الفضاء المدني في ليبيا: أطر قمعيّة؛ هجمات مستمرّة

أسئلة وأجوبة

تشرين الأول/أكتوبر 2023

اللجنة الدولية للحقوقيين
icj

1. معلومات عامة: تطوّر الفضاء المدني في ليبيا

1969-2011

فرض نظام معمّر القذافي (الذي استمرّ من العام 1969 حتى العام 2011) رقابةً صارمةً على منظمات المجتمع المدني من خلال القوانين القمعية التي تحدّ من دورها وفعاليتها، وتبقيها تحت السيطرة الكاملة للسلطة التنفيذية. ونتيجةً لذلك، فقد خلا الفضاء المدني تماماً تقريباً من أي منظمات مدنية مسجّلة رسمياً.

وقد جرّمت كلّ من المادة 3 من القانون رقم 71 لسنة 1972 بشأن "تجريم الحزبية"، والمادة 1 من القانون رقم 80 لسنة 1975 بشأن تعديل وإلغاء بعض أحكام قانون العقوبات "كلّ من دعا إلى إقامة أي تجمع أو تنظيم أو تشكيل محظور بموجب هذا القانون، أو قام بتأسيسه أو تنظيمه أو إدارته أو تمويله أو أعدّ مكاناً لاجتماعاته." هذا وتفرض المادة 206 من قانون العقوبات، الذي أُقرّ بموجب القانون رقم 80 لسنة 1975، عقوبة الإعدام على المشاركة في تنظيم غير مشروع، علماً أنّ هذا القانون ما زال سارياً اليوم.

ولا يخفى على أحدٍ أنّ هذه المقتضيات تنتهك التزامات ليبيا بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي يضمن، بين جملة حقوق، الحق في حرية تكوين الجمعيات بموجب المادة 22. كما أنّها تخالف أيضاً المعايير الدولية والممارسات الفضلى، بما في ذلك المبادئ التوجيهية بشأن حرية تكوين الجمعيات والتجمّع في أفريقيا الصادرة عن اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (يشار إليها فيما يلي بـ "المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب")[1] وأفضل الممارسات التي تعزّز وتحمي الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات الصادرة عن المقرّر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات (يشار إليها فيما يلي بـ"أفضل الممارسات الصادرة عن المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات")[2] التي تنصّ أنّه ينبغي السماح لأي جمعيات، ومن ضمنها الجمعيات غير المسجّلة، بالعمل بحرية من دون ضرورة التسجيل.

كما فرض نظام معمّر القذافي مزيداً من القيود على أنشطة منظمات المجتمع المدني من خلال القانون رقم 19 لسنة 2001 بشأن إعادة تنظيم الجمعيات الأهلية. لم يطبق هذا القانون الذي يسمح بمستويات غير مسبوقة من سيطرة السلطة التنفيذية على عمل منظمات المجتمع المدني منذ ثورة 2011 حتى مؤخراً عندما عمدت السلطات الليبية إلى تنفيذه، كما هو مفصّل أدناه في القسم 2. ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ القانون رقم 19 لسنة 2011 لا يستوفي القانون الدولي والمحلي لحقوق الإنسان والمعايير المتعلقة بالحق في حرية تكوين الجمعيات كما هو مبيّن في القسم 3 أدناه.

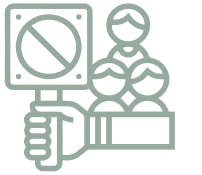
1. اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المبادئ التوجيهية بشأن حرية تكوين الجمعيات والتجمّع في أفريقيا، أيار/مايو 2017، الفقرة 11.
2. المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، أفضل الممارسات التي تعزّز وتحمي الحق في حرية التجمّع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/20/27، 21 أيار/مايو 2012، الفقرة 96.

2011-2014

بعد انتفاضة 2011 والإطاحة بنظام معمّر القذافي، ازداد عدد المنظمات المدنية بشكلٍ كبير. وكانت هذه الجمعيات قد انخرطت، أثناء الثورة، بالعمَل الخيري وأنشطة الإغاثة. ولكنها سرعان ما بدأت تصبّ جهودها على إصلاح ليبيا في أعقاب الثورة، وتركّز، من بين جملة قضايا، على نشر الوعي السياسي والمشاركة، وعلى دور المرأة والشباب في المجتمع، وانتهاكات حقوق الإنسان، والعدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية.

بعد سقوط معمّر القذافي، أقرّ المجلس الوطني الانتقالي، الذي كان يمثّل الحكومة الليبية في تلك الفترة، الإعلان الدستوري لسنة 2011، والذي كان من المفترض أن يبقى نافذاً إلى حين اعتماد دستور دائم للبلاد. وكفلت المادة 14 من الإعلان الدستوري الحق في "حرية الرأي وحرية التعبير الفردي والجماعي، ...، وحرية الاتصال، ...، وحرية التجمع والتظاهر والاعتصام السلمي". بالإضافة إلى ذلك، تكرّس المادة 15 الحق في حرية تكوين الجمعيات، حيث تنصّ على أن تكفل الدولة "حُرية تكوين ... الجمعيات وسائر مُنظمات المُجتمع المدني". ويحدّد الإعلان الدستوري أنّ قانوناً سيصدر لتنظيمها. ولكن، منذ العام 2011، لم تنجح الهيئات التشريعية المتعاقبة في ليبيا في إقرار أيّ تشريع جديد حول منظمات المجتمع المدني. وفي خطوةٍ تستكمل الإعلان الدستوري، أقرّ المؤتمر الوطني العام، وكان أول هيئة تشريعية بعد الثورة، القانون رقم 29 لسنة 2013 بشأن العدالة الانتقالية. وقد كفلت المادة 6 بطلان "التشريعات الظالمة" الصادرة قبل العام 2011 وعدم مشروعيتها، ونصّت على أنّ "التشريعات التي أصدرت ... تعبيراً عن رغبات [نظام القذافي] ودون أساس شرعي أو دستوري تعدّ من التشريعات الظالمة وتعتبر لاغية وغير دستورية منذ صياغتها، ولا يصح التذرع بها في مواجهات الحقوق الثابتة."

وفي غياب إطار قانوني ينظّم أنشطة منظمات المجتمع المدني، أصدرت السلطة التنفيذية خمسة مراسيم في الفترة ما بين 2012 و2019، كما سيتمّ التوسّع في ذلك في القسم 2. وحتى العام 2014، تبيّن من خلال أنشطة المنظمات المختلفة ومجالات تركيزها أنّ الفضاء المدني كان يتمتع بحرية نسبية.



2014 - اليوم

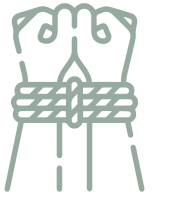
في العام 2014، نشب نزاع مسلّح بين تحالف "فجر ليبيا"، من جهة، والذي كان يضمّ ميليشيات موالية لحكومة الإنقاذ الوطني، وفيما بعد حكومة الوفاق الوطني الواقعة في غرب البلاد، وبين تحالف آخر من الميليشيات بقيادة الجيش الوطني الليبي تحت إمرة المشير خلفية حفتر، من جهةٍ أخرى. وكان هذا التحالف الأخير موالياً لمجلس النواب، الهيئة التشريعية المنتخبة حديثاً والتي نقلت مقرّها إلى الشرق. وشهدت ليبيا منذ ذلك الحين انقساماً من الناحيتين السياسية والمؤسّساتية. وفي ظلّ هذا الانقسام، باشرت السلطتان معاً في غرب البلاد وشرقها، إضافةً إلى الجهات غير التابعة للدولة، في حملات قمع على منظمات المجتمع المدني، وارتكبت سلسلةً من الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان ضدّ الجهات الفاعلة بالمجتمع المدني، بما فيها أعمال خطف، وأسر، وتعذيب، وقتل غير مشروع واختفاء قسري.

وفي شهر آذار/مارس 2022، أعربت مفوّضة الأمم المتّحدة السامية لحقوق الإنسان عن قلقها إزاء "حملة القمع العنيفة التي تمارس بحق المجتمع المدني الليبي، وتحدّثت عن الاعتقالات التعسّفية المستمرّة، وحملات تشويه السمعة، وخطاب الكراهية على مواقع التواصل الاجتماعي ضدّ الجهات الفاعلة في المجتمع المدني. وتجسّد الاعتداءات التي شنّها جهاز الأمن الداخلي ضدّ منظمات المجتمع المدني خير مثال على هذه الحملة العنيفة، علماً أنّ جهاز الأمن الداخلي هو مجموعة مسلّحة، وهو يفرض نفوذه على البلاد بكاملها ولكنه

يعمل تحت تأثير السلطات بالغرب أو بالشرق بحسب موقعه. وغالباً ما كان جهاز الأمن الداخلي مسؤولاً عن اعتداءات طالت منظمات المجتمع المدني، متهماً العاملين فيها بنشر "الإلحاد"، أو "اللاأخلاقية" أو "المثلية".

فعلى سبيل المثال، في حزيران/يونيو 2021، أقدم مجهولون متهمون بانتمائهم لجهاز الأمن الداخلي في الشرق على اختطاف واعتقال السيّد منصور محمود عطي، رئيس لجنة الهلال الأحمر في أجدابيا، شرق ليبيا. ووقعت عملية اختطافه بعد فترة وجيزة على عقده مؤتمر لحشد المواطنين من أجل المشاركة في الانتخابات التي كانَ مقرّراً انعقادها في نهاية 2021. وكان قد سبق لجهاز الأمن الداخلي أن قام باختطاف منصور واستجوابه قبل شهر عندما نظّم مؤتمراً آخر حول الانتخابات. ولم يتمّ إبلاغ عائلته باعتقاله إلا في شهر آب/أغسطس 2021. وقد أفرج عنه أخيراً في نيسان/أبريل 2022.

علاوةً على ذلك، في الفترة ما بين تشرين الثاني/نوفمبر 2021 وكانون الأول/ديسمبر 2022، أقدم جهاز الأمن الداخلي في الغرب على اختطاف سبعة أعضاء من حركة التنوير، وهي منظمة حقوقية وثقافية، تعمل في طرابلس. وقد نشر جهاز الأمن الداخلي عبر صفحته على فيسبوك مقاطع فيديو تتضمن "اعترافات" لرجال ظهروا وكأنهم تحت الإكراه، وقالوا إنهم ينتمون مع غيرهم من الأشخاص إلى حركة التنوير، وإنهم "ملحدون"، و"لاأدريون"، و"نسويون"، و"كافرون". وقد خاف سائر أعضاء حركة التنوير على سلامتهم، ففرّوا خارج البلاد، قبل حلّ الحركة وحذف حسابها على مواقع التواصل الاجتماعي. وفي بيان ختامي، مؤرّخ في آذار/مارس 2022، أدانوا اعتقال زملائهم وطالبوا بالإفراج عنهم. وفي كانون الأول/ديسمبر 2022، حكمت محكمة محلية في طرابلس على أربعة من أصل سبعة من أعضاء حركة التنوير بالسجن ثلاث سنوات مع الأشغال الشاقة، بتهمة "الترويج للإلحاد"، وبقي الثلاثة الآخرون في الحبس الاحتياطي، من دون أن تتضح التهم الموجّهة ضدّهم.

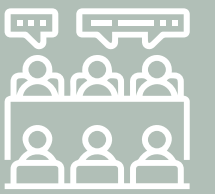


ومنذ فترة أقرب، في شباط/فبراير 2023، داهمت إدارة البحث الجنائي مكاتب منظمات المجتمع المدني الدولية في سبها، جنوب البلاد واحتجزت موظفيها. وبات العمل لصالح منظمات المجتمع المدني أشدّ خطورةً، لا سيما بالنسبة إلى النساء اللواتي تمّ استهدافهنّ بصورة غير متناسبة في قضايا التشهير والقذف.

بلإضافة إلى ذلك، تعمد السلطات الليبية إلى تهميش منظمات المجتمع المدني في العمليات السياسية والقانونية، فتمتنع عن التشاور معها في عملية إعداد الدستور وإقرار القوانين، وعدم أخذ توصيات هذه المنظمات ومقترحاتها في الحسبان. فعلى سبيل المثال، لم يستشر مجلس النواب منظمات المجتمع المدني أثناء صياغة القانون رقم 5 لسنة 2022 بشأن مكافحة الجرائم الإلكترونية. وكانت هذه الاستشارات لتكون ذات أهمية خاصة بما أنّه، وعلى حدّ ما أشارت إليه البعثة الدولية المستقلّة لتقصّي الحقائق المفوضة من قبل مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، فإنّ القانون "قد يؤدي إلى تفاقم القيود المفروضة أساساً على الحيز المدني على الإنترنت الذي يخضع لرقابة مشدّدة".[3] ويجرّم القانون استخدام الإنترنت عندما لا تسهم في "حماية النظام العام والآداب العامة" أو تهدّد "الأمن والسلامة العامة". وعملاً بموجب القانون، فقد أمرت وزارة الداخلية التابعة لحكومة الاستقرار الوطنية، الإدارة المنافسة في الشرق والتي أنشئت في آذار/مارس 2022، بتوقيف واحتجاز المغنية الشعبية أحلام اليمني والمدونة وصانعة المحتوى حنين العبدلي، في بنغازي، بتاريخ 17 شباط/فبراير 2023، بسبب "قضايا مُخلّة بالشرف والآداب العامة ولمُخالفتهما قانون الجرائم الإلكترونية رقم 5 لسنة 2022". ولم يُقدم بيان الداخلية أي تفاصيل عن الاعتقال أو المحتوى المرفوض.

3. البعثة المستقلّة لتقصّي الحقائق في ليبيا، تقرير البعثة المستقلّة لتقصّي الحقائق في ليبيا، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/52/83، 3 آذار/مارس 2023، الفقرة 72.

2. كيف بات الإطار القانوني المنظّم للحق في حرية تكوين الجمعيات في ليبيا أكثر تقييداً في الفترة الأخيرة؟



في أعقاب الانتفاضة عام 2011، وفي غياب أيّ إطار قانوني يرعى منظمات المجتمع المدني، أصدر مجلس الوزراء القرار رقم 12 لسنة 2012 والقرار رقم 649 لسنة 2013، لإنشاء مفوضية المجتمع المدني (التي كانت تسمّى بدايةً بمركز دعم منظمات المجتمع المدني) في بنغازي، شرق البلاد. تلتحق مفوضية بنغازي بوزارة الثقافة والمجتمع المدني التي كان عليها أن توافق على السياسة العامة، والخطط، والبرامج الخاصة بالمفوضية وإنشاء أي فروع جديدة لها. وبالتالي فقد كانت المفوضية تفتقر إلى الاستقلالية عن السلطة التنفيذية. بالإضافة إلى ذلك، تُكلّف المفوضية بموجب القرارين تسجيل منظمات المجتمع المدني والموافقة عليها وأنشطتها من دون تحديد شروط هذا التسجيل، ممّا يعطي المفوضية صلاحيات تقديرية لاتخاذ قرار بشأن المنظمات التي يسمح لها بالتسجيل.

ومنذ النزاع المسلّح في العام 2014 ونشوء حكومتين متنافستين، أصدرت حكومة الوفاق الوطني القرار رقم 1160 لسنة 2018 والقرار رقم 1605 لسنة 2018، لإنشاء مفوضية مجتمع مدني موازية في طرابلس، في الغرب. وأخضع القراران رقم 1160 و1605 مفوضية طرابلس للسلطة التنفيذية ورئيس وزرائها عن طريق إلحاقها بمجلس الوزراء تحت رئاسة رئيس الحكومة، بحيث يسمّي مجلس الوزراء أعضاء المفوضية الذين يرفعون تقاريرهم إلى المجلس. وفي التطبيق، تخضع مفوضية طرابلس للإشراف المباشر من قبل المجلس، وبالتالي فهي تفتقر إلى الحياد، بما يتعارض مع المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.[4]

ثم أصدرت حكومة الوفاق الوطني القرار رقم 286 لسنة 2019، الذي فصّل كيف تقوم المفوضية بأعمالها. وألزم القرار منظمات المجتمع المدني بالتسجيل لدى المفوضية، مانحاً إياها صلاحيات تقديرية لاتخاذ القرار بشأن إعطاء الرخصة لمنظمات المجتمع المدني. وعملاً بتلك الصلاحيات التقديرية، فرضت مفوضية المجتمع المدني في طرابلس شروطاً تعسّفيةً على منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك إلزامها بعدم التعامل مع الدول الأجنبية أو منظمات المجتمع المدني الأجنبية إلا بعد الرجوع وطلب الإذن والموافقة من مفوضية

4. المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، الفقرة 21.

المجتمع المدني، مما يجعل من الصعب عليها بشكلٍ خاص التسجيل رسمياً. فعلى سبيل المثال، في نيسان/أبريل 2022، أصدرت مفوضية طرابلس تعميماً يحظّر على منظمات المجتمع المدني المشاركة في أي نشاط خارج ليبيا من دون موافقتها. وتعتبر هذه الممارسة مخالفةً للمبادئ التوجيهية الخاصة باللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب،[5] وأفضل الممارسات الصادرة عن المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات،[6] التي تنصّ على عملية تسجيل بسيطة تُبنى على الإخطار بدلاً من نظام منح التصاريح.

بالإضافة إلى ذلك، كان على منظمات المجتمع المدني أن تعيد التسجيل تحت التهديد بحلّها. وبواسطة تعميم شهر نيسان/أبريل 2022، أجبرت مفوضية طرابلس منظمات المجتمع المدني على إعادة التسجيل، وفقاً للقرار رقم 286 لسنة 2019. وإن لم تقم المنظمات بذلك، ستقوم المفوضية بحلّها واعتبارها غير قانونية. بالإضافة إلى ذلك، وبموجب القرار رقم 286 لسنة 2019، يتعيّن على منظمات المجتمع المدني طلب موافقة المفوضية لتنظيم أيّ نشاط، أو إدارة أي أموال أو حتى فتح حساب بنكي. وفي نهاية المطاف، يجوز للمفوضية أيضاً حلّ منظمة المجتمع المدني في حال تجاوزت أهدافها المعلن عنها أو انتهكت القوانين التنظيمية من دون إمكانية المراجعة القضائية. وتعتبر هذه المقتضيات بدورها مخالفةً للمبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب[7] وأفضل الممارسات الصادرة عن المقرّر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات،[8] والتي تعترف بإمكانية قيام منظمات المجتمع المدني بعملها من دون تدخّل من قبل الدولة، وأنّ وحدها محكمة مستقلة وغير منحازة قادرة على حلّها.

5. المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، الفقرة 13.
6. أفضل الممارسات الصادرة عن المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، الفقرة 95.
7. المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، الفقرتان 29 و58.
8. أفضل الممارسات الصادرة عن المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، الفقرتان 97 و100.

في شهر حزيران/يونيو 2022، تقدّمت منظمات المجتمع المدني الليبية بطعن لدى المحكمة الابتدائية بجنوب بنغازي حول بطلان القرار رقم 286 لسنة 2019. وفي 18 تموز/يوليو 2022، علّقت المحكمة القرار، مع الاستنتاج أنّه يخالف المادة 15 من الإعلان الدستوري لسنة 2011 بما أنّ ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات يجب أن ينظّم بموجب تشريع صادر عن الهيئة التشريعية، وليس قرار صادر عن السلطة التنفيذية. واستشهدت المحكمة بسابقة قضائية صادرة عن المحكمة العليا بليبيا في الطعن الإداري رقم 163/2005-49 حيث استنتجت المحكمة أنّ "القرار الإداري إذا كان مشوبًا بعيب عدم الاختصاص، فإنه يكون معدومًا."

وبتاريخ 29 تشرين الثاني/نوفمبر 2022، وردّاً على قرار المحكمة الابتدائية بجنوب بنغازي، طلبت مفوضية المجتمع المدني بطرابلس من إدارة القانون في المجلس الأعلى للقضاء، الهيئة المسؤولة عن تنظيم شؤون القضاء، توضيح الإطار القانوني القابل للتطبيق على منظمات المجتمع المدني. وبتاريخ 8 آذار/مارس 2023، رأى المجلس الأعلى للقضاء أنّه "لا يجوز البتة تشكيل الجمعيات الأهلية وسائر منظمات المجتمع المدني الأخرى إلا إذا كان هناك قانون ينظّم تكوينها تكويناً محكماً." وبالتالي، فإنّ "كافة المنظمات والجمعيات التي تمّ تشكيلها استناداً على لوائح تنظيمية صادرة عن السلطة التنفيذية دون الاستناد لأي قانون فإنها والعدم سواء. ويتعين على الجهات العليا في الدولة أن تتخذ الإجراءات اللازمة لحلّها ويُستثنى من ذلك الجمعيات الأهلية[9] التي تمّ تأسيسها استناداً إلى القانون رقم 19 لسنة 2001 بشأن الجمعيات الأهلية" الذي كان نافذاً في عهد القذافي ولم ينفّذ منذ ثورة 2011.

في غضون ذلك، في 19 شباط/فبراير 2023، أصدرت حكومة الوحدة الوطنية بالغرب، وهي الحكومة المؤقتة التي تشكّلت في آذار/ مارس من العام 2021، القرار رقم 138 لسنة 2023 لتشكيل لجنة دائمة وتحديد مهامها لدراسة طلبات شهر الجمعيات الأهلية. ولكن بقي

9. المجلس الأعلى للقضاء، إدارة القانون، القرار رقم 2/6/37، 8 آذار/مارس 2023، ص. 2.

نطاق صلاحيات اللجنة غير واضح مع استمرار مفوضية المجتمع المدني بطرابلس بعملها، وللهيئتين صلاحيات مماثلة.

وفي 13 آذار/مارس 2023، وتطبيقاً لقرار المجلس الأعلى للقضاء المذكور أعلاه، أصدرت حكومة الوحدة الوطنية القرار رقم 5803 لسنة 2023 وسحبت بموجبه تراخيص جميع المنظمات المدنية التي تأسّست في ليبيا منذ سنة 2011. وردّاً على القرار، في 20 آذار/ مارس 2023، دعا المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان في ليبيا السلطات إلى عدم الانصياع لقرار المجلس الأعلى للقضاء بما أنّ قراراته غير ملزمة قانوناً.

وفي 21 آذار/مارس 2023، أصدرت حكومة الوحدة الوطنية قراراً آخر، رقم 7 لسنة 2023، سمحت فيه لمنظمات المجتمع المدني المحلية والدولية باستكمال عملها مؤقتاً إلى حين تنظيم وضعها بما يتسق مع القانون رقم 19 لسنة 2001. وفي 6 نيسان/أبريل 2023، أدانت 22 منظمة ليبية من منظمات المجتمع المدني القرارين 5803 و7، مطالبةً بإنهاء حملة القمع على المجتمع المدني.

وفي شهر آذار/مارس 2023 أيضاً، اقترح أعضاء مجلس النواب تعديلاتٍ على القانون رقم 19 لسنة 2001، لا سيما تغيير مسمّى هيئة التسجيل لتصبح المفوضية العامة للمجتمع المدني ووضعها تحت سلطة مجلس النواب الذي سيقوم باختيار أعضائها. إلّا أنّ مجلس النواب لم يتبنّ التعديلات المقترحة بعد.

وفي 23 أيار/مايو 2023، أصدرت حكومة الوحدة الوطنية القرار رقم 312 لسنة 2023، لاستبدال القرار رقم 138 لسنة 2023، وإنشاء لجنة أخرى هي لجنة دعم وتنظيم عمل منظمات المجتمع المدني، التي تعمل تحت الإشراف المباشر لرئيس الوزراء. وقد بُني القرار على القانون رقم 19 لسنة 2001. في غضون ذلك، استمرّت مفوضية المجتمع المدني بطرابلس بمزاولة عملها، وفي 11 تموز/يوليو 2023، طلبت من جميع منظمات المجتمع المدني عدم القيام بأي نشاط أو المشاركة فيه من دون التنسيق معها أولاً.

وفي 9 آب/أغسطس 2023، أعلن مندوبا مفوضيتي المجتمع المدني في بنغازي وطرابلس أنّه سيتم توحيد مجلسي إدارة مفوضية المجتمع المدني في مفوضية واحدة مقرّها بنغازي. غير أنّ أعضاء آخرين في مفوضية طرابلس أنكروا أنّ المندوب يمثّل المفوضية ورفضوا توحيد المفوضيتين.

وفي وقتٍ تعمد فيه السلطتان في الغرب والشرق على تنفيذ القانون رقم 19 لسنة 2001 باعتباره الإطار القانوني الساري التطبيق حالياً على منظمات المجتمع المدني، فإنّ اللجنة الدولية للحقوقيين ترى أنّ هذا القانون قد أُلغي بموجب القانون رقم 29 لسنة 2013 بشأن العدالة الانتقالية، والذي يضمن بطلان "التشريعات الظالمة" التي صدرت قبل عام 2011، إذا ما تمّت قراءته بالتزامن مع الإعلان الدستوري لسنة 2011 والمادة 15 منه التي تضمن الحق في حرية تكوين الجمعيات.

3. هل الإطار القانوني الساري حالياً من قبل السلطات الليبية يستوفي القانون المحلي والدولي لحقوق الإنسان والمعايير ذات الصلة فيما يتعلق بالحق في تكوين الجمعيات؟

يقرّ القانون الدولي لحقوق الإنسان بالحق في حرية تكوين الجمعيات ويكفله. فعلى سبيل المثال، تلزم المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وليبيا دولة طرف فيه، الدول بضمان الحق في حرية تكوين الجمعيات وتحدّ القيود المفروضة على ممارسته بتلك "التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم."

بالإضافة إلى ذلك، توضّح المعايير الدولية، من قبيل المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب وأفضل الممارسات الصادرة عن المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، نطاق الحق في حرية تكوين الجمعيات. ووفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان والمعايير الدولية، فإنّ الحق في حرية تكوين الجمعيات يتكوّن من أربع ضمانات أساسية، يقوّضها جميعها الإطار القانوني الساري التطبيق حالياً من قبل السلطات الليبية.

بدايةً، يتعين على الدول أن تعتمد إجراءات تسجيل بسيطة وميسّرة وغير تمييزية وغير شاقة، ومجانية. يتم تنظيم التسجيل عبر الإخطار بدلاً من نظام منح التصاريح. وينبغي أن تقدم هيئات التسجيل تفسيراً مفصلاً وآنياً مكتوباً عند رفض تسجيل جمعية ما، وأن تتمكن الجمعيات من الاعتراض على أي حالة رفض أمام محكمة مستقلة وغير متحيزة.[10]
وبالرغم من أنّ حرية تكوين الجمعيات تشمل منظمات المجتمع المدني بأنواعها كافة، بما في ذلك تلك التي تصبّ تركيزها على حقوق الإنسان، فإنّ المادة 1 من القانون رقم 19 لسنة 2001 تنصّ على أنّ وحدها الجمعيات التي تسعى لتقديم "خدمات اجتماعية أو ثقافية أو رياضية أو خيرية أو إنسانية" هي التي يمكنها التسجيل. ولا شكّ أنّ التفسير الصارم لهذا المقتضى أفضى إلى حظر بحكم الواقع للعمل المرتبط بحقوق الإنسان، بما أنّ منظمات المجتمع المدني الليبية التي تتولّى رصد وتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان لا يمكنها التسجيل كهيئات قانونية. علاوةً على ذلك، فإنّ القانون رقم 19 لسنة 2001 قد فرض إجراءً شاقاً بالنسبة إلى منظمات المجتمع المدني فيما يتعلّق بالتسجيل حيث اشترط في إنشاء الجمعية أن يوضع لها نظام أساسي موقع من الأعضاء المؤسّسين بشرط ألا يقلّ عددهم عن خمسين عضواً. وينصّ القرار الحالي، القرار رقم 312 لسنة 2023، على أن تتولى لجنة دعم وتنظيم عمل منظمات المجتمع المدني إصدار رخص مزاولة النشاط للمنظمات المحلية والغير الربحية التي "ترغب في العمل على المستوى الوطني" من دون تحديد المعايير أو الشروط للحصول على هذه التراخيص. ونتيجةً لذلك، ثمة خطر أن تفرض اللجنة شروطاً تعسّفية على تسجيل منظمات المجتمع المدني، كما هي الحال مع مفوضية

10. المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، الفقرتان 13 و21؛ أفضل الممارسات الصادرة عن المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات نطاق الحق في حرية تكوين الجمعيات، 95.

طرابلس. علاوةً على ذلك، فإنّ اللجنة غير مستقلة، على اعتبار أنّ رئيس الوزراء هو الذي يقوم بتعيين أعضائها، وهي تعمل بإشراف مباشر من قبل رئيس الوزراء، ولا تتوفر أيّ سبل للطعن في رفض التسجيل.

ثانياً، وحدها محكمة غير منحازة ومستقلة تستطيع وقف عمل جمعية وحلّها "إذا كان هناك خطر جلي ومحدق يؤدي إلى انتهاك جسيم للقانون الوطني، مع الامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان."[11]

بيد أنّ القانون رقم 19 لسنة 2001 لا يحدّد أي هيئة هي المخولة صلاحية حلّ منظمات المجتمع المدني بل يكتفي بالإشارة إليها بـ"الجهات المختصة بحلّ الجمعية". ولا يعرّف القانون بأسس الحلّ بصورة صارمة بما يكفي. فالأسس عديدة وتشتمل على مفاهيم مبهمة وغير محدّدة من قبيل مخالفة "الآداب." بالإضافة إلى ذلك، وفي حال حلّ الجمعية، لا يجوز اختيار أعضاء اللجنة الشعبية للجمعية، الذين تبثت مسؤوليتهم عن وقوع المخالفات التي دعت إلى حلّ الجمعية، لعضوية اللجنة الشعبية لأي جمعية أخرى لمدة خمس سنوات من تاريخ صدور قرار حلّ الجمعية. وفي نهاية المطاف، لا ينصّ القانون على أي احتمال لمراجعة قضائية للقرارات المتعلقة بأسباب وإجراءات حلّ الجمعية.

ثالثاً، ينبغي للجمعيات التمتع بالقدرة على تحديد أنظمتها الأساسية، وبنيتها، وأنشطتها من دون تدخّل من قبل الدولة؛ وهي تتمتع بالحق في الخصوصية ويجب أن يتاح لها ممارسة أنشطتها بحرية وأمان.[12]

بموجب الإطار القانوني الساري التطبيق حالياً من قبل السلطات، يجوز للسلطة التنفيذية التدخّل بشكلٍ مفرط في أنشطة منظمات المجتمع المدني التي يتعبن عليها إخطار السلطة التنفيذية بكافة اجتماعاتها وتزويدها بمحاضر جلساتها. ويمكن للسلطة التنفيذية الإشراف على أنشطة المنظمات وتعليق قراراتها، ويخضع ذلك لمراجعة من قبل إحدى المحاكم. كما يمكن للسلطة التنفيذية أيضاً تعيين لجنة مؤقتة لإدارة المنظمة أو دمج منظمتين معاً. أما عقوبة مخالفة القانون فقاسية جداً، بما أنّ المادة 206 من قانون العقوبات تفرض عقوبة الموت على المشاركة في تنظيم غير مشروع. كما يمكن للقانون الساري التطبيق حديثاً، رقم 5 لسنة 2002، بشأن مكافحة الجرائم الإلكترونية، والذي ينصّ على ضرورة احترام مستخدمي الإنترنت "للنظام العام والآداب العامة"، أن يستخدم أيضاً من أجل رصد أنشطة منظمات المجتمع المدني، وحظر منشوراتها، ووضع اتصالاتها تحت المراقبة.

رابعاً، يجب أن تتاح لمنظمات المجتمع المدني إمكانية الوصول إلى الموارد الملائمة، بما في ذلك التمويل المحلّي والأجنبي من دون إذن مسبق.[13]

يحظّر القانون رقم 19 لسنة 2001 التبرّعات أو الهدايا من المؤسّسات الأجنبية من دون موافقة من السلطة التنفيذية، ويشترط الحصول على التمويل بالحصول على إذن من السلطة التنفيذية التي تتمتع بدورها بصلاحية التحقيق في مصدر التبرّع، وكيفية الحصول عليه، وأوجه إنفاقه. وبالتالي، فإنّ الإطار القانوني الساري التطبيق حالياً من قبل السلطات، لا سيما القانون رقم 19 لسنة 2001 والمادة 206 من قانون العقوبات، يخالف القانون الدولي لحقوق الإنسان والمعايير الدولية، وأفضل الممارسات، والإعلان الدستوري الخاص بليبيا.

11. المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، الفقرة 58؛ أفضل الممارسات الصادرة عن المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات نطاق الحق في حرية تكوين الجمعيات، الفقرة 100.
12. المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، الفقرة 29؛ أفضل الممارسات الصادرة عن المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات نطاق الحق في حرية تكوين الجمعيات، الفقرتان 98-97.
13. المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، الفقرتان 38-37؛ أفضل الممارسات الصادرة عن المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات نطاق الحق في حرية تكوين الجمعيات، الفقرة 99.

4. ما هي تأثيرات هذه القيود على حرية تكوين الجمعيات، وسيادة القانون وحقوق الإنسان؟

يعتبر الحق في حرية تكوين الجمعيات ضمانةً أساسيةً تتأسّس عليها سيادة القانون، والديمقراطية واحترام حقوق الإنسان. وعلى حدّ ما أشارت إليه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، فإنّ الحق في حرية تكوين الجمعيات "دعامة من دعائم المجتمع الديمقراطي"[14]. نسجاً على المنوال نفسه، فإنّ مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة قد أقرّ بما لحرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات وللمجتمع المدني من أهمية للإدارة الرشيدة، بما في ذلك من خلال الشفافية والمساءلة."[15] وبالتالي، فإنّ القيود غير المبرّرة وغير المشروعة للحق في حرية تكوين الجمعيات يؤثّر سلباً على حقوق الإنسان الأخرى ذات الأهمية في مجتمع ديمقراطي، وتحديداً الحق في حرية الرأي والتعبير،[16] والمشاركة في إدارة الشؤون العامة،[17] كما تحميهما المادتان 19 و25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وتحديداً، بشأن ليبيا، فقد أعلن المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان في آذار/مارس 2023، "يستمرّ الحيّز المدني المقيّد بشكل متزايد، بين جملة عوامل أخرى، في تدمير الحياة وإزهاق الأرواح والمساس بالحقوق وإلحاق أضرار بالغة بها."

يرتبط الحق في حرية تكوين الجمعيات أيضاً بالحق في معرفة الحقيقة والحق في الحصول على جبر وانتصاف فعالين عن انتهاكات حقوق الإنسان نظراً إلى الدور الرائد الذي تؤديه منظمات المجتمع المدني في توثيق تجاوزات حقوق الإنسان. وفي حالة ليبيا تحديداً، يسود مناخ من الإفلات من العقاب في ظلّ عدم إنشاء هيئة تقصّي الحقائق والمصالحة المنصوص عليها في القانون رقم 29 لسنة 2013 بشأن العدالة الانتقالية وانتهاء تفويض البعثة الدولية المستقلة لتقصي الحقائق في ليبيا في التحقيق في انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان المقترفة من قبل الأطراف جميعهم في كلّ أنحاء ليبيا في آذار/مارس 2023 بعد رفض مجلس حقوق الإنسان تجديد ولايتها. هذا ولم ينجح نظام العدالة الجنائية الليبي حتى اليوم في ضمان المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان الماضية والمستمرّة والجرائم الخطيرة المرتكبة بموجب القانون الدولي. ولا يمكن أن تنجح أعمال منظمات المجتمع المدني في تعزيز سيادة القانون وتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان، ما لم تحترم جميع السلطات الليبية قدرة هذه المنظمات على العمل بحرية

14. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، سعيدوف ضدّ طاجيكستان، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/122/D/2680/2015، 20 أيلول/سبتمبر 2018، الفقرة 9-9.
15. مجلس حقوق الإنسان، القرار رقم 24/5، الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/RES/24/5، 8 تشرين الثاني/أكتوبر 2013، ص. 2.
16. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 34، المادة 19: حرية الرأي وحرية التعبير، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/GC/34، 12 أيلول/سبتمبر 2011، الفقرة 4.
17. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 25: الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، وحق المواطن في أن ينتخب ويُنتخب وحقه في أن تتاح له فرصة تقلّد الوظائف العامة، وثيقة رقم CCPR/C/21/Rev.1/Add.7، 27 آب/أغسطس 1996، الفقرة 8.

واستقلالية والتوقف عن التدخّل بعملها وترهيب موظفيها.

وإذ تستعدّ ليبيا للانتخابات الرئاسية والبرلمانية، فقد أشار الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة، السيّد عبدالله باتيلي، في حزيران/يونيو 2023 أنّ فرض "قيود جديدة على المجتمع المدني وعلى حرية المرأة في التنقل يبعث على القلق بشكل خاص في بلدٍ يسعى إلى إجراء انتخاباتٍ شاملة وتحقيق مصالحة وطنية تؤدي فيها المرأة والمجتمع المدني دوراً أساسياً." وعلى نحوٍ مماثل، فقد طالب مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، في قراره رقم 2656 (2022) "المؤسّسات والسلطات الليبية المعنية أن تنفذ تدابير لبناء الثقة لتهيئة بيئة مواتية لإجراء انتخابات رئاسية وبرلمانية وطنية ناجحة، بسبل منها كفالة مشاركة المرأة بصورة كاملة ومتساوية وفعالة ومجدية وإشراك ممثلي الشباب والمجتمع المدني في جميع الأنشطة وعمليات اتخاذ القرارات المتعلقة بالانتقال الديمقراطي وجهود المصالحة".[18] كما أعادت البعثة الدولية المستقلة لتقصّي الحقائق التشديد على هذه المخاوف في تقريرها الختامي في آذار/مارس 2023، حيث خلصت البعثة إلى أن الهجمات ضدّ فئات معينة، ومنهم المدافعون عن حقوق الإنسان والنشطاء في مجال حقوق المرأة والصحفيون وجمعيات المجتمع المدني، قد ساهمت "في خلق جوٍّ من الخوف دفع الناس إلى ممارسة الرقابة الذاتية أو الاختباء أو الاغتراب في وقت كان من الضروري فيه خلق جو يساعد على إجراء انتخابات حرة وعادلة" ليتمكن الليبيون من ممارسة حقهم في تقرير المصير واختيار حكومة تمثّلهم لإدارة البلاد.[19]

18. مجلس الأمن، القرار رقم 2656، وثيقة الأمم المتحدة رقم S/RES/2656 (2022)، 28 تشرين الأول/أكتوبر 2022، الفقرة 6.

19. البعثة الدولية المستقلة لتقصّي الحقائق في ليبيا، تقرير البعثة المستقلة لتقصّي الحقائق في ليبيا، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/52/83، 3 آذار/مارس 2023، الفقرة 68.

5. التوصيات

يحتاج الإطار القانوني الساري التطبيق حالياً من قبل السلطات والمعني بإنشاء منظمات المجتمع المدني، وتسجيلها، وتمويلها وتسيير أنشطتها لعملية إصلاح شاملة، بما في ذلك على ضوء مشروع قانون الجمعيات الذي قدّمه ائتلاف المنصّة الذي يضمّ 20 من الهيئات الفاعلة في المجتمع المدني الليبي.

وعلى ضوء التحليل الوارد أعلاه، فإنّ اللجنة الدولية للحقوقيين تدعو السلطات الليبية لضمان ما يلي:

1. إلغاء جميع القوانين والقرارات السارية المتعلقة بمنظمات المجتمع المدني، واعتماد قوانين وقرارات جديدة بما يتوافق مع التزامات ليبيا بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والمعايير الدولية. وإلى ذلك الحين، يجب أن تكفل السلطات أنّ أيّ أطر تضعها حكومة الوحدة الوطنية أو حكومة الاستقرار الوطني بشأن تسجيل، عمل أو تمويل منظمات المجتمع المدني تكون متسقةً مع المادتين 14 و15 من الإعلان الدستوري لعام 2011؛
2. تمكين منظمات المجتمع المدني من التسجيل سريعاً عن طريق إجراء إخطار ذاتي بدلاً من إجراء منح التصاريح المسبق؛
3. تمتع الهيئة الإدارية التي تتولّى الإشراف على عملية التسجيل بالاستقلالية، والحياد، والنزاهة وأن يكون إجراء تعيين أعضائها شفافاً مبنياً على المؤهلات، ومراعياً للنوع الاجتماعي؛
4. تحديد المعايير والإجراءات لرفض التسجيل، أو وقف عمل منظمات المجتمع المدني أو حلّها بوضوح بنصّ قانوني. يجب أن تكون هذه المعايير والإجراءات ضروريةً في مجتمع ديمقراطي وتسعى لتحقيق هدف مشروع كما هو منصوص عليه في القانون الدولي لحقوق الإنسان، وأن تخضع لمراجعة قضائية مستقلة وفعّالة؛
5. إلغاء أي صلاحيات تقديرية للسلطة التنفيذية في تحديد أي فعل أو امتناع عن فعل يمكن أن يكون سبباً لوقف عمل المنظمة أو حلّها، بما في ذلك الأسباب المتعلقة بالآداب والأخلاق العامة، ولهذه الغاية ضمان أن تكون القوانين والقرارات المتعلقة بتسجيل المنظمات وعملها واضحةً، ومحدّدةً، ومتوافقةً تماماً مع مبدأ الشرعية؛[20]
6. تمكين منظمات المجتمع المدني من التماس، وتلقي، واستخدام التمويل وغيره من الموارد من مصادر محلية، وأجنبية، ودولية؛
7. تمكين منظمات المجتمع المدني من أداء دورها كمراقب، والدفاع عن سيادة القانون وحقوق الإنسان من دون تدخّل سياسي، أو ترهيب، أو تحرّش أو قيود غير مبرّرة؛
8. إنهاء كافة الملاحقات وغيرها من الإجراءات التعسّفية ضدّ العاملين في المجتمع المدني فيما يتعلق بعملهم المشروع، والإفراج الفوري وغير المشروط عن جميع المحتجزين تعسّفاً لمجرد عملهم في مجال المجتمع المدني؛
9. التحقيق وضمان المساءلة عن كافة تجاوزات حقوق الإنسان التي يتعرّض لها العاملون من المجتمع المدني؛
10. تمكين منظمات المجتمع المدني من تقديم المشاركات والتشاور معهم في العمليات السياسية المستمرّة، بما فيها تلك المتعلقة بالإصلاحات الدستورية، والانتخابية، والخاصة بالعدالة الانتقالية.

20. يفيد مبدأ الشرعية – لا جريمة إلا بنصّ – أنّه لا يجرّم فعل كجريمة جنائية ما لم يكن محدّداً كجريمة في نصّ القانون ويجب أن يكون التعريف بالجريمة الجنائية محدّداً وغير مبهم. اللجنة الدولية للحقوقيين، القانون الدولي ومكافحة الإفلات من العقاب، دليل للممارسين، 2015، ص. 392.

تتألف اللجنة الدولية للحقوقيين من 60 عضواً من القضاة والمحامين البارزين حول العالم، وهي تعمل في سبيل تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها من خلال سيادة القانون. وانطلاقاً من خبرتها القانونية الفريدة من نوعها، سعياً إلى تطوير نظم العدالة الوطنية والدولية وتوطيدها. تأسست اللجنة الدولية للحقوقيين سنة 1952 ونشطت في القارات الخمس، وهي تهدف إلى ضمان التطور التدريجي والتطبيق الفعال للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، كما تسعى إلى ضمان إعمال الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية والحفاظ على الفصل بين السلطات، وضمان استقلال القضاء ومهنة المحاماة.

® الفضاء المدني في ليبيا: أطر قمعية؛ هجمات مستمرّة
أسئلة وأجوبة

® جميع الحقوق محفوظة للجنة الدولية للحقوقيين تشرين الأول/أوكتوبر 2023

تسمح اللجنة الدولية للحقوقيين بطبع أجزاء من منشوراتها شرط الإشارة إلى حقوق الطبع وإرسال نسخة عن هذه المنشورات إلى مقرها في جنيف سويسرا على العنوان التالي:

المنظمة الدولية للحقوقيين
1270 P.O. Box
3 Rue des Buis
1 Geneva 1211
Switzerland