

السلطات الليبية تقوض الفضاء المدني

عبر قوانين رجعية وممارسات قمعية



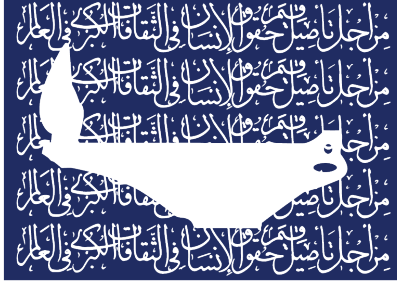
تقرير مقدم إلى الدورة الخمسين للاستعراض الدوري الشامل



Cairo Institute
for Human Rights Studies
Institut du Caire pour les études des droits de l'Homme
مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان

تقرير مقدم من:

مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان



Cairo Institute
for Human Rights Studies
Institut du Caire pour les études des droits de l'Homme
مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان

السلطات الليبية تقوض الفضاء المدني عبر قوانين رجعية وممارسات قمعية

تقرير مقدم إلى الدورة الخمسين للاستعراض الدوري الشامل

مصنف برخصة المشاع الإبداعي / نسب المصنف - غير تجاري 4.0 دولي

مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان هو منظمة حقوقية إقليمية مستقلة تأسست عام 1994. على مدى 30 عامًا، حافظ المركز على حضوره كمنظمة فاعلة مقرها في الجنوب (مصر وتونس)، أضحت لها مكاتب في بعض دول الشمال (سويسرا، بلجيكا وفرنسا)، مفتخرًا بدوره في كسر الحواجز بين شعوب دول الشمال والجنوب، وتعزيز التعاون الثقافي والحقوق العابر للدول والأوطان، وبناء قدرات المنظمات الحقوقية وتشكيل التحالفات والشبكات، من أجل تمثيل أفضل في الهيئات التعاقدية الدولية، يصنع تأثيرًا في سياساتها إزاء قضايا حقوق الإنسان والديمقراطية بالمنطقة العربية. يتمتع المركز بوضع استشاري خاص في المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة.

الفهرس

1- المقدمة

2- المشهد القانوني المتشردم وتأثيره على المجتمع المدني

3- بمعزل عن القانون: خطاب تحريضي وممارسات قمعية تستهدف المجتمع المدني

4- التوصيات

5- هوامش

-- -- --

المقدمة

1. منذ آخر استعراض دوري شامل للملف الحقوقي الليبي أمام الأمم المتحدة عام 2021، زاد الإطار القانوني المنظم للمجتمع المدني في ليبيا تعقيدًا وتشردمًا. وبدلاً من اتخاذ إصلاحات جادة، أصدرت السلطات الليبية سلسلة من المراسيم والقرارات واللوائح التي تعزز هيمنة السلطة التنفيذية على منظمات المجتمع المدني.
2. لا يمكن النظر لحملة قمع المجتمع المدني الحالية بمعزل عن السياق، فهي تعكس نمطًا أوسع من القمع والتشردم المؤسسي، وترسيخ الممارسات السلطوية تحت غطاء حماية الأمن الوطني والأخلاق الدينية. فمِنذ الصراع المسلح عام 2014، تشهد ليبيا حكومات متنافسة، والتباس دستوري، وانعدام الأمن، وجميعها عوامل عززت من الحكم التعسفي وتقلص الفضاء المدني.
3. رغم انضمامها للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية منذ عام 1970، يستمر إخفاق ليبيا في الوفاء بالتزاماتها بموجب المادة 22، التي تضمن الحق في حرية تكوين الجمعيات. ورغم أن الإعلان الدستوري الليبي لعام 2011 يقر ببناء دولة ديمقراطية تحترم التعددية وحقوق الإنسان، إلا أن المراسيم والقوانين المتعاقبة، التي تمنح السلطة التنفيذية صلاحيات مطلقة قد قوضت هذه الالتزامات.
4. إلى جانب القيود القانونية والإدارية المفروضة من الدولة، تعمل منظمات المجتمع المدني في ليبيا في بيئة تهيمن عليها الميليشيات والكيانات المسلحة. هذه الميليشيات لها سلطة فعلية كبيرة، خاصة في ظل غياب جهاز أمني وطني موحد، كما أنها تحظى بإفلات تام من العقاب. تتعمد هذه المجموعات مداهمة مكاتب منظمات المجتمع المدني، واحتجاز النشطاء بشكل تعسفي، وتهديد أو إكراه العاملين في مجال حقوق الإنسان. وفي العديد من الحالات، تعمل هذه الجماعات بالتنسيق مع -أو بالتوازي مع- مؤسسات رسمية مثل جهاز الأمن الداخلي أو المديرية الأمنية المحلية. وقد أدى تفتت السلطة وغياب المساءلة عن أفعال هذه الجماعات إلى تفاقم مناخ الخوف وفرض الرقابة الذاتية، وترك منظمات المجتمع المدني عرضة للقمع سواء من الدولة أو من الميليشيات. هذه القيود القانونية المتداخلة، والقمع المدعوم من الدولة، وعنف الميليشيات، تسبب في مصادرة المساحة الآمنة المتاحة للنشاط المدني المستقل في ليبيا.

5. تلقت ليبيا العديد من الرسائل وأعرب المقررون الخواص للأمم المتحدة عن قلقهم بشأن تدهور الأوضاع، لا سيما في رسالتهم المشتركة،¹ في أكتوبر 2023، التي انتقدت القيود القانونية التعسفية والهجمات بدوافع أمنية على الجهات الفاعلة في المجتمع المدني.

6. يبرز هذا التقرير المقدم من مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان كيف أن تداخل وتناقض القوانين والقرارات السارية في ليبيا يُفاقم القمع، ويجعل من شبه المستحيل أن يعمل المجتمع المدني باستقلالية. كما يقدم توصيات ملموسة للإصلاح التشريعي لضمان أن تفي ليبيا بالتزاماتها في حرية التنظيم وتكوين الجمعيات.

المشهد القانوني المتشردم وتأثيره على المجتمع المدني

7. يخضع قطاع المجتمع المدني في ليبيا حاليًا لإطار قانوني مربك وغير متسق، يتألف من عدة قوانين وقرارات متداخلة تضع منظمات المجتمع المدني تحت سيطرة السلطة التنفيذية الكاملة.

8. تاريخيًا، كانت حرية التجمع محمية دستوريًا بموجب المادة 26 من دستور عام 1951. لكن مع تولى معمر القذافي السلطة، تم تفكيك هذا الحق بشكل ممنهج. ولم يتضمن الإعلان الدستوري لعام 1969 أي إشارة للحق في حرية تكوين الجمعيات.

9. عام 2001، أصدر القذافي القانون رقم 19، الذي قصر النشاط المدني على المنظمات المجتمعية التي تقدم فقط خدمات اجتماعية أو ثقافية أو رياضية أو خيرية أو إنسانية، ووضعتها تحت إشراف حكومي صارم. ورهن هذا القانون تأسيس الجمعيات بموافقة السلطة التنفيذية، واشترط موافقة السلطات على أنشطة الجمعية وعضويتها، كما منح الحكومة سلطة حل أو دمج أو تعيين لجنة إدارة مؤقتة لأي منظمة دون إشراف قضائي.

10. إلى جانب القانون رقم 19، عزّز نظام القذافي القمع من خلال القانون رقم 80 لسنة 1975، الذي عدّل وألغى بعض أحكام قانون العقوبات. وقد نصّ هذا القانون على عقوبة الإعدام لكل من يمول أو ينظم أو يدعو أو يدير أي تجمع أو منظمة أو تشكيل «محظور قانوناً». ولا تزال هذه الأحكام سارية حتى اليوم، ويتم توظيفها بشكل متكرر لإسكات المعارضة وتقييد أنشطة المجتمع المدني.

11. عام 2011، كفل الإعلان الدستوري الليبي حق الأفراد في تكوين الجمعيات بحرية، ونصت المادة 15 منه على ضمان حق الأفراد في تكوين منظمات المجتمع المدني، بموجب قانون تصدره السلطة التشريعية في البلاد. وبذلك، انتهى العمل بإعلان 1969 الدستوري، وما ارتبط به من تشريعات وقرارات وقوانين صادرة عن نظام القذافي وأجهزته التنفيذية. كما أقرت المادة 6 من قانون العدالة الانتقالية رقم 29 لسنة 2013 بعدم شرعية التشريعات الجائرة الصادرة قبل عام 2011. وهذا ينطبق بالكامل على القانون رقم 19 لسنة 2001 بشأن تكوين الجمعيات، والقانون رقم 80 لسنة 1975 بشأن تعديل وإلغاء أحكام قانون العقوبات، فضلاً عن تأكيد هذا لاحقاً بقرار قضائي. وكان من المتوقع أن تصدر السلطة التشريعية قانوناً جديداً ينظم عمل منظمات المجتمع المدني بما يتوافق مع الإعلان الدستوري الجديد، ويتماشى مع التزامات ليبيا الدولية فيما يخص حرية تكوين الجمعيات، حتى في الحالات الاستثنائية، وبما يتفق مع المبادئ الأساسية المطلوبة في أي قانون وطني ينظم عمل المنظمات. إلا أن التأخير الطويل في إصدار قانون جديد ينظم عمل المجتمع المدني، ومرور أكثر من عقد على المطالبة به وفقاً للإعلان الدستوري، فتح الباب أمام السلطات التنفيذية للتعدي على اختصاصات السلطة التشريعية في تنظيم العمل المدني وتكوين الجمعيات المحلية والدولية.

12. استحدثت السلطات مؤسسات مكرسة خصيصاً للتحكم في تكوين الجمعيات وآليات عملها وأنشطتها.

13. أولاً، تم تشكيل مفوضية المجتمع المدني في بنغازي شرق ليبيا بموجب القرارين رقم 12 لسنة 2012 ورقم 649 لسنة 2013. وقد منحت هذه القرارات المفوضية صلاحية تسجيل منظمات المجتمع المدني والموافقة على أنشطتها، كما منحتها سلطة تقديرية واسعة لتحديد المنظمات التي يجوز لها العمل بشكل قانوني.

14. بعد اندلاع النزاع المسلح عام 2014، أصدرت حكومة الوفاق الوطني المراسيم رقم 1160 و1605 في ديسمبر 2018، بتشكيل مفوضية المجتمع المدني الموازية في طرابلس. ومنحتها صلاحيات واسعة ورقابة على المجتمع المدني.

15. من عام 2016 وحتى مارس 2023، أصدرت السلطات الحاكمة في الشرق والغرب عدة قرارات تنفيذية ولوائح إدارية² تنتهك حرية تكوين الجمعيات، وتستهدف تقييد عمل المنظمات الحقوقية التي تفضح الانتهاكات.

16. من بين هذه اللوائح، اللائحتين رقم 1 و2 لسنة 2016، لرئيس الحكومة الشرقية عبد الله الثني، والمطبقتان على المنظمات العاملة في شرق ليبيا. وكذلك القرار رقم 286 لسنة 2019 الصادر عن المجلس الرئاسي في طرابلس برئاسة فايز السراج آنذاك، وهو اللائحة التنفيذية للقرار 1605. وقد فرضت هذه القرارات شروطًا قاسية على تسجيل المنظمات، وأحكمت القبضة على أنشطتها وتمويلها.

17. في 18 يوليو 2022، قضت دائرة الأمور المستعجلة بمحكمة جنوب بنغازي بتعليق تطبيق القرار رقم 286، لأنه فرض قيودًا غير مبررة على المجتمع المدني—وهي قيود ينبغي أن تقتصر فقط على اختصاص السلطات التشريعية، في استجابة لشكوى قدمتها المنصة الليبية (ائتلاف من 14 منظمة). وبدلاً من استبدال القرار بتشريعات تتماشى مع المعايير الدولية، واصلت سلطات غرب ليبيا إصدار لوائح تُقيّد حرية تكوين الجمعيات.

18. في 8 مارس 2023، أصدر قسم الشئون القانونية في المجلس الأعلى للقضاء في طرابلس فتوى تقضي بعدم قانونية جميع المنظمات المدنية غير المسجلة بموجب القانون رقم 19 لعام 2001. وفي 13 مارس 2023، أصدر قسم الشئون الخارجية بمكتب رئيس الوزراء مذكرة بالأمر نفسه. وفي 21 مارس 2023، أصدرت حكومة الوحدة الوطنية في طرابلس المنشور رقم 7 لعام 2023، الذي يسمح للمنظمات المحلية والأجنبية بمواصلة العمل مؤقتًا حتى يتم تسجيلها مرة أخرى تحت مظلة القانون رقم 19 وأحكامه الاستبدادية. وفي 2 فبراير 2023، كرر القرار رقم 5 الصادر عن مفوضية المجتمع المدني التابعة للمجلس الرئاسي في طرابلس القيود الواردة في القرار 286 ووسع نطاقها.

19. إن الإطار القانوني الحالي، المطبق في شرق البلاد وغربها، يمنح مفوضية المجتمع المدني (بفروعها الشرقي والغربي) صلاحيات تقديرية واسعة لقمع العمل المدني ويفرض شروطًا على المجتمع المدني، على النحو التالي:

- يُلزم الجمعيات بالحصول على موافقة مسبقة لفتح حساب مصرفي، ويسمح للمفوضية بتجميد

- الحسابات إذا لم يتم استيفاء متطلبات التسجيل.
- المراسيم المتعلقة بإمكانية تعديل النظام الأساسي للجمعية شديدة التعقيد، وللمفوضية سلطة الموافقة على التعديلات أو رفضها.
- لمفوضية المجتمع المدني صلاحية حل أي جمعية دون مراجعة قضائية.
- يُحظر على منظمات المجتمع المدني الليبية تلقي تمويل دون موافقة مسبقة من المفوضية، وفي حالة مخالفة ذلك تتعرض لعقوبة الشطب من السجل دون إمكانية اللجوء إلى القضاء.
- يتعين على المنظمات الدولية أيضاً الحصول على موافقة مسبقة للعمل في ليبيا، فضلاً عن إجراءات التسجيل المعقدة والقيود المفروضة على عملها.
- على الجمعيات الأجنبية الحصول على تصاريح قبل أسبوعين من تنظيم الفعاليات، والامتثال لمتطلبات الجنسية بالنسبة لممثليها والمتعاونين معها.
- يجوز لمفوضية المجتمع المدني تعيين أمين مالي للجمعية دون إذن قضائي.

20. تضطر المنظمات إلى اجتياز عملية تسجيل طويلة ومبهمة، تتضمن توقيع تعهد (الملحق 4) بعدم التواصل مع جهات أجنبية أو تلقي تمويل منها دون موافقة حكومية. ويُطلب منها الحصول على إذن من المفوضية قبل تلقي التمويل أو تنفيذ أي مشاريع. ويكون تسجيلها صالحاً لمدة عام واحد فقط، قابلاً للتجديد وفقاً لتقدير السلطات. وقد أدى غياب إطار قانوني متماسك إلى خلق بيئة تتيح للسلطات تطبيق القرارات بشكل انتقائي لقمع المجتمع المدني، مما ضاعف الغموض القانوني والعوائق الإدارية أمام عمل منظمات المجتمع المدني.

بمعزل عن القانون: خطاب تحريضي وممارسات قمعية تستهدف المجتمع المدني

21. إضافة للإطار القانوني التقييدي، تورط عناصر جهاز الأمن الداخلي والجماعات المسلحة في الشرق والغرب في الاعتقالات غير المبررة للمدافعين عن حقوق الإنسان وأعضاء المجتمع المدني، تحت ذريعة حماية «القيم المجتمعية في ليبيا وحماية الإسلام». وفيما يلي أدناه بعض الأمثلة التي تعكس ذلك.

22. منظمة «تنوير» تم استهدافها بسبب تركيزها على قضايا تعتبرها السلطات الليبية مُعادية للدولة وللإسلام، تحديداً عملها في الدفاع عن حقوق النساء ومجتمع الميم عين في ليبيا. وقد تعرّض أعضاء «تنوير» لانتهاكات وإساءات، شملت التعذيب والإساءة اللفظية والتهديدات. وبين نوفمبر 2021 ومارس 2022، احتجز جهاز الأمن الداخلي لحكومة الغرب سبعة أعضاء من المنظمة دون سبب وجيه. ونشر جهاز الأمن الداخلي لاحقاً فيديو مسجل لـ«اعترافاتهم» على منصة فيس بوك، يصفون فيه أنفسهم أنهم «ملحدون» و «لا دينيون» و«علمانيون» و«نسويون» وأنهم «يروجون للإلحاد وازدراء المعتقدات الدينية» عبر منصات التواصل الاجتماعي.

23. الاعترافات المزعومة حسب هذه المقاطع المصورة تضمنت أيضاً اعترافات لهؤلاء الأفراد بالتواصل مع منظمات دولية مثل منظمة العفو الدولية، وأسماء ومواقع نشطاء ليبيين في الشتات، وصحفيين ليبيين داخل ليبيا «يدعمون الإلحاد»، وغيرهم من المدافعين عن حقوق الإنسان الليبيين داخل البلاد. ونظراً لهذه التهديدات الواضحة لسلامة أعضاء منظمة تنوير، تم حل المنظمة اعتباراً من 13 مارس 2022، وفرّ أعضاء مجلس إدارتها من البلاد. وفي 27 مارس، أصدرت مفوضية المجتمع المدني في طرابلس³ بياناً أكدت فيه دعمها الكامل لحملة الاعتقالات، واصفةً تنوير بأنها منظمة غير قانونية تعمل ضد «قيم المجتمع المسلم الليبي المحافظ».

24. في واقعة أخرى تتعلق بقمع نشطاء المجتمع المدني، اختُطف منصور عطي المغربي، رئيس فرع الهلال الأحمر في أجدابيا شمال شرق ليبيا، وفرع مفوضية المجتمع المدني في أجدابيا، بالقرب من مكان عمله في 3 يونيو 2021. وتم احتجازه لعدة أيام لدى جهاز الأمن الداخلي الليبي قبل نقله إلى سجن طارق بن زياد من يونيو 2021 إلى مارس 2022. وتم استجوابه أمام جهاز الأمن الداخلي الليبي في أجدابيا، التابع للقوات المسلحة العربية الليبية بقيادة خليفة حفتر. وقد أفاد منصور لمركز القاهرة أن الاستجواب كان متعلقاً بنشاطه ومشاركته في تنظيم جهود المجتمع المدني في رصد الانتخابات التشريعية آنذاك.

25. في وقت سابق، في مايو 2022، عُقد اجتماع ضم مفوضية المجتمع المدني، ومصرف ليبيا المركزي، وجهاز الأمن الداخلي، وجهاز الاستخبارات العامة، والهيئة العامة للأوقاف والشئون الإسلامية (وزارة الشئون الإسلامية). كان الهدف من الاجتماع تنسيق الجهود بين هذه الجهات لمواجهة ما وصفوه بـ«تهديد المنظمات». خلال الاجتماع، تم الاتفاق على عدة تدابير، بما في ذلك إغلاق وتجميد الحسابات المصرفية الخاصة بالمنظمات التي لم تجدد تسجيلها السنوي. ونتيجة لذلك، تعرضت العديد من المنظمات لإغلاق حساباتها وتجميد أصولها.

26. في 2022، تم تجميد حساب منظمة أمان لمكافحة التمييز العنصري ومصادرة أموالها. وهي منظمة تعمل في جنوب ليبيا ولديها حساب مصرفي منذ عام 2012. وقد رفض البنك رفع التجميد، إلا إذا أعادت المنظمة التسجيل بموجب اللائحة رقم 286 (التي تم تعليقها في يوليو 2022) وما زال الحساب رهن التجميد حتى اليوم.
27. تم تجميد حساب منظمة «مؤسسة ليبيا للأفلام»، ولا يزال الحساب مجمدًا حتى اليوم. فيما طالبت السلطات المنظمة بإعادة التسجيل كشرط لرفع التجميد.
28. في 13 مايو 2023، ألقت قوات الأمن الليبية القبض على موظف في منظمة «آرا باسيس» الإيطالية، وممثلها القانوني في جنوب ليبيا، بتهمة التعاون مع منظمة أجنبية لتوطين المهاجرين في جنوب ليبيا.
29. تحت ذريعة حماية الأمن القومي والأخلاق الدينية، استهدفت أجهزة الدولة الليبية نشطاء ومنظمات مجتمع مدني، متهمَةً إياهم بأفكارٍ وأعمالٍ منافيةٍ للأخلاق والدين. في يونيو 2023، وجّه عماد مصطفى الطرابلسي، وكيل وزارة الداخلية، مذكرةً رسميةً إلى عبد الحميد الدبيبة، رئيس وزراء حكومة الوحدة الوطنية، اتهم فيها منظماتٍ دوليةً لحقوق الإنسان بالعمل تحت مظلة مفوضية المجتمع المدني «غير المرخصة»، والانخراط في أنشطةٍ تتعارض مع الشريعة الإسلامية والقوانين الوطنية والأعراف المجتمعية، مثل الترويج للإلحاد والمثلية الجنسية؛ وهي اتهاماتٌ مضللة وخطيرة.
30. وعلى نحو مماثل، اتهم لطفي الحراري، رئيس جهاز الأمن الداخلي في غرب ليبيا، في مؤتمر صحفي⁴ عقده في 5 فبراير 2025، منظمات المجتمع المدني بالتجسس والتبشير والتحريض على المثلية الجنسية.
31. في بيان صحفي بتاريخ 2 أبريل 2025، واصل جهاز الأمن الداخلي تشويه سمعة منظمات المجتمع المدني، متهمًا إياها بالترويج «للإلحاد والمسيحية والمثلية الجنسية والفساد الأخلاقي وإعادة توطين المهاجرين». كما أعلن الجهاز إغلاق عشر منظمات دولية، منها المجلس النرويجي للاجئين، وأطباء بلا حدود، ولجنة الإنقاذ الدولية، متهمًا إياها بالتدخل في السيادة الليبية ودعم المهاجرين واللاجئين بهدف توطينهم في ليبيا وزعزعة استقرارها.

32. شاركت مفوضية المجتمع المدني أيضًا في خطاب تحريضي ضد منظمات المجتمع المدني. ومؤخرًا انتقد⁵ فرع المفوضية في بنغازي منظمات المجتمع المدني التي أصدرت بيانات ضد خطاب الكراهية بحق المهاجرين واللاجئين في ليبيا، واصفًا إياها بأنها «تهديد مباشر لأمن ليبيا».

التوصيات

- إلغاء القانون رقم 19 لعام 2001، والقانون رقم 80 لعام 1975، وأي أحكام ذات صلة تُقيّد المجتمع المدني بشكل تعسفي. والعمل مع الخبراء القانونيين الوطنيين، ومنظمات المجتمع المدني، والدعم التقني من الأمم المتحدة لصياغة تشريع بديل، يتوافق مع المعايير الدولية.
- تشكيل مفوضية مجتمع مدني غير حزبية ومستقلة عن الأجهزة التنفيذية والأمنية.
- إلغاء شرط التجديد السنوي والموافقة المسبقة على التمويل الأجنبي والمشاريع.
- تشكيل لجنة وطنية للتحقيق في الاعتقالات التعسفية والإكراه وإساءة معاملة النشطاء من قبل جهاز الأمن الداخلي والجماعات المسلحة.
- إصدار بيان حكومي رسمي يدين خطاب الكراهية والمعلومات المضللة التي تستهدف منظمات المجتمع المدني.

هوامش

1. الأمم المتحدة، 2023، بيان مشترك لولايات المقررين الخواص، 6 أكتوبر.
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28401>
 2. مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، «الحق في التنظيم وتكوين الجمعيات في ليبيا: لا جدوى من العودة للوراء»، 25 مارس 2023. <https://cihrs.org/the-right-to-organize-and-form-associations-in-libya>
 3. مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، «ليبيا: السلطات تواصل التنافس على السيطرة وقمع الحريات المدنية والسياسية»، 12 مايو 2022. <https://cihrs.org/libya-authorities-in-east-and-west-unite-in-imposing-crackdown-on-civil-and-political-freedoms/?lang=en>
 4. المرصد. فيديو المؤتمر الصحفي لجهاز الأمن الداخلي في طرابلس، 5 فبراير 2025. <https://www.facebook.com/ObservatoryLY/videos/2144379052644705>
 5. مفوضية المجتمع المدني في بنغازي، 16 مارس 2025. <https://www.facebook.com/photo/?fbid=592596497103930&set=a.123472370683014>
-