



تقرير اللجنة الاستشارية لمعالجة القضايا الخلافية في الإطار الانتخابي

5 مايو 2025
طرابلس

توقيع أعضاء اللجنة الاستشارية

طرابلس - 5 مايو 2025

أبو القاسم رمضان أبو
القاسم بربيش

إبراهيم موسى سعيد
قراده

إبراهيم عثمان آدم علي

زهرة علي المزوغي
تيبار

جازية جبريل محمد
شعيتير

أمينة خير الله محمد
الحاسية

عصام يوسف مفتاح
الماوي

عبير إبراهيم السنوسي
امنيته

عبد الفتاح خليفة
الصويحي السائح

عمر إبراهيم عمر
احسين

علي محمود حمد خير
الله

علي سعيد علي البرفثي

لميس عبد المجيد بن
أبو بكر بن سعد

الكوني علي رحومة
عبوده

كمال محمد حذيفة الهوني

نوري خليفة عمر العبار

مريم أبو بكر خليل
امغار محمد اده

محمد حسن بشير عبيد

وافية أحمد عبد المجيد
سيف النصر

نوري عبد الله المهدي عبد
العاطي

4	مقدمة.....
4	أ- منطلقات تشكيل اللجنة الاستشارية.....
5	ب- مرجعية عمل اللجنة الاستشارية.....
5	ج- المبادئ الموجهة لعمل اللجنة.....
6	د- الإطار الزمني لعمل اللجنة.....
7	أولاً: تشخيص الإطار الانتخابي الحالي.....
7	أ- منهجية العمل.....
8	ب- تصنيف القضايا الخلافية في الإطار الانتخابي.....
9	ثانياً: تحليل القضايا الخلافية في الإطار الانتخابي واقتراح معالجات لها.....
9	أ- القضايا الخلافية المرتبطة بالتعديل الدستوري الثالث عشر.....
9	1. الارتباط بين الانتخابات الرئاسية والتشريعية.....
10	2. التزامن بين الانتخابات الرئاسية والتشريعية.....
11	ب- القضايا الخلافية في القوانين الانتخابية.....
11	1. شروط الترشح.....
14	2. تصويت وترشح العسكريين.....
15	3. الجولة الثانية الإلزامية في الانتخابات الرئاسية.....
16	4. تشكيل حكومة جديدة.....
18	5. الطعون الانتخابية.....
19	6. تمثيل المرأة.....
19	7. تمثيل المكونات الثقافية.....
20	8. حق التصويت لحاملي الأرقام الإدارية.....
20	9. توزيع المقاعد النيابية.....
21	ثالثاً: الجوانب التنفيذية للعملية الانتخابية.....
21	أ- المفوضية الوطنية العليا للانتخابات.....
22	ب- التمويل.....
22	ج- الأمن الانتخابي.....
23	رابعاً: الضمانات.....

24	خامساً: خيارات اللجنة الاستشارية للمضي قدماً
24	أ- خارطة الطريق نحو انتخابات رئاسية وتشريعية
26	ب- خارطة الطريق نحو انتخاب مجلس تشريعي ثم اعتماد دستور دائم
27	ج- خارطة الطريق نحو اعتماد الدستور قبل الذهاب للانتخابات
28	د- خارطة الطريق نحو مسار تأسيسي
30	خاتمة

مقدمة

أعلنت بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، يوم الثلاثاء الموافق 4 فبراير 2025، عن تشكيل لجنة استشارية من عشرين شخصية ليبية من ذوي الخبرات في مجالات القانون والدستور والقضايا الانتخابية، بغية تقديم مقترحات وخيارات فنية قابلة للتطبيق، تهدف إلى معالجة القضايا الخلافية التي تعيق إجراء الانتخابات. وجاء تشكيل اللجنة كخطوة مؤسسة للعملية السياسية التي كشفت عنها البعثة خلال إحاطتها أمام مجلس الأمن يوم 16 ديسمبر 2024، وهي العملية التي تزواج في أهدافها بين إنهاء حالة الانسداد السياسي الراهن من جهة، وإرساء الأسس لمعالجة الدوافع المزمنة للصراع والخروج بالبلاد من المراحل الانتقالية المفتوحة من جهة ثانية.

وحُدّدت مهمة اللجنة في وضع مقترحات وخيارات «سليمة فنيًا وقابلة للتطبيق سياسيًا» لمعالجة القضايا الخلافية في القوانين الانتخابية، وتمهيد الطريق للوصول إلى الانتخابات في أقرب وقت. وتشمل مهام اللجنة تقديم ضمانات، وأطر زمنية واضحة، مع تحديد مهام وأولويات حكومة جديدة يتم التوافق على تشكيلها.

وأُعطي للجنة طابع استشاري بحت. فهي ليست هيئة لاتخاذ القرار أو منتدى للحوار. غايتها تقديم مقترحات وخيارات للبعثة الأممية للبناء عليها في المراحل اللاحقة من العملية السياسية.

أ- منطلقات تشكيل اللجنة الاستشارية

استندت بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا في تشكيلها للجنة الاستشارية كنقطة انطلاق لعملية سياسية جديدة إلى تقييم الوضع الليبي أفضى إلى الخلاصات التالية:

- الوضع القائم لم يعد قابلاً للاستمرار، والاستقرار الظاهري الذي يغلف المشهد السياسي هش وخادع.
- الانقسام السياسي والمؤسسي أصبح مصدر تهديد لوحدة ليبيا وسيادتها وسلامة أراضيها.
- الاستقطاب السياسي، والقرارات الأحادية، وغياب مشروع واضح لنظام حكم دائم يزيد من هشاشة المؤسسات الانتقالية، ويعيق التقدم نحو إتمام مشروع المصالحة الوطنية، وينذر بانتهاء اقتصادي وشيك.

وترى البعثة أن مصادرة حق الليبيين، الذين سجل 2.8 مليون منهم في القوائم الانتخابية، في اختيار من يمثلهم باتت مصدر استياء وغضب شعبي متزايدين.

ب- مرجعية عمل اللجنة الاستشارية

تم تحديد المرجعية السياسية التي تُوَطر عمل اللجنة في الإعلان الدستوري والقوانين والاتفاقات الليبية القائمة، كالاتفاق السياسي الليبي، وخارطة الطريق المنبثقة عن ملتقى الحوار السياسي الليبي، والقوانين الانتخابية التي أعدتها لجنة 6+6، والتعديل الدستوري الثالث عشر الذي مهد لها.

كما يُوَطر عمل اللجنة مضمون الفقرتين الثانية والخامسة من قرار مجلس الأمن رقم 2755 لسنة 2024. حيث نصت الفقرة الثانية على دعم المجلس للمساعي الحميدة التي تقوم بها البعثة لتعزيز عملية سياسية شاملة، تركز على الاتفاق السياسي الليبي وخارطة طريق ملتقى الحوار السياسي، والقوانين الانتخابية المُحدثة. بينما تحث الفقرة الخامسة المؤسسات الليبية والفاعلين السياسيين الرئيسيين على حل المسائل الخلافية العالقة بشأن الانتخابات في أقرب وقت، والمشاركة الكاملة والشفافة في العملية السياسية، بما يحقق التقدم نحو تنظيم انتخابات وطنية حرة وشفافة وشاملة، وتشكيل حكومة موحدة تمثل الشعب الليبي بأسره وتمارس الحكم على كامل التراب الوطني.

ج- المبادئ الموجهة لعمل اللجنة

عملت اللجنة على توفير مشورة للبعثة الأممية، على أن يُراعى في توصياتها قابلية التنفيذ من الناحيتين الفنية والسياسية. وطلب من اللجنة في إنجاز مهمتها أن تضع نصب أعينها الاعتبارات والمبادئ الآتية:

- الحفاظ على وحدة الوطن واستقراره.
- ضمان الملكية الليبية للعملية السياسية.
- توحيد المؤسسات وتعزيز شرعيتها.
- شمول العملية لكل شرائح المجتمع الليبي من خلال تمثيل جغرافي متوازن وحضور فعال للمرأة والمكونات.

كما طلب من اللجنة البناء على الدروس المستفادة من التجارب الليبية السابقة التي قادت إلى الانسداد السياسي الراهن، وحالت دون الخروج من الترتيبات الانتقالية المفتوحة أو كسر حلقة الصراع المفرغة.

د- الإطار الزمني لعمل اللجنة

حدد الإطار الزمني لعمل اللجنة الاستشارية في ثلاثة أشهر على أقصى تقدير. واستشعارًا لخطورة الظرف وجسامة المهمة، تفرغ أعضاء اللجنة بالكامل لتقديم المشورة المطلوبة منهم بأقصى درجات الالتزام والجدية.

وعقدت اللجنة خلال الفترة الممتدة من الأسبوع الثاني من فبراير حتى مطلع شهر مايو 2025م، أكثر من عشرين اجتماعاً توزعت بين مقر بعثة الأمم المتحدة في طرابلس، ومجمع الأمم المتحدة في بنغازي. ووضعت في بداية اجتماعاتها مدونة سلوك، وقواعد عمل تنظيمية، كما أجرت نقاشات أولية حول القضايا الخلافية في الإطار الدستوري والقانوني للانتخابات. بينما عكفت بقية الاجتماعات على الدراسة المعمقة لتلك القضايا وتبعاتها الفنية والسياسية، ودراسة مختلف السيناريوهات لمعالجتها. وفي 1 مايو، أنهت اللجنة أعمالها وعهدت إلى فريق صياغة مكون من خمسة من أعضائها بإعداد التقرير الختامي للمصادقة عليه يوم 5 مايو، ومن ثمّ رفعه رسميًا إلى بعثة الأمم المتحدة للبناء عليه في مراحل التسوية السياسية المقبلة.

أولاً: تشخيص الإطار الانتخابي الحالي

أجرت اللجنة قراءة تحليلية شاملة للتعديل الدستوري الثالث عشر، والقانون رقم (27) لسنة 2023 في شأن انتخاب مجلس الأمة، وقانون رقم (28) لسنة 2023 في شأن انتخاب رئيس الدولة. حيث سعت إلى تقييم مدى قدرة هذه النصوص على توفير أرضية قانونية متينة لإجراء انتخابات حرة ونزيهة وشاملة، وكشف نقاط القوة التي يمكن البناء عليها، والثغرات التي تستوجب المعالجة لضمان سلامة ونجاح العملية الانتخابية.

أ- منهجية العمل

بالإضافة إلى تحليل الإطار القانوني والدستوري للانتخابات، استحضرت اللجنة نصوص الاتفاق السياسي الليبي، وخارطة الطريق المنبثقة عن ملتقى الحوار السياسي الليبي، بالإضافة إلى قرارات مجلس الأمن ذات الصلة، ولاسيما القرار رقم 2755 (2024). كما اطلعت على القوانين الليبية النافذة المرتبطة بالعملية الانتخابية.

وحاولت اللجنة الاستفادة من النقاشات الفنية والسياسية الوطنية والدولية حول العملية الانتخابية. فدرست مقترحات مختلف الأطراف والفاعلين السياسيين، ونظمت، برعاية بعثة الأمم المتحدة، للدعم في ليبيا جلستي استماع مع لجنة 6+6 التي أعدت القوانين الانتخابية، ومع مجلس المفوضية الوطنية العليا للانتخابات.

وسعت اللجنة خلال كل ذلك إلى وضع اليد على أبرز مواطن القصور في الإطار الحالي للانتخابات، وتحديد القضايا الخلافية التي تعيق تنظيم الانتخابات، واقتراح تعديلات ومعالجات قانونية ومؤسسية لها، مع دراسة السيناريوهات المرتبطة بكل خيار، ومقارنة البدائل، واختيار الأنسب لكسر الانسداد السياسي.

وحاولت اللجنة من خلال هذه المنهجية تقديم رؤية متوازنة تراعي تداخل المسارات الدستورية والقانونية والسياسية، ومتطلبات انتخابات ذات مصداقية. كما حرصت اللجنة على الابتعاد عن المقاربات الاختزالية التي تحصر الحلول في إعادة تشكيل السلطة التنفيذية أو التشريعية فقط، دون معالجة البيئة السياسية المؤسسية للصراع. وسعت بدلاً من ذلك إلى اقتراح حزمة متكاملة تشمل تنظيم انتخابات رئاسية وتشريعية، وتشكيل حكومة موحدة، وإرساء

مؤسسات دستورية دائمة، مع وضع آليات وضمانات تحول دون تعطيل أحد هذه الاستحقاقات أو الانتكاس إلى مراحل انتقالية جديدة.

ب- تصنيف القضايا الخلافية في الإطار الانتخابي

أفضى التشخيص الأولي إلى تصنيف القضايا الخلافية في الإطار الدستوري والقانوني إلى ثلاث مجموعات:

- أولاً: قضايا مرتبطة بنصوص التعديل الدستوري الثالث عشر.
- ثانياً: قضايا مرتبطة بالقانونين الانتخابيين رقم (27) و(28) لسنة 2023م.
- ثالثاً: قضايا من خارج الإطارين الدستوري والقانوني.

وقاد تحليل هذه القضايا إلى تصنيفها حسب طبيعتها وموضوعها وتحديد العناصر التي من شأنها عرقلة العملية الانتخابية، وإضعاف فرص قبول نتائجها. وتتوزع القضايا وفق هذا التحليل على محورين.

- نقاط ذات طبيعة قانونية:

- ربط نتائج الانتخابات التشريعية بإنجاز الانتخابات الرئاسية (المادة 30 من التعديل الثالث عشر)، ما يخلق تبعية غير مبررة بين مسارين انتخابيين مستقلين وظيفياً.
- فرض تزامن صارم بين الانتخابات الثلاثة دون مرونة إجرائية، ما يُعقّد الجوانب اللوجستية والفنية ويُهدد بنزاعات إجرائية واسعة.
- صياغة النصوص المرتبطة بشروط الترشح، مثل شرط الجنسية غير الليبية، والاستقالة من الوظيفة، والحكم النهائي، بشكل يبقي الباب مفتوحاً أمام تفسيرات متضاربة وطعون قضائية.
- غياب تصور عملي دقيق لتشكيل حكومة جديدة، سواء من حيث المعايير، أو المدة، أو المهام الانتقالية، ما يُبقي الشرط القانوني عائماً.
- قصور تنظيم الطعون الانتخابية من حيث مواعيد الإعلان، وقواعد الاختصاص، بما لا يضمن توازناً كافياً بين سرعة الفصل وحق التقاضي.
- الثغرات المصاحبة لشرط جمع التزكيات والتعقيّدات المترتبة عليها في الوضع الراهن.
- ضعف تمثيل المرأة والمكونات وعلاقته بتوزيع المقاعد.

- نقاط ذات طبيعة مؤسسية:

- استمرار الانقسام الأمني والمؤسسي، وغياب إطار موحد لتأمين الانتخابات.
- عدم تصحيح الوضع القانوني للمفوضية الوطنية العليا للانتخابات.
- غياب تمويل مستقل للمفوضية، ما يضر بقدرتها على التحضير للانتخابات بحيد واستقلالية.

ثانيًا: تحليل القضايا الخلافية في الإطار الانتخابي واقتراح معالجات

لها

أ- القضايا الخلافية المرتبطة بالتعديل الدستوري الثالث عشر

ناقشت اللجنة القضايا التي ترتبت مباشرة على نصوص التعديل الدستوري الثالث عشر، وعلى وجه الخصوص الربط بين نتائج المسارات الانتخابية، وفرض التزامن الصارم بين الاستحقاقات.

1. الارتباط بين الانتخابات الرئاسية والتشريعية

علقت المادة (30) من التعديل الدستوري الثالث عشر استكمال الانتخابات التشريعية على نجاح الانتخابات الرئاسية وذلك بالتنصيص على أنه: «وفي حال تعذر قيام الانتخابات الرئاسية لأي سبب كان، تعتبر كل الإجراءات المتعلقة بالعملية الانتخابية كأن لم تكن.» وورد هذا الحكم بنفس المضمون في المادة (6) البند (4) من القانون رقم (27) لسنة 2023م في شأن انتخاب مجلس النواب، والمادة (12) البند (4) من القانون رقم (28) لسنة 2023م في شأن انتخاب رئيس الدولة.

واعتبرت اللجنة أن هذا النص كرّس حالة من التداخل غير المبرر بين مسارين انتخابيين منفصلين في الوظيفة والمضمون، وخلق وضعًا شاذًا لا يسنده منطق دستوري أو سياسي. كما رأت في الإبقاء عليه أساسًا بالحق في الترشح والانتخاب، كونه يربط مشروعية المجلس التشريعي بانتخابات رئاسية قد تتعثر لأسباب لا علاقة لها بإرادة الناخبين أو أهلية المترشحين. وهو ما يُعد

مساساً بالمراكز القانونية للمرشحين، وبمصادقية العملية الانتخابية ككل. فضلاً عن كونه باباً محتملاً للتعطيل المتعمد في سياق سياسي يتسم بالاستقطاب.

وخلصت اللجنة إلى أن إجراء الانتخابات في مسارات متعددة لا يستوجب بالضرورة تلازم نتائجها، بل يُبنى كل مسار على شروطه ونتائجه الخاصة، دون أن يُشكّل تعثر أحدها مبرراً لإلغاء الآخر. واعتبرت فك الارتباط بين المسارين ضرورة دستورية وقانونية، يُملّيها احترام إرادة الناخبين، وصون استقلالية المؤسسات المنتخبة، وحماية شرعية العملية الانتخابية.

2. التزام بين الانتخابات الرئاسية والتشريعية

اعتبرت اللجنة تزامن الانتخابات الرئاسية والتشريعية امتداداً لمبدأ الترابط الذي ورد في المادة (30) من التعديل الدستوري الثالث عشر. وبعد فحصها للترتيب الإجرائي للعمليات، تبين أن فرض تزامن الاقتراع بين أكثر من عملية انتخابية في يوم واحد لا يلبي مقتضيات نجاعة التنظيم، ولا يراعي قدرة المفوضية، ولا يحترم خصوصية كل استحقاق. فالتداخل في الزمن الانتخابي قد يُنتج ازدحاماً مادياً بسبب تعدد صناديق الاقتراع التي قد يصل إلى ستة صناديق في بعض المحطات. وهو ما قد يؤثر على كفاءة تصويت الناخبين، ويضع مفوضية الانتخابات تحت ضغوط تتجاوز قدرتها التشغيلية. ناهيك عن التعقيدات التي قد تطال عملية العد والفرز ومواعيد إعلان النتائج.

كما أن التزام يرتب آثاراً قانونية لا تميز بين الاستحقاقات خلال فترة الطعون. فالطعن في الإجراءات داخل محطة ما، قد يُفضي إلى بطلان كامل لإجراءات الانتخابات في تلك المحطة بغض النظر عن الانتخابات المقصودة من الطعن.

واعتبرت اللجنة أن شرط التزام لا يعني التطابق في وقت الاقتراع، وذهبت إلى أن تحقيقه ممكن من الناحية الإجرائية من خلال جدولة مُحكمة توزع الجمل الانتخابي بشكل متوازن، وتحفظ لكل استحقاق خصوصيته ومساحته الإجرائية.

وبناءً على ما سبق، أوصت اللجنة بتعديل المادة (30) من التعديل الدستوري الثالث عشر، وإلغاء النصوص التي تفرض التزام في الاقتراع وتربط بين إعلان نتائج الانتخابات التشريعية ونجاح الانتخابات الرئاسية.

كما أوصت بإجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية على مراحل وفق إطار زمني معقول تقترحه المفوضية الوطنية العليا للانتخابات. وبينما أبقت اللجنة على إمكانية الإعلان المتزامن عن النتائج، أوصت بإعلان نتائج الانتخابات التشريعية إذا فشلت الانتخابات الرئاسية لأي سبب كان.

ب- القضايا الخلافية في القوانين الانتخابية

درست اللجنة جملة من الإشكالات التي قد تنجم عن تطبيق أحكام القانونين رقم (27) و(28) لسنة 2023، وخاصة فيما يتعلق بشروط الترشح، والطعون الانتخابية، وتشكيل الحكومة الجديدة المكلفة بالإشراف على المرحلة التمهيدية وتنفيذ العملية الانتخابية.

1. شروط الترشح

1.1 شرط الجنسية عند الترشح

لاحظت اللجنة أن المشرع قرر مبدأ ألا يتولى رئاسة الدولة إلا من يتمتع بالجنسية الليبية، حيث تنص المادة (15) البند (3) من قانون (28) على أن «لا يحمل جنسية أي دولة أخرى إذا ترشح للجولة الثانية من الانتخابات». لكن القانون نظم إجراءات تضمن تنازل المترشح المتأهل عن جنسيته الأخرى في المادة (17) البند (2) التي اشترطت على المترشح المتأهل للجولة الثانية «أن يقدم للمفوضية خلال أسبوعين من إعلان النتائج النهائية للجولة الأولى إقراراً كتابياً مُصدقاً عليه من مُحرر عقود يفيد عدم حمله جنسية دولة أجنبية». وفي حالة ما إذا كان المترشح المتأهل للجولة الثانية حاملاً لجنسية بلد آخر، أوجبت المادة نفسها أن يقدم المترشح في ذات الميعاد «إفادة مُصدقا عليها من سفارة الدولة المانحة تُثبت تقديم طلب التنازل النهائي عن جنسيته». وبالتالي فإن أحكام القانون تسمح لليبي الحامل لجنسية ثانية بالترشح للانتخابات الرئاسية شريطة التنازل عن الجنسية الأخرى متى ما تأهل للجولة الثانية. واعتبرت اللجنة أن المشرع تبنى معياراً شخصياً قائماً على فكرة التحقق من إرادة المترشح في التخلي عن جنسيته الثانية من خلال إثبات تقديم طلب التنازل.

ولاحظت اللجنة أن السماح بترشح مزدوجي الجنسية هو ما دفع المشرع إلى فرض إلزامية الجولة الثانية وعدم الاعتماد بالأغلبية المطلقة كمعيار للفوز بالانتخابات من الجولة الأولى، حيث أصبحت الجولة الثانية محطة لاستيفاء شرط الجنسية.

وبعد نقاش مستفيض، خلصت اللجنة إلى الإبقاء على جواز ترشح مزدوجي الجنسية، مع إلزامهم بالإفصاح والتعهد بالتنازل عنها كشرط لقبول أوراق الترشح؛ وترحيل ميعاد الوفاء بشرط التنازل عن الجنسية الثانية لمرحلة ما بعد إعلان النتائج الأولية وحسم الطعون بشأنها متى ما أسفرت النتائج عن تحقق نصاب الفوز.

وفي حال عدم تقديم الفائز بالأغلبية المطلقة ما يفيد طلب تنازله عن جنسيته الأخرى ضمن أجل القانوني، يُصار إلى انتخابات رئاسية جديدة، ويؤذن للمفوضية بإعلان النتائج النهائية لانتخابات مجلس الأمة.

واعتبرت اللجنة أن هذه المعالجة تلبي شرط ألا يتولى رئاسة البلاد إلا من يحمل الجنسية الليبية، وتلغي الحاجة إلى جولة ثانية كونها تتيح حسم الفوز من الجولة الأولى متى حصل أحد المترشحين على الأغلبية (50٪ + 1).

غير أن بعض الأعضاء أبدوا تحفظهم على هذا التوجه، معتبرين أن شرط الجنسية يجب أن يُستوفى كشرط لقبول الترشح، لا كمطلب لاحق لمباشرة مهام رئيس الدولة.

2.1 شرط الحكم النهائي عند الترشح

تناولت اللجنة الفقرة (7) من المادة (15) من قانون (28) في شأن انتخاب رئيس الدولة التي تنص على أن من شروط الترشح «ألا يكون محكومًا عليه حكمًا نهائيًا في جناية، أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة». كما ناقشت النص المقابل له في قانون (27) بشأن انتخاب مجلس النواب والذي تضمّن ذات الشرط، لكنه أضاف استثناءً صريحًا بحالة «رد الاعتبار».

ونظرت اللجنة إلى خلو قانون انتخاب رئيس الدولة من استثناء «رد الاعتبار» كتشديد مرتبط بطبيعة المنصب السيادي، لا كإخلال بمبدأ المساواة. وذهبت إلى أن الصياغة الحالية في القانوني تحقق توازنًا معقولًا يحفظ مبدأ قرينة البراءة، ويمنع الإقصاء السياسي على أساس ملفات لم تُحسم قضائيًا. كما أنه يمنح في المقابل العملية الانتخابية أداة مشروعة لتحسين المنصب من عبء إداري أو سياسي قد ينشأ عن فوز مترشح في وضعية قانونية ملتبسة أو غير محسومة. وعليه، أوصت اللجنة بالإبقاء على مقتضيات الحكم النهائي في القانونين دون تعديل.

3.1 تزكيات المترشحين

نظرت اللجنة في شرط التزكيات المطلوب من المترشح للانتخابات الرئاسية، كما ورد في المادة (15) البند (8) من القانون رقم (28) لسنة 2023م في شأن انتخاب رئيس الدولة، والتي نصت على أن يقدم المترشح «تزكية غير متكررة من عشرة آلاف ناخب من المسجلين في قاعدة بيانات الناخبين من الدوائر الرئيسية الثلاثة عشرة...». وأقرت اللجنة بأن التزكيات تشكّل شرطاً قانونياً جوهرياً لكن النص الذي نظمها تعتريه بعض الثغرات من أبرزها:

- غياب أي توضيح للمقصود بـ «لدوائر الرئيسية الثلاث عشرة» (خلافاً لما ورد في القانون رقم (27) بشأن انتخاب مجلس الأمة)، ما قد يفتح المجال أمام اجتهادات متضاربة أو طعون، خاصة وأن الانتخابات الرئاسية تُجرى قانوناً ضمن دائرة انتخابية وطنية واحدة.
- عدم تحديد نصاب تمثيلي أدنى عن كل دائرة، ما يُفقد الشرط معناه.
- فرض تزكيات من جميع الدوائر، ما قد يحول دون خوض المترشح للمنافسة لأسباب لا تتعلق بجدارته، بل بصعوبة جمع التزكيات في بعض الدوائر لأسباب أمنية أو سياسية أو اجتماعية.
- غياب أي تنظيم قانوني لحماية بيانات المُزكين، ما قد يُعرّضهم لضغوط أو تهديدات محتملة في بعض الدوائر.

وقد أوصت اللجنة بتعديل النص القانوني لإلزام المترشح بتقديم عدد لا يقل عن عشرة آلاف (10,000) تزكية غير متكررة من الناخبين المسجلين في نفس الدوائر الانتخابية الثلاثة عشرة المرفقة بقانون انتخاب مجلس الأمة، على أن تغطي هذه التزكيات ما لا يقل عن سبع دوائر انتخابية رئيسية موزعة على المناطق الانتخابية الثلاث لانتخابات مجلس الشيوخ الواردة في المادة (7) بالتعديل الدستوري الثالث عشر، وبحد أدنى (300) مذكٍ في كل دائرة.

بذلك، أوصت اللجنة بتمكين المفوضية الوطنية العليا للانتخابات من اختيار وسيلة تقديم التزكيات، سواء بالطرق التقليدية أو عبر الوسائط الإلكترونية، مع وضع قواعد للتحقق من صحة التزكيات، وضمان حماية بيانات المزكين.

4.1 شرط الاستقالة لشاغلي المناصب عند الترشح

نظرت اللجنة الاستشارية في الاستقالة من الوظيفة العامة كشرط للترشح، باعتباره يتقاطع بين مبدأ ضمان الحياد المؤسسي وتكافؤ الفرص، والحق في المشاركة في الحياة العامة. ولاحظت

اللجنة أنه ورد بصيغتين مختلفتين في كل من القانون رقم (27) في شأن انتخاب مجلس الأمة، والقانون رقم (28) في شأن انتخاب رئيس الدولة.

حيث نصّت المادة (18) من قانون انتخاب مجلس الأمة على أنه «لا يجوز قبول أوراق ترشح رجال القوات المسلحة والشرطة وأعضاء المخابرات العامة ومن في حكمهم، وأعضاء الهيئات القضائية، إلّا بعد تقديم استقالاتهم من مناصبهم، وتُعد الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها» وفي المقابل، نصّ البند (5) من المادة (17) من قانون انتخاب رئيس الدولة على: «يُعدّ المترشح للانتخابات الرئاسية - سواء كان مدنيًا، أو عسكريًا - مستقيلًا من وظيفته بقوة القانون بعد قبول ترشحه، وفي حال عدم فوزه في الانتخابات يعود إلى سابق وظيفته». كما اشترط البند 9 من المادة (15) من القانون على من يترشح إلى منصب رئيس الدولة أن يكون: «قدّم إقرارًا بالاستقالة من منصبه طبقًا لهذا القانون والتشريعات النافذة بالخصوص».

ولم تر اللجنة في هذا التفاوت خللاً تشريعيًا، بل انعكاساً للاختلاف في طبيعة المنصبين ووظائفهما السيادية والتمثيلية. ومع ذلك، رأت اللجنة أن غياب تنظيم إجرائي واضح لتفعيل هذه النصوص، وخاصة ما يتعلق بحق العودة إلى الوظيفة، قد يؤدي إلى تفاوت في التطبيق، وغموض في المراكز القانونية.

وأفضت مداولات اللجنة إلى التوافق على الإبقاء على الصيغة القائمة في قانون انتخاب رئيس الدولة، مع إضافة ضمانات تنظيمية صريحة تتيح للمترشحين غير الفائزين، التقدم بطلب العودة إلى وظائفهم بعد إعلان النتائج النهائية، على أن يُنظر في هذا الطلب وفقًا للقوانين واللوائح النافذة في القطاع الذي تنتمي إليه الوظيفة. ولم تر اللجنة داعيًا لتعديل المادة (18) من قانون انتخاب مجلس الأمة.

2. تصويت وترشح العسكريين

تطرقت اللجنة لمسألة مشاركة العسكريين في العملية الانتخابية، تصوييًا أو ترشحًا، بوصفها من القضايا الخلافية التي تتقاطع فيها الاعتبارات الدستورية مع متطلبات الحياد المؤسسي. وتدارست النصوص الواردة في القانونين رقم (27) و(28) لسنة 2023م، وخلصت إلى أن المنظومة التشريعية الحالية لا تتضمن ما يحول صراحة دون ممارسة العسكريين لحقوقهم السياسية، بل نظمها ضمن ضوابط تضمن احترام الوظيفة العامة ومتطلبات إرساء مدنية الدولة.

واطلعت اللجنة على قانون العقوبات العسكرية رقم (37) لسنة 1974، ولم تجد فيه ما يمنع العسكري من الترشح أو التصويت، بل قيوداً تنظيمية تجيز مساءلته جنائياً حال مخالفته الإجراء دون استقالة.

وتبعاً لذلك، فإن اللجنة تُقدّر أن التصويت والترشح يُعدان حقاً أصيلاً لجميع المواطنين، بمن فيهم العسكريون، شريطة أن يُمارَسا ضمن أطر قانونية وتنظيمية واضحة تضمن حيادية المؤسسات المسلحة، وتحول دون الزج بها في المعترك الانتخابي ككتلة تصويتية غير متوازنة. وفي هذا السياق، دعت اللجنة إلى تنظيم تصويت العسكريين من خلال ضوابط إجرائية تضعها المفوضية تحول دون الإخلال بمبدأ الحياد وسلامة العملية ونزاهتها.

3. الجولة الثانية الإلزامية في الانتخابات الرئاسية

ارتباطاً بمبدأي الترابط والتزامن سالف الذكر، ناقشت اللجنة مطوياً اشتراط إجراء جولتين إلزاميتين في الانتخابات الرئاسية، كما نص عليه القانون رقم (27) لسنة 2023 بشأن انتخاب مجلس الأمة، والقانون (28) لسنة 2023 بشأن انتخاب رئيس الدولة. حيث تنص الفقرة (1) من المادة (6) من القانون الأول على أنه: «تُجرى انتخابات رئيس الدولة من جولتين، يتأهل من خلالها الفائزان الأول والثاني بأعلى الأصوات الصحيحة للجولة الثانية، بصرف النظر عن النسبة التي حققها كل مترشح».

بينما تنص الفقرة (1) من المادة (17) من القانون الثاني على أن: «تُجرى الانتخابات الرئاسية على أساس نظام الدائرة الانتخابية الواحدة للبلاد بأكملها من جولتين بصرف النظر عن النسبة، أو عدد الأصوات التي يحصل عليها المترشح في الجولة الأولى»، كما أن الفقرة (3) من المادة 15 أحالت على الجولة الثانية الإلزامية عند الحديث عن شرط التخلي عن الجنسية الأجنبية.

ورأت اللجنة أن فرض جولة ثانية بشكل إلزامي حتى مع تحقق الأغلبية المطلقة، يُمثل قيداً غير مبرر على حق الناخبين في الحسم الانتخابي، وينطوي على مصادرة غير مبررة لإرادة العامة، فضلاً عن كونه خروجاً غير مألوف عن قاعدة راسخة في الأنظمة الديمقراطية. وتماشياً مع توصياتها بشأن فصل الارتباط والتزامن بين الانتخابات الرئاسية والتشريعية، ومعالجتها لاستيفاء شرط الجنسية، خلصت اللجنة إلى أن احترام إرادة الناخبين يقتضي إعلان فوز المترشح الحاصل على الأغلبية المطلقة (50% +1) في الجولة الأولى، دون اللجوء إلى جولة ثانية إلا عند عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة. وأوصت بتعديل كل النصوص التي تفيد عكس ذلك.

4. تشكيل حكومة جديدة

ناقشت اللجنة باستفاضة اشتراط وجود حكومة واحدة جديدة كأحد الشروط الأساسية لإجراء الانتخابات، وفق ما نص عليه القانون رقم (27) في مادته (90)، والقانون رقم (28) في مادته (86). وانتهت المناقشات إلى أن وجود حكومة تنفيذية قادرة على بسط سلطتها على كامل التراب الليبي، وضامنة لحياد مؤسسات الدولة، ليس فقط شرطاً قانونياً، بل ضرورة سياسية ووظيفية لضمان تكافؤ الفرص بين المترشحين، وتمكين المواطنين من التصويت في بيئة آمنة ومستقرة.

- الإطار العام الحاكم لعمل الحكومة

شدت اللجنة على أن تشكيل حكومة جديدة لا يكفي لتحقيق الغاية الانتخابية ما لم يقترن بإطار ناظم يحكم سلوكها السياسي والإداري طوال المرحلة التمهيدية، ويكفل بقاءها كأداة للوصول إلى الانتخابات، لا طرُقاً إضافياً في النزاع السياسي. وحددت جملة من المبادئ للحكومة المقبلة من ضمنها الالتزام بالأطر التشريعية والسياسية النازمة للمرحلة الانتقالية، والتعهد بصون وحدة وسيادة البلاد، واحترام وتعزيز الحقوق المدنية والسياسية للمواطنين، وحماية الأموال العامة من الهدر، واحترام التزامات ليبيا الدولية القائمة مع الامتناع عن الدخول في أي التزامات جديدة طويلة الأمد.

أما عن مهام الحكومة، فرأت اللجنة منع التوسع فيها، وحصرها في شقين. أولهما **متعلق بتهيئة البيئة الانتخابية**: ويدخل ضمنه كافة أشكال الدعم المالي والإداري واللوجستي والفني والأمني الذي تحتاجه المفوضية الوطنية العليا للانتخابات لأداء مهامها باستقلالية وكفاءة. أما الشق الثاني فيتعلق **بضمان سير المرافق العامة وتوفير الخدمات الأساسية**، ويدخل في إطاره ضمان الحد الأدنى اللازم من الخدمات الأساسية في القطاعات الحيوية، وضبط الإنفاق العام، وتمكين السلطات المحلية من إدارة شؤونها مع ضمان التوزيع العادل للموارد، والامتناع عن إحداث تغييرات هيكلية أو مؤسسية كبرى من شأنها التأثير في مراكز قانونية قائمة، وعدم اتخاذ قرارات أو إبرام تعاقبات تترتب عليها الزامات طويلة الأمد إلى حين تسليم السلطة.

- ولاية الحكومة

وقد استحضرت اللجنة الدروس المستفادة من غياب آلية دقيقة تضبط انتهاء مدة ولاية الحكومة في التجارب السابقة، ما أدى إلى استمرار حكومات انتقالية خارج نطاق ما أنشئت لأجله، وساهم في إطالة أمد الأزمات السياسية. وعليه، رأت اللجنة أن تحدد ولاية الحكومة الانتقالية بمدة أربعة وعشرين (24) شهراً كحد أقصى تبدأ من تاريخ استلامها لمهامها رسمياً، وتنتهي بانتهاء

العملية الانتخابية وتسليم السلطة إلى حكومة منتخبة وفقًا للاستحقاقات الدستورية. كما أوصت بوضع آلية للتقييم تسمح بإنهاء مهام الحكومة في حال تأخر انطلاق العملية الانتخابية عن موعدها المحدد دون مبرر موضوعي، أي قبل ثمانية أشهر من نهاية السنتين.

- شكل الحكومة

اختارت اللجنة أن تدرس كل التصورات المتداولة حول حل معضلة السلطة التنفيذية، سواء تلك المقدمة في شكل مقترحات رسمية أو تلك المعبر عنها من خلال تصريحات علنية. وحلت اللجنة درجة انسجام كل خيار مع متطلبات الحياد المؤسسي، والكفاءة الوظيفية، والإجماع الوطني اللازم لإنجاح الانتخابات. وفي ما يلي عرض لخلاصاتها بهذا الشأن:

- إجراء الانتخابات في ظل حكومتين: خلصت اللجنة إلى أن هذا الخيار لا يُشكّل معالجة فعلية لحالة الانقسام القائم، بل يُعيد إنتاجه في صورة مؤسسية جديدة، تتسم بضعف التماسك وتعدد المرجعيات، وتُعرض العملية الانتخابية لمخاطر جسيمة تتعلق بغياب التنسيق وانعدام الضمانات التنفيذية الموحدة. كما رأت اللجنة أن هذا الخيار يُمثّل مقارنة إجرائية محدودة، تتجاهل الدور الأوسع المنوط بالسلطة التنفيذية خلال المرحلة التمهيدية، ولا سيما في ما يتعلق بالحفاظ على الاستقرار العام، وضمان استمرارية المرافق والخدمات، وتوفير الحد الأدنى من الانسجام والفعالية في أداء مؤسسات الدولة، وهو ما لا يمكن تحقيقه في ظل ازدواج السلطة وغياب مرجعية تنفيذية واحدة.
- دمج الحكومتين القائمتين عبر اتفاق سياسي: رأت اللجنة أن هذا الخيار يستند إلى فرضية مفادها أن إشراك القوى السياسية والأمنية الفاعلة ضمن حكومة واحدة قد يُخفّف من احتمالات العرقلة، ويُسهّم في خفض التوترات خلال المرحلة التمهيدية، عبر توفير غطاء سياسي جامع. إلا أن اللجنة خلصت إلى أن هذا النموذج لا يُوفّر الضمانات المؤسسية الكافية لتحقيق الحياد التنفيذي أو تعزيز الاستقرار الإداري المطلوبين لتهيئة بيئة انتخابية نزيهة وآمنة. كما لاحظت أن هذا الخيار يرتكز في الغالب على ترتيبات سياسية ظرفية تُبنى على منطق تقاسم النفوذ لا على أسس شراكة وطنية متماسكة، بما يُضعف منسوب الثقة في نوايا الأطراف المشاركة، ويُهدد بحدوث اضطرابات داخلية في حال نشوء خلافات بين مكونات الحكومة الموحدة. ورصدت اللجنة أيضًا محدودية القبول الشعبي والسياسي لهذا النموذج، إلى جانب ما يشوبه من غموض في توزيع الاختصاصات التنفيذية، وغياب مرجعية واضحة تضمن وحدة القرار الإداري

خلال المرحلة التمهيدية. وعليه، اعتبرت اللجنة أن هذا الخيار غير ملائم لقيادة المرحلة، ولا يُحقق الشروط الموضوعية والإدارية اللازمة لنجاح العملية الانتخابية.

- توزيع السلطة التنفيذية بين ثلاث حكومات إقليمية مع إنشاء حكومة مركزية: يستند هذا الطرح إلى فرضية أن معالجة أزمة الثقة والتميز الجغرافي في توزيع السلطة التنفيذية لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال لامركزية موسعة في إدارة شؤون الحكم. إلا أن اللجنة اعتبرته غير مناسب لتنظيم المرحلة التمهيدية لغياب أساس دستوري يدعمه، ولما قد ينتج عنه من تضارب في الاختصاصات التنفيذية بين المركز والأقاليم، خاصة في ما يتعلق بإدارة العملية الانتخابية وتوزيع الموارد. كما رأت أنه ينطوي على مخاطر تقسيم السلطة على أسس جغرافية، ما يهدد وحدة الدولة ويُضعف ثقة المواطنين في العملية السياسية. ونصحت باستبعاده للاعتبارات سالفة الذكر.
- تشكيل سلطة تنفيذية / حكومة جديدة واحدة محددة الولاية: رأت اللجنة أن تشكيل حكومة جديدة محددة الولاية والمهام يمثل استجابة صريحة للإطار التشريعي القائم وينسجم مع قرارات مجلس الأمن. كما أنه يوفر حياد السلطة التنفيذية كشرط سابق على أي مسار انتخابي. غير أنها نبهت إلى أن معالجة مسألة «تغيير الحكومة» دون النظر في وضع المجلس الرئاسي، قد يُنتج ازدواجية في المرجعية، ويُضعف التكامل بين مكوني السلطة التنفيذية.

وبناء على هذا التحليل، أوصت اللجنة بتبني آلية سياسية متدرجة لمعالجة وضع السلطة التنفيذية، من خلال مسار تفاوضي بين الأطراف الرئيسية، ترعاه بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، ويفضي إلى توافق على الشكل النهائي للسلطة التنفيذية المكلفة بقيادة المرحلة التمهيدية (حكومة جديدة فقط أم رئاسة وحكومة معاً). وفي حال تعذر التوصل إلى اتفاق، خلال ستة أشهر من تسليم هذا التقرير، يصار إلى تفعيل آلية الحوار السياسي المتضمنة في الاتفاق السياسي الليبي، كضمانة لاستمرارية العملية السياسية وعدم تعطيل المسار الانتخابي.

5. الطعون الانتخابية

أولت اللجنة اهتماماً خاصاً لمسألة الطعون الانتخابية، كونها كانت من بين أكثر القضايا تأثيراً على انتخابات (2021م)، ولأنها وردت في القوانين الانتخابية الحالية بصيغ يعترها النقص، وتحتاج إلى تصحيح حتى لا تتحول إلى عائق أمام سير العملية الانتخابية أو تمكين الخصوم من الوصول إلى العدالة.

وشملت توصيات اللجنة بهذا الشأن منح الاختصاص للمفوضية في الطعون الإجرائية لتخفيف العبء على المنظومة القضائية وعلى الخصوم، وتحديد الاختصاص المكاني للطعن، وإلغاء

أي إحالة في الإطار الانتخابي إلى قانون المرافعات لتسريع الفصل في الدعاوى المنظورة. وجاء في توصيات اللجنة كذلك دعوة إلى تحديث القوانين بما يرتب الطعون في شرط الجنسية بعد إعلان النتائج الأولية وحسم الطعون بشأنها.

وبالنظر إلى التفاصيل الفنية والقانونية للطعون الانتخابية، وتقديراً لأهميتها وانعكاساتها على مجريات العملية الانتخابية، أوصت اللجنة المشرع بإشراك المفوضية ومختصين من القانونيين، لإعادة النظر في الطعون الانتخابية بما يتناسب مع أحكام القانون، ويراعي الطبيعة الخاصة للقوانين الانتخابية، والنواحي الفنية التي تراها المفوضية ضرورية لإجراء الانتخابات.

6. تمثيل المرأة

نصّت المادة (31) من التعديل الثالث عشر للإعلان الدستوري على تخصيص 20% من مقاعد مجلس النواب للمرأة، دون أن تُقر نسبة مماثلة في مجلس الشيوخ، حيث اكتفى المشرع بتخصيص ستة مقاعد ثابتة. ومع ذلك، لم يُقترن هذا النص بإجراءات تنظيمية واضحة تضمن تنفيذه، لا سيما في الدوائر التي تعتمد نظام التنافس الفردي، كما هو وارد في المواد (من 12 إلى 14) من القانون رقم (27) لسنة 2023م بشأن انتخاب مجلس الأمة.

وحاول المشرع تدارك هذا القصور بالنص في المادة (87) من القانون ذاته على تولي المفوضية مهمة «تعويض النقص» من خلال تعديل ترتيب الأسماء في القوائم الفائزة، وفق لائحة تصدرها لاحقاً. غير أن هذا الإجراء، بالإضافة إلى أنه لم يقترن بآلية واضحة، يزيد من أعباء المفوضية ويعرضها للاتهام بتجاوز صلاحياتها والقفز على إرادة الناخبين.

وترى اللجنة أن نسبة 20% لا تلبي طموح المرأة الليبية ولا التوازن المطلوب، وتوصي برفع نسبة تمثيل المرأة في كل من مجلسي النواب والشيوخ إلى 30٪، مع تعديل النص الدستوري ذي الصلة، وتخصيص عدد أكبر من المقاعد للنساء في الدوائر ذات التنافس الفردي، لضمان التمثيل المباشر.

7. تمثيل المكونات الثقافية

خصص القانون رقم (27) بشأن انتخاب مجلس الأمة دوائر فرعية لتمكين هذه المكونات من التنافس، بينما خُصصت لها ستة مقاعد في مجلس الشيوخ، بواقع مقعدين لكل مكون. واعتبرت اللجنة أن هذا التوزيع لا يعكس وزن هذه المكونات، ولا يضمن تمثيلها الفعلي، خاصة في ظل اعتماد نظام التنافس الفردي الذي قد يُقصي ممثليها لصالح الكتل الاجتماعية الأكبر.

وأكدت اللجنة أن التمثيل العادل للمكونات شرط جوهري لتحقيق العدالة الانتخابية، وتكريس وحدة الدولة، ومنع تكرار حالات التهميش أو الإقصاء. وأوصت بتعديل الإعلان الدستوري والنصوص ذات الصلة بما يرفع نسبة تمثيلهم في مجلس الشيوخ إلى ما لا يقل عن 15%، مع مراعاة التوزيع الجغرافي لمناطق تركز هذه المكونات.

8. حق التصويت لحاملي الأرقام الإدارية

نظرت اللجنة في موضوع «حملة الأرقام الإدارية» بوصفه قضية تقع عند تقاطع القانون، والهوية، ونزاهة وأمن العملية الانتخابية. ولأحظت اللجنة أن السلطة التنفيذية القائمة لم تحرز أي تقدم في هذا الملف رغم أن خارطة الطريق المنبثقة عن ملتقى الحوار السياسي الليبي قد نصت في مادتها الأولى، ضمن الهدف الثاني من أهداف المرحلة التمهيديّة، على ضرورة «معالجة مسألة الأرقام الإدارية بما يتوافق مع التشريعات الليبية النافذة».

وحيث إن القوانين الانتخابية نصت على أن حق التصويت والترشح يقوم على حيافة الناخب أو المترشح للرقم الوطني، حذرت اللجنة من أن إشراك أي فئة لا تحمل رقمًا وطنيًا في العملية الانتخابية، تصويّتاً أو ترشحاً، يُعد مخالفة صريحة للقانون، ويُعرّض نزاهة الانتخابات للطعن. واعتبرت أن السياق الانتخابي غير مناسب لمعالجة هذا الملف الحساس.

وبناء عليه، أوصت اللجنة بحصر التسجيل والترشح في حملة الرقم الوطني، وبتكليف الحكومة الجديدة بمعالجة أوضاع الأشخاص غير الحاملين للرقم الوطني وفقاً للتشريعات الليبية النافذة، بعيداً عن أي تدخلات انتخابية أو سياسية.

9. توزيع المقاعد النيابية

نصت المادة (4) من التعديل الدستوري الثالث عشر على أن تكوين مجلس الأمة يجب أن يتم على أساس معياري السكان والجغرافيا معاً. وسمح النص الدستوري بانتخاب نائب واحد عن كل ثلاثين ألف مواطن، أو عن كل جزء من هذا العدد يجاوز نصفه، مع ضرورة مراعاة المسافة الجغرافية بين التجمعات المأهولة، وآلاً يقل تمثيل الدوائر عما كان عليه في انتخابات 2014، بما يضمن حماية الحد الأدنى من التمثيل البرلماني لجميع المناطق.

وفي مراجعتها للتوزيع المعتمد، لاحظت اللجنة أن القوانين الانتخابية لم تلتزم كلياً بهذه المبادئ، سواء من حيث التناسب بين عدد السكان والمقاعد، أو من حيث إغفال بعض الاعتبارات الجغرافية التي نصت عليها المادة الدستورية. ما أدى إلى تفاوت واضح في الوزن التمثيلي لبعض المناطق مقارنة بمناطق أخرى.

ولمعالجة هذا الخل، أوصت اللجنة بإعادة النظر في توزيع غرفتي مجلس الأمة بما يضمن تطبيق المبدأ الدستوري بصورة دقيقة ومتوازنة، ويشمل توصياتها برفع نسبة تمثيل النساء والمكونات لتعزيز مصداقية مجلس الأمة المقبل، وشمول وعدالة العملية الانتخابية.

ثالثاً: الجوانب التنفيذية للعملية الانتخابية

أجرت اللجنة مسحاً للبيئة العامة في ليبيا للوقوف على ما ينقصها من شروط فنية ومؤسسية وسياسية كفيلة بضمان إجراء عملية انتخابية نزيهة وذات مصداقية. وركزت مناقشاتها في هذا الشأن حول الوضع القانوني للمفوضية الوطنية العليا للانتخابات، وآليات تمويل وتأمين العملية الانتخابية.

أ- المفوضية الوطنية العليا للانتخابات

نظرت اللجنة في وضع مجلس المفوضية الذي يضم أربعة أعضاء فقط من أصل سبعة ينص عليهم القانون رقم 8 لسنة 2013م بشأن إنشاء المفوضية. وقد ظل مطلب تصحيح الوضع القانوني حاضراً في كل الأطر السياسية الليبية، بدءاً من الاتفاق السياسي الليبي لعام 2015 (المادة 15)، مروراً بخارطة الطريق المنبثقة عن ملتقى الحوار السياسي الليبي (المادة الرابعة، الفقرة ب، البند 5)، وصولاً إلى التعديل الثاني عشر (12) للإعلان الدستوري (البند 10 من المادة ثلاثين 30). غير أن مجلس النواب والمجلس الأعلى للدولة لم يحرزا أي تقدم بشأن إعادة تشكيل مجلس المفوضية.

ولتصحيح هذا الوضع، وسد الذرائع أمام احتمال سوء استعماله للطعن في سلامة إجراءات العملية الانتخابية، توصي اللجنة بإعادة تشكيل مجلس المفوضية وفقاً للآلية المنصوص عليها في الاتفاق السياسي، أو على أقل تقدير استكمال النقص في عدد أعضائها وتسمية رئيس لها.

وتعتبر اللجنة أن فشل مجلسي النواب والدولة في الاتفاق بهذا الشأن سيكون مؤشراً على عدم رغبتهما في بناء عملية سياسية تفضي إلى انتخابات ناجحة. وهو ما يرقى إلى عرقلة موجبة لاستدعاء آلية الحوار المنصوص عليها في الاتفاق السياسي.

ب- التمويل

درست اللجنة التحديات التي واجهتها المفوضية بسبب غياب التمويل أو عدم انتظامه، وانعكاسات ذلك على حرية القرار التنفيذي للمفوضية، وقدرتها على تفعيل خططها التشغيلية بعيداً عن أي تعطيل إداري أو سياسي. ولاحظت اللجنة أن عدم وجود ضمان قانوني يلزم بتخصيص ميزانية مستقلة للمفوضية، يضعها في موقع تابع ضمن هرم السلطة، وقد يجعلها عرضة للابتزاز أو التهديد في ظل بيئة منقسمة سياسياً ومؤسسياً.

واستناداً إلى ذلك، تؤكد اللجنة أن تحصين استقلالية المفوضية يمرّ بالضرورة عبر ضمان استقلالها المالي، من خلال نص قانوني صريح يُخصص ميزانية انتخابية استثنائية تُصرف مباشرة لصالح المفوضية، وتُحدّد بناءً على احتياجاتها المرتبطة بتنفيذ العملية الانتخابية، دون ارتباط بالدورة المالية العامة أو الخضوع لترتيبات الصرف المعتادة، بما لا يخل بمقتضيات الرقابة اللاحقة الواردة في القانون.

ج- الأمن الانتخابي

ترى اللجنة أن تحقيق الأمن الانتخابي ليس مجرد متطلب فني لحماية مراكز الاقتراع، بل هو شرط مؤسسي يسبق إجراء الانتخابات، ويتجاوز مفهوم الحماية المادية ليشمل توفير بيئة آمنة تُمكن الناخبين والمترشحين والموظفين من ممارسة حقوقهم دون تهديد، وترسيخ الثقة في العملية الانتخابية برمتها.

وبعد دراستها للتحديات المرتبطة بالأمن الانتخابي في ليبيا، خلصت إلى أن العملية الانتخابية تواجه تهديداً مزدوجاً: التهديد المادي، وخطر التوظيف السياسي للذريعة الأمنية. وانطلاقاً من ذلك، دعت اللجنة إلى إيلاء هذا الأمر الأهمية التي يستحقها من خلال وضعه ضمن أولويات الحكومة الجديدة، ومطالبة الأخيرة برفع قدرات الجهات المعنية بتأمين الانتخابات، وضمان التنسيق فيما بينها ومع مفوضية الانتخابات.

رابعًا: الضمانات

ترى اللجنة أن السير الآمن نحو الانتخابات يقتضي توفير حزمة من الضمانات. وقد ورد بعضها في سياق التقرير، فيما يجب أن يُتفق على البقية ضمن التسوية السياسية المرتقبة. ويمكن إجمال هذه الضمانات على النحو التالي:

- ربط مهام المرحلة الانتقالية بآجال زمنية محددة سواء بالنسبة للمؤسسات أو للاستحقاقات.
- وضع آليات بديلة لإنهاء ولاية المؤسسات الانتقالية أو لتفعيل آلية الحوار في حال فشل الأطراف في التوافق أو تراجعهم عن تعهداتهم.
- ضمان الاعتراف السياسي، وطنيًا ودوليًا، بالحكومة الجديدة بصفتها السلطة التنفيذية الوحيدة المكلفة بالتهيئة للانتخابات.
- حصر مهام الحكومة في تسيير المرافق الحيوية، ودعم التهيئة للانتخابات، ومنعها من الدخول في أي تعاقدات دولية أو ترتيبات مالية طويلة الأمد.
- تحديد إطار زمني واضح لإنجاز مهام الحكومة، ووضع آلية تقييم دورية تتيح إنهاء مهامها قبل نهاية ولايتها.
- اعتماد ميثاق شرف وطني للانتخابات، يتضمن التزام جميع الفاعلين السياسيين بعدم استخدام العنف أو التحريض، والامتناع عن الضغط الأمني أو المالي على المترشحين والناخبين.
- تكليف جهة وطنية مستقلة برصد الانتخابات، تقدم تقارير دورية عن التزام مؤسسات الدولة بالنزاهة والحياد.
- وضع آلية تحكيم وطنية سريعة بين الأطراف السياسية، تُفَعَّل فقط في حال نشوب خلافات حول تنفيذ التزامات خارطة الطريق، يُتفق على تحديدها خلال التسوية السياسية.

خامسًا: خيارات اللجنة الاستشارية للمضي قدمًا

رأت اللجنة بعد دراستها لكل السيناريوهات الممكنة لإنهاء الوضع القائم ووضع ليبيا على طريق انتخابات حرة ونزيهة، أن تضع بين يدي بعثة الأمم المتحدة عددًا من الخيارات تصلح لأن تكون خارطة طريق نحو المرحلة الدائمة. واعتبرت اللجنة، أنه بغض النظر عن أي من الخرائط التي سيُعمل بها، فإن هنالك حاجة ماسة إلى تسوية سياسية شاملة تقوم على توفير المتطلبات الضرورية لإنجاح أي استحقاق انتخابي، وهي:

- تصحيح الوضع القانوني للمفوضية الوطنية العليا للانتخابات.
- تعديل الإطار الدستوري والقانوني للانتخابات وفق التوصيات الواردة في تقرير اللجنة.
- تشكيل سلطة تنفيذية / حكومة واحدة بولاية محددة المهام والإطار الزمني.

وفيما يلي الخيارات الممكنة لخارطة طريق نحو إجراء الانتخابات وإنهاء المرحلة الانتقالية:

أ- خارطة الطريق نحو انتخابات رئاسية وتشريعية

يقوم هذا الخيار على مرحلة تمهيدية يؤسس لها اتفاق سياسي، تبدأ باستلام الحكومة / السلطة التنفيذية الجديدة لمهامها وتنتهي بإجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية. وتليها بعد ذلك مرحلة انتقالية محكومة بإطار واضح وتستمر إلى حين اعتماد دستور دائم للبلاد.

- المرحلة التمهيدية - قبل الانتخابات

تعطى الأطراف السياسية مهلة محددة من تاريخ تسليم هذا التقرير للبعثة الأممية من أجل التوصل إلى اتفاق سياسي لاستكمال المتطلبات الأساسية لتهيئة البيئة الانتخابية. ويشمل ذلك:

- تصحيح الوضع القانوني لمجلس المفوضية الوطنية العليا للانتخابات خلال شهر من بدء المفاوضات بين الأطراف. وإذا فشلت التسوية السياسية في ذلك، فسيكون ذلك مؤشراً على انعدام الإرادة السياسية في تغيير الوضع القائم. وعليه، يُصار مباشرة إلى تفعيل آلية الحوار وفق الاتفاق السياسي الليبي.
- بعد تصحيح وضع المفوضية يتم تعديل الإطار الدستوري والقانوني وفق التوصيات الواردة في تقرير اللجنة.
- اعتماد قانون يضمن التمويل المستقل للمفوضية الوطنية العليا للانتخابات.

- بمجرد توفير هذه المتطلبات، يتم تشكيل حكومة أو سلطة تنفيذية جديدة، تتولى إدارة المرحلة الانتقالية بولاية زمنية لا تتجاوز 24 شهرًا، وتُحصر مهامها في الإشراف على التهيئة للعملية الانتخابية، وتوفير الحد الأدنى اللازم لسير المرافق والخدمات العامة، دون التوسع في الصلاحيات أو الانخراط في قرارات تترتب عليها التزامات بعيدة المدى.
- تعالج هذه المتطلبات كحزمة واحدة، وأي فشل في التوافق على أحدها سيشكل سببًا موضوعيًا لاستدعاء آلية الحوار.

تبقى هذه المرحلة قائمة حتى إجراء الانتخابات الرئاسية والبرلمانية وتسليم السلطة إلى مؤسسات منتخبة. ويجوز، خلال هذه الفترة، إعادة تشكيل الحكومة إذا ثبت تعثرها في تهيئة البيئة الانتخابية، دون الحاجة إلى انتظار نهاية ولايتها الزمنية. ويقاس ذلك بتبقي ثمانية (8) أشهر من ولايتها دون أن تبدأ المفوضية في التحضير للانتخابات.

- المرحلة الانتقالية - بعد الانتخابات

تنطلق هذه المرحلة من لحظة تسليم السلطة إلى المؤسسات المنتخبة، وتستمر إلى حين اعتماد دستور دائم للبلاد، بما يجعلها امتدادًا شرعيًا للعملية السياسية في ظل مؤسسات منتخبة قائمة على إرادة الشعب. وتنظم هذه المراحل وفق ضوابط دستورية من بينها:

- تُحدد ولاية كل دورة تشريعية بأربع سنوات، وتُعاد الانتخابات تلقائيًا قبل انتهاء المدة بثمانية أشهر، باستخدام القوانين الانتخابية السارية، ما لم يتم اعتماد دستور جديد وإصدار تشريعات انتخابية وفقًا له.
- في حال تعذر انتخاب رئيس الدولة لأي سبب بعد اتمام انتخابات مجلس الأمة، يتولى رئيس مجلس الشيوخ مهامه مؤقتًا إلى حين انتخاب رئيس، مع الالتزام الكامل بالقواعد القانونية المنظمة للانتخابات الرئاسية، دون تعديل أو تعطيل.
- تقيد صلاحيات رئيس البلاد في شأن إعلان حالة الطوارئ، وإعلان الحرب أو الأحكام العرفية، بما يضمن استمرار العملية السياسية وعدم خروجها عن الاتفاق السياسي الموقع خلال المرحلة التمهيدية.
- لا يجوز لمجلس الأمة إحداث تغييرات على الإطار الدستوري المؤقت، من شأنها أن تؤثر على الترتيبات الانتقالية، وخاصة فيما يتعلق بالزامية استكمال المسار الدستوري. كما لا يحق له تغيير مدة الدورة البرلمانية المحددة بأربع سنوات وآلية إجراء الانتخابات تلقائيًا في نهاية هذه الدورة.
- تنتهي المرحلة الانتقالية باعتماد الدستور الدائم.

ب- خارطة الطريق نحو انتخاب مجلس تشريعي ثم اعتماد دستور دائم

يقوم هذا الخيار على مرحلة تمهيدية يؤسس لها اتفاق سياسي حول الإطار الدستوري لإدارة مرحلة ما قبل الانتخابات التشريعية، والقوانين الانتخابية الجديدة وتشكيل السلطة التنفيذية. ثم تلي بعد ذلك مرحلة انتقالية محددة المهام والمعالم، تقود خلال (24) شهراً إلى انتخاب مجلس تشريعي من غرفتين. ويناط بمجلس الشيوخ المنتخب صياغة واعتماد دستور جديد قبل انتهاء الدورة التشريعية المحددة في أربع سنوات تُجَدَّد تلقائياً عبر انتخابات جديدة. وتُجرى كل الاستحقاقات بعد ذلك، بما فيها الانتخابات الرئاسية، وفق الدستور الجديد.

- المرحلة التمهيدية

انطلاقاً من تحليل متطلبات انتخاب مجلس تشريعي بمهام تشريعية وتأسيسية، وبناء على دراسة مظاهر القصور في الأطر الدستورية والقانونية القائمة، وأخذاً في الاعتبار للواقع السياسي الموسوم بالاستقطاب والانقسام السياسيين، ترى اللجنة أن التأسيس لنجاح هذا الخيار يستدعي توفير المتطلبات الآتية:

- تصحيح الوضع القانوني للمفوضية الوطنية العليا للانتخابات.
- اعتماد إطار دستوري مؤقت ينظم كافة ترتيبات المرحلة الانتقالية، بما في ذلك تسلسل المهام (الانتخابات التشريعية واعتماد الدستور الجديد).
- تبني إطار قانوني جديد لإجراء الانتخابات التشريعية، يكون قابلاً للتطبيق من الناحيتين السياسية والفنية.
- التوافق على سلطة تنفيذية جديدة (رئاسة وحكومة)، بمهام وأطر زمنية وضمانات محددة.

وفي حال تعذر اتفاق الأطراف بشأن أحد هذه المتطلبات خلال ستة أشهر من تاريخ تسليم هذا التقرير لبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، يصار إلى تفعيل آلية الحوار المتضمنة في الاتفاق السياسي الليبي كآلية بديلة.

بمجرد تولي الحكومة لمهامها، تبدأ المرحلة التمهيدية وتمتد لأربعة وعشرين (24) شهراً، تنتهي بشكل تلقائي بعد انتخابات المجلس التشريعي. ويمكن إنهاء ولاية السلطة التنفيذية - بشقيها الرئاسي والحكومي - قبل هذا الأجل واستبدالها وفق ذات الآلية التي شكلت بها، إذا تبين

أنها لم تلتزم بولايتها أو فشلت في مهمة التحضير للانتخابات التشريعية. ويتم تقرير هذا الأمر ضمن إطار زمني يبدأ بعد مضي 16 شهراً، أي قبل انطلاق العملية الانتخابية بثمانية أشهر.

- المرحلة الانتقالية

تبدأ هذه المرحلة بعد انتخاب المجلس التشريعي وتعتمد إطاراً زمنياً يتمشى مع دورة تشريعية من أربع سنوات يتم تجديدها تلقائياً عبر الانتخابات. ويراعى في إدارة هذه الفترة الترتيبات التالية:

- تُجرى انتخابات المجلس التشريعي وفق الإطار القانوني المتفق عليه في التسوية السياسية. وتحدد دورة مجلس النواب ومجلس الشيوخ في أربع (4) سنوات ضمناً للاستقرار المؤسسي والتشريعي، يصار بعدها بشكل تلقائي إلى انتخابات تشريعية جديدة وفق الإطار الدستوري النافذ.
- تقرر السلطة التشريعية المنتخبة مصير السلطة التنفيذية بنفس المهام والأولويات المحددة خلال المرحلة التمهيدية.
- يnaud بمجلس الشيوخ، بالإضافة إلى الصلاحيات المخولة له في الإطار الدستوري المؤقت، مهام إعداد الدستور بالتوافق واعتماده بأغلبية الثلثين قبل نهاية الدورة التشريعية.
- لا يجوز للمجلس التشريعي إحداث تغييرات على الإطار الدستوري المؤقت، من شأنها أن تؤثر على الترتيبات الانتقالية، وخاصة فيما يتعلق بالزامية استكمال المسار الدستوري. كما لا يجوز له تغيير مدة الدورة البرلمانية المحددة بأربع سنوات وآلية إجراء الانتخابات تلقائياً في نهاية هذه الدورة.

تنتهي هذه الفترة، ومعها المراحل الانتقالية كافة، باعتماد الدستور الدائم. وتُجرى كافة الاستحقاقات الوطنية اللاحقة، بما في ذلك الانتخابات الرئاسية والتشريعية، وفق ما تقررته أحكام الدستور المعتمد.

ج- خارطة الطريق نحو اعتماد الدستور قبل الذهاب للانتخابات

يقوم هذا الخيار على اعتماد أساس دستوري قبل تنظيم الانتخابات العامة، سواءً عبر الاستفتاء على مشروع الدستور المنجز سنة 2017، أو تعديله، أو إعداد مشروع دستوري جديد. درست اللجنة هذا الخيار انطلاقاً من إدراكها بأن وجود دستور قبل الانتخابات يمثل أحد أعمدة بناء شرعية دائمة للمؤسسات، ويحدّ من مخاطر النزاعات المستقبلية حول صلاحيات السلطات.

ويقتضي اعتماد هذا الخيار النظر في عدد من الاعتبارات السياسية والقانونية والفنية التي تعيقه. ويمكن إجمالها في الآتي:

- ضرورة التوصل إلى تسوية سياسية شاملة تفضي إلى توحيد المؤسسات، قبل الانخراط في أي مسار دستوري.
- معالجة ملف الدستور ضمن حزمة متكاملة من الحلول الانتقالية، توفر بيئة توافقية لأي عملية تأسيسية لاحقة.
- حسم وضعية مشروع الدستور الصادر عام 2017، سواء باعتباره أساساً سياسياً يُعاد التفاوض حول مواده الخلافية، أو كأساس دستوري جاهز للاستفتاء، أو اعتباره مشروعاً غير صالح للاستفتاء بعد صدور التعديل الدستوري الثاني عشر، وإلغاء التعديل الدستوري الثالث عشر للمسار الدستوري بأكمله، بما في ذلك الهيئة التأسيسية للدستور.
- دراسة الانعكاسات المحتملة للوضع القائم على السير الآمن بهذا المسار، وإمكانية تحويله إلى ساحة صراع إضافية بدل أن يكون مدخلاً لبناء التوافق الوطني.
- تقدير المدد الزمنية التي قد يرتبها هذا الخيار على ولايات الأجسام القائمة في حال بقائها، ودراسة الخيارات البديلة والأمنة لاستبدالها في سياق عملية دستورية.

د- خارطة الطريق نحو مسار تأسيسي

يقدم هذا الخيار «حل الفرصة الأخيرة» من خلال تفعيل آلية الحوار استناداً إلى المادة (4) من الإعلان الدستوري، وتطبيقاً للمادة (64) من الاتفاق السياسي، والاتفاق المكمل له المنبثق عن ملتقى الحوار السياسي الليبي في جنيف. وتشكل وفق هذه الآلية لجنة حوار سياسي يُوكل إليها بإنشاء «مجلس تأسيسي».

ويتطلب هذا الخيار، بدايةً، التوصل إلى تسوية سياسية تفضي إلى الخروج المتزامن لكل الفاعلين المؤسسيين المتصارعين من المشهد، وتضمن عدم عرقلتهم للعملية التأسيسية المرتقبة. وتتضمن التسوية السياسية:

- الاتفاق على أساس دستوري مؤقت ينظم المرحلة الانتقالية.
- تشكيل سلطة تنفيذية موحدة بمهام وولاية زمنية محددة.
- توفير المتطلبات القانونية والفنية اللازمة لتهيئة البلاد لانتخابات تشريعية.
- آلية اختيار أعضاء لجنة الحوار.

وتلتزم لجنة الحوار السياسي بتشكيل «المجلس التأسيسي» ضمن إطار زمني محدد سلفاً على أن:

- يتشكل من ستين (60) عضواً يتوافر فيهم الكفاءة والنزاهة، والتكامل في الاختصاصات، والتمثيل العادل لمختلف فئات المجتمع.
- يتولى الصلاحيات التشريعية بشكل مؤقت إلى حين انتخاب مجلس تشريعي.
- يعتمد دستوراً مؤقتاً ينظم مرحلة التأسيس لما قبل الدستور الدائم.
- يشكل سلطة تنفيذية يتمتع أعضاؤها بالنزاهة والكفاءة، وتعمل على توفير بيئة آمنة لإجراء انتخابات تشريعية.
- يُمنع أعضاؤه من الترشح للانتخابات التالية.
- يعمل على توحيد مؤسسات الدولة وتفعيل دورها لأداء مهامها بكفاءة وشفافية وحكم رشيد.
- يعمل على إتمام مشروع المصالحة الوطنية، وإطلاق حوار مجتمعي، ويعالج آثار المراحل الانتقالية.
- يعيد تشكيل المفوضية الوطنية العليا للانتخابات.

وتمتد ولاية المجلس التأسيسي لأربع سنوات، تنتهي بانتخاب سلطة تشريعية جديدة وفقاً للإطار الدستوري النافذ.

خاتمة

تؤكد اللجنة، في ختام هذا الملخص التنفيذي لأعمالها وتوصياتها، أن ضمان الانتقال السلمي والمنظم نحو الانتخابات لا يقتصر على صياغة تشريعات قابلة للتنفيذ فحسب، وإنما يتطلب التزام كافة الأطراف بروح التوافق، والعمل على بناء مناخ سياسي ومؤسسي جامع، تتعزز فيه الثقة، وتضمن فيه المشاركة، ويتحول فيه التنافس من أداة للانقسام إلى مدخل للتداول الديمقراطي السلمي على السلطة.

تدعو اللجنة أطراف العملية السياسية والفاعلين الرئيسيين إلى العمل مع بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، واستثمار مضامين هذا التقرير لبناء توافق سياسي شامل، يضع حدًا للانحياز المضطرب في مؤسسات الدولة، ويلبّي تطلعات الليبيين إلى الأمن والاستقرار والرفاه. إن تقرير اللجنة خلاصة جهد وطني خالص، لا يهدف إلى إيجاد معالجات مرحلية فحسب، بل يؤسس لرؤية إستراتيجية لبناء الدولة على أسس جديدة من التوافق والشرعية.

وفي ضوء ذلك، تجدد اللجنة دعوتها لكافة الأطراف السياسية إلى الارتقاء بروحها الوطنية إلى مستوى اللحظة التاريخية، وتغليب المصلحة العليا للدولة الليبية على كل ما سواها، مؤكدة أن مشروع بناء الدولة لا يمكن أن يتحقق إلا بتجاوز الاصطفافات العابرة، والانخراط في مسار وطني جامع يسمو فوق الانقسام، ويؤسس لثقة متبادلة وتلاقي حقيقي بين مختلف مكونات الوطن.

وإذ ترفع اللجنة تقريرها إلى بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا بتاريخ 5 مايو 2025، فإن أعضاءها يعربون عن تقديرهم للثقة المتجددة التي وضعتها فيهم الممثلة الخاصة للأمين العام، السيدة هانا تيته، ونائبها للشؤون السياسية، السيدة ستيفاني خوري، بدعوتها للجنة إلى الاستمرار في مهمتها إلى حين توصل الأطراف إلى تسوية سياسية. وتُعرب اللجنة عن موافقتها على طلب مواصلة مهامها، وفقًا للتفويض الممنوح لها، مساهمةً منها في مرافقة الجهود الوطنية والدولية نحو تسوية شاملة واستقرار دائم، واضعةً خبراتها ومخرجات أعمالها في خدمة الوطن ومسار إنقاذه.

* * *