاصاته وعدم تطويره، وهذا ما دعا البعض إلى المطالبة بإنشاء قضاء إداري مستقل⁽²⁾.

ويتميز القاضي الإداري بأن له دوراً إنشائياً فقد يبتكر مبادئ قانونية جديدة تلائم الروابط التي تعتبر الإدارة العامة طرفاً فيها أو يفسر قواعد القانون تفسيراً واسعاً يختلف عن التفسير الحرفي أو الظاهري لها من أجل مواجهة ظروف معينة أو مراعاة تطورات جديدة.

وفي هذا السياق قضت الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا بأن قرارات اللجنة الشعبية العامة للعدل - التي آلت إليها اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء بعد إلغائه بقرار أمانة مؤتمر الشعب العام رقم 2 لسنة 1979 - يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري، ولا مجال للحديث عن حصانة هذه القرارات من الإلغاء، بحسبان أن قرارات المجلس الأعلى للقضاء تتمتع بهذه الحصانة، لأن الحكمة من ذلك قد انتهت بإلغاء هذا المجلس وانتقال اختصاصاته إلى لجنة إدارية تختلف من حيث طبيعتها وتشكيلها عن المجلس المذكور. واستطردت قائلة إنها تلجأ إلى هذا الحل انطلاقاً من مهمة القضاء الإداري بوصفها قضاء إنشائياً، وأهابت بالمشروع التدخل بتعديل قانون نظام القضاء لتحديد جهة محايدة يلجأ إليها رجال القضاء⁽³⁾. بيد أن عدم نشر الأحكام الصادرة عن دوائر القضاء الإداري يحول دون استقصاء دوره السياسي. ونجد في الأحكام الآتية شواهد لهذا الدور:

1- قضاء الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا ببطالان الأمر الملكي الصادر بحل المجلس التشريعي لولاية طرابلس الغرب. وفي هذا الحكم استخدمت

(1) يسري العصار، المرجع السابق ص 22.

(2) د. محمود عمر معتوق. مبدأ المشروعية وتطبيقاته في النظام الجماهيري، 2004-2005، مطابع الهلال، ص 445.

(3) حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري 27/18 ق ج 1/1/1984 مجلة المحكمة العليا س 21 العدد الثاني، ص 28.

- المحكمة سلطاتها في تحديد أعمال السيادة، فاستبعدت الأمر المطعون فيه من نطاقها دون أن تشير إلى ذلك في أسباب حكمها رغم أنه من أعمال الحكومة وليس من أعمال الإدارة وبسطت عليه رقابتها وقضت بإلغائه⁽¹⁾.
- 2- قضاء الدائرة الإدارية بمحكمة استئناف بنغازي بإلغاء قرار اللجنة الشعبية العامة بإصدارلائحة خدمات الاتصالات لشركة البريد لالتفافه على أحكام القضاء وعدم عرض مشروع اللائحة على المؤتمرات الشعبية⁽²⁾.
- 3- قضاء الدائرة الإدارية بمحكمة استئناف البيضاء بألا شرعية للمجلس الرئاسي قبل اعتماد اتفاق الصخيرات وإجراء تعديل للإعلان الدستوري⁽³⁾.
- 4- فتاوى إدارة القانون

استحدث المشرع الليبي هيئة قضائية جديدة أسماها الإدارة العامة للقانون بموجب القانون رقم 6 لسنة 1992 أناط بها مراجعة مشروعات القوانين وصياغة ومراجعة اللوائح والقرارات ومشروعات المعاهدات والاتفاقيات وإبداء الرأي القانوني فيما يعرض عليها من قبل أجهزة الدولة وقد اعتبر قانون نظام القضاء إدارة القانون هيئة قضائية.

ولم يسبغ القانون على ما تصدره الإدارة من فتاوى صفة الإلزام بيد أن اللائحة التنفيذية للقانون على أن ما يصدر عن الإدارة من تفسير للقوانين واللوائح والقرارات ملزم على ألا يتعارض مع مبادئ المحكمة العليا. ولا شك في أن الآراء التي تبديها الإدارة تؤثر بفاعلية في تحديد توجهات الإدارة في تفسير نصوص القوانين واللوائح ومن ثم هي تسهم في صنع القرار السياسي، بيد أن فتاوى الإدارة شأنها شأن الأحكام القضائية لا تُنشر؛ وهذا يحول دون الوقوف على القضايا التي أسهمت الإدارة من خلال فتاواها في التأثير من خلالها في توجهات السلطتين التشريعية والتنفيذية ونستعرض فيما يلي بعضا من الفتاوى التي أُتيح لنا الاطلاع عليها:

(1) حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا في الطعن الإداري 1/1 ق جلسة 1954/4/5.

(2) طعن إداري 29/157 ق غير منشور.

(3) طعن إداري 2016/16 غير منشور.

أ. فتوى إدارة القانون الموجهة لأمين شئون اللجان الشعبية المؤرخة في 1999/11/3 بأن قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 115 لسنة 1999 بتعديل بعض أحكام القانون 16 لسنة 1984 بإنشاء الشركة العامة للبريد استناداً إلى القانون 16 لسنة 1991 الذي فوض اللجنة الشعبية العامة في إعادة تنظيم الشركات العامة المنشأة بقوانين، لا يصادف محلاً من القانون؛ لأن التفويض المشار إليه قد أُلغي بالقانون رقم 2 لسنة 1994 بشأن المؤتمرات الشعبية ويتعين سحبه⁽¹⁾.

ب. فتوى الإدارة الصادرة بتاريخ 11-6-2015م بعدم جواز تعيين حملة جنسية الدول الأجنبية بوصفهم فاقدين للجنسية الليبية بقوة القانون⁽²⁾.
ج. فتواها المؤرخة في 8-9-2016 باقتصار اختصاص منح الثقة لمن أقترح وزيراً على السلطة التشريعية وحدها⁽³⁾.

د. فتوى الإدارة المؤرخة في 20-3-2019 بانتهاء النطاق الزمني لسريان أحكام العزل السياسي الواردة في قانون نظام القضاء⁽⁴⁾.

ختاماً لا يخفى على ذي عينين أن المصالحة تتطلب إنفاذ للقوانين بما يحقق تطبيق مبدأ سيادة القانون من خلال سلطة قضائية فاعلة، ولن يتأتى ذلك إلا بتحقيق ما يلي:

1. ترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات بتضمين الدستور المقبل حدوداً واضحة للسلطتين التشريعية والتنفيذية بما يحول دون افتئاتهما على السلطة القضائية.
2. تأهيل القضاة بتبني نظام التخصص القضائي.
3. إعادة النظر في التشريعات المنظمة لعمل القضاء بما يحقق ويعزز استقلال القضاء.

(1) - كتاب رئيس إدارة القانون رقم ع. ع. ق. 198/1

(2) - كتاب رئيس إدارة القانون ملف 4/2/ رقم 153.

(3) - كتاب رئيس إدارة القانون رقم 206/24/1

(4) - كتاب رئيس إدارة القانون رقم 42/6/1.

المؤسسات والقانون والمصالحة الوطنية

يوسف محمد الصواني(*)

تمهيد

واجهت ليبيا منذ سقوط حكم القذافي تحديات هائلة في ظل سياقات ترقى إلى ما يماثل الانهيار شبه الكامل للدولة، حيث يتواصل المأزق السياسي بالافتقار لمؤسسات الدولة الشرعية، وفشل القوى المتصارعة في تبني رؤية مشتركة تمكّن ليبيا من أن تتجاوز بنجاح إرث القذافي ومآلات الصراع الذي بدأ في فبراير 2011. وتنطلق هذه الورقة من أن هذا الوضع والمآل هو النتيجة الطبيعية لغياب الدولة ومؤسساتها بعد عام 2011، وهو ما كان نتيجة تفاعل مجموعة من العوامل تشمل التاريخ السياسي وإرث القذافي وشرعيته الثورية والنظام القبلي والافتقار إلى الثقافة الديمقراطية والاقتصاد الريعي. كما ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالفراغ المؤسسي وتداعياته، وهشاشة الأحزاب السياسية وضعف المجتمع المدني، والانقسامات السياسية والإيديولوجية، وعدم احترام القانون والعبث بالتشريع واستخدامه لأغراض سياسية وحزبية وجهوية بحجة ومبرر الشرعية الثورية الجديدة، وهي عوامل كان لها بالغ الأثر وتداعيات خطيرة على المصالحة الوطنية وبناء الدولة.

وتهدف هذه الورقة إلى عرض هذه العوامل وتحليلها منطلقاً من أن الوضع الحالي ليس فقط نتيجة لنهج القذافي وممارساته، بل أيضاً بفعل الفشل في تبني نهج مناسب لحل الصراع ما بعد 2011. إن الخطوة الأولى نحو بناء الدولة وحكم القانون وتحقيق السلام والأمن والتنمية هي الخروج عن النهج الحالي وقيام المجتمع الدولي بجعل اللاعبين الحقيقيين يصلون لاتفاق على خارطة طريق لاستعادة الدولة من خلال إطلاق عمليات بناء الدولة ذاتها.

(*) أستاذ العلوم السياسية بجامعة طرابلس.

إرث القذافي

لقد استندت السياسات التي اعتمدها القذافي إلى ازدراء مستهتر لثقافة المؤسساتية وسيادة القانون وقيمة الجماعة.⁽¹⁾ وبصرف النظر عما يمكن أن يقال عن ممارسات النظام، فقد عمل على نشر ثقافة الاعتماد على الدولة وترسيخها واستند إلى ما أتاحه الاقتصاد الريعي من موارد بيد السلطة، وهو ما تسبب في ازدراء العمل والجهد بوصفها قيمًا اجتماعية في ثقافة تستند إلى القرابة والمحسوبية والاستتباع والتجنيد السياسي.⁽²⁾ أدت التجربة المريرة لحقبة القذافي إلى عدم اهتمام واضح بالجوانب المؤسسية وإلى ظهور ثقافة شعبية ومقاربة تحتقر المؤسسات وتقوض مفهوم الصالح أو الخير العام وباحتقار للنقابات والأحزاب السياسية والمجتمع المدني وإلحاقها بالدولة وإضعافها وإساءة معاملتها.⁽³⁾

وعلى الرغم من أن معظم الأدبيات تعزو هذا إلى القذافي ونهجه السياسي الفريد، فإنه لا يسعنا سوى الاتفاق مع عالم السياسة الليبي المقيم في الولايات المتحدة الأميركية د. على عبد اللطيف إحميدة حيث يشير إلى أن النظام أو الدولة التي نتجت عن "الثورة العسكرية" التي قادها القذافي بعد عام 1969 لم تكن انحرافًا، بل متجذرة في التاريخ والثقافة الليبية. يوضح إحميدة أن ما جلبه القذافي لم يكن النتاج الوحيد لثقافة اللادولة، بل هو أيضًا نتاج الثقافة والتاريخ والبنية الاجتماعية للبلاد المتمثلة في الإرث المؤلم للدولة الاستعمارية (1911-1943) الذي أُعيد مرة أخرى إلى الواجهة من خلال إضعاف الدولة الاتحادية في

(1) Lisa Anderson, "Qadhafi and His Opposition", Middle East Journal, vol. 40 (Spring 1986). pp. 228-229

(2) مناقشة تفصيلية انظر: يوسف الصواني، ليبيا: الثورة وتحديات بناء الدولة، مركز دراسات الوحدة العربية، 2013

(3) Youssef Sawani & Jason Pack, 'Libyan constitutionality and sovereignty post-Qadhafi: the Islamist, regionalist, and Amazigh challenges', Journal of North African Studies, Vol. 18, Issue 4: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13629387.2013.838056>

عهد النظام الملكي السنوسي (1951-1969)، وترسخ الهويات والإيديولوجيات.⁽¹⁾ هكذا، فإن عملية بناء الأمة، التي بدأت باستقلال ليبيا في ديسمبر 1951، لم تكتمل قط، فلقد كانت الانتفاضة التي انطلقت أساساً بعيداً عن المركز وقامت بها الأطراف، مناسبة عادت معها القوى المتصارعة داخل المجتمع الليبي، والتي بقيت تحت السيطرة لأكثر من 60 عاماً في ظل النظام الملكي وتحت قيادة القذافي - إلى الظهور فساهمت في الأزمة السياسية الحالية.⁽²⁾

إرث القذافي اليوم محل تنازع شائك بين مختلف القوى، إلا أنه يتعلق تحديداً بمن يسمون أنصار القذافي من ناحية، في مواجهة خليط غير متجانس من القوى والتيارات، التي - وإن أجمعت على دكتاتورية وتسلطية النظام - فإنها غير متفقة بشأن مصير هذا الإرث الذي لا يمكن حصره في ثقافة الجماهيرية أو القمع، بل يتعداهما إلى مجالات ليست نتاج النظام، بل تركز أيضاً إلى التاريخ الاقتصادي والاجتماعي الليبي. أنصار القذافي أو مؤيدوه ليسوا كياناً متجانساً أيضاً، بل هم منقسمون حيال هذا الإرث وحيال المطالبة بإعادة الاعتبار إليه كمرحلة تاريخية من ليبيا لا ينبغي تجاهلها حين إعادة البناء أو التأسيس لمرحلة جديدة. وتبين متابعة المناقشات أن التنافس بين مكونات مؤيدي القذافي واسع وأن هدف جمع أوسع تأييد شعبي ممكن يلعب دوراً أيضاً. ومع أن المناقشات بين هؤلاء تشمل تبادل الاتهامات بينهم بالخيانة أو العمالة والارتزاق وموالة الميليشيات، أو من يعتبرهم البعض عملاء وخونة للوطن ومن بينهم قادة لفبرير وزعامات أو قيادات سياسية أو اجتماعية - فإن مؤيدي القذافي أو أنصاره لا يوافقون على إلغاء وعدم الاعتراف له مطلقاً بدور بناء رغم شمولية النظام الذي قاده ومظالمه (أخطائه)! مع ذلك نلاحظ أن ما يمكن اعتباره معسكر أنصار النظام السابق يبدون إجمالاً

(1) Ali Abdullatif Ahmida, "The Post-Colonial State and Social Transformation in Libya":

<https://tabayyun.dohainstitute.org/en/issue001/Pages/art09.aspx>, p.12-

(2) Hanspeter Mattes, 'Challenges to State Building after the Fall of Qaddafi':

http://www.mei.edu/content/challenges-state-building-after-fall-qaddafi#_ftn18

ميلاً واضحاً للتصالح وقبولاً بالديمقراطية وسيلة للتنافس، وهو ما نجده في بيانات الحركات المعبرة عنهم وأيضاً في مشاركتهم ضمن حوارات ترعاها الأمم المتحدة أو دول أخرى أو حوارات مباشرة مع خصومهم الذين يجري وصفهم اليوم بوصفهم شركاء للوطن وفي مقدمته التيار الإسلامي.

الجدل حول إرث القذافي سيتواصل ربما طوال العقد القادم وما بعده، لكن ذلك مرهون بالسرعة والطريقة التي يجري بها التعامل معه على المستوى السياسي والقانوني. لا شك أن إدماج مختلف عناصر طيف النظام السابق ضمن مصالحة شاملة في إدارة البلاد يمكن أن يمثل أكثر المداخل فعالية، لكنه سيبقى محدوداً وهشاً وخاضعاً لسياسات اللحظة، وربما الانتهازية ما لم يجر وفقاً لأطر قانونية مناسبة. هنا لا بد من أن يرتبط بُعد معالجة إرث النظام مع ترتيبات قانونية للمصالحة الشاملة بما في ذلك ما يتعلق بالعدالة الانتقالية التصالحية والعفو وجبر الضرر.

القوانين الموجودة حالياً ومنها القانون رقم 29 لسنة 2013 تعاني عواراً وعجزاً وهي غير مناسبة لتجاوز الخلاف، ولا بد من إعادة النظر فيها، ولا سيما أنّ القانون المذكور لم تصدر لائحته التنفيذية حتى اليوم. في المقدمة يبرز قانون العزل السياسي والإداري وقانون تجريم تمجيد الطاغية وقوانين التعويض التي ميزت فئات من الليبيين مالياً وحقوقياً عن غيرهم، إضافة إلى ما سمي بمعايير النزاهة والوطنية، وإجبار موظفين وضباط وجنود وإكراههم على الاستقالة أو التقاعد أو الحرمان من المرتبات والوظيفة بإجراءات توسلت قوانين وتشريعات مناقضة لمبادئ العدالة. لذلك لا بد من أن يُطبّق ما يلزم من ترتيبات لإنهاء الفوضى التشريعية بالخصوص وبالذات ما يتعلق بالقوانين التي كان قد أصدرها المؤتمر الوطني ثم قام البرلمان بإلغائها متسبباً في إرباك تشريعي وتكريس الانقسام وهشاشة الكثير من مبادرات المصالحة.

سياق ما بعد القذافي

في مرحلة ما بعد القذافي، تفاعل الضعف المتأصل في الثقافة المدنية والديمقراطية، وكذلك التأثير المتزايد للأطراف على حساب المركز مع تسييس الإدارة العامة الحكومية والاستبعاد وعدم الثقة لتنتج مشهداً متآزماً وصراعياً. شاركت كل هذه العوامل في سيرورة أدت إلى إنهاء الوجود الفعلي، وأحياناً الرمزي أو المعنوي، للدولة ومؤسساتها. أثناء الانتفاضة كانت هناك مؤشرات مبكرة على رفض بعض القوى بناء المؤسسات العسكرية والأمنية، وارتفعت وتيرة الدعوة إلى انتهاك حقوق الإنسان عبر العزل السياسي لجميع كوادر الدولة من ذوي الرتب المتوسطة والعالية على أساس أنهم كانوا عناصر للنظام السابق. كان ينبغي أن يكون ذلك إنذاراً مبكراً بانحراف الانتقال الديمقراطي، أو مستواه الرسمي على الأقل، عن مساره المأمول، وأنه لن يحقق أي نتيجة مرضية.

أدى غياب الدولة ومؤسساتها إلى زيادة عدد الميليشيات المسلحة وأختطفت المؤسسات وسُخّرت للمصالح الحزبية أو القبلية والجهوية، ومن ثم خلق المزيد من الدوافع للصراع. وقد أنشئ بالفعل العديد من الترتيبات والمؤسسات الجديدة المخصصة لخدمة الجهات الفاعلة القائمة، أو للاستجابة لمصالح فصائل معينة ومطالبها. أصبحت المؤسسات أداة في الصراع ومعبرة عنه في ذات الوقت، وهو ما أدى إلى تعميق الانقسام ومن ثم ترسيخ النزاع بدلاً من التوفيق بين احتياجات الأطراف ومطالبها والحاجة إلى بناء الدولة. لقد أدى إجراء العملية الانتخابية في 2012 وما تلاها قبل إنجاز وتوصل إلى اتفاق على رؤية موحدة للدولة وحدث استقطاب اجتماعي أفقيًا وعموديًا وهو ما مثل تجاهلاً لمقتضيات الفعالية والنجاح في حل أزمات ما بعد الصراع التي تقوم على مزيج من الانتعاش الاقتصادي وبناء الدولة.⁽¹⁾

(1) Reconstruction and Capacity Building in Post-Conflict Countries in Africa: A Summary of Lessons, op. cit. P.104

ويستخلص هانس بيتر ماتيس المتخصص في الشؤون الليبية محققاً أنه "منذ سقوط نظام القذافي، لم يكن التحدي الرئيسي هو "تمدين" الدولة الاستبدادية القمعية التي تكون فيها المهمة الجوهرية لقوات الأمن هي حفظ النظام، ولم يكن أيضاً الحاجة إلى إصلاح كلاسيكي لقطاع الأمن لتعزيز المساءلة والرقابة المدنية والشفافية. بدلا من ذلك، فإن التحدي يتخذ بعداً ثلاثياً: إعادة بناء هياكل الدولة، وإطلاق عملية بناء الأمة للتغلب على التباينات الإقليمية والصراعات الإثنية والدينية، واستعادة احتكار الدولة للعنف".⁽¹⁾ وسط هذا كله تجوهلت أو جُمِدت التشريعات الحاكمة لهذه الجوانب وأوكل أمر تطبيقها اسمياً إلى فاعلين غير رسميين لا يملكون المؤهلات الضرورية لذلك، وهو ما جعل التشريعات تغرق في بحر مال الصراع وتختفي اختفاءً شبه كلي من المشهد وتخلي مكانها إما لتشريعات كيدية أو حزبية التوجه أو لمشينة أولئك الفاعلين وحظوظهم في الصراع الدائر.

بناء الدولة: العوائق والإطار السياسي

يمكن اختصار الصراع الليبي الحالي والمأزق السياسي الذي وصلت إليه الأمور في حقيقة فشل ليبيا بشكل عام وقادتها الذين جاءوا بعد 2011 بشكل خاص في أن يلعبوا دوراً إيجابياً في قيادة البلد لتصبح دولة حديثة. وبينما تتوفر ليبيا اليوم على مجلس رئاسي معترف به دولياً وحكومة وفاق وطني وكذلك مجلس النواب المنتخب والمجلس الأعلى للدولة (وهو أساساً إعادة إحياء للمؤتمر الوطني العام المنتهية صلاحيته حيث يضم غالبية أعضائه، في حين لا يزال بعض الأعضاء ينشطون ويُنافسون على السلطة والموارد والشرعية تحت راية المؤتمر المنحل) - فإن الفشل الواضح في حل النزاع وتحقيق السلام المنشود يرجع في الحقيقة إلى تبني مقارنة تعتمد على تقاسم السلطة متجاهلة احتياجات بناء الدولة.

(1) Hanspeter Mattes, 'Challenges to State Building after the Fall of Qaddafi'

<http://www.mei.edu/content/challenges-state-building-after-fall-qaddafi>

لا يمكن في هذا البعد من الصراع أن تُحصر الأطراف أو القوى المتصارعة حصراً دقيقاً ذلك أن ما جرى منذ 2011 عامة ومنذ 2014 بشكل خاص، قاد إلى انقسامات وصراعات مترتبة عليها تبدلت فيها مواقف الأطراف المختلفة ومواقعها بشكل يجعل من الصعب وضع خريطة ثابتة واضحة. إذا كان الصراع في 2011 قد أفرز طرفين واضحين، فإن ما جرى بعد انتخابات المؤتمر الوطني في 2013 ولد مستويات جديدة من الصراع وأدى إلى انقسامات داخل الطرفين الأساسيين (سبتمبر وفبراير) لنشهد مستويات صراع متعددة التوجهات والمصالح لم تكن بمنأى - بل كثيراً ما عكست أيضاً - تنافس القوى الخارجية على ليبيا. لم تحقق ترتيبات تقاسم السلطة النجاح المرغوب حيث لم تؤكد التطورات حتى الآن سوى عدم قدرة الهيئات المشار إليها في اتفاق الصخيرات على التوحد معاً، واكتساب الشرعية، وامتلاك القدرة على التصرف بطريقة موحدة متماسكة. ووفقاً للخبراء، فإن ما نحتاجه الآن هو "ليس فقط إشراك مزيد من الأطراف الفاعلة التي تم استبعادها في العملية، ولكن ضمان المشاركة المناسبة في صفقة تضم جميع الفاعلين".⁽¹⁾ وما لم تُتدارك هذه النقائص والتحديات فسيبقى الأمر مقارنة نخبوية تتجاهل تماماً أصحاب المصلحة الحقيقيين من الليبيين بما في ذلك المواطن الفرد والعائلة (الوحدة الاجتماعية الليبية) والحكم المحلي (المجتمعات المحلية) وهو ما يعني عدم وجود "الصفقة الحقيقية" منظوراً إليها من زاوية أوسع مجتمعيًا.⁽²⁾

وفي الواقع فإنه يمكن القول إن هذه الإشكاليات والأسئلة تتوازي مع الأسئلة المتعلقة بأسس الدولة والنظام والدسترة وترتبط بها أيضاً. وهذا يقتضي الحاجة إلى

(1) Ahmed Jehani, "A Libyan Vision for a Rights-Based Reset: Libyan Economic Agreement", Unpublished Paper, P. 9; Ahmed Jehani, 'moving Libya post-conflict from economics of chaos to economics of stabilization' a Presentation at the seminar on 'Libya and the requirements for re-stability, Hamamat, Tunis, Foundation Friedrich Naumann pour Liberte and Nationalist Free Alliance, Hamamat, Tunis, 2-8-2017

(2) Ahmed Jehani, 'Presentation at UNESCWA Expert Group Meeting, Beirut 26-27 /4/2017; A Libyan Vision for a Rights-Based Reset: Libyan Economic Agreement', P. 9

مزيد من الاهتمام لفهم الدور الذي يمكن أن يلعبه الدستور أو القانون الدستوري حيث تلعب المفاهيم القانونية دوراً أساسياً في إدارة ومعالجة العلاقات الاجتماعية والتأسيس لها. وحيث إن ما يمكن أن يكون ضمن نطاق التنافس السياسي الطبيعي وما يمكن أن يكون خارج دائرته أيضاً - يتصل حكماً بالقانون الدستوري، فإن السياسات المتعلقة بالمصالحة ضمن السياق الخاص بصنع الدستور وثيقة الصلة بهذه الجوانب. ولأن العدالة الانتقالية عدالة ضمن محددات سياسية، فإنها تبقى عدالة محدودة وجزئية. إن فهم التحديات المرتبطة بالبحث عن العدالة في السياق الانتقالي يقتضي النظر في الأزمات التي تميز هذه المراحل الاستثنائية. ولعل الأزمة التي تمثل نقطة الانطلاق تكمن في السياق الخاص بالتحول السياسي حيث يكون القانون عموماً والدستور خصوصاً أسير الماضي والمستقبل كونه يقع بين المطرقة والسندان كما يقال أي بين النظرة إلى الماضي والأمل في المستقبل. إن التحولات تتضمن تغيراً في نسق العدالة ومفاهيمها؛ وهذا يجعل وظيفة القانون عموماً مشوبة بالتناقض. في الظروف الطبيعية يقدم القانون وظيفة اجتماعية عبر النظام والاستقرار، لكن ينبغي أن يتمكن القانون في زمن التحول والصراع من القيام بما يفترض فيه تحقيقه ضمن سياق التحول، وهو ما يعني الحاجة إلى قوانين وتشريعات للتحول قادرة على الاستجابة. إن مفهوم العدالة يتشكل بالتحول ويشكله في آن واحد. أي أن مفهوم العدالة سيأتي هنا، حيث ما يمكن اعتباره عدلاً اليوم يتصل ويتأثر بالنظرة إلى ما كان يمثل عدالة الأمس. في الدولة التي تمر بتغير سياسي فإن إرث اللاعدالة يؤثر فيما يمكن اعتباره عدالة ويحدده. وهذا جوهر ما يمكن وصفه بالطابع التحولي والمتحول للعدالة (زمن الصراع) على كل المستويات المفهومية والنسقية والتنظيمية والإجرائية. وبينما لا يمكن النظر إلى القانون وحكم القانون مصدرًا لمعايير مثالية مجردة، فإن فترات التغير السياسي الجذري تولد أزمات تجعل القانون غير مستقر.

رغم أن أهم وثيقة هي الإعلان الدستوري المؤقت الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي لم يشمل أي إشارة إلى المصالحة الوطنية، أو العدالة الانتقالية، فقد

بلغ عدد القوانين التي لها علاقة بالمصالحة الوطنية منذ عام 2011، أكثر من 20 قانوناً أبرزها قانون المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية رقم 29 لسنة 2013 الصادر في 2/ 12/ 2013. إن تعدد القوانين والأجسام أو الهيئات لا يمكن إلا أن يكون مؤشراً على الفشل الذريع في تحقيق المصالحة. ولعل أسوأ ما يمكن ملاحظته أن السلطات الانتقالية أصدرت بدلاً من ذلك قوانين واتخذت إجراءات عرقلت المصالحة وأججت الصراع والانقسام ومثلت تشريعاً لانتهاكات حقوق الإنسان التي حدثت منذ 2011.

المصالحة الوطنية: مركزية الاقتصاد وإدارة الموارد

لا يمكن اعتبار ما يجري في هذا الشأن مجرد صراع سياسي، بل هو أعمق من ذلك ويتصل بطبيعة السياسة والاقتصاد في ليبيا حيث يتعلق الأمر بالصراع على حيازة الموارد التي يجري التحكم فيها مركزياً. الإطار القانوني الحاكم لإدارة الموارد المالية للدولة يعود إلى بدايات تكون الدولة الليبية الحديثة عقب اكتشاف النفط وتصديره ولا سيما بعد التعديل الدستوري الذي صدر في 1963 مُنهيًا فترة من الفيدرالية لتتعزيز المركزية أثناء عهد القذافي رغم التجارب المرهقة التي تم تبنيها خلال التسعينيات من القرن الماضي عبر ما عرف حينها بنظام الشعبيات.

يتعلق الأمر من الناحية القانونية بالتعامل مع كل القوانين والتنظيمات التي تحدد مستويات السلطة وعلاقاتها. يقدم الإعلان الدستوري المؤقت الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي أرضيةً تتيح إجراء تعديلات على جملة قوانين وتشريعات تحدد التنظيم الإداري والمالي، وهو يمكن أن يبرر ما يمكن إجراؤه من تعديلات أو قوانين وتشريعات جديدة، لكن الأهم هو تفعيل قوانين مالية لا تزال سارية المفعول مثل القانون المالي الحاكم أثناء فترة الشعبيات الذي يتيح قدرًا كبيراً من اللامركزية المالية والإدارية. يمكن تجاوز النقص أو المضمون السياسي المرتبط بنظام القذافي عن طريق قانون للحكم المحلي. إن من شأن ذلك أن يُصدى للآثار السلبية لتضخم الإنفاق العام المركزي من ناحية وتجاوز عيوب المركزية من ناحية

أخرى، وهو ما من شأنه التمهيد لتوحيد المؤسسات أو السلطات المركزية، وقد ينهي الصراع الدائرين الأطراف المختلفة التي تنطلق من مبررات متعددة كالمركزية والتمهيش، لكنها تلتقي في نبذ المركزية وما يرتبط بها من تمهيش وفساد. أكيد أن هناك مخاطرة في أن تؤدي اللامركزية إلى إضعاف وإضرار بالمركز السياسي والمعنوي لسلطة الدولة المركزية بشكل قد يهدد وحدة الكيان، لكن من المؤكد أيضًا أن القضاء على الصراع متعدد المستويات والتنافس على السلطة والموارد بالمركز سيكون ممكنًا أكثر مع تقليل نطاق السلطة المركزية وحجم الإنفاق العام الذي يقع تحت سلطتها، كما أن التنافس على محور القضايا الوطنية سيقبل مع انتقال التنافس إلى المستوى المحلي حيث قضايا الصراع والتنافس ليست انقسامية عكس ما تمثله ثنائية المركزية (الدولة البسيطة الموحدة) والفيدرالية من تناقض لا يوفر الأرضية الملائمة لتجاوز التحدي ويسهم في تحقيق المصالحة واستدامتها أيضًا.

الأزمة السياسية والاقتصادية السائدة تثير تحديين أساسيين، فالجماعات التي تدعو إلى تبني نموذج لامركزي أو فيدرالي تنتهز المرحلة الانتقالية الصراعية وتعتبرها اللحظة المواتية للمطالبة بذلك أمام ضعف السلطة المركزية وتشتت المؤسسات، وهذا قد لا يتحقق مستقبلاً، فالسلطة المركزية الضعيفة هي أقل قدرة على التفاوض نيابة عن الوطن أو الأمة كلها. بدا هذا واضحًا في معظم ما قامت به القوى الفيدرالية ورموزها، ولا سيما فيما يتصل بهيئة صياغة الدستور والوثيقة التي أنتجتها وفي قانون الاستفتاء عليها كما صدر عن البرلمان.

الأمر الآخر الذي ينبغي الانتباه إليه هو أن اتجاهات الرأي العام في ظل الصراع تتعرض للتغيير حيث نجد أن المناداة بالفيدرالية أو اللامركزية الواسعة ينظر إليها على أنها تهدد هدف الاندماج الوطني أو تجعله بعيد المنال، في حين تقوّي هذه المناداة من الهويات المحلية أو المناطقية والقبلية التي تفوق في قوتها أحيانًا النزعة الوطنية الجامعة. المسودة التي وضعتها لجنة الدستور والتي قد يجري الاستفتاء عليها تخاطر عبر ما تقدمه من نموذج حوكمة وعلاقة بين المركز والأطراف بزيادة الاختلاف بسبب عدم وجود معالجة متوازنة للنزعات المذكورة.

لذلك، فإن هناك حاجة لتشريعات وقوانين تعالج هذه التحدي بما يؤسس لبناء توافق وطني يعزز آفاق نجاح بناء الدولة والأمة أيضاً. هذا ينبغي أن يتناول بشكل خاص ما أشرنا إليه سابقاً فيما يتعلق باللامركزية المالية وتعزيز التنمية ودور القطاع الخاص. هنا لا بد من تجاوز الثنائية التقسيمية المشار إليها أعلاه بحيث يُنظر إلى الجدل حول الفيدرالية والحكم المحلي كأولوية تنموية وليس خياراً سياسياً وللتوصل إلى استراتيجية أو رؤية وطنية للامركزية والحكم المحلي في تشريعات خاصة جديدة أو تطوير ما هو قائم. تبدو الحاجة ماسة إلى نقاش وحوار وطني واسع حول العلاقة بين الدولة والمواطن وبينها وبين المحليات في مستوياتها المختلفة عبر نموذج أو مقارنة من أسفل إلى أعلى ونموذج تنموي تشاركي للتخطيط وإدارة الاقتصاد بشكل ديمقراطي. هذا سيكون حاسماً في إنشاء نظام حوكمة متمركز على المحليات وبشكل يخدم هدف التنمية.

لا شك أن هذه الترتيبات التي يمكن اتخاذها بناءً على تشريعات قائمة وتنفيذها مع ما يلزم من تعديل - يمكن أن تكون أكثر فعالية إذا ما انتظمت ضمن إطار أشمل لإدارة الاقتصاد والمالية العامة. ويمكن الإشارة إلى النموذج الذي قدمه الاقتصادي الليبي أحمد الجهاني الذي يقترح نموذجاً أو اتفاقاً اقتصادياً جديداً يمكن أن يترجم إلى تشريعات تؤسس لاقتصاد ومالية عامة جديدة. وفقاً للجهاني، فإن إلغاء الآثار السلبية لاقتصاد الربيع والمركزية أو التعامل معهما لا يمكن أن يحقق هدفاً بناءً، ما لم تُوزَّع الثروة والموارد على كل الأطراف من الفرد والأسرة مروراً بالمستوى المناطقي أو المحلي وصولاً إلى المستوى المركزي. الجهاني يقترح ما يسميه بالحقوق الأربعة حيث لكل مستوى نصيب في الثروة والموارد يناله وفقاً للتشريعات وليس منه من السلطة المركزية، وهو ما يجعل التنافس يختفي على المستوى الوطني ليحل محله التنافس لزيادة الموارد، وهو ما يخدم أهداف المصالحة والوحدة الوطنية والتنمية أيضاً. قانونياً يمكن تحقيق هذا الهدف وإعمال كل التشريعات المعززة للحكم المحلي واللامركزية، وتطوير الاتفاق

السياسي الليبي ليشمل اتفاقاً اقتصادياً بشأن الموارد وتوزيعها بما يحسم الصراع بين المركز والأطراف.⁽¹⁾

القواعد المالية الحالية التي ترسّخ فقط الاقتصاد الريعي وإنشاء اقتصاد جديد بحاجة إلى إعادة نظر لإنتاج قواعد جديدة تكون مكرّسة في الرؤية المشتركة وجزءاً من الإجماع وأن تصبح قواعد دستورية لوضع السياسات المالية والنقدية. وبمجرد اكتساب هذه القواعد القبول، سيتعين تغيير النظام المركزي الحالي للتمويل العام وتدفق الأموال تغييراً جذرياً. ويبدو أن مصرف ليبيا المركزي، الذي يدير نظام التدفق الحالي للأموال، هو المؤسسة الوحيدة العاملة القادرة على قيادة جهد موحد لإحداث التغيير المنشود. لذلك، يجب تمكين مصرف ليبيا المركزي من لعب دور موحد الجهود وينبغي منحه التفويض من خلال تدابير جماعية. يجب أن يوحد هذا الإجماع مصرف ليبيا المركزي ويعيد التماسك إلى النظام المصرفي ويحفظ حياد مصرف ليبيا المركزي بلا منازع، ويُعيّن محافظاً محايد سياسياً ومجلساً من الخبراء المحترفين بمساعدة دولية حقيقية. «إذا كانت الأطراف السياسية الليبية ستتوصل بالفعل إلى اتفاق بشأن الحقوق الاقتصادية لهذه المؤسسات، فسيضمن استقلالية المصرف المركزي الليبي، والمؤسسة الوطنية للنفط (NOC)، والمؤسسة الوطنية للاستثمار وحيادها (LIA)».⁽²⁾

الحاجة لمقاربة مؤسسية

تحتاج الدول والمجتمعات إلى "مؤسسات تعمل على تقوية المنظمات وتشجيع الحكم الرشيد... إن المؤسسات المتسقة داخلياً أقل عرضة لخطر التفكك أو الانهيار، لأن هذه المؤسسات تعزز نفسها بنفسها. وفي حالة المجتمعات التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع، فإن هذا يقتضي توزيعاً واسعاً للسلطة وعدم

(1) Jehani

(2) LEA, P. 8

استبعاد أي من الفاعلين من النظام السياسي استبعادًا دائمًا.⁽¹⁾ وكما تؤكد مقارنة بناء الدولة، هناك أهمية محورية لإنشاء مؤسسات فعالة لأداء الوظائف السيادية وتنفيذ السياسات العامة، ولكن يجب أن يكون هذا مصحوبًا بوصفات اقتصادية.⁽²⁾

يشير السياق الليبي الحالي إلى عدد من العوامل التي تؤكد أنه لا يمكن نجاح أي مقارنة بعينها لمرحلة ما بعد الصراع تركز فقط على أهداف محددة أو ضيقة أو وظيفية، فمثل تلك المقارنة تبقى بلا جدوى ومعرضة للفشل في الإحاطة بالصورة الأشمل. إن التجربة تشير إلى أن هناك عددًا من دوافع عدم الاستقرار المستمر والضعف المؤسسي المتواصل.⁽³⁾ وعلاوة على تلك الدوافع أو محركات الصراع، فإن جميع المتخصصين والخبراء تقريبًا يتفقون أن ليبيا اليوم تفتقر أساسًا إلى المؤسسات الأساسية اللازمة ليس فقط لقيام شرعية وسلطة الدولة غير القابلة للمنازعة، بل أيضًا تفتقر إلى ما تحتاجه من ترتيبات ومؤسسات لإنجاز المهام الحكومية الأساسية ومجابهة التحديات الحياتية التي تواجه الدولة والناس في سياق ما بعد الصراع.⁽⁴⁾

وبمعناه الأوسع، فإن بناء الدولة (دولة تقوم بوظائفها) إذا نُظر إليه من

(1) African Capacity Building Foundation (2004) Reconstruction and capacity building in post-conflict countries in Africa: a summary of lessons of experience from Mozambique, Rwanda, Sierra Leone & Uganda. ACBF, occasional papers, no. 3. Harare: ACBF, P. 4. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/2964/op003-2004-222011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

(2) A good literature review in: Maria-Louise Clausen, State-building in Fragile States: Strategies of Embedment, PhD Dissertation, <http://politica.dk/fileadmin/politica/Dokumenter/ph.d.-afhandler/aria-louise-clausen.pdf>

(3) UNDP-Libya, Instability and Insecurity in Libya: Analysis: http://earlyrecovery.global/sites/default/files/instability_and_insecurity_in_libya_final_0.pdf, p. 26, p. 88

(4) Lessons Learnt Review on UN support to core government functions in the aftermath of conflict. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/crisisgovernanceexecutivesummary2013final.PDF>; UNSMIL, Government Employment and Public Administration Assessment Libya, pp. 34-

زاوية السياسات، فهو استجابة للظروف التي تعاني فيها الدول الهشة من غياب المؤسسات أو قصورها وضعف نظام الحوكمة. لقد أصبح بناء الدولة الهدف الرئيس في الاستجابة للهشاشة واحتياجات مرحلة ما بعد الصراع من خلال مفهمة وإعادة بناء الدولة ومؤسساتها ضمن السياق الأوسع للعلاقة بين الدولة والمجتمع. ذلك صاريعد اليوم بناءً على دروس الخبرة العالمية، نقطة انطلاق أساسية لأجل خلق عملية شاملة تنقل الدول من حالة الهشاشة النابعة من الصراع إلى حالة تغدو فيها دولة قادرة. أبرز مهمة هنا هي تحديد كيفية بناء الدولة وكيفية استخدام القوة والسلطة لتحقيق الأهداف الأساسية مع وضع مبادئ توجيهية وقواعد واضحة للعلاقة مع المجتمع.⁽¹⁾ بدهي أن هذا الهدف الاستراتيجي لا يمكن تحقيقه بدون المصالحة الوطنية الشاملة والتوافق على العقد المجتمعي.⁽²⁾

يجب أن يفسح العنف المجال للأمن، ويجب أن يتراجع غياب القانون والإقصاء السياسي وانتهاكات حقوق الإنسان أمام حكم القانون والحكومة التي يشارك فيها الجميع واحترام حقوق الإنسان كما يجب أن يفسح الاستقطاب بين المجموعات المختلفة المجال للمصالحة الوطنية.⁽³⁾ من الواضح أن استمرار الوضع الحالي والفشل في هذه المجالات قد عرض العملية بأكملها للخطر. "الدولة الفعالة لازمة لا غنى عنها لتوفير السلع والخدمات، ولخلق قواعد ومؤسسات وأطر قانونية لنمو السوق، وليعيش الشعب حياة أكثر صحة وسعادة."⁽⁴⁾ لذلك يكتسي إصدار

(1) UNDP, 'Key Concepts and Operational Implications in Two Fragile States: The Case of Sierra Leon and Liberia', pp.5-6:

http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/statebuilding_conceptsandoperationalimplicationsintwofragilestat.html

(2) UNESCWA, "Post-conflict Libya: a road map for institutional development», in, Arab Governance Report III Institutional Development in Post-Conflict Settings Towards peaceful, inclusive societies and accountable institutions, Beirut, 2018

(3) Mohammed El-Katiri, 'State-Building Challenges in a Post-Revolution Libya', pp.24:25-
<https://ssi.armywarcollege.edu/pdffiles/pub1127.pdf>

(4) Abdullah Shamia, 'The Role of the State in the Economic Activity'
<http://loopsresearch.org/media/images/photo30hrlk9f5s.pdf>

تشريعات لإدارة خطة وطنية للتنمية وإعادة الإعمار تُنفذ محلياً تنفيذاً جوهرياً - أهمية بالغة في إزالة الاحتقان والتقليل من آثار الصراع على الموارد والسلطات المركزية. وهذا جوهري للمصالحة بكل تأكيد.

بناء الدولة وتحديات المصالحة

إن تحديد العقبات التي تعوق تحقيق هدف بناء الدولة أولوية يجب ترجمتها ضمن اتفاقية سلام شاملة ليصبح ممكناً تكليف أي حكومة يتفق عليها بتنفيذ مقترحات واضحة لحل الأزمة والاستجابة للتحديات المتعددة التي تميز المرحلة التي تلي الصراع مباشرة، والإجابة عن السؤال المركزي المتعلق باستعادة الاستقرار والأمن وإعادة تدوير عجلة الاقتصاد. يجب أن تستجيب مثل هذه المقترحات للتحديات الحقيقية وأن تكون مترابطة استراتيجياً أيضاً بما يشكل برنامج إنقاذ وطني تصالحياً، وبما يستجيب لتطلعات الناس التي ينبغي أن تعبر عنها اتفاقية شاملة للسلام والمصالحة.

لذلك فإن أهم عائق أمام المصالحة والمتمثل في تقسيم الليبيين إلى منتصر ومهزوم وأرباح وخاسر عقب 2011 لم يخضع لنقاش جاد لتجنبه وتجاوزه. هكذا جاءت مسودة الدستور التي أحالتها إدارة الهيئة إلى البرلمان للاستفتاء عليها تعبيراً عن عملية صناعة دستورية صراعية وتبقى عملياً مجرد وجه آخر للصراع الدائر منذ 2011، بل تزيد من حدته ولا سيما أنّ أعضاء الهيئة منقسمون حولها بينما ترفضها الجماعات الثقافية المختلفة علاوة على قطاعات عريضة من السكان الذين يجري وصفهم بأنصار النظام السابق، وأيضاً دُعاة عودة الملكية وأنصار دستور الاستقلال في نسخته الفيدرالية. لم يتمكن الاتفاق السياسي الليبي من إزالة الانقسام والصراع ولا إنهاء الاختلافات لافتقاره إلى مسارات واقعية واضح حول المسائل الهامة، ولم يتمكن المجلس الرئاسي وحكومته من فعل شيء بل لم يتمكن حتى من تجنب انقسامه الداخلي.

لكي تنجح العملية وتسهم في الاستقرار والمصالحة لا ينبغي السير بها قدما في ذات الاتجاه الذي يتجاهل هذه المطالب والاعتراضات. هنا تبرز الحاجة مجددا إلى آلية صنع سلام شامل تنتج اتفاق سلام يعالج مصادر وأسباب الصراع والانقسام بين مختلف الأطراف بما يؤسس لعملية صناعة دستور توافقية متحررة من العنف والإقصاء أو الاستبعاد وتقلل خطر الانحدار نحو المزيد من التشرذم والانقسام المجتمعي. إلى أي مدى يمكن للملتقى الوطني الجامع الذي تخطط البعثة الأممية لعقده أن يحقق هذه الأهداف، يبقى هذا سؤالاً قائماً، لكنه يثير الشكوك بالنظر إلى ما يكتنف المبادرة أو الفكرة من غموض حتى الآن وتشكيك أطراف كثيرة في جدواها وحياديتها.

تحدي السيادة والأمن والمصالحة

أثبتت الحكومات المتعاقبة أنها ضعيفة أو غير قادرة أو غير راغبة في إظهار أي صرامة في التصدي للميليشيات، بل قامت، عوضاً عن ذلك، باختيار البديل اللامنطقي باسترضائها، وتكليفها بالمهام الرسمية وتمويلها وتمكينها من أن تصبح أقوى من ممولتها المالية (الدولة). أصبحت الأسلحة ضرورة للحياة في مجتمع قبلي، وأداة سلطوية مرغوبة رغبةً كبيرةً للميليشيات والجماعات، وربما أيضاً العصابات التي تسعى إلى الحصول على حصة من الكعكة كما يقال! وعلى حد تعبير إسماعيل رشاد القريتلي، فقد "حولت مؤسسات الدولة إلى مؤسسات تدعم الحرب ولورداتها"⁽¹⁾ لذلك فإن أولى الاشتراطات القانونية لمعالجة هذا التحدي تكمن في إعادة الاعتبار للمؤسسات الرسمية وتفعيلها ضمن ما توفره التشريعات الحاكمة لعملها مع القيام بما يلزم من تعديلات، غير أن الأهم هو إعادة النظر فيما صدر من قرارات وإجراءات أعطت صفة شرعية وخولت فاعلين غير رسميين صلاحيات بشكل مثل انتهاكاً صريحاً للعدالة وحقوق الإنسان والتشريعات

(1) Ismail Rashad, 'The State of War in Libya: What Is It? And How TO Dismantle It?

<http://loopsresearch.org/media/images/photo2kij801728.pdf>

النافذة، لعل آخرها القرار رقم 555 الصادر عن المجلس الرئاسي الخاص بما يعرف بقوة الردع الخاصة والذي تجاهل الرئاسي كل ما صدر بشأنه وضده من نقد وإدانات حقوقية واعتراضات قانونية.

يخشى رجال الميليشيا المسلحون المتورطون في الجرائم المساءلة والعقاب وفقدان ما جمعوه من أموال وحققوه من نفوذ وامتيازات اقتصادية ومالية، منحتهم بدورها مراكز اجتماعية ونفوذًا على السلطات الانتقالية. كما ينبغي ألا ننسى أن هؤلاء فرضوا بقوة السلاح تشريعات ظالمة وإقصائية تخدم مصالحهم، كما في القرارات الخاصة بإنشاء كيانات عسكرية وأمنية أو سياسية، مثل ما عُرف بهيئة النزاهة الوطنية أو الأجسام العسكرية كالدرع وغرفة الثوار وغيرها، لعل آخرها القرار 555 المشار إليه أعلاه، والقرارات الصادرة عن الرئاسي بتقسيم البلاد عسكريًا وإنشاء مناطق عسكرية، أو ما يتعلق بالبلديات شرقًا وغربًا. كما أن فئات من هؤلاء أيضًا ينتمون إلى جماعات تنطلق من أيديولوجيا تحتقر الدولة وترفض مشروعيها وسلطتها. لذلك فإن أي مقارنة للتعامل مع هؤلاء جميعًا لا بد أن تكون شاملة فأفراد الميليشيات وتشكيلاتهم ليسوا شيئًا واحدًا أو كيانًا موحد الأهداف أو التوجهات. ومع ذلك، يجب أن تؤكد المقاربة حقيقة ما سببته الميليشيات وانتشار الأسلحة من الجرائم بما في ذلك عمليات القتل خارج القانون وبعيدًا عن نطاق القضاء، والتعذيب، وانتهاك حقوق الإنسان، بما في ذلك الاستحواذ أو التملك غير المشروع لأصول وممتلكات خاصة أو مقار وأصول حكومية.⁽¹⁾

إن لتحدي الميليشيات والأسلحة جوانب قانونية ويجب ألا تتجاهل أيّ مقارنة أن عناصر الميليشيات لديهم مخاوفهم، خصوصًا وأن العديد منهم قد أدرجوا مطلوبين من دول أخرى، أو من الإنتربول. ولذلك، يجب أن تكون الأولوية اعتماد

(1) Youssef Sawani, "Security sector reform, disarmament, demobilization and reintegration of militias: the challenges for state building in Libya", Contemporary Arab Affairs, Vol.10, No.2, 171-186, 2017-03-23

قانون يمنع تسليم الليبيين للمحاكمة في دول أجنبية. يجب أن يتناول المسار القانوني أيضاً قضية السجناء الذين غادروا سجونهم في عام، 2011. هذه العناصر لعبت دوراً في الانتفاضة وقد ارتكبت جرائم، والعديد منها جزء من الميليشيات الموجودة اليوم فمن الضروري أن تقوم لجنة خاصة ينشئها الجهاز القضائي بمراجعة هذه القضية وتقديم مقترحات حل تعتمد على السلطة التشريعية.

أصدر البرلمان قانوناً للعفو العام (القانون رقم 6 لسنة 2015 الصادر في 7/9/2015) إلا أنه لا يزال موضع جدال وخلاف بين كل الأطراف وضمن القوى المهيمنة على الغرب الليبي خاصة. وبديهي أن هذا يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالقوانين الأخرى الصادرة عن المؤتمر الوطني في ظروف جدالية، وقام البرلمان بإلغاء بعضها، كما هو الحال مع قانون العزل السياسي الذي ألغي بموجب القانون رقم 2 لسنة 2015 الصادر عن البرلمان في 8/6/2015 ولم يُطبق أو يُعترف به في غرب البلاد رغم قيام المجلس الرئاسي بتجاوزه عملياً ودون إصدار أي قرارات أو لوائح تنفيذية لذات القانون.

هل يمكن لقانون عفو عام أن يحقق المبتغى؟ بينت التجربة الليبية وما ترتب على القانون المشار إليه أن قانون عفو مدروساً بعناية هو الأسلوب المناسب لتحقيق قدر أكبر من السلام الدائم. قانون العفو المأمول لا يخدم هدف جذب رجال الميليشيات فحسب، بل إن فكرة العفو ومضمونه تتوافقان أيضاً مع التقاليد الاجتماعية الليبية للعفو والمصالحة كما في النظام القبلي. لا جدال في أن عناصر الميليشيات الذين ارتكبوا جرائم خطيرة سيفكرون ملياً وسيترددون وقد يرفضون نزع سلاحهم، لذا فإن تقديم العفو لهم بوصفه جزءاً لا يتجزأ من المصالحة الشاملة حافز يستجيب لمخاوفهم وحرصهم على سلامتهم الشخصية ونجاتهم أو تجنب الملاحقة القضائية وتجنّبهم خطر الانتقام من الضحايا. خلافاً لذلك، قد لا تكون أي عملية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج مهما كانت مصممة جيداً جذابة لهم ومقبولة ومقنعة فيلتحقون بها.

قانون العفو الذي أصدره البرلمان لا يحظى بقبول كل الأطراف ضمن ما يعرف بأنصار النظام السابق الذين يعتبرونه قاصراً في الإحاطة بمشاغلهم، كما يعتبره حقوقيون قاصراً ويسمح بالعفو عن جرائم لا ينبغي العفو حيالها لتعلقها بانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، علاوة على تعارضه مع ما جاء بمسودة الدستور من ضرورة المحاكمة وما يتعلق بالعدالة الانتقالية (المواد 44، 197، 198). حتى الآن القانون غير مطبق في غرب البلاد وهو ما يبرز الحاجة لمعالجة هذا الخلل إذ يجب التعامل مع جميع الجرائم بالطريقة نفسها وبدون تمييز، سواء أكان ذلك عملاً داعماً للانتفاضة أم ضدها. إن معالجة بطريقة كهذه ستكون أكثر مناسبة، فالجرائم التي ارتكبت في سنوات ما بعد القذافي كانت أيضاً عنيفة ودموية شرسة وشريرة وتجاوز بكثير، من نواحٍ عدة، تلك التي ارتكبها النظام المنهار.

كما ينبغي أن يتضمن هذا القانون المقترح أحكاماً خاصة لاتباع نهج توفيقى لمعالجة قضية الأصول والأموال المنهوبة وخطورتها التي قد لا تناسب التشريعات القائمة لمعالجتها. التشريعات والقرارات الصادرة سابقاً بشأن التهريب وغسيل الأموال وصلتها بالإرهاب والجريمة المنظمة والعابرة للحدود، لا تحقق الهدف المطلوب. لا يمكن الاعتماد على هذا الإطار القانوني القائم في ليبيا، بما في ذلك القانون الجنائي، وقانون مكافحة التهريب وغسيل الأموال وقانون الجمارك أو الضرائب فهي جميعها تقريباً لا تغطي كل الجوانب وتبقى قاصرة لمواجهة الظواهر والجرائم التي تحدث باستمرار. كما أن ما قد يكون المصرف المركزي قد قام به من عمل، لا يمكن التحقق من جدواه وفاعليته ولا سيما أن ما قام به ذات المصرف بخصوص الاعتمادات ومخصصات الأسرة من النقد الأجنبي وتحويلات بطاقات الائتمان فتح الباب على مصراعيه للتهريب ونقل الأموال إلى الخارج هو ما يقتضي أكثر إعادة النظر في الإطار القانوني الذي يحكمها جميعاً، والسعي للمساعدة الدولية وتطبيق القانون الدولي لمواجهة التهريب وغسيل الأموال والإرهاب والجريمة.

تفعيل القضاء

وفقا لمقاربة الفقه الانتقالي، فإن حكم القانون يعبر عن قيم معيارية جاءت استجابة أو ردة فعل في مواجهة ما كان من قمع سياسي سابق دعمه النظام القانوني السابق والسائد إلى حين. لذلك يكون القانون الانتقالي متذبذبًا بين الاستقرار وعدمه ولا سيما أن يبقى مشدودًا بين فك الارتباط بالماضي غير الديمقراطي والدعوة والارتباط بمستقبل ديمقراطي حر. في مرحلة التغيير تظهر معضلة تتعلق بالالتزام بحكم القانون المتعلق بمشكلة العدالة اللاحقة. إلى أي مدى يمكن لمحاكمة النظام القديم أن تتضمن تناقضًا ضمنيًا بين رؤى العدالة السابقة واللاحقة؟ هل هذه العدالة الجنائية في زمن الصراع تتوافق مع حكم القانون؟ واضح أن هذه المعضلة التي تثيرها العدالة الجنائية اللاحقة تقود إلى أسئلة أعم وأشمل حول النظرية الخاصة بطبيعة القانون ودوره في مرحلة الانتقال نحو الديمقراطية.

وفي الحالة الليبية، فإن المعضلة التي يواجهها البلد تتصل بإعادة بناء المؤسسات القانونية الهشة أو التي تعرضت للضرر والتدمير أو التسييس. من هنا تبرز الحاجة ليس فقط لإعادة الاعتبار للقانون والعدالة فقط، بل أيضًا لمواجهة العداوات والتناقضات التي ترتبط بعملية اتخاذ القرار بشأنهما والتي قد تتجاهل الحاجة إلى إعادة الاعتبار لكليهما في آن واحد معًا. إن ذلك يتجاوز طبعًا مجرد القول إن العدالة الانتقالية تعبر عن حكم القانون وأن القانون يخدم المصالحة، بل يثير التساؤل الذي يفرض التعامل مع القوانين السابقة والإجابة عن معضلة علاقتها وانسجامها مع حكم القانون.

بالمقابل فإن قيام العدالة اللاحقة بمحاكمة الممارسات التي كانت مشروعة أو قانونية في ظل النظام السابق من شأنها إثارة أسئلة وتحديات خطيرة حول معنى حكم القانون أساسًا. إذا حُكمت الممارسات التي كانت قانونية سابقًا، فإلى أي مدى يمكن إقرار القطيعة مع القوانين والنظام القانوني السابق (القائم) على أنها

تمثل حكم القانون؟ إن لذلك علاقة وثيقة أيضاً بالنظام القضائي والإجراءات المنظمة للتقاضي التي لا يمكن التفكير في مغامرة فصلها عن النظام القانوني الذي تنتهي إليه بدون المجازفة في إدخالها دوامة شديدة من التناقض والإنهاك الذي سيزيد حتماً من تهميشها وإضعافها.

القضاء الوطني محدود الموارد بالفعل ويفتقر إلى القدرات، ومن المحتم ألا يستمر في تحمل مزيد من الأعباء التي تحط من سمعته، مما يخلق عواقب تعرقل دوره في تحقيق المصالحة على المدينين القصير والمتوسط. هذا يعوق الدور المطلوب للقضاء بشكل ملح بوصفه سلطة مستقلة لضمان الحقوق وحماية الدستور. كما أن هناك ادعاءات بأنه اخترق القضاء لصالح التيار الإسلامي وحلفائه عن طريق قوانين أو قرارات اتخذها المؤتمر الوطني المنحل. يجب التفكير في نظام العدالة من جديد؛ فهو في الواقع يعاني من العديد من المحن التي تراكمت خلال العقود الماضية، ولكنها اشتدت في فترة ما بعد القذافي. ومع ذلك، فإن أي نهج يبدأ بأفكار مثل التطهير لن يكون مغرضاً سياسياً وحزبياً، وقد يأتي بنتائج عكسية.

من الضروري أن تعتمد أي خطة لتفعيل السلطة القضائية تفعيلاً كاملاً على نجاح نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وتبين التجربة أنه حتى في الحالات التي حاول فيها القضاء العمل، كانت فعاليته ونزاهته في حالة الشك. وتتمثل المهمة الأكثر إلحاحاً في إعادة تفعيل الشرطة القضائية، ونقل جميع السجون لتخضع لسيطرتها. ومن المهم أن تستأنف هذه الإدارة مهامها بالاقتران مع نزع سلاح الميليشيات حتى تتمكن الشرطة القضائية من أداء وظائفها كجزء من نظام العدالة وتلتزم وتخضع للقضاة والمدعين العامين.

على وجه الخصوص، أدى اشتراك المحكمة العليا في النزاع السياسي، منذ عام 2014 خاصةً، إلى تشويه سمعتها بالشكوك بعد قرارها المتنازع عليه بإلغاء قانون الانتخابات في سياق عدم اليقين بشأن استقلاليته. ويرى مراقبون ومختصون أن رئيس المحكمة استقال من منصبه مع القضاة المتقاعدين الآخرين ليحل محلهم

قضاة جدد غير مؤهلين وأن ذلك كان انعكاسًا للضغط السياسي والميليشياوي على المحكمة من قبل الإسلاميين وحلفائهم. كما أن حقيقة أن المحكمة لم تحكم بعد في دعوى مرفوعة منذ فترة طويلة ضد قانون العزل السياسي مؤشر آخر على ذلك. يخشى عدد من القضاة والمدعين العامين والناشطين من أن العديد من القضاة المعينين مؤخرًا في المحكمة في الواقع سياسيون يعكسون تصميمًا وممارسة أوسع للإسلاميين الذين يتسللون إلى القضاء. ولذلك يجب إنشاء محكمة دستورية جديدة، بحيث لا تكون المحكمة العليا القائمة معنية بالقضايا الدستورية والإدارية. كما لا ينبغي الحذر الشديد إزاء الدعوات الحالية التي تطالب بإسناد السلطة للمجلس الأعلى للقضاء الذي يعتبره الكثير من المختصين والنشطاء وأطراف سياسية، متسمًا بذات العيوب والقصور وتوجه له ذات الانتقادات وأنه تكون بقرارات أصدرتها أطراف الصراع التي سيطرت على العاصمة.

الإدارة العامة والمالية العامة

أدى الفشل في التوصل إلى اتفاق ورؤية للدولة المرتجاة إلى تعميق إضعاف بقايا مؤسساتها وبيروقراطيتها التي لم تكن فعالة أصلاً بتضخيم عدد الموظفين تضخمًا غير مسبوق فصاروا عبئًا إضافيًا، في حين التهمت مرتباتهم معظم ميزانية الدولة. أصبح الاختلال والعجز المتزايد هو واقع الحال مع غياب أي تحكم في الإنفاق العام وهذا أدى إلى مزيد من الفساد وتبيد الأموال العامة تبديدًا لم يسبق له مثيل. ورغم أي زيادة تحققت أو يتوقع حدوثها في إنتاج النفط والصادرات، ورغم بعض ما تحقق نتيجة ما يعرف بالإصلاحات الاقتصادية الأخيرة وما حققته من موارد إضافية، فإن ليبيا تواجه تحديًا اقتصاديًا هائلًا من المرجح أن يستمر طويلًا مهددًا دولة كانت متخمة بالفوائض النقدية بالغرق في بحر الديون.

حتى اليوم، لا يزال نظام إدارة الموارد وتوزيعها السابق نافذًا مع تعديلات طفيفة لم تمس جوهر المسألة، ولم تجد محاولات تحرير الاقتصاد من هيمنة

المركزية السياسية والإدارية ومن هيمنة قطاع النفط خاصة مع توقف كل طموح في التنمية خلال السنوات اللاحقة للانتفاضة في 2011. تستمد الإدارة الحكومية القائمة قوتها أو أهميتها التي تجعلها محل صراع من تحميلها دور الإنفاق العام بشكل مركزي أو عبر فروعها. لذلك فإن إصدار تشريعات جديدة تخفف من حدة المركزية المالية والتنفيذية، وتحد من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي أيضاً، ومن ثم تحرر الدولة من بيروقراطية ضخمة وغير فاعلة وترتبط بالفساد وتؤسس لاستمرار الصراع. بالمقابل لا بد من إفساح المجال للقطاع الخاص والمبادرة الفردية الذي يستدعي إعادة الاعتبار للقوانين المعنية ومنها القانون رقم 23 لسنة 2010 بشأن الأنشطة الاقتصادية، وقانون تشجيع الاستثمار رقم 9 الصادر في سنة 2010، وقانون منع الاحتكار العام والخاص رقم 10 الصادر سنة 2007 مع إجراء ما قد يلزم من تعديلات بعد استتباب المؤسسات.

ليست الإدارة العامة الحالية سوى أداة للتوظيف الذي لا يستند إلى أي معايير مهنية أو اقتصادية ولا بد من إصلاحها إصلاحاً شاملاً.⁽¹⁾ أولى خطوات الإصلاح هي الالتزام بتطبيق النصوص القانونية الخاصة بالوظيفة العامة التي ترسخ المهنية وإعادة الاعتبار لقوانين تتعلق بمكافحة الفساد والذمة المالية ومن بينها القانون رقم (3) لسنة 1970 بشأن الكسب الحرام، والقانون رقم (3) الصادر في 31/3/1986 بشأن من أين لك هذا، والقانون رقم (2) لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية الصادر في 29/4/1979، مع إجراء ما يلزم من تعديلات تستجيب لمقتضيات المرحلة والتغيير الذي حصل في 2011. هذا شرط أساسي قبل التفكير في جعل الإدارة العامة الحكومية مؤسسة مهنية. حالياً الإدارة العامة مثقلة بأعباء هائلة مع مئات الآلاف من الموظفين وفي عام 2018 ادعى رئيس ديوان المحاسبة في طرابلس أنه يوجد في ليبيا حالياً أكثر من 1.8 مليون موظف حكومي. وبينما تقوم السلطات المنقسمة كل من جهته بتعيين الآلاف الجدد، تحدثت

(1) Youssef Sawani, "Public Administration in Libya: Continuity and Change", Special Issue of IJPA, November 2017

تقارير أنه كان من بين هؤلاء ما يقدر بنحو نصف مليون عامل خفي أو ازدواجية عمل على جدول الرواتب العامة. هناك حاجة ماسة إلى قانون خدمة مدنية جديد محل القانون رقم 55 لسنة 1976 وغيره من تشريعات العمل أو تعديل القوانين القائمة وهذا يكتسي أهمية خاصة في معالجة تحدي الإدارة والمالية العامة لكنه أيضاً يسهم في توفير سياق ملائم للمصالحة.

إن عددًا من القرارات التي اتخذتها الحكومات والوزارات والمؤسسات المختلفة أوجدت اختلالات جديدة في هيكل الرواتب والاختصاصات بشكل يجعل نظام الإدارة العامة والمالية العامة أسوأ مما كان عليه ويؤسس لعدم المساواة بين الموظفين والمتقاعدين أيضاً. يجب أن يخلق التشريع الجديد خدمة مدنية تكون جهازاً للدولة مسؤولاً أمام العامة والقانون والحكومة الديمقراطية ويكون موظفوه محايدين سياسياً. تتمثل الآلية الأخرى الضرورية لتحقيق الأهداف في إنشاء هيئة مستقلة ومحايدة للخدمة المدنية. ويمكن تكليف هذه الهيئة بإحداث الإصلاح المطلوب وإعادة الهيكلة على جميع مستويات الإدارة العامة مع الحفاظ على خدمة مدنية قائمة على الجدارة والمهنية.⁽¹⁾

ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي هو إعادة هيكلة بيروقراطية الدولة والقطاعات لتعكس الأهداف الإنمائية. تحتاج البنية الإدارية للدولة إلى التطوير والاعتماد على سياسات وخطط عمل محددة ومفصلة بجدول زمنية ملائمة. ينبغي أن يكون أحد العناصر الرئيسية للعلاقة بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية هو تعيين دور الإشراف التنظيمي إلى المركزية وإعطاء السلطة المحلية حرية التصرف في إدارة شؤونها الخاصة، لكن هذا لا يمكن أن يكون مجدياً بدون أن تنطلق عملية بناء قدرات ضخمة للمستويات المحلية استناداً إلى مراجعة شاملة وواعية للقوانين المتعلقة بالحكم أو الإدارة المحلية وتطويرها بما يحقق الهدف بما يسمح بمستويات ونطاق أوسع من التفويض في السلطات والصلاحيات مع مراعاة

(1) Government Employment and Public Administration Assessment, Libya, pp.36-39

الشفافية والمساءلة وغيرها من أسس الحوكمة الرشيدة مع إيلاء المجتمع المدني أهمية لتطوير قدراته ورعايتها. وكما تبين التجارب العالمية، فإن هذه الخطوات ذات فعالية لتجاوز البيروقراطية الفاسدة وغير الكفؤة القائمة على تسلسل الأوامر، وتحويلها إلى خدمة مدنية فاعلة، محايدة وغير ميسسة (Lust, Rohne, & Wichmann, 2015).

المصالحة الوطنية

لا جدال في أن جعل تحقيق السلام الوطني والمصالحة أهدافاً أساسية تفترض حكماً تحديد موقع القانون وحكم القانون في العملية وسياق الصراع. تبين التجربة العالمية أن حكم القانون يتراجع ليفسح المجال لهدف السلام والمصالحة التي تعتبر المعادل الموضوعي للديمقراطية التي لا تقبل الإقصاء. القانون هنا ليس هو المحدد للعملية بل هو يكتسي أهمية أو دوراً كآلية تساعد على تحقيق السلام والمصالحة. إن حالة الهشاشة والصراع وسياسات القوة والافتقار إلى الموارد وعدم نزاهة النظام القانوني القائم عوامل تبررتجنب أعمال القانون باستثناء ما يمكن أن يلعبه من دور لتوفير الظروف الملائمة لنجاح عملية الانتقال مثل تأمين العفو أو تأسيس كيانات شبه قضائية كلجان الكشف عن الحقيقة. إن هدف السلام والمصالحة يفرض تحييد حكم القانون مؤقتاً بالنظر إلى الطبيعة المتحولة لهما أثناء الصراع ووقوعهما أسرى النظرة إلى الماضي والتطلع للمستقبل. بل إن الإصرار على فرض نظام وحكم قانون وتشريعات جديدة وتطبيقها يلعب دوراً تقسيمياً نزاعياً أو صراعياً ويجعل القانون محل صراع هو الآخر. إن النظر إلى القانون فقط كآلية ميكانيكية يتجاهل أن القانون أيضاً يصوغ الشروط البنوية للصراع التي تعمل على استدامته أيضاً.

ومع أن استخدام التشريعات لأجل المصالحة وتوجيهها أصبح أمراً مألوفاً في تجارب الصراعات على المستوى العالمي، فإن ذلك يثير أسئلة بشأن المفاهيم القانونية، والحقوق، والعفو، والقوانين الجنائية، والعقوبات وغيرها، مما يُعد ذا

صلة ويلعب دورا بارزا في تحقيق أهداف المصالحة. من ذلك تبرز قضايا أساسية تتعلق بتقدير قدرة القانون والآليات القانونية في أن تلعب دورا تحويليا وأداء وظائف اجتماعية. هذه المسائل والاعتبارات تلعب دورا في تشكيل السياقات وتبرز أسئلة أخرى تتعلق بمستويات اجتماعية وسياسية وبالطرق التي يمكن للمفاهيم القانونية أن تعكس بها العلاقات السياسية والاجتماعية أو تشوهها.

القانون رقم 29 فشل في معالجة المصالحة وجوانبها المتعددة. وعلاوة على أن القانون لا يشمل الجرائم المرتكبة بعد 2011، فإنه يؤسس للنقيض تماما حيث كرّس الانقسام والتمييز بين الليبيين بدل المصالحة والتوحيد بينهم. استند القانون استنادا جوهريا وقامت فكرته الأساسية على تقديس 17 فبراير وجعلها أساسا لشرعية أو مشروعية أي طرف أو موقف وفعل وتحديد مراكزهما القانونية. اعتبر القانون 17 فبراير عادلة ومقدسة وحرّم وجرم ما عداها ضمن عهد القذافي، وهو ما يطول كل أولئك الذين ارتبطوا بالنظام، أو عملوا في مؤسسات الدولة وهيئاتها في مختلف المستويات. لذلك لا يمكن لهذا القانون أن يحقق المصالحة فهو قد أستخدم لتصفية الخصوم والمنافسين، وأيضا لمعاينة الناس واستبعاد الأفراد والمناطق والقبائل، ولا سيما تلك التي لم تقبل برؤية وسياسات الإسلام السياسي وحلفائه ورفضت الخضوع لهم، أو رفضت القبول بالتغيير أصلا، بل إن القانون أستخدم لتبرير عمليات عسكرية لاحقة، كما تم في ما عرف بفجر ليبيا، ولدت حزازات وتناقضات جديدة مثلما استعمل ذات المنطق الذي بُني عليه القانون وفكرته في سن تشريعات سوغت العدوان على مناطق وقبائل كالقرار رقم 7 الذي صدر عن المؤتمر الوطني في 2012 واستخدم هو وغيره ضد قبائل ورفلة وورشفانة لأغراض انتقامية.

اتفاق الصخيرات - ورغم احتوائه على بنود ومضامين تتعلق بالمصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية - فإنه لم ينقذ أي مما جاء فيه ولا سيما ما بُين تفصيلا ضمن ما يعرف بـ "ترتيبات بناء الثقة". لم يقيم المجلس الرئاسي، أو مجلس الدولة بإنشاء الهيئة التي حددها الاتفاق لتكون معنية بالكشف عن الحقيقة

والمصالحة. ويمكن القول بكل راحة إن كل ما جاء ضمن الاتفاق السياسي الليبي بشأن المصالحة بقي حبراً على ورق ولم تقدم خطوة المجلس الرئاسي الأخيرة بتكوين لجنة مختصة بالمصالحة سوى قبلة الموت لما جاء بشأن المصالحة التي كُلف لها وزير مختص إضافة إلى وكيل بوزارة أخرى ضمن حكومة الوفاق المزعوم. هكذا فإن ما تحقق بفعل اتفاق الصخيرات كان مجرد خلق سياق أكثر انفتاحاً أمام مبادرات المصالحة ولا سيما في غرب البلاد أكثر من تحقيق المصالحة ذاتها وإعادة بناء السلام الطويل الأجل والثقة بين المكونات المختلفة (قبلياً أو جهوياً أو سياسياً) ولم يتجاوز إنهاء القتال أو ما يمكن وصفه بـ «سلام سلمي» قلل من أهميته الانقسام المتواصل وانكشاف البلاد أمام التدخل الأجنبي.

مسودة الدستور التي صوت عليها أغلبية أعضاء هيئة الدستور وأحيلت للبرلمان للاستفتاء عليها تضمنت إشارات مختلفة للمصالحة والعدالة الانتقالية، غير أن تلك الإشارات لا تبدو مترابطة بما يشكل رؤية متماسكة ومتكاملة؛ إذ تفتقر حتى لمجرد التعريف الواضح للمصالحة وما الذي تعنيه! المسودة لا تؤسس للمصالحة الشاملة ولا تقدم إطاراً لها يضمن تناسقها ويوفر الأرضية للتشريعات التي يمكن أو ينبغي إصدارها لاحقاً. كل ما يرد بالمسودة عام وشكلاني للغاية مع ذلك فإن ما ورد بالمسودة من تحريم انتهاك حقوق الإنسان، والكشف عن مصير المفقودين وضحايا الانتهاكات، وعدم التمييز بين الجرائم وزمن ارتكابها، يمثل خطوة متقدمة بعيداً عن التسييس والتشردم الذي تبنته التشريعات السابقة.

الخشية أن تصاعد المناداة بالمصالحة الوطنية بين مختلف الأطراف يمكن أن يؤدي إلى استغلالها سياسياً من قبل الأطراف المتصارعة لتبدو مستجيبة وممتثلة لرغبات الرأي العام والمجتمع الدولي وانتهازها لأغراض سياسية لا يمكن إلا أن تضر بالمصالحة ذاتها. الأطراف المتصارعة بدأت تدرك ما يمكن أن تقدمه دعوة المصالحة والتظاهر بالعمل لأجلها من قوة وشرعية سياسية ومجتمعية وبناء تحالفات جديدة، وهو ما يندرج جعل العملية أكثر تعقيداً. لقد تأثرت المصالحة الوطنية في ليبيا وتضررت بفعل الصراع السياسي وانقسام المؤسسات بعد

2014 وتبدو الحاجة ماسة إلى تعديل التشريع الحالي أو إصدار تشريع جديد لا يقتصر على العدالة الانتقالية والمصالحة الشكلية، بل يعطي الأولوية للوحدة الوطنية، ويستند إلى التقاليد والعرف الاجتماعي الليبي ضمن مقاربة شمولية تهتدي بأفضل الدروس والخبرات في مجال بناء الدولة والأمة معًا وتنطلق من إتفاق سلام ومصالحة يؤسس لعقد اجتماعي جديد. لذلك يمكن لمقاربة قانونية جديدة للمصالحة والعدالة ومأسستها أن تحقق الفعالية إذا ما قدر لها أن تستند إلى هذا البعد الشامل، وهو ما يستلزم فض التشابك بين القوانين ولا سيما في مجال العدالة الانتقالية والمصالحة وإدارة الدولة والموارد التي لم تكن سوى إعاقة عملية للهدف.

الآليات والخطوات التنفيذية

إن الانطلاق عملياً في مسار المصالحة والسلام لن يحقق أهدافه المرجوة ما لم تتخذ العملية شكلاً وتتبع آليات تتفق والمبادئ الحاكمة والشروط اللازمة للنجاح التي ذكرت أعلاه؛ لذلك فإن عملية المصالحة والسلام تستلزم الخطوات التالية

أولاً: أن يُنظر إلى المصالحة على أنها عملية حوار وطني شامل وحقيقي. هذا الحوار لا بد أن ينطلق من قناعة حقيقية أن البلاد دخلت سياق حرب أهلية وما صاحبها؛ لذلك فإن إنهاء هذا الوضع والتخلص مما ترتب عليه من تجاوزات ومشاكل وعنف واعتداء على الحقوق لن يكون ممكناً إلا إذا تُعومل مع هذه المسائل حزمةً مترابطة لا تتجزأ؛ لذلك فالمعالجة الشاملة لن تتحقق ولن تكون ناجعة ومرضية لكل الأطراف ما لم تنطلق من الحاجة إلى التصالح والسلام الشامل.

ثانياً: أول شروط الشمولية هو إبرام معاهدة أو اتفاق مصالحة شاملة تضم الكل بدون استثناء حتى يمكن تجاوز الآثار المدمرة لصراعات الحرب الأهلية وتناقضاتها، وبدون شروط ذات طابع سياسي فهي الضمان الوحيد لتحقيق سلام اجتماعي يضع قواعد العمل الوطني ويرسي الدعائم التي يستند إليها

التوافق. معاهدة السلام والأمن والمصالحة الاجتماعية الشاملة تشبه في مضمونها وآلياتها المعاهدات التي تعقد لإنهاء نهاية الحروب أو عقبها. ثالثاً: تحقيق المصالحة والسلام الشامل يحتاج إلى خارطة طريق جديدة تماماً دون تمسك بأي شيء يرتبط بما حققته القوى المختلفة والمتصارعة على أرض الواقع مما تعده مكتسبات مشروعة. هذه المعاهدة أو خارطة الطريق يمكن أن تلعب دور الناظم لمرحلة انتقالية لا ينبغي أن تتجاوز عامين يتم خلالها، وبعد انقضاء العام الأول والانهاء من ترتيبات السلام والمصالحة إجراء انتخابات ديمقراطية شاملة لانتخاب هيئة وطنية لصياغة الدستور الجديد، على أن تُلغى القوانين الصادرة التي تميز بين المناطق والمواطنين بذرائع مختلفة وتحرم قسماً من الشعب من حقوقه. وحتى ضمن الوصول لبر الأمان فلا مناص من أن يجري اعتماد وإقامة نظام إداري لا مركزي يستند إلى الدستور يعطي الفرصة للمشاركة في التخطيط والتنفيذ على نطاق أفقي ويقضي على هيمنة المركز على القرار.

رابعاً: يمكن للملتقى الوطني العام الذي تخطط له البعثة الأممية أن يكون خطوة تمهيدية وتجريبية قبل عقد مؤتمر تأسيسي للسلام الوطني والمصالحة الشاملة. كما يمكن أن يلعب دوراً هاماً في تحديد جدول الأعمال والقضايا التي لا بد من مراعاتها لإنجاح جهود المصالحة والسلام الشامل. ويتولى هذا المؤتمر التأسيسي وضع ميثاق وطني أو عقد مجتمعي والقواعد الإجرائية العامة لتحقيق انطلاق آمن لعملية السلام والمصالحة الوطنية وبناء الدولة الجديدة.

خامساً: أن تقوم السلطة أو السلطات التشريعية القائمة وغيرها من الأجسام التنفيذية ذات العلاقة بما يؤكد تبني السلام والمصالحة والتوقف عن كل ما من شأنه إعاقة الجهود الرامية لتحقيقها. لا بد أن تتخذ خطوات وإجراءات قانونية وسياسية تشجع كل الأطراف على المشاركة بفعالية، هذه تكون مثل إعلان يصدر عن هذه المؤسسات يؤكد القبول بمخرجات عملية السلام والمصالحة والالتزام بتنفيذها وإصدار ما يلزم من قوانين أو

قرارات أو التوقف عن القيام بإصدار قوانين أو قرارات تعرقها أو تنشئ واقعاً أو وضعاً منافياً لأغراض المصالحة، ومن ذلك إقرار مقتضيات مبدأ العفو وتنفيذها وعدم ملاحقة المشاركين ودعم نجاح جهودهم وتذليل كل الصعاب أمامهم.

سادساً: تفعيل وتوظيف البلديات ومجالسها في إطلاق مصالحات محلية تسهم في التمهيد لمصالحة شاملة وذلك بالاستناد إلى ما أعطاه قانون الحكم المحلي للبلديات ومجالسها من صلاحيات بالخصوص. فقد نص القانون رقم 59 لسنة 2012 الخاص بالإدارة المحلية على صلاحيات تشمل العمل على تحقيق المصالحة ولا سيما المواد 14، و15، و40 التي أعطت صلاحيات للمحافظين وعمداء البلديات والمحلات في مجال المصالحة.

أخيراً... فإن ما قادت إليه الأحداث التي جرت منذ 2011 من انقسام وتميز وعنف وتدمير وما لم يُتصدّ له بسلام ومصالحة شاملة لن يجعل تحقيق أي أهداف أخرى ممكناً للجميع أو لأي طرف منفرداً. إن أي نظام ينشأ لابد أن يستوعب هذه الانقسامات والاختلافات لنجاح الديمقراطية وتحقيق الاستقرار والتنمية، وهو وحده الكفيل بأن يواجه الأزمات والتحديات. إن التوصل للسلام الاجتماعي وصياغة أطر سياسية وتعديل التشريعات القائمة وإصدار أخرى جديدة وبناء مؤسسات تحوز على الإجماع أو التوافق - ضرورة لا تسبقها أي ضرورة، وهو ما يحتاج لاستيعاب دور المكونات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المركبة والمعقدة جميعاً.

سياسات التمكين في ليبيا وأثرها في المصالحة الوطنية: المرأة والشباب في العملية السياسية

أم العزالفارسي(*)

المقدمة

أصبحت قضية المرأة، والشباب وتمكينهما للقيام بدورهما شريكًا فاعلاً في تنمية المجتمع - واحدةً من أهم القضايا المعاصرة؛ حيث أُدرجت على جداول أعمال المؤتمرات والندوات الفكرية وأعمال المؤتمرات واللقاءات الإقليمية والدولية، واعتمدت الأمم المتحدة مؤشرات التمكين الذي راج استخدامه، لقياس مستوى التمكين للنوع الاجتماعي المعتمد على متغيرات خاصة بأنشطة الرجل والمرأة في المجالين الاقتصادي والسياسي، بناءً على النسبة المئوية لحصة كل منهما من المناصب الإدارية والمهنية. وارتبط ذلك بسياسات وبرامج تتعلق بالمرأة، والشباب، وبرزت إسهامات عدة واستراتيجيات تهتم بتمكينهما. وأصبحت قضية المرأة والشباب بعد اعتماد معايير (التمكين) في الأمم المتحدة - تستحوذ على اهتمام الحكومات والهيئات ومنظمات المجتمع المدني، كما أنها أصبحت تنال اهتمام الباحثين والمفكرين السياسيين، واحتلت واجهة اتهامات الغرب للمنطقة العربية، بالأوضاع الإنسانية الضاغطة وغير العادلة التي تعيش فيها الشعوب العربية، ونوقشت في التقارير الدولية وتقارير حقوق الإنسان، ووجهت الحكومات العربية باتهامات تؤكد تقصيرها في جوانب إنسانية تتعلق بتمكين المرأة وتحسين أوضاعها وحقوقها السياسية والمجتمعية. وكذلك قضايا الشباب. ويرى بعض المختصين في قضايا التنمية أن مصطلح التمكين لا يلقي رواجاً في اللغة العربية، ويمكن استبداله في العربية بمصطلحات تساعد على تصحيح إرث الإضعاف،

(1) □ أستاذ مشارك العلوم السياسية بجامعة بنغازي.

ستكون أفضل وقعاً وأقرب إلى الفهم في اللغة العربية؛ ذلك أن مصطلح التمكين بالنسبة إلى المرأة خاصةً يضعها في موقع المتلقي لفعل ناتج عن دعم خارجي، وهذا يُعارض ضرورة أن تنهض المرأة بأعبائها وأن تناضل من أجل انتزاع حقوقها بجهد يؤكد أهليتها للأدوار المنوطة بها. وما تزال قضية تمكين المرأة محل جدال واسع نتيجة وجود تشريعات وعادات وتقاليد وقيم اجتماعية وثقافية وظروف سياسية وتغيرات اقتصادية وجيو-سياسية تشهدها البلدان المتخلفة. زد عليها التطورات المخيفة التي شهدتها المنطقة العربية بعد الربيع العربي، وهذا جعل قضية المرأة ترتبط بقضية تمكين الشباب من الجنسين؛ لأن هذه الثورات برزت فيها مواقف الشباب، وكانوا وقوداً لها ولا سيما في ليبيا التي نعى بدراستها في هذه الورقة، وهذا يستلزم منا تناول قضية التمكين للمرأة والشباب معاً؛ فعملية الفصل بين القضيتين بالغة التعقيد كما هي قضية اقترانهما من حيث المرجعيات وأسلوب التحليل، والتحديات الهائلة التي تعوق المرأة والشباب؛ وتساهم في إقصائهما وتضاؤل فعاليتيهما مقارنة بالأدوار المرجوة منهما للقيام بالأعباء المشتركة وصولاً لتحقيق مشاركة فعالة في الحياة العامة، من أجل الوصول إلى وطن آمن، ودولة مدنية مستقرة، تضع العمل على استعارة مؤشرات تمكين المرأة ممكنة في دراسة تمكين الشباب خاصة إذا ربطت بقضية أشمل تتعلق بتأثير التمكين لكلهما في المصالحة الوطنية⁽¹⁾.

أهمية الورقة

تنبع من محاولة استكشاف مجالات المشاركة في الحياة العامة وحدودها للمرأة والشباب، وموقع كل منهما من اهتمام المشرع، في محاولة لتوفير المعلومات عن تطور البناء التشريعي والمؤسسي للنظام السياسي الليبي عبر فترات التغير التي شهدتها البلاد، وتأثيرها في جهود المصالحة الوطنية، إذ ستركز على أثر التحولات

(1) مزيد من التفاصيل في: أم العز الفارسي، المرأة والمشاركة السياسية في ليبيا (القاهرة: مركز الحضارة العربية) الطبعة الأولى، 2008م.

السياسية التي شهدتها ليبيا، وأساليب المعالجة التشريعية التي تم تبنيها، وأثرها في مشاركة المرأة والشباب وتقويم مدى فعاليتها في ظل التطلع إلى تحقيق المصالحة الوطنية. وستتبع أهم التحولات السياسية، وتغير بنى النظام الليبي، وكيف تم التعامل مع قضية تمكين المرأة والشباب، وفقاً لسياقاتها التاريخية منذ الاستقلال 1951 حتى تصويت هيئة الستين على مشروع الدستور الليبي في يوليو 2017.

وستهتم الدراسة بالإجابة عن أسئلة من قبيل: ما أهم المحطات التي عالجت قضية تمكين المرأة والشباب؟ هل شهدت الساحة السياسية خلافات متعلقة بقضية التمكين؟ من الفاعلون الرئيسيون، وما أهم المواقف تجاه قضية المصالحة الوطنية؟ كيف كان التناول التشريعي لمعالجة القضية؟ وما مدى تطبيقه، ودرجة فعاليته في تحقيق المصالحة الوطنية؟

وستعتمد الورقة على المنهج القانوني المؤسسي، وذلك لدراسة التغير في البنى السياسية والتشريعات ذات العلاقة بموضوع الدراسة أي القوانين، واللوائح، والنظم الإدارية التي تحكم المشاركة السياسية عموماً وللمرأة والشباب على وجه الخصوص. كما تستعين باقتراب التمكين والمقابلات غير المقتنة مع سيدات وشباب لهم مواقف وآراء ذات صلة بالقضية، وتقسم الدراسة إلى:

- مقدمة/ تحتوي على تعريف بالقضية، وأهميتها، وأسباب اختيارها، والتساؤلات الأساسية التي حاولت الإجابة عنها.
- الفصل الأول/ يستعرض السياق التاريخي بتشكلاته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأثرها في أبعاد إسهام المرأة ومداه في العملية السياسية.
- الفصل الثاني/ يستعرض السياق التاريخي بتشكيلاته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأثرها في أبعاد إسهام الشباب ومداه في العملية السياسية.
- الفصل الثالث/ استعراض للتفاعلات التي شهدتها الحياة السياسية بعد ثورة فبراير 2011، وأثرها في أوضاع المرأة والشباب ومدى مشاركتهما

في الهياكل السياسية خلال فترات الدراسة، مع تحليل أثر المشاركة في
الفعاليات الدولية والإقليمية المعنية بإثارة قضاياهم.

- الفصل الرابع/ يناقش أثر التفاعلات المعنية بتمكين المرأة والشباب على
جهود المصالحة الوطنية. وكيفية بناء إستراتيجيات التمكين القائم على
القانون.

- الخاتمة / تحتوي خلاصات الدراسة ونتائجها وتوصياتها.

الفصل الأول:

السياق التاريخي وأثره في إسهام المرأة في العملية السياسية

تقديم

منذ استقلال ليبيا في ديسمبر 1951م، والدولة تعيش العديد من التحديات، فما إن بدأ الاستقرار ووضوح معالم الدولة حتى أطاح الانقلاب العسكري بمكتسباتها ملغياً الدستور، في سبتمبر 1969م، لتدخل البلاد تغيرات على صعيد المؤسسات والإيديولوجية المعقدة والمضطربة لنظام القذافي الذي كان منظرًا وحاكمًا منفردًا، وبعد ثورة فبراير 2011م، توقع الليبيون خيرا، ولكن الوضع السياسي والعسكري بات أكثر تعقيدًا، والمشهد السياسي أكثر انقسامًا، والدولة المدنية باتت حلمًا بعيدًا في ظل تغيرات وتطورات ليس المجال كافيًا لسردها في هذه الورقة، وما نود التركيز عليه يتعلق بما يهدد الأمن والسلام المجتمعي، ويعرقل المشاركة الفاعلة للمرأة وللشباب في الاستقرار والبناء والتنمية، ومن ثم في اتخاذ القرار السياسي والاقتصادي، وفي مختلف مناحي الحياة، ويعرقل جهود المصالحة الوطنية الشاملة.

إن تأكيد دور المرأة الفاعل في المشاركة السياسية، وبناء السلام، وفي العمل من أجل إرساء الديمقراطية والعدالة الاجتماعية، يرتب على كل الأطراف، عملاً دوّوباً وجهداً مركزاً وحيادياً لتقويم مسار مشاركة المرأة الليبية الفعلى في ظل التغيير الذي حل بليبيا. ومع ما مرت به ليبيا من سيطرة نظام الدكتاتورية لما يزيد عن 42 سنة تلتها أعوام من الفوضى نتيجة سقوط الدولة الناجم عن سقوط النظام الذي لم يُرسِ أسسها لها - تُعدُّ المرأة الليبية من بين النساء الأكثر تعليماً وحضوراً في العالم العربي وفقاً للتقارير الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وكانت هذه النتيجة لعمل تشريعي ومؤسسي دائب من قبل الآباء المؤسسين والأمهات

الرائدات، حيث نصّ دستور الاستقلال صراحة على إلزامية التعليم للبنين والبنات نصّاً صريحاً تحول إلى حق مكتسب، مع حقها في الانتخاب والتمثيل السياسي. كما أن ليبيا من بين الدول التي وقعت على اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW)، مع أنها سجلت بعض التحفظات على البنود التي لا توافق الشريعة الإسلامية، بحسب تحفظ الدولة، ورغم كل ذلك - وبدلاً من تحقيق تقدم ملموس، بعد الثورة - تزايدت المخاطر التي تواجه النساء، والتخوفات من تراجع المكتسبات بعد تنامي مد القوى الإسلامية المتشددة، وهو ما يورق بال حقوقيات والناشطات السياسيات والمدنيات، ويستدعي تقويم التجربة والحفاظ على الحقوق المكتسبة والتحسين بالوعي والإدراك، لمواجهة المخاطر والاستفادة من الفرص المتاحة، وهذا عمل تهتم به الأطراف الحريصة على تقويم التجارب والرصد للمتغيرات التاريخية، وهو هدفنا من هذه الورقة البحثية.

المبحث الأول: المرأة الليبية في النظام الملكي (1951-1969)

بدأت بوادر العمل النسائي في ليبيا، في ظل ظروف الاستقلال الصعبة، التي تستدعي إسهام الجميع للارتقاء بالمجتمع والنهوض به، ومن هنا كان لمجموعة صغيرة من الرائدات دور واضح في قيادة المرأة الليبية إلى المشاركة في العمل العام، وفقاً لما تتطلبه مقتضيات التغير الذي صاحب الاستقلال. هذه الريادة ظهرت في محاولات إنشاء الجمعيات النسائية، والمناداة بتحسين أوضاع المرأة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وإقحام طلائع العمل النسائي في الحياة العامة.

وأنشئت أول جمعية نسائية في مدينة بنغازي في العام 1955 (جمعية النهضة النسائية الخيرية) برئاسة السيدة حميدة العنيزي، و«الجمعية النسائية» في طرابلس عام 1957، وكان ذلك بفضل جهود نساء رائدات كالسيدة خديجة عبد القادر والسيدة رباب أدهم، ثم أخذت الفروع في التزايد في المدن الأخرى. وبحسب هنري حبيب فإن جمعيات مدينة بنغازي كانت الأكثر نشاطاً ويسجل لها شرف

الريادة في مجالات العمل النسائي العام. ولقد ركزت هذه الجمعيات على برامج التوعية الاجتماعية وإعادة تأهيل النساء للقيام بأعباء التنمية في مجالات كثيرة ثقافية واجتماعية وخدمية وخلق الوعي العام السياسي في المجتمع. وبالرغم من بساطة الأهداف المعلنة للجمعيات النسائية حيث لم تتجاوز إعداد النساء لتولى شؤون الأسرة وإضافة دخل محدود، نتيجة للإمكانات التي كانت شحيحة حينها - فإن جهود الرائدات لاقت احترامًا لدى السلطة السياسية التي بادرت في العام 1963 ومنحت المرأة الليبية حق الترشيح والانتخاب، كما تولت المرأة الليبية مناصب سياسية، حيث شاركت امرأتان في بعثة ليبيا لدى الأمم المتحدة، بعد الاستقلال⁽¹⁾.

وفي عام 1964 اعتمدت الجمعية رسمياً، وأُعترف بها هيئة اعتبارية لها لوائحها المعتمدة، وتوسع في فتح فروع لها ليغطي نشاطها مناطق عديدة في ليبيا، وفي عام 1965 تكون (الاتحاد النسائي الليبي) الذي مكّن المرأة الليبية منذ ذلك الوقت من التعريف بنشاطاتها وأدوارها محلياً ودولياً⁽²⁾. لم تكن الحاجات المادية وحدها تمثل الشغل الشاغل لرائدات العمل النسائي في ليبيا ولكن كانت هناك حاجات معنوية كثيرة، فالمرأة هي المعنية بتدبير احتياجات أسرته، بينما هي مكبلة بقيود اجتماعية تفرضها المعتقدات والتقاليد السائدة. وكسر هذه القيود الذهنية يحتاج إلى مخاطبة للعقول وتدبر للوسائل التي من شأنها أن تخاطب وعى الناس

برزت السيدة خديجة الجهي من ضمن رائدات مسيرة توعية المرأة وتمكينها عبر المنبر الإعلامي الوحيد المتاح وهو الإذاعة الليبية التي أنشئت عام 1957⁽³⁾، واستطاعت السيدة خديجة الجهي عبر (المذياع) أن تصل إلى البيوت الليبية،

(1) هنري حبيب، ليبيا بين الماضي والحاضر. (طرابلس: المنشأة الشعبية للنشر والتوزيع والإعلان) 1981، الطبعة الثانية، ص 36 وما بعدها.

(2) مزيد من التفاصيل في: جمعية النهضة النسائية بينغازي بين الأمس واليوم (كتيب تعريف) (بنغازي: المطابع الحكومية، 1967).

(3) لقاء مع السيدة خديجة الجهي، مجلة رسالة الجمعية، العدد الثالث، 1966 ص 21.

وأن تخوض غمار التوعية الاجتماعية للأسرة الليبية عبر الكلمة المسموعة ثم المكتوبة، وعبر جهودها في العديد من المجالات الإعلامية، ففي العام 1965 أصدرت العدد الأول من مجلة (البيت) وهي أول مجلة ليبية تهتم بالأسرة وقضاياها وإشكالياتها التي أفرزتها مرحلة ما بعد الاستقلال، وشكلت ضميراً وطنياً حياً في ظل ركود الحركة المجتمعية. وبرزت حركة التنوير تتقدمها الجامعات والمعلمات والحقوقيات اللاتي ساهمن في إطلاق العمل الأهلي التطوعي، وكن مؤسسات حقيقيات للعمل الأهلي الذي يأتي عبر مبادرات مجتمعية وتمويل أهلي مستقل وبعيداً عن أي محاولة للتأثير في نوايا العمل المدني الذي بشرن به⁽¹⁾.

أدت جهود التوعية إلى اهتمام المرأة الليبية بطرح العديد من القضايا والملفات التي تعنى بالشأن العام وأهمية مشاركة المرأة في تنمية مجتمعتها ورفع كفايتها وإعطاء قيمة لحياتها ومحيطها، فمن قضية الحجاب إلى التعليم ومحو الأمية والعمل والاختلاط، إلى قضايا العلاقات الأسرية سواء بين الأزواج أو بين الأبناء، منطلقة فيما بعد إلى قضايا الاقتصاد المنزلي والمشاركة والمطالبة بالحقوق الغائبة وإثارة الوعي بالحقوق المثبتة في الدستور ولم يعمل بها، وهذه القضية تناولها البحث في سلسلة من المقالات القانونية التي نشرتها مجلة المرأة في أعدادها المتوالية⁽²⁾. وكانت المنطلقات الأساسية لتمكين المرأة الليبية مثبتة بالنصوص الدستورية، حيث ساوى دستور المملكة الليبية بين الرجل والمرأة بصريح العبارة فالمادة (11) من الدستور الذي أقرته الجمعية الوطنية في أكتوبر 1951 نصت على ما يلي: «الليبيون لدى القانون سواء، وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفي تكافؤ الفرص وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة، لا تميز بسبب الدين أو المذهب أو العنصر أو اللغة أو الثروة أو النسب أو الآراء السياسية والاجتماعية» كما نصت المادة (12) على أن «الحرية الشخصية مكفولة وجميع

(1) المزيد في: أم العز الفارسي، «ملاحم من الإبداع النسائي الليبي»، ندوة الإبداع النسائي العربي / بيروت، سبتمبر 19.

(2) للاطلاع على إسهامات المرأة الليبية في مختلف المجالات لهذه الفترة الزمنية، مجلة المرأة، الأعوام 1966/1967/1968.

الأشخاص متساوون في الحماية أمام القانون». كما أن المادة (28) من الدستور نصت على أن التعليم «حق لكل ليبي وتعمل الدولة على نشره بما تنشئه من المدارس الرسمية وبما تسمح بإنشائه تحت رقابتها من المدارس الخاصة لليبيين والأجانب» وعاد المشرع في المادة (30) للتأكيد «أن التعليم الأولي إلزامي لكل الليبيين من بنين وبنات، والتعليم الأولي والابتدائي مجاني في المدارس الرسمية».

وفي الإشارة إلى التخصيص (من بنين وبنات) في المادة (30) يبرز خوف المشرع من إمكانية فهم أن المقصود بالليبيين الرجال فقط أو هضم حق الإناث في التعليم الإلزامي، وهكذا حدث تطور سريع، في التعليم للمرأة فدخلت الجامعة وتمتعت بفرص التعليم في الخارج. ووفقاً لنص المادة (11) نرى تأكيداً لحق تكافؤ الفرص أمام جميع الليبيين. كما تنص المادة (14) على: «حق العمل لكل ليبي وليبية، ولهما الحق في الأجر العادل دون فرق». كما عرف دستور المملكة الليبية الحقوق السياسية بأنها الحق في دخول مجلس الأمة المكون من مجلسي الشيوخ والنواب، وتوليّ الوزارات والوظائف الدبلوماسية، كما أن المادة (2) من قانون الانتخاب رقم (6) لعام 1964 تؤكد أنه «يجوز لليبية ممارسة حق الانتخاب... وبشرط أن تقدم بنفسها طلباً كتابياً بقيد اسمها في سجلات الانتخاب».

وبإمكاننا القول هنا: إن دستور المملكة الليبية قد سبق الكثير من الدساتير العربية في إعطاء بعض الحقوق السياسية للمرأة، بل في عدم الإشارة إلى الفروق النوعية أساساً في بعض المواد، فالمادة (1) من قانون الجنسية رقم (17) لعام 1954 تنص على أنه «يُعد ليبيّاً من يوم إصدار الدستور (10/7/ 1951) كل شخص كان مقيماً في ليبيا إقامة عادية في ذلك التاريخ ولم تكن له جنسية أو رعية أجنبية إذا توافرت فيه أحد الشروط المنصوص عليها. كما ينسحب الأمر على الوظائف الدبلوماسية وتولى القضاء».

وهكذا كان لزيادة نسب التعليم والوعي بأهمية المشاركة في عمليات التنمية والتحديث المجتمعي والسياسي دورٌ مهمٌ في تمكين المرأة الليبية من المشاركة في

الحياة العامة، بالإضافة إلى ذلك فإن رغبة الليبيين من رجال ونساء في تحقيق مكانة لبلادهم، كانت دافعاً للعمل معاً من أجل بناء الدولة التي هدتها الحرب ويسعى أهلها لتحقيق معدلات عالية من الاستقرار والنمو، وفقاً لمبادئ الدولة المدنية دولة المؤسسات والقانون.

المبحث الثاني: تمكين المرأة الليبية في نظام القذافي 1969-2011

منذ سبتمبر 1969، ومجيء معمر القذافي إلى حكم ليبيا، أوقف العمل بالقوانين السابقة ودخلت ليبيا مرحلة تحولات شاملة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وضمن هذا الإطار أدخلت المرأة الليبية في غمار التغيرات، وعُقد مؤتمر المرأة الليبية الأول في 1970 وفيه أُعلن عن نقلة نوعية في مجالات المشاركة السياسية والمجتمعية للمرأة، وبموجب التغيرات حل الاتحاد النسائي محل الجمعيات النسائية وتولت الدولة تمويله ودعمه ليتحول إلى منبر للتعبير عن توجهات النظام الليبي وقيادته، وانزوت بعض القيادات النسائية التي لم تواكب عملية التحول الثوري، وأُقصيت مثلما حدث مع النخب السياسية التقليدية في النظام الملكي السابق، والبعض الآخر فضّل إتاحة الفرصة لجيل جديد من التشكيلات الثورية النسائية والراهابات الثوريات والمجندات واللجان الثورية النسائية، وهذه التنظيمات تحولت إلى منابر ثورية تضطلع بمهام عامة ومهام ذات خصوصية نسائية تتعلق بحقوق المرأة ومطالبها السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

والباحث في هذا المجال سيجد نفسه أمام كم من الخطابات الثورية الداعمة لحقوق المرأة، كما يجد القوانين واللوائح إلى جانب المواثيق الليبية المتعلقة بحقوق الإنسان وحقوق المرأة، ومن يتتبع الكتاب الأخضر سيجد أنه أمام تأكيد خصوصية دور المرأة بيولوجياً بوصفها أمّاً ومنجبة ومربية حيث يرى: «أن الاستغناء عن دور المرأة الطبيعي في الأمومة، أي أن تحل دور الحضانة محل الأم هو بداية الاستغناء عن المجتمع الإنساني» كما يضيف «إن بني الإنسان لا تصلح لهم، وتناسب طبيعتهم وتليق بكرامتهم إلا الأمومة الطبيعية...» أي أن تربي الطفل أمه، فيما بعد، تم الزج

بالمرأة في مهام ثورية ذات طبيعة جديدة قد لا تتفق وهذا الطرح حتى إذا صدر عن صاحب النظرية نفسه، الذي أبى إلا أن يستخدم المرأة سلاحاً ضد قيم المجتمع ورادعاً لإذلال معارضيه⁽¹⁾، وتوظيف قضية المرأة كبعد دعائي لإعلان الخروج على الأنماط المألوفة لقضية المرأة، على الصعيدين المحلي والدولي. وعلى سبيل تأكيد مواقف النظام السابق من توظيف مسألة المرأة أنه في سنة 1984 وضعت شروطاً جديدة للانتساب إلى حركة اللجان الثورية التي كانت متاحة للجميع، وركزت على عملية دمج المرأة وإشراكها عنوة في الحياة السياسية الثورية، هذه الشروط شملت: ضرورة قيام كل راغب في الانضمام إلى الحركة بتجنيد خمسة رجال وخمس نساء فيها. والسماح للزوجات والبنات بتلقي التدريب العسكري العام⁽²⁾.

وكان ذلك قد سبقه تمهيد جاء في شكل الإعلان عن تنظيمات ثورية نسائية، روجت للسياسات الثورية الجديدة تجاه مفاهيم المرأة وقضاياها، ومنها اللجان الثورية النسائية، والراهبات الثوريات، والحرس الثوري النسائي، وكانت أطروحته بشأن المرأة أحد أسباب التصدي لمشروع العقيد القذافي من قبل الإسلاميين لما يرونه من اعتداء على الثوابت الدينية، وخاصة حين أعلن عن حركة الراهبات الثوريات، وانتقاد ظاهرة الحجاب، وأعلن ضرورة أن تتصدى المرأة لظلم الرجال وأن تعلن عن استقلاليتها من سيطرتهم في العديد من الخطب واللقاءات السياسية⁽³⁾.

وبالرغم من التحريض والوثائق والتشريعات لم يخرج تمثيل المرأة وتمكينها فعلياً من المشاركة في الحياة العامة عن المألوف، ففي نوفمبر 1992 استحدث مؤتمر الشعب العام وظيفة (الأمين المساعد لشئون المرأة)، وعُهد لهذه الوظيفة - التي تقرر أن تتولاها امرأة - متابعة أنشطة المرأة وقضاياها في مختلف الأمانات

(1) تفاصيل حول التوظيف المسيء للمرأة في علاقات القذافي في: عبد الرحمن شلقم، أشخاص حول القذافي، (طرابلس: دار الفرجاني، 2012)

(2) معمر القذافي. شروح الكتاب الأخضر، اللجان الثورية، (طرابلس: المركز العالي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، 1987) الكتيب رقم 16.

(3) أمانة مؤتمر الشعب العام، وثيقة عمل بشأن القانون (رقم 1/2001) (القانون رقم (1) لسنة 1369 من و. ر.) ولائحته التنفيذية، بشأن المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية.

(الوزارات)، وبناء على ذلك فقد استُحدثت في كل أمانة من أمانات المؤتمرات الشعبية في مختلف مناطق ليبيا التي بلغت عام 1992 (351) مؤتمراً شعبياً أساسياً، وظيفته الأمين المساعد لشئون المرأة، ليرتفع شكلياً عدد النساء المشاركات سياسياً، ورُوج لهذا التحول على أنه نتاج اختيار شعبي، وأن مجموعة الأمانات المساعدات يشكلن تنظيمًا نسائيًا شعبياً مخصصاً، داخل التنظيم السياسي الرسمي، لخدمة قضية المرأة، وربط قضية المرأة في الداخل بقضايا المرأة عالمياً من خلال الملتقيات والندوات.

وتفاعلت قضية المرأة بشكل طغى على الكثير من القضايا الأخرى في المجتمع الليبي وصدر القانون رقم (1) لعام (2001)⁽¹⁾. وأنشئت أمانة لشئون الاجتماعية وخصصت للمرأة، ونُقلت لها اختصاصات أمانة شئون المرأة وأُلغيت الثانية. وفي كل الأحوال فإن نوعية النساء اللاتي تولين مناصب قيادية في النظام السابق كنّ مجرد تلميذات لقائدهن يجدن أسلوبه تهديداً ووعيداً للمجتمع وقيمه، وفي كتابي المرأة والمشاركة السياسة العديد من المواقف والمقولات لنساء تولين مناصب وزارية وكيف كانت معالجاتهن لمسألة المرأة وحقوقها وحرّياتها وأوليّاتها من وجهة نظرهن كمسئولات عن ملفاتها الثقيلة⁽²⁾.

وهذا يعني انعكاساً أساسياً لتأثير العامل الأيديولوجي الرسمي في الأدوار التي لعبتها المرأة في الحياة العامة، وكان تمكينها من العمل في السياق العام مبنياً على الولاء للنظام القائم وأطروحاته، وليس لاعتبارات تتعلق بالمرأة بوصفها شريكاً كامل المواطنة ومشاركته مكفولة بالقانون⁽³⁾.

(1) أمانة مؤتمر الشعب العام، وثيقة عمل بشأن القانون (رقم 1/2001) (القانون رقم 1) لسنة 1369 من و. ر.) ولائحته التنفيذية، بشأن المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية.

(2) أم العز الفارسي، المرأة والمشاركة السياسية، مرجع سابق من 163 إلى 168

(3) تفاصيل مهمة في: أمال العبيدي، «المرأة الليبية والمشاركة السياسية»، ضمن تقرير مركز المرأة العربية 2003، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، بيروت، 2-5/ 12/ 2003.

الفصل الثاني:

السياق التاريخي وأثره في إسهام الشباب في العملية السياسية

تقديم

في مقدمة خطة هذه الورقة سجلت تحفظاً على الدمج بين قضيتي المرأة والشباب في العملية السياسية، ذلك أنه لكل منهما سياقاتها وأسبابها ومستهدفاتها بالرغم من الربط الدائم بينهما، وفي تصوري أن هذا الربط كان نتيجة التعامل مع القضيتين باعتبار أن الشباب والمرأة يشكلان أكثر من ثلثي المواطنين، وفي العملية السياسية يوظفان دون النظر إلى المطالب التي يحتاج إليها كل منهما، وبالرغم من التهميش الواضح في مستوى متخذي القرار، ودون النظر إلى الفعالية الكبيرة التي يشكلانها في مستوى التفاعل السياسي والقدرة على خلق التغيير. وفي ليبيا على وجه التحديد شهدت الحياة السياسية تفاعلات عديدة منذ الاستقلال حتى كتابة هذه الورقة نهايات العام 2018م، منها ما هو تمكين من الدولة للشباب من الجنسين في مختلف المجالات ومنها ما ينم عن تقصير، وفي كل الأحوال لن يكون بإمكاننا الإلمام بكل التفاصيل، ولا سيما التاريخية، ولكن سنحاول رصد ما نراه ذا أولوية.

المبحث الأول: تمكين الشباب في عهد المملكة (1951-1969)

كان الدستور الملكي الذي أُعتمد العمل به منذ الاستقلال 1951م إيجابياً في نواحٍ وسلبيًا في الأخرى، ففيه جوانب كثيرة تتعلق بالمساواة في المواطنة والحقوق، ونصت المادة الثامنة، أنه يعتبر ليبياً كل شخص مقيم في ليبيا وليس له جنسية أوروبية أجنبية وكل من ولد في ليبيا، أو أحد أبويه ولد في ليبيا، أو أن يكون قد أقام في ليبيا مدة لا تقل عن عشر سنوات إقامة عادية، والمادة (30) نصّت على أن التعليم الأولي إلزامي لليبين من بنين وبنات والتعليم الأولي والابتدائي مجاني

في المدارس الرسمية. وقد أدى ذلك إلى نقلة مهمة في زيادة عدد المنخرطين في المدارس من الجنسين، وزيادة نسبة الوعي وتأهيل شباب للقيام بأعباء مستقبلية في التنمية والبناء للدولة الناشئة، غير أن المادة (103) تشترط في عضو مجلس النواب، أن يتم الثلاثين من عمره، كما يشترط أن يتم عضو مجلس الشيوخ الأربعين عاماً، والناخب قد أتم الـ 21 عاماً، في دولة تخرج من حالة حرب طاحنة، هذه المستويات العالية من الأعمار تعد إقصاء للشباب من الجنسين من الاضطلاع بأهم مهام مرحلة بناء الدولة، واتخاذ القرار فيها⁽¹⁾. خاصة أن حراك الشباب السياسي سبق قيام الدولة، فقد تأسست جمعية عمر المختار في العام 1942 على يد عدد من النشطاء السياسيين الليبيين في المهجر⁽²⁾، وتمكنت الجمعية من السيطرة على الحراك السياسي والثقافي في مدينتي بنغازي ودرنة، واستمر نشاطها إلى أن صدر مرسوم في العام 1947، بحل الأحزاب والحركات السياسية في البلاد. ومن ثم تقلص النشاط السياسي الذي مثلته التيارات الحزبية الوليدة كالجبهة الوطنية البرقاوية، التي تأسست عام 1946، ورابطة الشباب الليبي، وكما شمل مرسوم الحل الحركات السياسية في إقليم طرابلس الغرب، والتي كان من أبرزها الحزب الوطني الذي تأسس عام 1946، وانبثق الحزب عن (النادي الأدبي) وحزب الجبهة الوطنية المتحدة، وحزب الكتلة الوطنية، وحزب الاتحاد المصري الطرابلسي، وحزب العمال، وحزب الأحرار، وحزب الاستقلال، وهيئة تحرير ليبيا، وحزب المؤتمر الوطني الطرابلسي. كانت هذه الأحزاب سابقة لاستقلال ليبيا، ولكن أول انتخابات برلمانية ليبية بعد الدستور شهدت أعمال شغب واحتجاجات عند الإعلان عن النتائج عام 1952، بسبب دخول المرشحين مستقلين، في حين تقلص نشاط الأحزاب ليُمنع فيما بعد، حيث قرر الملك إلغاء الأحزاب السياسية، وباتت الولاءات القبلية والعشائرية هي الفيصل في الانتخابات البرلمانية⁽³⁾. كان هذا محبطاً للشباب الذين استبشروا بمظاهر الديمقراطية والحدثة، فذهبوا

(1) الدستور الليبي، بمرسوم ملكي في الجريدة الرسمية، عدد خاص 30 / 8 / 1964.

(2) كل التفاصيل عن الجمعية في: محمد بشير المغيربي، وثائق جمعية عمر المختار (القاهرة: دار الهلال، 1993)

(3) مصطفى عمر التير، صراع الخيمة والقصر (بيروت: منتدى المعارف، 2014) من ص 45.

بمشاريعهم التنموية إلى النوادي الرياضية، فهم يدركون تقاطع أهدافهم الوطنية مع الأطروحة الأحادية، ولم يكن ذلك بعيداً فسرعان ما حدث الاصطدام بين قوى الأمن وشباب الجامعات والمدارس الثانوية في مظاهرات الطلاب في مدينة بنغازي في شهريناير من عام 1964، حيث قُتل فيها ثلاثة طلبة، إلى جانب جرح آخرين من طلبة مدرسة بنغازي الثانوية، ثم لتنتقل حركة التمرد الطلابي لتشمل طرابلس وعدة مدن ليبية، وكانت بداية المطالب محلية بشأن إنشاء اتحادات طلابية بالجامعات لتنتهي إلى مطالبات بنصرة القضية الفلسطينية، وبرزت فيها مطالب شبابية بتبني القضية القومية ونصرة المواقف العربية⁽¹⁾. كان ذلك يشكل موقفاً صامداً، من شباب تضاعفت أعدادهم في المدارس والجامعات بشكل تصاعدي، يدعمهم دستور المملكة والقوانين والتشريعات المترجمة له، وأولها القانون رقم 1952/5، الذي تضمن جعل التعليم الأساسي إلزامياً للبنين والبنات، وتولى الدولة مسؤولياته كاملة، غير أنه لم يتم هيكلة مشاركة الشباب في المجتمع الليبي على أسس علمية، ولا روعيت ديناميكية هذه المشاركة وتوظيفها في التنمية والتحديث، وكانت الفجوة بالغة التعقيد، وعلى كل المستويات، وتطورت عبر العديد من حركات الاحتجاج التي كان الشباب مشعل حركاتها وصولاً إلى الانقلاب العسكري على النظام الملكي في سبتمبر 1969.

المبحث الثاني: تمكين الشباب في عهد القذافي (1969-2011)

منذ الأيام الأولى لتولي القذافي الحكم نهاية العام 1969، أولى عناية خاصة بتأطير الشباب سياسياً، واللعب على فورتهم، فتوجه إلى الجامعات بخطاباته التحريضية. ويرصد مصطفى التير كيف تحدث القذافي عن ضرورة بناء جيش من المتعلمين، وكيف توجه إلى الطلبة ممن ساندوه بمظاهرات التأييد، واستهوتهم الفكرة، فالتحقوا بالقوات المسلحة، في الوقت الذي كانت الجامعات موطناً

(1) شهادات وقصص عن الحراك القومي للشباب في:

لأفكار السياسية التي كانت تغزو المنطقة العربية⁽¹⁾، تطفن القذافي للأمر، ولا سيما بعد ندوة الفكر الثوري، التي عُقدت بمسرح الكشاف في طرابلس، في مايو 1970، والتي أشعلت مخاوف القذافي من المثقفين والنظر إلى خطرهم على مآربه، وسهلت له التعرف إليهم، والتنكيل لاحقاً بهم⁽²⁾، وفكر في الاحتواء للمثقفين الشباب وخاصة عبر تنظيم الاتحاد الاشتراكي، وجرت انتخابات للاتحاد الاشتراكي وبدأ حراكه بين الشباب القومي عام 1971، في الوقت الذي يطالب فيه طلبة الجامعات باستقلاليتها عن سلطة الدولة التي لم تتضح معالمها بعد، وتمادوا في مطالبتهم، عام 1972، وشهدت الجامعات والمدارس الثانوية نشاطاً مكثفًا، تمثل في ندوات، وحوارات وصحف، وتمثلت جراتها في طرح إنهاء عسكرة الدولة، وطُوب صراحة في النقاشات بضرورة عودة العسكر للثكنات، وإدارة البلاد بسلطة مدنية منتخبة، وكان ذلك بداية فعلية لصدام القذافي بالشباب، وضرورة وضع الجامعات تحت سيطرة السلطة العسكرية التي تدير البلاد، واستمال أعوانه في الجامعات وشكلوا ما أسموه (القوة الثورية)، ليتصاعد القمع سريعاً، بعد خطاب زوارة في إبريل 1973، وأعلن فيه القذافي ما أسماه (الثورة الثقافية)، وأعلن عصر الثورة الشعبية والثقافية والإدارية بحسب أطروحات القذافي⁽³⁾، وإثر الخطاب أودع مئات من خريجي الجامعات والكتاب والمفكرين، والإعلاميين والمثقفين السجن لمجرد مناهضتهم لأطروحات القذافي. ولم يتردد النظام في الإعلان عن سياسته عبر خطب القذافي وتهديداته العلنية بوجوب مطاردة المنشقين والمناوئين له والمُختلفين معه في الرأي. وابتدع صفات لمعارضيه، حيث كان يتندر بهم علناً، ويصفهم بالكلاب الضالة ويلحق صفة الخيانة بهم ويعلن وجوب تصفيتهم وقتلهم. وانطلقت عمليات التصفية الجسدية بالأوامر المباشرة منذ 1976، كسياسة

(1) المزيد في مصطفى عمر التير، مرجع سابق ص 103.

(2) تفاصيل أكثر في: إبراهيم الكوني، نقد ندوة الفكر الثوري (طرابلس: مكتبة الفكر، 1970)

ومقال سالم الكبتي، النهم مرة أخرى، على:

<http://www.libya-al-mostakbal.org>

(3) . خطاب القذافي في زوارة 1973 على:

أُعتبرت منهجًا وسلوكًا، وشهد تاريخ السابع من إبريل منذ عام 1977، عمليات هدر دماء الليبيين والشنق الذي لم تسلم منه الساحات العامة، ولا الجامعات، استنادًا إلى التشريعات والأحكام الثورية الصادرة عن الجهات المسؤولة والحاكمة في ليبيا، والتي بموجبها أُعتقل العشرات من الأدباء والكتاب ديسمبر 1978، بحجة تنظيم حزب محظور وحوكموا ثوريًا، واستبدلت عقوبة الإعدام بالمؤبد لصغر سن المتهمين بحسب منطوق الحكم، بل سُنّت قوانين صادمة كقانون تحريم الحزبية الذي اعتبر كل من تحزب خان، وكل خائن مصيره الموت، وقانون حماية الثورة الذي يعتبر كل من صدر ضده أمر الموت عدوًا للثورة وقائدها. لتصبح معارضة القذافي وأفعاله جريمة يستحق عليها الشعب العقاب والسحق بدون تردد، غير أن القمع لم يُثن الليبيين وخاصة شباب الجامعات والمثقفين والأدباء والكتاب والعسكريين، فقوافل الموت كانت تشهد إصرارهم على كشف القذافي من الداخل والخارج. يضاف إلى ذلك استسهال الزج بالشباب في حروب خارج حدود الوطن قُتل فيها وفُقد الآلاف كحرب أوغندا، وتشاد⁽¹⁾.

شهدت البلاد حالة من الارتياح إثر إطلاق سراح المساجين في مارس 1988، فيما سعي بأصبح الصبح، وهي مبادرة تم بموجبها إطلاق سراح كثير من معتقلي الرأي، واستمرت التغيرات، والترقب نتيجة لتداعيات محلية ودولية، كان أهمها أحداث سبتمبر 2001 وما تلاها من مخاوف من الانتقام الأمريكي، وكرد فعل طبيعي من قبل الأنظمة الديكتاتورية بدأ نظام القذافي التفكير في الحفاظ على نظامه من داخله، وبرز الابن الأكبر للعقيد القذافي سيف الإسلام في مشروعه ليبيا الغد الذي بدأ الترويج له في السنوات العشر الأخيرة قبل سقوط النظام وقبلها بقليل منذ 2005م، عندما كان خارج ليبيا للدراسة، وفتح قنوات للتواصل مع أطراف مختلفة من المعارضة الليبية في الخارج، والأكاديميين وأصحاب الرأي

(1) . انظر حسين يوسف القطروني (2016) الوضع السياسي الليبي (2011 - 2016) معوقات بناء الدولة وإشكاليات استقرار النظام مقارنة سياسية وسوسيولوجية من منظور المدخل البنوي - الوظيفي. متاح عبر

الإنترنت: <https://is.gd/61xB6q>

في الداخل، وعبر كل وسائل الإعلام محلية وخارجية وفتح الأبواب الموصدة أمام حرية التعبير والتجمع، خارج سيطرة الدولة وأطلقت بعض الصحف، وأنشئت الجمعيات الخيرية والحقوقية والقنوات الفضائية، ورُوج لإصلاحات، تنموية في كل المجالات فوّقت العقود وفتحت أبواب للحجوزات الإسكانية والإنتاجية أمام الشباب، ورُكّز عليهم في ملتقيات سيف الإسلام وخطبه وانطلقت الوعود، وأُرسلت أعداد كبيرة من الشباب من الجنسين للدراسة في الخارج ضمن مستهدفات مشروع ليبيا الغد، ووُظف العامل القبلي في تشكيل روابط شبابية قبلية للذكور، ووُزعت عليهم الهبات بل تحولت بعض الروابط إلى مراكز أمنية، ورأي الليبيون في ليبيا الغد، مشروعًا للتوريث، في حين رأى فيه جناح الثوريين المتشددون محاولة لإقصائهم عن المشهد، وبيّنت رؤية ليبيا 2025، التي أعدت ضمن هذا المشروع استشرافًا للمستقبل أن الأمر كان نتاجا «للعولمة واتساع نطاق الأفكار والمعلومات وانسيابها، فإن الفضائيات وشبكة المعلومات الدولية لعبت دورًا مميّزًا في بداية تنشيط الحراك الاجتماعي والفكري والسياسي الليبي عموماً، فبدأ في ليبيا، وبعد غيبة طويلة، الحديث عن أهمية الدستور وأهمية خلق تشريعات إدارية واقتصادية تعيد هيكلة المؤسسات وتصحيح مسارها، والحديث عن تفعيل مؤسسات المجتمع المدني، والأكثر من ذلك بدء اللجوء إلى القضاء ورفع الدعاوى والشكاوى ضد المؤسسات والاختراقات للحقوق المدنية والحريات»⁽¹⁾ ويرى تقرير الرؤية أن القبضة الأمنية خفت قليلاً، وبرز ذلك بوضوح في التعامل مع الحركات الاحتجاجية المحلية. ولا سيما في 2006، حيث كان الشباب في بنغازي قد عقدوا العزم على الاحتجاج على تردي أوضاعهم وسوء ظروفهم، وبغض النظر عن سبب حراك 17/2/2006، إلا أن الشباب أعلنوها مظاهرات حاشدة تعامل معها الأمن بمسؤولية في ذلك الوقت العصيب رغم سقوط ضحايا، غير أن السياسات الأمنية لم تستوعب معاني الأمن الإنساني، بل كان مستندًا إلى أمن دولة قاصر

(1) وثيقة: من تقرير القطاعات في ليبيا 2025 رؤية استشرافية (بنغازي: جامعة قاريونس) ص133، دراسة أنجزت بالتعاون بين مجلس التخطيط الوطني ومركز البحوث والاستشارات جامعة قاريونس.

وضيق الأفق استخدم القهر والعنف، ولم يستجب لأهمية رؤية ليبيا 2025، التي استشرفت سيناريوهات ووضعت توقعات لم يأبه بها نظام القذافي، ولم يرتدع، ولا راعى احتياجات مواطنيه، ولا مطالبهم، فتحولت ذكرى أحداث بنغازي في 17/2/2006، إلى ثورة شباب عارمة هزت أركان عرش القذافي وأطاحت به وكانت أحداث فبراير 2011، التي أشعلها الشباب وكانوا وقودها، وما زالوا يسعون لإخماد حريقها.

الفصل الثالث:

أثر التغيرات السياسية في مشاركة المرأة والشباب في العملية السياسية

تقديم

لم تكن ليبيا استثناء عن أحداث الربيع العربي، إذ انطلقت الاحتجاجات الشعبية التي بدأت في الخامس عشر من فبراير 2011، للمطالبة بالحرية والديمقراطية والكرامة الإنسانية. وبدلاً من أن يتفهم ويستجيب نظام القذافي لمطالب المتظاهرين، ممن شكل الشباب والنساء أغلبيتهم الساحقة، واجه تلك الاحتجاجات السلمية بالعنف والاستخدام المفرط للقوة، وسرعان ما تصاعدت الأحداث، وقرر الشباب الانتفاضة المسلحة رداً على عنف المواجهة بعد انفلات الأمن في بنغازي خاصة، وفتح مخازن السلاح، كقرار ممنهج، أدى ذلك إلى وقوع انتهاكات جسيمة وخطيرة لحقوق المدنيين، وكان التدخل الأممي، وأصدر مجلس الأمن القرار 1973، استند فيه إلى مبدأ "مسؤولية الحماية"، وبموجبه فرضت منطقة حظر للطيران عبر ليبيا وهذا فتح المجال أمام طائرات حلف شمال الأطلسي في القضاء على مقدرات النظام العسكرية ووسائل مقاومته.

وبقدر ما ساعد التدخل الخارجي على التخلص من نظام القذافي، فلقد فتح الباب لتأجيج الصراع وإعاقة العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية، وهذا رسخ الانقسام، وأوجد واقعاً جديداً يصعب السيطرة عليه، فإلى جانب الشرخ الحاد في النسيج الاجتماعي، حدث الانقسام السياسي، الذي جعل المجتمع ولا سيما المرأة والشباب في مواجهة مخاطر التهميش، وضياع فرص التمكين التي كانوا يتطلعون إليها في دولة المؤسسات والقانون التي سعوا جاهدين للتغيير من أجل إعادة بنائها، في واقع لم يعد محو الآثار المترتبة على مساوئ النظام السابق، بل تجاوزتها الأحداث لتشمل مخاطر جديدة، تمثلت في انتهاكات حقوق الإنسان

وجرائم الحرب، أو إهدار المال العام، وحرق الأصول وهدم البنى والمؤسسات التي كانت قائمة. أثر كل هذا في منظومة القيم التي كانت تحمي السلام المجتمعي وتحافظ على لحمة الوطن.

وهذا يعني أهمية البحث في الدور الرئيس والمحوري للقوانين والتشريعات لإعادة الاستقرار وإرساء مبادئ المصالحة الوطنية وإيجاد توافق وطني نابع من رغبة الجميع في بناء مؤسسات سياسية وأمنية فاعلة، من شأنها أن تقيم دولة مدنية أساسها المواطنة وتحظى فيها كل الأطراف بتقدير واهتمام لمواقفهم في دعم أسس المصالحة وبنائها، وأن يعاد النظر في دور المرأة والشباب لأنهما قاطرة مهمة في التنمية والبناء والتغيير وصنع الاستقرار.

المبحث الأول: تمكين المرأة بعد ثورة فبراير 2011

لا يستطيع أي ليبي إنكار دور المرأة في ثورة فبراير 2011، فقد قامت بعمل خلاق في إذكاء الحماسة لمن كانوا يحاربون نظام القذافي بمختلف مشاربهم، فلم يكن لليبيين حينها من هدف إلا إسقاط النظام الذي جثم على صدورهم منذ 1969، وأطاح بالنظام الملكي الدستوري الذي كان يسعى لإعادة البناء والتنمية والتحديث والعدالة والاستقرار، بعد حقبة استعمارية طويلة امتدت منذ 1911 إلى 1951م.

ومن المؤسف أن نسجل اليوم ما لم نكن نراه من أن وضع المرأة في ليبيا قد تدهور بصورة خطيرة منذ خطاب التحرير في أكتوبر 2011، حين أعلن رئيس المجلس الانتقالي (إن أي قانون مخالف للشريعة الإسلامية هو موقوف فورا، ومنها القانون الذي يحد من تعدد الزوجات)، وتأكدت النساء ذلك اليوم في ساحة الكيش ببغازي، من المحتفلات وفي كل ليبيا من المتابعات، أن الحرب القادمة ستوجه لحقوقهن المكتسبة، وإقامة الجدار الفاصل الذي فصل بين النساء والرجال في ساحة المحكمة أيام الثورة. واغتيال الناشطات لاحقا (سلوى

بوقعيقيص، وفريحة البركاوي وأخريات) وتمثل الأولى إحدى أبرز الناشطات المدنيات، والثانية من العضوات الأبرز في المؤتمر الوطني وكان لكل منهما دورٌ وخطابٌ مؤثر في فضح انتهاكات ما بعد الثورة لحقوق النساء والتراجع الواضح برغم المكتسبات التشريعية والقانونية التي سبق للمرأة في ليبيا الحصول عليها.⁽¹⁾

وما يزال وضع المرأة الليبية - في تقديري - قابلاً للتدهور بصورة تنذر بالخطر، ليس على مستقبلها فقط بل على ما اكتسبت في الماضي من حقوق، وقد وثق المجتمع الدولي ذلك التدهور والانتهاكات لحقوق المرأة من خلال العشرات من الأدلة. هذه الانتهاكات بطبيعة الحال مُخالفة صريحة للقوانين المحلية والالتزامات الدولية. وعلى الرغم من أن المادة السادسة من الإعلان الدستوري الليبي قد نصت على أن «جميع الليبيين متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، لا تمييز بينهم بسبب الدين أو المذهب أو اللغة أو الثروة أو الجنس أو النسب أو الآراء السياسية أو الوضع الاجتماعي أو الانتماء القبلي أو الجهوي أو الأسرى».⁽²⁾

كما أن ليبيا قد صادقت على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة «CEDAW» ولم تتحفظ سوى على بندي التمييز والميراث، ولا توجد قوانين في ليبيا تمنع المرأة من تولي المناصب القيادية والسيادية نظراً لأن القوانين الليبية تلزم جميع المؤسسات والشركات بالمساواة بين الجنسين سواء في تولي المناصب، أو في تساوي الرواتب إلا أن الوضع الحالي لا يشير إلى أي تقدم، فمنظومة القوانين الليبية لم تقر تشريعاً للعنف ضد المرأة، برغم من أنه جاهز أمام البرلمان، وبرغم تزايد أشكال العنف ضد المرأة الليبية نتيجة الظروف الحالية؛ فمن العنف الأسري، إلى التحرش في مواقع العمل وفي الشارع، وفي وسائل التواصل، وفي

(1) أنظر استطلاع رأي أجرته بوابة الوسط حول ضرورة حمل المرأة للسلاح دفاعاً عن نفسها ومكتسباتها. ابتسام إغغير (2015) حادثة آل حرير» تُشجّع نساء ليبيا على حمل السلاح. بوابة الوسط: | الأربعاء 29 أبريل 2015. <http://alwasat.ly/news/libya/67917>

(2) للاطلاع على الإعلان الدستوري الليبي الصادر عن المجلس الانتقالي في 2011، وتعدلاته: https://www.constituteproject.org/constitution/Libya_2012.pdf?lang=ar

الإقصاء السياسي والمؤسسي، والتي وصلت إلى الاغتيال لرموز سياسية نسائية وطنية، وسوء معاملة نزيلات دور الإيواء الاجتماعي والمعتقلات والسجون المعلنة والسرية، كل هذا بفعل عوامل اجتماعية أو ثقافية أو لرضوخ المرأة ذاتها للعنف. يضاف لهذا وجود تشريعات تتضمن تمييزاً ضد المرأة الليبية في اكتساب أبنائها للجنسية بشروطٍ كثيرة على خلاف ما هو مسموح به للرجل الليبي، وفيما يتعلق بجرائم قتل المرأة أو الفتاة الليبية بدافع الشرف، وتفاوت الحماية القانونية بينها وبين الرجل، ووضع عقوبات قاسية جداً عليها وصلت إلى حد إزهاق روحها من دون عقاب على الفاعل أو بعقابٍ خفيفٍ لا يتناسب مطلقاً والجريمة المرتكبة بحجة أن القتل وقع بباعث الشرف ومنح القانون هذه الحماية للرجل دون المرأة⁽¹⁾. وكان متوقعاً أن التغيير السياسي الذي تشهده ليبيا منذ 2011، سيوفر فرصاً غير مسبقة من أجل إعادة تشكيل الأوضاع القانونية والاجتماعية والاقتصادية للمرأة الليبية، بما في ذلك مشاركتهم الكاملة والحقيقية في الحياة العامة، إلا أن المكاسب التي حصلت عليها إلى الآن ما زالت هشة وتحتاج إلى تدعيمها وتعزيزها على وجه السرعة بضمانات دستورية وتشريعية على أساس المساواة في المواطنة.

وعلى سبيل المثال، خاضت المرأة الليبية أول انتخابات برلمانية (المؤتمر الوطني العام) بتاريخ 7/7/2012 وهنا يجب تأكيد أن قانون الانتخاب الذي منح المرأة حصة (كوتا) غير مباشرة من خلال نظام القوائم هو الذي مكّن المرأة من الوصول لمقاعد البرلمان بنسبة 16.5% ونالت المرأة 31 مقعداً من أصل 80 مقعداً مخصصاً للأحزاب والكيانات السياسية، أما المقاعد الفردية فكان نصيب المرأة مقعداً واحداً من أصل 120 مقعداً عن مدينة بني وليد، وهكذا يكون عدد النساء بالمؤتمر الوطني 32 من أصل 200، ولكن لا يمكن القول إن هذا هو العدد الكلي لتمثيل المرأة داخل المؤتمر الوطني لأن هناك سيدات التحقن بالمؤتمر الوطني بدلاء لزملائهن في الأحزاب وعددهن 3 وهكذا يصبح العدد الكلي

(1) تفاصيل في: إيمان بن يونس، القانون الدولي والتشريعات الوطنية، مقدمة لندوة رؤية جندرية للتشريعات الليبية، 13-14/4/2018. تونس/ ورقة عمل غير منشورة.

35 امرأة. بالنسبة إلى انتخابات البرلمان الحالي، فقد خصص القانون رقم (10) لسنة 2014 بشأن انتخابات مجلس النواب نسبة 16% للمرأة من مقاعد المجلس البالغة (200)، أي 32 مقعداً. وفازت المرأة بـ 29 مقعداً، حيث بلغ عدد الناخبين المسجلين نحو مليون ونصف وشكلت النساء نسبة 40% من مجموع المسجلين، في حين بلغ عدد المقترعين ستمائة وثلاثين ألفاً فقط، أي ما يقارب ثلث مجموع المقترعين في انتخابات 2012. وهذا يمثل تراجعاً واضحاً في قناعة الناخبين بالعملية السياسية.

وظل تمثيل المرأة شكلياً، فمن 21 لجنة عمل في البرلمان الليبي الحالي لم تترأس النساء إلا لجنة الأسرة، ولم تُمثل في لجان مهمة كالخطيط، والمالية، والموارد، والأوقاف والشؤون الإسلامية، والدفاع والأمن القومي، كما تجوهر البديل عن نائبتين توفاهما الله، وهما مني الغيثي وأمال بعيو، واستمر مقعدهما في البرلمان شاغرين.

وفي حكومة الوفاق التي ضمت 13 حقيبة وزارية، و5 وزراء دولة، حملت المرأة ثلاث حقائب نمطية (شئون المرأة، والشئون الاجتماعية، وهيكله المؤسسات)، كما أحبط مشروع الدستور الذي صوّت عليه أواخر العام 2017م الكثير من مطالب النساء اللائي عملن عليها كثيراً مع الهيئة، وكانت مخرجاته مخيبة للآمال ولا سيما فيما يتعلق بدسترة المجلس الأعلى للمرأة، باكتساب الأبناء لجنسية الأم الليبية، واعتبار الشريعة الإسلامية مصدراً وحيداً للتشريع، وتحسينها لاحقاً بحيث لا يسمح بالتعامل مع كل ما يخالفها من أحكام، ونعود إلى أن لا جهود للمصالحة من شأنها النجاح ما لم تبّن على قواعد راسخة في ضمانات حقوق المواطنة للجميع.

المبحث الثاني: تمكين الشباب منذ فبراير 2011

أثبتت ثورة الليبيين في 2011، وما أسفرت عنه من تداعيات، أن الشباب أمامه تحديات خطيرة، وأن القمع الأمني والتهديد به واستخدامه لن يثنهم عن تحقيق

أهدافهم في إحداث تغيير للواقع الذي لم يكن مرضياً لهم ولا محققاً لمطالبهم ولا جديراً بطموحاتهم، ولعبت التقنية دور حلقة الوصل، وكانت شرارة الثورات في تونس ومصر، بداية لانطلاق الشباب الليبي إلى الساحات دونما تخطيط، مطلبهم فقط إسقاط النظام الذي كان قمعياً في رده على المطالب، ولم يفتح هامشاً للحوار، وكانت الثقة مهتزة في الأساس نتيجة الوعود الهشة، وعدم الالتفات إلى الشباب بوصفهم قوة محركة وقادرة على صياغة قوانين المواطنة، التي لم تتحقق شروطها في نظام اتسم بالغرابة وعدم الثبات، وفساد المؤسسات وعدم وضوح السياسات، وانطلقت شرارة الربيع العربي إلى ليبيا، عبر حراك اجتماعي سياسي تحول إلى عسكري، بفتح مخازن السلاح الممنهج، ووصوله إلى الشباب، فكانت الحرب، بلا خطة ولا أهداف ولا قيادة، وسقط النظام، وعاشت البلاد ومؤسساتها حالة من الفوضى العارمة برز لها مظهران: حراك سلمي شهدته ساحات ما سمي (بالمدينة المحررة) في الشرق خاصة، وكانت أهم مظاهرها:

انطلاق الحراك المجتمعي في الساحات تقوده فرق منظمة من الشباب ذكوراً وإناثاً، يقومون بتقديم الخدمات المجتمعية وتوفير احتياجات المتظاهرين الحياتية، وانتشار التظاهرات الثقافية من ندوات حوارية ورسوم وشعارات وجداريات عبرت عن الانطلاق إلى أفق الحرية الذي كان مقموعاً. كما أُقيمت المعارض للكتب والمقتنيات، والمجالس والمقاهي والمطاعم المتنقلة. مع انتشار غير مسبوق للصحف الورقية والمحطات الإذاعية، وتنسيق تقديم المداخلات وشرح تطورات الحالة الليبية، وإعداد منصة في مدينة بنغازي بساحة المحكمة، لطرح الآراء واستقبال الوفود، التي تضامنت مع الثورة وإلقاء الخطب ولا سيما بعد التحام جماعات وأفراد من المعارضين في الخارج. وبدء الإعلان عن الجمعيات والمنظمات غير الحكومية، والأحزاب السياسية التي كانت محظورة، وكان ذلك رداً واضحاً على سياسات نظام القذافي والإعلان عن مطلب الديمقراطية والتعددية السياسية وسيلة لبناء الدولة المدنية المنشودة.

أما الحراك العسكري فقد انطلق منذ الساعات الأولى لثورة فبراير، بسقوط

الكتيبة في بنغازي، والفتح الممنهج لمخازن السلاح، وبدء المواجهة العسكرية مع نظام القذافي بعد تبني مجلس الأمن الدولي بأغلبية الأعضاء للقرار رقم 1973 في 18/ 3/ 2011، ويقضي بفرض منطقة حظر جوي فوق ليبيا واتخاذ الإجراءات الضرورية لحماية المدنيين. ولاحقاً، أُستغلت ثورة الشباب المطالبة بالحرية والكرامة الإنسانية وتم الالتفاف على المطالب من قبل تنظيمات متطرفة كانت لها جذور في ليبيا، وخاضت الحرب ضد القذافي، مستغلة المناخ الداعم للثائرين وحماية المدنيين، حتى سقوط القذافي، لتدخل لاحقاً في مواجهات مجتمعية ببروز تنظيمات كأئصار الشريعة والقاعدة والأحزاب المؤدلجة إسلامياً، والتي رفض الشارع الليبي أجندتها المتطرفة منذ بداياتها.

ويرى د. مصطفى التير أن اهتمام عدد من الباحثين بمتابعة تطور الأحداث ركز على شعار الديمقراطية وما يتعلق بها من قيم للحريات والمساواة وبناء دولة القانون. لذلك ظهر في العديد من الكتابات السؤال: هل في مكونات 17 فبراير ما يضمن عملية التحول نحو الديمقراطية؟ وهو سؤال يحمل في طياته الشك في إمكانية النزول بالشعار إلى أرض الواقع، وشكوك أخرى؛ فلا يوجد في النظام السياسي الذي نشأ فيه شباب فبراير شيء يمت بصلة لشعار الديمقراطية التي طالبوا بها، في مواجهة ثقافة مجتمعية ليبية، بقيم التحول الديمقراطي، لكن - وبسبب انتشار وسائل الاتصالات الحديثة - أصبح للشباب قيمه وتصوراته عن الحياة في مجتمع ديمقراطي، وأنهم سئموا نمط الحياة في ظل نظام دكتاتوري مستبد، ومن مظاهر استبداده الادعاء بأنه النظام الوحيد في العالم الذي يطبق الديمقراطية الصحيحة، واتخذ أساليب شيطانية لتزييف الوعي بوصفه نظاماً ديمقراطياً، وهذا خلق مقاومة شعبية أنجزت مشروع الإطاحة بالنظام الهش⁽¹⁾. وحاول المجلس الانتقالي أول سلطة تشريع في ليبيا بعد ثورة فبراير ترجمة تطلعات المجتمع إلى بنود يحتويها الإعلان الدستوري الذي أعد لكي ينظم الحكم في المرحلة

(1) 112. انظر: مصطفى عمر التير، أسئلة الحداثة والانتقال الديمقراطي في ليبيا: المهمة العسيرة، (بيروت:

منتدى المعارف، 2012)

الانتقالية فنصّت مادته الرابعة على أنه (تعمل الدولة على إقامة نظام سياسي ديمقراطي مبني على التعددية السياسية والحزبية، وذلك بهدف التداول السلي الديمقراطي للسلطة)⁽¹⁾.

وترجم ذلك على أرض الواقع بانتشار الأحزاب السياسية التي كانت مظهرًا آخر من مظاهر التحرر من قيم النظام المنهار، كما يعكس تطلعًا للخيار الديمقراطي، حيث أجريت تجارب الانتخابات التي حازت على دعم وتأييد من المنظمات والهيئات الدولية، التي ساندت المرشحين في هذه الانتخابات والناخبين أيضًا، عبر ورش العمل والندوات والتظاهرات التي أهلت المجتمع الليبي لولوج التجربة الانتخابية، والتي تجلت في انتخابات (المؤتمر الوطني العام في يوليو 2012، وهيئة الستين لوضع الدستور، التي بدأت عملها في إبريل 2014، ومجلس النواب الذي أُنتخب في يونيو 2014) وقد صدرت القوانين الانتخابية لهذه الهيئات التشريعية وكانت المشاركة على قدر عالٍ من المسؤولية نظرًا لحدثة التجربة الديمقراطية في ليبيا

وأخذ موضوع انتشار السلاح وإعادة إدماج المحاربين أولوية في أنشطة المجتمع المدني، وبين الناس، رغبة في العودة إلى الاستقرار، وتفاعل الليبيون خيرًا بعد انطلاق المشروع الوطني الخاص (بهيئة شئون المحاربين) الذي خُصصت له ميزانيات ضخمة وخطة عمل أُعلن عنها رسميًا عبر موقع الهيئة في لقاءات كثيرة مع رئيسها مصطفى الساقلي، وتغير اسم الهيئة لاحقًا إلى البرنامج الليبي للإدماج والتنمية، بوصفه مؤسسة حكومية تُعنى بجميع المسلحين السابقين ومجموعاتهم المسلحة، ومن دون أي تمييز، وتسعى إلى إعادة إدماجهم وتأهيلهم وتقديم الدعم والمساندة لهم من خلال برامج التعليم والتدريب والتمكين الاقتصادي والاجتماعي والإدماج في المؤسسات الأمنية والعسكرية، ليصبحوا مواطنين فاعلين، وليساهموا في بناء ليبيا بعدما ساهموا في تحريرها.

(1) 113 المجلس الوطني الانتقالي المؤقت، «الإعلان الدستوري المؤقت»، 2011، متاح على الرابط:

https://www.constituteproject.org/constitution/Libya_2012.pdf?lang=ar

وعلى موقعهم دعوة صريحة لإلقاء نظرة على تقرير البرنامج الليبي للإدماج والتنمية، الذي لخص، بحسب البرنامج، المسيرة والرؤية الإستراتيجية للإدماج وتفكيك المجموعات المسلّحة وجمع السلاح، وكما يستعرض التحديات والصعوبات، والإنجازات الكثيرة التي حققها البرنامج، في الموقع الرسمي قرارات وميزانيات، وشراكات دولية، وآلاف من الموفدين للدراسة بالخارج.⁽¹⁾ وبرغم أن المرحلة الانتقالية التي أعقبت ثورة فبراير من 2011 إلى 2018، شهدت أربع حكومات هي: المكتب التنفيذي، والحكومة الانتقالية، والحكومة المؤقتة، وحكومة الوفاق، ولقد تشكلت منذ أول حكومة وزارة خاصة للتعليم العالي - فإنها لم تعلن عن أي سياسة واضحة ومحددة للإيفاد، هذا ناهيك باستمرارية اللوائح عينها المعمول بها في الحقبة السابقة، وهذا نتيجة الظروف الموضوعية وحالة البلاد الانتقالية، حيث خرجت من حرب مع النظام السابق لتدخل في مراحل انتقالية وحالة من الفوضى والإرباك في أداء كل مؤسسات الدولة، وبالرغم من ذلك لم تتوقف قرارات الإيفاد خلال (2012- 2014)، بل زادت وتيرتها بشكل يدعو إلى التساؤل، فخلال سنة واحدة وصلت قرارات الإيفاد للحصول على درجتي الماجستير أو الدكتوراة إلى ثمانية قرارات خاصة فقط بالجامعات. وبعد 2014، أصبحت قضايا التعليم تُديرها وزارتان منفصلتان تماما، الأولى في الشرق تتبع الحكومة المؤقتة، والأخرى تتبع حكومة الإنقاذ ثم حكومة الوفاق. كان لهذا الانقسام أثره على سياسة الإيفاد حيث توقف تماما في شرق البلاد لعدم وجود التغطية المالية للإنفاق على طلبة جدد، وتعسر الالتزام بتسديد نفقات الطلبة عموما، وهذا أرجعته إدارة البعثات إلى رفض وزارة المالية إتمام إجراءات الطلبة منذ نهاية شهر ديسمبر 2014 لعدم وجود تغطية مالية.⁽²⁾ وزاد موضوع البعثات وانعدام معايير الشفافية، والعدالة فيه، بين شرق وغرب من حدة تأزم الموقف الليبي.

(1) المزيد من التفاصيل على الموقع الرسمي للبرنامج الليبي للإدماج والتنمية:

<https://lprd.gov.ly/www>

(2) عبير إمنية، السياسة العامة للبعثات في ليبيا، دراسة تقييمية، 2018، غير منشورة.

بالإضافة إلى أن تجربة تداول السلطة في ليبيا بين البرلمان والمؤتمر الوطني، مرت بالكثير من العراقيل لعدم القبول بنتائج الانتخابات وتدخل القضاء ليربك مشهد التداول السلمي للسلطة، ودخلت البلاد في حالة من الفوضى، والمواجهات العسكرية، والانقسام السياسي، وتأثرت حياة المواطنين باستغلال قوى التطرف للحالة الليبية وانتشار العمليات المشبوهة والاعتقالات للقوى المدنية والرتب العسكرية، فما كان من المؤسسة العسكرية إلا إعلان الحرب على الإرهاب، في بنغازي ودنة وسرت خاصة، والتحم الشباب مجددًا بساحات القتال، منهم من التحق بالمؤسسة العسكرية ومنهم من التحق بقوى التطرف، وكان الثمن باهظاً في الأرواح، واضطرار العديد من الأسر للنزوح، والانقسام، وتأثرت الوحدة الوطنية، وحدثت شروخ قاسية في العلاقات المجتمعية وتخلخل السلم المجتمعي، وهو الآن يحتاج إلى تنازلات ومبادرات وآليات للمصالحة وإعادة الاستقرار والأمن وتعويض المتضررين.

الفصل الرابع: التفاعلات السياسية وأثرها في تمكين المرأة

والشباب وجهود المصالحة الوطنية

عند تناولنا في الفصول السابقة السياقات التاريخية، لتمكين المرأة والشباب وتأثير التحولات السياسية - ولا سيما من المنظور التشريعي - في التمكين السياسي لكل منهما، وعند تناول تأثير كل ذلك في بناء المصالحة الوطنية، فإنه لا بد من العمل على إنهاء الانقسام السياسي الليبي، الذي أدى إلى تعثر إعادة بناء الدولة، وعدم تطبيق الاتفاقيات الموقعة بين الأطراف الليبية، الجهود التي تمت برعاية المجتمع الدولي خاصة، والتي كانت أطرافها المحلية مجلس النواب في طبرق، والمجلس الرئاسي وحكومة الوفاق طرابلس، والقيادة العامة للقوات المسلحة الليبية، بداية من اتفاق الصخيرات المغربية عام 2015، وانتهاء بباريس وباليرمو في 2018.

وتداخلت المصالح والأجندات السياسية والأمنية والاقتصادية لأطراف محلية، وإقليمية ودولية، وأصبح الوصول إلى حلول بداية لخلافات متشعبة، نتيجة لعدم وجود سيادة حقيقية للدولة الليبية تمكنها من الإفلات من سيطرة بعض القوى الخارجية الإقليمية، كما ساهمت الخلافات السياسية والأيدولوجية بين القوى والأحزاب السياسية الليبية وتباين المصالح المختلفة، حول العديد من القضايا ذات العلاقة بالشأن الليبي العام في إحداث مزيد من الانقسام والتشطي في صفوف الليبيين. يضاف إليها غياب الثقة المتبادلة، وهذا يدفع الأطراف المختلفة لتقديم تنازلات تؤدي إلى مصالحة وطنية شاملة، كل ذلك في ظل غياب الإرادة السياسية الحقيقية لدى الأطراف المنتفعة من الوضع القائم، وسوء إدارة الأزمات التي أثرت في إرباك المشهد السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ودفع النساء والشباب

أعمارهم وأحلامهم في انتظار الحلول بل إن بعض القرارات والتشريعات أربكت المشهد وعرقلت المسير نحو بناء إستراتيجية للمصالحة الوطنية⁽¹⁾.

المبحث الأول: أثر التفاعلات السياسية في إسهام المرأة في المصالحة الوطنية

يصعب على أي متابع للشأن الليبي أن يتنبأ بمستقبل الاستقرار السياسي والانتقال الديمقراطي، والمصالحة الوطنية في ليبيا، ويجد العاملون والعاملات في حقل تعزيز قيم حقوق الإنسان أن الحوارات الرسمية ما زالت متعثرة، والفرقاء السياسيين ما زال البون شاسعاً بينهم. فالصراع في ظاهره يبدو عسكرياً بين قوى متشددة وقوي تنشد الدولة المدنية، ولكن التفاصيل تنبئ بصراع سياسي على المصالح والنفوذ، استغلته مجموعات مسلحة متطرفة، ومنها تنظيم داعش، الذي قضي عليه تقريباً في ليبيا بفضل الجيش النظامي في بنغازي وسرت، ودرنة خاصة، وما زال وجود قوى إسلامية بمسميات مختلفة عائقاً ويمثل تهديداً لمشاركة المرأة في جهود المصالحة والإعمار وإعادة البناء.

وتمثل الأوضاع الحالية بعد انحسار العمليات العسكرية حالةً من التفاوض والارتياح وانطلاق الحراك التصالحي شرقاً وغرباً وجنوباً وإحساس الناس بضرورة الوصول إلى حلول، ولا سيما مع انطلاق خطة المبعوث الأممي غسان سلامة في ليبيا، وانحياز الأطراف المتصارعة للحلول السلمية والاتفاق على آلية المصالحة الوطنية واستمرار الحوار والذهاب إلى الانتخابات، واتخاذ خطوات بشأن الاستفتاء على مشروع الدستور.

في ظل هذه الجدلية بين التفاوض والارتياح تعمل المرأة الليبية بدون كلل تجاهد

(1) انظر لمزيد من التفاصيل حول المصالحة الوطنية في ليبيا: محمد عبد الحفيظ الشيخ (2017) المصالحة الوطنية في ليبيا: التحديات وآفاق المستقبل. العام الثالث - العدد 11: أكتوبر 2017. متاح عبر الانترنت:

[/https://is.gd/3TEDPU](https://is.gd/3TEDPU)

على الصعيد الخاص لانتزاع حقوقها وحقوق أبنائها في بيئة معادية. ونستطيع أن نرصد أهم المحطات التي بزت فيها المرأة الليبية سواء في مواجهة التحديات أم في تحقيق الإنجازات. فعلى سبيل التحديات:

- ففي 2017 / 2 / 16 دشّن الحاكم العسكري عمله بالقرار رقم 6 / 2017. بمنع المرأة من السفر دون مرافق «رجل» ومنع النساء تحت الستين عاماً من السفر كلياً ما لم يكن مصحوبات بمحرم، وأثار القرار ردود فعل غاضبة من منظمات حقوق الإنسان، وأُستبدل به إصدار قرار جديد يُلزم النساء والرجال في الفئة العمرية 18-45 عاماً بالحصول على تصريح من أجهزة الأمن قبل السفر إلى الخارج، كقيد على حق التنقل الذي يكفله الإعلان الدستوري والقوانين المعمول بها، وكافة المواثيق الدولية.
- حالة الإحباط الشديد لغياب قانون جمعيات يُوفر الحماية لمنظمات المجتمع المدني والعاملين بها، بعد أن أصدرت وزارة الثقافة والمجتمع المدني خاصة ما يسمى «ضوابط أنشطة المنظمات الدولية لدعم منظمات المجتمع المدني في ليبيا» والتي ترى فيها الناشطات المجتمعات قيوداً لا مبرر لها في حالة هشاشة الدولة وقيام العديد من هذه الجمعيات بدعم البيئة المحلية عن طريق الدعم والتشبيك الذي تتلقاه.
- حملات تكفيرية كبيرة ضد حرية الرأي والتعبير تعرض لها كتاب «شمس على نوافذ مغلقة» ولا سيما النساء، وهذا يعرض حياتهن للخطر بعد جملة من التهديدات التي تلقتها من قبل السلفية التكفيرية، وقد تصاعدت وتيرة التهديدات مع انتشار أشرطة فيديو جديدة على شبكة المعلومات الدولية وتسجيلات صوتية لأئمة مساجد يحرضون ضد المشاركين في الكتاب، ويصفونهم بالسفهاء والمجرمين، وقد تلقت السيدة ليلى نعيم المغربي الكاتبة المعروفة، التي شاركت في تحرير الكتاب، تهديدات هي وأسرتهَا أرغمتها على مغادرة طرابلس.
- كما تعرضت السيدة إيمان بوسنينة مديرة مدرسة ثانوية في بنغازي،

استضافت مغنيًا ليبيًا معروفًا لحفل تخرج الثانوية العامة، بحضور أولياء الأمور وموافقتهم المسبقة، إلى الاعتقال والإحالة إلى النيابة والتحقيق معها بتهمة الإخلال بالآداب العامة، في الوقت الذي تتعرض فيه كثير من النساء للتهديد والتعنيف بغرض إثنائهن عن العمل والنشاط العام، فقد حُطفت السيدة نجاح الثني من النادي الذي تمارس به رياضتها واعتُدي عليها وهُددت حياتها ووجدت في حالة مرثية ما زالت تعاني نتائجها حتى الآن.

- حملات التشويه والتهديد والازدراء التي تتعرض لها الناشطات مستمرة عبر المنابر الدينية، وعلى صفحات التواصل الاجتماعي، وقرصنة البريد الإلكتروني وصفحات التواصل الاجتماعي، والحسابات البديلة التي تنشر آراء مغلوطة تعرض حياتهن للخطر، أو تنشر أخبارا عن اختطافهن أو اغتيالهن أو محاولة ذلك تزداد وتيرتها كلما زاد النشاط المجتمعي.

ومن أهم الناشطات اللائي تعرضن لذلك د. فريدة العلاقي، أ. سلوى حمي، د. نجلاء دغمان. وقد نُشرت أخبار كاذبة عن اغتيال د. آمال العبيدي، ود. عبير أمينة، ود. إيناس هليس، وأم العز الفارسي، كل ذلك بنية التهيب المجتمعي وتقليص دور الفاعلات المجتمعيات⁽¹⁾.

- وبرغم كل التغيرات التي تشهدها الساحة الليبية فتداعيات الحرب الأهلية الليبية وارتداداتها ألقت بثقلها على المرأة خاصة مع نقص السيولة وتردي المشهد السياسي والأمني وتدني الخدمات ونقص الاحتياجات الأساسية، وشبه انهيار كامل في بعض المناطق للخدمات الأساسية الصحية والطبية والتعليمية والسكنية والتنقل وتوفير المواد الأساسية مثل غاز الطبخ والكبروسين للتدفئة والبنزين. في الوقت نفسه تزداد وتيرة انقطاع الكهرباء لساعات طويلة في المدن الغربية والجنوبية والشرقية على حد سواء، زد عليها معاناة الناس من الحرارة وتضخم الأسعار نتيجة تدني قيمة الدينار الليبي وشح السيولة في السوق.

(1) وجهت الباحثة سؤال التحديات التي تواجه المرأة الليبية إلى عدد من الناشطات منهن: تهاني دربي، وآمال المالطي، وليلى بوسيف ياسين، وإيمان بن يونس، وهند شوبار، وجازية شعيتير، وأميمة باوي.

• سيطرة العقليّة الذكورية واتهامات تطول المشاركات في المحافل الدوليّة وورش العمل وتعوق الكثييرات نتيجة نقص ضمانات وصول المرأة إلى مواقع صناعة القرار. هشاشة الثقافة الجندرية عند الكثير من الناشطات، وهذا يذهب بهن إلى الانحياز إلى المصالح الشخصية، وانخفاض الروح النضالية عند الكثييرات، وهذا يحبط معدلات المناصرة والتشبيك والعمل المشترك، وصل أمر بعضهن إلى حد إدانة رفيقاتها على صفحات التواصل الاجتماعي في هجمة مرتدة على حفلة بنات تويتتر التي أقامتها مجموعة ناشطات في مقهي عائلي، في ديسمبر 2018، وتم التعرض لهن من قبل السلطات الأمنية (جهاز الآداب العامة) وصدرت الإدانة المجتمعية قبل انتهاء القضية أمام النيابة العامة من الحكم فيها، مع أن المؤشرات الأولية توجي بحفظ القضية لعدم وجود أدلة، بل افتعالها.

وبرغم هذا المشهد تواصل المرأة الليبية تفاؤلها بالمستقبل وتعمل على تحويل العوائق إلى إنجازات. ومثلما كان حراكها في بدايات الثورة، فقد سعت المدافعات اللّيبيات عن حقوق المرأة إلى الاستفادة من مناخ السلام والمصالحة الوطنية الذي ساد هذا العام، نتيجة انحسار العمليات العسكرية وعودة النازحين إلى كثير من المناطق المحررة، في بنغازي ودرنة خاصة، وقمن بالسعي عبر جميع المنابر إلى إسماع صوتهن والمطالبة بحقوقهن وكان من أهم الإنجازات:

1- النجاح في إلغاء قرار السفر بمحرم للنساء اللّيبيات بعد أسبوع واحد فقط من إعلانه وذلك إثر حملة مكثفة شاركت فيها المنظمات المدنية والشخصيات الاعتبارية، وإن كان القرار البديل الذي صدر يوم 23 فبراير أتى ب قيد على حرية التنقل والسفر للفئة العمرية من 18 إلى 45 عاما، وذلك بضرورة الحصول على الموافقة الأمنية أولا للرجال والنساء⁽¹⁾.

(1) انظر بالخصوص قرارات تفرض قيودا على حرية المرأة اللّيبية على موقع هيومان رايتس ووتش: ليبيا: قيود تمييزية ضدّ المرأة. 23 فبراير 2017. متاح عبر الانترنت:

<https://www.hrw.org/ar/news/2017300409/23/02/>

2- اللقاءات البناءة للنساء من مختلف أنحاء ليبيا ومن مختلف الطيف السياسي والجهوي، والروح التوافقية التصالحية العالية التي تم فيها العمل على تفعيل وثيقة المرأة الليبية من أجل السلام التي عملت تحت القرار 1325، والحملة الواسعة المتزامنة للسلام الذي تقوده النساء في مختلف ربوع ليبيا، وإنجاح اليوم العالمي للاحتفال بالقرار 1325، وحملة ليبيا إلى سلام، الذي نظّمته المؤسسات المدنية والناشطات الحقوقيات بدعم من بعثة الأمم المتحدة وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي والمنظمات الدولية العاملة في ليبيا.

3- البيانات الإعلامية وعلى صفحات التواصل التي تضامنت فيها الناشطات الليبيات بأسمائهن وصفاتهن مع ضحايا حملات التشويه والحجر على الحريات ولا سيما التي أزالن التشويش عن كتاب (شمس على نوافذ مغلقة)، وعن احتفالية الثانوية العامة وأدت إلى براءة المتهمين فيها من مخالفة الآداب العامة.

4- العمل المتواصل بين الناشطات السياسيات والحقوقيات والقانونيات بدعم كبير من مكتب تمكين المرأة في بعثة الأمم المتحدة لدعم ليبيا، للحفاظ على الحقوق المكتسبة للنساء وتنقيح التشريعات المعمول بها، استناداً إلى تفعيل بيئة تشريعية ليبية مناسبة لحق النساء في الأمن والسلام والحرية، لا تخضع المرأة فيه للأمزجة السياسية ولا للتفسيرات الدينية الانتقائية. وقد نجحت النساء الليبيات عبر ثلاثة لقاءات في العام 2017 إلى مراجعة مشروع الدستور، واقتراح التعديلات في حال إجازتها، والعمل وفقاً لخطة مدروسة تشمل: الحفاظ على التشريعات والقوانين المكتسبة التي تحفظ حقوقاً لا تنازل عنها. وإعادة تقنينها بما يضمن تحصينها، وتعديل التشريعات التي تحتوي على إجحاف أو تمييز يستلزم ذلك مع الاستعانة بالخبرات المحلية والدولية لاستنباط المزيد من القوانين والتشريعات التي تستلزم الحالة الليبية.

5- تقديم دراسات تقويم للمشاركة السياسية ومداخلات مهمة وشهادات

موثقة للناشطات وأكاديميات ونساء في مواقع قيادية، من خلال لقاءات النساء الليبيات في العام 2017-2018.

6- الحرص على تمثيل النساء في لجنة صياغة تعديلات الاتفاق السياسي التي أشرف عليها ممثل الأمين العام ورئيس بعثة الأمم المتحدة لدعم ليبيا، وكذلك تحدي النساء لكل الظروف وانخراطهن في مساعي السلام والتصالح الليبي.

7- الإعلان عن مشروع تمكين المرأة في مؤسسات الدولة وذلك من خلال فتح مكاتب دعم المرأة وتمكينها بوزارة التعليم، وذلك من خلال تولي نساء لرئاسة 7 إدارات وتحقيق تمثيل بلغ 30% في الملاحق الثقافية بالسفارات الليبية، للنساء. وإطلاق وحدة تمكين المرأة المقررة في الاتفاق السياسي.

8- العمل الدؤوب على إصدار تشريعات داعمة للنساء وقد تقدمت بعض الجمعيات بقانون العنف ضد المرأة، وقانون الجمعيات وطرحهما للحوار الموسع استعداداً لاعتمادهما من مجلس النواب، وهنا يتوجب الإشارة إلى جهود كتلة المرأة في البرلمان اللائي يحاولن تبني التشريعات الداعمة والحرص الشديد على العمل والوجود برغم التحديات.

9- نيل الكثير من النساء الليبيات على استحقاقات مهمة ونجاحات في مجالات عديدة علمية ومهنية، ومنها تعيين د. يُسرى المزوغي عميداً لجامعة مسقط بعمان، ود. فاتن بن رجب عميداً لكلية الطب البشري بجامعة طرابلس، وحصول الليبيتين، د. مودة النائي ود. سمر حفيظة على جوائز دولية في الأبحاث الطبية العالمية، إلى جانب تصدر البنات لأوائل الخريجين في مختلف التخصصات بالجامعات الليبية.

10- وفي المشهد الثقافي ترشحت د. نجوى بن شتوان لجائزة البوكر العالمية للأدب عن روايتها (زرائب العبيد) التي نالت الترتيب الثالث، كما شاركت أستاذة الأدب الإنجليزي فاطمة الحاجي في لجنة التحكيم الرئيسية، بينما تحصلت د. فاطمة حقيق على عضوية مجلس إدارة الناشرين العرب.

11- إطلاق شبكة النساء الحزبيات التي تعمل على تفعيل مشاركة المرأة في

العمل السياسي، وتتواصل الناشطات الحزبيات لوضع رؤيتهن لتفعيل دور الأحزاب في الحياة السياسية.

12- وأخيراً التفاعل الكبير للمرأة مع مسار الحوارات التشاورية، وفي مختلف مدن ليبيا ومناطقها، وإسهامها بتقديم المبادرات والرؤى المتعلقة بالملتقى الوطني الجامع الذي سيعقد برعاية بعثة الأمم المتحدة لدعم ليبيا، وإطلاق مبادرة السلام تفعيلاً للقرار 1325 بشأن المرأة والسلام، في أرجاء ليبيا وبمشاركة نسائية كبيرة، كوسيطات للسلام في ليبيا.

كل هذا والمشهد الليبي يتفاعل سلمياً بفضل النساء الخارقات اللاتي فجرت فيهن الأزمات مكامن الإبداع، فالمئات من المشاريع الصغرى والعودة إلى الإنتاج الأسري وتدبر مصادر الرزق للعائلات، عدا عن النشاط التعليمي والتدريبي المهني والحرفي وتطوير أداء منظمات المجتمع المدني بما يساهم في رفع المعاناة عن الناس والدعوة إلى السلام والصلح المجتمعي.

المبحث الثاني: أثر التفاعلات السياسية في إسهام الشباب في المصالحة الوطنية

كان من المتوقع في المدى القصير بالنسبة إلى نتائج ثورة فبراير 2011 في ليبيا - أن المبادرات المحلية تستدعي سياسات عامة تواجه التضخم وزيادة الدعم والإنفاق الحكوميين والبطالة التي كان يعانيها الشباب، في ظل العجز الحكومي، وما كان لثورة أن تنجح إلا بإنجاح الاقتصاد الذي يُترجم في شكل سياسات عامة تساهم في رفاهية المجتمع، ووضع حلول سريعة للمشكلات التي ترتب عليها الثورات، خاصة ما يرتبط بالإنسان عصب النمو والتنمية الاقتصادية. إن التغيير لصالح الحريات والعدل الاجتماعي والاقتصادي، والشاركة في الحياة السياسية مع الشعوب، لن تكون ممكنة بلا حركات شعبية، وانتفاضات وثورات تؤكد المطالب، فمعدلات البطالة والحاجة إلى إصلاح التعليم وزيادة الطاقة الاستيعابية

لمقابلة الطلب المتنامي عليه، باتت خطراً يهدد الاستقرار في ليبيا⁽¹⁾. ووفقاً لتقرير أصدره البنك الدولي عام 2015 بعنوان ديناميكيات سوق العمل في ليبيا: إعادة الإدماج من أجل التعافي، يُتوقع أن تواجه ليبيا التحدي المزدوج الذي تشترك فيه بقية بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وهو الحاجة إلى وظائف أكثر احتواءً ومؤسسات مستقرة لتسهيل نمو القطاع الخاص، بعد أن تستقر الأوضاع الأمنية تماماً، والتحدي الأكبر أمام أي حكومة انتقالية هو إعادة إدماج الشباب الذي يعاني البطالة والمقاتلين ممن انخرط في الميليشيات العسكرية في مختلف الفترات، وتشير بعض التقديرات إلى أن تعداد الميليشيات وصل إلى 1700 ميليشيا مسلحة، وبعدها كان الهدف من بقاء بعض الميليشيات حفظ الأمن، تحولت إلى مُهدّد مستمر له. فهي تهدد الدوائر الحكومية مطالبة بميزات، كما تغلق مختلف المؤسسات والمواقع المهمة والحيوية كحقول النفط والغاز، وهي كذلك من تقف ضد إعادة بناء الجيش والشرطة⁽²⁾، ويتكون جل منتسبي الميليشيات في الغرب والجنوب خاصة من الشباب الذين استغلت ظروفهم المعيشية وحالة البطالة التي يعاني منها الشباب عامة.

في إضافة لوجهات نظر الشباب، يقول أحمد بن موسي وهو من الشباب الرائد في المشروعات الصغرى ويعمل جاهداً على تشجيع الشباب على خوض غمار التجارب الاقتصادية: برأى أن مشاركة الشباب ليست هدفاً في حد ذاته، بل هي وسيلة يطمح من خلالها البعض إلى مساهمة حيوية الشباب وطاقاتهم في حل بعض المشكلات التي تعاني منها ليبيا ودفع العجلة إلى الأمام، غير أن هذه المشاركة لن تضيف الكثير ما لم تتوافر إرادة حقيقية لمعالجة مشكلات ليبيا الرئيسية التي تتمحور غالباً حول مشكلة النفط وما ترتب عليها من إشكاليات سياسية واقتصادية واجتماعية شوهدت البلد بشكل كبير. ويضيف، برأى أن أي حلول مقترحة للأزمة الليبية لا تتضمن خصخصة قطاع النفط وتقليص القطاع

(1) مزيد من التفاصيل في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية، 2010م.

(2) محمد عبد الحفيظ الشيخ، مرجع سابق.

الحكومي ورفع الدعم وفتح الباب على مصراعيه أمام القطاع الخاص والاستثمار الأجنبي، أي حلول لا تتضمن هذه المعالجات ستظل محاولة يائسة لوضع بعض مساحيق التجميل على وجه ذميم⁽¹⁾.

وتؤكد هند البشاري وهي من المدربين الشباب في قطاع المشروعات الصغرى المدعوم من مانحين دوليين لصالح ليبيا - أن برنامج OUTLIER PROJECT وهو آخر مشروع نفذته، عن ريادة الأعمال والمشروعات الصغرى، المشروع نفذ بواسطة شركة أساريا للتدريب والاستشارات لصالح شركة تطوير للأبحاث وبدعم من الاتحاد الأوروبي وUNDP وضم 26 شابًا وشابة بالمناصفة، وأفرزت الدورات العديد من المشاريع المميزة التي دخلت السوق الليبية منها ما هو خدمي ومنها ما هو إنتاجي، وما زالت الدورات تقام والمشاريع تبرز، بالرغم من العديد من العراقيل التي تواجهها ومنها تعارض بعض الدورات مع مواعيد محاضرات الجامعة عدم تعاون بعض الجهات في توفير أماكن مناسبة لتقديم الدورات، عدم وجود تغطية إعلامية كافية⁽²⁾.

ويتفق هذا الطرح مع نتائج دراسات مهمة تشير إلى أن ليبيا لديها ثاني أعلى معدل للبطالة في العالم بحسب تقرير البنك الدولي، وفي الفترة 2012-2014، فقد بلغت 19% في حين كانت 13% في عام 2010. ومعدل البطالة بين الشباب الليبي (الفئة العمرية 15-25) أعلى من ذلك بكثير إذ يصل إلى 48%، كما هو الحال بين النساء، 25%. ويذكر حوالي 30% من الشركات أنها تجد صعوبة في العثور على ليبيين مؤهلين.

إن هدف هذا التقرير هو عرض تقييم لسوق العمل في ليبيا ومناقشة إستراتيجية التوظيف الأوسع نطاقا، وذلك باستخدام مسح القوى العاملة الوطنية وبحوث نوعية متعمقة مع الباحثين عن عمل والشركات في ليبيا خلال

(1) لقاء مع أحمد بن موسي، المدير التنفيذي لشركة تطوير، للمشروعات الصغرى، بنغازي في فبراير 2019

(2) مقتطف من تقرير لهند البشاري مدربة مشروعات صغرى، بنغازي في نوفمبر 2018

عامي 2012 و2014. وحتى في ذلك الوقت، عندما كانت الشركات الليبية تشعر بالتفاؤل نسبياً في عام 2012، حين كانت أسعار النفط لا تزال مرتفعة، كان يجب أن يزيد معدل النمو المتوقع وهو 6٪ للفترة 2012-2014 مرتين لاستيعاب الليبيين الراغبين في دخول سوق العمل⁽¹⁾. وتتعترف مجموعة البنك الدولي بالبرنامج الليبي للإدماج والتنمية المعروف بهيئة شؤون المحاربين، سابقاً، كمؤسسة حيوية تقوم بمهام إعادة الإدماج والتنمية للمحاربين، وتري أنه قد أحرز تقدماً جيداً جداً على الرغم من التحديات في ليبيا⁽²⁾. كما قدمت مجموعة العمل بعض التوصيات لصناع القرار في ليبيا كان أهمها: إنشاء نظام تعاقد للشراكات بين القطاعين العام والخاص بغرض تعزيز ريادة الأعمال، وإيجاد فرص العمل يمكن أن يوفر الحوافز اللازمة لتحفيز خلق فرص عمل في القطاع الخاص. وقد تتحقق فائدة كبيرة من التدريب أثناء العمل، الذي نجح في المكسيك خلال أزمة التوظيف وفي البوسنة والهرسك بعد الحرب، عندما كانت هناك حاجة لتوفير فرص عمل لحوالي 300 ألف جندي سُرحوا. ويعتبر استهداف الشباب ذوي المهارات المقبولة والمقاتلين السابقين والنساء عنصراً مهماً للغاية.

وقد كشفت دراسة للمجلس الوطني للتطوير الاقتصادي والاجتماعي، وصول نسبة البطالة بين الشباب الليبي إلى 41% من إجمالي الفئة العمرية 19 حتى 34 عاماً، وأوضحت الدراسة التي أعدها المجلس بالتعاون مع وزارة التخطيط واليونسكو وصندوق الأمم المتحدة للسكان - أن نسبة الشباب من المجموع الكلي للباحثين عن العمل في العام 2015 تصل إلى 50%، مضيفاً أن حوالي 71% من الشباب يرى أنه لا تتوافر فرص عمل جيدة له في ليبيا، وأن نسبة الإصابة بالإيدز بين متعاطي المخدرات في ليبيا 87% وهي النسبة العليا بالمنطقة، وأظهرت الدراسة أن الأكثرية من الشباب (53%) يشجعون الاستقرار في البلاد

(1) مجموعة عمل البنك الدولي، تقرير سوق العمل في ليبيا، الإدماج من أجل التعافي، على الموقع: <https://lprd.gov.ly/blog/2016/01/04>

(2) تقرير البنك الدولي، المرجع السابق

على حساب الديمقراطية، وأن نحو 28% فقط من الشباب بين 18 و34 عامًا سجلوا في انتخابات العام 2014، وكانت نسبة الشباب الذكور والشابات الإناث بين المرشحين حوالي 11% و2% على التوالي، وذلك حسب استطلاع أُجرى في العام 2016، إلا أن الاستطلاع نبه إلى أن هناك 20% من الليبيين يحملون السلاح لعدم إحساسهم بالأمن حسب المسح العالمي لسنة (1) 2016، ويُذكر أن المجلس الوطني للتطوير الاقتصادي والاجتماعي عمل على هذه الدراسة بالتعاون مع وزارة التخطيط بحكومة الوفاق الوطني وشاركت فيها اليونسكو، وركزت على حالة الشباب اعتمادًا على قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2250 في ديسمبر 2015 بشأن دعم وتعزيز قدرات الشباب وتدعيم مشاركتهم المدنية والسياسية وتمكينهم في المجالات الاقتصادية والاجتماعية. (2) القرار 2250 الذي يؤمن بدور الشباب الهام ويعمل على إشراك الشباب في عملية التنمية واتخاذ القرارات ووضع السياسات والبرامج وفي عمليات التفاوض وفي جميع الأمور المختلفة، ولذلك يتوجب حمايتهم من جميع أنواع التطرف من خلال توفير البيئة المحفزة لهم ووضع سياسات وآليات لتمكينهم من المساهمة بشكل فاعل في بناء السلام وتعزيز ثقافة التسامح واحترام الأديان، وهذا يتطلب إدماج الشباب في مجتمعاتهم بشكل فاعل ومؤسسي، والنهوض بمستوى التعليم وتوفير فرص العمل التي تلبى احتياجاتهم وترجم أهداف التنمية المستدامة لجعل الشباب كوادربناء وليس أدوات هدم. يقول أحمد فتحي الشركسي، وهو أستاذ بجامعة طرابلس اضطرته ظروف التجاذب السياسي لمغادرة مدينته بنغازي: «لعلنا رأينا وشاهدنا وللأسف حتى شاركنا بكم هائل من الحروب الطاحنة، مرة باسم أهداف الثورة، ومرة ضد الإرهاب، ومرة

(1) . تابع موقع مجلس التطوير الاقتصادي على:

http://nesdb.ly/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=1&Itemid=2

وعلى موقع بوابة الوسط:

<http://alwasat.ly/news/libya/149365>

(2) . مزيد من التفاصيل حول القرار علي

[/https://news.un.org/ar/story/2015/12/242672](https://news.un.org/ar/story/2015/12/242672)

خوفًا من الانقلاب، وكلّما تنتهي بقادتها الكهول أصحاب العربة بأماكن سياسية جديدة، وتموضعات مناصب أيضًا جديدة، ولا مكان للشباب الذين كانوا وقودا للحرب إلا بالمقابر، أو المستشفيات، وأحيانًا التهجير والاختطاف، ولعلنا لا نستطيع أن نخفي أننا كشباب أحيانًا نكون شركاء حقيقيين بالجريمة، لا ضحايا، ولكن بالمجمل، هناك إبعاد ممنهج وحقيقي لفئة الشباب بحجج واهية، بزعمهم، أحيانًا لقلّة الثقة بالنفس، ولانعدام الخبرة أحيانًا أخرى، فكيف تصدر الأحكام من غير مشاركة الشباب بالعملية السياسية؟

ويؤكد أحمد على مخاوف يراها هو ورفاقه من الجنسين:

1. هناك خوف حقيقي من الإبعاد الممنهج للشباب - كما ذكرنا - عن طريق زرع تيارات دينية داخل مؤسسات الدولة الأمنية والعسكرية وخصوصًا أنّها تؤمن بأكذوبة الحل والعقد التي هي أداة لوجود الكهول وسيطرتهم على العملية السياسية.
2. أن يستمر إهدار الجهود الشبابية لعدم وجود كيان سياسي شبابي يرسم خريطة واضحة للمشاركة الشبابية بالعملية السياسية تكتب بأقلام وأفكار شبابية.
3. انتشار الفساد ومن ثم ارتكاز المال بمدن معينة وعند شخوص معينين، وهذا يسمح بانتماز الشباب واستقطابهم؛ نظرًا لحاجتهم وانتشار البطالة بينهم، ومن ثم تشويه صورهم وتشتيت جهودهم»⁽¹⁾.

ترى أروى بن عمران، المعيدة بكلية طب أسنان بنغازي، التي أطلقت أهم مشروع لتدريب النساء على صناعة الحلويات وانتشر مشروعها في كل أنحاء ليبيا، وهي تسافر لكل المدن لاستمرار (مارشاميلو) منجزها المهم في إطار المشروعات الصغرى الناجحة - ترى أروى: «أن أهم تحديات تواجه الشباب ليكونوا أكثر

(1) من لقاء الباحثة مع الناشط الحقوقي أحمد فتحي الشركي، عضو هيئة تدريس بجامعة طرابلس، وطالب دكتوراه في الهندسة في جامعة الإسكندرية.

فعالية، هي إرث الحقد السابق من المظالم التي تعرض لها الناس، والناج عن تطبيق قانون العدالة الانتقالية، والتأثير الجهوي والقبلي بين الناس والذي أصبح من معايير القبول لأي مشاركة للشباب في الشأن العام، وعدم وجود حوافز للدفع بالشباب لخوض تجارب المساهمة في الإنتاج عبر المشروعات الصغرى، وانعدام ثقافة القبول بالآخر، وآرائه، والتدخلات الخارجية السلبية التي تدفع بالبلاد إلى عدم المضي قدماً للمصالحة الوطنية، وتعرقل الشباب ودورهم في محاولة في جمع الأطراف المختلفة للوقوف في يد واحدة والنهوض بالبلد، وتظل الفرصة الوحيدة للذهاب للمصالحة والسلم المجتمعي هي تحريك جهود المجتمع الدولي للضغط على كل الأطراف لجمع السلاح، والدفع بالأطراف المختلفة والمتناحرة للحوار، ونشر فكر التسامح بين الناس ومد يد العون للغير والتي تعتبر من أهم الأسباب التي ستؤثر تأثيراً كبيراً في استرجاع الاستقرار والأمان والاستقرار للبلاد»⁽¹⁾.

في حين يرى أحمد أن حل المشكلة والبحث في زيادة تأثيرهم في العملية السياسية، هو تأطير الشباب في كيان سياسي يتابع تطورات التفاعل وتوجهات الرأي العام والتعامل مع المشرع لضمان الحقوق والحريات، وهو سابق لكل الحلول. وترى أروى أن الحلول ثقافية، واقتصادية، وسياسية أمنية، وذلك من خلال نشر ثقافة التسامح وحث الشباب لمزيد من العمل ومنح التسهيلات لخوض التجارب الخاصة، والتشديد على جمع السلاح.

عراقيل كثيرة وتحديات تواجه الشباب فالأضرار النفسية والجسدية يعاني منها ضحايا كثر كضريبة للحرب، فحتى مشروع الدستور الذي يُعد للاستفتاء عليه أتى مخيباً لمطالبهم، ولم تُدرج به كثير من مطالبهم، بل إنه رفع أعمار الترشح للوظائف العليا، كما أُقر في فبراير 2018 القانون رقم 1 لسنة 2018 بتعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي رقم 13 لسنة 1980، حيث قرر مد سن العمل إلى سن السبعين، بالنص التالي: يجوز لمن يبلغ سن انتهاء الخدمة أو العمل

(1) لقاء للباحثة مع أروى بن عمران المعيدة بكلية طب الأسنان، وصاحبة مشروع (مارشاميلو) للتدريب.

أن يستمر في الخدمة أو العمل حتى سن السبعين عامًا ميلادية كاملة، كما يجوز إعادة تعيين من سبق إحالته إلى المعاش، ويشترط لكل ما تقدم طلب صاحب الشأن و موافقة جهة العمل واللياقة الصحية مع الالتزام بالشروط الأخرى المقررة قانوناً للبقاء في الخدمة أو العمل أو التعيين فيها⁽¹⁾. إن إصدار قانون رفع سن التقاعد من قبل مجلس النواب إلى السبعين عاماً، سيضيع فرصاً كثيرة من توظيف الشباب، ويلاحظ المتتبع للشأن الليبي تزايد المخاطر المحلية التي يتعرض لها الشباب وتمثلت في زيادة حوادث الطرق، وانتشار تعاطي المخدرات ومذاهبات العقل وانتشارها بشكل غير مسبوق، وانتشار جرائم السرقات والحراقة والقتل الناتجة عن انتشار السلاح، وازدياد معدلات الهجرة وخاصة بعد عجز الدولة عن تغطية مصاريف الموفدين في الخارج واضطرابهم لتدبر أوضاعهم في البلدان التي يدرسون فيها، وتسجيل نسب عالية جداً من الطلاق بين حداثي الزواج، والتسرب من المدارس والجامعات، وهذه الأوضاع جميعها تحتم إعادة النظر في السياسات العامة المتعلقة بتمكين الشباب بوصفهم قاطرة التنمية والإنتاج والاستقرار في البلاد. وكل هذه الضغوط تتطلب أبحاثاً علمية ورؤى استشرافية وتشريعات تصحيحية، وسياسات مخطط لها، ليس لحل مشاكل آنية بل لوضع حلول جذرية لفرض الأمن والاستقرار في البلاد.

الخلاصة

ناقشت هذه الورقة موضوعين في غاية الأهمية لمواكبة حراك المصالحة الوطنية الليبية من أجل الاستقرار والتنمية، وبرزت أهم التحديات في آليات البحث المرتبطة بتحقيق المصالحة الوطنية وإقرار سياسات وسن تشريعات، تساعد على عودة الاستقرار واستتباب الأمن ومن خلال التحديات والفرص التي تناولتها الورقة، من المفيد التركيز على جملة من المحددات من شأنها أن تدعم تمكين المرأة والشباب، وبدورهما سيتحولان إلى قاطرة للمصالحة الوطنية وبناء الدولة المدنية،

(1) <http://alwasat.ly/news/libya/210461>

وذلك بالسعي إلى تطبيق معايير العدالة الانتقالية، لتوفر الاستقرار السياسي والأمني، الذي نعاني من تداعيات غيابه في انتشار الفوضى الأمنية والانقسام السياسي الذي تعاني منه ليبيا. توحيد المؤسسات السياسية وخاصة العسكرية والأمنية والعمل بجدية على نزع السلاح وإعادة دمج التشكيلات المسلحة في الحياة المدنية، وإعادة النظر في دسترة مطالب المرأة والشباب في الدستور وتضمينها، والاهتمام بقوانين الانتخابات لضمان نسب للمشاركة في صناعة القرار للمرأة والشباب، وكذلك في الأنظمة الخاصة بالأحزاب السياسية، والمواجهة العاجلة بإصدار تشريعات وتخصيص ميزانيات لإعادة التأهيل النفسي والطبي لجرحى ومرضى وضحايا الحرب من الجنسين، والنظر في أحوال النازحين والمهجّرين وبذل جهود لإعادة الأعمار والمساعدة على الاستقرار. والنظر بعين الحرص إلى العملية التعليمية من حيث تنقية المناهج من نغرات التطرف، وإعادة تأهيل المؤسسات التعليمية في المدن التي عانت من الحرب خاصة. ودمج مطالب المرأة والشباب في مبادرات المصالحة وبناء السلام المجتمعي، ضمن أعمال وحوارات ولقاءات الأعيان والمشايخ التي تكاد تخلو منها، وتعميم المبادرات الاقتصادية والمشروعات الصغرى وخاصة المتعلقة ببرنامج تطوير وحث الاقتصاديين على تبنيها ودعمها.

ويجب توظيف القنوات الإعلامية في الترويج للمشروعات الناجحة والمبادرات الخاصة والمدنية التي تدعو إلى الاعتماد على الذات وإعلاء قيمة العمل، ودعم مبادرات ثقافة قبول الآخر، وفق هوية ليبية تحترم جميع الفروق العرقية والمذهبية والفكرية، وترتكز على قيم المواطنة والإشادة بجهود تنظيم العديد من النشاطات الثقافية والفكرية والمبادرات المتعلقة بالأدب والفنون والموسيقى والمسرح وفنون المناظرة، والتي لم تتوقف برغم المعارك، وكان لها عظيم الأثر في نشر التسامح والقبول، وسيكون لها دور مهم في المصالحة.

دور الحوكمة وسيادة القانون في الاستقرار الاقتصادي والسياسي

عيسى صالح علي^(*)

1- مقدمة

شهدت البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، التي يمكن تصنيف الكثير منها على أنها نامية، زيادةً كبيرةً في الإيرادات نتيجة لزيادة إنتاج الموارد الطبيعية وأسعارها، غير أن هذه الاقتصاديات، بما في ذلك الاقتصاديات المنتجة للنفط، مع وجود بعض الاستثناءات، شهدت أداءً اقتصاديًا مخيبًا للآمال على المدى القصير والطويل مقارنةً بالاقتصادات التي تفتقر إلى الموارد الطبيعية. فعلى سبيل المثال، حققت العديد من الاقتصاديات الغنية بالموارد الطبيعية، مثل نيجيريا وفنزويلا وأنغولا والإكوادور، معدلات نمو اقتصادي متواضعة، في حين شهدت اقتصاديات لا تمتلك وفرة في الموارد الطبيعية في جنوب شرق آسيا نموًا اقتصاديًا سريعًا (Oomes & Kalcheva, 2007)، أضف إلى ذلك أن العديد من البلدان الغنية بالموارد الطبيعية تمزقها الصراعات ويسودها حكم أسوأ من حكم البلدان التي تفتقر إلى الموارد الطبيعية. ويُعرف هذا اللغز المحير في الأدبيات الاقتصادية باسم تأثير نقمة الموارد "resource curse effect".

توجد تفسيرات عدة لظاهرة ما يسمى بنقمة الموارد الطبيعية، منها ما يرتبط بعوامل اقتصادية، ومنها ما يرتبط بعوامل مؤسسية وسياسية. وتتمثل العوامل الاقتصادية في فرضية المرض الهولندي Dutch Disease Hypothesis وتقلبات أسعار الموارد الطبيعية. أما التفسيرات المرتبطة بالعوامل المؤسسية والسياسية، فتري أن ثروة الموارد الطبيعية غالباً ما تسبب صراعاً على استخدام إيرادات

(1) □ عيسى صالح علي، أستاذ مساعد الاقتصاد بجامعة بنغازي.

هذه الموارد؛ مما يؤدي بدوره إلى ضعف جودة المؤسسات الحكومية وانخفاض معدلات النمو الاقتصادي. فالعائدات الكبيرة الناتجة عن قطاع الموارد الطبيعية تخلق دوافع لجماعات المصالح (المسؤولين الحكوميين والمستثمرين المحليين أو الأجانب) للمشاركة في التنافس في الوصول إلى ريع هذه الموارد (وهو ما يُعرف بسلوك البحث عن الريع seeking-rent). وهذا السلوك قد يكون في شكل جشع voracity وفساد corruption أو قد يُسبب حربًا أهلية civil conflict كما هو الحال في نيجيريا والعراق وليبيا (Carneiro, 2007; Hausmann & Rigobon, 2003; Leite & Weidmann 1999; Ali & Harvie 2013; Rodrik, 2003; Tornell & Lane, 1999). وغالبًا ما يؤدي هذا السلوك إلى أزمات سياسية وفشل على المستوى الاقتصادي، بما في ذلك انهيار إنتاج القطاعات الأخرى غير قطاع الموارد الطبيعية، وهروب رؤوس الأموال، وارتفاع معدلات التضخم، وانهيار قيمة العملة المحلية؛ ومن ثم انخفاض معدلات النمو والتنمية الاقتصادية.

ليبيا ليست استثناء، فقد حققت - كغيرها من البلدان المنتجة والمصدرة للنفط - إيرادات نفطية هائلة نتيجة لزيادة أسعار النفط، وخاصة في أواخر السبعينيات، ومطلع الثمانينيات، ثم بعد عام 2000 إلى منتصف عام 2014 حيث تجاوز سعر النفط 115 دولارًا أمريكيًا للبرميل؛ وهذا نتج عنه تحقيق فوائض مالية في الموازنة العامة للدولة والميزان التجاري، وشكل حافزًا لزيادة الإنفاق الحكومي التسييري والتنموي على حد سواء. فقد قامت الدولة بتنفيذ العديد من المشاريع التنموية التي كانت تهدف في الأساس إلى بناء اقتصاد حيوي من خلال تنوع هيكل الإنتاج وزيادة نصيب الناتج غير النفطي في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، وتنوع هيكل الإيرادات الحكومية، غير أن مساهمة القطاع غير النفطي في الناتج المحلي الإجمالي ومعدل نموه، والإيرادات الحكومية منه ما زالت ضعيفة، والمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية ما زالت منخفضة عند مقارنتها بمثيلاتها في البلدان الأخرى.

إن مناخ الحوكمة الضعيفة الذي ساد خلال تلك الفترة، والمتمثل في غياب

الشفافية وعدم كفاية المؤسسات الحكومية - قد حفّز انتشار الفساد المالي والإداري وزاد من فرص ممارسته، وكان من ضمن عوامل عدة أدت إلى سوء استخدام الموارد النفطية، ومن ثم إجهاض السياسات والبرامج التنموية الهادفة إلى تحسين أداء الاقتصاد الليبي؛ وهذا أدى في نهاية المطاف إلى حدوث انتفاضة شعبية في بداية عام 2011، تحولت فيما بعد إلى صراع مسلح، أدى إلى سقوط النظام السياسي الحاكم. ونتيجة لهذه الانتفاضة والأحداث السياسية والأمنية والعسكرية التي صاحبها تدهور الوضع الأمني، وصاحبه تدهور على المستوى الاقتصادي، حيث توقفت كل المشاريع التنموية المتعاقد عليها، وتعطل الاقتصاد غير النفطي الضعيف أصلاً.

وفي أعقاب عام 2011، وجد الفساد بيئة أكثر خصوبة من ذي قبل تمثلت في غياب شبه كامل للمؤسسات الحكومية الفاعلة والجهات الرقابية المالية والإدارية. وحدث انقسام سياسي ومؤسسي، وأصبح البلد ممزقاً بفعل الصراعات السياسية والعسكرية المسلحة، وهذا ساهم في زيادة إهدار المال العام ونهبه حتى أصبحت ليبيا الأكثر فساداً في محيط دول الجوار والعالم، ونتج عن ذلك حالة من عدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي والاجتماعي.

تحاول مختلف البلدان التي تمر بأزمات عصبية مثل ليبيا تبني سياسات الحكم الرشيد في مختلف المؤسسات، لا سيما الاقتصادية والمالية؛ لأجل تأمين مسار سلس لعملية التنمية والإصلاح الاقتصادي والسياسي والاجتماعي؛ لأن ضعف حوكمة المؤسسات غالباً ما يؤدي إلى أزمات سياسية وفشل على المستوى الاقتصادي.

2- هدف البحث ومنهجيته

تهدف هذه الورقة إلى تسليط الضوء على أهم العوامل التي أسهمت في فشل الاقتصاديات التي تتمتع بوفرة في الموارد الطبيعية بشكل عام، وليبيا بشكل خاص، في تحقيق معدلات نمو اقتصادي تضاهي تلك التي حققتها مثيلاتها من البلدان التي لا تمتلك موارد طبيعية وفيرة. كما تهدف إلى تحديد الآثار الاقتصادية

المرتبة على الانقسام السياسي والمؤسسي، ومناقشة أهمية سياسات الحكم الرشيد وسيادة القانون في المؤسسات المالية والاقتصادية حتى تكون قادرة على إدارة عائدات الموارد الطبيعية بشكل يُسهم في تحقيق تنمية حقيقية، ويحقق الاستقرار والإصلاح الاقتصادي والسياسي.

ولتحقيق هذا الهدف ستستخدم هذه الدراسة أسلوب التحليل الوصفي descriptive analysis، وكذلك الأسلوب «التجريبي أو الإرشادي heuristics» الذي سيسند إلى تحليل التجارب السابقة لحالة العديد من البلدان النامية والمتقدمة المنتجة للموارد الطبيعية.

3- القضايا التي سيتناولها البحث

- العوامل الاقتصادية والسياسية والمؤسسية التي تفسر ظاهرة نعمة الموارد
- الآثار الاقتصادية المترتبة على الانقسام السياسي والمؤسسي، وعلى المتغيرات التالية خاصة:
- المالية العامة للدولة.
- أداء المصرف المركزي، المؤسسة الوطنية للنفط، والمؤسسة الليبية للاستثمار الخارجي.
- قضايا التشطي السياسي على وضع السياسات الاقتصادية وتنفيذها.
- قضايا الحوكمة المتعلقة بالمؤسسات الاقتصادية والمالية، وعدالة سياسات توزيع الموارد والخدمات سبيلاً للمصالحة الوطنية.

4- التحديات التي تواجه التنمية الاقتصادية في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية «حالة ليبيا»: أسباب الفشل.

لعبت الموارد الطبيعية دوراً أساسياً في أداء العديد من الاقتصاديات الصناعية الناجحة، مثل أستراليا والسويد وفنلندا وكندا والولايات المتحدة والنرويج وغيرها، فهذه الاقتصاديات اعتمدت في استراتيجياتها التنموية المبكرة على الموارد

الطبيعية، وأصبحت من البلدان المتقدمة في العالم. ولكن من جهة أخرى، فإن معظم الاقتصاديات النامية التي تتمتع بوفرة في الموارد الطبيعية - بما في ذلك الاقتصاديات المنتجة للنفط، مع وجود بعض الاستثناءات، مثل: النرويج وتشيلي وبوتسوانا - شهدت أداء اقتصاديًا مخيبًا للآمال على المدى القصير والطويل مقارنة بالاقتصاديات التي تفتقر إلى الموارد الطبيعية، وغالبًا ما يسودها نمط الحكم الشمولي، وتكون عرضة للصراعات والحروب الأهلية، ولعل أبرز الدراسات التي أثبتت هذه الفرضية، والتي توصلت إلى نتيجة مفادها وجود علاقة سلبية بين وفرة الموارد الطبيعية والنمو الاقتصادي هي (Sachs & Warner (1995, (1990, 2001, Auty (2001)). ويُعرف هذا اللغز المحير في الأدبيات الاقتصادية باسم تأثير نقمة الموارد «resource curse effect».

إن الاستراتيجيات التنموية الناجحة في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية من الممكن أن تكون دروسًا يستفاد منها في البلدان النامية الغنية بالموارد الطبيعية، وأن تدفعها إلى الاعتقاد بأن الموارد الطبيعية إذا ما دُمجت مع براعة الإنسان لخلق رأس المال البشري وابتكار المعرفة، يمكن أن تساهم مساهمة إيجابية في تحقيق النمو والتنمية الاقتصادية، ومن ثم من الممكن أن تكون نعمة وليست نقمة.

وقد قدم خبراء الاقتصاد والسياسة مجموعة من التفسيرات الكامنة وراء الأداء الاقتصادي المخيب للآمال لبعض البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، أي ظاهرة نقمة الموارد الطبيعية Natural Resource curse. وتنقسم هذه التفسيرات إلى تفسيرات اقتصادية، وتفسيرات مؤسسية ترتبط بالاقتصاد السياسي لهذه البلدان. ليبيا ليست استثناء من هذه الدول، ومن ثم سترُبط هذه التفسيرات بما حدث في الاقتصاد الليبي خلال العقود الماضية.

1-4 التفسيرات الاقتصادية Economic Explanation

التفسيرات الاقتصادية لظاهرة نقمة الموارد تكمن في ثلاثة عوامل رئيسية، هي:

ظاهرة المرض الهولندي الناجمة عن الطفرات في قطاع الموارد الطبيعية، وتقلبات إيرادات هذه الموارد، ومحدودية الروابط الأمامية والخلفية لقطاع النفط والغاز مع بقية القطاعات، بالإضافة إلى عامل آخر يكمن في حقيقة أن هذه الموارد ناضبة، ومن ثم فإن الإيرادات التي تتولد منها غير دائمة.

أولاً: ظاهرة المرض الهولندي Dutch disease phenomenon

عرفت هذه الظاهرة بهذا الاسم نسبة إلى المشكلة التي شهدتها الاقتصاد الهولندي بعد اكتشاف الغاز في بحر الشمال عام 1959، حيث ترتب على هذا الاكتشاف تراجع قطاع التصنيع (القطاع القابل للتبادل التجاري) في هولندا، وازدهار قطاع الخدمات (القطاع غير القابل للتبادل التجاري). ويمكن تلخيص فكرة المرض الهولندي بإيجاز في أن الطفرات التي يشهدها قطاع الموارد الطبيعية (النفط أو الغاز مثلاً) تُسهم في انكماش القطاعات الاقتصادية الأخرى القابلة للتبادل التجاري، مثل قطاعي الصناعة والزراعة.

إن ارتفاع الإيرادات غير المتوقعة الناتجة عن قطاع النفط يؤدي إلى زيادة الطلب (ومن ثم التضخم) على منتجات القطاعات الأخرى، سواء القابلة للتبادل التجاري (المنتجات الصناعية والزراعية) أو غير القابلة للتبادل التجاري (الخدمات والبناء والتشييد). ونتيجة لذلك، فإن القطاعات القابلة للتبادل التجاري، ولا سيما قطاع الصناعات التحويلية، تفقد قدرتها التنافسية نتيجة لزيادة أسعارها المحلية، وهذا ما يعرف في الأدبيات الاقتصادية بأثر الإنفاق **spending effect**. بالإضافة إلى ذلك، فإن التدفق الكبير للصرف الأجنبي من صادرات النفط والغاز تسبب في زيادة الطلب على العملة المحلية، مما يؤدي إلى ارتفاع قيمتها الحقيقية. ونتيجة لذلك؛ تصبح السلع القابلة للتبادل التجاري أغلى وأقل تنافسية سواء في السوق المحلي أو الأسواق العالمية، وفي الوقت نفسه، تصبح الواردات أرخص؛ مما يؤدي في النهاية إلى انكماش القطاعات الاقتصادية القابلة للتبادل التجاري في الاقتصاد، وفقدان الوظائف فيها، ويصبح الاقتصاد معتمداً اعتماداً كبيراً على

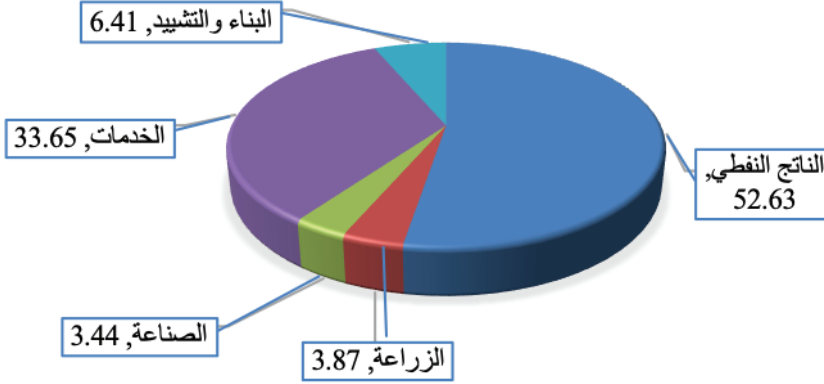
قطاع النفط والغاز، وهذا ما يعرف بأثر سعر الصرف **exchange rate effect**.

علاوة على ذلك، فإن ارتفاع عائدات قطاع الموارد الطبيعية يمكن أن يؤدي إلى تقويض النمو الاقتصادي في القطاعات الاقتصادية القابلة للتبادل التجاري عن طريق إعادة توجيه عوامل الإنتاج نحو قطاع الموارد الطبيعية والقطاعات غير القابلة للتبادل التجاري (مثل قطاعي الخدمات، والبناء والتشييد) التي تزدهر نتيجة لزيادة الطلب عليها، وهذا ما يعرف بأثر حركة الموارد **resource movement effect** (انظر على سبيل المثال: Corden, 1984; Corden & Neary, 1982; Eastwood & Venables, 1982; Neary & Ali & Harvie 2013).

وقد شهدت ليبيا - كغيرها من البلدان المنتجة والمصدرة للنفط - إيرادات نفطية هائلة؛ نتيجة لزيادة أسعار النفط خلال الطفرات النفطية التي حدثت في بداية السبعينيات وبداية الثمانينيات من القرن الماضي، ثم بعد عام 2000 إلى منتصف عام 2014 حيث تجاوز سعر برميل النفط 115 دولاراً أمريكياً (EIA, 2014)؛ وهذا ما نتج عنه تحقيق فوائض مالية في الموازنة العامة للدولة والميزان التجاري، وكل ذلك شكل حافزاً لزيادة الإنفاق الحكومي التسييري والتنموي على حد سواء، وبالرغم من ذلك لم يحقق الاقتصاد الليبي معدلات نمو حقيقية في مختلف القطاعات الاقتصادية غير النفطية.

يبين الشكل رقم (1) أن الزيادة في الدخل الناجم عن الطفرات النفطية أدت إلى زيادة الإنفاق، ومن ثم الطلب الكلي، وخاصة على الخدمات؛ مما أدى إلى زيادة مستوى الأسعار المحلية، وفقدان ناتج القطاعات القابلة للتبادل التجاري (الزراعة والصناعة) للقدرة التنافسية، ومن ثم تقويض النمو الاقتصادي في هذه القطاعات. بعبارة أخرى، فإن قطاع النفط قد يكون له آثار سلبية على تطور الناتج غير النفطي، ولا سيما قطاعي الزراعة والصناعة، تنشأ من وجود ما يسمى بتأثير المرض الهولندي، وهذا الأمر أدى في النهاية إلى إضعاف الإنتاج في هذه القطاعات غير النفطية، ومن ثم انخفاض الإيرادات الضريبية الحكومية الآتية من هذه القطاعات.

الشكل رقم 1: متوسط نسبة مساهمة القطاعات المختلفة في الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 1965-2012



المصدر: النشرة الاقتصادية لمصرف ليبيا المركزي، أعداد مختلفة

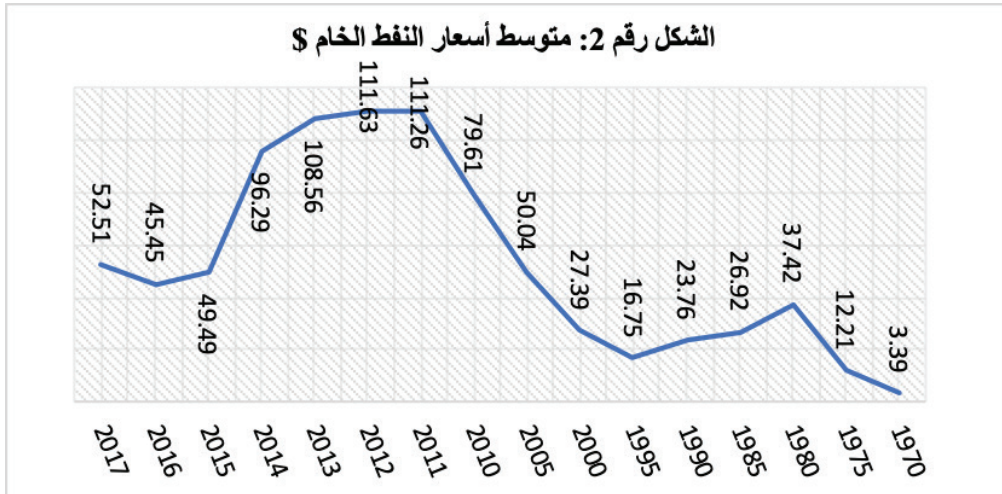
ونظرًا إلى أن إيرادات قطاع النفط - سواء من أرباح الشركات المحلية أم من الإتاوات والضرائب التي تدفعها الشركات الأجنبية - تذهب مباشرة إلى الحكومة؛ فقد أدى هذا إلى تثبيت الحوافز لوضع نظام ضريبي منفصل عن النفط؛ مما فاقم الاعتماد على قطاع النفط والغاز. بعبارة أخرى، فإن الدولة هنا ليست بحاجة إلى فرض ضرائب سيادية نظرًا لتوافر إيرادات هائلة من النفط، وهذا ما شكل عائقًا في وجه المزيد من النشاطات الإنتاجية، وإلغاء المساءلة التي تعتبر عاملاً ضروريًا لتلبية مطالب دافعي الضرائب وملاحقتهم.

ثانيًا: تقلبات إيرادات الموارد الطبيعية Volatility of natural resource revenues

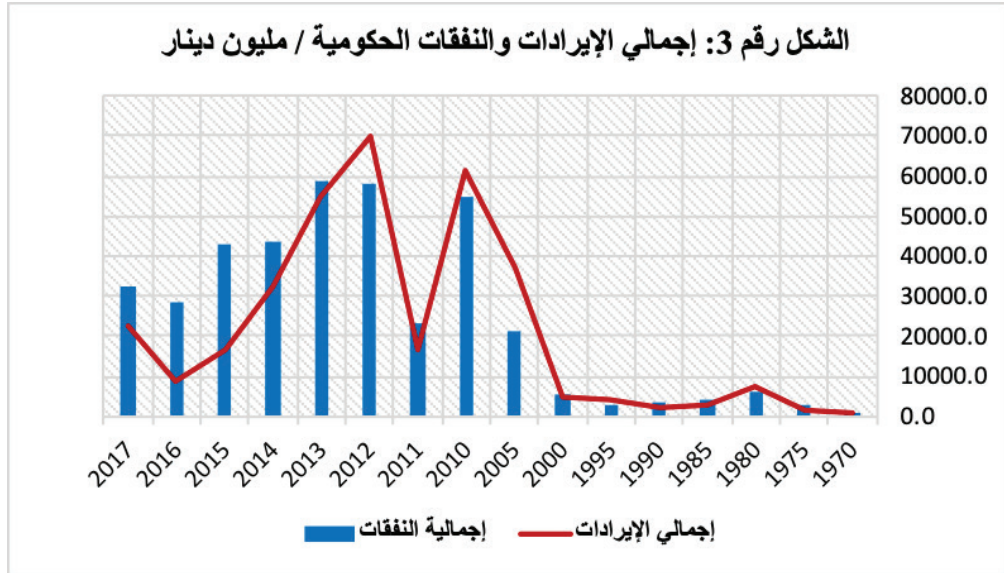
إن أهم ما يميز الموارد الطبيعية، خاصة النفط والغاز، هو التقلبات المستمرة في أسعارها وصعوبة التنبؤ بها في المستقبل، وهذا بدوره ينعكس في التقلبات الدورية للنشاط الاقتصادي في البلدان الغنية بالنفط والغاز، ويجعل إدارة

الاقتصاد الكلي عملية صعبة (Carneiro, 2007)، وتتجلى هذه الصعوبة في تأثير تقلبات أسعار النفط والغاز في الاقتصاد من خلال العلاقة الوثيقة بين إيرادات الموارد الطبيعية والإنفاق العام للدولة. فالتقلبات في الإنفاق العام والخاص مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالتقلبات في الإيرادات المرتبطة في الأساس بالتقلبات في أسعار الموارد الطبيعية. وهذه التقلبات تخلق تقلبات حقيقية في سعر الصرف؛ مما يجعل عوائد السلع القابلة للتبادل التجاري غير مستقرة ومحفوفة بالمخاطر، ويؤدي ذلك إلى خلق المزيد من العقبات أمام الاستثمار في هذه القطاعات، بالإضافة إلى آثارها السلبية على توزيع الدخل والحد من الفقر.

الشكل رقم (2) يوضح التقلبات التي حدثت في أسعار النفط الخام في السوق العالمية، إذ يوضح أن سعر البرميل تأرجح ما بين الارتفاع والانخفاض خلال الفترة 1970 – 2017 ولم يستقر حول سعر معين، فبينما كان سعره 3.39 دولارات للبرميل سنة 1970، ارتفع سنة 1980 ليبلغ 37.42 دولارًا للبرميل، وبعد ذلك انخفض سنة 1995 ليصل إلى أدنى مستوى 16.75 دولارًا، وبدأ في الارتفاع مع بداية هذه الألفية ليتجاوز 110 دولارات للبرميل سنة 2012، ثم شهد انخفاضاً حاداً خلال الفترة ما بين 2014-2016.



إن التقلبات في أسعار النفط ينعكس مباشرة على إيرادات الميزانية العامة وينتج عن ذلك تقلب في سياسة الإنفاق العام وكذلك الخاص (قارن بين الشكلين 2 و3)، فبينما تكون سياسات الإنفاق توسعية خلال فترات الطفرات النفطية وزيادة الإيرادات، فإنها تكون انكماشية خلال فترات الركود وتراجع الإيرادات، وهذا ما يسمى بدورية السياسة المالية procyclical fiscal policy، ويترتب على دورية السياسة المالية تكاليف اقتصادية باهظة تشمل إعادة تخصيص الموارد لاستيعاب التغيرات في الطلب والأسعار النسبية، وتقلب سعر الصرف الحقيقي، والمخاطر المتزايدة التي يواجهها المستثمرون في القطاعات غير النفطية. فدورية السياسة المالية تُصعّب على القطاع العام والخاص وضع خطط وقرارات استثمارية طويلة الأجل في القطاعات غير النفطية، مما يؤثر سلباً في نموها (Carneiro, 2007; Hausmann & Rigobon, 2003; Leite & Weidmann, 1999; Rodrik, 2003; Tornell & Lane, 1999).



ونلاحظ من الشكلين 2 و3 أنه خلال فترات الطفرات النفطية وزيادة الإيرادات تكون السياسة المالية في ليبيا توسعية ويزداد خلالها الإنفاق، ومن ثم الطلب

الكلي، وعلى الخدمات خاصة، مما يؤدي إلى زيادة مستوى الأسعار المحلية، وارتفاع قيمة العملة المحلية وفقدان ناتج القطاعات القابلة للتبادل التجاري (الزراعة والصناعة) للقدرة التنافسية، ومن ثم تقويض النمو الاقتصادي في هذه القطاعات. وعندما يتعرض الاقتصاد الليبي الريعي إلى صدمات نفطية سلبية تلجأ الحكومات إلى تطبيق سياسات انكماشية ينتج عنها توقف المشاريع التنموية في القطاعات الأخرى، ومن ثم انخفاض معدلات نموها، وهذا ما حدث خلال الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي، وخلال الفترة ما بعد 2011 إذ تضاءلت مخصصات التنمية في الميزانية العامة إلى حد كبير. ومن ثم، فإن عدم وجود سياسة مالية رشيدة مرتبطة بالاستخدام الأمثل لعائدات النفط قد يكون له آثار غير مرغوبة على النمو الاقتصادي، مثل التقلبات الاقتصادية الكلية وانخفاض جودة النفقات العامة وعجز الميزانية.

ثالثاً: محدودية الروابط الأمامية والخلفية لقطاع النفط والغاز مع بقية القطاعات Limited forward and backward links of the oil and gas sector with other sectors

قطاع النفط والغاز له روابط أمامية (مثل الصناعات البتروكيماوية التي تخلق قيمة مضافة) وروابط خلفية (مثل الصناعات المرتبطة بتوفير المواد الأساسية لصناعة النفط مثل الأنابيب وغيرها) محدودة مع بقية الاقتصاد، ويعتبر من أكثر صناعات العالم كثافة في رأس المال والتقنية (أي يعتمد إلى حد كبير على المدخلات الرأسمالية المستوردة)؛ ولذلك لا يولد الكثير من الوظائف للقوى العاملة المحلية، وغالباً ما تكون المهارات التي يتطلبها العمل في هذا القطاع غير متوافرة لدى العاطلين عن العمل (Auty and Kiiski, 2001)، ومن ثم يصبح غالبية السكان (بما فيهم سكان المناطق التي تنتج النفط والغاز) غير قادرين على الاستفادة من الثروة النفطية، وهذا يؤدي إلى ارتفاع مستويات عدم المساواة في الدخل ما بين السكان ومن ثم يؤدي إلى الفقر، وهذا من شأنه أن يولد الشعور بالحرمان والتهميش، ومن ثم يكون البلد عرضة للصراعات والحروب الأهلية.

رابعاً: الموارد الطبيعية (النفط والغاز) موارد غير مالية وغير متجددة - A non-renewable and non-financial asset

التحدي الرابع من العوامل الاقتصادية ينشأ من حقيقة أن الإيرادات الحكومية تُولّد عن طريق أصل غير مالي وغير متجدد، وهذا يعني أن إيرادات النفط والغاز مؤقتة وغير دائمة. وتنطوي الطبيعة غير المتجددة لهذه الإيرادات على أنها مستمدة من استهلاك أو بيع أصل ناضب مع مرور الزمن بدلاً من أصل يولد دخلاً إضافياً. وهذا يعني أن هذه الإيرادات لا يمكن أن تكون مستدامة، وهذا يعرض الموقف المالي للدولة للخطر إذا ما استُفيد من هذه الموارد في أثناء فترة الإنتاج في خلق اقتصاد حيوي ومتنوع يولد دخلاً دائماً، وقادراً على مواجهة الصدمات الخارجية أو الداخلية التي قد يتعرض لها.

تشكل الإيرادات النفطية في الاقتصاد الليبي الجزء الأكبر من الإيرادات الحكومية، حيث تصل إلى أكثر من 90% في المتوسط من إجمالي الإيرادات، وهذا يدل على أن الدولة الليبية أخفقت خلال العقود الماضية في تحقيق التوازن الصحيح ما بين توليد الإيرادات من قطاع النفط والغاز والقطاعات الاقتصادية الأخرى. وكانت النتيجة الاعتماد الزائد على قطاع النفط والغاز مصدراً رئيساً لتمويل الميزانية، وإهمال الإيرادات السيادية الأخرى؛ وهذا جعل الميزانية العامة للدولة عرضة لخطر التقلبات الحادة في أسعار البترول في السوق العالمي؛ ولذلك فإن الطريقة التي تُنفق بها إيرادات قطاع النفط والغاز تُعدُّ أمراً بالغ الأهمية، بحيث إن السياسة العامة والإنفاق على برامج الاستثمار العام، على وجه الخصوص، ينبغي أن يهدفان إلى مواصلة بناء القدرات الإنتاجية في القطاعات الاقتصادية الأخرى التي تولد دخلاً دائماً لتحقيق الاستدامة، وللتغلب على مسألة ندرة الموارد الطبيعية.

1-4 التفسيرات المؤسسية والسياسية Political and Institutional Explanations

التفسيرات المرتبطة بالعوامل السياسية والمؤسسية ترى أن الثروة النفطية يمكن أن يكون لها آثار سلبية على التنمية الاقتصادية من خلال ثلاث قنوات رئيسية: (1) أنها تجعل الأنظمة الاستبدادية أكثر استمرارية (2) الثروات النفطية تضعف الحكومات (الفساد، عدم الشفافية، ضعف المؤسسات)، (3) وتساهم في إحداث الصراعات والحروب الأهلية.

أولاً: الثروة النفطية ونظام الحكم Oil Wealth and Governance

توجد العديد من الدراسات التي تناولت تحليل العلاقة بين الموارد الطبيعية، ولا سيما الثروة النفطية، ومساءلة الأنظمة (انظر على سبيل المثال، Ross 1999, 2015, Andersen & Ross 2014, Rickey & Wantchekon 2003)، ويتفق معظمهم على أن الثروات النفطية الكبيرة تجعل الأنظمة الاستبدادية أكثر استقراراً وتُطيل بقاءها في الحكم، وتقلل احتمالية انتقالها إلى النظام الديمقراطي. فالنخب السياسية والبيروقراطية تعتمد في قوتها على الإيرادات النفطية (الريع)، فهي المسؤولة عن توزيع الريع، ومن ثم تلجأ في الغالب إلى تخصيص جانب مهم من الريع والإنفاق العام لمصالحها الخاصة، ويصبح هناك تنافس على الريع من قبل مجموعات المصالح في الأنظمة بدلا من توجيه الريع إلى الأنشطة الاقتصادية المنتجة.

فالحكام يستخدمون الإيرادات النفطية للاحتفاظ بالسلطة، ويمنعون ظهور المعارضة، وينفقون على تكوين الجيوش والأجهزة الأمنية الخاصة بهم التي تطيل بقاءهم في السلطة، ويصبح بذلك التغيير الديمقراطي مشلولاً. وهم أيضاً لا يحبذون الشفافية في المالية العامة ولا أنظمة الرقابة على الموازنة العامة، بالإضافة إلى ذلك، ما دامت معظم إيرادات الحكومة تأتي من الضرائب والإنذابات على قطاع النفط، فإن الحكومة تصبح أقل عرضة للمساءلة أمام الناس.

إن سلوك البحث عن الريع من جهة، وتوجيه الريع إلى الأنشطة الاقتصادية

غير المنتجة من جهة أخرى في ليبيا خلال العقود الماضية - نتج عنه عدم المساواة في توزيع الدخل ما بين الطبقة الحاكمة والمقرّبين منها من جهة، وبقية أفراد الشعب من جهة أخرى. ونتيجة لذلك فشل النظام في ليبيا بحكوماته المتعددة في تنويع هيكل الإنتاج والصادرات، كما فشل في المحافظة على استقرار السياسات، وأضعف القطاع الخاص، وهذا جعل الاقتصاد الليبي عرضة لظاهرة المرض الهولندي، ومن ثم لتراجع أدائه الاقتصادي.

ثانيًا: الثروة النفطية والمؤسسات Oil Wealth and Institutions

تلعب المؤسسات الحكومية التي تتمتع بدرجة عالية من الحوكمة وسيادة القانون وحماية حقوق الملكية لجميع الأفراد وفرض رقابة على المسؤولين والحد من الفساد - دورًا هامًا في تحديد قدرة الحكومة على اعتماد وتنفيذ سياسات سليمة من شأنها التخفيف من المخاطر التي قد تكون لها آثار سلبية على النمو والتنمية الاقتصادية (Rodrik, 2003, Ross 2015). فمن ناحية، ستمكن البلدان - التي لديها مؤسسات راسخة وأقل فسادًا - من تنفيذ سياسات سليمة في حالة حدوث صدمات داخلية أو خارجية لقطاع الموارد الطبيعية، ومن ثم ستمكن من الحفاظ على نموها الاقتصادي وزيادته، ولكن من ناحية أخرى، فإن عدم وجود مثل هذه المؤسسات سيؤدي إلى خيارات سياسية سيئة؛ وهذا سينتج عنه تعميق الآثار السلبية للصدمات التي قد يتعرض لها قطاع الموارد الطبيعية على مستوى الاقتصاد الكلي وتوسيعها، ومن ثم فإن ثروتها النفطية قد تتحول إلى ما يسمى بنقمة الموارد.

وفي هذا السياق، يرى العديد من الاقتصاديين أنه في حالة ضعف المؤسسات وهشاشتها فإن العوائد النفطية التي يُحصل عليها خلال فترات الطفرات النفطية من شأنها أن تضعف النمو والتنمية؛ ومن ثم تساهم في تحويل الثروة النفطية إلى نقمة. على سبيل المثال، يرى (Mehlum et al. (2006 أن تأثير الموارد الطبيعية على الأداء الاقتصادي مشروط بنوعية مؤسسات الدولة؛ فكلما كانت المؤسسات

ضعيفة وأكثر عرضة للفساد، فإن ثروة الموارد تؤثر تأثيراً سلبياً في دخل القطاعات الاقتصادية الأخرى وينخفض النمو الاقتصادي، وكلما كانت مؤسسات الدولة قوية وأقل عرضة للفساد، فإنها ترفع الدخل الإجمالي، وهذا ما يفسر الاختلافات الكبيرة في الدخل ما بين البلدان النامية الغنية بالموارد الطبيعية والبلدان المتقدمة. يرى (Besley & Persson (2010); Robinson et al. (2006) أيضاً أنه عندما تكون المؤسسات ضعيفة، تُبدد عوائد ثروات الموارد من خلال المبالغة في التوظيف العام والمحسوبية وكذلك ترشيح المرشحين الأقل كفاية على التنافس في الحصول على الوظائف العامة، ولكن عندما تكون المؤسسات قوية، فإنها تعزز الإدارة المسؤولة والمختصة وتكون قادرة على استخدام العوائد استخداماً سليماً، ومن ثم تكون الموارد الطبيعية نعمةً لا نقمةً.

إن عملية استخراج النفط والغاز واستغلالهما عززت التنافس في الوصول إلى ريع هذين الموردين في ليبيا (وهو ما يعرف بسلوك البحث عن الربح rent-seeking) ما بين المسؤولين الحكوميين والمستثمرين المحليين والأجانب. وهذا السلوك قد وفر، ولا سيما في ظل ضعف المؤسسات الحكومية الليبية، بيئةً خصبة للفساد corruption والجشع voracity، والنتيجة هي آثار سلبية على النمو والتنمية الاقتصادية وتحويل ثروة الموارد إلى نقمة.

ويوضح الجدول رقم 1 ترتيب معظم البلدان الغنية بالثروة النفطية، ومن بينها ليبيا، حسب مؤشر الفساد Corruption Perceptions Index (CPI) ومؤشر نوعية المؤسسات Institutional Quality Index (IQI)، حيث يلاحظ من الجدول أن معظم البلدان النفطية تتميز بمستويات فساد عالية وضعف في نوعية مؤسساتها، ومن ثم، بتراجع أدائها الاقتصادي، وهذا يؤكد فرضية نقمة الموارد في هذه البلدان باستثناء بعض البلدان، مثل: بوتسوانا، والنرويج، وتشيلي، التي حققت معدلات نمو اقتصادي جيدة والتي تتميز بتحسين في نوعية مؤسساتها وانخفاض مستويات الفساد فيها.

ويستخدم المؤشر (CPI) - الذي يصنف 180 بلدًا وإقليمًا من حيث مستويات الفساد في القطاع العام وفقًا للخبراء ورجال الأعمال - مقياسًا من الدرجة 0 إلى 100، حيث تشير الدرجة 0 إلى أعلى درجات الفساد والدرجة 100 إلى أقل درجات الفساد، أما المؤشر (IQI)، الذي يصنف حوالي 190 بلدًا من حيث مستويات نوعية المؤسسات، فيستخدم مقياسًا من الدرجة 0 إلى 1، حيث تشير الدرجة 0 إلى مؤسسات ذات نوعية منخفضة وأكثر فسادًا والدرجة 1 إلى مؤسسات ذات نوعية جيدة وأقل فسادًا.

ويلاحظ من الجدول رقم 1 أيضًا أن ليبيا حسب مؤشر الفساد ونوعية المؤسسات تحتل المراتب الأخيرة ليس فقط بين دول العام، ولكن أيضًا بين البلدان الغنية بالثروات النفطية.

الجدول (1): ترتيب بعض البلدان الغنية بالموارد (النفط) حسب مؤشر الفساد ومؤشر نوعية المؤسسات خلال عام 2017

الدولة	الرتبة حسب درجة الفساد	مؤشر قياس الفساد CPI	الدولة	الرتبة حسب مؤشر نوعية المؤسسات	IQI 2017
النرويج	3	85	النرويج	7	0.9361
تشيلي	26	67	تشيلي	24	0.8198
بوتسوانا	34	61	بوتسوانا	49	0.6698
السعودية	57	49	البحرين	65	0.5690
عُمان	68	44	عُمان	78	0.5298
الكويت	85	39	الكويت	84	0.5173
إندونيسيا	96	37	إندونيسيا	86	0.5114

الدولة	الرتبة حسب درجة الفساد	مؤشر قياس الفساد CPI	الدولة	الرتبة حسب مؤشر نوعية المؤسسات	IQI 2017
البحرين	103	36	السعودية	96	0.4709
الجزائر	112	33	روسيا	126	0.3497
إيران	130	30	نيجيريا	151	0.2480
روسيا	135	29	الجزائر	155	0.2365
نيجيريا	148	27	إيران	167	0.1802
العراق	169	18	العراق	173	0.1247
فنزويلا	169	18	السودان	179	0.0897
ليبيا	171	17	فنزويلا	184	0.0608
السودان	175	16	ليبيا	187	0.0482

Sources: Corruption Perceptions Index 2017 - Transparency International, www.transparency.org

ثالثاً: الثروة النفطية والصراع Oil Wealth and Conflict

معظم البلدان النفطية تعتمد اعتماداً كبيراً على قطاع النفط الذي يشكل الجزء الأكبر من الإيرادات العامة للدولة والصادرات والدخل، ويرتبط هذا الاعتماد، في المتوسط، بزيادة مخاطر الصراع، وضعف المؤسسات والحكم، وضعف الأداء الاقتصادي. فمعظم هذه البلدان غير ديمقراطية وينتشر فيها مؤسساتها الفساد المالي والإداري، وتكون المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية فيها منخفضة، ومن ثم يتراجع فيها الأداء الاقتصادي، وتعجز الحكومات فيها عن حل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية لمواطنيها، وهذا يولد في النهاية رغبة الشعوب

في التغيير التي قد تتحول إلى عنف وصراعات داخلية⁽¹⁾.

إن الصراعات والحروب الأهلية حالما تبدأ تكون عائقًا طويل الأمد وليس مؤقتًا في طريق النمو والتنمية الاقتصادية، وتكون تكاليفها مرتفعة جدًا ليس في أثناء الصراع فقط، وإنما قد يستغرق الأمر جيلًا أو أكثر فقط للعودة إلى حالة ما قبل الصراعات (Bannon and Collier, 2003). ويرجع ذلك إلى أن العديد من تكاليف الحرب تستمر وتظهر بعد فترة طويلة من توقف الصراع، حيث تجد الحكومة صعوبة في خفض الإنفاق العسكري، وتظهر الجريمة التي تعتمد على العنف؛ فيؤثر ذلك على الناس والمناخ الاستثماري، ويستمر هروب رأس المال، ويظل المستثمرون المحليون والأجانب في حالة عدم تأكد، وتنتشر الأوبئة والأمراض بمعدلات أعلى مما كان عليه قبل الحرب. ورأس المال البشري والمادي المدمر في أثناء الحرب يمكن أن يستغرق وقتًا طويلاً لإعادة بنائه، وتدني الخدمات التعليمية والصحية، بالإضافة إلى الانقسامات السياسية والاجتماعية التي تنتج عن الصراع والتي تُغذى في الغالب من أطراف خارجية. وعلاوة على ذلك، فإن تكاليف الصراع لا تقف عند الحدود الجغرافية للبلد، وإنما تمتد لتصل إلى البلدان المجاورة.

ليبيا ليست استثناء، فقد شهدت أداءً اقتصاديًا ضعيفًا في القطاعات غير النفطية، وعجزت الحكومات المتتالية خلال العقود الماضية عن حل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية؛ مما ولد شعورًا بالحرمان والتمهيش والظلم عند فئات الشعب المضطهدة، وفي المناطق المنتجة للموارد الطبيعية خاصة، ونتج عن

(1) الموارد الطبيعية ليست المصدر الوحيد للصراع، بمعنى أن الصراعات قد تحدث بسبب مجموعة معقدة من الأحداث، فغالبًا ما يلعب الفقر والمظالم العرقية والدينية والحكومات غير المستقرة دورًا رئيسًا في نشوبها، ولكن حتى بعد أخذ هذه العوامل في الحسبان، فإن معظم الدراسات توصلت إلى أن الموارد الطبيعية تزيد من خطر نشوب الحروب الأهلية، وحالما تندلع يصبح من الصعب السيطرة عليها وحلها. بالإضافة إلى ذلك، الاعتماد على الموارد الطبيعية لا يجعل الصراع حتميًا أبدًا، إذ توجد العديد من البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، مثل النرويج وتشيلي وبوتسوانا وماليزيا، حققت مؤشرات اقتصادية واجتماعية عالية تضاوي تلك المتحققة في البلدان المتقدمة (انظر على سبيل المثال Michael Ross, 2003, 2015).

ذلك عنف وصراعات داخلية انتهت بسقوط النظام السياسي القائم. وعلاوة على ذلك، فإن ثروة النفط والغاز أدت إلى تغذية الصراع الذي تشهده ليبيا منذ 2011 حتى الآن، ووفرة التمويل للأطراف المتنازعة، ولا سيما تلك المسيطرة على العاصمة، ودخول البلد في حالة عدم استقرار سياسي وأمني، ومن ثم فشل ذريع في التنمية، وتحولت ثروة النفط إلى نقمة بدلاً من أن تكون نعمة. وهذه نتيجة طبيعية لضعف المؤسسات وانتشار الفساد والطبيعة الريعية للاقتصاد الليبي.

إن معالجة قضية كيفية جمع إيرادات النفط والغاز وتوزيعها معالجةً دستوريةً أمر غاية في الأهمية؛ لأن الشفافية والوضوح في جمع عائدات الموارد الطبيعية وتقاسمها يمكن أن يكونا عاملاً حاسماً في الاستقرار السياسي والاقتصادي في هذا البلد.

وخلاصة القول أن وجود مثل هذه التحديات يدعو إلى تطبيق الحكم الرشيد وسيادة القانون في المؤسسات المالية والاقتصادية؛ حتى تكون قادرة على تنفيذ السياسات الاقتصادية السليمة التي تمكنها من جمع عائدات النفط والغاز واستخدامها وادخارها واستثمارها بطريقة تضمن تجنب الآثار السلبية الناتجة عن تدفق الإيرادات غير المتوقعة وتعمل على تقوية الجوانب الإيجابية، أي تمكنها من إدارة عائدات الموارد الطبيعية إدارةً سليمةً، وهذا يساهم في تحقيق تنمية حقيقية، ويحقق الاستقرار والإصلاح الاقتصادي والسياسي.

5- التحديات الراهنة: الانقسام السياسي والمؤسسي والأزمة الاقتصادية في ليبيا

إن العوامل الكامنة وراء الأداء الاقتصادي المخيب للأمال للاقتصاد الليبي، أي ظاهرة نقمة الموارد الطبيعية Natural Resource curse، المتمثلة في أعراض المرض الهولندي وتقلب أسعار النفط والكميات المنتجة والمصدرة منه، وغياب الشفافية وعدم كفاية المؤسسات الحكومية وانتشار الفساد المالي والإداري - أدت

في النهاية إلى حدوث فشل ذريع على المستوى الاقتصادي والسياسي. فقد شهدت ليبيا منذ عام 2011 عدة تطورات سياسية واقتصادية تمثلت في صراع سياسي وعسكري، وتقلبات حادة في أسعار النفط والكميات المنتجة والمصدرة منه، وتمخض عنها أزمة سياسية واقتصادية ألفت بظلالها على المتغيرات الاقتصادية كلها، وساهمت في تقويض الاستقرار والإصلاح الاقتصادي والسياسي والاجتماعي

على المستوى السياسي، شهدت ليبيا منذ منتصف عام 2014 انقسامًا سياسيًا يتمثل في وجود سلطتين تشريعتين، وهما مجلس النواب في الشرق والمؤتمر الوطني (الذي تحول حاليًا إلى مجلس الدولة الاستشاري) في الغرب الليبي، ونتج عن هذا الانقسام في المؤسسات التشريعية وجود سلطتين تنفيذيتين، ففي الشرق الليبي توجد الحكومة المؤقتة المنبثقة عن مجلس النواب، أما في غرب البلاد، فتوجد حكومة الوفاق التي نشأت عن اتفاق الصخيرات.

وقد تزامن هذا الانقسام مع الصدمات الخارجية والداخلية التي تعرض لها الاقتصاد الليبي، المتمثلة في الانخفاض الحاد في أسعار النفط من جهة، وانخفاض الكميات المنتجة 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 انخفاضًا كبيرًا نتيجة للاضطرابات والنزاع المسلح في الهلال النفطي خلال السنوات 2013-2016، لتبلغ أقل من 300 ألف برميل يوميًا. أثر هذا سلبًا في معظم المتغيرات الاقتصادية، وأدى إلى ظهور عجز كبير في الموازنة العامة للدولة، وكذلك الميزان التجاري، ومن ثم تدهور الوضع الاقتصادي والأمني.

وبشكل عام يمكن القول إن الانقسام السياسي الذي ترتب عنه انقسام المؤسسات التشريعية والتنفيذية، وترتب على هذا الأخير انقسام المؤسسات المالية والنقدية في الدولة الليبية (مصرف ليبيا المركزي، ووزارة المالية، والمؤسسة الوطنية للنفط، والمؤسسة الليبية للاستثمار الخارجي المؤسساتاتي) من جهة،

والعوامل الاقتصادية المتمثلة في التغيرات التي طرأت على أسعار النفط في السوق العالمي والكميات المنتجة والمصدرة منه من جهة أخرى، كان لها آثار عدة طالت العديد من المتغيرات الاقتصادية، وساهمت في تقويض الأمن والسلم الاجتماعي. ويمكن إيجاز هذه الآثار كما يلي:

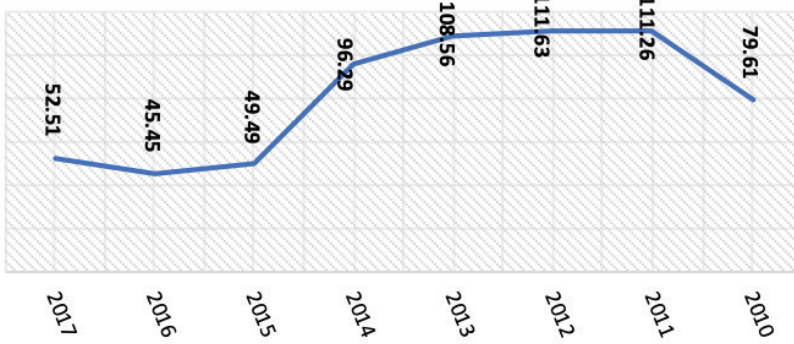
1-5 الميزانية العامة Public Budget

تأثرت الميزانية العامة بالعوامل الاقتصادية المتمثلة في الصدمة الخارجية التي تعرض لها الاقتصاد الليبي (الانخفاض الحاد في سعر برميل النفط)، والتي أثرت تأثيراً أساسياً في جانب الإيرادات، كما تأثرت بالانقسام السياسي والمؤسسي والاضطرابات والصراع المسلح حول الهلال النفطي الذي أثر في الكمية المنتجة والمصدرة من النفط، والإيرادات من الصرف الأجنبي، وحصة الخزنة العامة من الإيرادات النفطية. أما على جانب النفقات، فقد تأثرت الميزانية العامة بالانقسام السياسي والمؤسسي من خلال تضخم الميزانية العامة الناتج عن تكرار النفقات وازدواجيتها الناتجة عن ازدواجية المؤسسات، وغياب تنفيذ السياسات الاقتصادية السليمة التي من شأنها التخفيف من شدة الأزمة التي يمر بها الاقتصاد الليبي.

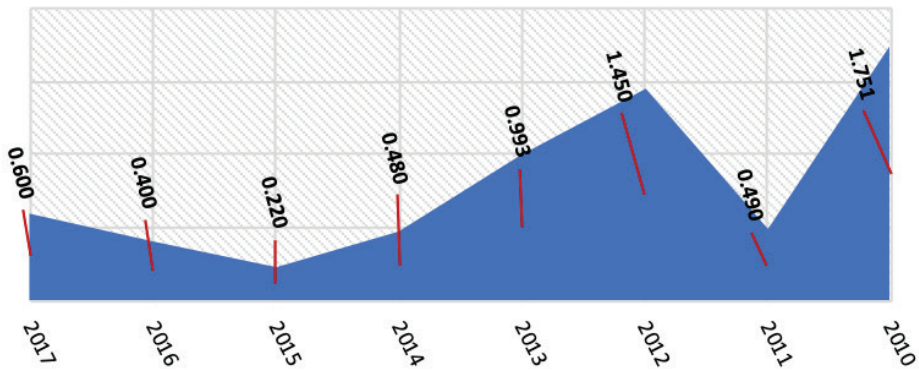
أولاً: جانب العرض (الإيرادات) (Supply Side Revenues)

تعرض الاقتصاد الليبي لصدمات خارجية متمثلة في الانخفاض الحاد في أسعار النفط، وأخرى داخلية بسبب الانقسام السياسي والمؤسسي والاضطرابات والصراع حول الهلال النفطي منذ عام 2013، ونتج عنها انخفاض في كمية الإنتاج وكمية الصادرات النفطية. فقد انخفض سعر البرميل، في المتوسط، من حوالي 111 دولاراً عام 2011 إلى حوالي 45 دولاراً للبرميل الواحد في عام 2016، أي بنسبة تتجاوز 59% (انظر الشكل رقم 4)، كما أن إنتاج النفط الخام انخفض من حوالي 1.454 مليون برميل في اليوم في عام 2012 إلى حوالي 220 ألف برميل عام 2015، أي بنسبة تتجاوز 72% (انظر الشكل رقم 5).

الشكل رقم 4 : متوسط أسعار النفط الخام بالدولار \$



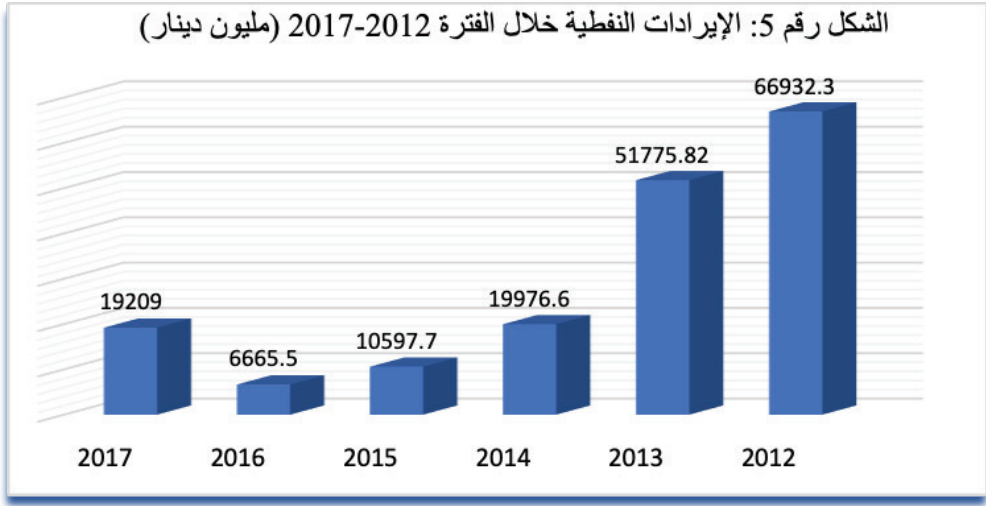
الشكل رقم 5: تطور إنتاج النفط الخام خلال الفترة 1960-2015 ب/ي



وقد أثرت هذه الصدمات في الكثير من المتغيرات الاقتصادية، وعلى وجه الخصوص حصيلة الصرف الأجنبي وإيرادات الميزانية العامة، ومن ثم انعكست آثارها على تلبية السلع والخدمات الأساسية في ليبيا. ويمكن توضيح ذلك على النحو التالي:

1- إن الإيرادات النفطية التي تمثل حوالي 90%، في المتوسط، من إجمالي الإيرادات للدولة الليبية خلال الفترة من عام 2012 إلى عام 2016، قد تراجعت بحوالي 80% ما بين عامي 2012 و2016، وهذا نتج عنه عجز كبير في الميزانية الحكومية (انظر الشكل رقم 5).

الشكل رقم 5: الإيرادات النفطية خلال الفترة 2012-2017 (مليون دينار)



2- إن الانخفاض الحاد في الإيرادات النفطية أضعف من قدرة الجهاز المصرفي على توفير العملات الأجنبية لأغراض الاستيراد، وهذا ساهم في تدهور سعر الصرف، وزيادة نشاط السوق الموازية، حيث تجاوز سعر صرف الدينار الليبي في المتوسط، 6 دنانير للدولار الواحد خلال عام 2016، وبلغ معدلات أعلى وصلت، في المتوسط، إلى حوالي 8 دنانير مقابل الدولار الأمريكي خلال عام 2017.

3- تراجع الإيرادات غير النفطية، مشيراً إلى تراجع الإنتاج في القطاعات غير النفطية بعد فبراير 2011 وتوقف لأعمال الكثير من الشركات والمؤسسات المحلية ومغادرة الشركات الأجنبية والعمال الأجانب للبلاد. أضف إلى ذلك توقف جباية الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة، ولا سيما الرسوم الجمركية التي انخفضت نسبة مساهمتها في إجمالي الإيرادات من 2.3% عام 2010 إلى حوالي 0.3% عام 2014.

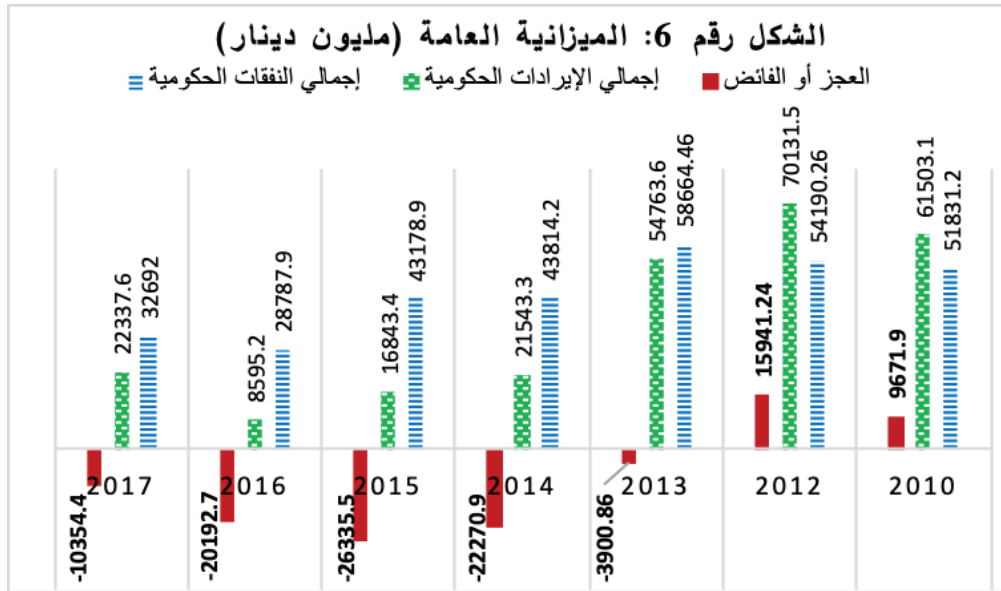
ثانياً: جانب الطلب (النفقات) (Demand Side Expenditures)

يُنظم قانون النظام المالي للدولة عملية إعداد تقديرات النفقات في الموازنة

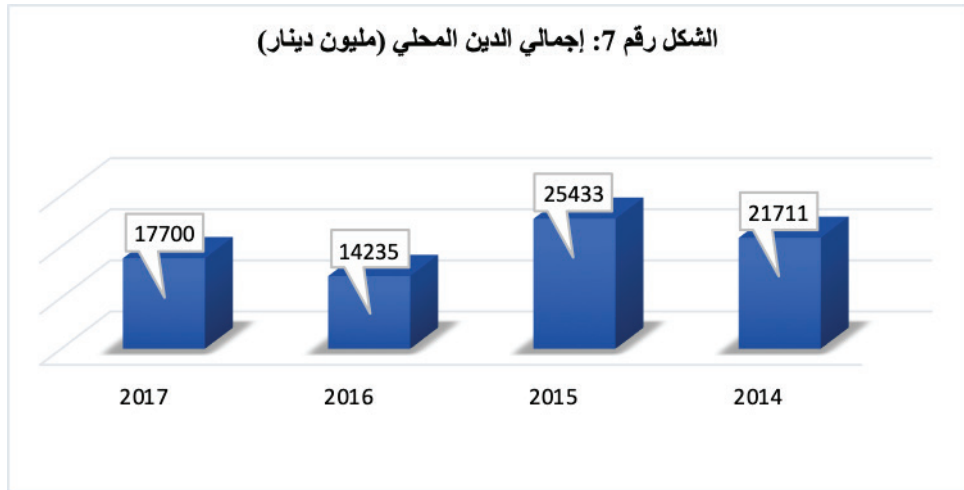
العامة للدولة واعتمادها من السلطات المختلفة، حيث تتكون الموازنة العامة للدولة الليبية من عدة أبواب، فقد خصص المشرع الليبي الباب الأول للمرتبات والمهيات وما في حكمهما، كما تضمن الباب الثاني المصروفات العمومية، وأيضاً خصص الباب الثالث لمصروفات التنمية، أما الباب الرابع فخُصص لدعم السلع التموينية والمحروقات.

وبطبيعة الحال فإن الانقسام السياسي الذي انعكس في وجود حكومات ضعيفة أثر سلباً في الإدارة المالية للاقتصاد الليبي، فقد تضخمت النفقات العامة تضخمًا كبيراً، ولم تُسهم في تطوير القاعدة الإنتاجية ولا البنى التحتية لمختلف القطاعات الاقتصادية؛ لأن أغلبها نفقات استهلاكية أصبحت تشكل تكاليف ثابتة من الصعب تخفيضها، خاصة التوظيف الكبير غير المنتج، إلى جانب النفقات المتعلقة بتعدد الكيانات والمؤسسات المرتبطة بتعدد الحكومات. أضف إلى ذلك إهمال الإيرادات غير النفطية من الرسوم والضرائب المباشرة وغير المباشرة، والفساد الإداري والمالي المستشري في سائر المؤسسات التابعة لمختلف الحكومات المتنافسة في ليبيا. فلا يمكن تحت هذا الوضع تنفيذ سياسة مالية سليمة تهدف إلى ترشيد الإنفاق العام، وتحسين الإيرادات السيادية غير النفطية. ويمكن إيجاز التغيرات التي حدثت في بنود النفقات العامة كما يلي:

- 1- زيادة قيمة بند المرتبات والمهيات وما في حكمها، الذي يُعد أحد أكبر البنود في الميزانية، إذ شكّل أكثر من 60% من إجمالي الإنفاق الحكومي، خلال عامي 2016 و2017.
- 2- زيادة المصروفات العمومية بنسبة 131% ما بين عامي 2010 و2013 وبحوالي 41% ما بين عامي 2010 و2014.
- 3- ارتفاع دعم المحروقات بنسبة تقدر بحوالي 55% ما بين عامي 2010 و2014، وهذا أثر في البنود الأخرى، مثل مخصصات التنمية التي انخفضت انخفاضاً حاداً بسبب توقف مشاريع البنية التحتية وإعادة الأعمار في البلاد بعد سنة 2011.



المصادر: (1) النشرة الاقتصادية لمصرف ليبيا المركزي (2) تقرير ديوان المحاسبة 2016 و 2017



المصدر: تقرير ديوان المحاسبة 2016 و 2017.

- 4- نتيجة لزيادة النفقات من جهة وانخفاض الإيرادات من جهة أخرى عانت الميزانية العامة في ليبيا من عجز مستمر، خلال السنوات الأخيرة خاصة، باستثناء عام 2012، حيث بلغ العجز حوالي 22 و26 و20 مليار دينار خلال السنوات 2014 و2015 و2016، على التوالي (انظر الشكل رقم 6).
- 5- بلغ إجمالي ما مُوّل بالعجز من قبل مختلف الحكومات (شرقًا وغربًا) خلال الفترة 2014-2017 حوالي 80 مليار دينار، حيث شهدت الميزانية العامة للدولة عجزًا مستمرًا منذ عام 2013. وقد بلغ الدين العام على الحكومة المؤقتة في شرق البلاد خلال الفترة 2015-2017 ما مجموعه 24.8 مليار دينار، سُدد جزء منه خلال العام 2017 (انظر الشكل رقم 7).

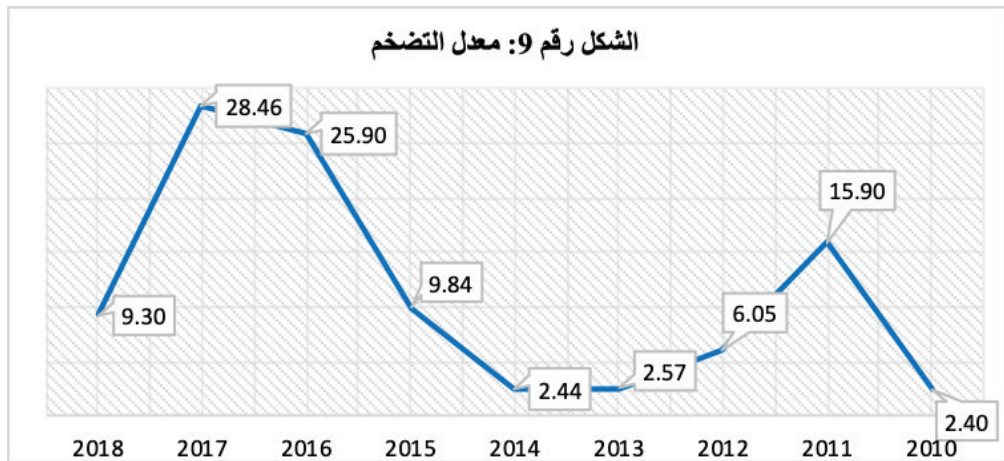
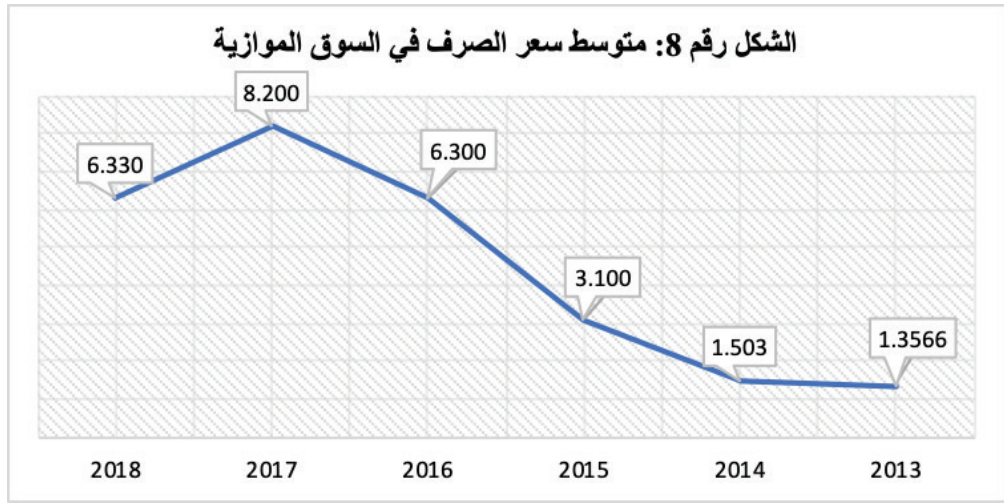
2-5 المصرف المركزي Central Bank

المصرف المركزي هو مؤسسة مستقلة تتصدر قمة النظام المصرفي وتتولى إدارة العمليات المالية الهامة للدولة، وتنظيم إصدار العملة والمحافظة على قيمتها النقدية، وإدارة سعر الصرف واحتياطيات النقد الأجنبي. ويتولى المصرف المركزي تنظيم عمليات الائتمان والتحكم في عرض النقود، وهو المسؤول عن تنفيذ السياسة النقدية وفقًا لما تقتضيه الظروف الاقتصادية للدولة.

ترتب على الانقسام السياسي انقسام المصرف المركزي، وهذا جعله مؤسسة غير قادرة على تنظيم إصدار العملة والمحافظة على قيمتها والسيطرة على التضخم وتنفيذ سياسة نقدية تساهم في تحسين وضع الاقتصاد الليبي بعيدًا عن التجاذبات السياسية. فبالنظر إلى ارتفاع معدل انفتاح الاقتصاد الليبي واعتماده على استيراد معظم السلع المستهلكة محليًا، وكذلك استيراد معظم مكونات الإنتاج المحلي - نجد أن مخصصات الصرف الأجنبي لم تكن كافية لمواجهة كامل الطلب في السوق، وهذا أدى إلى وجود فجوة بين جانب عرض النقد الأجنبي وجانب الطلب عليه، وهذا نتج عنه تدهور سعر صرف الدينار الليبي في السوق الموازية إذ وصل في المتوسط إلى أكثر من 8 دنانير ليبية مقابل الدولار

الأمريكي خلال عام 2017 (انظر الشكل رقم 8)، أضف إلى ذلك أن لجوء الموردين للسوق الموازية إلى توفير الكثير من السلع ساهم في ارتفاع المستوى العام للأسعار، ومن ثم ارتفاع معدلات التضخم إلى مستويات قياسية (انظر الشكل رقم 9).

إن انقسام المصرف المركزي يترتب عليه عدم القدرة على استخدام أي من أدوات السياسة النقدية الكفيلة بإدارة السيولة والتحكم في عرض النقود وصار عاجزاً عن إدارة الأزمة بكفاية.



بالإضافة إلى ذلك، ساهم انقسام المصرف المركزي، وتدهور الوضع الاقتصادي والأمني في خلق أزمة سيولة خانقة في المصارف التجارية، بحيث إن المصارف التجارية لا توجد لديها أرصدة كافية من العملة المحلية تُمكن الأفراد والمؤسسات من سحب ما يحتاجون إليه من نقود لإتمام معاملاتهم اليومية أو لأي دوافع أخرى. والإجراء الوحيد الذي قام به المصرف المركزي، سواء في الشرق أم في الغرب لمعالجة مشكلة السيولة هو عملية طبع نقود جديدة وإقراضها للحكومات لتغطية العجز في البند الأول والثاني (بند المرتبات والمصروفات التسييرية).

وتشير البيانات إلى أن العملة في التداول (العملة خارج المصارف) شهدت ارتفاعاً ملحوظاً بين عامي 2013 و2018، حيث ازدادت من حوالي 13.42 مليار دينار ليبي في عام 2013 إلى 34.83 مليار دينار في عام 2018، أي بنسبة 160%، وما يعزز ذلك أن معامل تفضيل السيولة (الذي يقاس بحاصل قسمة العملة لدى الجمهور على الودائع تحت الطلب) سجل ارتفاعاً ملحوظاً بين عامي 2013 و2018 حيث ارتفع من 26.4% عام 2013 إلى 40% عام 2018.

3-5 المؤسسة الليبية للاستثمار الخارجي Libyan Investment Authority

أسست المؤسسة الليبية للاستثمار عام 2006 بهدف خلق مصادر متنوعة للدخل وتقليل الاعتماد على النفط والغاز. وتُعد المؤسسة الليبية للاستثمار الغطاء الذي يجمع الاستثمارات الليبية في الخارج والداخل جميعها، وتقدر قيمة أصولها بنحو 68 مليار دولار بنهاية العام 2015، ويتبعها نحو 550 شركة. وقد أثر الانقسام السياسي في المؤسسة الليبية للاستثمار الخارجي؛ فجعلها عرضة لتدخل الجماعات المسلحة من خلال التعيينات التي تفرض بالقوة من ناحية، وعدم قدرة المؤسسة على حماية الأموال الليبية في الخارج من الضياع والنهب من جهة أخرى. فمن خلال جلسة مجموعة التركيز التي أجريت مع خبراء في الاستثمارات الخارجية، تبين أنه توجد مؤشرات عدة تفيد بأن الأموال الليبية في الخارج تتعرض للضياع والنهب، منها على سبيل المثال لا الحصر:

- إعلان العديد من الحكومات الأجنبية تأميمها للعديد من الشركات التي تملكها المؤسسة، مثل إعلان حكومة ساحل العاج في يونيو 2016 تأميم ثلاث شركات للهاتف المحمول، بينها شركة لاب غرين المملوكة للمؤسسة، وتأميم فندق لايكو غامبيا من قبل الحكومة الغامبية، وتأميم الشركة الرواندية الليبية لتنمية الفنادق وتطويرها من قبل الحكومة الرواندية.
- بدأت بعض الدول الحاضنة لأصول المؤسسة الليبية للاستثمار، على غرار بريطانيا، في السعي إلى إعداد قانون يسمح لها باستخدام الأرصدة الليبية المجمدة في مصارفها لتعويض ضحايا الجيش الإيرلندي، حيث تتهم لندن النظام الليبي السابق بدعمه في ثمانينيات القرن الماضي.
- ساهم انقسام المؤسسة الليبية للاستثمار في تفشي ظاهرة الفساد المالي والإداري (التعيينات التي تتم من خلال المحسوبية والمحاباة) وفي إهدار الأصول المالية التي تصرف على مجالس الإدارة والشركات التابعة لها.

وتتم هذه الخروقات بالرغم من صدور قرار مجلس الأمن القاضي بتجميدها، أي منع التصرف فيها، وأيضًا في ظل الانقسام السياسي الذي جعل الحكومات الليبية المتنازعة عاجزة عن الدفاع عنها.

4-5 المؤسسة الوطنية للنفط National Oil Corporation

أنشئت المؤسسة الوطنية للنفط بموجب القانون رقم 24 لعام 1970 لغرض إدارة قطاع النفط، ودعم الاقتصاد الوطني من خلال تنمية الاحتياطيات النفطية وتطويرها واستغلالها استغلالاً أمثل وإدارتها واستثمارها لتحقيق أفضل العوائد. وتمتلك المؤسسة شركات تقوم بالاستكشاف والتطوير والإنتاج للنفط والغاز، إضافة إلى شركات التسويق الداخلي والخارجي، كما تمتلك شركات لتكرير وتصنيع النفط والغاز، وشركات خدمات تقوم بحفر آبار وخطوط النفط والغاز وصيانتها.

شهد إنتاج النفط وكذلك الصادرات انخفاضًا حادًا بسبب الصراع المسلح خلال

سنة 2011 حيث وصل في المتوسط إلى أقل 0.5 مليون برميل في اليوم (انظر الشكل رقم 4). لقد استعاد قطاع النفط عافيته مرة أخرى خلال سنة 2012 ليصل إلى 1.5 مليون برميل في اليوم، وهو مستوى أقل من المستوى الذي كان عليه قبل سنة 2011 وذلك بسبب الأضرار التي لحقت بالبنية التحتية للقطاع في أثناء الحرب.

كما شهد قطاع النفط خلال الفترة 2013 و2014 تقلبات كبيرة وانخفض الإنتاج في المتوسط ليصل إلى 0.993 و0.479 مليون برميل في اليوم خلال عام 2013 و2014 على التوالي، وذلك بسبب الاضطرابات التي حصلت في الهلال النفطي في شرق البلاد، التي بدأت في أغسطس 2013 وانتهت في إبريل 2014، بالإضافة إلى إغلاق حقول النفط في الجزء الغربي من البلاد إغلاقاً متقطعاً خلال تلك الفترة الزمنية. بدأ بعد هذه الأزمة إنتاج النفط في التعافي مرة أخرى ليصل إلى حوالي 0.900 مليون برميل في اليوم خلال أكتوبر 2014 (انظر الشكل رقم 4)

شهدت البلاد انقسامًا سياسيًا في منتصف ديسمبر 2014، أدى إلى شل قطاع النفط، وتوقف الإنتاج والتصدير في الهلال النفطي، وذلك بسبب الاعتداءات على الحقول والموانئ النفطية؛ وهذا أدى إلى تدمير جزء من البنية التحتية لميناء السدرة النفطي وبعض الحقول النفطية، بالإضافة إلى العمليات الإرهابية التي تعرض لها الهلال النفطي خلال الفترة 2016-2017، التي أدت إلى الإضرار بجزء من البنية التحتية في الهلال النفطي ومن ثم انخفاض القدرة الإنتاجية لقطاع النفط، وهذا أدى إلى انخفاض حاد في الإيرادات النفطية التي تمثل المصدر الرئيس للميزانية العامة.

وخلاصة القول أن الانقسام السياسي والمؤسسي الذي تزامن مع الأزمة الاقتصادية التي يشهدها الاقتصاد الليبي تتطلب إجراءات جادة لتخفيف المخاطر الحقيقية التي تعصف بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والخدمات، بحيث إن الحلول يجب أن تبدأ بتوحيد هذه المؤسسات، ومن ثم تبني سياسات الحكم الرشيد في المؤسسات الاقتصادية والمالية، وهذا من شأنه تأمين مسار سلس

لعملية التنمية والإصلاح الاقتصادي والسياسي والاجتماعي؛ لأن ضعف حوكمة المؤسسات غالبًا ما يؤدي إلى أزمات سياسية وفشل على المستوى الاقتصادي.

6- حوكمة المؤسسات وسيادة القانون شرط أساسي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والسياسي

توجد سياسات عدة لتجنب ظاهرة نقمة الموارد الطبيعية، بحيث تساهم مساهمةً إيجابيةً في تحقيق النمو والتنمية الاقتصادية والاستقرار السياسي والسلم الاجتماعي. ويمكن الاستفادة من تجارب الدول الغنية بالموارد الطبيعية التي حققت معدلات نمو عالية مثل النرويج وتشيلي وغيرهما، حيث قامت هذه البلدان بإنشاء ما يسمى بصناديق الاستقرار stability funds لمساعدتها على إدارة إيرادات الموارد الطبيعية غير المتجددة. على سبيل المثال، فإن فرض قواعد مالية واضحة على أموال النفط هو السبب الرئيس لنجاح النرويج في إدارتها للموارد الطبيعية (Sturm et al. 2009). علاوة على ذلك، فإن السياسة النقدية، المتمثلة في سياسة استهداف التضخم وأسعار الصرف، بالإضافة إلى الشفافية، والمستويات العالية من القدرات البشرية والبنية التحتية، والحكم الرشيد، كلها أمور مهمة في شرح الأداء العالي لصناديق الموارد النرويجية. فصندوق الاستقرار يمكن أن يساهم في تجنب نقمة الموارد الطبيعية، بشرط وجود الإرادة السياسية ومؤسسات ذات نوعية جيدة.

وفي هذا السياق، فإن المؤسسة الليبية للاستثمار Libyan Investment Authority (LIA)، التي أنشئت بهدف خلق مصادر متنوعة للدخل وتقليل الاعتماد على النفط والغاز، يمكن أن تلعب دورًا رئيسيًا في معالجة الكثير من التحديات التي نوقشت في هذه الورقة.

منذ أن نشأت المؤسسة سنة 2006 حتى الآن، لم تنجح المؤسسة من خلال إعادة تدوير عائدات النفط والغاز واستثمارها إلى الدول الصناعية وبلدان أخرى

في تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها، بل إن هذه الاستثمارات أصبحت فريسة بين أيدي الدول الصناعية وبعض الدول الإفريقية تصنع بها ما تشاء، حتى وصل الأمر في بعض الحالات إلى تجميد تلك الأصول وضياع جزء منها وضياع عوائدها وتأميم بعض شركاتها في حالات أخرى، وهكذا أصبحت الدول المستضيفة هي المستفيد الأساسي من هذه الاستثمارات. أضف إلى ذلك أن الانقسام السياسي جعل المؤسسة الليبية للاستثمار عرضة لتدخل الجماعات المسلحة من خلال التعيينات التي تفرض بالقوة من جهة، وعدم قدرة المؤسسة على حماية الأموال الليبية في الخارج من الضياع والنهب من جهة أخرى.

ما نحتاجه اليوم هو إعادة النظر في هذه المؤسسة واعتبارها صندوق استقرار وفقاً لقواعد الحوكمة المالية ولأهداف واضحة على غرار البلدان النفطية التي نجحت في استخدام مواردها الطبيعية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي⁽¹⁾. فبالاعتماد على الدروس المستفادة من تجارب بعض البلدان، مثل: النرويج وتشلي وبوتسوانا، فإن هذا الصندوق يمكن أن يساعد على التخفيف من أعراض المرض الهولندي، ومن أثر تقلبات الإيرادات النفطية الناجمة عن تقلبات أسعار النفط والغاز، وتحسين تخطيط التنمية وقرارات الاستثمار العام، وتمهيد الطريق أمام الاستثمار الخاص. وبشكل عام، يمكن استخدام صندوق الاستقرار لتنفيذ سياسات اقتصادية تسهم في معالجة التحديات الكامنة وراء نقمة الموارد، والتي نوقشت في الجزء الثاني من هذا البحث، كما يلي:

أولاً: فيما يتعلق بالمالية العامة للدولة والاقتصاد الكلي:

- صندوق الاستقرار يمكن أن يحد من ظهور أعراض المرض الهولندي من خلال وضع جزء من إيرادات النفط والغاز غير المتوقعة في هذا الصندوق

(1) لتحقيق ذلك، يجب تعديل القانون رقم 13 لسنة 2010 بشأن المؤسسة الليبية للاستثمار، ليصبح هذا الصندوق السيادي صندوق تمويل يعمل جنباً إلى جنب مع آليات تنفيذ الموازنة العامة لغرض تحقيق الاستقرار.

ما يحد من ميل الحكومة إلى إنفاق كل الإيرادات التي بحوزتها، ومن ثم يحد من زيادة الطلب على منتجات القطاعات الأخرى سواء القابلة للتبادل التجاري أو غير القابلة للتبادل التجاري، وبذلك يتحقق الاستقرار في المستوى العام للأسعار والمحافظة على سعر الصرف الحقيقي، ومن ثم المحافظة على القدرة التنافسية للقطاعات الاقتصادية القابلة للتبادل التجاري، على أن يُوظَّف جزء من أموال الصندوق، في حدود القدرة الاستيعابية للاقتصاد، في مشاريع إعادة الإعمار، والبنية التحتية المتهالكة، وتكوين رأس المال البشري، والتقنية المستوردة من الخارج لما لهذه الاستثمارات من مردود على القطاعات الاقتصادية الأخرى المنتجة بما فيها شركات القطاع الخاص (Ali & Harvie, 2013). وهذه السياسة يتجنب الاقتصاد ما يسمى بأثر الإنفاق spending effect، ويعزز عناصر النمو الاقتصادي في القطاعات الاقتصادية الأخرى.

- يمكن أن يساهم الصندوق أيضاً في التخفيف من حدة أعراض المرض الهولندي عن طريق تعقيم التدفق الكبير للصرف الأجنبي من صادرات النفط والغاز خلال فترات الطفرات النفطية. فهذه التدفقات تسبب زيادة في الطلب على العملة المحلية، ومن ثم ارتفاع قيمتها الحقيقية، ونتيجة لذلك تصبح الصناعات المحلية أغلى وأقل تنافسية سواء في السوق المحلية أم الأسواق العالمية، وفي الوقت نفسه تصبح الواردات أرخص، وهذا يؤدي في النهاية إلى انكماش القطاعات الاقتصادية القابلة للتبادل التجاري في الاقتصاد، وفقدان الوظائف فيها، ويصبح الاقتصاد معتمداً اعتماداً كبيراً على قطاع النفط والغاز، وهذا ما حدث خلال فترة 1980s و 1990s من القرن الماضي، وهذا ما يعرف بأثر سعر الصرف exchange rate effect. يمكن للسلطات الاقتصادية في ليبيا أن تقوم بمعالجة ما يسمى بأثر سعر الصرف من خلال توظيف جزء من إيرادات النفط والغاز في الأصول الأجنبية، وهذا ما يسمى بالتعقيم المالي fiscal sterilization. فقد تمكنت النرويج والمملكة العربية السعودية من السيطرة على أسعار

صرفها ومعدلات التضخم عند مستويات أقل مما يمكن أن تكون عليه من خلال توظيف عائدات النفط في الأصول الأجنبية بدلاً من إنفاقها إنفاقاً كاملاً محلياً.

- إنشاء صندوق الاستقرار يمكن أن يعالج مسألة تقلب أسعار النفط والغاز وإيراداتهما وصعوبة التنبؤ بها، التي تسبب ما يسمى بدورية السياسة المالية، وذلك من خلال تسهيل الإنفاق العام وترشيده بطرق تؤدي إلى تحسين كفايته. فقد تجد الحكومة نفسها غير قادرة على وضع ميزانيات واقعية على المدى المتوسط إلى الطويل؛ نظراً لتقلب عوائد قطاع النفط والغاز وصعوبة التنبؤ بها. فغالباً ما تتوسع الحكومة في الإنفاق على المشروعات الباهظة (المطارات، الفنادق... إلخ) عندما تكون الإيرادات مرتفعة، وتتبع سياسة مالية انكماشية متمثلة في انخفاض الإنفاق على الخدمات العامة الأساسية والمشروعات التنموية أو تغطي العجز في الميزانية من خلال الدين العام المحلي عندما تنخفض الإيرادات. هذا أدى إلى تدني الخدمات العامة وضعف الاستثمارات العامة والخاصة والبنية التحتية غير المكتملة. ويمكن للحكومة أن توفر جزءاً من العائدات في صندوق الاستقرار عندما تكون الإيرادات مرتفعة وأن تسحب هذه الأموال عندما تنخفض العائدات من أجل منع دورية السياسة المالية وتغطية العجز المتوقع وتجنب الدين العام المحلي. وهذه السياسة تساعد على إدارة تقلبات أسعار الصرف الحقيقية الناجمة عن تقلب أسعار النفط، وفصل النفقات الحكومية عن إيرادات قطاع النفط غير المتوقعة، وتحجيم الاستثمار خلال فترات الطفرات النفطية في حدود قدرة البلد على استيعابه.

- علاوة على ذلك يمكن استخدام صندوق الاستقرار للحد من البحث عن الربح، وحماية عائدات النفط والغاز من الفساد وكذلك تجنب الصراعات الداخلية وتحقيق العدالة الاجتماعية. فصندوق الاستقرار يمكن أن يلعب دور السياج الدائري ring-fence لحماية عوائد الموارد من الفساد

أو سوء الإدارة، (Revenue Watch Institute & Vale Columbia Center, 2014). فيمكن أن يساعد فصل إيرادات النفط غير المتوقعة على تقليل مخاطر الفساد وسوء الإدارة فقط في حالة وجود متطلبات صارمة وشاملة للإفصاح عن عمليات الصندوق ووجود آلية إشراف رسمية وفعالة لمراقبة هذه العمليات. فتقليل الفساد وحسن استثمار الإيرادات النفطية في المشاريع الإنتاجية والخدمية التي تحقق التنمية المكانية، ولا سيما في مناطق إنتاج النفط والغاز- يمكن أن يُسهما في التقليل من مخاطر الصراع وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والسياسي وتحقيق العدالة الاجتماعية.

- تشجيع التنوع الموجه: كل ما سبق يمكن أن يعزز قدرة الاقتصاد على الصمود وامتصاص الصدمات من خلال تعزيز تنوع الاقتصاد في المجالات التي يمتلك فيها ميزة تنافسية وبعيداً عن قطاع الموارد الطبيعية.

ثانياً: فيما يتعلق بالمصرف المركزي والسياسة النقدية

- لا بد من توحيد مؤسسة المصرف المركزي بوصفها سلطةً نقدية واحدة، وضمان استقلاليتها، وتحييدها بعيداً عن التجاذبات السياسية، وأن يلتزم المصرف المركزي بتنفيذ السياسة النقدية وإدارة الاحتياطات، ويبتعد عن التدخل في رسم السياسات الاقتصادية الأخرى (المالية والتجارية) إلا بالتنسيق مع المؤسسات المالية والتجارية المختصة.
- إن إدارة احتياطات النقد الأجنبي والذهب، واستقرار قيمة الدينار الليبي يجب أن تكون على رأس سلم أولويات المصرف المركزي، وأن يتحكم تحكماً أكثر فاعلية في عرض النقود والحد من إصدارها، إلا بما تقتضيه الظروف الاقتصادية، لكي يحقق الاستقرار في المستوى العام للأسعار، واستهداف معدل التضخم، وإبقائه ضمن حدود منخفضة.
- السياسة النقدية قد لا تكون فعالة في معالجة التضخم، ومن ثم لا بد من التنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية لمعالجة حالة التضخم في ليبيا، وذلك من خلال ترشيد الإنفاق العام بالعملة الوطنية من خلال

التأثير في بعض أبواب الميزانية العامة وخفض مخصصاتها، ولا سيما البنود المتعلقة بالإنفاق الاستهلاكي، وذلك من خلال:

- السعي التدريجي للتخلص من فائض العمالة في الجهاز الإداري للدولة، الذي تزايد تزايداً كبيراً في السنوات القليلة الماضية، مع إعادة النظر في هيكل مرتبات موظفي الدولة نظراً عامة، بما فيهم أعضاء السلطات التشريعية والتنفيذية والسلك الدبلوماسي، وبما يضمن تحقيق العدالة في توزيع الدخل، إذ لوحظ في السنوات الأخيرة رفع المرتبات لبعض القطاعات دون النظر إلى المرتبات في القطاعات الأخرى بما في ذلك قطاع الضمان الاجتماعي؛ فنتج عن ذلك تفاوت كبير بين الدخل في ليبيا. ففي حين نجد أن مرتبات الوظائف القيادية تصل إلى 15 ألف دينار، وتصل إلى أرقام أكثر بكثير بالنسبة إلى السلطات التشريعية والتنفيذية، نجد من ناحية أخرى أن مرتبات الموظفين في بعض القطاعات لا تتعدى 500 دينار ليبي.

- يمثل الدعم نسبة كبيرة ضمن بنود الإنفاق الاستهلاكي العام، وهذا يقتضي ضرورة ترشيده، لا سيما الموجه منه إلى السلع التي تهرب إلى الخارج، مثل: المحروقات والمواد الغذائية والسلع الأساسية.

إن مثل هذه السياسات التي تهدف إلى الخروج من فخ نقمة الموارد الطبيعية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والسياسي والعدالة في توزيع الدخل - لا يمكن أن تتم إلا بوجود إرادة سياسية ومؤسسات ذات نوعية جيدة. وقد أظهرت الدراسات الحديثة أن غياب الإرادة السياسية والجودة المؤسسية المتدنية قد يشكلان عقبات رئيسة أمام استراتيجيات التنويع لتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة.

إن الحكم الرشيد وسيادة القانون شرطان أساسيان لتحقيق التنمية الاقتصادية؛ لأنهما شرطان مسبقان لتحقيق السلام والاستقرار اللذين بدونهما لا يمكن للمجتمعات أن تتجنب نقمة الموارد وأن تحقق الازدهار. فالالتزام

بالشفافية والمساءلة المتأصلان في الحكم الرشيد يعززان سيادة القانون على الفساد، ويتيحان العديد من الفرص التنموية، ومن ثم العديد من المنافع لأولئك الذين هم في حاجة إليها وإلى الإفادة منها. تحتاج الأعمال التجارية أيضاً إلى بيئة تسودها الحوكمة الرشيدة والاستقرار؛ لتحقيق الازدهار وتحفيز النمو وتحقيق الفرص الاقتصادية للآخرين.

1-6 قياس نوعية المؤسسات (الحكم الرشيد)

يوجد العديد من المؤشرات التي تقيس نوعية المؤسسات والحكم الرشيد، منها المؤشرات الدولية للحوكمة (WGI) World Governance Indicators التي تعد من أكثر المؤشرات شمولية ومصداقية ودقة في تقويم الأداء الحكومي، وهي أحد منتجات البنك الدولي. وتتكون المؤشرات الدولية للحوكمة من ستة مؤشرات تجمع آراء مختلف أصحاب المصلحة، ومنهم الشركات والمواطنون والخبراء في كل من البلدان المتقدمة والنامية. وتستند المؤشرات الستة إلى اثنين وثلاثين مصدراً من مصادر البيانات الفردية التي تنتجها مجموعة متنوعة من معاهد المسح، ومراكز الفكر، والمنظمات غير الحكومية، والمنظمات الدولية، وشركات القطاع الخاص. وهذه المؤشرات هي:

1. السيطرة على الفساد Control of Corruption
2. فعالية الحكومة Government Effectiveness
3. الاستقرار السياسي وغياب العنف/ الإرهاب Political Stability and Absence of Violence/Terrorism
4. جودة التشريعات وتطبيقاتها Regulatory Quality
5. سيادة القانون Rule of Law
6. المشاركة والمساءلة Voice and Accountability

والجدير بالذكر أن هذه المؤشرات الدولية منخفضة جداً في ليبيا، وهذا يدل

على ضعف المؤسسات التي تعد العامل الرئيس في الخروج من فخ تأثير نقمة موردي النفط والغاز. فقد أثبتت الكثير من الدراسات وجود علاقة عكسية بين معدلات النمو ودرجة وفرة الموارد الطبيعية، وهذه العلاقة سرعان ما تصبح أشد وأقوى في الدول ذات النوعية المؤسساتية الضعيفة، في حين تختفي هذه العلاقة العكسية في الدول ذات النوعية المؤسساتية الجيدة، على ضوء هذا تؤكد الدراسة أن التباين في أداء النمو الاقتصادي في الدول الغنية بالموارد يعزى إلى كيفية استخدام إيرادات الموارد الطبيعية وتوزيعها من خلال الترتيبات المؤسساتية. فالعمل على تحسين هذه المؤشرات في ليبيا من شأنه أن يساهم في أحداث نقلة نوعية في المؤسسات ومن ثم يساهم في تحسين الأداء الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية والاستقرار السياسي والاجتماعي.

References

- Ali, I., and Harvie, C. (2013). Oil and Economic Development: Libya in the post Qaddafi era. *Economic Modelling*, 32(May), 273285-.
- Andersen, J. J., & Ross, M. L. (2014). The big oil change: a closer look at the Haber-Menaldo analysis. *Comp. Polit. Stud.* 47(7), 933–1021.
- Auty, R. M. (Ed.). (2001). *Resource abundance and economic development*. Oxford University Press, Oxford.
- Bannon, I. & Collier, P. (2003). *Natural Resource and Violent Conflict: Option and Action*. The World Bank, Washington, D.C.
- Carneiro, F. G. (2007). Development challenges of resource-rich countries: the case of oil exporters. In *Proceedings of the VI International Colloquium*. pp. 115140-.
- Corden, W. M. (1984). Booming sector and Dutch Disease economics: survey and consolidation. *Oxford Economic Papers*, 36 (3), 359380-.
- Corden, W. M. & Neary, P. (1982). Booming sector and de-industrialisation in a small open economy. *The Economic Journal*, 92(368), 825848-.
- Eastwood, R. K. & Venables, A. J. (1982). The Macroeconomic implications of a resource discovery in an open economy. *The Economic Journal*, 92 (366), 285299-.
- Energy Information Administration (EIA) (2007). Country analysis brief: Libya, <http://eia.doe.gov>.

- Energy Information Administration (EIA) (2014). Country Analysis Brief: Libya, <http://eia.doe.gov>.
- Harvie, C., & Thaha, A. (1994). Oil production and macroeconomic adjustment in the Indonesian economy. *Energy Economics*, 16(4), 253270-.
- Hausmann, R., & Rigobon, R. (2003). An alternative explanation of the resource curse. in Davis et al. (eds.). 'Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries. International Monetary Fund, Washington.
- Lam, R., & Wantchekon, L. (2003). Political dutch disease. Working paper, pp. 616-.
- Mehlum H., Moene K., & Torvik, R. (2006). Institution and The Resource Cruces. *The Economic Journal*, January, Vol. 116.
- Oomes, N., & Kalcheva, K. (2007). Diagnosing Dutch Disease: does Russia have the symptoms? Working Papers: 07102/, International Monetary Fund, Washington.
- Revenue Watch Institute & Vale Columbia Center (2014). Managing the public trust: How to make natural resource funds work for citizens. Edited by Andrew Bauer.
- Robinson, J. A., Torvik, R., & Verdier, T. (2006). Political foundations of the resource curse. *Journal of development Economics*, 79(2), 447468-.
- Rodrik, D. (2003). What do we learn from country narratives? Princeton University Press, Princeton.
- Ross, M. L. (2015). What have we learned about the resource curse? *Annual Review of Political Science*, 18, 239259-.

- Ross, M. (2003). The Natural Resource Curse: How Wealth Can Make You Poor. In Natural Resource and Violent Conflict: Option and Action. Bannon Lan & Collier Paul, The World Bank, Washington, D.C.
- Ross, M. L. (1999). The Political Economy of the Resource Curse. World Politics, 51(2), 297–322.
- Sachs, J., & Warner, A. M. (1995). Natural resource abundance and economic growth, Working Paper, 5398, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Sachs, J., & Warner, A. M. (2001). Natural resource and economic development: the curse of natural resources', European Economic Review, 45(46-), 827838-.
- Sturm, M., Gurtner, F. J., & Gonzalez-Alegre, J. (2009). Fiscal policy challenges in oil-exporting countries-A review of key issues. ECB Occasional paper, (104). European Central Bank, Frankfurt, Germany.
- Tornell, A., & Lane, P. R. (1999). The voracity effect. American economic review, 89(1), 2246-.

آليات مكافحة الفساد في ليبيا

جازية شعيتير^(*)

توطئة

الحديث عن الحكم الوطني الرشيد وبناء مؤسسات الدولة وسيادة القانون واستقرار سياسي وسلم أهلي ومصالحة وطنية وتنمية مستدامة ورفاهية عيش وحياء كريمة وقيم أخلاقية حميدة - لا يستقيم الحديث عن كل ذلك في ليبيا حالياً لتفشي الفساد فيها؛ لأنه معرقل لكل ما ينتهي إلى الإصلاح بصفة⁽¹⁾؛ حيث يؤدي الفساد إلى انعدام التكافؤ أمام الفرص الاقتصادية والاجتماعية، وهذا ينشر مشاعر الإحباط العام ويخفض درجة الولاء الوطني بما يقوض شرعية تلك المؤسسات ويؤدي في ما يشبه الحلقة المفرغة إلى اندلاع الصراع المسلح مجدداً⁽²⁾. ويشكل الفساد تحدياً وحجر عثرة في طريق أي عملية حقيقية لبناء الدولة الليبية وبناء مؤسساتها.

والتصدي لهذا التحدي يستلزم إدراكه أولاً، من باب أن الحكم على الشيء فرع من تصوره، وبعد الإدراك توضع رؤية شاملة لمكافحته على كافة الأصعدة، وحيث إن الفساد جريمة سواء على المستوى الوطني أم الدولي، فمن المهم تسليط الضوء على مدى نجاعة التصدي الجنائي للفساد ومدى ملائمة السياسة الجنائية الليبية لمكافحته ومن هنا جاءت أهمية البحث.

(*) أستاذ مساعد القانون الجنائي بجامعة بنغازي.

(1) أشارت إلى هذا المعنى ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في فقرتها الأولى.

(2) برنامج الأمم المتحدة، مكافحة الفساد في أوضاع ما بعد الصراع واستعادة الاستقرار، تعريب د. عمر العفاس وآخرين، مركز البحوث والاستشارات، 2017م، ص: 3.

إشكالية البحث

الإشكالية النواة للبحث هي تقويم السياسة الجنائية الليبية لمكافحة الفساد وتتفرع منها أسئلة عدة بشأنها:

1. ما دور المشرع في مكافحة الفساد؟ ونركز على القواعد الجنائية للمكافحة بوصفها أخطر وأنجع القواعد التشريعية في مكافحة المظاهر الهدامة والسلوكات الضارة بالمجتمع.
2. الملاحقة القضائية للفساد، أين هي من اهتمامات وقدرات الجهات القضائية؟ وهل صار من المجدي اليوم الاقتصار على الملاحقة القضائية الوطنية ذات الإطار التقليدي.
3. ما مدى ملائمة سلطات الأجهزة الرقابية مع حجم الفساد المنتشر اليوم، وكيف يؤثر عدم تعاون جهات المراقبة فيما بينها في فاعلية الأجهزة الرقابية؟
4. هل السياسة الجنائية كافية وحدها لمواجهة الفساد أم يلزم أن تكون جزءا من سياسات عامة تتجاوز المؤسسات التشريعية والقضائية والرقابية؟

هذه الأسئلة ليست من باب الترف الأكاديمي، بل لأجل الوصول إلى استراتيجية مثلى مبنية على رؤية واضحة تساهم في القضاء على الفساد، حيث نأمل الوصول لصياغة مقترحات تشريعية "نصوص في مسودة الدستور، وتعديل للسياسة التشريعية في القوانين سواء من جوانبها الموضوعية أم الإجرائية" للوصول إلى سياسة رشيدة مثلى لمكافحة الفساد. ونأمل الوصول لصياغة مقترحات تنفيذية تترجم آليات الوقاية على أرض الواقع بما يعمل على انعدام تأثير العوامل المختلفة على تنامي الفساد، وصولاً للقضاء على تلك العوامل نهائياً، بوصفها جذور آفة الفساد. هذه المقترحات ستكون في إطار رؤية للمصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية بافتراض أن الإصلاح المؤسسي أحد ركائزها.

منهجية البحث

النطاق الزمني: يقتصر البحث على الفترة من 2011م إلى 2018م؛ بوصفها المرحلة الانتقالية للدولة الليبية.

النطاق النوعي: يتناول البحث الفساد الإداري والمالي وذلك لاقتصار التجريم في الاتفاقية الدولية والتشريعات الليبية عليهما، وحيث إن الفساد السياسي يرتبط بهما وثيق الارتباط غايةً ووسيلة.

منهج البحث: يُعد البحث دراسة حالة عن ليبيا باستخدام اتفاقية مكافحة الفساد بوصفها مناهجاً للمعايير الدولية التي يقاس من خلالها مدى نجاعة السياسة التشريعية الوطنية.

الوسائل النظرية: يركز البحث على تقارير ديوان المحاسبة، والتشريعات الليبية، والأحكام القضائية الليبية، والدراسات النظرية السابقة ذات العلاقة، مع الاستعانة بمؤشرات قياس الفساد العالمية.

الوسائل العملية: يستخدم البحث المنهجية الكيفية؛ بالإفادة من مجموعات التركيز، والمقابلات المعمقة التي أجراها الفريق القانوني للمشروع.

خطة البحث

تتلخص في ثلاثة أجزاء رئيسية:

الجزء الأول: تشخيص لظاهرة الفساد من حيث: التعريف به، والتعرف إلى صنفه، وعوامل انتشاره في ليبيا.

الجزء الثاني: تقويم السياسة الجنائية لمكافحة الفساد، وفيه نعرض استجابة المشرع الليبي لصور الفساد، ومعاملته الجزائية لمرتكب هذه الصور، كما نعرض لآليات مكافحة الفساد لضمان عدم الإفلات من العقاب.

الجزء الأخير: ونختم بالآليات الوقائية من الفساد لضمان عدم تكرار السلوكات المفسدة والمظاهر الفاسدة.

الجزء الأول: تشخيص ظاهرة الفساد

أولاً: تعريف الفساد

يُعرف الفساد لغةً بأنه ضدّ الصلاح، وأنه الظلم والإتلاف والعطب والجذب والقحط قال تعالى: "ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ" (41 الروم)، وهو إلحاق الضرر، حيث قال تعالى: "وَيَسْعُونَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ" (المائدة، 64)، "وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا ذَلِكُمْ خَيْرٌ لَّكُمْ إِن كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ" (الأعراف، 85) "وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تَعْتُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ" (الشعراء، 183).

وفي حين ينظر علم الاجتماع إلى الفساد بأنه (علاقة اجتماعية) تتمثل في انتهاك قواعد السلوك الاجتماعي في ما يتعلق بالمصلحة العامة⁽¹⁾، ينصرف الفساد في الاصطلاح القانوني إلى انحراف عن القواعد القانونية يقوم به الموظف العمومي ابتغاء مصلحة خاصة. ويسعى الفقه الحديث لشمول العمل المشين للموظف في القطاع الخاص، والمقصود بالعمل المشين الذي يقوم به الموظف تحديداً هو استغلال وظيفته لتحقيق مكسب شخصي مخالف للقانون ومن باب أولى مخالف لمعايير السلوك الأخلاقي⁽²⁾، إنه انحراف أو انتهاك لمبدأ النزاهة في الوظائف العامة من خلال الرشوة أو المحسوبية⁽³⁾ أو غيرهما من الصور.

ولعل تعريف المنظمة الدولية للشفافية⁽⁴⁾، ومنظمة الأمم المتحدة⁽⁵⁾ أكثر دقة

(1) داود خير الله، «الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها»، مجلة المستقبل العربي، السنة 27، العدد 309، بيروت، 2004 م، ص 67.

(2) عبد المجيد محمود عبد المجيد، الفساد «الجزء الأول» دار نهضة مصر، 2014 م ص: 22

(3) يعرف معجم أوكسفورد الإنكليزي وقاموس ويبستر الفساد بالمعنى القانوني بأنه حث الموظف العام بطرق غير سوية على ارتكاب ما يعد إهدارا لواجبات الوظيفة.

(4) <https://ar.wikipedia.org>

(5) قامت الاتفاقية بتجريم عدة صور نوردتها لاحقاً، وفي الفقرة السابعة من الديباجة بتعريفه بأنه اكتساب الثروة الشخصية بطريقة غير مشروعة.

وشمولاً حيث اتفقتا على أن الفساد هو إساءة استعمال السلطة لمن أوّتمن عليها للحصول على مكاسب شخصية وبما يضر المصلحة العامة. ولا نجانب الصواب إذا قلنا إن الفساد في ليبيا صار ظاهرة، وكفي للتدليل على هذه المقولة الإحالة إلى مرتبة ليبيا المتقدمة في قوائم الدول الأكثر فساداً في العالم حسب مؤشرات منظمة الشفافية الدولية⁽¹⁾، أو نحيل إلى تقارير ديوان المحاسبة الليبي⁽²⁾، وكفي أيضاً النظر إلى أوضاعها السياسية والاقتصادية لتتقن بأن مظاهر الفساد تتجلى للناظرين⁽³⁾، وأن الفساد في ليبيا ترك حتى كبر وترعرع فساداً⁽⁴⁾.

ويمكن تصنيف الفساد إلى صنوف كثيرة؛ فهو بحسب الضرر الناجم ينقسم إلى فساد جسيم "الفساد الأكبر"⁽⁵⁾ وآخر بسيط "الفساد الأصغر"⁽⁶⁾، ومن حيث السلوك المرتكب يقسم إلى فساد إيجابي وآخر سلبي⁽⁷⁾، ومن حيث السلطة الممارسة للفساد يقسم إلى: فساد تشريعي وفساد تنفيذي⁽⁸⁾ وفساد قضائي⁽⁹⁾.

(1) يؤكد مؤشر مدركات الفساد أن ليبيا تحسّلت على 17/100، وأن ترتيبها 170/180:

<https://www.transparency.org/cpi2018>

(2) <http://audit.gov.ly/home/pdf/LABR-2017.pdf>

(3) في أولى زيارات غسان سلامة إلى بنغازي أُثير موضوع الفساد كعائق لمجهودات الإعمار في ليبيا فقال: ما تواجه ليبيا ليس فساداً تقليدياً بل نهباً ممنهجاً.

(4) الشاعر أحمد مطر.

(5) الفساد الأكبر من حيث اتساع مجال الأضرار، وعادة ما يرتبط بفساد النافذين في سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية وفي ذلك يحضرنا المثل الإنجليزي: (Corruption of the best becomes the worst) (أسوء الفساد فساد الأفضل).

(6) من المهم أن نؤكد أن الفساد مهما كان بسيطاً أو محدود النطاق فإن له أثراً يذكرنا بنظرية أثر الفراشة؛ فعلى سبيل المثال الفساد في غش تلميذ أو تجاوز الضوابط في تعيين موظف يؤدي لا محالة لانحيار الدولة ولو على المدى البعيد بعد أن يتمكن هذا الشخص غير المؤهل من أن يكون صانعاً للقرار فيها.

(7) موسى مسعود ارحومة، الأحكام العامة لقانون العقوبات، الجزء الأول. النظرية العامة للجريمة. 2009، جامعة قارونس. بنغازي. ص: 184.

(8) هيمنة السلطة التشريعية على التنفيذية أو العكس يُعد نوعاً من أنواع الفساد ويخلق بيئة ملائمة للفساد الإداري والمالي.

(9) «يتمثل الفساد القضائي في صور عدة، لعل أكثرها جسامة هو إصدار أحكام قضائية أو الامتناع عن إصدارها لأسباب سياسية» خالد الشريف رئيس محكمة ابتدائية بنغازي في مقابلة أجرتها معه الباحثة، سبق الإشارة إليها، كما قد يتمثل في إساءة استخدام السلطة القضائية من قبل وكيل النيابة العامة بإجراءات القبض

ومن حيث القطاع الذي يتم فيه الفساد، نجد الفساد الأكاديمي والفساد الإعلامي والفساد الاستثماري والفساد المصرفي والفساد البيئي... إلخ، ومن حيث النطاق المكاني للفساد يُرصد الفساد المحلي والفساد الدولي؛ فبعض الشركات متعددة الجنسيات وغيرها من الكيانات الاقتصادية المؤثرة عالمياً قد امتدت إليها عوامل الفساد ومظاهره⁽¹⁾؛ ولن نحار في إيجاد أمثلة تتعلق بالحالة الليبية؛ فما يثار في بلجيكا⁽²⁾ وفي كندا⁽³⁾ وما قيل بشأن ساركوزي⁽⁴⁾ كل تلك الوقائع تُعد أمثلة للفساد الدولي المتعلق بليبيا، ناهيك بوقائع تهريب النفط والمهجرين؛ فهي وقائع تساهم فيها أشخاص معنوية دولية بصفتهما شريكاً للفاعل الليبي.

وبالإمكان إيراد أمثلة تطبيقية عديدة لصور الفساد في ليبيا بعد 2011؛ فمثلاً في القطاع المصرفي وبعد انتشار الخدمة المصرفية الإلكترونية وشيوع التعامل بآلات ATM بالمصارف رصدت وقائع احتكارية في استيراد هذه الأجهزة ورصدت صفقات شراء لآلات معيبة وأقل جودة مما يتوقع بالنظر إلى سعرها المرتفع، ومن ثم سرعان ما عطلت وعجزت المصارف حتى عن صيانتها⁽⁵⁾.

كما أن كثيراً من المختصين يصنفون عملية توريد النقد الأجنبي للمصارف التجارية وبيعها للمواطن من عمليات الفساد الموصوفة بأنها عملية انتحار مصرفي، كما أن أزمة السيولة وما صاحبها من اللجوء إلى المعاملات الإلكترونية مثل "ادفع لي" أو المعاملات المصرفية الأخرى، مثل: "الصك المصدق" لا سيما إنها فتحت

والتفتيش والتعذيب وهو رتب قيام الضحية بمقاضاته طلباً للتعويض والإدانة والمخاصمة. أشير إلى ذلك في حكم محكمة عليا، جلسة: 2004/6/21م. طعن مدني رقم 117 لسنة 49 ق. شبكة قوانين الشرق

<https://www.eastlaws.com/Default.aspx>

(1) عبد المجيد محمود عبد المجيد، الفساد... تعريفه. صورته. علاقته بالأنشطة الإجرامية الأخرى» الجزء الأول» دار نهضة مصر للنشر، طبعة أولى 2014م، ص: 60.

(2) <http://alwasat.ly/news/libya/236706>

(3) <http://www.bbc.com/arabic/world-47472975>

(4) https://arabic.sputniknews.com/arab_world/201810081035886532

(5) أسامة الأيبرش، مدير إدارة المدفوعات بالمصرف المركزي البيضاء، حلقة نقاش بعنوان «الخدمات المصرفية الإلكترونية» بتاريخ 27/1/2019م أقامها مركز البحوث والاستشارات جامعة بنغازي.

الباب مشرعاً أمام مظاهر لا تحصى من فساد التجار وموظفي المصارف نتيجة الفروق بين قيمة المعاملة بالأوراق النقدية والمعاملة المصرفية البديلة⁽¹⁾، وقد كانت المصارف التجارية قد تباينت في أسعار الخدمات المصرفية الإلكترونية من باب المنافسة، وفي ظل غياب إلزام أرقابة من المركزي قامت بعضها بفرض أسعار خدمات عالية حققت لها أرباحاً كبيرة في ظل ما تعانيه المصارف من ركود ائتماني واستثماري منذ 2013م بسبب قانون تجريم الفوائد الربوية، بيد أن المركزي قد تدارك هذا الخطأ في مطلع العام الحالي بإصدار منشور يحدد ضوابط تسعير الخدمات المصرفية تطبيقاً لمبدأ العدالة والشفافية في التعامل بين العملاء⁽²⁾.

ومن أنواع الفساد الإداري المتفشى في البلاد حالياً اتخاذ معيار المحاصصة القبلية والمناطقية لتولي المناصب السيادية في الدولة حتى المناصب الكبرى في المؤسسات العامة والوزارات، بغض النظر عن معايير الكفاءة والكفاية⁽³⁾، وهي من صور الفساد الممقوتة عند غالبية الليبيين، حيث يجد 98.2% منهم في كفاءة الأداء المعيار الأهم في اختيار من يتولى المناصب السيادية، ويوافق 93.5% منهم على أن تكون لديهم فرص متساوية في الكسب المادي والنفوذ السياسي⁽⁴⁾.

ومثال لا يقل أهمية عن الفساد في أهم مؤسسة ليبية وهي المؤسسة المصرفية بالكامل؛ سواء منها المصرف المركزي الذي تحول عن دوره في ضخ الأموال في الاقتصاد الوطني بمعنى أنه بوابة للاقتراض سواء من قبل الحكومة أو المؤسسات المالية كالمصارف بأنواعها، حيث لا توجد هذه الوظيفة للمصرف المركزي، حيث

(1) مصباح العكاري، عضو مجلس إدارة بمصرف ليبيا المركزي البيضاء، حلقة نقاش بعنوان «الخدمات المصرفية الإلكترونية»، بتاريخ 27/1/2019م أقامها مركز البحوث والاستشارات جامعة بنغازي.

(2) منشور ا. ر. م. ن رقم 1 لسنة 2019م صدر في 16/1/2019م من المصرف المركزي طرابلس.

(3) صرح فايز السراج رئيس المجلس الرئاسي في مقابلة أجرتها معه الباحثة برفقة د. محمد زاهي المغربي في مدينة طرابلس بتاريخ: 2019/1/6م بأن منطق المحاصصة الجبهوية فرض نفسه على تعيينات حكومة الوفاق، ولكنه يسعى أن تكون الكفاءة مطلباً لازماً للتقسيم المناطقي للحقائب الوزارية والمهام السيادية.

(4) زاهي المغربي وآخرون، المسح الشامل لآراء الليبيين حول الحوار الوطني، التقرير النهائي، مركز البحوث والاستشارات. جامعة بنغازي 2015م. ص: 65.

إنه - باستثناء طبع الأوراق المالية - صار خازناً للمال العام، وهذه الآلية تحولت البلاد إلى اقتصاد استهلاكي، وتحولت الأسواق المحلية إلى سوق للسلع الوافدة⁽¹⁾، ولعل المصارف التجارية العامة والخاصة لا تخلو من مظاهر الفساد الإداري والمالي بشتى أنواعه⁽²⁾.

ومن صور الفساد الخطيرة الفساد السياسي المتمثل في الانحراف عن القوانين واللوائح المنظمة للعملية الانتخابية، والبعد عن النزاهة المطلوبة لإدارتها بدون تزوير للنتائج أو ممارسة إكراه مادي ومعنوي بالترهيب أو الترغيب للعبث بالإرادة الشعبية، ولعل المشرع الليبي قد تنبه لمثل هذا النوع من الفساد منذ 1985 محاولاً التصدي له بتجريمه⁽³⁾ في القانون رقم 22 بشأن محاربة إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والانحراف بأعمال التصعيد الشعبي⁽⁴⁾؛ فقد نصت المادة الثانية منه على أن (يعاقب بالحبس كل من يقوم بالتأثير في أعمال التصعيد الشعبي...)

غير أن صور الفساد المستحدثة والخطيرة في ليبيا هي:

1. الفساد المنظم، الذي يتخذ صورة الجريمة المنظمة القائمة على خاصية التنظيم والتراتبية وتستلزم الاستمرارية وتتسم بدقة التنظيم وتقسيم الأدوار واستخدام العنف حال الاقتضاء. فعلى سبيل المثال ذكر في تقرير الخبراء التابع للأمم المتحدة المنشئ بقرار 1973 لعام 2011م، عام سبتمبر 2018م الموجه إلى رئيسة مجلس الأمن أن الجماعات المسلحة تستمد فوائد كبيرة من الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين اللذين يؤججان عدم

(1) سعد الأريل، المصرف المركزي ركيزة الفساد العام، ليبيا المستقبل، 2014/4/22م.

<http://archive2.libya-al-mostakbal.org/news/clicked/48526>

(2) «أكد الصديق الصور من مكتب النائب العام إصدار أوامر قبض واستدعاء ستطول المنظومة المصرفية بالكامل من مديري المصارف ورؤساء أقسام الائتمان الذين ثبت تورطهم في إهدار المال العام:

<http://gucc.ly>

(3) وهو ما حرصت كل القوانين الانتخابية الصادرة في ليبيا بعد 2011 على إدراجها في باب الجرائم الانتخابية.

(4) منشور بعداد الجريدة الرسمية رقم 30 لسنة 1985م.

الاستقرار ويقوضان الاقتصاد الرسمي حيث تنظم الشبكات الإجرامية قوافل للمهاجرين وتستخدم الاستغلال الجنسي لتوليد إيرادات كبيرة، كما أن عمليات تصدير النفط الخام والمنتجات النفطية المكررة، غير المشروعة بما فيها المرتكبة من المؤسسات الموازية التي لا تعترف بحكومة الوفاق الوطني تُعد في حكم الفساد المنظم⁽¹⁾، وينطبق الوصف على تهريب العملات والمخدرات والآثار والمعادن الثمينة.

2. الفساد المسلح، الذي يتوسل العنف المادي لممارسته، وقد أطلق عليه مصطلح «السلوك الافتراضي»⁽²⁾، فقد كثرت الوقائع التي تمارسها الميليشيات المسلحة بشأن الفساد الاقتصادي، فعلى سبيل التذليل نستشهد بإفادة فريق الخبراء التابع للأمم المتحدة المنشئ بقرار 1973 لعام 2011م، في تقريره المؤقت عام سبتمبر 2018م الموجه إلى رئيسة مجلس الأمن بأن المؤسسة الليبية للاستثمار والمؤسسة الوطنية للنفط ومصرف ليبيا المركزي تعد أهدافاً للتهديدات والهجمات من المجموعات المسلحة وهذا أثر في أداء القطاعين النفطي والمالي في الدولة، حيث قام أعضاء بعض الجماعات المسلحة العاملة اسمياً تحت إشراف وزارة الداخلية بالوفاق، باختطاف وتعذيب وقتل موظفين في مؤسسات سيادية بما فيها الوطنية للنفط والليبية للاستثمار، وقد عبر عن ذلك بمصطلح «حصّة الميليشيات في الاقتصاد الموازي»⁽³⁾، ونستشهد بإفادة وزير الداخلية في حكومة زيدان بأنه رصد وأوقف كثيراً من مظاهر الفساد المالي تمارسه اللجنة الأمنية العليا⁽⁴⁾،

(1) القرار 2441(2018) مجلس الأمن، الجلسة 8389 المعقودة في 5 / 11 / 2018م.

(2) هكذا وصف في التقرير الدولي السري لخبراء لجنة العقوبات على ليبيا الذي تسرب ملخصه التنفيذي (alayam-ly.com)

(3) تقرير بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا المقدم عملاً بقرار مجلس الأمن رقم 2434 (2018) في جلسة 7 / 1 / 2019.

(4) «فواتير المكالمات الهاتفية محلية ودولية وحجوزات فندقية ناهيك بتقاضيات أكثر من راتب بسبب ازدواج الوظيفة» عاشور شوايل وزير الداخلية السابق في حكومة زيدان، مقابلة أجرتها معه الباحثة في مدينة بنغازي بتاريخ: 2019/12/26م

بما يرصد العلاقة بين ثنائية الفساد والعنف.

3. الفساد المقنن، وصورته أن تصدر قوانين وقرارات تسهل بطريقة مباشرة أو غير مباشرة انتشار الفساد، أو تعرقل سبل مكافحته، أو أن تصدر قوانين وقرارات تتقدم في صدورهما المصلحة الخاصة على العامة⁽¹⁾، كذلك من صوره السلبية امتناع السلطة التشريعية عن إصدار تشريعات تساعد على الحد من الفساد، ولعل الفساد القانوني صورة من صور الفساد السياسي حيث المشرع هو الخصم السياسي الذي فاز في الانتخابات وقرر من حيث هو سلطة تشريعية أن يفصل قوانين وتعديلات دستورية تعيق وصول خصمه للفوز بالسلطة وفقًا لمبدأ الانتقال السلمي والتعددية الحزبية، وهذا يشكل عائقًا حقيقيًا أمام المصالحة الوطنية⁽²⁾، ولا أدل على الفساد المقنن من قانون رقم 36 لسنة 2012م بشأن إدارة أموال بعض الأشخاص وممتلكاتهم⁽³⁾ المعدل بالقانون رقم 47 لسنة 2012⁽⁴⁾ والذي يجيز للسلطة التنفيذية التصرف في أموال أنصار النظام السابق وذويهم بدون حاجة لصدور حكم قضائي، لمجرد توافر شبهات فساد.

ومن الخطير أن نرصد جرائم عديدة لا تقل خطورة عن جرائم الفساد وهي من الجرائم المرتبطة به ارتباطاً لا يقبل التجزئة ومنها: غسل الأموال، والتزوير، وحرق وإتلاف الوثائق والبيانات والمستندات بل المقار أيضاً⁽⁵⁾، جرائم ضد الأخلاق ذات غاية مالية وترتكب في نطاق وظيفي مما يصح تسميته: الرشوة الجنسية والابتزاز الجنسي والتحرش الوظيفي⁽⁶⁾.

(1) يؤكد عبد الله الثني في مقابلة أجرتها معه الباحثة في قرندة بتاريخ: 2019/1/2م أن نواب البرلمان الليبي لا يفكرون سوى في مصالحهم الشخصية.

(2) خالد الشريف، رئيس محكمة ابتدائية بنغازي في مقابلة أجرتها معه الباحثة في بنغازي بتاريخ: 2018/12/25م

(3) منشور في الجريدة الرسمية السنة الأولى، العدد 11 بتاريخ: 2012/6/18م. ص: 617.

(4) منشور في الجريدة الرسمية السنة الأولى، العدد 13. ص: 782.

(5) بعض وقائع الحرائق يقال بشأنها إنها للتستر على فساد مالي.

(6) هذه جرائم مسكوت عنها في ليبيا بحيث لا نجد دعاوى قضائية بشأنها ولا يسلط الضوء التوعوي عليها: نظراً لطبيعة المجتمع الليبي المحافظ، وبضيق البحث عن التفصيل فيها، ولكن تجدر الإشارة إلى أنه بتاريخ 11 / 3 / 2019م قامت

ثانيًا: عوامل الفساد

قد يعزى الفساد إلى الطبيعة الإنسانية بوصفه من الصفات الإنسانية الأصلية ويستدل على ذلك بخشية الملائكة من خلق الله للإنسان وتمكينه من الأرض «وإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً ۖ قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَن يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ» غير أن الله سبحانه وتعالى دحض هذه الخشية حيث قال: «قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ».

وعلى مستوى الليبي يمكن استسهال اعتماد نظرية الأرومة⁽¹⁾ لتفسير فساد الليبيين، ويستدل على ذلك بقول شهير «بين الأزهر والزيتونة مفازة يسكنها أوباش ويكثر فيها اللصوص وقطاع الطرق ويخاف المسافر عبرها على بعيره»⁽²⁾ غير أن هذه النظرية كان من اليسير على الموضوعيين تفنيد حججها⁽³⁾. ولعل من الصائب أن نقر مبدئيًا بأن الفساد، بوصفه ظاهرة إجرامية، يتعذر نسبته إلى عامل وحيد دون سواه من العوامل السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية الخاصة بالمجتمع الذي تبرز فيه تلك الظاهرة. ولعل في سرد أهم العوامل المؤثرة على ظاهرة الفساد الليبي تمهيدًا لمعرفة آليات الوقاية منه.

1- عوامل اقتصادية

كثير ما برر الفساد الليبي بهوية الاقتصاد الليبي «الريعي» باعتبار أن الدولة

بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا بإدانة التحرش بنساء وموظفات داخل بنوك واقعة بمنطقة السياحية في طرابلس.

الصفحة الرسمية للبعثة على موقع التواصل الاجتماعي: <https://www.facebook.com/UNSMIL>

(1) «تبلورت نظرية الإنسان الشرير بالطبع عند الألمان» لويس عوض، دراسات في النظم والمذاهب، مركز المحروسة للنشر ص: 120 <https://books.google.com.ly/book>

(2) <https://rihlaibnbattuta.wordpress.com>

البعض يعزوه لابن بطوطة، وقد شكك الكثير في نسبة القول لابن بطوطة، وينسب القول أيضًا لابن خلدون <http://archive2.libya-al-mostakbal.org/news/clicked/54209>

(3) نجيب الحصادي، ليبيا إلى أين: حظوظ الليبيين في إنجاز مصالح وطنية وبناء دولة حديثة من مجموع أبحاث الهوية الليبية الأبعاد والمقومات. مقارنة متعددة التخصصات، جزء من أعمال مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية. ص: 26

الرعية⁽¹⁾ بيئة ملائمة لولادته ونموه، وفي ليبيا الاعتماد على النفط كمورد وحيد للدولة⁽²⁾ والاعتماد على الدولة في كل القطاعات الخدمية، وصرف مرتبات وظيفية لكل الليبيين بما يشبه الحصة في العائد الاقتصادي، وغياب القطاع الخاص المحلي، والأجنبي الذي كان يفترض أن ينافس حول الجودة والفاعلية؛ كل ذلك من العوامل المؤثرة في زيادة نمو الفساد.

كما أن المصارف الليبية منذ 2013م بدون استثمار وبدون ائتمان، واختفت أسواق المال، بل إن الانقسام السياسي الذي تمظهر في وجود حكومتين، زاد من سوء الوضع المصرفي حيث اقترضت الحكومة المؤقتة من المصارف بما جعلها عاجزة عن تقديم الخدمة العادية في تسهيل المرتبات؛ وهو ما سبب الأزمة المالية التي تعاني منها الدولة حالياً إضافة لكثير من الأسباب الأخرى.

جعلت مركزية الإيراد ومركزية الخزينة الكل يحلم بالسلطة ليملك المال ويصرفه، ولا توجد استقلالية مالية لأي مؤسسة ليبية منذ 1969م والموازانات العامة وهمية حيث لا أساس محاسبي من الإيرادات والمصروفات؛ فكلها مصروفات⁽³⁾. كما أن غياب الاعتماد على الناتج المحلي من رسوم الميناء والمطارات وغياب آليات فاعلة لجباية الضرائب وغياب تنوع الاقتصاد الليبي سواء سياحة أو زراعة أو صناعة - كل ذلك شكل عوامل اقتصادية ساهمت في تفشي الفساد في ليبيا بعد 2011.

(1) مفهوم الدولة الرعية: يعني حصر مصدر الاقتصاد بالطبيعة، بمعنى أوضح أن المصدر الرئيس لموارد الدولة الرعية يتأتى مما يوجد في بطن الأرض من ثروات معدنية ونفطية، تقوم الدولة باستثمارها، ولا يشترك المنتج الإنساني البحث في بلورة وبناء اقتصادها، أي أن الجهد الإنساني البحث يتضاءل كثيراً في بناء الاقتصاد بالدولة الرعية، ويبقى الاعتماد قائماً على نحو شبه كلي بما يتم استخراجه من باطن الأرض، بحيث تستحوذ السلطة الحاكمة على هذا المصدر وتحتكر مشروعية امتلاكه ومشروعية توزيعه ومشروعية بيعه.

(2) فشلت الرقابة على النفط في ليبيا منذ خروج أول برميل نفط من الموانئ النفطية عام 1964 حيث رصدت مجاهبة ثقافية منددة بالسياسة النفطية من خلال قصيدة شعرية تنسب للسيد جعفر الجبوني نشرت في جريدة العمل 1963م، يقول في مطلعها: (وبن ثروة النفط يا سمسارة، ما نسمع في الراديو غير أخباره).

(3) سعد الأريل، لعنة ابن خلدون تطارد الليبيين، أخبار ليبيا 2016/6/9م.

اقتصاد الريع عدو خطير للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، ثقافة الريع، اقتصاد الريع يتعارض مع القانون ومع الشفافية والحوكمة الاقتصادية الجيدة، ومن ثم مع دولة القانون في مجال الاقتصاد، ومع قانون السوق المبني على العرض والطلب، ومع مبادئ الاقتصاد الليبرالي على علته. فاققتصاد السوق قائم أساسًا على المنافسة وعلى الجودة، ومن ثم على المهارة والمعرفة في حين أن اقتصاد الريع يقوم أساسًا على استغلال النفوذ والسلطة، وليس على المعرفة أو المنافسة أو الجودة، ولذلك فهو يمثل الرشوة العظمى والفساد في أكبر تجلياته، لسبب بسيط هو أنه ينشر القابلية للارتشاء والوصولية وثقافة الاعتماد وعدم الإبداع والتقليد والاستكانة.

2- عوامل ثقافية

يذهب عدد كبير من المحللين إلى وجود علاقة ارتباط بين الثقافة الريعية وبين الفساد، حيث ينصرف مصطلح الثقافة الريعية إلى الاعتماد الكلي على الدولة في توزيع موارد دخل طبيعية بدون عمل حقيقي، وهو ما يحدث في ليبيا؛ فالاتكالية وثقافة «رزق الحكومة» تعزز الاعتداء على المال العام وثقافة الشطارة وثقافة الغنيمة وعديد من القيم السلبية التي تعبر عن اختلال في المنظومة القيمية للمجتمع الليبي ساهمت كلها في استمرار الفساد، كما أن درأ حد القطع في جريمة السرقة متى كان المسروق مملوكًا للدولة عززت من فكرة شبهة الملكية لذلك المال المشاع.

كما أن الفساد يتنامى في حالة غياب العامل الثقافي في المجتمع، فغياب الوعي الثقافي بالفساد لدى الموظف، والمواطن صاحب الخدمة، والمسؤول عن المراقبة يضاعف من حالات حدوثه، ولعل المنظومة الإدارية ذات القيم الثقافية السيئة تُعد عاملاً ثقافياً إضافياً ومن تلك القيم السلبية: الروتين، والتسويق، والاستعلاء والتجهيل. كما يمكن رصد غياب الثقافة الإدارية الليبية الملزمة للدولة من خلال مرافقها العامة، بتأدية خدمات المواطنين على النحو الواجب وفي وقت معقول ودونما مقابل، باستثناء المفروض قانوناً من ضرائب أو رسوم.

ومن اللافت أن يبحث المواطن الليبي عن فتوى تبرر سلوك الرشوة ويجد من السلطة الدينية ما يعزز ثقافة الاستكانة والرضوخ لهذا السلوك المشين، ويؤشّر إلى ذلك إصدار فتوى دينية من دار الإفتاء الليبية بإجازة الرشوة المالية في حالة الضرورة. «ولكن إذا حيل بين الإنسان وحقه حتى وصل به إلى حد الضرورة، كالمسكن والكساء والقوت والسفر، فيجوز له حينئذ أن يصنع بماله ما يدفع الضرر عنه، والإثم على الآخذ. كما يجوز له دفع رشوة للحصول على جواز سفر لقضاء شؤونه الملحة والعاجلة»⁽¹⁾.

والغريب أن تكون هذه الظاهرة سائدة فيما يعلن غالبية الليبيين (80.4%) عند استطلاع آرائهم التزامهم بالمثالية القيمية ورفضهم المطلق لقبول الرشوة مقابل أداء واجباتهم⁽²⁾، والأشد غرابة أن تصدر هذه الفتوى في ظل نظام قانوني يجرم فعل الراشي ويعاقب عليه بالسجن ولا يعتد بكون المطلوب من الموظف حقاً لهذا الراشي إلا في باب تخفيض العقوبة إلى حد النصف (المواد 25/22 من قانون الجرائم الاقتصادية رقم 2 لسنة 1997)، أي أن دار الإفتاء تحلل ما يعده القانون مجرماً، وهذا يضيع هيبة النص القانوني في نفوس الأفراد ويُجرّهم على انتهاكه.

3- عوامل إدارية

كان من أبرز مخرجات الجهود الدولية في مجال مكافحة الفساد أن وضعت يدها على مكامن الخلل التي تؤدي إلى الفساد⁽³⁾ وليبيا لا تعدم مثلاً عليها: عدم وجود أجهزة حكومية تتولى الرقابة وتتلقى شكاوى المتضررين من الفساد، وعدم وجود آليات اجتماعية داخلية تطبق إدارة جودة الخدمات، وتزايد التعقيدات

(1) فتوى رقم 2376، نشرت على الصفحة الرسمية لدار الإفتاء الليبية على موقع التواصل الاجتماعي في 5/14/2015.

(2) المسح الشامل لآراء الليبيين في القيم، منشورات مركز البحوث والاستشارات. جامعة بنغازي، ديسمبر 2015م. المرجع السابق، ص: 07

(3) عبد المجيد محمود، الفساد، ص: 55

الإدارية في جميع مستويات الأداء الحكومي، وسوء استخدام السلطة التقديرية وعدم الوثوق في سلامة تفسير الأنظمة والقوانين وتطبيقها في نطاق القطاع العام، وعدم توفير نظم الرقابة الداخلية التي تكفل الشفافية والتحكم والمساءلة في رسم وتنفيذ السياسات العامة، وضعف آليات المشاركة السياسية ورقابة المجتمع الرامية إلى مكافحة الفساد، وضعف تحفيز موظفي القطاع العام على مكافحة الفساد، وعدم وجود فرص لمشاركة الموظفين العموميين في صناعة القرارات التي تنفرد بها القيادات الإدارية العليا، وضعف وسائل الإعلام وعدم اهتمامها بتسليط الضوء على السلوكات الإدارية الخطيرة، وعدم توفير المعلومات الخاصة بمشاريع التنمية والإعمار سواء من حيث مصادر تمويلها أو الجهات المكلّفة بالإشراف عليها.

وفي هذا الصدد نستشهد بما ورد على لسان محافظ مصرف ليبيا المركزي ردّاً على اتهامات ديوان المحاسبة للمصرف بالفساد حيث قال: «ديوان المحاسبة لم يقدّم بدوره القانوني ولذلك فتح باب الفساد، آخر حساب ختامي معتمد في الدولة الليبية عام 2007م وآخر ميزانية معتمدة في 2010م، إذًا فمئات من المليارات بدون حساب، وعليه فإن تقرير ديوان المحاسبة سياسي بحث وغير قانوني وغير موضوعي»⁽¹⁾.

4- عوامل اجتماعية

النمط الاستهلاكي هو نمط مرصود على سلوكات الأسرة الليبية⁽²⁾، وهذا النمط متى تضافر مع عوامل اقتصادية صعبة، كأزمة السيولة التي يعيشها المجتمع الليبي منذ 2014م، قد يسول لبعض النفوس انتهاج الفساد للحفاظ

(1) السيد الصديق الكبير في مقابلة أجرتها معه الباحثة بصحبة د. محمد زاهي المغربي في مدينة طرابلس بتاريخ: 2019/1/19م.

(2) محمد عمر إحييل، «المظاهر الاجتماعية والثقافية المحددة لنمط الاستهلاك في المجتمع الليبي» المجلة الجامعة الصادرة عن جامعة الزاوية، العدد 15 المجلد الثاني، ص: 227

على مستوى معيشي اجتماعي معين، خاصة في غياب وصمة العار لمن يُعرف عنه أنه من المفسدين، بل إن الملاحظ على الوسط الاجتماعي الاحتفاء بالأغنياء دون الاكتراث بمصدر غناهم، لا سيما في ظل شيوع مظاهر البذخ والترف، ويشيع في الأوساط الاجتماعية حالياً مصطلح «حي اللصوص» للدلالة على حي سكني مكون من فيلات يقطنه أغنياء من ذوي الياقات البيضاء، كما يشيع مصطلح «شارع غسل الأموال» للدلالة على شارع تجاري مليء بالمحال التجارية مشبوهة المصدر انتشرت إبان الصراع المسلح وملاكها غرباء عن السجل التجاري الرسمي، دون أن يترتب على ذلك ردة فعل اجتماعية تمثل رفضاً لهؤلاء اللصوص أو أولئك الفاسدين سواء بالامتناع عن المصاهرة أو الإحجام عن الشراء أو غير ذلك.

وعلى مستوى المعاملات الإدارية نلاحظ أن الذم المجتمعي ينصب على من يجرم عن الوساطة والمحسوبية لقريبه أو صديقه لا على من يخالف الضوابط القانونية، والرشوة صارت عمولة واجبة لا غضاضة فيها، وكل ذلك من شأنه أن يجعل الموظف في ليبيا يستمرئ الفساد؛ إذ القبول المجتمعي للفساد وتمظهراته ينفي صفة الانحراف الاجتماعي عن الفساد وهذا يُعد عاملاً مهماً لتفشي هذه الظاهرة

ومن العوامل الاجتماعية بالغة الأهمية الولاءات الأسرية والقبلية حتى الجهوية، وهي ولاءات تنتج قيم المناصرة والتضامن كقيم محمودة متى اقتصر مداها على الوسط الاجتماعي، أما تأثيرها في الوسط الإداري والمؤسسي فيحولها إلى قيم سلبية، وينتج عنها قيما أكثر سلبية ومنها المحسوبية والواسطة، وانتشار ثقافة التستر على الفساد متى كان الجاني من ذوي القربى أو من المقربين⁽¹⁾.

(1) سلامة بن سليم الرفاعي، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ودورها في محاربة الفساد المالي: دراسة مقارنة، 2015م. ص: 297.

5- عوامل قانونية

منها إلغاء قوانين سابقة بدون دراسة واستحداث قوانين حديثة وبدون فلسفة تشريعية، وتباين في السياسات التشريعية للسلطات المتعاقبة بما يشبه الموجات العنيفة والمتضادة في نوع من العبث التشريعي خلق بيئة مناسبة للفساد⁽¹⁾

ولعل من المهم الإشارة إلى خلو القوانين من تجريم لسلوكات تساعد على الفساد، فمثلاً لا يوجد حظر فعال ودقيق للعمل في القطاع الخاص للموظف العام خاصة إذا كان العمل له صلة مباشرة بالوظيفة العمومية، ولا حظر على العمل الخاص ذي العلاقة لمقلدي المناصب الكبرى بعد تركهم مباشرة للمنصب، ولا أدل على مساهمة السلطة التشريعية في زيادة الفساد من عجزها عن إصدار قانون خاص بمكافحة الفساد. يضاف إلى ذلك ضعف فاعلية إنفاذ القانون، وصدر أحكام قضائية تحت قبضة مليشيات مسلحة، ناهيك بإقصاء للأكفاء⁽²⁾ ومن ثم تصدر المشهد الأقل كفاءة، فاستخدم القانون أداة خطيرة في يد من لا يحسن استخدامها.

كما أن للسلطة التنفيذية دوراً في تفشي الفساد؛ من حيث إنها المسؤول الفعلي عن تفعيل وسيلة السلطة التشريعية البالغ الأهمية في مكافحة الفساد «التشريع»، فهي المعنية بتنفيذ القوانين التي تصدرها تلك السلطة ولا قيمة لقانون تقره السلطة التشريعية إذا لم تنفذه السلطة التنفيذية أو إذا ما

(1) يقول الفقيه الدستوري الفرنسي «فريدريك باسينا» في كتابه القيم «القانون» ترجمة «دين راسل»: (يتمرد الناس بشكل طبيعي ضد الظلم الذي يقعون ضحايا له، لذا عندما ينتظم النهب بواسطة القانون لفائدة هؤلاء الذين يصنعون القانون، ستحاول جميع الطبقات المتهوبة الدخول بشكل ما بالسبل «السلمية» أو الثورية» في عملية صنع القوانين وهذه الطبقات المتهوبة حسب درجة معرفتها وتنورها ستقدم واحداً من هدفين مختلفين تماماً عندما تحصل على السلطة السياسية... إما سيرغبون فعلاً في إيقاف النهب القانوني أو ربما سيشاركون فيه...!)

(2) منذ 2011م ظهرت هذه البوادر الإقصائية لكل من عمل مع النظام السابق، وقد صدرت قوانين عدة بشأن معايير النزاهة والوطنية.

نفذته بطريقة غير ناجعة أو شكلية لا تحقق مضمونه وأهدافه، ناهيك بقبضها على صلاحيات التصرف بمعظم المال العام، وهذا يجعلها اللاعب الأساسي في الفساد وفي مكافحته⁽¹⁾، فعلى سبيل المثال لا الحصر نذكر السجل القائم بين رئيس مصلحة الأحوال المدنية ومحافظ المصرف المركزي حينما أشار هذا الأخير إلى وجود تزوير في منظمة الرقم الوطني بوصفه من حيثيات قراره بوقف صرف منحة أرباب الأسر⁽²⁾، والمأزق القائم بين المصرف المركزي ومجلس النواب حول الشرعية والتبعية، وهذا أثر سلبيًا في احترام المركزي للتشريعات الصادرة عن النواب « قانون رقم 7 لسنة 2015 بشأن تعديل قانون رقم 1 لسنة 2013م بشأن منع المعاملات الربوية مثلاً⁽³⁾ ».

6- عوامل سياسية

الفساد بمختلف تجلياته هو نتاج الخلل الوظيفي في أداء النسق السياسي⁽⁴⁾. وفي ليبيا رُبط الفساد بالوضع السياسي حتى قبل 2011م⁽⁵⁾، بيد أن عدم الاستقرار السياسي خلال المرحلة الانتقالية وتطوره السيئ إلى انقسام سياسي وتناحر النخب السياسية تعد من العوامل التي ساهمت في انتشار الفساد في ليبيا. وانتشار الفساد والفسل المتواصل في الحد منه في مناحي الاجتماع والعمران

(1) رحيم حسن العكيلي، الفساد: تعريفه، أسبابه، آثاره.

www.nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=48

(2) <https://sada.ly/2019/02/26>

(3) أشار الصديق الكبير في مقابلته المشار إليها سلفًا أن ذلك القانون غير مطبق في المنطقة الغربية لأسباب عدة لعل أهمها وجود دار الإفتاء التي تحظر الفوائد الربوية والتي كانت وراء إصدار قانون تجريمها.

(4) عياد إبلال، «النسق السياسي العربي بين الفساد والإصلاح: الأسس والمرجعيات- مقارنة سوسيوأنثروبولوجية»، مجلة ذوات الصادرة عن مؤسسة مؤمنون بلا حدود، العدد 2018/11/26.

<https://www.mominoun.com>

(5) «رُبط عوض الحداد بين الفساد في ليبيا وتنظيم اللجان الثورية والالتفاف حول القبيلة حيث قام هذا التنظيم الثوري بترسيخ سلطة القبيلة، ومن ثم حل هذا التنظيم كانت التوصية الرئيسة للعلاج من الفساد من وجهة نظر الحداد» عوض يوسف الحداد، تهماني محمد بن شتوان. «البعد الجغرافي للفساد المالي والإداري في ليبيا، دراسة حالة» دار الكتب الوطنية، بنغازي، 2018م

البشرين بتعبير ابن خلدون يُعد أحد عوامل تفشي ثقافة الفساد والثقافة الفاسدة الممانعة للتغيير والتحول نحو دولة المؤسسات والقانون.

ويرى البعض بأن الفساد لا يستشري بشكل كبير إلا حين تستند الديمقراطيات إلى أسس هشة، وحين يستغل ذلك السياسيون المناهضون للديمقراطية لمصلحتهم⁽¹⁾ مستندين على مؤشر مدركات الفساد من أن الدول ذات الديمقراطية الكاملة أقل فساداً من الدول الهجينة وبطبيعة الحال الدول ذات الأنظمة الاستبدادية⁽²⁾. وباستخدام ذلك المؤشر نجد أن مرتبة الدول العربية فيما يتعلق بالفساد مرتبة من الأكثر إلى الأقل⁽³⁾:

الدرجة	الترتيب	الدولة	التسلسل
9	180	الصومال	1
14	178	سوريا	2
16	175	اليمن	3
16	175	السودان	4
17	171	ليبيا	5
18	169	العراق	6

(1) باتريشيا موريرا، المديرية التنفيذية لمنظمة الشفافية الدولية

(2) <https://www.transparency.org/news>

(3) جدول من إعداد الباحثة بالاستناد إلى مؤشر مدركات الفساد للعام 2018م
<https://www.transparency.org/news>

ويمكننا بالاستناد للمؤشر ذاته أن نرتب الدول العربية النفطية حسب درجة الفساد من الأكثر فسادًا إلى الأقل كالتالي:

الدرجة	الترتيب	الدولة	التسلسل
17	171	ليبيا	1
18	169	العراق	2
39	85	الكويت	3
49	57	السعودية	4
63	29	قطر	5
71	21	الإمارات	6

وإذا استخدمنا مؤشر مدركات الفساد فيتين أن دول الربيع العربي 2011م ترتب حسب درجة الفساد من الأكثر فسادًا إلى الأقل:

الدرجة	الترتيب	الدولة	التسلسل
178	14	سوريا	1
175	16	اليمن	2
171	17	ليبيا	3
117	32	مصر	4
74	42	تونس	5

أما الدول العربية الأقل ديمقراطية إذا صُنفت وفق مؤشر مدركات الفساد، فهي ترتب من الأكثر إلى الأقل:

التسلسل	الدولة	ترتيب الفساد	ترتيب من حيث انعدام الديمقراطية
1	سوريا	الأولى عربيا	الأولى عربيا
2	اليمن	الثانية عربيا	الثالثة عربيا
3	السودان	الثالثة عربيا	الرابعة عربيا
4	ليبيا	الرابعة عربيا	الخامسة عربيا
5	السعودية	التاسعة عشر	الثانية عربيا
6	الإمارات	الواحدة والعشرين	السادسة عربيا

من هذه الجداول يتبين لنا أن الاستبداد ليس شرط ارتباط بالفساد؛ فالسعودية دولة تعد أقل ديمقراطية، ولكنها ليست أكثر فسادا، كما أن النفط قد لا يرتبط وجوده بالفساد؛ فالدول النفطية باستثناء العراق وليبيا تعتبر دولا أقل فسادا، ولعل ما يجمع بين الدول العربية الأكثر فسادا، سوريا والصومال والسودان واليمن والعراق وليبيا، هو عدم الاستقرار السياسي والصراع المسلح.

لا يخفى على أحد أن الدولة الليبية منذ 2011م في حالة صراع مسلح، وهذه الحالة تحديداً تجعلها عرضة أكثر من سواها للفساد؛ حيث مؤسسات الدولة غير قادرة على فرض النظام والقانون، كما أن الطريقة التي انتهى بها الصراع المسلح في 2011م وما خلقتة من بيئة هشة واعدة لعودته مجدداً، وكيفية صياغة الإعلان الدستوري المؤقت والتعديلات الكثيرة له، وأيضاً الطريقة التي انتهى بها الصراع المسلح في 2014م من انقسام للسلطات التشريعية والتنفيذية، وملايسات الاتفاق السياسي «الصخيرات» 2015م ونكرانه من الأطراف الموقعة

عليه - من العوامل المؤثرة في الفساد. كما أن إرث الدولة الشمولية ذات الفساد طويل الأمد⁽¹⁾ وإرث الفساد الذي نهي خلال فترة ثماني السنوات الماضية يشكل الاتجاه نحو الفساد ويتوقع أن يتم الاحتفاظ بسلوكات وشبكات وعملاء الفساد بما يشكل تحدياً لسلطة الدولة في فترة السلم المأمولة مستقبلاً، ولعلنا نلاحظ انعداماً واضحاً للإرادة السياسية الحقيقية لمكافحة الفساد في كل مستويات الحكومة، ولن نستطيع أن نتغافل عن الفوضى التي واجهتها الحكومات الانتقالية حتى التي خلقتها وهذا أنشأ مناخاً مناسباً لتنامي الفساد في ليبيا. ويظل لثروة البلاد النفطية وما يرتبط بها من سياسات ريعية وثقافة الغنيمة - النصيب الأكبر في التأثير في مدى حجم الفساد ناهيك بالمساعدات الأجنبية لمنظمات المجتمع المدني أو للكيانات المحلية أو للأطراف السياسية الفاعلة في البلاد، أضف إلى ذلك كله أن ملف الفساد لم يؤخذ في الاعتبار من قبل المجتمع الدولي كملف يحتاج إلى التركيز عليه بوصفه أولوية عاجلة وملحة في ليبيا⁽²⁾.

الجزء الثاني: تقييم السياسة الجنائية لمكافحة الفساد

المتابع للشأن الدستوري في ليبيا يرصد ازدياد إدراك المشرع الدستوري الليبي للفساد ما بين 2011 إلى 2017م، وهذا ينبي بازدياد تفشي الظاهرة ووضوح آثارها، فقد صدر الإعلان الدستوري 2011 بدون إشارة صريحة إلى الفساد أو مكافحته،

(1) لعل من المفيد الإشارة إلى الاتهامات الموجهة إلى شركة «إس.إن.سي-لافالين» الكندية الهندسية العملاقة في العام 2015، من قبل شرطة الخيالة الملكية الكندية، بأنها دفعت رشوات تقدر بـ 48 مليون دولار كندي لإقناع مسؤولين ليبيين بممارسة ضغوط على الحكومة لإصدار قرارات لمصلحتها، وقد حصلت وقائع الاتهامات المفترضة بين 2001 و2011، وأشرفت الشركة الكندية على مشاريع بمليارات الدولارات في ليبيا، بما في ذلك بناء سجن خارج طرابلس ومطار في بنغازي، وتتعلق الاتهامات بمشروع «النهر الصناعي العظيم» لتوفير المياه العذبة لمدن طرابلس وبنغازي وسرت والذي يعدّ من أكبر المشاريع المائية في العالم، وهي وقائع تثار مجدداً على خلفية اتهام رئيس وزراء كندا واستقالته.

(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مجموعة الحكم الديمقراطي، مكتب سياسات التنمية، «مكافحة الفساد في أوضاع ما بعد الصراع واستعادة الاستقرار»، يونيو 2010م، تعريب ومراجعة ناصر حسونة وآخرين، مركز البحوث والاستشارات جامعة بنغازي 2017. ص: 51

وإن لم يخل من إشارة لبعض آليات النزاهة (المادة 6 المساواة في تكافؤ الفرص، المادة 8 تضمن الدولة تكافؤ الفرص)

بينما صرح الاتفاق السياسي 2015 بلفظة الفساد، (البند الأخير في الملحق الخامس المتعلق بمبادئ السياسة المالية وإدارة الأصول الوطنية: «تحرص حكومة الوفاق الوطني على تمكين الأجهزة الرقابية مثل ديوان المحاسبة واللجان البرلمانية من متابعة وتقييم أداء الحكومة خلال تنفيذها لبرنامجها وانعكاسه على الميزانية المقررة من خلال تقديم التقارير الدورية ودعم آليات مكافحة الفساد وإرساء ممارسات فعالة تهدف إلى الشفافية ومكافحة الفساد» / الرقم 9 من الأولويات الاقتصادية ربط الإعمار بالمعايير الدولية لمكافحة الفساد/ بند 30 من المبادئ الحاكمة «الالتزام بمبادئ الشفافية ومكافحة الفساد في كل تعاقدات الدولة وتعاملاتها الداخلية والخارجية»).

أما في مشروع الدستور الصادر في 2017، فقد زادت الإشارة إلى آليات النزاهة وضوابطها، حيث أكدت المادة 15 أن من أسس الاقتصاد الليبي الشفافية والجودة والمساءلة، أما المادة 16 فهي مخصصة لتأكيد مبدأ تكافؤ الفرص للمواطنين، وتجعل المادة 17 من الجدارة والاستحقاق معايير لتولي الوظيفة العامة، وتذهب المادة 21 إلى أن تؤسس مرافق الدولة وتدار 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 أنها نصت على عقوبة تكميلية مفادها الحظر على من يحكم عليه في جنحة أو جناية فساد تولي الوظائف في الحالات التي يحددها القانون، ولم يغفل مشروع الدستور عن دسترة هيئة مستقلة للشفافية ومكافحة الفساد في المادة 163 منه، بيد أنه لم يصل لدرجة تضمين حق المواطنين في أن تكون مؤسسات الدولة خالية من الفساد بوصفه حقاً دستورياً، ونرى أنه من المهم جداً النص في الدستور على أن جرائم الفساد

لا عفو فيها ولا تقادم، وبهذا الصدد يجب التنويه بنص المادة 207 من مسودة 2016م لمشروع الدستور الليبي، حيث قضت بأنه «على الجهات بالدولة مراجعة عقود الاستثمار التي تتوافر بشأنها قرائن فساد مالي أو إداري والتي تم إبرامها خلال الفترة من 1980م إلى حين نفاذ الدستور»، وقد حذف النص من المسودة الأخيرة 2017م رغم أهمية هذه المراجعة بوصفها آلية من آليات العدالة الانتقالية فلا يتصور نجاح أي محاولة لعملية بناء الدولة الليبية بدون القضاء على الفساد بصورة كافية.

وسألنا في هذا الجزء من الورقة عن مدى جدارة القواعد القانونية الجنائية وفعاليتها في التصدي لظاهرة الفساد، وسيكون ذلك في فرعين يُخصص الأول للقواعد القانونية الجنائية الموضوعية، ويُخصص الثاني للقواعد الجنائية الإجرائية.

أولاً: السياسة الجنائية الموضوعية

السياسة الجنائية الموضوعية يُقصد بها تلك القواعد القانونية التي يقوم المشرع الجنائي من خلالها بإنشاء نماذج تجريبية يُسأل المتهم جنائياً حال ارتكابه لفعل واقعي يطابقها، كما يقوم فيها المشرع بتحديد الجزاء الجنائي المناسب لجسامة الجريمة وخطورة جانيها، وفي استقراء سياسة المشرع الليبي في بسط حمايته للمصلحة العامة في مواجهة الفساد نلمس الآتي:

1- فيما يتعلق بالنصوص التجريبية

تتعدد القوانين الليبية المعنية بمكافحة الفساد؛ بداية بقانون العقوبات العام ثم القوانين الخاصة المكملة ومنها: قانون الجرائم الاقتصادية رقم 2 لسنة 1979، وقانون إساءة الوظيفة رقم 22 لسنة 1985، وقانون الوساطة والمحسوبية رقم 5 لسنة 1985، وقانون من أين لك هذا رقم 3 لسنة 1985، وقانون التطهير رقم 10 لسنة 1994، وقانون غسل الأموال رقم 2 لسنة 2005، وقانون 5 لسنة

2010م بشأن المصادقة على اتفاقية مكافحة الفساد، وكذلك القوانين المصرفية مثلاً: قانون رقم 1 لسنة 2005م بشأن المصارف وقانون رقم 46 لسنة 2012م المعدل له، وأخيراً قانون الإرهاب رقم 3 لسنة 2014م وقانون العفو العام رقم 6 لسنة 2015 الصادران عن مجلس النواب.

وتتحد جميع هذه القوانين في المعاملة الجنائية العامة من حيث اعتبار المحل القانوني للحماية الجنائية هو المصلحة العامة وبأن جرائم الفساد هي من الجرائم الإدارية المالية، التي ترتكب ضد مصالح الدولة الليبية، بل إن القضاء الليبي لم يتوانَ عن اعتبار القيام بالتصديق الضريبي على عقود شركة أجنبية بالمخالفة للقانون من قبيل الأعمال الضارة بمصالح البلاد⁽¹⁾.

وتتنوع صور السلوك الإجرامي الذي يوصف بالفساد حيث يشمل: كل مساس بالمال العام بشكل مباشر أو غير مباشر، بأي وسيلة ارتكب، ويمكننا التمثيل بما جاء في اختصاصات هيئة مكافحة الفساد حيث تقضي باختصاصها في كل من:

الجرائم ضد الإدارة العامة، والجرائم المخلة بالثقة العامة، وجرائم غسل الأموال، والجرائم الاقتصادية بما فيها الرشوة، وجرائم إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة، والمخالفات لقواعد العقود الإدارية والمناقصات والمزايدات، والمخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها الموظفون العامون، وجرائم الوساطة⁽²⁾ والمحسوبية⁽³⁾، ويلاحظ على القانون الليبي أنه قد أورد في المادة الأولى من القانون رقم 6 لسنة 1985 بشأن تجريم الوساطة والمحسوبية بوصفهما تعاريف مترادفة لسلوك واحد وهو كل ما من شأنه التأثير في استحقاق منفعة أو خدمة تقدمها الأشخاص

(1) محكمة عليا، جلسة 2008/11/12م، طعن دستوري رقم 4 لسنة 52ق، موقع شبكة قوانين الشرق: <https://www.eastlaws.com/Default.aspx>

(2) التوسط بأي وسيلة عند ذي صلاحية أو سلطة للحصول على مصلحة ذاتية أو للغير سواء كانت بوجه حق أو بغير حق.

(3) الاستقواء بالنفس أو الغير بأي وسيلة سواء كان هذا الغير شخصاً طبيعياً أو معنوياً أو مجموعة بقصد التأثير في أي ذي صلاحية أو سلطة للحصول على مصلحة بحق أو بغير حق.

الاعتبارية العامة والخاصة ذات النفع العام، بقصد منعها أو تعطيلها، أو الإخلال بحق الأولوية في الحصول عليها، وهو ما أكدته في المادة السادسة عشرة من قانون رقم 10 لسنة 1994 بشأن التطهير.

وعلى سبيل التقييم لهذه السياسة الجنائية الليبية مقارنة بصور التجريم المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تلك الاتفاقية التي اعتبرت من جرائم الفساد: الرشوة حتى في مجال القطاع الخاص، والمتاجرة بالنفوذ والاختلاس والتبديد حتى في القطاع الخاص، وإساءة استغلال الموظف العمومي وظائفه أو مهام منصبه، وإثراءه غير المشروع، وغسل العائدات الإجرامية

ويتضح أن الاتفاقية توسعت في التجريم أكثر من القانون الليبي الذي لم يدخل في دائرة التجريم أفعال الموظف في القطاع الخاص في قوانينه المتعاقبة كلها؛ إذ إن الفساد في مفهوم القانون الليبي يستلزم جانباً موصوفاً بصفة الموظف العام، ويعرف قانون العقوبات الليبي الصادر في 1954م والنافذ إلى الوقت الحالي في الفقرة الرابعة من المادة السادسة عشرة الموظف العام بأنه «كل من أُنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة أو الولايات أو الهيئات العامة الأخرى سواء كان موظفاً أو مستخدماً دائماً أو مؤقتاً براتب أو بدونه.....» ويضيف في المادة 229 مكرراً «رؤساء وأعضاء الهيئات النيابية أو المحلية سواء كانوا منتخبين أو مختارين ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة وموظفو الشركات وما في حكمها إذا كانت الدولة تساهم في رأس مالها» بيد أن قانون التطهير يوسع من دائرة الجناة بحيث تشمل «القضاة وأعضاء النيابة ومكتب الادعاء الشعبي وغيرهم من أعضاء الهيئات القضائية، وكذلك المحامون ومحرورو العقود والأطباء والمحكمون والخبراء والمترجمون والضباط وأفراد الشعب المسلح والشرطة وحرس الجمارك والحرس البلدي والتفتيش الزراعي، ويراهم ممن لهم صفة الضبط القضائي، والعاملون بالهيئات العامة والخاصة ذات النفع العام...».

مع ضرورة الإشادة بقانون رقم 3 لسنة 1986 بشأن «من أين لك هذا» حيث

تجريمه لفعل أي شخص يكتسب مالا أو منفعة أو مزية مادية أو معنوية مصدرها المحاباة أو التهديد أو مخالفة القانون أو كان الكسب مجهول المصدر أو لا يتناسب والموارد المشروعة للشخص (المادة الأولى منه) والقانون رقم 10 لسنة 1994 بشأن «التطهير» الذي أخضع لأحكامه كل من يحمل ترخيصاً لمزاولة مهنة أو حرفة أو صناعة أو عمل سواء بمفرده أو ضمن تشاركية وكذلك من يزاول أي نشاط اقتصادي بدون ترخيص (المادة الأولى منه).

وبشأن جريمة الرشوة، المنصوص عليها في المواد (21 وما بعدها) من قانون الجرائم الاقتصادية تتفق السياسة الجنائية الليبية مع دعوة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 16 منها إلى تجريم صور السلوك المختلفة للرشوة من الموظفين العموميين والقائمين بالخدمة العامة وشملت تلك الصور الوعد بالرشوة أو عرضها أو منحها لأي من هؤلاء، سواء لصالحه أو لصالح هيئة أو شخص آخر مقابل قيامه بفعل أو الامتناع عن فعل في نطاق مهامه الرسمية، وشملت أيضاً صورة طلب الرشوة والاشتراك في أي من صورها، ولعل من المميز في تلك الاتفاقية اهتمامها بدعوة الدول إلى تجريم صور الرشوة إذا ارتكبتها موظف عمومي أجنبي⁽¹⁾ أو موظف مدني دولي، وهذا يعد خطوة هامة في مجال تجريم الرشوة الدولية وذلك في المادة 17 منها.

وللرشوة صور كثيرة عصبية على الحصر؛ فهي قد تكون بتقديم الهدايا المالية والعينية والمعنوية وقد تكون رشوة جنسية أو رشوة إدارية أو أي منفعة تحقق مصلحة شخصية. ولعل أكثرها خطورة ما يسمى بالرشوة الإدارية السياسية⁽²⁾ فهي إدارية من حيث المحل. فالرشوة تتمثل في تلك الوظيفة التي يعين فيها

(1) لم يتوان القضاء الليبي في توجيه التهمة لأجانب «إيطاليين» بتقديم رشوة لموظف ليبي مقابل عمل غير مشروع، وقد تمت إدانتهم ومعاقبتهم بالسجن لمدة 8 سنوات وتغريمهما 5 آلاف دينار ليبي. أُشير إلى ذلك في حكم المحكمة العليا جلسة 2008/11/12م السابق الإشارة إليه.

(2) جازية جبريل محمد، «ظاهرة الفساد الإداري في ثقافة المجتمع الليبي»، العدد 6 من المفكرة القانونية، تونس، 2016/11/28م

المواطن غير الكفاء أو غير الجدير بها أو على أقل تقدير غير المفيد فيها. وهي سياسية لأنها تمنح من أجل حصول المانح على ميزة أو عطية سياسية تتمثل في تحشيد الأصوات الداعمة لموقفه السياسي، سواء كانت هذه الأصوات عائدة لأبناء عائلة المستفيد منها وقبيلته أم عائدة لأبناء منطقته ومدينته⁽¹⁾.

كما جرمت الاتفاقية فعل التبيد أو التسريب للممتلكات والأموال والأوراق المالية العامة، وذلك في المادة 17 منها. والاتفاقية تدعو إلى تجريم الرشوة والاختلاس في القطاع الخاص في المواد 20 و21 وهو ما لا نجد تبنياً له في التشريع الليبي.

كما جرمت المادة 18 من الاتفاقية المتاجرة بالنفوذ وحددتها بوعده للموظف العمومي أو قبول الموظف العمومي بأي مزية غير مستحقة بشكل مباشر أو غير مباشر لتحريره على القيام باستغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من الإدارة على مزية غير مستحقة للشخص المحرض، أما المادة 19 منها، فجرمت إساءة استغلال الوظيفة، وهي القيام أو عدم القيام بفعل ما أثناء الاضطلاع بالوظيفة بغية الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، وهو ما قد جرمه المشرع الليبي بالفعل في نص المادة 30 من قانون الجرائم الاقتصادية، في حين جرمت المادة 20 منها تعمد الموظف العمومي الإثراء غير المشروع بمعنى زيادة ممتلكاته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع، وهو ما تصدى له المشرع الجنائي الليبي في قانوني من أين لك هذا والتطهير.

ومن نافلة القول أن جرائم الفساد جرائم ذات نتيجة مادية وهي الضرر الذي

(1) يمكننا التمثيل على هذا النوع من الرشوات بكثير من الوقائع التي أشار إليها السيد عادل الحاسي «القنصل الليبي بمصر» على إحدى القنوات الليبية كاشفاً من خلالها عن وقائع فساد متورطة فيها الحكومتان الوفاق والمؤقتة وبعض أعضاء مجلس النواب

يصيب المصلحة العامة جراء السلوك المادي، وبالرغم من أن أغلب صور سلوكها إيجابية إلا أن المشرع حظر عديدا من صور الفساد السلبية، ولعل منها تقصير الموظف العام في حفظ أو صيانة المال العام المكلف بحفظه (المادة 15 من قانون الجرائم الاقتصادية).

ويلاحظ على المشرع الليبي توسعته لدائرة الحماية في مواجهة الفساد بحيث جرم كثيراً من السلوكات المرتبطة بسلوك الموظف المفسد؛ كتجريمه لفعل من يعرض على الموظف العام عطية أو حتى وعدا بعطية لاحقة، وإن لم يقبل منه ذلك (المادة 22 من قانون الجرائم الاقتصادية) بل إنه عاقب مجرد من أخذ العطية بقصد إيصالها للموظف مع علمه بأنها رشوة (المادة 26 من القانون سالف الذكر).

2- سن الجزاءات في مواجهة الفساد

تتعدد الجزاءات الجنائية المنصوص عليها في القوانين الليبية وصولاً لعقوبة الإعدام عن فعل التخريب العمدي للمنشآت النفطية أو إحدى ملحقاتها (المادة 4 من قانون الجرائم الاقتصادية)، بيد أن غالبية صور الفساد تواجه بالعقوبات السالبة للحرية التي تتراوح بين السجن والحبس حسب جسامة الضرر وخطورة الجاني، ولعل من المفيد أن ننبه المشرع الجنائي إلى تشكيك علماء السياسة الجنائية في نجاعة العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدى والدعوة لإيجاد بدائل مناسبة تتلافى عيوبها الكثيرة الذي يضيق المجال عن ذكرها⁽¹⁾، ومن البدائل المفيدة جداً للجاني في بعض جرائم الفساد وللمجتمع الليبي حالياً هي عقوبة العمل للمنفعة العامة.

كما يلاحظ اعتماد المشرع الجنائي على عقوبة الغرامة العادية والتي قد

(1) موسى إرحومة، الأحكام العامة لقانون العقوبات الليبي، الجزء الثاني، النظرية العامة للجزاء الجنائي (العقوبة والتدابير الاحترازية) ط2، 2017، جامعة البحر المتوسط الدولية. بنغازي، ليبيا. ص: 64.

تصل إلى خمسين ألفاً (قانون المصارف رقم 5 لسنة 2005) وتبدو هذه القيمة المالية للغرامة غير متناسبة وجسامة الضرر متى قدرت حصيلة جريمة الفساد بالمليارات، ولذلك يفضل تبني المشرع الغرامات النسبية إضافة إلى تأكيد رد المال وتعويض الدولة عن الأضرار التي لحقت بالمصلحة العامة، ونجد مثلاً على ذلك في نص المادة 9 من قانون الجرائم الاقتصادية (غرامة ألف دينار ولا تزيد على قيمة الضرر والتعويض عن الأضرار الناجمة بالمال العام أو المصلحة العامة)، كما نصت على ذلك المادة 35 من القانون سالف الذكر (يحكم على الجاني... بغرامة تعادل ضعف ما هرب أو اختلس أو طلب أو قبل أو وعد به أو عرض عليه أو حصل عليه أو استولى عليه أو أرغم غيره على إعطائه، ومصادرة أو رد المبالغ التي حصل عليها بسبب ارتكابه الجرائم المبينة في المواد المشار إليها في هذه المادة). وقد وردت العقوبة التكميلية برد الأموال في أكثر القوانين التي تجرم صور الفساد ومنها: قانون رقم 3 لسنة 1985 من أين لك هذا، فقد أوجبت المادة السادسة منه رد الأموال للخزانة العامة، وقانون رقم 10 لسنة 1994 بشأن التطهير، فقد نصت المادة الخامسة عشرة منه على وجوب قضاء المحكمة برد الزيادة في الأموال التي يثبت أنها كسب غير مشروع وتصبح حقاً للخزانة العامة.

وحرص المشرع الليبي على ذكر عديد العقوبات التبعية ومنها: الحرمان من الحقوق المدنية (المادة 36 من قانون الجرائم الاقتصادية/ المادة 1 من قانون 22 لسنة 1985 بشأن محاربة إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والانحراف بأعمال التصعيد الشعبي/ المادة 24 من قانون 10 لسنة 1994 بشأن التطهير)، نشر الحكم على نفقة المحكوم عليه (المادة 25 من قانون التطهير 10 لسنة 1994)، عدم الصلاحية للشهادة أمام القضاء وعدم الصلاحية لتولي شؤون الوصاية والقوامة وعدم الصلاحية لتولي أي وظيفة أو البقاء فيها وعدم منحه لشهادة حسن سيرة وسلوك (المادة 24 من قانون رقم 10 لسنة 1994 بشأن التطهير).

ولم يغفل عن سن عديد من الجزاءات الاحترازية: المصادرة في بعض الحالات المشروطة، والتجميد والحجز والتحفظ، وقفل المصرف المركزي لحساب المصرف

المخالف، وسحب الترخيص وغلق المنشأة بالنسبة إلى الأشخاص الاعتبارية، ومن بين التدابير اللافتة في القانون الليبي؛ أن يترتب على صدور حكم نهائي بالإدانة وضع من تمت الوساطة أو المحسوبة لمصلحته في آخر قائمة المستحقين كما يحكم باسترجاع ما حصل عليه من منافع أو خدمات بسببها (المادة 25 من قانون رقم 10 لسنة 1994 بشأن التطهير).

ومن بين التدابير الاحترازية الخطيرة في مواجهة الفساد المالي والإداري والسياسي ما قرره المجلس الانتقالي في قانون رقم 36 لسنة 2012م بشأن إدارة أموال بعض الأشخاص وممتلكاتهم، في ليبيا وخارجها، وأبناء وأزواج الأشخاص الطبيعيين منهم، والذي أدرج جداول بأسماء هؤلاء الأشخاص وتلك الأموال، مع تفويضه للسلطة التنفيذية ممثلة في مجلس الوزراء بإضافة أشخاص أو أموال لم تشملهم تلك الجداول، وبالرغم من الطعن في هذا الحكم بعدم الدستورية لتعارض ما يحتويه من أحكام مع حقوق ومبادئ دستورية أصيلة إلا أن الدائرة الدستورية في المحكمة العليا رأت غير ذلك⁽¹⁾، وهو ما أظنه ما قد جانب الصواب فيه، فالقانون قد تمادى في الاعتداء بدون حكم قضائي على أموال وممتلكات المشتبه بهم (الحاليين والمحتملين) إلى درجة إجازته للحارس العام أن يبيعها بإذن من وزير العدل (المادة الرابعة منه)، ولذلك لا يُعد من حسن السياسة الجنائية نص القوانين الجنائية على حق الدولة في تتبع المال في أي يد كانت ولو انتقل لذمة غير ذمة الجاني؛ لأنها وإن كانت ناجعة في الحد من الفساد وفي التقليل من مضار المصلحة العامة، ولكنها مهددة بالقضاء بعدم الدستورية لأن هذه النصوص تُعد مخالفة لمبدأ شخصية العقوبة.

ومن الملاحظ أن المشرع قد تبني سياسة جنائية رشيدة مفادها تبني المشرع لفكرة العفو من العقاب إذا قام الجاني بالإبلاغ عن جريمة غسل الأموال قبل

(1) المحكمة العليا، جلسة 2012/12/23م، طعن دستوري رقم 59/12ق. شبكة قوانين الشرق

<https://www.eastlaws.com/Default.aspx>

اكتشافها من الجهات المختصة (المادة 5 من قانون 2 لسنة 2005 بشأن غسل الأموال)، ولعل في تعميم هذه السياسة على صور جرائم الفساد الأخرى فيه من الفوائد الاقتصادية الكثير بما يحقق المصلحة العامة للدولة الليبية محل الحماية الجنائية، قبل اكتشافها من الجهات المختصة.

ثانياً: السياسة الإجرائية لمكافحة الفساد

تعامل الجهات القضائية مع الصور الإجرامية للفساد محفوف بالمصاعب؛ وذلك يرجع لعوامل كثيرة لعل أهمها ما تتميز به جرائم الفساد من خصائص تتعلق بجانيها وبضحيته وبظروف ارتكابها؛ فالجاني في جرائم الفساد موظف عمومي يرتكبها مستفيداً من سلطاته الفعلية وامتيازاته القانونية بما يمكنه من توفير غطاء لجريمته فهي من جرائم ذوي الياقات البيضاء المتمتعين بميزات الجاني القوي في مواجهة جهات الرقابة والتحري، لا سيما مع وجود الكم الهائل من الحصانات التي تعيق حرية النيابة في رفع الدعوى أمام القضاء والتي يحرص القطاع الواسع من موظفي الدولة على الدفع بها في مواجهة أي إجراء يراد به كشف وقائع الفساد ويساعدهم على ذلك التناقض بين قواعد القانون الجنائي المجرمة لصور الفساد فيما يتعلق بقيود الأذن والطلب والشكوى؛ فحين يستلزمها البعض (المادة 10 من قانون الجرائم الاقتصادية) يرفعها عن النيابة العامة البعض الآخر (المادة السابعة من قانون 23 لسنة 1985 من أين لك هذا/ المادة الثامنة عشرة من قانون 10 لسنة 1994 التطهير).

كما أن جرائم الفساد ضحيتها ليس شخصاً طبيعياً؛ فهي تقع في الغالب على شخص اعتباري «الدولة ومرافقها وأموالها» وهذا يضعف أحياناً من الحافز الفردي على الملاحقة لغياب الأذى المباشر الناشئ عن الجريمة ويلقى بالعبء كله على جهات الرقابة والتحري. مما يميز جرائم الفساد أيضاً أنها جرائم مخبوءة عصية عن الكشف والضبط، ولعل أغلب حالاتها ترتكب في الكتمان وتنتهي

لجرائم الرقم الأسود الذي لا يظهر في الإحصائيات⁽¹⁾، وبشأن إثباتها سنجد معضلة حقيقية، وهي مشكلة عدم إفشاء سر المهنة حيث إن مقدم البلاغ غالباً ما يكون موظفًا عامًا في إحدى المؤسسات التي يمارس داخلها الفساد، وبفرض أن كان مقدم البلاغ مواطنًا عاديًا، فالوضع لا يقل خطورة، وهذا يجعل الكثير يحجم عن القيام بالإبلاغ بذلك لعدد من الصعاب التي تحيط بهذا الإجراء، لعل أهمها تحوله إلى متهم في جريمة البلاغ الكاذب أو جريمة التشهير، ما لم يقدّم الدليل على صحة ما أسنده أو شهر به في مواجهة من يدعي فساده (المادة 440 من قانون العقوبات) ولعلها الحالة الوحيدة التي ينتقل فيها عبء الإثبات من عاتق النيابة إلى عاتق المتهم. ومن الظلم أن يطلب من المواطن مستندات ووثائق تثبت فساد بعض الأشخاص لا سيما النافذين في الدولة.

وفيما يتعلق بالآليات الإجرائية لمكافحة الفساد يثار تساؤل حول مسألتين تتسمان بالفاعلية في مواجهة الفساد: الأولى محلية تتعلق بكفاءة الأجهزة الرقابية الكاشفة عن الفساد، والثانية دولية تتعلق بسبل مواجهة الفساد العابر للناطق الإقليمي للإجراءات الجنائية الليبية.

1. مدى كفاءة وكفاءة الأجهزة الرقابية المحلية

تتعدد الجهات الرقابية المعنية بمكافحة الفساد ومن بينها:

- مركز الرقابة على الأدوية والأغذية، وجهاز المخابرات العامة وجهاز الأمن الداخلي، ومصلحة الضرائب، ومصلحة الجمارك الليبية، وهيئة الرقابة الإدارية المنظمة بقانون 20 لسنة 2013م.

(1) مشكلة الإحصائيات هذه رتبته إشكالية لا تقل تعقيداً؛ فقد سببت في ظهور نتائج خطيرة حسب توثيق الجرائم بعد اكتشافها فعندما يحدث تباين في الإحصائيات، قد يقوم العلماء بتفسيره ويجنحون إلى تفسيرات غاية في الخطورة؛ مثلاً في دراسة جغرافية (الحداد سبق الإشارة إليه) ربط بين الفساد وبين النطاق الجغرافي المرتكب فيه، فالفساد أكثر في الشرق عن الغرب، وهذا يمكن تفنيده بسهولة بأن تلك الإحصائيات قد تكون غير دقيقة وينتاجها التظليم أو الرقم الأسود.

• وحدة المعلومات المالية بإدارة الرقابة على المصارف والنقد التابعة للمصرف المركزي ووحداتها الفرعية التابعة لها بالمصارف العاملة في الدولة والمنشأة بموجب بالقرار رقم 40 لسنة 2002م⁽¹⁾، تتولّى رصد ومتابعة كافة العمليات والصفقات التي يُجرىها المصرف أو المؤسسة المالية، أو المتعاملون مع المصرف أو المؤسسة المالية، والتي يُشتبه في علاقتها بصفقات غير مشروعة أو عمليات غسل أموال، أو العمليات المتعلّقة بإيداع أو تحويل أموال مجهولة المصدر، كما تتولّى هذه الوحدات الفرعية الإبلاغ عن المعلومات أو البيانات التي تتّصل بهذه العمليات إلى وحدة المعلومات المالية بمصرف ليبيا المركزي. كما تعد اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والمنشأة بموجب المادة 13 من القانون رقم 2 لسنة 2005م بشأن مكافحة غسل الأموال أداة رقابية.

• ديوان المحاسبة المعاد تنظيمه بالقانون رقم 19 لسنة 2013م والمعدل بالقانون رقم 24 لسنة 2013م، ولعل من المهم أن نذكر بأن القانون في المادة الثالثة منه، لا يمنح 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 أخذت قرضاً من الدولة واشترط في عقد القرض إخضاعها لديوان المحاسبة، كما أن القانون لا يجيز لديوان المحاسبة الرقابة على مجلس النواب وذلك حسب بيان رسمي للديوان بمدينة البيضاء بتاريخ: 2018/10/17م، بل إنه يسلب منه كل اختصاصات التحقيق، فنص القانون يلزمه في المادة 27 منه بإحالة الواقعة للرقابة

(1) أخذين في الاعتبار توجهات مصرف ليبيا المركزي المحالة إلى المصارف وفق قرار محافظ مصرف ليبيا المركزي رقم 40 لسنة 2002 والصادر بتاريخ 2002/05/28 بشأن إنشاء وحدة المعلومات المالية بمصرف ليبيا المركزي والموضحة في المنشور رقم (1) لسنة 2002 بشأن إجراءات مواجهة غسيل الأموال. والرسالة الدورية رقم 2009/20 المؤرخة في 2009/02/05 المتعلقة بإحالة قرار محافظ مصرف ليبيا المركزي رئيس اللجنة الوطنية لمكافحة غسيل الأموال رقم (2) لسنة 2008 الصادر بتاريخ 2008/12/16 بشأن تنظيم الوحدات الفرعية للمعلومات المالية.

الإدارية أو النيابة العامة، إذا ما تبين مخالفة إدارية أو جنائية، وقد حدث ذلك حيث بلغ إجمالي ما تم إحالته لهيئة الرقابة الإدارية (239) قضية في حين بلغ إجمالي ما تم إحالته للنياية العامة (42) قضية وهناك عدد (25) قضية قيد الإحالة لسلطات التحقيق⁽¹⁾.

ولعل ما يجدر التنويه به في هذا القانون هو نصه في المادة 26 منه على عدم تساقط جرائم الفساد بالتقادم، ونصه في المادة 22 منه على حماية الشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد، منحه موظفي الهيئة صفة مأموري الضبط القضائي في المادة 5 منه وتأكيد صلاحياتهم بالاطلاع على دفاتر المشتبه به، كما لهم الحصول على المعلومات والاستعانة بالخبراء، ولهم حق الاطلاع على كافة المستندات حتى السرية، ولهم حق استدعاء من يرون لزوماً لسماع أقواله.

- هيئة مكافحة الفساد، المنصوص عليها في قانون 63 لسنة 2012م ألغي بقانون 11 لسنة 2014م المنشئ للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وقد أوقفت عن العمل بموجب قرار رقم (119) لسنة 2017م بشأن إيقاف بعض الموظفين بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، عن العمل، احتياطياً لمصلحة التحقيق.

ولعل من المؤسف القول إن هيئات مكافحة الفساد ومنذ إنشائها في 2012م⁽²⁾ قد صرفت لها ميزانيات كثيرة، وقد اتهم الكثير منها بالفساد ولم تتمكن من تحقيق أي إنجاز مفيد في أي ميدان من ميادين مكافحة الفساد؛ حيث أتهمت الهيئة الأولى بالفساد في تفعيلها بمخالفة للقانون وبدون أداء القسم الدستوري أمام السلطة التشريعية وكذلك بتعيين موظفين بقرارات باطلة ومخالفة للقانون وصرف الميزانية

(1) <https://www.libyaakhbar.com/libya-news/775083.html>

(2) تجدر الإشارة إلى أنه في 2010م قد طرح مشروع قانون إنشاء هيئة وطنية للشفافية في ليبيا مستقلة وتتبع مباشرة السلطة التشريعية، ورفضت جهات رسمية ذلك وتحول القانون إلى مجرد مشروع لتعزيز النزاهة وتشرف عليه اللجنة الشعبية العامة الحكومة ومجلس التطوير الاقتصادي بالتعاون مع الأمم المتحدة.

المعتمدة والتي تقدر بخمسة وأربعين مليون دينار وتبديدها بدون وجه حق، وقد أمر القائم بأعمال النائب العام بتجميد حساب الهيئة لحين معالجة الموضوع تشريعياً حفاظاً على المال العام⁽¹⁾، أما الهيئة الثانية فقد شُكلت عن طريق رئيس مجلس النواب الليبي بإصداره قراراً فردياً رقم (65) لسنة 2014 بإعادة تسمية رئيس وأعضاء هيئة مكافحة الفساد المنشأة بقانون رقم (63) لسنة 2012. الملغى بحكم القانون رقم 11 لسنة 2014م بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. وهذا دعا جمعية الشفافية الليبية (منظمة مدنية تأسست في 2011) للطعن في القرار أمام القضاء الإداري بدعوى مقيدة بالسجل العام تحت رقم (2015/217م)، وحكمت المحكمة يوم الاثنين الموافق 24/4/2017 ببطالان وإلغاء قرار رئيس مجلس النواب الليبي رقم 65 لسنة 2014 بشأن تسمية رئيس وأعضاء هيئة مكافحة الفساد، في حين أتهمت الهيئة الثالثة بأنها تستند إلى قرار من رئيس حكومة الوفاق وهو قرار منعدم لصدوره من غير ذي صفة فقرارها لم يصدر عن السلطة التشريعية في البلاد (مجلس النواب، المؤتمر الوطني) وهذا مخالف للقانون رقم 11 لسنة 2014م بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وهذا دعا جمعية الشفافية الليبية للتصدي مرة أخرى والتوجه، وبناء على ذلك أصدرت إدارة القانون في طرابلس فتوى تؤكد فيها شغور منصب رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد منذ صدور القانون رقم 11 لسنة 2014م واختصاص السلطة التشريعية وحدها بالتعيين وبأن السيد نعمان محفوظ الشيخ مغتصب للسلطة، وذلك في كتاب رئيس إدارة القانون المؤرخ بتاريخ 2017/11/23م ذي الرقم الإشاري (198/13/1)⁽²⁾. وبذلك يستبان وأد هذا الكيان الذي كان من المأمول تصديده للفساد الليبي.

(1) ووجه خطاب إلى رئيس المؤتمر الوطني العام رقم (1085) المؤرخ 2015/3/4 يؤكد فيه إلغاء صفة رئيس ونائب وأعضاء هيئة مكافحة الفساد وصفة اللجنة التسييرية للهيئة المنشأة بقانون رقم (63) لسنة 2012م، وانتهى في كتابه إلى سرعة إصدار قرار بتسمية الرئيس والوكيل والأعضاء الأربعة وفقاً لما نص عليه القانون (11) لسنة 2014 وذلك لممارسة الهيئة لمهامها في مدينة سبها.

(2) أسهبت السيدة آمال بوقعيقص نائب رئيس الهيئة المشكلة بقرار رقم 56 لسنة 2014م الصادر عن مجلس النواب الليبي في شرح خلفيات هذا الفساد الداخلي لهيئات مكافحة الفساد في المقابلة التي أجرتها معها الباحثة في بنغازي بتاريخ: 2018/12/31م.

ومما يعرقل المواجهة الفاعلة إجرائيًا انعدام التعاون بين الجهات المعنية، فعلى سبيل المثال يؤكد رئيس وحدة المعلومات المالية في مصرف ليبيا المركزي أن عملهم يذهب هباء منثورًا لأنهم يكتبون مجرد تقارير لا فاعلية لها، وهذه التقارير ليست أدلة لأنهم ليسوا مأموري ضبط قضائي، تذهب للنائب العام باعتبار أن الوحدة غرضها مساعدة الجهات القضائية، ولكن ما يحدث في الواقع أن قانون الجمارك نص على التصالح وحينما تحدث تسوية بين المتهم ومصلحة الجمارك وتذهب التسوية إلى النائب العام يقرر بالأول وجه لإقامة الدعوى⁽¹⁾.

ومن هنا يطرح التساؤل عن جدوى ضم كل هذه الجهات الرقابية في جهة رقابية واحدة أو على الأقل تكون هناك جهة رقابية مركزية تتبعها كل الجهات الرقابية النوعية، المركزية في الرقابة أمر محمود من حيث مركزية الخطط ومركزية المعلومات ووحدة الإجراءات.

وفيما يتعلق بجهات التحقيق والمحاكمة فقد انتهج المشرع الليبي سياستين مختلفتين؛ فتارة جعل مكتب الادعاء الشعبي مختصا دون غيره بالتحقيق والتصرف في بعض جرائم الفساد ومحكمة الشعب تختص دون غيرها بالفصل في الدعاوى الناشئة عن بعض جرائم الفساد وذلك وفقًا لما يقرره قانون التطهير (المواد 28 و29 منه) وتارة أخرى أوكل الاختصاص للنياحة العامة والقضاء العادي.

ولعل من الملاحظ أن النياحة العامة والقضاء العادي ليستا بالكفاءة والكفاية اللازمة سواء من حيث قلة الخبرة المالية والاقتصادية أو من حيث التراكم القضائي، ولذلك قد يكون من الجيد أن تطرح المسألة للمشاركة المجتمعية وللمختصين من القانونيين والحقوقيين لمناقشة مدى جدوى ونجاعة إيجاد نياحة مختصة (نياحة جرائم الفساد) وقضاء متخصص (دوائر للبت في قضايا الفساد في محاكم الاستئناف).

(1) رئيس وحدة المعلومات المالية بمصرف ليبيا المركزي، مداخلة في مؤتمر مكافحة الفساد في ليبيا، أقامه مركز البحوث والاستشارات بمدينة البيضاء 2017/11/4.

2. سبل مكافحة الفساد العابر للحدود: الإقرار بأن الفساد جريمة متفלתة من قبضة السلطات المحلية يلزم المشرع الجنائي بالبحث عن آليات دولية تساهم في حسن سير العدالة الجنائية في مواجهة هذه الجريمة الخطيرة، ومن بينها التبادل الدولي للمعلومات والاعتراف بحجية أحكام وأوامر القضاء الأجنبي حسب الاتفاقيات الدولية وتبني مفهوم جديد للولاية القضائية يتجاوز مبدأ الإقليمية، وتتبع الأموال الناتجة عن جرائم الفساد، وقد تبني القانون الليبي بعض هذه الآليات في المادة الخامسة عشرة من قانون غسل الأموال رقم 2 لسنة 2005، بيد أن للتعاون الدولي ثلاثة مستويات: مجال المساعدة التقنية لمنع الفساد، ومجال التحقيقات المدنية الإدارية، ومجال التحقيقات الجنائية، ويمكن تصور أمثلة لا تحصى على أوجه المساعدة المختلفة، نقل الأشخاص والتعاون في الإجراءات وتسليم المتهمين أو المحكوم عليهم مثلاً، ولا تستثني المساعدة القانونية إجراءات الاستدلال أو التحقيق والمحاكمة، وفي جميع أنواع المساعدة القانونية تواجهها تحديات تحد من فاعليتها ومنها: أهمية المعلومات وحساسيتها وسريتها في مجال مكافحة الفساد وأيضاً حماية الشهود والخبراء وتعذر حضورهم ومدى إمكانية شهادتهم. وفي هذا المجال قد يمثل الاعتماد على التقنيات الحديثة مثل المحاكمة عن بعد وسماع الشهود عن بعد حلاً مثاليًا.

الجزء الثالث: آليات علاجية ووقائية لمكافحة الفساد

ولعل من المناسب أن نخصص هذا الجزء لتصورات عملية لسياسات رشيدة تتصدى للفساد في المرحلة الحالية من عمر الدولة الليبية سواء كانت سياسات عامة أو متخصصة: تشريعية أم تنفيذية (محلية ودولية) أم رقابية، يستحسن أن يعمل عليها جميعاً بالتزامن في مسارات متوازية فيما يمكن وصفه بالخطّة الشاملة لمكافحة الفساد:

أولاً: السياسات الدستورية والتشريعية لمواجهة الفساد

يلزم الدولة الليبية أن تعتنق النظام الديمقراطي وآلياته كافة؛ لأن الاستبداد سبب للفساد والمؤشرات العالمية تؤكد أن نسبة الديمقراطية وأدواتها تقلل من الفساد، كما يلزم تبني التوجه الاقتصادي الحر القائم على تنوع الاقتصاد والشراكة الحقيقية الفاعلة بين القطاع الخاص والعام. ونوصي باعتماد التوجه القائم في مشروع الدستور 2017 فيما يتعلق بمكافحة الفساد على أن يتضمن نصاً صريحاً لحق المواطن في مؤسسات دولة نزيهة خالية من الفساد، كما يجدر تضمين الدستور حظراً على المشرع الليبي عن منح الحصانات التشريعية بأنواعها: الطلب والأذن وغيرهما مما يعد قيوداً على حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى الجنائية عن جرائم الفساد، سواء ارتكبت من موظفي الخدمة العامة المعيّنين أو المنتخبين من كبار المسؤولين ومن بينهم رئيس السلطة التنفيذية وأعضاء الحكومة والمجالس التشريعية وأعضاء السلطة القضائية⁽¹⁾.

كما يلزمها أن تفي بالتزاماتها المترتبة على مصادقتها على اتفاقية مكافحة الفساد وتدخل تعديلات جوهرية على منظومتها التشريعية بالخصوص. يلزم المشرع الليبي تعديلاً يقضي بمد سريان القانون الجنائي الليبي على جرائم الرشوة الدولية التي تقع من الموظفين العموميين الأجانب أو موظفي المؤسسات الدولية إضراراً بمصالح ليبيا أو بمصالح أحد المواطنين الليبيين ومد الولاية القضائية الليبية لملاحقة مرتكبي هذه الجرائم عند وقوعها في الخارج، يلزم النص صراحة على تجريم رشوة الشخص الاعتباري، ويلزم النص على سريان نص تجريم الرشوة على أفعال التابعين للقطاع الخاص.

(1) أشار السيد خالد الشريف للكم الهائل من القيود الإجرائية المتضمنة في القوانين الليبية؛ سواء في قانون الشرطة (10) لسنة 92م وحتى الجديد 6 لسنة 2018م) أو قانون الحرس (1 لسنة 2016م) أو قانون المخابرات (7 لسنة 2012م) أو قانون المحامين (3 لسنة 2014م) أو المصارف (1 لسنة 2005) أو التعليم (18 لسنة 2010م) أو المفوضية (3 لسنة 2012م) أو الهيئات القضائية (6 لسنة 2006). أما الوزراء ورئيس الوزراء فيستندون إلى الحصانات المنصوص عليها في القانون رقم 1 لسنة 1375 ور بشأن أمناء اللجان الشعبية.

ومن الجيد التوسع في العقوبات المالية دون العقوبات السالبة للحرية؛ لأنها أوجع من حيث معاملتها للجاني بعكس المقصود من الجريمة: ألا وهو إثراء الذمة المالية له. عقوبة الرشوة يجب أن تكون غرامة نسبية مثلاً 30% من قيمة الرشوة، ومن جهة أخرى نرى في الجزاءات التبعية خاصة نشر الحكم وسيلة رادعة للجاني ولغيره ممن تسول له نفسه الاعتداء على الأموال العامة للدولة.

ويلزم التدخل التشريعي السريع لحظر كل تلك الصور الخارجة عن دائرة التجريم، وضم شتات كل النصوص المتعلقة بصور جرائم الفساد الواردة في قوانين المتفرقة في تشريع عام تحت مسمى «قانون مكافحة الفساد». ومن التدابير الردعية أن يعلم الجاني بأن جريمته لن تسقط بالتقادم ولذلك نشيد بموقف قانون العفو 6 لسنة 2015 الصادر عن مجلس النواب حيث استثنى جرائم الفساد من العفو العام.

ونؤكد أن قانون العدالة الانتقالية رقم 29 لسنة 2013م حين نص على ركيزة الإصلاح المؤسسي، كان يجدر به الإشارة إلى مكافحة الفساد؛ لأن محاربة الفساد آلية من آليات العدالة الانتقالية⁽¹⁾، ويدعم هذا المطلب التشريعي إجماع الليبيين على ضرورة إبعاد من تثبت مساهمته في فساد سياسي أو مالي أو إداري⁽²⁾.

ويجب اعتماد مبدأ الشفافية في جهات العمل ومؤسسات الدولة، وهنا يجب التركيز على وجوب إصدار قانون يضمن حق الحصول على المعلومة ليترجم الوعي الدستوري المعبر عنه في مشروع الدستور الليبي 2017م حيث نص في المادة 46 منه على أن تضع الدولة التدابير اللازمة للشفافية وتضمن تلقي ونقل وتبادل المعلومات والاطلاع عليها، ومن الجدير أن نذكر بأن الشفافية تنصرف فيما يتعلق بالتشريعات لوضوحها وموضوعيتها واستقرارها ومرونتها وتطورها تبعاً لتغيرات

(1) آمال بوقعيقيص، في مقابلة أشير إليها سابقاً.

(2) «نتائج المسح الوطني الشامل حول الدستور، مركز البحوث والاستشارات . جامعة بنغازي، فبراير . مارس 2013م. ص: 86.

الظروف المحيطة بها السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية أو الثقافية أو التكنولوجية.

كما ندعو المشرع الجنائي إلى تضمين نصوصه العقابية نص يجرم اغتيال الشخصية⁽¹⁾، ويلزم المشرع الليبي إيجاد نظام لحماية الشهود والمبلغين عن الفساد⁽²⁾، كما يلزمه تجريم الاعتداء عليهم ومواجهته جزاء حقيق بجناية جسيمة سواء الاعتداء عليهم بأي وسيلة بما فيها التهديد والترهيب⁽³⁾، والإعفاء من العقاب لمن تورط في الفساد ثم بلغ عنه، وكذلك توفير مكافآت لبعض الشهود⁽⁴⁾.

ثانيًا: الآليات التنفيذية للتصدي لظاهرة الفساد

بالإمكان تصور حزمة من السياسات التنفيذية المساعدة على مكافحة الفساد، مناهجها إرادة سياسية تضع رؤية واستراتيجية بشأن مكافحة الفساد. ومن صورها؛ توحيد مؤسسات الدولة الليبية لا سيما السيادية والمالية، العمل على الإصلاح المالي داخل المؤسسات المالية والشركات يكون من خلال تفعيل دور الجمعيات العمومية ومجالس الإدارة والجهات والمكاتب الرقابية، تحسين السياسات الإدارية وتحديث الجهاز الإداري وزيادة دخول الموظفين، وتحقيق

(1) على غرار نص المادة 23 من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني «كل من أشاع أو عزا أو نسب دون وجه حق إلى أحد الأشخاص أو ساهم في ذلك بأي وسيلة علنية كانت أي من أفعال الفساد المنصوص عليها في المادة (5) من هذا القانون أدى إلى الإساءة لسمعته أو المس بكرامته أو اغتيال شخصيته عوقب بغرامة لا تقل عن ثلاثين ألف دينار ولا تزيد على ستين ألف دينار».

(2) أسوة بنظيره الأردني الذي نص في المادة 23 من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006م. الجريدة الرسمية الأردنية العدد 4794، ص: 4534، المعدلة بالقانون رقم 10 لسنة 2012م المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 5151.

(3) أسوة بالمشرع الجزائري في نص المادة 45 من قانون رقم 01.06 بشأن الوقاية من الفساد ومكافحته، ط: 1. د. و. أ. ت 2006.

https://droit.mjjustice.dz/loi_prev_lut_corrupt_ar.pdf

(4) المشرع العراقي قرر مكافآت تصل إلى مليون دينار عراقي عن الإذلاء بمعلومات عن الفساد المالي والإداري وذلك في قانون مكافأة المخبرين رقم 33 لسنة 2008. المنشور في: المصدر الوقائع العراقية، رقم العدد: 4085، تاريخ: 2008/09/01، ص: 3.

العدالة الاجتماعية⁽¹⁾، ولا شك أن أعمال معايير الجودة وتقويم الأداء في مؤسسات الدولة سيكون مفيداً جداً. ولعل من لوازم الشفافية أن تنشر الدولة التحويلات التي تقدمها الدولة والاعتمادات وإيرادات النفط من خلال المؤسسة الوطنية للنفط ونشر كل المعاملات التعاقدية الاستثمارية بشأن الإعمار والتعمير التابعة للدولة ولكل المنظمات التي تعمل لدعم مؤسسات الدولة « البلديات، الجامعات.. إلخ»، وإصلاح الجمارك وتحسين نظام الضرائب ومنح التقدير الشخصي لجابي الضرائب ومحاولة تبسيط إجراءاتها، وضبط التعاقدات⁽²⁾ والإفصاح عن الممتلكات، وكل ما سبق من سياسات يجب أن يسري حتى على القطاع الخاص، ولعل رفع الدعم عن المحروقات والسلع الأساسية واستبداله بدعم نقدي لمن يستحقه سيمثل سياسة فعالة في الحد من صور كثيرة للفساد

وعلى المستوى الإداري لا بد من دراسة اللوائح والأنظمة والقرارات لإدخال التعديلات المناسبة عليها، وتصميم الإجراءات الإدارية المبسطة والمنجزة لمعاملات المواطنين، وإدخال الميكنة وصولاً للإدارات الإلكترونية، ومن المهم أن تعزز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين الموظفين العموميين، كما يجب احترام الملاك الوظيفي في المؤسسات الإدارية وأن تعمل الدولة على تطبيق مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشفّر والسليم للوظائف العمومية، ولها أن تسترشد في ذلك بالمدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين المعتمدة منذ 1996م. كما أن إعلانها لهم دورياً من الآليات الناجعة في مكافحة الفساد الإداري. ومن المهم أن تفرض الرقابة على كبار الموظفين والوزراء والبرلمانيين. ومطالبتهم بتقارير دورية عن ممتلكاتهم وما تحت أيديهم من عهد أمر غاية في الأهمية، ولا بد من

(1) Edgardo Buscaglia and Jan Van Djik. controlling organized crime and corruption in the public sector. united nations crime prevention and criminal justice office, 2004.

(2) من المفيد الاسترشاد بالتحذيرات عن الاحتيال والفساد في العقود الصادرة عن المنظمات الآسيوية لهيئات الرقابة العليا (الأوسوي) ط 3 ترجمة: قسم الترجمة. إدارة التدريب والمنظمات الدولية. ديوان المحاسبة. دولة الكويت، ص:48

تفعيل الأجهزة الرقابية الداخلية (مراجع «مراقب» داخلي)⁽¹⁾ والخارجية (مفتش) على المؤسسات الإدارية والمالية، ودراسة رواتب وأجور العاملين بالدولة وإجراء تعديلات لازمة على درجات الرواتب بما يتناسب ومستويات المعيشة وظروف السوق من أجل تحقيق الحياة الكريمة للموظفين، بالإضافة إلى الجزاء الإيجابي من خلال الثواب والمكافأة للموظف النزيه تدعيمًا لفكرة التشجيع على النزاهة على المستوى الفردي والجمعي. وهذا الجزاء قد يكون على شكل حوافز أو بوصفه الموظف المثالي في مسابقة دورية، كما يجب أن توضع قيود على الهدايا وغيرها من المزايا⁽²⁾.

ويؤكد بعض المتخصصين على ضرورة تنظيم دورات تأهيلية للموظفين في كافة الجهات للتعريف بأهمية الشفافية وماهيتها والعمل على تطبيقها لتصبح أحد المبادئ الأساسية لنجاح العمل الإداري في مختلف المجالات تعزيزًا للنزاهة⁽³⁾. ولعل التأكيد الدولي لاشتراط الشفافية والخضوع للمساءلة لتقديم أي خطط استراتيجية للدعم أو الشراكة مع الدولة الليبية يعزز سعي الدولة الليبية لتطبيقها⁽⁴⁾.

(1) قامت وزارة المالية والتخطيط بالحكومة الليبية المؤقتة بإصدار مدونة قواعد سلوك المراقب المالي بتاريخ 2017/1/1م.

<http://mofp-ly.com/documents/Mdoona.pdf>

(2) اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة البندقية) القائمة المرجعية لسيادة القانون «قائمة معايير سيادة القانون» ص: 42

www.venice.coe.int

(3) مهدي زايد جاسم، «دور الشفافية في الحد من الفساد المالي والإداري»، الحوار المتمدن، العدد 2702 في 7/9/2009م. متاح على الموقع:

<http://www.m.ahewar.org/s>.

(4) أعلنت مجموعة البنك الدولي عن استراتيجيتها لدعم ليبيا تركز على التعافي الاقتصادي وتحسين الأوضاع المعيشية لليبيين خلال ثلاث سنوات تبدأ من 2019/2/19م، وقد وردت الشفافية والخضوع للمساءلة مستلزمًا لتنفيذ هذه الاستراتيجية ولضمان نجاحها.

www.albankaldawli.org/

ثالثاً: الجهود الرقابية للفساد

لضمان تحقيق الضوابط المفروضة على السلطة السياسية يلزم إعادة هيكلة المؤسسات الرقابية والقضائية وتفعيلها، كما يجب ضمان استقلاليتها وحرية قراراتها من أنواع الإكراه المادي والمعنوي، مع ضرورة تطبيق الأحكام الإجرائية والموضوعية الخاصة بمكافحة غسل الأموال، ولعل في التركيز أن يكون على كل من: هيئة مكافحة الفساد، والرقابة الإدارية، وديوان المحاسبة، ولجان متابعة الهيئات الرقابية في المؤسسة التشريعية؛ من حيث الكادر البشري في هذه المؤسسات، بتأهيل الموجودين والحرص على اختيار الموظفين ذوي المؤهلات وذوي الكفاية العالية والأخلاق الكريمة، ومن الجيد أن تكون رواتبهم وحوافزهم مميزة سداً لذريعة الحاجة التي قد تفتح باب الارتشاء بصورة كافية. ومن المهم تأكيد ضرورة أن توضع لوائح مالية أو إدارية تنظيمية لهيئة مكافحة الفساد⁽¹⁾.

خلق آليات للإبلاغ عن الفساد وتطويرها: ومنها خطوط ساخنة محمية لتلقي البلاغات بدون السؤال عن هوية المبلغ على أن يتم الإعلان عنها بصورة واضحة للجمهور في وسائل الإعلام المختلفة⁽²⁾، وتفعيل دور منظمات المجتمع المدني وتمكينها من القيام بواجباتها انطلاقاً من شراكة حقيقية وفاعلة مع الجهات الحكومية، بحيث تتاح لها كافة المعلومات التي تعينها على النهوض بمسؤولياتها تحقيقاً للمصلحة العامة إدراكاً من الدولة لأهمية دورها الحيوي في ترسيخ مبدأ الشفافية من خلال ممارستها لمهامها الرقابية السابقة أم اللاحقة، وإشراكها في رسم السياسات وتنفيذ الخطط ووضع البرامج والفعاليات الرامية إلى مكافحة الفساد وتحقيق الإصلاحات المالية والإدارية، وتدريبها على رصد حالات الفساد وكيفية التصدي المدني له. ولعل من العملي أن يسمح لمؤسسات المجتمع المدني

(1) آمال بوقعيقيص في مقابلة سبق الإشارة إليها.

(2) أحمد زايد، عضولجنة الشفافية والنزاهة التابعة لوزارة الدولة للتنمية الإدارية، خلال تحقيق صحفي أجرته شيماء حمدي بتاريخ 2010/9/19 لليوم السابع المصرية

بأن تقدم شكوى وتكون صاحبة مصلحة في التبليغ عن الفساد تفعيلاً لدورها في المتابعة بل يمكنها أن تتابع إجراءات وتدابير استرداد الأموال والعائدات الناجمة عن جرائم الفساد، ومن جهة أخرى يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تضطلع بدور مهم في نشر هذه الثقافة بين أوساط المجتمع بشكل فعال من خلال تصميم برامج خاصة لتوضيح مضامين الفساد؛ مظاهره ومخاطره وآثاره وكيفية الوقاية منه ومكافحته، كما يمكنها تصميم برامج خاصة لآليات تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى المتعلقة بجرائم الفساد⁽¹⁾.

رابعاً: سبل التعاون الدولي بشأن مكافحة الفساد

من المبادرات الدولية التي تعين الدول على مكافحة الفساد: الاعتراف بحجية الأحكام والأوامر القضائية الصادرة من دول بينها اتفاقية تعاون قضائي أو وفقاً لقواعد المعاملة بالمثل، النص القانوني على التبادل الدولي للمعلومات بشأن جرائم الفساد، وتضمين المنظومة القانونية ما يسهل المساعدة القضائية بأنواعها المختلفة. ولعل أهمها الإنابة القضائية كآليات للتعاون الدولي، حيث يجب التركيز على مصادرة واسترداد متحصلات الفساد التي تهرب عبر الحدود. وهذا يتطلب التعاون الدولي الفعال. ومن المهم جداً تطوير مفهوم الولاية القضائية ذات المعيار الدولي⁽²⁾ خاصة مع تطور وتعدد وسائل الاتصالات الحديثة كالإنترنت وآلية التحويلات المصرفية الفورية، بحيث يشمل جرائم الفساد الممنهج وبحيث لا تحدها حصانة مسؤولي الدول، مع ضرورة إعداد قاعدة بيانات مركزية على المستوى الإقليمي والدولي لرصد تمظهرات ظاهرة الفساد⁽³⁾. ولعل من المفيد أن

(1) عبد الرحمن التميمي، «منظمات المجتمع المدني ودورها في مكافحة الفساد»، من بين ورقات العمل المقدمة في الورشة التدريبية «دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد» رام الله، فلسطين 2013/8/27م، ص: 13 من الورقة <https://www.pacc.pna.ps>

(2) <http://legal.un.org/ilc/reports/2016/arabic/chp11.pdf>

(3) المجتمع المدني في العالم العربي ودوره في مكافحة الفساد مشار إلى كتاب: نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، كتاب المرجعية، للمؤلف Transparency International المركز اللبناني للدراسات 2005. ص: 19 من الورقة <https://www.aman-palestine.org>

تقوم لجان مراجعة دولية أو مختلطة بمراجعة كل الأعمال والإجراءات الإدارية والمالية التي جرت في فترة الانقسام المؤسسي⁽¹⁾.

خامساً: السياسات العامة الواجب اتباعها

وحيث إن علة تجريم الفساد هي المصلحة العامة، والتي من أهم تجلياتها: نزاهة الموظفين العموميين، فهذا يفصح عن أن العلاج لن يكون بالقانون الجنائي فقط بل يلزم رؤية شاملة لظاهرة الفساد تبدأ بمعالجة اختلالات المنظومة القيمية للمجتمع الليبي وخلق ثقافة أساسها الوضوح والإفصاح وحرية التعبير والمساءلة، وخلق بيئة أكثر تحدياً للفساد، لذلك كان من الضروري ترسيخ وتعزيز مبدأ الشفافية بوصفه من أهم الوسائل لمكافحة الفساد، والوسيلة الناجحة لتطبيق هذا المبدأ هي التوعية والتثقيف عبر وسائل الإعلام وعبر المناهج الدراسية وكافة وسائل التثقيف المجتمعية. والشفافية ليست غاية بذاتها بقدر ما هي وسيلة تساعد على عملية المحاسبة والرقابة مما يحقق غاية النزاهة. الشفافية حق أصيل للمواطن تلتزم به الدولة تجاهه، وهي دلالة على رشد الحكم وديمقراطية الدولة.

ولعل من المهم أن نؤكد أن التعليم من سبل التنشئة الجديرة بتصحيح الانحراف في القيم الاجتماعية والفردية بحيث تعود الأمانة إحدى الفضائل السامية الجديرة بالتقدير والثناء وتعود العفة المادية والمعنوية ديدناً للأفراد والجماعات، ويحل على الفساد مقت عام واشمئزاز لدى الوسط الاجتماعي الليبي بحيث يقيم رذيلة تستوجب العار والذم، كما أن للتعليم دوراً في نشر الوعي بين المواطنين بحقوقهم الأصلية في الخدمة مجاناً بدون الوقوع فريسة ابتزاز الموظفين والاضطرار إلى رشوتهم.

من المفيد تضمين خطب الجمعة وخطب المناسبات الدينية الدعوة إلى نزاهة

(1) تمت الإشارة إلى البدء في تلك المراجعة فيما يتعلق بإجراءات مصرف ليبيا المركزي في الغرب والشرق في مقابلة كل من السراج والكبير وقد رحب بالخطوة المبعوث الأممي في ليبيا سلامة خلال إحاطته لمجلس الأمن بتاريخ: 2019/1/7.

العمل الإداري كونه وظيفة اجتماعية لخدمة المجتمع والحفاظ على المال العام، ويحذر إصدار فتاوى دينية تحرم مظاهر الفساد بالاستناد إلى آيات القرآن الكريم وسنة النبي المصطفى، وتفضح أساليبه وتنبيه لآثاره المدمرة للدولة والمجتمع، وذلك بغية تقوية الوازع الديني لدى المواطنين آلية الحماية المتبقية في غياب الوازع القانوني⁽¹⁾.

وحيث ندعو إلى أهمية وسائل الإعلام في كشف الفساد والفاستدين يثور سؤال قانوني مفاده إلى أي مدى تعطى وسائل الإعلام هذا الحق الرقابي والتوعوي في مقابل حماية النخب السياسية والاجتماعية من جريمة اغتيال الشخصية؟ حيث إن عمل الصحافة الاستقصائية خاصة والإعلام بصورة عامة إذا مورس بمهنية واحتراف واستند إلى وثائق مدعمة وبيانات وأدلة سيكون وسيلة رقابية وآلية ضغط. وفي الوقت ذاته لا تغيب الخشية من تحول هذه الآلية إلى عملية اغتيال الشخصية⁽²⁾ «لتدمير مصداقية وسمعة شخص طبيعي أو معنوي، وتستخدم فيها الإشاعات والادعاءات الكاذبة التي تتعلق بأمانته وأخلاقه، كما يتم فيها استخدام نصف الحقائق والروايات الملفقة وغير المثبتة، وتكال له تهم الفساد المالي والإداري كل ذلك لتصفية الخصم سياسياً واجتماعياً في الحياة العامة»⁽³⁾، ولذلك يلزم أن تضمن الدولة الحرية والاستقلال لوسائل الإعلام وتضمن سلامة العاملين فيه من أنواع الإكراه المادي والمعنوي، مع وجوب تأكيد ضرورة إلزام العاملين في السلطة الرابعة بميثاق أخلاقيات المهنة من خلال نقاباتهم المسؤولة عن مدى نزاهتهم صدقيتهم.

(1) عباس حمزة نزال، «دور المؤسسة الدينية في مكافحة جرائم الفساد»، مجلة القادسية للعلوم الإنسانية، كلية الآداب جامعة القادسية 2017م

<http://qu.edu.iq/repository/wp-content/uploads/2017/06>

(2) أشار السيد عقيلة صالح رئيس مجلس النواب لظاهرة اغتيال الشخصية في المقابلة التي أجرتها الباحثة معه في مدينة القبة بتاريخ: 2019/1/24م

(3) عارف بني، «اغتيال الشخصية» 2018م، المقر الأردنية

<https://maqar.com/201822/08/>

وأخيرًا لا يفوتنا تأكيد أهمية المراكز البحثية والمؤسسات الأكاديمية، من حيث وجوب توجيه الدراسات والأعمال البحثية والنشاطات الأكاديمية لدراسة ظاهرة الفساد ولتقديم رؤية شاملة لمكافحته ووضع خطة استراتيجية قصيرة ومتوسطة وطويلة الأمد لمواجهته وللوقاية منه⁽¹⁾.

وإذا أخذنا مثلاً على زيادة اضطلاع المراكز البحثية الليبية بهذا الدور المهم؛ نجد أن مركز البحوث والاستشارات التابع لجامعة بنغازي وهو من المراكز الرائدة على مستوى الدولة الليبية، قد أقام في منتصف 2007 مؤتمرًا بعنوان «السياسات العامة» يُعده الكثيرون من أقوى المؤتمرات العلمية وأكثرها موضوعية في تلك الفترة ومع ذلك خلت ورقاته العلمية وتوصياته العامة من الإشارة لسياسات مكافحة الفساد بصورة مباشرة⁽²⁾. وهو ما يلاحظ على مؤتمر «إعمار ليبيا» المقام من المركز ذاته في أواخر 2012م⁽³⁾، على الرغم من أن موضوع المؤتمر وتوقيته كانا يستلزمان البحث في موضوعة الفساد بوصفه عائقًا أمام الإعمار الحقيقي للدولة الليبية، في حين نلمس تغييرًا ملحوظًا في 2017 حيث قرر المركز أن يخصص للفساد مؤتمرًا خاصًا بعنوان «المؤتمر العلمي الأول لمكافحة الفساد في ليبيا» وكانت كل محاوره تبتغي الوصول لتوصيات عاجلة ناجعة لمكافحة الفساد بوصفه عائقًا أمام «الإصلاح المؤسسي في ليبيا» وهو عنوان المؤتمر الذي قام به المركز في مطلع عام 2019 ولم تغب آليات مكافحة الفساد عن محاوره وتوصياته

(1) الملتقى الأول للمراكز البحثية الحكومية تحت شعار «تعزيز مشاركة المراكز البحثية في الحد من الفساد» عقد في 2017/10/24م مركز النهرين للدراسات الاستراتيجية بالتعاون مع هيئة النزاهة، العراق.

<https://www.alnahrain.iq/post/189>

(2) محمد زاهي بشير المغربي وآخرون، السياسات العامة، أبحاث مؤتمر السياسات العامة، بنغازي، 12 . 2007/6/14م مركز البحوث والاستشارات.

(3) عبد الله امحمد شامية، عبد الناصر عز الدين بوخشيم، «إعادة إعمار ليبيا رؤية من منظور التنمية المستدامة» أبحاث مؤتمر إعادة إعمار ليبيا، بنغازي، 2012م. مركز البحوث والاستشارات.

الخاتمة

تبين أن السياسة الجنائية للمشرع الليبي في الآونة الأخيرة قد اتسمت بالميل للقوانين الخاصة، وهذا رتب نوعاً من التشطي وعدم الاتساق الداخلي للقواعد الجنائية وعدم اتساقها خارجياً مع النظام القانوني العام للدولة الليبية، ومن الأمثلة الجلية على ذلك مكافحتها للإرهاب؛ فعلى الرغم من الصلة الوطيدة بين العنف الإرهابي والفساد حيث يكون كل منهما عاملاً مساعداً على نمو الآخر فإن المشرع الجنائي قد خصص لكل منهما معاملة مستقلة، وكان الأولى أن يعامل الفساد تشريعياً، كقرينه العنف الإرهابي، بوصفه جريمة أمن دولة بما يترتب على ذلك من مزايا تسهل اقتضاء حق الدولة في الجزاء الجنائي، ومن جهة أخرى يفترض أن يكون العمل في مسارين متكاملين متلازمين: المعاملة الجزائية للفساد علاجية ووقائية، وذلك بوصفه وسيلة لمنع العنف الإرهابي ولمنع استمرار الانقسام المؤسسي، والبرنامج الإصلاحية مؤسسات الدولة بعد توحيدها والقضاء على العنف وعلى مظاهر التسلح خارج إطار المؤسسة العسكرية يُعد عاملاً حاسماً في القضاء على الفساد، كما تبين أن علاج الفساد يستلزم البحث في بعض التناقضات القانونية التي قد تعرقل مكافحة الفساد من حيث يصعب الامتثال لقاعدة قانونية دون أن يعني ذلك مخالفة الأخرى على الأقل ظاهرياً، وعلى سبيل المثال:

1. القواعد الدستورية بعضها تؤكد رعية الدولة وترسخ للمركزية الإدارية، بل إن بعضها يرسخ ثقافة حق المواطن في العمل بما يؤسس لبيئة ملائمة لصور من الفساد في مقابل القواعد الدستورية التي تعلن عن مكافحته وتبني النزاهة والشفافية والتنافسية والرقابة وغير ذلك.
2. المبدأ الدستوري ذو الطابع الجنائي القاضي بشخصية العقوبة يجهض فكرة حق الدولة في تتبع المال المنهوب في أي يد كان ويهددها بعدم الدستورية.
3. القاعدة القانونية الموجبة بالحفاظ على سرية الوقائع والمستندات الوظيفية والمهنية قد تعيق القاعدة القانونية الموجبة للتبليغ عن الفساد.

4. حينما يفاضل المشرع بين الجزاءات الجنائية قد تكون أولوية عدم إفلات الجناة من العقاب تحقيقاً للردع الخاص والعام مهددة لفوائد مالية واقتصادية للدولة الليبية في مقابل الإجراء الجنائي العملي المتمثل في التصالح مع الجاني مقابل رد الأموال المنهوبة.

5. الكم الهائل من القيود القانونية الإجرائية ومنها: الحصانة والأذن والطلب تقف حجر عثرة في سبيل تحقيق العدالة المنجزة الفعالة من خلال سرعة القبض والتفتيش وغيرها من إجراءات التحقيق مع المسؤول المتهم بالفساد المطالبة بتجريم اغتيال الشخصية ومعاقبة كل من يقوم باتهام الشخصيات المحترمة والوطنية بالفساد قد يكون عائقاً في سبيل قيام منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام بدورها كآليات رقابة على الفساد وممارسة النقد البناء

7. عملياً يطلب من المبلغين والشهود أن يقدموا أدلة على صحة ما يدعونه وإلا اتهموا بالتشهير وإزعاج السلطات، وهذه الأدلة قد تستدعي إجراء المواجهة مع المتهم بما يناقض فكرة حماية الشهود والمبلغين التي تستدعي بقاءهم في الخفاء بعيداً عن علم المتهم بشخصياتهم.

وحيث وُجد أن كثيراً من العوامل قد أسفرت عن نتاج الفساد وتناميه فقد اقترح اتخاذ مجموعة تدابير بغية تعزيز استراتيجية مكافحة الفساد وذلك من خلال: تأكيد الإطار الدستوري لتجريم الفساد وللآليات الناجعة في مكافحته وللحق في مؤسسات نزيهة، التوجيه بتحديث الاطار التشريعي - القانوني واللائحي - لمواجهة فعالة للفساد، العمل على تبني سياسات تنفيذية ورقابية إصلاحية، والسعي لبناء مؤسسي أكثر شفافية ونزاهة وحوكمة، كما أوصي بضرورة التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد سواء في المجال القانوني أو المجال المدني. وأخيراً الشروع في عملية إصلاحية توعوية للعقل الجمعي الليبي من خلال تضافر الجهود كافة في التخطيط لها وتنفيذها، بحيث تتضمن: توجيهاً للخطاب الديني، وتسليطاً للضوء الإعلامي، وتشبيكاً للمجتمع المدني، وتركيزاً لمجهودات المؤسسات التعليمية والأكاديمية الرامية للتنظير والتأطير والتثقيف بمكافحة الفساد.

المراجع الرئيسة

1. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مجموعة الحكم الديمقراطي، مكتب سياسات التنمية. «مكافحة الفساد في أوضاع ما بعد الصراع واستعادة الاستقرار»، تعريب ومراجعة عمر إبراهيم العفاس وآخرين، مركز البحوث والاستشارات. جامعة بنغازي، 2017.
 2. داود خير الله، «الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها»، مجلة المستقبل العربي، السنة 27، العدد 309، بيروت، 2004.
 3. زاهي المغيربي وآخرون، المسح الشامل لآراء الليبيين حول الحوار الوطني، التقرير النهائي، مركز البحوث والاستشارات. جامعة بنغازي 2015.
 4. سلامة بن سليم الرفاعي، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ودورها في محاربة الفساد المالي: دراسة مقارنة، 2015م. ص: 297.
- <https://books.google.com.ly>
5. عباس حمزة نزال، «دور المؤسسة الدينية في مكافحة جرائم الفساد»، مجلة القادسية للعلوم الإنسانية، كلية الآداب جامعة القادسية 2017.
- 06/http://qu.edu.iq/repository/wp-content/uploads/2017
6. عبد المجيد محمود عبد المجيد، الفساد: تعريفه، صوره، علاقته بالأنشطة الإجرامية الأخرى. الجزء الأول، دار نهضة مصر للنشر، الطبعة الأولى 2014.
 7. عبد المجيد محمود عبد المجيد. الأحكام الموضوعية لمكافحة جرائم الفساد في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة والتشريع الجنائي المصري. الجزء الثاني، دار نهضة مصر للنشر، الطبعة الأولى 2014.
 8. عبد الرحمن التميمي، «منظمات المجتمع المدني ودورها في مكافحة الفساد» من بين ورقات العمل المقدمة في الورشة التدريبية «دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد» رام الله، فلسطين 2013/8/27:

<https://www.pacc.pna.ps>

9. عوض يوسف الحداد، تهناني محمد بن شتوان، البعد الجغرافي للفساد المالي والإداري في ليبيا دراسة حالة، دار الكتب الوطنية، بنغازي، الطبعة الأولى 2018.
10. عياد إبلال، «النسق السياسي العربي بين الفساد والإصلاح: الأسس والمرجعيات- مقارنة سوسيوانثروبولوجية»، مجلة ذوات الصادرة عن مؤسسة مؤمنون بلا حدود، العدد 26/11/2018. <https://www.mominoun.com>
11. موسى مسعود إرحومة، الأحكام العامة لقانون العقوبات، الجزء الأول. النظرية العامة للجريمة. 2009، جامعة قاريونس. بنغازي.
12. موسى مسعود إرحومة، الأحكام العامة لقانون العقوبات، الجزء الثاني. النظرية العامة للجزاء الجنائي. ط2، 2017، جامعة البحر المتوسط. بنغازي
13. مركز البحوث والاستشارات جامعة بنغازي، المسح الشامل لآراء الليبيين في القيم. ديسمبر 2015.
14. مركز البحوث والاستشارات جامعة بنغازي، نتائج المسح الوطني حول الدستور. مارس 2013.
15. محمد عمر إحييل، «المظاهر الاجتماعية والثقافية المحددة لنمط الاستهلاك في المجتمع الليبي»، المجلة الجامعة الصادرة عن جامعة الزاوية، العدد 15 المجلد الثاني.
16. نيكولا أشرف شالي، جرائم الفساد الدولي والوسائل القانونية من أجل مكافحته، دراسة تحليلية، ايتراك للطباعة والنشر، مصر، 2012.
17. Edgardo Buscaglia and Jan Van Djik. (2004). controlling organized crime and corruption in the public sector. united nations crime prevention and criminal justice office.
18. Transparency International «المجتمع المدني في العالم العربي ودوره في مكافحة الفساد» مشار إلى كتاب: نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، كتاب المرجعية، للمؤلف المركز اللبناني للدراسات 2005: <https://www.aman-palestine.org>

أثر التدخل الدولي في سيادة الدولة الليبية وبنائها

هالة أحمد الأطرش^(*)

تمهيد

تتباين أسباب التدخل الدولي وتتنامي في المجال الداخلي للدول، بحيث أصبح رسم حدود واضحة بين المجالين الداخلي والدولي مسألة صعبة، وبات ترحيل المسائل الداخلية إلى المجال الدولي يخضع لضغوط القوى الدولية في بعض الأحيان، وتتجاذبه أولويات المجتمع الدولي من جهة ومصالح دولية فردية من جهة أخرى.

اختلفت أشكال التدخل الدولي، بوصفه واقعًا يحكم علاقات ليبيا دوليًا، باختلاف القوى الدولية وتوازناتها وطبيعة مصالحها، وتمثلت صوره في الأزمة الليبية بمفهومه الواسع "Interference" في شكل تدخل بين أطراف متنازعة بسبب مطالبات دستورية، أثرت في شؤون ليبيا الداخلية والخارجية اقتصاديًا أو عسكريًا أو سياسيًا أو إعلاميًا أو ثقافيًا، أما مفهومه الضيق "Intervention" فتمثل في التدخل المباشر أو غير المباشر باستخدام القوة المسلحة، أو التهديد باستخدامها لتغيير السلطة السياسية، هذا شكّل تهديدًا خطيرًا على سيادة الدولة وكيانها.

الصراع القائم في ليبيا اليوم هو صراع للمصالح الأجنبية في كثير من جوانبه، تقوم فيه الأطراف الدولية والإقليمية بدور محوري من خلال تحالفاتها مع مراكز

(1) □ أستاذ مساعد القانون الدولي العام بجامعة بنغازي.

القوى واللاعبين المحليين في إطار تقاطع المصالح، والتنافس الخارجي والتحركات المنفردة للدول وفق مصالحها، في ظل تباين لمواقفها حول الأزمة الليبية، ما زاد من حالة الاستقطاب بين الأطراف الليبية، بدلاً من بناء سلطة مركزية تضمن فاعلية الأجسام السياسية.

ويبدو أن أغلب اللاعبين السياسيين وصنّاع القرار الليبيين المتصارعين على النفوذ والثروات مرتبطون بمصالح وتحالفات دولية أحالت ليبيا الغنية بثرواتها والمتميزة بموقعها الإستراتيجي إلى ساحة تجاذب بين اللاعبين الدوليين والإقليميين، أما الدول والقوى التي لا ترصد أهمية ليبيا ولا تضعها في قائمة أولوياتها، فلا تهتم بما آلت إليه البلاد من انقسام وتشظٍ وانحيار في مؤسساتها السيادية والاقتصادية بعد التدخل الدولي، وتكتفي كما يعلن بعضها بالقيادة من الخلف⁽¹⁾.

ومن الواضح أن الليبيين أنفسهم يتحملون المسؤولية الرئيسة عن هذه الفوضى؛ وذلك لأن هذا العنف والاقتتال كان نتيجة مباشرة للنزاعات الداخلية بين القوى السياسية والمناطقية والقبلية والإيديولوجية المتصارعة على الموارد الاقتصادية والسلطة السياسية، ضمن بيئة تتسم بالفراغ المؤسسي وغياب حكومة مركزية ذات سلطة فعلية على أنحاء البلاد كافة⁽²⁾، غير أننا لا يمكن أن ننكر أن ليبيا اليوم تدفع ثمن التدخل الأجنبي لإسقاط القذافي أكثر من كونها تعيد إنتاج تاريخها أو تكرر إنتاج مكونات دولة العقيد. فالخارج، كما يقرر المؤرخ الليبي محمود أبو صوة، ظل مركزياً في تحديد مصير ليبيا على مر العصور⁽³⁾.

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

(3) يوسف محمد الصواني، «الولايات المتحدة وليبيا: تناقضات التدخل ومستقبل الكيان الليبي»، المستقبل العربي، العدد 431، السنة 37، يناير 2015.

مشاركة الجهات الفاعلة الخارجية تنوعت وظهرت بعدة توجهات خلال المراحل الانتقالية المختلفة من 2011 حتى اليوم، فتدخلت ابتداءً في إطار مهمة مسؤولية الحماية (R2P)، ثم أعادت تعريف علاقتها بالأطراف الليبية باستمرار الدعم إما على أسس أيديولوجية أو لأسباب جيوسياسية، بشكل عزز الانقسامات السياسية وقوض الجهود الدبلوماسية الرامية إلى التوصل إلى حل سياسي⁽¹⁾.

تعتمد الدراسة على كثير من المراجع والتقارير واللقاءات مع مسؤولين، أتاحت جميعها فرصة للبحث المعمق، وهي بقدر وفرتها استدعت التدقيق في صدقها وموضوعيتها. وتتابع الورقة مسؤولية النظام الدولي القانونية والإنسانية عن الصراع في ليبيا وسطوة التدخل الدولي على مدى ثماني السنوات الفائتة، وتعارض مصالح الدول المتدخلة وتضارب سُلّم أولويتها وتأثيرها في الوضع الليبي المتأزم، ودورها في إخفاق كثير من المبادرات والتسويات السياسية المتعلقة بإنهاء حالة الانقسام والتشرذم والانسداد السياسي، حول قضايا واستحقاقات وطنية معقدة وملحة، برعاية المجتمع الدولي وبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا.

تهدف هذه الدراسة إلى رصد دور الأطراف الدولية والإقليمية في الصراع الليبي، ومراحل تدويل العملية السياسية في ليبيا من التدخل العسكري الدولي بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وفرنسا، وبعد ذلك حلف الأطلسي في 2011 استناداً إلى قرار مجلس الأمن 1973 الذي دعا إلى حماية المدنيين في ليبيا، وذهب لتغيير نظام الحكم ثم فشل أطرافه في تعزيز الانتقال إلى الديمقراطية وتأمينه، وصولاً إلى التدخل العسكري للقضاء على عناصر تنظيمي القاعدة وداعش داخل الحدود الليبية، أو لحماية الموانئ النفطية، وتزويدها للأطراف المتناحرة بالسلاح؛ مروراً بالتدخل السياسي في الصخيرات ومؤتمر باريس وباليرو والدعوة لعقد المؤتمر الوطني الجامع، وصولاً لموقف المجتمع

(1) تباينت مواقف الأطراف الدولية في أوائل عام 2011، بين رافضة للتدخل كألمانيا وإيطاليا والاتحاد الإفريقي وتركيا، وأخرى مع التدخل كفرنسا وبريطانيا، والولايات المتحدة، وقطر، والإمارات العربية المتحدة، والأمم المتحدة وجامعة الدول العربية.

الدولي من تحرك الجيش الوطني الليبي نحو طرابلس لقتال الميليشيات الإرهابية، وأثر هذا التدخل في سيادة الدولة الليبية، ومدى مسؤولية المجتمع الدولي إزاءها.

لتخلص الورقة إلى أسباب فشل الجهود الدولية في إيجاد تسوية سياسية، وأثر غياب التنسيق بين هذه الأطراف الدولية المتعددة واختلاف أولوياتها ومن ثم استراتيجياتها ودعمها لبعض أطراف الصراع السياسي على حساب أطراف أخرى - أثر ذلك في إذكاء الصراع وتعزيز الانقسام المؤسسي وتعقيد الوصول إلى اتفاق سياسي، وأثره السلبي في تحقيق الاستقرار وتقويض أي مبادرة للمصالحة الوطنية.

المبحث الأول: أثر التدخل الدولي في سيادة الدولة الليبية

ترتبط السيادة بالدولة، وتثبت لها عند توافر مقومات مادية هي الإقليم والشعب والسلطة، وهي قدرة الدولة على ممارسة الاختصاصات الداخلية على إقليمها وإدارة مواردها وحماية مواطنيها في الداخل والخارج. وبذلك يكون للسيادة بعدان الأول إيجابي يتعلق بقدرتها على مزاولة السيطرة الفعالة على إقليمها بشكل فعال وقانوني، ويتحقق البعد السالب للسيادة عندما تفشل في تحقيق ذلك. فتوصف الدولة بالفاشلة إذا لم تعد قادرة على القيام بوظائفها، وإذا لم تمارس سيادة كاملة على إقليمها ومواطنيها، بانتفاء السيطرة الفعلية على إقليمها وعجزها عن رد الخطر عن مواطنيها⁽¹⁾. وتصبح الدولة غير القادرة على التحكم في شؤونها مهددة بالتدخل الخارجي رغم تمتعها بالوضع القانوني والاعتراف الدولي.

وبينت نتائج دراسة أجراها صندوق السلام تعتمد فيها على تحليل مجموعة ضخمة من الأخبار والدراسات المستقلة والمقالات والتقارير الدولية والمحلية وأخرى صادرة عن وزارة الخارجية الأمريكية باستعمال برنامج لتقويم الصراعات

(1) Rotberg, R. I. (2004). When states fail: causes and consequences. Princeton University Press.

https://mises-media.s3.amazonaws.com/qjae8_3_7.pdf?file=1&type=document.

Conflict Assessment System Tools⁽¹⁾، تأثير التدخل الخارجي في سيادة الدولة، وعلاقة السببية بين التدخل الخارجي وفشل الدولة وانهارها، واعتمدت الدراسة على مجموعة من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وقامت بتصميم سلم للنقاط تراوح بين 0-10 نقاط لكل مؤشر، ويتم إخضاع البيانات المتعلقة بكل دولة لهذا السلم ثم تجمع القياسات في شكل جداول إحصائية لإعداد ترتيب للدول وفقًا لدرجة استقرارها. وفي الوقت الذي تعتبر فيه العوامل الداخلية مؤثرة في مدى قدرة الدولة على أداء وظائفها فإن للعامل الخارجي دورًا حاسمًا في تسريع فشل الدولة. وقد احتلت ليبيا المرتبة (111) من 178 دولة خضعت للتصنيف والدراسة في 2007، حيث سجل مؤشر التدخل الخارجي (4.5) نقطة وهو الأدنى خلال فترة الدراسة الممتدة من 2006 إلى 2016. في حين تغير ترتيب ليبيا إلى المرتبة (25) وهي مرتبة متدنية عندما سجل مؤشر التدخل الخارجي (9.7) نقطة في 2016. وكشفت نتائج الدراسة أن ترتيب ليبيا انخفض منذ عام 2012 بنسبة 45% وذلك بعد ارتفاع مؤشر التدخل الخارجي منذ 2011. وحسب الدراسة، يؤدي ارتفاع مؤشر التدخل الخارجي إلى تأثير السيادة الوطنية، وهذا ما أدى إلى تغير التصنيف إلى مرتبة أقل⁽²⁾.

حالة الانقسام والتشظي في ليبيا باتت تشكل تهديدًا لسيادة الدولة الليبية، فلم يعد معها وجود الدولة الليبية وسيادتها واضحًا إلا من خلال اعتراف المجتمع الدولي بقدر قليل من الدولة يُعبّر عنه من خلال جهود دولية لإنشاء سلطة سياسية واحدة في البلاد، فحكومة الوفاق الوطني التي عجزت عن الحصول على

(1) Stephen Knowles Bryce, A Statistical Analysis of the Failed States Index: The Importance of Global Governance, Development and Measuring State Failure:

http://www.nvc.vt.edu/uap/docs/Student%20Projects/Bryce_Final.pdf

(2) ناجي عيسى سالم القطراني، «تصنيف الدولة الفاشلة وأثره على السيادة «ليبيا نموذجًا»». مجلة العلوم السياسية والقانون-العدد التاسع، يونيو 2018.

<https://www.politics-dz.com/community/threads/tsnif-aldul-alfashl-u-thr-yl-alsiad-libia-nmudhg.14120/>

ثقة مجلس النواب وفقدت شعبيتها محلياً بسبب فشلها في إيجاد حل للمشاكل المعيشية والأمنية للمواطن الليبي تحصلت على دعم وشرعية الأمر الواقع دولياً، رغم غياب سلطة مركزية قوية ومستقلة وموحدة قادرة على السيطرة على كامل إقليم الدولة وحدودها ومواردها، وشلل مؤسساتها، بل انقسامها وعجزها عن القيام بمهامها، والانقسامات السياسية والصراعات العسكرية، وانتشار النزاعات القبلية والجهوية، والصدمات الخارجية والداخلية التي تعرض لها الاقتصاد الليبي، وانتشار الفساد المالي والإداري، وسوء استخدام الموارد النفطية، إضافة إلى العجز عن حل النزاع وتحقيق السلم المجتمعي والاستقرار السياسي، وتجاهل احتياجات بناء الدولة.

وعلى الرغم من خلاف الأطراف الدولية على آلية تشكيل السلطة وكيفية بناء المؤسسات السياسية والأمنية، تتفق هذه الأطراف على ضرورة توحيد مؤسسات الدولة الليبية السياسية والاقتصادية والأمنية المنقسمة، وإعادة هيكلتها وإبعادها عن التجاذبات السياسية، والالتزام بحماية وحدة ليبيا وسيادتها. ويظهر هذا بشكل جلي في نص المبدأ التوجيهي الحاكم الأول للاتفاق السياسي 2015 حيث نص على: "الالتزام بحماية وحدة ليبيا الوطنية والتراية وسيادتها واستقلالها، وسيطرتها التامة على حدودها الدولية، ورفض أي تدخل أجنبي في الشؤون الداخلية الليبية"⁽¹⁾. كما أشار التقرير النهائي للمسار التشاوري للملتقى الوطني الليبي ضمن المبادئ الأساسية المنبثقة عنه في الفقرة (أ) إلى أن: "الحفاظ على السيادة الوطنية ووحدة ليبيا أرضاً وشعباً شرط أساسي وبدونه لا يمكن أن يكون أي حل شرعياً ومستداماً"، ثم نصّ في الفقرة (ث) على: "رفض كل أشكال التدخل الخارجي في الشؤون الداخلية الليبية، وأن حماية ليبيا من العبث الخارجي إنما يمر عبر وحدة الليبيين وتوافقهم"⁽²⁾.

(1) الإنفاق السياسي الليبي الموقع في 2015/12/17

(2) التقرير النهائي للمسار التشاوري للملتقى الوطني الليبي نوفمبر 2018.

لكن زيادة حجم التدخل الدولي وتباين مواقف الدول من الأوضاع في ليبيا وفقاً لمصالحها وتعدد المبادرات الدولية والإقليمية - كل هذا أدى إلى 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 من طرابلس، ودعوته لضرورة توحيد المبادرات بشأن ليبيا تحت مظلة الأمم المتحدة⁽¹⁾.

اختلفت مصالح الدول الغربية والإقليمية وتعارضت مواقفها من الأزمة الليبية، بين دول تسعى لمصالح اقتصادية في دولة متعطشة للبناء والتعمير، وأخرى تهدف لتأمين استمرار تدفق صادرات النفط الليبي، وثالثة تختصر الأزمة الليبية في تهديدات أمنية لسلامة أراضيها ومواطنيها، وأخرى تختزل القضية الليبية في وقف تدفق المهاجرين غير القانونيين.

وقد تغيرت المواقف الداخلية والدولية منذ توقيع الاتفاق السياسي في ديسمبر 2015 دون أي تغيير إيجابي على الصعيدين السياسي والأمني في ليبيا. فالاتفاق السياسي الذي كان يهدف إلى بناء سلطة مركزية، وتوحيد الأجسام السياسية المنتهية ولايتها وتفعيلها بموجب الإعلان الدستوري 2011، أفرز نتائج عكسية منذ توقيعه، حيث زادت حدة الانقسام بعد أن ارتكز الخلاف على عدد من المواد المتعلقة بالمناصب السيادية وإصلاح مجلس النواب والترتيبات الأمنية، وهذا أدى إلى انقسام مجلس النواب بين رافضين ومؤيدين للاتفاق، وانقسام المؤتمر الوطني العام إلى مؤيدين للاتفاق شكلوا المجلس الأعلى للدولة ورافضين أعادوا عمل حكومة الإنقاذ الوطني، كما انقسم المجلس الرئاسي - السلطة التنفيذية المنبثقة عن الاتفاق السياسي - فقاطعه بعض أعضائه واستقال بعضهم الآخر، كما امتد الانقسام للمؤسسات الاقتصادية كالمؤسسة الوطنية للنفط والمصرف

(1) كلمة الممثل الخاص للأمين العام، غسان سلامة، إلى مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة - 28 / 8 / 2017
<https://unsmil.unmissions.org/ar/>

المركزي، أما على المستوى الاجتماعي، فانقسمت القبائل، وانضم بعض قادة عملية الكرامة من قبيلة العواكير لحكومة الوفاق الوطني وانقسمت المدن وفقاً لولاءات أبنائها.

كل هذه الانقسامات يغذيها دعم بعض الأطراف الدولية لأطراف النزاع الليبي سياسياً، إضافة إلى دعمها بالمال والسلاح، دون أن تأخذ في الاعتبار الشواغل والمصالح المشروعة. فباتت مصالح الأطراف المختلفة هي المحرك الرئيسي للصراع الليبي، وقد أشارت تقارير فريق خبراء الأمم المتحدة المعني بليبيا إلى لجنة الجزاءات التابعة لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة - إلى انتهاك جميع شروط وأحكام حظر الأسلحة الذي فرضته الأمم المتحدة على ليبيا منذ فبراير⁽¹⁾ 2011.

أما الدعم الخارجي فقد كان في أغلب الأحوال بمنزلة عامل محبط لجهود التوصل إلى تسويات سياسية. ففي ظل عجز الحكومات المتعددة عن تحقيق الاستقرار وتوفير الخدمات والاستجابة لحاجات المواطنين الأساسية والملحة، تمكنت الميليشيات الجهادية والمناطقية والدينية والعصابات الإجرامية - عبر هذا الدعم - من تلبية هذه المطالب، وهذا منحهم شرعية الأمر الواقع والقدرة على بسط سيطرتهم على أجزاء من إقليم الدولة وعلى منافذها بأنواعها؛ فتسبب في إضعاف السلطة المركزية وعجز الدولة عن توحيد المؤسسات السياسية والاقتصادية وإنفاذ القانون والسيطرة المتفردة على وسائل الإكراه القانوني، كما لم تعد مؤسسات الدولة قادرة على التعامل بفاعلية مع المجتمع الدولي.

لذلك نطرح التساؤل المتعلق بالتكلفة التي يتحملها المجتمع الدولي نتيجة انهيار الدولة الليبية وانتشار الإرهاب والهجرة غير القانونية، ومدى مسؤولية المجتمع الدولي إزاء هذه الدولة، التي يمكن أن يؤدي استمرار إهمالها إلى انتقال عدوى الأوضاع فيها إلى العالم المجاور.

(1) التقرير النهائي لفريق الخبراء إعمالاً لقرار مجلس الأمن 1973 (2011).

يستتبع اعتراف المجتمع الدولي بوجود الدولة، ضمان حقها في عدم التدخل في شؤونها من ناحية، ويستلزم من ناحية أخرى بناء قدرة هذه الدولة على إعادة البناء، وهما شرطان لا يتوفران في الحالة الليبية. فلا تقوم الأطراف الدولية ببناء علاقات وظيفية مع مؤسسات الدولة، رئاسة الوزراء أو وزارات الخارجية للحكومات الليبية المنقسمة، على اعتبار أنها غير فاعلة في المشهد السياسي الليبي، ويُتصل عوضاً عن ذلك مع بعض الأطراف الفاعلة بعد أن حُدِّت بناءً على مصالح الطرف الأجنبي، أو لاعتبارات أمنية أو جيوسياسية. وقد عزز هذا حالة من الضعف البنوي يمنع احتكار الأطراف السياسية الليبية - حال اجتماعها - للسلطة المركزية، كما أدى إلى إخفاق مؤسسات الدولة في أداء وظائفها الأمنية والاقتصادية إخفاقاً يهدد أي استقرار. سأناقش هنا العواقب المباشرة لقصر قرار مسؤولية الحماية في ليبيا على التدخل العسكري، دون معالجة آثار ما بعد التدخل من خلال مناقشة طبيعة التدخل وما يترتب من التزامات على أطرافه.

المطلب الأول: مسؤولية الحماية، حماية أم تدخل

تختلف وجهات النظر حول مفهوم التدخل الدولي باختلاف المعايير، سياسية كانت أو قانونية، وباختلاف الأهداف مصلحية أو إنسانية، ويتركز النقاش غالباً حول مشروعية التدخل ووسائله والأطراف التي تنفذه ووظيفتها، فيعرف التدخل الدولي في النزاع الداخلي بالنشاط العسكري أو الدبلوماسي أو الاقتصادي الذي يخرق القواعد الاتفاقية القاضية بعدم جواز القيام بأعمال تشكل مساساً بسيادة الدولة وتدخلًا في قضايا تعد من صميم شؤونها الداخلية بحيث تستهدف البنى السلطوية لأطراف النزاع بهدف التأثير في موازين القوى. وبذلك يعتبر التدخل لغرض التأثير في مسار النزاع خرقاً للقواعد الاتفاقية لانتفاء شرط رضا السلطة الداخلية بالتدخل.

غير أن بعض الآراء تدعو للترقية بين تحدي القانون وتحدي حكم القانون، حيث يُسهم تحدي قانون غير عادل في تعزيز العدالة، خاصة إذا كانت نتائج

تطبيق القانون وعدم التدخل غير مقبولة على الصعيد الإنساني، فيصبح القيام بالعمل الإكراهي مبرراً إذا عجزت الدولة عن تأمين حقوق مواطنيها، ولا تعود موافقة السلطة الداخلية متطلب للتدخل.

وبسبب ما يثيره التذرّع بالقضايا الإنسانية لتبرير التدخل في الشأن الداخلي للدول من إشكالات قانونية وقلق ومخاوف من الهيمنة وانتهاك السيادة لدى صناع القرار - طلب الأمين العام للأمم المتحدة «كوفي أنان» وضع تصور دولي مشترك حول التدخل الإنساني يوفق بين سيادة الدولة وسيادة الشعب⁽¹⁾. حاول التقرير الصادر عن اللجنة المعنية بالتدخل وسيادة الدول تحديد معايير شرعية التدخل الإنساني القسري.

1- ضوابط ومعايير التدخل الدولي الإنساني

في تكريس لمبدأ السيادة، وعدم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها ضد السلامة الإقليمية للدول المنصوص عليها في المواد السابعة والرابعة في فقراتها الثانية من ميثاق الأمم المتحدة، وفي محاولة للحد من التدخل لأسباب سياسية - أُجيز التدخل الدولي لأغراض إنسانية وفق شروط ومعايير تحول دون التدخل الذرائعي في الحالات الخطيرة، بناء على إرادة جماعية للمجتمع الدولي والإقليمي، وفي الحالات التي تشكل انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، وفي حالات الاعتداء الممنهج على المدنيين، وفقاً لمبدأي الضرورة والتناسب، بعد استنفاد الوسائل السلمية وإعطاء الدولة المعنية الوقت اللازم لحل مشكلاتها الداخلية بنفسها،

(1) أُستبدل مصطلح الحق في التدخل بمصطلح مسؤولية الحماية في تقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول CIISE في 2001، وأشار «الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيرات»، في تقريره: «نحو عالم أكثر أمناً: مسؤوليتنا المشتركة» الصادر في ديسمبر 2004 - إلى أن مسؤولية الحماية بوصفها «مبدأً مستجداً يتمثل بوجود مسؤولية جماعية عن الحماية يمارسها مجلس الأمن الذي يأذن بالتدخل العسكري عند حدوث إبادة جماعية أو عمليات قتل أخرى واسعة النطاق، أو في حالات التطهير العرقي أو انتهاكات جسيمة للقانون الدولي الإنساني، إذا ثبت أن الحكومات ذات السيادة عاجزة عن منعها أو غير راغبة في منعها».

على ألا يكون الغرض من التدخل تغيير هيكل السلطة أو نظام الحكم لمصلحة أطراف أخرى، وألا يؤدي التدخل إلى إحداث أضرار أو خسائر جسيمة في الأرواح أو في الممتلكات أو أن يؤدي إلى الفوضى وعدم الاستقرار، وأن يلجأ المجتمع الدولي بعد عمليات التدخل إلى بناء السلام وتوفير الدعم اللازم لاستقرار مؤسسات الدولة وبناء الثقة بين الأطراف المتصارعة.

2- مشروعية التدخل عبر مبدأ مسؤولية الحماية في ليبيا

دُوِّلت القضية الليبية بصدور قرار مجلس الأمن 1973 الذي قضى بفرض منطقة حظر جوي فوق الأراضي الليبية، واتخاذ الإجراءات الضرورية لحماية المدنيين في 17/3/2011⁽¹⁾، بأغلبية 10 أصوات دون اعتراض أي من الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن، بعد امتناع خمس دول عن التصويت⁽²⁾. وهي المرة الأولى التي يصرح فيها مجلس الأمن باستخدام القوة لغرض «حماية» الإنسان بدون تصريح من الدولة⁽³⁾، وبالمخالفة لإرادة حكومتها. فمسؤولية الحماية مفهوم جديد للتدخل يجعل من الفرد وليس الدولة مركز الحماية الدولية.

وترتكز مسؤولية الحماية على ثلاث دعائم، تُعرف الأولى الدولة بوصفها الطرف الذي يتحمل المسؤولية الأساسية عن حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية؛ وتُشدد الثانية على دور المجتمع الدولي في تقديم التعاون والمساعدة للدول كي تتيح لها تطوير القدرات المحلية التي تمكنها من النهوض بتلك المسؤولية؛ وتتيح الثالثة في الظروف الاستثنائية حال فشل التدابير

(1) United Nations Security Council, Resolution 1973, 17/3/2011:

http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110927_110311-UNSCR-1973.pdf

(2) امتنعت البرازيل وروسيا والهند والصين وألمانيا عن التصويت على القرار.

(3) بعد صدور القرار 1973، أذن مجلس الأمن باستخدام القوة لحماية المدنيين مع الإشارة صراحة لمبدأ مسؤولية الحماية في القرار 1975 الخاص بساحل العاج في سبتمبر 2011 والقرار 2085 الخاص بمالي في 2012، والقرارين 2098 الخاص بجمهورية الكونغو الديمقراطية، و2117 الخاص بجمهورية أفريقيا الوسطى في 2013.

المكفولة في الدعامتين الأولى والثانية للمجتمع الدولي أن يلجأ إلى اتخاذ الإجراءات الجماعية وفقاً للمعايير والقواعد المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة⁽¹⁾.

أيًا كان الهدف الحقيقي للتدخل عبر مبدأ مسؤولية الحماية في ليبيا⁽²⁾، فما من شك أن خطراً حقيقياً كان يهدد المدنيين في بنغازي استدعى إصدار القرار⁽³⁾ 1973،

(1) شكل مبدأ مسؤولية الحماية مادةً للمناقشة في مؤتمر القمة العالمي، والحكومات في نيويورك عام 2005 لاستعراض التقدم المنجز منذ صدور إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية الذي اعتمدته الأمم المتحدة في 2000. وقد اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في الذكرى الستين لإنشاء الأمم المتحدة، نتائج مؤتمر القمة العالمي، بما في ذلك الجزء المتعلق بمبدأ «مسؤولية الحماية» في الفقرتين 138 و139 من قرارها رقم 60/1/2005.

الفقرة 138- إن المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية تقع على عاتق كل دولة على حدة. وتستلزم هذه منع وقوع تلك الجرائم. بما في ذلك التحريض على ارتكابها، عن طريق الوسائل الملائمة والضرورية. ونحن نوافق على تحمل تلك المسؤولية وسنعمل بمقتضاها. وينبغي للمجتمع الدولي أن يقوم، حسب الاقتضاء، بتشجيع الدول ومساعدتها على الاضطلاع بهذه المسؤولية، ودعم الأمم المتحدة في إنشاء قدرة على الإنذار المبكر الفقرة 139- ويقع على عاتق المجتمع الدولي أيضاً من خلال الأمم المتحدة، الالتزام باستخدام ما هو ملائم من الوسائل الدبلوماسية والإنسانية وغيرها من الوسائل السلمية، وفقاً للفصلين السادس والثامن من الميثاق، للمساعدة في حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. وفي هذا السياق، نعرب عن استعدادنا لاتخاذ إجراء جماعي، في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة، عن طريق مجلس الأمن، ووفقاً للميثاق، بما في ذلك الفصل السابع منه، على أساس كل حالة على حدة وبالتعاون مع المنظمات الإقليمية ذات الصلة حسب الاقتضاء، في حال قصور الوسائل السلمية وعجز السلطات الوطنية البين عن حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. وتؤكد الحاجة إلى أن تواصل الجمعية العامة النظر في مفهوم المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، وما يترتب على هذه المسؤولية، مع مراعاة مبادئ الميثاق والقانون الدولي. وتعتزم أيضاً الالتزام، حسب الضرورة والاقتضاء، بمساعدة الدول في بناء القدرة على حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. ومساعدة الدول التي تشهد توترات قبل أن تنشب فيها أزمات ونزاعات»

(2) Ian Black, "Libya Regime Change is West's Goal, But Doubts Remain Over How to Achieve it", Guardian, 15 Apr. 2011

<http://www.theguardian.com/world/2011/apr/15/libyaregime-change-analysis>.

(3) بدأت العمليات بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية وسقطت القذائف الأولى على الأراضي الليبية في 19/3/2011، في عملية سُميت فجر الأوديسا، ثم انتقلت قيادة العمليات إلى حلف الناتو بحلول 31 مارس، تحت مُسمى عملية الحامي الموحد، وهو التدخل الأول لحلف شمال الأطلسي في إفريقيا، وانتهت رسميًا في 31/10/2011.

لكن اللغة المرنة للقرار 1973 لم تضمن شروط التفويض باستخدام القوة، بأن يكون محدوداً في عناصره القانونية والتنفيذية؛ وأن يكون نطاق الإجراء العسكري ملزماً شكلاً وموضوعاً بالولاية المفوضة من مجلس الأمن؛ وأن يتخذ على نحو يتوافق بدقة مع القانون الدولي ولا سيما القانون الدولي الإنساني؛ وأن لا يتسبب استخدام القوة في ارتفاع وتيرة العنف وعدم الاستقرار ومستواهما أو حدوث ضرر أكبر من ذلك الضرر الذي شرع لمنعه؛ وأن يقتصر على الأهداف التي حددها مجلس الأمن. صياغة القرار سمحت بتجاوز التدخل للأغراض الإنسانية وفقاً لقواعد القانون الدولي إلى إسقاط نظام القذافي بالقوة ومقتله في أكتوبر⁽¹⁾ 2011؛ وتحول هدف التدخل العسكري بعد تأمين مدينة بنغازي من حماية المدنيين، إلى إسقاط نظام القذافي⁽²⁾. أعلن بعدها حلف الناتو إتمام المهمة في خضم حالة من الفراغ السياسي والعسكري، أدت إلى تدمير بقايا الجيش الوطني⁽³⁾، وظهور ميليشيات أيديولوجية ومناطقية متطرفة، وغياب شبه كامل لسيادة الدولة على حدودها ومواردها الاقتصادية، ومزيد من انتهاكات حقوق الإنسان، وانتشار للعنف والجريمة المنظمة، ما أسهم في تعثر المرحلة الانتقالية وفشل الوصول إلى حالة الاستقرار ومن ثم بناء الدولة، كما أدى عدم وجود إستراتيجية طويلة الأجل بعد التدخل إلى نتائج خطيرة لجيران ليبيا ومنهم الجارة الشمالية «أوربا»⁽⁴⁾.

(1) 21 وقع الرئيس الفرنسي ساركوزي ورئيس الوزراء البريطاني كامرون والرئيس الأمريكي أوباما على رسالة نشرت في النيويورك تايمز تأييز أعلنوا فيها ضرورة رحيل القذافي.

"Libya's pathway to peace" The New York Times, 14/2011/4/, available at:

<http://www.nytimes.com/2011/05/04/opinion/15iht-edlibya15.html>.

(2) Segeeb Mueen and Grant Turnbull, "Accidental Heroes: Britain, France and the Libya Operation - RUSI Interim Libya Campaign Report. 23/9/2011

<http://www.rusi.org/news/ref:N4E7B610E8D672>

(3) سجلت إحصائيات حلف الناتو أكثر من 26000 طلعة جوية منها 10000 غارة جوية دمرت فيها 6000 هدف عسكري تقريباً.

"Operation UNIFIED PROTECTOR, Final Mission Stats.". 02/11/2011:

https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_11/20111108_111107-fact-sheet_up_factsfigures_en.pdf

(4) بعد مقتل السفير الأمريكي في ليبيا كريس ستيفنز في هجوم إرهابي على قنصلية الولايات المتحدة الأمريكية في

المطلب الثاني: مسؤولية إعادة البناء

مسؤولية الحماية تثير كثيراً من الجدل ما استدعى محاولة تطوير هذا المفهوم ليشمل مسؤولية بناء الدولة إلى جانب التدخل العسكري. ومسؤولية إعادة البناء هي إجراء يمكن أن يسمح بالتعافي من النزاعات، وتوفير الأمن لدولة غير قادرة على سن دستورها، بعد أن دخلت في طريق مسدود مؤسسياً، بحكومات انتقالية شرعيتها محل خلاف، وميليشيات تغذي الفوضى والانقسامات، لا تسيطر فيها سلطة على إقليمها أو حدودها، وينهار مجتمعها تحت وطأة القبيلة، ويعاني اقتصادها من أزمة حقيقية، وتكافح من أجل الحفاظ على بقايا سيادتها بعد تحول التدخل الإنساني إلى تغيير للنظام، لكن غياب خطة لما بعد التدخل قوض قيام الدولة وتطورها وتحقيق النمو الاقتصادي، وأدخل ليبيا في أزمة اقتصادية تراجع فيها مستوى إنتاج النفط وعائداته وهي المصدر الرئيس لدخل الدولة الليبية، ونتج عنها انخفاض حاد في إجمالي الصادرات ومن ثم تآكل الاحتياطي الأجنبي، فهبطت الصادرات بنحو 307 مليار دينار في عام 2016 بعد أن كانت 770 مليار دينار في عام ⁽¹⁾ 2011، كما قفزت معدلات التضخم، فأسهم هذا في تدهور الوضع الاقتصادي وتعطل الأنشطة الاقتصادية كالصناعة التحويلية وقطاع الزراعة والبناء والتشييد والسياحة وتدهور قطاعي التعليم والصحة ⁽²⁾.

بنغازي في سبتمبر 2012. وصف الرئيس أوباما عدم وجود خطة لما بعد التدخل بخطأ في السياسة الخارجية، وألقى باللوم على الفرنسيين والبريطانيين لفشلهم في مواجهة التحدي.

(1) تقارير مصرف ليبيا المركزي السنوية 2011-2014

<https://cbl.gov.ly/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A/>

(2) في حين حققت أسعار المستهلك ارتفاعاً ملحوظاً خلال عامي 2016 - 2017 ورصدت الدراسات اتجاهًا تصاعدياً مرتفعاً في الأرقام القياسية لأسعار المستهلك باستخدام سنة 2003 كسنة أساس، إذ ارتفعت من 231.9 في عام 2016 إلى 297.9 في عام 2017 و323.4 في الربع الأول من العام 2018، بتضخم نسبته 19.5%. أظهرت دراسة لمصرف ليبيا المركزي عن التضخم والأرقام القياسية لأسعار المستهلك، أن الرقم القياسي العام لأسعار المستهلك (سنة الأساس 2008) سجل انخفاضاً ملحوظاً خلال النصف الأول من عام 2019 بلغ 6.254 مقابل 8.274 بنفس الفترة من العام 2018. وبذلك بلغ معدل التضخم 3.7 % - خلال النصف الأول من عام 2019، وتجدر الإشارة إلى أن معدلات التضخم سجلت انخفاضاً ملحوظاً منذ فرض الرسم على مبيعات النقد

وقد أثرت الظروف الأمنية في إرباك عمل القطاع المصرفي حيث تعرضت المصارف وموظفيها لعمليات سرقة وسطو مسلح، أدت إلى صعوبة إمداد المصارف بالعملات المحلية والأجنبية، وهذا أدى إلى أزمة مالية سببها نقص السيولة المالية والعملة الصعبة، دفعت الليبيين إلى سحب ودائع قدرت بعشرين مليار دينار من المصارف.

أسهمت هذه العوامل مجتمعة في انخفاض مستوى الناتج المحلي وتدهور مستوى معيشة السكان وانخفاض قيمة الدينار الليبي أمام العملات الأجنبية، وتراجع القدرة الشرائية للمواطنين فضلاً عن سوء الوضع الإنساني في البلد، وهذا كان يحتم وضع خطة تسمح بعد عودة معدلات تصدير النفط بتوجيه الموارد الاقتصادية بالطريقة السليمة، وإرساء إستراتيجية لنبد العنف ونزع السلاح وإصلاح القطاع الأمني، إضافة إلى الإصلاح السياسي عن طريق الانتقال للدعامة الثانية من ركائز مسؤولية الحماية، وهي مسؤولية إعادة البناء المتمثلة في المساعدة الدولية وبناء القدرات.

لكن تنصل المجتمع الدولي من مسؤولياته كان أحد أسباب سقوط البلاد في عداد الدول الفاشلة، وهذا ما يطرح أسئلة هامة عن مدى الاهتمام بوضع خطة بأدوات محددة لإعادة البناء يشرف عليها المجتمع الدولي تساعد على صياغة أفكار ووضع رؤى حول البنى السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.

لا يبدو خفياً أن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا لم تنجح في تحقيق أي من مهامها الرئيسية وهي: المساعدة في التحول الديمقراطي؛ والحفاظ على حقوق

الأجنبي للأغراض التجارية والشخصية في سبتمبر 2018، ولا يزال الاقتصاد الليبي يحقق معدلات سلبية خلال النصف الأول من عام 2019 مقارنة بالنصف الأول من عام 2018.

<https://cbl.gov.ly/wp-content/uploads/2019/09/%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B6%D8%AE%D9%85-%D9%84%D9%84%D9%86%D8%B5%D9%81-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%88%D9%84-2019.pdf>

الإنسان وسيادة القانون؛ وإعادة بناء الأمن الداخلي؛ ومراقبة تجارة الأسلحة؛ وتحسين قدرات الحكومة⁽¹⁾. كما لم تعمل الأطراف الليبية نفسها على وضع إستراتيجية لإعادة بناء المجتمع والدولة من أجل تحقيق مصالح وطنية ناجحة ومستدامة، يقتصر فيها دور المجتمع الدولي على مجالات فنية محددة كنزع السلاح وإدماج المحاربين وإصلاح المؤسسات الأمنية والقضائية وتدريب القوات ومكافحة الفساد.

المبحث الثاني: المواقف الدولية من الأزمة الليبية

في محاولة لتسليط الضوء على علاقات الاتصال بين الأطراف الدولية في إطار المحافظة على مصالحها ووفق ترتيب أولويتها، وتأثيرها في الأطراف الليبية، وأثرها في حل الأزمة في ليبيا أو إدارتها، يعالج هذا المبحث أوجه التعارض بين مصالح الليبيين ومصالح الأطراف الدولية وأغراضها المختلفة من التدخل، سواء تلك المتعلقة بطموحات جيوسياسية، أو المتعلقة بمخاوفها الأمنية كمحاربة عناصر الإرهاب وتتبعها، ووقف الهجرة غير القانونية، أو ذات العلاقة بأطماعها الاقتصادية كالحفاظ على تدفق النفط والغاز، بعد تحديد أدوار أطراف التدخل الدولي وهي المنظمات الدولية والإقليمية كالأمم المتحدة، جامعة الدول العربية، الاتحاد الإفريقي، والاتحاد الأوربي؛ والقوى والدول الغربية كفرنسا، وإيطاليا، وبريطانيا، والولايات المتحدة الأمريكية، وروسيا؛ ودول الجوار كمصر، وتونس والجزائر وبعض القوى الإقليمية كالإمارات، وتركيا، وقطر.

المطلب الأول: موقف المنظمات الدولية من الأزمة الليبية

لا شك أن حظوظ الحلول التي يمكن أن يطرحها المجتمع الدولي أفضل من

(1) أشار السيد حافظ قدور ممثل ليبيا لدى الاتحاد الأوربي في مقابلة أجرتها معه الباحثة في طرابلس في يناير 2019 إلى تركيز الاتحاد الأوربي في سياساته المتعلقة بليبيا على الهجرة غير القانونية ومكافحة الإرهاب وتأمين الشواطئ، في حين أنه يرى ضرورة توجيه التمويل والخبرة والتعاون لإعادة البناء عن طريق إصلاح المؤسسات وتطويرها بما يسهم في تحقيق الاستقرار.

تلك المفروضة من القوى الدولية منفردة⁽¹⁾. وقد اجتمعت اللجنة الرباعية المكونة من الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي والاتحاد الأوروبي وجامعة الدول العربية مع كل الأطراف السياسية الليبية في الخارج والداخل. كما تجتمع مع الدول المجاورة لليبيا، والقوى المؤثرة في المشهد السياسي الليبي. ويعتقد كثير من المراقبين والمسؤولين في ليبيا أن المجتمع الدولي يمكن أن يكون له دور فاعل في إدارة الملف الليبي وحله من خلال المنظمات الدولية والإقليمية⁽²⁾. ونعرض هنا موقف مختلف المنظمات الدولية والإقليمية، كالأمم المتحدة، وجامعة الدول العربية، والاتحاد الإفريقي، والاتحاد الأوروبي من الأزمة الليبية.

أولاً: منظمة الأمم المتحدة

غالبًا ما تكون جهود الأمم المتحدة في النزاعات والصراعات الداخلية مدفوعة بنهج يؤكد المبادرات الدبلوماسية والوساطات السلمية بين الأطراف المتنازعة، لكن في الحالة الليبية لم تقم الأمم المتحدة بأي وساطة بين الأطراف المتنازعة، بل اتخذت منذ البداية موقفًا مضادًا 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 أرصدتهم، فضلاً عن حظر توريد السلاح، ثم أصدر القرار 1973 في 17/3/2011 الذي فرض منطقة حظر جوي، وقضى باتخاذ الإجراءات الضرورية لحماية المدنيين.

وبعد سقوط النظام، وبناءً على طلب من المجلس الوطني الانتقالي، أنشئت

(1) Wolfgang Muhlberger (2018). External Actors in Libya: International Organizations at Odds with Global and Regional Players. in Dessì, A., & Greco, E. (Eds.). The Search for Stability in Libya: OSCE's Role between Internal Obstacles and External Challenges.

(2) أكد السيد فايز السراج في مقابلة مع الباحثة بطرابلس في يناير 2019 أن أغلب القوى الدولية لا تقوم بالدور الإيجابي المفترض عليها القيام به، وأن ليبيا ساحة حرب بالوكالة ومسرح للمنافسة الدولية، وأن الحل يمكن تحقيقه من خلال المنظمات الدولية.

بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا بموجب قرار مجلس الأمن الدولي 2009 لعام 2011، وُحُدَّت مهمتها في مساعدة ودعم الجهود الوطنية الساعية لاستعادة الأمن والنظام العام وسيادة القانون. وبناء على قرار مجلس الأمن 2441 لعام 2018 مُدِدَّت ولاية البعثة حتى 20/2/2020⁽¹⁾.

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)، وهذا أثار الشكوك حول احتمال تدخل الاعتبارات السياسية في تقويم الانتهاكات، كما نص على ترتيبات خاصة بحظر تصدير السلاح للبلاد، وهذا 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.

طُرِحت الأمم المتحدة رؤيتها للاتفاق السياسي في 2015 وفق اعتبارات تبدو في الغالب سياسية أكثر منها واقعية أو قانونية، ودون مراعاة للواقع السياسي والتعقيدات الهائلة من انقسام المؤسسات السياسية والسيادية للدولة، حيث 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 بالملكة المغربية. وبعد مفاوضات طويلة وشاقة، وبمشاركة بعض القوى الغربية والإقليمية، توصل المتفاوضون إلى «اتفاق سياسي» أسس لحكومة وفاق وطني

(1) كما تشمل ولاية البعثة المهام التالية: بسط سلطة الدولة، وتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، والعدالة الانتقالية، وإزالة الألغام، والتسريح، والتنمية والإنعاش الاقتصادي. انظر:

UNSMIL website: Mandate . <https://unsmil.unmissions.org/mandate>

تتكون من ثلاث هيئات رئيسية: مجلس النواب القائم؛ المجلس الرئاسي الذي يقوم بتشكيل حكومة يعتمد عليها مجلس النواب؛ والمجلس الأعلى للدولة الذي يتكون من بقايا المؤتمر الوطني العام. وتم توقيع الاتفاق السياسي في 25 / 12 / 2015. وقبل أن تحصل الحكومة الجديدة على اعتراف مجلس النواب صدر قرار مجلس الأمن رقم 2259، الذي أعتمد بموجبه الاتفاق السياسي والمجلس الرئاسي حكومة شرعية. وقرر أن أي شكل من أشكال المساعدة العسكرية لليبيا يجب أن يُطلب من الحكومة الليبية الشرعية، ورغم ذلك تتدخل قوات عسكرية غربية وإقليمية عبر قواتها الخاصة، دون تصريح رسمي من أي جهة رسمية.

كل هذه القرارات صُممت لدعم بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا ومبعوثها الأممييين الذين لم يتوافق لديهم إدراك واقعي لتعقيدات موازين القوى في الداخل الليبي، كما لم تكن لديهم رؤية واضحة للعلاقة بين المجالين السياسي والعسكري. فعلى مدى ثماني سنوات منذ 2011 تولى خمسة مبعوثين للأمن العام للأمم المتحدة مهامهم في ليبيا، كان أولهم الأردني عبد الإله الخطيب الذي لم ينجح في مهمته بعد رفض القذافي لجميع مبادراته لاشتراطها تخليه عن السلطة وتشكيل حكومة وحدة وطنية، تلاه البريطاني إيان مارتن الذي أُجريت في فترة توليه لمهامه أول انتخابات في ليبيا أسفرت عن تشكيل المؤتمر الوطني العام، ثم اللبناني طارق متري، وهو المبعوث الذي شارك في صنع الأحداث وتطورها في 2014 بعد تقديمه مقترحا في يونيو من نفس العام، حيث جاء في بند الالتزامات السياسية منه - بعد أن رجحت استطلاعات الرأي خسارة أنصار الإسلام السياسي - إمكانية اتخاذ القرارات في مجلس النواب بالإجماع، وفرض حكومة توافق بغض النظر عن نتائج الانتخابات النيابية (الفقرتان 3 و5)، في حين قررت (الفقرة 10) شرعنة الميليشيات. أما الإسباني برناردينو ليون، فقد قدم مقترح الصخيرات وأنتج الاتفاق السياسي في 2015، بعد أن خضع لضغوط دولية دفعته إلى الوصول بشكل سريع لإطار سياسي للتسوية ينهي حالة الانقسام بين حكومتين وبرلمانين، لكل منهما حلفاء سياسيون وعسكريون في الشرق والغرب، إلا أن النتيجة كانت

اتفاقاً لم يعكس موازين القوى الحقيقية في الداخل الليبي، ولم يحظ باعتراف كل الأطراف الداخلية والخارجية؛ فحدثت حالة من الانسداد السياسي في البلاد.

أما الألماني مارتن كوبلر فقد حاول الحفاظ على الاتفاق السياسي وتفعيله أساساً لشرعية المؤسسات في الدولة الليبية، ومنح المجلس الرئاسي الاعتراف والدعم الدولي رغم أن مجلس النواب لم يمنح الثقة لحكومته، إلى أن سلم للبناني غسان سلامة الذي استمر في هذا الدعم مع إهمال الترتيبات الأمنية، ثم في محاولة لإحياء العملية السياسية، أعلن على هامش أعمال دورة الجمعية العامة للأمم المتحدة الرابعة والسبعين في نيويورك في سبتمبر 2017، الإستراتيجية الجديدة للمنظمة في ليبيا تحت عنوان (خطة العمل من أجل ليبيا)، تتضمن 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 تُدار 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 وانتخابات رئاسية وبرلمانية. وقد دعا السيد غسان سلامة لعقد الملتقى الوطني الجامع بمدينة غدامس خلال الفترة من 14-16 /4/ 2019، على الرغم من مواقف الأطراف الليبية المتشككة في قدرة هذا اللقاء على حل المشكل الليبي، وبناء توافق مجتمعي، وعدم وجود ضمانات لنجاحه في ظل التعتيم على كيفية اختيار أعضائه، والقضايا التي سيتناولها والإجراءات الواجب اتخاذها لإلزام كل الأطراف بتنفيذ ما سيتفق عليه⁽¹⁾. وربما

(1) صرح د. فتحي المجبري النائب الأول لرئيس المجلس الرئاسي عند سؤاله في مقابلة سبق الإشارة إليها، حول مدى إمكانية اعتبار المؤتمر الجامع بديلاً للاتفاق السياسي 2015، بأن الحاجة ملحة في هذه المرحلة إلى عقد مجتمعي أفقي سياسي بين أطراف المجتمع، أكثر من الحاجة لعقد عمودي بين المجتمع والدولة، فالعقد الاجتماعي الآن يجب ألا يكون بين الدولة والشعب (الدستور)، فالناس البسطاء اليوم خارج الصراع والدولة غير موجودة، لذلك يجب أن يكون التعاقد بين الفاعلين السياسيين، ويتحول العقد من عقد اجتماعي إلى عقد سياسي، ويمثل في المؤتمر الجامع كل الأطياف التي تشكل تهديدًا على العملية السياسية، والتعاطي والاستجابة مع مخاوف الجميع، وأن يُضمن لكل سياسي ممارسة العمل السياسي دون تهديد.»

كان هذا هو الدافع وراء تجاهل الحل السياسي والاتجاه للحسم العسكري، قبل أيام قليلة من انعقاد الملتقى الجامع، وإطلاق الجيش الوطني الليبي لعملياته العسكرية لتحرير العاصمة طرابلس من الميليشيات المسلحة.

ثانيًا: الاتحاد الإفريقي

واجهت الاتحاد الإفريقي 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، غير أنه تأخر في الاعتراف بالسلطات الجديدة، وهو ما رأى فيه كثيرون أثرًا لتعاطف الاتحاد مع القذافي، حيث تأثرت قرارات الاتحاد بالعلاقات التاريخية التي كانت تربط بين القذافي وكثير من رؤساء الدول الإفريقية، ودوره في تأسيس الاتحاد الإفريقي وتمويله.

وبالرغم من تشديد الاتحاد الإفريقي في المادة الرابعة من ميثاق إنشائه على مبدأ عدم التدخل، فإنه تبني مبدأ عدم التقاعس، وفقًا لنص الفقرة ح من المادة 4 "حق الاتحاد في التدخل في إحدى الدول الأعضاء، بقرار من الجمعية، وفي ظروف خطيرة كارتكاب جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية"، والفقرة ز من نفس المادة التي فرقت بين حظر تدخل الدول الأعضاء في الشؤون الداخلية لدولة أخرى، وبين إمكانية تدخل الاتحاد لمواجهة "الظروف الخطيرة"، غير أن إشكاليات التعامل مع الأزمة بدأت تظهر بوضوح بسبب صعوبة تنفيذ واحد من أهم المبادئ التي يقوم عليها الاتحاد، وهو عدم الاعتراف بالحكومات الناشئة عن تغييرات غير دستورية⁽¹⁾؛ وهذا تسبب في تأخير اعتراف الاتحاد بسلطات ما بعد 2011، على الرغم من تأكيد الحكومات الإفريقية

(1) انظر الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي الفقرة ع من المادة 4 من الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي
https://au.int/sites/default/files/pages/32020-file-au_constitutive_act_ar.pdf

التزامها بمبدأ مسؤولية الحماية في «إجماع إزولويني»، الذي أكد المسؤولية الرئيسية لمجلس الأمن الدولي في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين⁽¹⁾.

فظهرت مواقف الاتحاد في بداية الأزمة لصالح حماية نظام القذافي، حيث تبنى مجلس الأمن والسلم في الاتحاد الإفريقي في مارس 2011، خطة طريق لتسوية الأزمة الليبية تضمنت:

- الوقف الفوري لجميع أعمال العنف
- تعاون السلطات الليبية المختصة لتسهيل وصول المساعدات الإنسانية في الوقت المناسب لمستحقيها
- حماية الرعايا الأجانب بمن في ذلك المهاجرون الأفارقة المقيمون في ليبيا
- اعتماد وتنفيذ الإصلاحات السياسية اللازمة للقضاء على أسباب الأزمة.

كما شكل الاتحاد الإفريقي لجنة رفيعة المستوى بشأن الأزمة الليبية برئاسة رئيس مفوضية الاتحاد تضم رؤساء دول وحكومات كل من مالي، موريتانيا، جمهورية الكونغو، جنوب إفريقيا، وأوغندا، تتولى ثلاث مهام أساسية، هي التعامل مع جميع الأطراف في ليبيا وإجراء تقويم مستمر لتطور الموقف على الصعيد الميداني، وتسهيل حوار شامل بين الأطراف الليبية حول الإصلاحات المطلوبة، وإشراك شركاء الاتحاد الإفريقي، كجامعة الدول العربية ومنظمة المؤتمر الإسلامي والاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة لتيسير تنسيق الجهود والتماس دعمهم لتسوية الأزمة، غير أن قرار مجلس الأمن 1973 لسنة 2011 الذي صدر بتأييد من الدول الإفريقية غير دائمة العضوية في مجلس الأمن في حينه وهي الجابون، ونيجيريا، وجنوب إفريقيا، كشف عن سياسة الدول الغربية باستبعاد الاتحاد الإفريقي من اللقاءات والمبادرات الخاصة بتسوية الأزمة الليبية، حيث أشار القرار إلى جامعة

(1) The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: "The Ezulwini Consensus," Executive Council of the African Union, 7th Extraordinary Session, 7-8 /3/2005:
https://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/cap_screform_2005.pdf

الدول العربية ودورها المهم في هذا الإطار ولم يُشر للاتحاد الإفريقي. وفي مرحلة لاحقة رُفض طلب للجنة مجلس السلم والأمن بعد اجتماع في نواكشوط في مارس 2011 للحصول على إذن بالرحلات الجوية إلى ليبيا للوساطة بين أطراف الصراع

عقد الاتحاد الإفريقي في أديس أبابا اجتماعًا استشاريًا في 25-26/3/2011، وافق خلاله وفد نظام القذافي على تطبيق خطة الاتحاد الإفريقي للسلام، إلا أن أعضاء المجلس الوطني الانتقالي لم يقبلوا دعوة الاتحاد لحضور القمة. كما وافق القذافي في إبريل 2011 بطرابلس، على خارطة طريق للاتحاد الإفريقي، غير أن المجلس الوطني الانتقالي رفض الخارطة واشترط أن تنص صراحة على رحيل القذافي.

قدم الاتحاد إطارًا للاتفاق على الحل السياسي للأزمة في ليبيا في يونيو 2011، سادت بعده حالة من الجمود لدور الوساطة الذي يلعبه الاتحاد الإفريقي، بسبب رفض القذافي التفاوض مع الثوار، واشترط المجلس الانتقالي أن تتم التسوية بعد سقوط نظام القذافي، بعد أن اعتبر مقترح وقف إطلاق النار المقدم من الاتحاد الإفريقي بمنزلة تقسيم للبلاد وفقًا للخطوط الخاضعة لسيطرة كل طرف.

لكن التطورات التي شهدتها الأزمة الليبية والتدفق الكبير للمهاجرين من إفريقيا عبر الأراضي الليبية إلى أوروبا، دفعت اللجنة رفيعة المستوى المعنية بالأزمة في ليبيا للاجتماع في نوفمبر 2016، لمناقشة إستراتيجية الاتحاد الإفريقي تجاه ليبيا بالتنسيق مع الأمم المتحدة والجامعة 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 دور الاتحاد الإفريقي 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⁾.

ثالثاً: 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 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 / 2 / 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 أن عدم اتخاذ الإجراءات اللازمة لإنهاء هذه الأزمة سيؤدي إلى التدخل الأجنبي في الشؤون الداخلية الليبية. وقد أدى عدم قيام جامعة الدول العربية بإطلاق

(1) أشار السيد فايز السراج رئيس المجلس الرئاسي لتعدد الجهات العاملة على الملف الليبي كاللجنة رفيعة المستوى المعنية بليبيا برئاسة الرئيس ساسو نغيسو، والممثل السامي لليبيا الرئيس التنزاني السابق جاكيا كيكويتي، وكذلك رئيس الاتحاد الإفريقي الرئيس الغيني ألفا كوندي. انظر:

"Where is the AU in Libya's Peace Process?", The Peace and Security Council, The Institute for Security Studies (ISS), 152017/8/. Available at:

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/psc94.pdf>

مبادرة سياسية لإيجاد حل سياسي للأزمة في ليبيا، إلى تخليها عن دورها كوسيط في الأزمة الليبية وفتح الباب على مصراعيه أمام تدويلها.

غير أن الجامعة عادت واتخذت القرار الوزاري رقم 7360 في 12 / 2 / 2011 الذي أشار في ديباجته إلى الجرائم التي يرتكبها نظام القذافي ضد الليبيين، وإلى التعاون والتشاور مع مجلس الأمن وتأييد المواقف الصادرة عن مجلس التعاون ودول الخليج والاتحاد الأوروبي والاتحاد الإفريقي، وتأييد تعيين مبعوث رفيع المستوى للأمم المتحدة لمتابعة الوضع الليبي. وقرر الطلب من مجلس الأمن تحمل مسؤولياته إزاء تدهور الأوضاع في ليبيا، والعمل على فرض منطقة حظر جوي على حركة الطيران العسكري الليبي، وإقامة مناطق آمنة لا سيما المناطق التي تتعرض للقصف كإجراءات وقائية، مع مراعاة السيادة والسلامة الإقليمية لدول الجوار. ودعا جميع الدول العربية والصديقة والمنظمات الدولية وهيئات المجتمع المدني العربية والدولية إلى تقديم المساعدة العاجلة، وكذلك للدول المساعدة على إجلاء المواطنين العرب الراغبين في مغادرة ليبيا⁽¹⁾.

تقاعست الجامعة عن ممارسة مهامها بإطلاق مبادرة سياسية لإيجاد حل سياسي للأزمة في ليبيا، ففقدت بذلك دورها وسيطاً في الأزمة الليبية، وفتحت 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) قرار جامعة الدول العربية 7630-د.ع.غ - 2011/3/12

رابعاً: الاتحاد الأوربي

عكست مبادرات الدول الأوروبية حقيقة تناقض المواقف الأوروبية من الأزمة الليبية، حيث لم يكن هناك موقف أوربي موحد بل تحركات منفردة للدول. ففي 21/2/2011، عقد مجلس الاتحاد الأوربي اجتماعاً لوزراء خارجية الاتحاد الأوربي 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 كامرون 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 الأوربي في 11 مارس دول الاتحاد الأوربي 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 الأوربي بإصدار بيان مشترك لرئيس الاتحاد الأوربي هيرمان فان رومبري والممثل الأعلى للاتحاد كاثرين اشتون في 17/3/2011⁽²⁾، أكدوا فيه دعمهم للقرار والتزامهم بتنفيذه وفقاً لولاية واختصاص الاتحاد⁽³⁾.

(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. 172011/3/:

<https://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm>

(2) 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, 172011/3/ PCE 07211/ A 11011/:

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

(3) Council conclusions on Libya 3076th FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 212011/3/:

https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/120065.pdf

ولم يتمكن وزراء خارجية الاتحاد الأوروبي من تطوير خطة شاملة للدفاع والأمن المشترك، بل اقتصرُوا في 12 إبريل على إقرار مهمة عسكرية لدعم المساعدة الإنسانية في ليبيا مقرها روما⁽¹⁾، في حالة طلب مكتب الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية ذلك، على أن يكون ذلك ضمن إطار سياسة الدفاع والأمن المشترك EUFOR، وفي واقع الأمر اقتصرَت 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⁽²⁾، 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 في الإستراتيجية العالمية الجديدة للاتحاد الأوروبي التي صدرت في يونيو 2016، والتي كان من ضمن أولوياتها منع المهاجرين من إفريقيا ومنعهم وترحيلهم بعيداً عن أراضي الاتحاد الأوروبي ومحاربة الإرهاب، وتعزيز سياسات الأمن والدفاع المشترك، وضمان تدفق النفط⁽³⁾.

(1) Brussels, 111/8589 2011/4/ 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

(2) MEMO/11722/ Brussels, 202011/10/ EU support to Libya:

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11722-_en.htm?locale=en

(3) Interview with Nathalie Tocci on the Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Council conclusions on Libya, 172017/7/:

<https://www.iai.it/sites/default/files/tocci.pdf>

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-111552017--INIT/en/pdf>

EEAS EUBAM-Libya Initial Mapping Report Executive Summary, 252017/1/:

<http://statewatch.org/news/2017/feb/eu-eeas-libya-assessment-561617-.pdf>

وتدفع دول الاتحاد الأوروبي باتجاه دعم وجود سلطة موحدة في ليبيا، إلا أن الأولوية هي لمكافحة الهجرة غير القانونية ومكافحة الإرهاب في البحر المتوسط وأمن الطاقة. وفيها تظهر المصالح المتضاربة لدول الاتحاد خاصة فرنسا وإيطاليا. وهذا يشكل العقبة الرئيسة أمام تطوير سياسة وخطة مشتركة للاتحاد الأوروبي للتعامل مع الأزمة الليبية. ففي حين تمثلت استجابات الاتحاد الأوروبي لأزمة المهاجرين من ليبيا في احتواء المهاجرين من إفريقيا ومنعهم وترحيلهم بعيداً عن أراضي الاتحاد الأوروبي، أنشئت وحدة العمل المشتركة بين الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي خلال قمة الاتحاد الأوروبي والاتحاد الإفريقي في نوفمبر 2017؛ لتسهيل عمليات منظمة الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة الخاصة بالترحيل الطوعي للاجئين في ليبيا إلى بلد المنشأ، حيث قدم الاتحاد الأوروبي دعماً مالياً للمنظمة الدولية للهجرة ومنظمة الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لتحسين ظروف أكثر من 20 ألف مهاجر في مراكز الاحتجاز في ليبيا.

وبدأ بالفعل في تنفيذ خطة ترحيل المهاجرين طوعياً إلى بلد المنشأ. وإطلاق سياسة الأمن والدفاع المشتركة EUNAVFOR، وعملية MED SOPHIA في عام 2015 لاعتراض المتاجرين في البحر الأبيض المتوسط، وتدريب خفر السواحل الليبي على أنشطة البحث والإنقاذ في المياه الإقليمية الليبية، وتدريب قوات الأمن المحلية في منطقة الساحل وتمويلها، واعتراض المتاجرين في بلدان المنشأ وأثناء العبور الصحراوي⁽¹⁾.

تحولت سياسات الاتحاد الأوروبي تجاه ليبيا في ظل الانقسام السياسي والمؤسسي إلى سياسات أمنية بالدرجة الأولى، فاعتمد المجلس الأوروبي قراراً بتطوير دور البعثة

(1) European Commission. Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration. 2016. Available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf

الأوروبية لمساعدة ليبيا على تأمين حدودها EUBAM LIBYA لتصبح مهمتها مدنية وأمنية وعسكرية، على أن تستمر الولاية المعدلة للبعثة حتى 30/7/2020. 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.

حققت سياسات الاتحاد الأوروبي الأمنية المتعلقة بمكافحة الهجرة غير القانونية نتائج سريعة، تمثلت في انخفاض أعداد المهاجرين الوافدين إلى أوروبا، لكن آثارها على زعزعة الاستقرار في ليبيا وشمال أفريقيا كانت خطيرة، فبقاء هؤلاء المهاجرين في ليبيا يهدد استقرار البلاد وأمنها⁽¹⁾. كما لم تساعد أنشطة الاتحاد الأوروبي المتعلقة بمحاربة عصابات تهريب البشر على دعم الاستقرار وبناء الدولة في ليبيا، فقد ظلت قاصرة كسياسة لمكافحة الجريمة المنظمة ومحاربة أنشطتها، حيث لم تشمل مصادر أخرى لدعم الإرهاب تكلف ليبيا مليارات الدنانير كمكافحة تهريب الوقود، والأموال والسلع المدعومة⁽²⁾.

المطلب الثاني: موقف الدول والقوى الدولية من الأزمة الليبية

في محاولة لتسليط الضوء على علاقات الاتصال بين الأطراف الدولية في

(1) يبين استطلاع أجراه مركز أي ميد عام 2018 أن 21% من المستطلعين يعتبرون سياسات أوروبا الأمنية المتعلقة بالهجرة غير القانونية على رأس مهددات الاستقرار في دول جنوب البحر المتوسط، بينما يعتقد 16% من المستطلعين أن التدخلات العسكرية من بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تهدد الاستقرار في دول جنوب البحر المتوسط. انظر:

Mohamed Eljarh, "Is Europe Exporting Instability to The Southern Mediterranean? Libya As A Case Study"

https://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/enquesta-euromed/euromed-survey-2018/euope_instability_southern_mediterranean_libya_Mohamed_Eljarh_EuromedSurvey2018.pdf

(2) السيد د. فتحي المجبري نائب رئيس المجلس الرئاسي حول تقويمه لدور الاتحاد الأوروبي والدول الأوروبية في ليبيا في مقابلة أجرتها الباحثة معه في 2019/1/31 اتفق مع هذا الطرح.

إطار المحافظة على مصالحها ووفق ترتيب أولويتها، وتأثيرها في الأطراف الليبية وأثرها في حل الأزمة في ليبيا أو إدارتها، يعالج هذا المبحث أوجه التعارض بين مصالح الليبيين ومصالح الأطراف الدولية، وأغراضها المختلفة من التدخل سواء تلك المتعلقة بطموحات جيوسياسية، أو المتعلقة بمخاوفها الأمنية كمحاربة وتتبع عناصر الإرهاب، ووقف الهجرة غير القانونية، أو ذات العلاقة بأطماعها الاقتصادية كالحفاظ على تدفق النفط والغاز، بعد تحديد أدوار أطراف التدخل الدولي وهي القوى والدول الغربية مثل: فرنسا، وإيطاليا، وبريطانيا، والولايات المتحدة الأمريكية، وروسيا؛ ودول الجوار مثل: مصر، وتونس والجزائر، وبعض القوى الإقليمية ومنها: الإمارات، وتركيا، وقطر.

أولاً: دول الجوار: بين عدم التدخل والحرب بالوكالة

تعتبر المسألة الأمنية هي العامل المشترك لدول الجوار في تعاملها 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 والجزائر من حكومة الغرب، وهذا استغلته التنظيمات الإرهابية لدعم أنشطتها في ليبيا، حيث أنشأت هذه التنظيمات معسكرات تدريب لليبيين والمقاتلين الأجانب في درنة وسرت كمعاقل لتنظيم الدولة الإسلامية خارج سوريا والعراق، كما سمح الانفلات الأمني في بعض دول الجوار وغياب السلطة في ليبيا بانتشار السلاح وتداوله عبر الحدود الليبية في وقت مبكر من عام 2011؛ فشكّل تهديداً لكل جيران ليبيا. فامتد عبر الحدود الجنوبية مع مالي بعد انقلاب 2012 وسيطر المتطرفون الإسلاميون على شمال مالي، كما ارتبطت بعض الهجمات الإرهابية في تونس والجزائر ومصر حتى أوروبا بالجماعات المتطرفة في ليبيا، ناهيك بالقضايا المتعلقة بالنازحين والعلاقات الاقتصادية.

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، ووجهة 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، فضلاً عن أنها لم ترغب في إثارة غضب سكان المناطق الحدودية المستفيدين من عمليات التهريب والتبادل التجاري دون ضوابط وإجراءات.⁽¹⁾ 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 سهلت تونس انعقاد كثير من الاجتماعات التنسيقية بين أطراف الصراع الليبي مع مبعوث الأمم المتحدة في إطار مناقشة خطة العمل من أجل ليبيا في العاصمة التونسية. واستطاع الرئيس التونسي الباجي قايد السبسي في 2017 عقد قمة ثلاثية في تونس لتنسيق الجهود التونسية والمصرية والجزائرية المتعلقة بليبيا.⁽³⁾ وعلى الرغم من أن المبادرة الثلاثية فتحت باب الحوار بين دول

(1) S. Souli, "Border Control: Tunisia attempts to stop terrorism with a wall", Vice news, 17/11/2015:

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 8/9/2015:

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16219>

(3) N. Ali, "Tunisia, Algeria, Egypt declare a five-point initiative to resolve the Libyan crisis", Middle East Observer, 21/2/2017:

<https://www.middleeastobserver.org/2017/02/21/tunisia-algeria-egypt-declare-a-five-point-initiative-to-resolve-the-Libyan-crisis/>

الجوار الليبي، فإنها لم تتمكن من التعامل مع أطراف النزاع لوضع حد للانقسامات الحادة بينها.

2- الجزائر

لم تتخذ الجزائر موقفًا إيجابيًا 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، وهذا جعلها تفضل طريق الدبلوماسية والمبادرات التي قادها وزير الشؤون المغاربية والإفريقية والعربية عبد القادر مساهل من خلال الاتحاد الإفريقي وجامعة الدول العربية ودول جوار ليبيا.⁽¹⁾

وقد شهدت حدود الجزائر غير المرسمة مع ليبيا وجودًا آمنًا وانتشارًا عسكريًا مكثفًا، بعد استهداف قواتها داخل الحدود الجزائرية في 2014 خاصة. 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 رحبت بها الجزائر لتعزيز دورها في ليبيا في مواجهة دور الجارة المصرية، فزارها مثلاً السيد السراج والمشير حفتر والمستشار عقيلة صالح. 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 إبريل إلى ليبيا التقى فيها مع مختلف الفرقاء الليبيين.

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

(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>.

وفي «إعلان تونس الثلاثي» الذي وقعه وزراء خارجية تونس ومصر ووزير الشؤون المغاربية والإفريقية والعربية الجزائري في فبراير 2017، أعلنت هذه الدول دعم التسوية السياسية الشاملة في ليبيا وأكدت 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 مؤكداً دعم الجزائر للجهود الرامية لتسوية النزاع في ليبيا⁽¹⁾.

3- مصر

اتخذت مصر موقفاً محايداً من أحداث 2011 وأعلنت عدم تدخلها في الشأن الليبي، فلم تشارك في العمليات العسكرية ضد القذافي بل وفرت ملاذاً آمناً 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).

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

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

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⁾.

ثانيًا: دور الأطراف الإقليمية شرق الأوسطية.. التحالفات الأيديولوجية

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. دعا مجلس التعاون الخليجي برئاسة الإمارات العربية المتحدة الى فرض حظر للطيران على ليبيا، وشاركت الإمارات العربية المتحدة في 2011 في عمليات حلف شمال الأطلسي بست طائرات من طراز F-16 وست طائرات من طراز ميراج 2000⁽²⁾، ومثلت تلك مشاركتها الأولى في عملية عسكرية متعددة الجنسيات⁽³⁾.

في مرحلة أخرى ارتأت الإمارات العربية المتحدة أن الاتفاق السياسي ينتهي في ديسمبر 2017، ودعت إلى تدشين مرحلة انتقالية جديدة، وإجراء انتخابات

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

(2) Kareem Shaheen, « UAE Fighter Jets on the Way to Libya » The National, 26/2011/3/: <http://www.thenational.ae/news/uae-news/uae-fighter-jets-on-the-way-to-libya#ixzz31P6mK6XK>.

(3) صرح رئيس هيئة الأركان الأمريكية المشتركة، الجنرال ديمبسي بأن «الإمارات العربية المتحدة هي من بين أكثر الحلفاء، خصوصًا الخليجين، مصداقية وإمكانات». وفي مايو 2011 عينت الإمارات العربية المتحدة سفيرًا لها ولتصبح أول دولة في الشرق الأوسط تفتتح بعثتها في مقر حلف شمال الأطلسي.

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 اعتبرته الأمم المتحدة انتهاكاً لحظر السلاح المفروض على ليبيا، غير أنها نجحت على الصعيد الدبلوماسي في الوساطة بين فرقاء الليبيين 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 حكومة الوفاق ودعمها وإنجاز الدستور قبل الانتخابات، كما رفضتا إقصاء الإسلاميين وسياسات الموقف الأول بدعوى أنه يتجه لعسكرة الدولة. وهكذا دعمت قطر بكل الوسائل انتفاضة الليبيين على نظام القذافي في 2011، فاقترح رئيس وزراء قطر، حمد بن جاسم آل ثاني، وقف عضوية ليبيا في جامعة الدول العربية، وحصل لاحقاً على تأييد بالإجماع على قرار فرض منطقة حظر جوي، بعد صراع دبلوماسي في مواجهة مع الجزائر. كما شاركت طائرات ميراج القطرية في الغارات الجوية التي قادها حلف شمال الأطلسي، واستضافت الاجتماع الأول لفريق الاتصال الدولي المعني بليبيا في إبريل 2011 ومجموعة المتابعة في أغسطس من العام نفسه، وقدمت قطر عشرات ملايين الدولارات، وأكثر من 20000 طن من الأسلحة والتدريب والمشورة التشغيلية للثوار⁽²⁾، بالإضافة إلى تمركز مئات من قواتها الخاصة في جميع أنحاء ليبيا⁽³⁾. وأصبحت طرفاً فاعلاً في الصراع بين الليبيين بعملها على تفكيك أي محاولة لبناء جيش موحد بعد سقوط نظام القذافي⁽⁴⁾، وبدعمها وتمويلها لجماعة الإخوان المسلمين والجماعات الإسلامية المتشددة في بنغازي ودرنة ومصراتة.⁽⁵⁾ أما تركيا فقد قامت في بداية الأزمة بدور الوسيط لصالح القذافي، ولم تطلب منه التنحي

(1) المرجع السابق.

(2) David Kenner, «Oil, Guns, and Money: Libya's Revolution isn't Over», Foreign Policy, 21/12/2011.

(3) «Qatar Admits Sending Hundreds of Troops to Support Libya Rebels», Guardian, 26/10/2011.

(4) «Tiny Kingdom's Huge Role in Libya Draws Concern», Wall Street Journal, 17/10/2011.

(5) «US-Approved Arms for Libya Rebels Fell into Jihadis Hands», New York Times, 5/12/2012.

وأبدت رفضها إقامة مناطق لحظر الطيران والتدخل العسكري الخارجي في ليبيا عام 2011 على الرغم من عضويتها في حلف شمال الأطلسي، بدعوى أن هذا التدخل يمكن أن يستفز الليبيين والجماعات المتطرفة إذا ما صُور كحرب قوى غربية ضد بلد مسلم، غير أنها أظهرت تحولاً في موقفها بدعم المجلس الانتقالي، تُوج بزيارة أردوغان لطرابلس في سبتمبر 2011. وقد تبدل موقف الوسيط هذا تماماً 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 جلياً في دعم تركيا لقوات فجر ليبيا بالسلاح والعلاج من جهة، والتأييد السياسي لحكومة الوفاق الوطني من جهة ثانية.

ثالثاً: القوى الدولية الفاعلة: خلاف المصالح

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 - إلى قرارات مجلس الأمن المتعلقة بليبيا الصادرة في 2011، خاصة القرار رقم 1973 الذي دعا إلى حماية المدنيين في ليبيا، غير أن التدخل ذهب أبعد من ذلك وسعى إلى تغيير النظام. ويبدو أن الأطراف التي تدخلت عسكرياً 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 رسمياً وعلنياً) 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 مستنداً 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 واضحاً في مسار الأزمة الليبية، بين فرنسا وإيطاليا خاصة، 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 الأوروبي المشترك بضرورة التحرك الدبلوماسي لحل الأزمة الليبية بالطرق السلمية. وأسهم التنافس الفرنسي-الإيطالي في عدم تحقيق تقدم في مسار العملية السياسية في ليبيا؛ فوضعها أمام تحديات تغذيها صراعات القوى الدولية والإقليمية وتناقض مصالحها وإستراتيجياتها، وبما هدد عملية بناء الدولة وتحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي⁽¹⁾.

1- فرنسا

كان لفرنسا دور رائد من خلال مبادراتها السياسية ونشاطها الدبلوماسي ومشاركتها العسكرية في 2011، في إدارة الحرب على ليبيا، ونتائجها النهائية؛ فقد شاركت في الضربات الجوية ضد القذافي، بعد أن أغلقت سفارتها في طرابلس وعينت ممثلاً خاصاً لفرنسا لدى المجلس الوطني الانتقالي في بنغازي 2011.

وتعد فرنسا شريكاً اقتصادياً مهماً 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 اقترح وزير خارجية فرنسا جان ايف لودريان، في زيارته

(1) أحمد قاسم حسن، التنافس الفرنسي-الإيطالي على النفوذ في ليبيا، قطر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019/2/3.

إلى طرابلس في سبتمبر 2017 عقد منتدى اقتصادي فرنسي- ليبي في طرابلس، وأعلن عن تقديم مليون يورو لصندوق الاستقرار التابع للأمم المتحدة لدعم بعض المشروعات الخدمية في ليبيا، كما أعلن 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.

لذلك عقد في باريس في أوائل يوليو 2017 لقاء بين وزراء داخلية فرنسا وإيطاليا وألمانيا والمفوض الأوروبي لشئون الهجرة، للنظر في التحديات التي يفرضها تدفق المهاجرين عبر البحر المتوسط وحددوا الأولويات التالية:

- تعزيز دعم خفر السواحل الليبي بزيادة الدعم المالي وأنشطة التدريب.
- تقديم دعم إضافي للمنظمة الدولية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين.
- دعم دراسة خيار تعزيز مراقبة الحدود الجنوبية لليبيا بغية لوقف تدفق المهاجرين غير الشرعيين بالتنسيق مع دول الجوار الليبي.

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 في توقيتها، حيث جاءت بعد فرض الجيش الوطني الليبي سيطرته، بعد ثلاث سنوات من انطلاق عملية الكرامة، على بنغازي، وتمثلت أهميتها في كسر حالة الجمود السياسي في المشهد الليبي، فقد تلت المبادرة الفرنسية رفض رئيس مجلس النواب المستشار عقيلة صالح لمبادرة رئيس المجلس الرئاسي السيد فايز السراج في أوائل يوليو 2017، وإعلانه عدم قبول أي مبادرات سياسية إلا بعد صدور الدستور لمخالفتها للإعلان الدستوري والاتفاق السياسي 2015، حيث استضاف الرئيس إيمانويل 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 - تأكيد الحل السياسي للأزمة الليبية عن طريق عملية مصالحة وطنية تجمع كافة الليبيين، والالتزام بوقف إطلاق النار باستثناء عمليات مكافحة الإرهاب، والعمل على تفعيل الاتفاق السياسي 2015، ومواصلة الحوار السياسي والعمل على وضع خارطة طريق من شأنها ضمان أمن الأراضي الليبية وقواتها الدفاعية في مواجهة كافة التهديدات وعمليات الاتجار بجميع أشكالها، الدعوة إلى نزع السلاح وإدماج المسلحين الراغبين في الانضمام إلى الجيش الوطني الليبي، والعمل على إجراء الانتخابات الرئاسية والبرلمانية في أقرب وقت ممكن. من خلال هذه المبادرة أكدت فرنسا دعمها لدور الأمم المتحدة وللمشير خليفة حفتر من خلال إشراكه في السلطة كاعتراف بجهوده في مواجهة الإرهاب وتحرير بنغازي في 2017، كما قامت فرنسا بدعم الجيش الوطني الليبي بالمستشارين العسكريين ونشر القوات الخاصة، وبدا 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.

وفي محاولة للترويج للمبادرة زار وزير الخارجية الفرنسي طرابلس في سبتمبر 2017، والتقى بمختلف التيارات السياسية الليبية ليؤكد أن مبادرة بلاده تمثل أرضية للانطلاق نحو الحل السياسي. عكست هذه المبادرة حقيقة تناقض المواقف الأوروبية من الأزمة الليبية، حيث لم يعد هناك موقف أوروبي موحد بل تحركات منفردة للدول. وظهر الخلاف الفرنسي الإيطالي جلياً بعد تهميش فرنسا لإيطاليا وعدم دعوتها لاجتماع باريس، كما بدا أثرها في الأطراف الليبية يُظهر تعارض مصالح القوى الدولية في ليبيا، ومحاولة كل دولة دعم حليفها في الداخل وتعزيز مركزه التفاوضي، حيث توجه رئيس المجلس الرئاسي السيد السراج مباشرة للداعم الأوروبي الرئيس لحكومة الوفاق "إيطاليا" وطلب المساعدة لمواجهة الهجرة غير القانونية في المياه الإقليمية الليبية، وأذن البرلمان الإيطالي بتوجيه سفن البحرية الإيطالية ومدرّبين 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. وهذا 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، وفي مرحلة تالية منع أي مسئول في حكومة السراج من ممارسة أي نشاط رسمي في المناطق الخاضعة لسيطرة الجيش الوطني.

2- إيطاليا

دعمت إيطاليا الاتفاق السياسي وساندت حكومة السيد السراج خصوصاً في الملف الأمني حيث كان لها دور أساسي في دخوله رئيساً للمجلس الرئاسي إلى طرابلس، إضافة إلى دورها في دعم الخطة الأمنية لحماية حكومة الوفاق والعاصمة بنفوذها على المجموعات المسلحة. وأكد رئيس وزرائها باولو جنتيلوني، أن بلاده "ستبقى في الطليعة لأجل ليبيا، اليوم وفي المستقبل.... إيطاليا حاضرة، تابعت وستتابع خطوة بخطوة تطورات الأوضاع في ليبيا، وستبقى في الطليعة في إطار العمل لأجل استقرار البلاد ولمكافحة الاتجار بالبشر".⁽¹⁾

وقد حددت إيطاليا مبادئها التوجيهية الإستراتيجية نحو ليبيا في: دعم جهود الوساطة التي تبذلها الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار السياسي في ليبيا؛ واقتراح نفسها شريكاً موثقاً به في عملية لحفظ السلام تُسهم 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.⁽²⁾

وتبدو سياسات إيطاليا المتعلقة بتدفق المهاجرين غير القانونيين ناجحة إلى حد

(1) بوابة الوسط 26 / 7 / 2017 «جنتيلوني، إيطاليا ستبقى في الطليعة لأجل ليبيا»:

<http://alwasat.ly/news/libya/139293>

(2) Aliboni, Roberto. "La politica libica dell'Italia." Istituto Affari Internazionali. June 2016:

www.iai.it/sites/default/files/iai1610.pdf

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 وبقاؤهم فيها حملها المزيد من الأعباء الاقتصادية والاجتماعية ووضعها أمام تحديات أمنية جادة.

تخوض إيطاليا منافسة حادة مع فرنسا تبدو واضحة من تصريحات المسؤولين الإيطاليين بعد الإعلان عن المبادرة الفرنسية، ففي حين أعلن رئيس الوزراء الإيطالي أنه «يتقدم بالشكر إلى فرنسا والرئيس ماكرون الذي عمل بالتزام شخصي من أجل اللقاء الباريسي الذي يتجه اتجاهاً صحيحاً»، صرح وزير الدولة الإيطالي للشئون الأوروبية «ساندرو جوزي بأنه «يجب على فرنسا ألا تعيد أخطاءها السابقة، وأن تقوم بالتنسيق مع الجانب الإيطالي في كل ما يتعلق بالملف الليبي». أما رئيس الوزراء الإيطالي الأسبق رومانو برودي الرئيس السابق للمجلس الأوروبي فحذر من "أن فرنسا قدمت مصالحها على حساب إيطاليا، وأن الرئيس الفرنسي همش إيطاليا جزئياً"، وبدا واضحاً من الاتصالات والتصريحات أن كل دولة تبحث عن دور لها على طاولة الحلول السياسية، فغياب دولة ما عن ساحة المبادرات والمفاوضات يكسب دولة أخرى دوراً مركزياً ومساحة أكبر في إدارة الأزمة، قد تحدّ من قدرة الدولة على التأثير المباشر في مخرجات العملية السياسية بشكل يخدم مصالحها. لهذا حاولت إيطاليا أن تكسب دوراً محورياً، بعد قيام فرنسا بجمع الفرقاء الليبيين في مؤتمر باريس، الذي بدا معه أن فرنسا قادرة على التأثير المباشر في المسار السياسي للأزمة، فقامت إيطاليا كرد على اتفاق باريس وللتعبير عن معارضتها لعقد الانتخابات في ديسمبر 2017، بدعوى عدم جاهزية ليبيا لأسباب أمنية للانتخابات، باتخاذ خطواتها لدعم نفوذها في ليبيا والدعوة لمؤتمرها الخاص في باليرمو لدراسة طرق استقرار الأوضاع في ليبيا. بحضور الفرقاء الليبيين والدوليين، كخطوة لإدارة الأزمة ودعم نفوذها في ليبيا.

يبدو جلياً أن سعي الأطراف الدولية لزيادة نفوذها في ليبيا زاد من حدة

الصراعات الداخلية، بسبب سعي المجموعات المسلحة للاستفادة من علاقاتها مع هذه القوى. فالاستجابات الفرنسية والإيطالية لحالة عدم الاستقرار في ليبيا تدفعها مجموعة متنوعة من المصالح، تتصادم أكثر مما تتلاقى، فتركيزها على الانتخابات مثلاً جاء على حساب جهود العمل من أجل مواجهة عدم الاستقرار، وتوظيفها الأطراف الليبية بدورها للحصول على الدعم وللحفاظ على مراكز القوة النسبية، وبدلاً من معالجة قضايا نزع سلاح الميليشيات المسلحة وإدماج أفرادها، وتهريب البشر والوقود، تعمل بعض الأطراف الدولية على كسب رضاها للوصول إلى عقد الانتخابات.

3- الولايات المتحدة الأمريكية

تدخلت الولايات المتحدة الأمريكية عسكرياً في ليبيا رغم إدراكها المسبق أن سقوط نظام القذافي سيؤدي إلى نتائج وخيمة قد تقود إلى الحرب الأهلية والصراعات القبلية والجهوية، أو لظهور مجموعات متطرفة⁽¹⁾. لكن التدخل الأمريكي في ليبيا تم بطريقة تضمن إعفاء الولايات المتحدة الأمريكية من المسؤوليات الناجمة عنه، ما يفسر التجاهل الأمريكي لما آل إليه الوضع في ليبيا جراء هذا التدخل. لم يكن التدخل العسكري إلا حجة لإنهاء نظام القذافي والتخلص منه⁽²⁾، وقد أدى إلى نتائج خطيرة منها زيادة مضاعفة في عدد الضحايا وتكريس لانتهاكات

(1) Richard N. Haass, The U.S. Should Keep Out of Libya, WSJ OPINION.

<https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748703386704576186371889744638>

(2) صرح الرئيس أوباما في خطابه إلى الأمة الأمريكية «بأن العالم وليبيا سيكونان أفضل حالاً بدون القذافي» راجع Remarks by the President in address to the Nation on Libya", The White House Office of the Press Secretary, 282011/3/:

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/28/03/remarks-president-address-nation-libya>

وأكد أن إزالة القذافي من السلطة كان الهدف، ولكن من خلال الوسائل غير العسكرية. وقال إن توسيع المهمة لتشمل تغيير النظام، كان يمكن أن يؤدي إلى انشقاق التحالف. وقد عبر الرئيس أوباما في مؤتمر صحفي بعد قصف القوات الأمريكية لأهداف دعمًا للثوار في ليبيا عن هذا التناقض، حيث أوضح أن هدف السياسة الأمريكية فيما يتعلق بالقذافي هو تركه للسلطة، لكن الغرض من العمليات العسكرية هو الجهود الإنسانية.

حقوق الإنسان والتطرف وانتشار السلاح، بما يهدد الأمن الإقليمي والدولي تهديدًا غير مسبوق.

ورغم محاولة الولايات المتحدة الأمريكية إظهار خلاف ذلك، يبدو أن الدافع الواقعي للتدخل العسكري الأمريكي هو المصالح الأمريكية النفطية وسعي الشركات النفطية الأمريكية للوصول إلى النفط الليبي، فهو بلا شك جزء من المعادلة هنا على حد تعبير أرماند هامر، مؤسس شركة أوكسيدنتال بترولسيوم، فالنفط الليبي هو "النفط الوحيد الذي لا يمكن تعويضه في العالم". فلا يمكن الاستغناء عنه لقربه من أوروبا، وسهولة استخراجة، وحلاوة خامه أي خلوه من الشمع وسهولة وأمان تصديره⁽¹⁾.

اختلفت صياغة الرئيس الأمريكي أوباما للسياسة الخارجية الأمريكية بتحديدته في أسس مذهبه وسائل إدارته في تحقيق أهداف السياسة الخارجية الأمريكية، في عدم تكرار التجربة الأمريكية في العراق، والانسحاب المسؤول للقوات الأمريكية من الشرق الأوسط، واستخدام الأدوات الدبلوماسية كمؤتمرات القمة والمساعدات الخارجية بدلاً من استخدام القوة العسكرية، وتقييد الدور الأمريكي المتفرد بالمسؤولية، والتركيز على العمليات العسكرية متعددة الأطراف المؤسسة على التزام دولي واسع باستخدام ضربات دقيقة أو القوات الخاصة⁽²⁾.

وعلى الرغم من تحذير وزير الدفاع ومستشار الأمن القومي ومكافحة الإرهاب الأمريكي من التدخل العسكري في ليبيا حيث إنها ليست ضمن الدول المهددة للأمن القومي الأمريكي، تبدد تردد الرئيس أوباما في استخدام القوة أمام الموقف الدولي ضد القذافي، وبسبب الضغط الذي مارسه وزير الخارجية كلينتون مع

(1) Jason Pack, "Libya Is Too Big to Fail -International intervention is the right move and not just for humanitarian reasons". 182011/3/, Foreign Policy Magazine.

(2) Alan Kuperman, "Lessons from Libya: How Not to Intervene". Belfer Center (September 2013): http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/23387/lessons_from_libya.html.

الموظفين الرئيسيين في البيت الأبيض على الرئيس لدعم الحلفاء مقابل ما قدموه من دعم في أفغانستان على مدى عشر سنوات⁽¹⁾.

في 25 / 2 / 2011، أصدرت وزيرة الخارجية كلينتون بياناً صحفياً رحبت فيه بإدانة مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة لانتهاكات حقوق الإنسان والعنف ضد الشعب الليبي. وفي اليوم التالي، انضم مجلس الأمن إلى جامعة الدول العربية والاتحاد الإفريقي في إدانة نظام القذافي واعتمد القرار 1970. فأصدرت الوزيرة كلينتون بياناً صحفياً شككت فيه في حق القذافي في الحكم وطالبته بمغادرة البلاد. وفي 3 مارس، أعلنت المحكمة الجنائية الدولية عن عزمها التحقيق في جرائم نظام القذافي ضد الإنسانية ثم عبر مجلس التعاون الخليجي ومنظمة المؤتمر الإسلامي عن دعمهما لإنشاء منطقة حظر طيران. وأرسلت جامعة الدول العربية طلباً إلى مجلس الأمن تطلب فرض حظر للطيران فوق ليبيا فصدر القرار 1973 الذي أنشأ منطقة حظر للطيران، وفرض حظر على الأسلحة، وجمد جميع الأصول المالية الليبية. فأعلن الرئيس أوباما من البيت الأبيض تنفيذ القرار وأن الولايات المتحدة لن تنشر قوات برية ولن تستخدم القوة لتجاوز الهدف المحدد بحماية المدنيين الليبيين. وفي 19 مارس، بدأت المشاركة الأمريكية في الحرب على ليبيا مشاركة مباشرة إلى جانب فرنسا وبريطانيا بعمليات قصف استهدفت عدة مدن ومناطق في ليبيا، وبعد 10 أيام استلم حلف شمال الأطلسي القيادة وخفضت الولايات المتحدة الأمريكية مشاركتها بما يحقق سياسة الرئيس باراك أوباما ومذهبه بالقيادة من الخلف، وإستراتيجية الأمن القومي لعام 2010، حيث قامت الولايات المتحدة الأمريكية بدور اللاعب في فريق مع إمكانية ترك القيادة للدول الأوروبية، ورفضت فكرة بناء الدولة بقيادة أمريكية. وبدأت آثار قرار الرئيس أوباما بالقيادة من الخلف بإصراره على "أن ذلك كان تحديدا لمنع الأوروبيين والدول

(1) Hillary Rodham Clinton. "Holding the Qadhafi Government Accountable.", www.state.gov. 262011/2/:

<http://www.state.gov/secretary/rm/2011157187/02/.htm>

العربية من التعلق بمعاطفنا ونحن نقوم بكل أعمال القتال، ولذلك خططنا لأن يتولوا قيادة مهمة إزالة معمر القذافي من السلطة في ليبيا. وكان هذا التخطيط جزءاً من الحملة ضد الركوب المجاني. "واستمر قائلاً: "ولذلك قمنا بتطبيق هذه الخطة بالصورة التي توقعناها: لقد حصلنا على تفويض من مجلس الأمن، وقمنا ببناء ائتلاف، وتجنبنا حدوث إصابات مدنية كبيرة، ومنعنا حدوث صراع محلي طويل، ومع كل ذلك، فإن الوضع في ليبيا يظل فوضوياً"⁽¹⁾.

توقّف عمليات حلف شمال الأطلسي الجوية، وانعدام السيطرة الأمنية المركزية، أدخل ليبيا في مرحلة مختلفة من الصراع السياسي والعسكري الداخلي، كما أدى انتشار السلاح والفوضى الإدارية والمصرفية والانفلات الأمني على الحدود إلى ظهور التنظيمات المتطرفة التي وجدت في ليبيا أرضاً خصبة لانطلاق نشاطاتها الإرهابية، كالهجوم المسلح على قنصلية الولايات المتحدة في بنغازي الذي أدى إلى مقتل السفير الأمريكي كريس ستيفنز، الحادثة التي استغلها الرئيس ترمب في حملته الانتخابية لمهاجمة منافسته هيلاري كلينتون وزيرة خارجية إدارة أوباما⁽²⁾.

وبعد انتخاب الرئيس دونالد ترمب بيّنت الولايات المتحدة الأمريكية، في بيان وزارة خارجيتها الصادر في 2017 / 7 / 28 حول اجتماع حفتر والسراج في نفس الشهر في باريس: أنها لا تزال ملتزمة بالعمل مع ليبيا والشركاء الدوليين ضمن إطار الاتفاق السياسي، والمساعدة على 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 الأمريكية استخدام الضربات الجوية وعمليات القوات

(1) زاهي المغيربي. "ليبيا تحديات بناء الدولة والتدخل الأمريكي" مجلة شؤون ليبية العدد السادس. 2017
(2) الرئيس ترمب الذي حث إدارة أوباما على منع القذافي من تنفيذ مجزرة في بنغازي عاد وقرر أنه لم يعارض إسقاط القذافي، لكنه لم يكن قط مع التدخل القوي.

<https://www.cbsnews.com/video/trump-on-libya-i-was-never-for-strong-intervention/>

الخاصة ضد الجماعات الإرهابية⁽¹⁾، كما استخدمتها لمنع تصدير النفط بطريقة غير قانونية.⁽²⁾

الإرهاب هو ما دفع الولايات المتحدة لتغيير سياستها في التعامل على الساحة الليبية، وأصبح لها دور أساسي في العمليات المتعلقة بمكافحة الإرهاب، من خلال عمليات عسكرية خاصة ونوعية، وضربات صاروخية موجهة عن بعد، وتدخل القوات الخاصة الأمريكية واختطاف بعض المتهمين بالضلوع في الهجوم على قنصليتها في بنغازي، ثم المشاركة الأمريكية في عملية البنيان المرصوص للقضاء على تنظيم الدولة الإسلامية "داعش" بقصف أهداف أرضية بطائرات من دون طيار والقضاء على التنظيم قضاءً كاملاً في مدينة سرت⁽³⁾.

كما قامت قوات "الأفريكوم" بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية بقصف أهداف متفرقة في صبراتة وبني وليد والجفرة والشاطئ وأوباري، وتنفيذ عملية "تقاطع الأفاعي" الاستطلاعية لرصد الأهداف المتحركة وتحديد لها في الصحراء الليبية. كما قامت القوات الأمريكية الخاصة في 2014 بعد سيطرة مجموعة مسلحة على الموانئ النفطية باعتراض سفينة "مورنينغ غلوري" في أعالي البحار بعد تحميلها بشحنة من النفط بطريقة غير قانونية من ميناء السدرة⁽⁴⁾.

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، وهذا ما

(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) 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>

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

صرح به الرئيس ترمب 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"⁽¹⁾.

تحول آخر طرأ على السياسة الخارجية الأمريكية تجاه ليبيا، يتمثل في مطالبات بعض أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكي بدور أكبر في ليبيا⁽²⁾، ودعوة السيدة "الينا روس" رئيسة اللجنة الفرعية للشؤون الخارجية بمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، إلى الالتزام بشكل أكبر تجاه المسألة الليبية، عندما أشارت إلى أثر عدم الاستقرار السياسي في الأوضاع الأمنية والجماعات المتطرفة التي تكافحها السياسات الأمريكية. بدا هذا التحول أيضًا 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 سلامة للشؤون السياسية في بعثة الأمم المتحدة بعد أن 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 صادرات النفط الليبية وزيادتها⁽³⁾.

(1) 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-president-trump-and-prime-minister-gentiloni-italy-joint-press>

(2) "The Crisis in Libya: Next Steps and US Policy Options", United States Senate Committee on Foreign Relations, 25/4/2017:

<https://www.foreign.senate.gov/hearings/crisis-in-libya-next-steps-and-us-policy-options-042517>

(3) أشار السيد محمد سيالة وزير خارجية حكومة الوفاق في مقابلة أجرتها الباحثة بطرابلس في يناير 2019 إلى

وصفت "واشنطن تايمز" الاهتمام الأمريكي بالنفط الليبي وسياسة الإدارة الأمريكية تجاه ليبيا بأن "خسارة إيران ربما تكون مكسب ليبيا". كما تضغط إدارة ترمب على مسؤولين ليبيين 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 عن الجهة التي ستتولى المحاسبة وكيفية التعامل مع ما سيكشف عنه.

الحل السياسي للأزمة الليبية يأتي في نهاية سلم أولويات الولايات المتحدة الأمريكية، والسبب في ذلك هو انتفاء أي مبادرة للحل السلمي، وإدراك الإدارة الأمريكية أن مصالحها الحيوية تتحقق ضمن مفهوم إدارة الأزمة دون الحاجة لجهد إضافي ينجز حلاً سياسياً نهائياً. ولهذا اختارت وضع قدرات بشرية أمريكية في مركز اتخاذ القرار ببعثة الأمم المتحدة لليبيا؛ ضماناً لإدارة الأزمة ضمن دوافع تخدم المصالح الأمريكية وأولوياتها في الأزمة الليبية⁽¹⁾.

4- الاتحاد الروسي

على الرغم من أن لروسيا مصالح عديدة تسعى لتأمينها في ليبيا، فإنها 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 على الساحة الليبية - الأوروبيون تحديداً - مع أي دور روسي في ليبيا، فلم تُدعَ روسيا لأول اجتماعين لمجموعة الاتصال حول ليبيا في الدوحة وروما⁽²⁾، لكن التحولات السياسية الداخلية والدولية أفرزت

تغير في سياسات الولايات المتحدة بعد أوباما وأن وزارة الخارجية الليبية عرضت على الولايات المتحدة الأمريكية دخول شركات أمريكية لإعادة إعمار ليبيا.

(1) على سعيد البرغثي، التدخل الأجنبي في الأزمة الليبية: استدعاء للمصالح أم ضرورات جيو-أمنية، ورقة غير منشورة، 2018/12/8.

(2) انتقد وزير الخارجية الروسي سيرغي لافروف مجموعة الاتصال التي أنشأت في لندن في مارس 2011 وضمت

واقعاً جديداً أعاد روسيا إلى المشهد الليبي. فقررت دخول معترك التنافس الدولي في ليبيا، وإقامة علاقات مع بعض الأطراف الليبية لبناء تحالفات جديدة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، حيث تبرز ليبيا منطقة إستراتيجية مهمة، تمكّن 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 عسكرياً تدخلاً مباشراً في ليبيا حتى الآن، بل إنها أكدت في أكثر من مناسبة التزامها بالحفاظ على الحظر على الأسلحة المفروض من الأمم المتحدة، والذي يسعى المشير حفتر للحصول على دعم روسيا لرفعه، حيث صرح ليف دينجوف رئيس فريق الاتصال الروسي المعني بليبيا، في أغسطس 2017 بأنه "لا يوجد لدى روسيا مستشارون عسكريون في ليبيا... لا نية لدينا لتسليح طرف ضد الآخر، ونفضل أن تكون جميع الأطراف في مواقف متماثلة بالكامل... مجلس الأمن الدولي يمكن أن يعالج مسألة رفع حظر الأسلحة بعد الانتخابات الوطنية التي من شأنها أن توصل الحكومة القانونية إلى السلطة... إن إثارة هذا الأمر الآن طائشة وخطيرة؛ لأنها لن تؤدي إلا إلى تصعيد الصراع"⁽²⁾.

ممثلين من 40 دولة، والأمم المتحدة، وجامعة الدول العربية، والاتحاد الإفريقي، وتجاوزها لمجلس الأمن ودوره المركزي في حل الأزمة الليبية، وميلها لدعم أحد أطراف الصراع. انظر وزارة الخارجية الروسية، مقابلة وزير الخارجية الروسي سيرغي لافروف مع وسائل الإعلام الروسية، مايو 2011:

http://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/207142.

(1) Russian Ministry of Foreign Affairs, Lavrov press conference at the Ministerial Session of the Russian-Arab Cooperation Forum, Abu Dhabi, 1/2/2017:

http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2621092.

(2) Stepanova, E. (2018). Russia's Approach to the Conflict in Libya, the East-West Dimension and the

وتبنت في الوقت نفسه سياسة التواصل مع جميع أطراف الأزمة الليبية، حيث استقبلت أغلب أطرافها في موسكو. فلروسيا مصالح عديدة تسعى إلى تأمينها في ليبيا، كالتعاون في مجال التسليح والطاقة، حيث ترى أن هناك فرصة للوجود في سوق النفط الليبي، وأن هناك وسائل يمكن من خلالها استعادة ثقة الليبيين وإعادة تنشيط العلاقات الاقتصادية منها شطب ديون ليبيا البالغة 4.2 مليار دولار. هذا التنوع في الاتصالات يعكس سياسة روسيا في تقديم نفسها بدور الوسيط بين الجهات الفاعلة في ليبيا، وبهذا أنشأت مجموعة الاتصال الروسية لإقامة تسوية داخل ليبيا التابعة لوزارة الخارجية والدوما، ويشرف عليها نائب وزير الخارجية ميخائيل بوغدانوف، وأدم ديليمخانوف وهو نائب برلماني من الشيشان، وتعمل عملاً أساسياً على صنع السلام في ليبيا.

5. المملكة المتحدة

أعدت بريطانيا مسودة القرار 1970 الذي أحال الوضع في ليبيا للمحكمة الجنائية الدولية كما قرر حظرًا على جميع أنواع الأسلحة وعلى سفر الأشخاص المدرجة أسماؤهم في نفس القرارات المفروضة على الأسلحة وتجميد جميع الأموال والأصول المالية والموارد الاقتصادية والمالية والتجارة والسفر في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة⁽¹⁾، كما أعدت مجموعة صارمة من عقوبات الاتحاد الأوروبي التي دخلت حيز التنفيذ - في زمن قياسي من تاريخ بدء الاضطرابات في ليبيا - في 7/3/2011⁽²⁾. وقادت المملكة المتحدة فريق الاستجابة الدولي لتحقيق

Role of the OSCE. A. Dessi and E. Greco. Search for Stability in Libya: OSCE's Role Between Internal Obstacles and External Challenges.

(1) Grant Dawson, "Necessary, Legal, and Right? The UK and the Intervention in Libya in 2011":

<https://www.otago.ac.nz/ncpacs/otago668865.pdf>

(2) علق السيد محمد سيالة وزير خارجية الوفاق في مقابلة مع الباحثة في 6/1/2019 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.

الاستقرار (ISRT) المشكل من متخصصين بريطانيين وأستراليين وإيطاليين ودنماركيين وأمريكيين.

ففي الوقت الذي عارضت فيه حكومة كامرون الائتلافية «التدخل الليبرالي» الذي اتسمت به حكومة حزب العمال برئاسة توني بلير - أعلن رئيس وزراء بريطانيا ديفيد كامرون أن مسؤولية التدخل في ليبيا تقع على عاتق المملكة المتحدة، وقد أراد بهذا إظهار قيادته في قضايا الأمن العالمي في الوقت الذي تعرض فيه لانتقادات حادة بسبب التخفيضات الكبيرة في ميزانية الدفاع. ومع ذلك، فقرار كامرون بالتدخل في ليبيا لم يكن متوقعًا من قبل مجلس الأمن القومي أو الجيش البريطاني، حيث كشفت إستراتيجية الأمن القومي للمملكة المتحدة، عن «بعض المهام ذات الأولوية» للدفاع ولتعزيز المصالح الوطنية. لم تكن ليبيا من بينها.

وفي 2014 تراجعت بريطانيا تماما عن الساحة الليبية بسبب أزمة انسحابها من الاتحاد الأوروبي، إلا أن الضوء سُلط مجدداً على الملف الليبي بعد أن وجّه برلمانيون بريطانيون انتقادات شديدة لرئيس الوزراء البريطاني السابق ديفيد كامرون بسبب قرار التدخل عسكرياً في ليبيا عام 2011، واعتبروا أن هذا التدخل قد استند إلى "افتراضات خاطئة وأن أخطاء عديدة اعترت قرار عملية انضمام بريطانيا إلى فرنسا والتدخل عسكرياً لحماية المدنيين الليبيين من نظام العقيد الراحل معمر القذافي عام 2011. وأن الأموال البريطانية التي صرفت على إعادة بناء قدرات الأجهزة الأمنية الليبية صُرفت على مجموعات مسلحة تبين أنها مجموعات إرهابية أسهمت في حدة الانقسام الدائر في البلاد"⁽¹⁾.

الخلاصة: فشل الجهود الدولية في إيجاد تسوية سياسية

فقد الليبيون السيطرة على قضيتهم بمرور الوقت، وتآزمت الحالة الليبية

(1) Written evidence from Joseph Walker-Cousins MBE (Head, British Embassy Office in Benghazi) 2012-2014 وثيقة غير منشورة.

زيادة تدخل الأطراف الدولية، ولم يعد هناك إجماع بينهم على أي من قضايا الصراع بين الليبيين، وأصبحت ليبيا بؤرة صراع معقدة ومركزاً لنشاط التنظيمات الإرهابية، وانقسمت المؤسسات، وتكرس التدخل الأجنبي بتعارض مصالح الأطراف الدولية واختلاف أولويتها، وفشلت التسويات السياسية التي رعتها بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا.

بات تأثير العامل الأجنبي على المشهد السياسي في ليبيا ظاهراً ويثير الجدل بعد أن أصبحت ليبيا ساحة صراع سياسي وعسكري بالوكالة⁽¹⁾، وبعد فشل كل التسويات السياسية التي رعتها الأطراف الأجنبية لأسباب عدة، منها عدم إدراك هذه الأطراف للواقع الليبي ومرتكزاته، وتعارض مصالحها ومشاريعها التي توضع مراعاة لمصالحها ودون اعتبار للمصلحة الليبية. وتعددت الأطراف المتصارعة وتنوعت علاقتها بالأطراف الليبية واختلف دورها في رسم صورة المشهد الليبي، وتعددت المبادرات بهدف انتشار ليبيا من حالة الانقسام الشديد التي تشهدها، لكن هذه المبادرات لم تنجح في توصيف طبيعة الأزمة الليبية وتحديد شكل دقيق، لا من حيث القضايا ولا من حيث الأطراف، كما لم تطرح حلولاً ملائمة ترضي كل الأطراف المتنافسة، وهذا أدى لتفاقم الأوضاع أو التمهيد لصراعات مستقبلية، وتدني مصداقية بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا لدى كثير من الليبيين بوصفها وسيطاً، نزيهاً بعد إقصائها لبعض الأطراف ومحاباتها لأخرى في حوار الصخيرات. ففريق الحوار الذي اختاره الممثل الخاص للأمين العام للأمم

(1) لخص السيد فوزي العقاب النائب الثاني للمجلس الأعلى للدولة في مقابلة أجراها معه الفريق البحثي في مشروع «دور القانون في المصالحة الوطنية» - دور القوى الخارجية في الأزمة الليبية في مستويين: الأول إيجابي في هيئة إطار جماعي، تتمثل في الأمم المتحدة ومجلس أمتها، والثاني تدخلات فردية أغلبها لها دور سلبي. وفي مجمله هو فاعل رئيس ومحرك للمشهد السياسي الليبي. وساق من بين مبررات ذلك طبيعة العلاقات الدولية التي تتجاوز المعنى الكلاسيكي لسيادة الدول، ومصالح هذه الأطراف في النفط، ومكافحة الإرهاب، والهجرة غير القانونية؛ والفرص الاقتصادية الواعدة، وطبيعة السياسة الدولية والإقليمية، وحالة الصراع القائم الأوروبي- الأوروبي أو العربي- العربي. وما لها من تأثير سلبي على الاستقرار السياسي وعملية المصالحة الوطنية. والحل الليبي- الليبي لا يعني غياب الدور الخارجي، لكن من الممكن أن تكون هناك إرادة وطنية تشكلها إرادات الأطراف الليبية المختلفة لتوظيف الإرادة الدولية لصالح الاستقرار وليس الفوضى.

المتحدة لم يتسم بالشمول، ولم يعبر عن تمثيل سياسي واجتماعي ومناطقى منصف، ولم تشارك فيه كل الأطراف المحلية الفاعلة في المشهد الليبي. كما أن الاتفاق السياسي الناتج عن الحوار كرّس عملية توزيع مناصب مؤسسات الدولة وفق رؤية تقوم على المحاصصة السياسية والمناطقية، دون إيلاء اعتبار مناسب لمتطلبات الكفاءة والقدرة.

وقد عبر أغلب الليبيين عن رفضهم لقيام الأطراف الدولية والإقليمية بدور في مستقبل ليبيا. ففي استطلاع أُجرى 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 أُجرى عام 2017 حذب 12% من الليبيين أن يقوم المجتمع الدولي بدفع الأطراف الرئيسة للمشاركة في إطار الحوار الحالي، وحذب 11% التفكير في إطار جديد للحوار برعاية الأمم المتحدة، في حين رأى 56% ضرورة التفكير في إطار جديد للحوار بدون أي تدخل من المجتمع الدولي.⁽²⁾ وفقد الليبيون الثقة ببعض الأطراف الخارجية التي انحازت انحيازًا واضحًا للتيار الإسلامي على حساب التيارات السياسية الأخرى وتجاهلت إرادة الليبيين التي عبروا عنها في الانتخابات التي أجريت في ليبيا في الفترة من 2012-2014. ولم تعكس مختلف المبادرات حقائق الأوضاع في ليبيا، فهي نتاج لعمليات فرضتها قوى خارجية، لم تمثل القوى الحقيقية المسيطرة على الأرض، هُملت فيها بعض الأطراف السياسية في عمليات التفاوض، كما أقصي الخصوم السياسيون.

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؛ الولايات المتحدة الأمريكية، فإن مآله الفشل في حل المشكل الليبي⁽³⁾. ويلاحظ أن هذا

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

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

(3) يتفق السيد فائز السراج، رئيس المجلس الرئاسي، وهذا الاتجاه، وقد عبر عن هذا في لقاء أجرته معه الباحثة في طرابلس، 2019/1/6.

الموقف لا يزال يراهن على الدور الخارجي، وخاصة دور الولايات المتحدة الأمريكية، في فرض تسويات على الأطراف المحلية، وبهذا فإنه يتعارض مع الميول التي عبر عنها أغلبية الليبيين. فجهود الأمم المتحدة لتوحيد السلطة في ليبيا تمت باقتراح فرق حوار لم تتسم بالشمول، ولم تعبر عن تمثيل سياسي واجتماعي ومناطقى منصف ثم وُزعت مناصب ومؤسسات الدولة بين الفرقاء الليبيين وفق رؤية قائمة على المحاصصة السياسية والمناطقية.

كما تمسك المجتمع الدولي بالاتفاق السياسي كمرجعية لأي اتفاق جديد على اعتبار أنه الوسيلة الوحيدة لحل الأزمة الليبية رغم أوجه القصور فيه، سواء المتعلقة بالمدد الزمنية، أو بغياب التمثيل السياسي لجميع مستويات العملية السياسية كعدم مشاركة بعض الجهات الفاعلة الرئيسية، أو افتقاره للخصوصية فيما يتعلق بقضايا الأمن، وعدم مواكبته للواقع المتغير على الأرض.

وكان لتحول ليبيا إلى ساحة لصراعات الأطراف الأجنبية تأثير سلبي في احتمالات بناء الدولة. ففي حين كان الليبيون يأملون أن يساعدهم المجتمع الدولي، وخاصة القوى الغربية، على مواجهة تحديات بناء الدولة ومعالجة المختنقات الاقتصادية، تركزت أولويات هذه الدول على محاربة تنظيم الدولة، والسيطرة على الهجرة غير القانونية إلى أوروبا، وضمان استمرار تدفق صادرات النفط والغاز.

لقد فشلت كل المبادرات والتسويات الدولية، فشلاً أثّر في الوضع الداخلي في ليبيا وترك قضايا دولية مهمة كالهجرة غير القانونية ومكافحة الإرهاب معلقة دون تسوية. وعلى الرغم من أن نجاح أي تسوية يحتاج إلى إرادة وقراري ليبي مفقودين، فإن الأزمة الليبية من الصعب انفراجها بعملية وطنية خالصة، بدون تدخل أو وساطة دولية؛ فللمجتمع الدولي دور محوري يستدعي دمج المسار الدولي مع الإرادة الليبية، لوضع خطة طريق يشترك ويتفق عليها كل الأطراف الليبية والدولية، تقدم حلاً يخرج البلاد من نفق المراحل الانتقالية المظلم مع مراعاة التالي:

• ابتكار عملية جديدة لتحريك الحوار وتحفيزه، بحيث تلاءم الواقع السياسي

الليبي في 2019، وتعطي مساحة كافية لكل الفرقاء في صناعة الدستور والانتخابات.

- التكيف مع الواقع السياسي المتغير على الأرض، فسيطرة الجيش الوطني الليبي اليوم على كل مناطق الشرق والجنوب والتقدم العسكري نحو الغرب، وحالة تفكك التحالفات العسكرية في الغرب الليبي، والانقسامات السياسية في المجلس الرئاسي - غيرت من موازين القوى في ليبيا في هذه المرحلة، وبات من المهم أن تعيد الأطراف الدولية وعلى رأسها الأمم المتحدة صياغة دورها في ليبيا والتنسيق مع الأطراف الليبية وفقًا للمعطيات الجديدة.
- من المهم أن تربط مبادرات المجتمع الدولي وخطته قبل رسمها بالواقع السياسي الليبي وموازن القوى في ليبيا، لا أن يُنتظر بعد إعلانها ردود الفعل عليها محليًا وإقليميًا ودوليًا. كما أن تحقيق أي وساطة أو مبادرة لأهدافها يتعلق بمدى قبول البنية المجتمعية للاتفاق أو المبادرة، فالصراع الليبي ليس صراعًا على السلطة فقط، بل هو في الأساس صراع مجتمعي تتدخل فيه عوامل قبلية وجهوية وإيديولوجية تؤثر في التفاعلات السياسية.
- الحد من الاستقطاب الإقليمي الذي يطيل عمر الأزمة وينسف التسوية السياسية للوصول إلى صيغة توافقية بين القوى الدولية التي تسعى كل منها لتعزيز مصالحها المتعلقة بإدارة ملفي الهجرة غير القانونية والمصالح الاقتصادية.
- تجنب الأطر الزمنية المحددة غير الواقعية أو المتعجلة أو الطموحة، التي أدت إلى نتائج عكسية في التصدي للتحدي الليبي، والعمل بطريقة أكثر مرونة في قضايا الدستور والانتخابات.
- ألا يقود هذه الترتيبات طرف منحاز أو غير قادر على ممارسة ضغط على الأطراف المتصارعة، مع ضرورة طرح مسألة تفكيك وإعادة إدماج التشكيلات المسلحة ونزع سلاحها.
- أخيرًا، من المفيد فرض ترتيبات متنوعة تتدخل الأطراف الدولية بفرض

ضمانات ومحفزات جادة لها لضمان نجاح أي مبادرة دولية أو عملية تسوية سياسية، إضافة إلى قواعد تضمن مشاركة وانخراط للمؤسسات المعنية بعملية التسوية، ثم إلزام مختلف الأطراف الليبية بالحوار والاتفاقات التي يُتوصل إليها، عن طريق فرض عقوبات دولية أو بعزل المخالفين سياسياً؛ والعمل على تحييد المجموعات المسلحة عن الصراع السياسي وفك ارتباطاتها الخارجية وفصلها عن أي أطراف جهوية أو سياسية توفر لها دعماً يضمن لها مركزاً متقدماً على مؤسسات الأمن الرسمية.



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 تمظهرات 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.