دراســـات

البنيويـــــــة المؤسسيـــــــة لرئاســـة البرلمـــان الليبـــي بيـــن التعـــدديـــة والانقســـــام الوظيفـــي
دراسة حالة خطاب عقيلة صالح في تشرين الثاني 2025

بقلـــــم

الباحث عادل صابر أبو عجيلة

ليبيـــــا

مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية

2026

تأسس مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية عام 2008 بمدينة بابل (الحلة)، وحصل على شهادة التسجيل من دائرة المنظمات غير الحكومية المرقمة 1Z71874 بتاريخ 2012/12/25، بوصفه مركزا علميا بحثيا يهتم بدراسة الموضوعات السياسية والمجتمعية، فضلاً عن الاهتمام بالقضايا والظواهر الراهنة والمحتملة في الشأن المحلي والإقليمي والدولي، ويتعامل مع باحثين من مختلف التخصصات داخل العراق وخارجه، وتحتضن بغداد المقر الرئيسي للمركز.

- لا يجوز إعادة نشر أي من هذه الأوراق البحثية الا بموافقة المركز، وبالإمكان الاقتباس بشرط ذكر المصدر كاملا.
- لا تعبر الآراء الواردة في الورقة البحثية عن الاتجاهات التي يتبناها المركز وانما تعبر عن رأي كاتبها.
- حقوق الطبع والنشر محفوظة لمركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية.

للتواصل

العراق - بغداد - الكرادة

+964 7810234002

hcrsiraq@yahoo.com

www.hcrsiraq.net

مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية

المقدمة

حظيت تعقيدات القيادة التشريعية في المجتمعات الانتقالية وما بعد الصراع باهتمام علمي متزايد، لا سيما في السياقات التي اتسمت بالتجزئة المؤسسية والتنافس على السلطة.

يقدم مجلس النواب الليبي، نموذج باعتباره الهيئة التشريعية المعترف بها دوليا منذ عام 2014م، حجة بارزة لدراسة التفاعل بين الهياكل القانونية الرسمية والحقائق المعيشية للحكم. من خلال ما يقدمه خطاب رئيس مجلس النواب، في تشرين الثاني 2025م، مدخلاً فريداً لاستجواب هذه الديناميكيات، لا سيما على خلفية التعددية المؤسسية المستمرة والشرعية المتنازع عليها وأزمة الحكم المستمرة في ليبيا. فقد شهدت المؤسسات السياسية في ليبيا حالة من التداخل في الأدوار وتعدد مراكز التأثير، نتيجة هشاشة المرحلة الانتقالية واتساع نطاق الاستقطاب بين الفاعلين. مجلس النواب الليبي يمثل نموذجاً لهذه الظاهرة، إذ يظهر فيه التوتر بين الهيكل القانوني الرسمي والممارسة السياسية الفعلية، فمن الناحية القانونية: " يريد الرئيس أن يثبت أن أي خطاب يصدر دون توقيعه لا يعتد به ومن الجانب السياسية لا يريد لأي طرف داخل الرئاسة أن يصبح "مركز ثقل" أو "مرجعية موازية".

وعلى هذا النحو ما يؤكده الخطاب الذي وجهه رئيس مجلس النواب إلى نائبيه لحظة كاشفة لفجوة متصاعدة داخل رئاسة البرلمان تتعلق بحدود السلطة، ووحدة القرار، وطبيعة التعددية داخل المؤسسة التشريعية، فلم يعد مجلس النواب يتحدث بصوت واحد، ما يمسّ وحدة قرار البرلمان أمام الحكومة والبعثات والدول المؤثرة. حيث المشهد داخل البرلماني الليبي، ليس بوصفه توبيخاً إدارياً عادياً، بل باعتباره رسالة سياسية ذات أبعاد متعددة تأتي في مرحلة مشحونة بالاستقطاب بين مراكز النفوذ داخل مؤسسات الدولة.

يتضح ذلك عندما يُذكّر عقيلة صالح بأنّ "التوقيع والمخاطبات" يمثل اختصاصًا حصريًا لرئيس البرلمان، في إشارة واضحة إلى أن مشاركة القيادة داخل رئاسة البرلمان غير مقبولة، وذلك تحذير من الفوضى الناتجة عن تعدد مصادر السلطة. ولعل الإشارة إلى "الخلط في المهام" لا تقتصر على البعد الإداري فحسب، بل تحمل بعدًا سياسيًا، إذ يخشى عقيلة أن يؤدي تعدد مصادر التعليمات إلى خلق "شرعيات صغيرة" تنافس الشرعية المركزية.

ومن هنا جاء إدانته للنشر العلني للمراسلات، باعتباره مؤشرًا على أن الصراع قد خرج بالفعل إلى المجال العام، حيث يمكن تسويقه وقراءته وتوظيفه سياسياً، كاشفًا أكثر مما يخفي.

هذا الخطاب يظهر أن الرئيس لا يسعى لإلغاء التعددية، بقدر ما يعترف بوجودها كأزمة واقعة في سياق سياسي مثقل بالتجاذبات، خرجت من الغرف المغلقة إلى الفضاء العام، مع وجود رغبة من بعض الأطراف في تسويق موقف سياسي عبر تسريب المراسلات. هنا تتجلى خشية عقيلة من تآكل هيبة الرئاسة أمام الرأي العام، إذ تُفهم عبارة **"يشوبه أهداف تخرج عن مضمونه"** على أنها اتهام ضمني بأن النشر يُستخدم لأغراض تشويه، أو تسجيل نقاط سياسية، أو كسب تعاطف شعبي. لهذا كله جاء خطاب رئيس مجلس النواب عقيلة صالح بخطاب شديد اللهجة موجّه إلى نائبيه، متّهماً إياهما بخرق القانون رقم (4) لسنة 2014م وتجاوز النظام الداخلي للمجلس.

ورغم أن الخطاب يبدو، في ظاهره، محاولة لضبط الإيقاع الإداري، إلا أنّه يفتح الباب واسعاً أمام تساؤلات أعمق تتعلق بنموذج ممارسة السلطة داخل رئاسة البرلمان، وحدود التعددية الممكنة في مؤسسة واحدة. فهل هي سلطة برأس واحد... أم عددية بلا ضوابط؟ فالبرلمان الليبي، قانونياً وتنظيمياً، يعتمد على نموذجًا هرمياً واضحاً: رئيس يتمتع بالصلاحيات الحصرية في التوقيع والمخاطبات، ونائبان تنحصر مهامهما في حالة غيابه. لكن الواقع السياسي، كعادة التجارب الانتقالية، يفرز تعددًا وظيفيًا غير منصوص عليه تنافس على التموضع القيادي داخل المجلس.

مراجعة الأدبيات

عادة ما ترتبط التعددية داخل المؤسسات السياسية بوجود مراكز متعددة للسلطة وصنع القرار، والتي، في ظل الظروف المثالية، تعزز الحوكمة المتوازنة والمساءلة ومقاومة النزعات الاستبدادية (دال، 1971). ومع ذلك، في السياقات الانتقالية أو الهشة، يمكن أن تصبح التعددية مرادفة للتشرذم، حيث تتنافس السلطات المتداخلة على الشرعية والسيطرة، مما يقوض التماسك المؤسسي (Lijphart، 1999). بهدف تقسيم الوظائف داخل الرئاسات التشريعية نظريا إلى توزيع المسؤوليات - مثل الإدارة والتمثيل والتنسيق التشريعي- بين رئيس مجلس النواب والنواب، وبالتالي تعزيز الكفاءة واستجابة المؤسسة للمصالح المتنوعة (نورتون ، 2005).

على الرغم من ذلك، فإن فعالية هذا التقسيم تتوقف على المعايير الأساسية للتعاون والاعتراف المتبادل بالأدوار. في ظل غياب هذه الموارد، يمكن أن يتحول ما يبدأ كتمييز وظيفي إلى تنافس مفتوح، حيث يسعى كل مسؤول إلى تأكيد تفسيره لولاية المؤسسة. هذا الاتجاه نجده بشكل خاص في بيئات ما بعد الصراع والانتقال، وغالبا ما تكون الأطر القانونية غامضة أو غير متطورة، تميل أساليب القيادة فيها إلى الشخصنة لملء الفراغات المؤسسية (أندرسون، 2016).

كما تكشف مراجعة الأدبيات المتعلقة بالمؤسّسات التشريعية في ليبيا أنّ مجلس النواب، منذ تأسيسه عام2014م، قد عمل في بيئة مشحونة بالشرعية المتنازع عليها، والتوازنات الهشّة، والتحالفات المتغيرة تحت ضغط إقليمي ودولي مكثّف (Wehrey, 2019). خصوصا وأن رئاسة المجلس شُكّل تكوين مجلس النواب من رئيس ونائبين- بهدف إظهار وحدة المؤسسة التشريعية من جهة، وتمثيل التنوع الجهوي والسياسي من جهة أخرى، بحيث تقوم الرئاسة بدور "آلية ضبط" تضمن الحد الأدنى من التوافق داخل المجلس.

إلا أنّ التجربة العملية أظهرت أنّ هذا الترتيب البنيوي لم ينجح في خلق توازن وظيفي مستقر؛ فالتباينات حول تفسير اللوائح الداخلية، وتقاسم الاختصاصات، وحدود الدور القيادي لرئيس المجلس مقابل نائبيه، تحوّلت تدريجيًا إلى مصدر دائم للتوتر.

كما أسهمت طبيعة المرحلة الانتقالية، القائمة على مؤسسات من دون قواعد دستورية راسخة، في إنتاج فراغ معياري سمح بتضارب التأويلات وفتح المجال أمام "ممارسات شخصية" للسلطة داخل البرلمان.

في هذا الجانب تشير الأدبيات المقارنة بوضوح إلى أن الأزمة التشريعية الليبية متجذرة في عاملين متداخلين: الاستقطاب السياسي الحاد والغموض المؤسسي في توزيع الصلاحيات (Megerisi, 2020). فغياب إطار تنظيمي واضح يحدد الأدوار والمسؤوليات بين رئيس المجلس ونائبيه أدّى إلى دورات متكررة من الصراع والجمود، ظهرت في الخلافات المزمنة حول قانونية الجلسات، وآليات الاعتراف أو الطعن في التعيينات الحكومية، وتعطّل أدوات الرقابة البرلمانية (Twaldo, 2018).

ويضيف عدد من الباحثين أن الانقسام الجهوي وتسييس الوظائف داخل رئاسة البرلمان يحوّل الهيئة من مؤسسة تنسيقية إلى ساحة مفتوحة للتنافس على الشرعية والتمثيل السياسي، بما يجسد تحوّل الرئاسة إلى ما يشبه "مركز قوى متعدد" بدل أن تكون جهازًا قياديًا موحّدًا (Lacher, 2021). وقد أسهم ذلك في تعزيز قابلية المجلس للانقسام مع كلّ أزمة سياسية كبرى، ما جعل رئاسة البرلمان نفسها جزءًا من الأزمة بدل أن تكون أداة لإدارتها.

كما تشير الادبيات السياسية أيضاً إلى أنّ هذه البنية القيادية بطبيعتها الحالية لا تتحول إلى آلية توازن مستقرة، وذلك بسبب الخلاف المستمر حول تفسير اللوائح الداخلية، وتعريف الاختصاصات، وحدود ممارسة السلطة بين الرئيس ونائبيه. كما تسلط الأدبيات الضوء على أنّ الأزمة التشريعية متجذرة في الغموض المؤسسي وغياب قواعد دستورية منظمة، مما أنتج دورات متكررة من الشلل والصراع، ظهرت في الجدل المستمر حول قانونية الجلسات، وتوقيع القرارات، والاعتراف بالتعيينات الحكومية، وممارسة الرقابة النيابية (Megerisi, 2020 Toaldo, 2018).

ويضيف باحثون آخرون أن التسييس المفرط لمناصب رئاسة البرلمان والانقسام الجهوي في ليبيا أسهما في تحويل مؤسسة الرئاسة من هيئة تنسيقية إلى ساحة تنازع بين مراكز القوى المختلفة، بما عزز قابلية المجلس للاهتزاز والانقسام عند كل أزمة سياسية (Lacher, 2021).

حيث تعلب أساليب القيادة الشخصية دورا محوريا في تشكيل وظائف رئاسة مجلس النواب. كما تميزت في ذلك فترة عمل عقيلة صالح كرئيس لرئيس مجلس النواب بمحاولات لمركزية السلطة وتحديد حدود أدوار النواب، وغالبا ما تتذرع بالحجج القانونية أو مناشدات الوحدة الوطنية (بادي، 2022). وفي هذا الجانب لاحظ العلماء أن هذا التخصيص للسلطة هو استجابة للضعف المؤسسي ومحرك له (فيتزجيرالد، 2021). من جانبهم، سعى النواب في بعض الأحيان إلى تأكيد الاستقلالية من خلال عقد جلسات في غياب رئيس مجلس النواب أو إصدار بيانات مستقلة، ما زاد من طمس الخطوط الفاصلة بين التعددية والانقسام العددي (الجارح، 2017).

الإطار المفاهيمي

مفهوم السلطة الرئاسية التشريعية يهدف هذا الإطار إلى تحديد المفاهيم المركزية التي تتعامل معها الدراسة، وصياغتها في قوالب إجرائية قابلة للقياس والتحليل البنيوي، وفقًا لأسلوب الدراسات المؤسسية المقارنة. يعتمد

الإطار على تحويل المفاهيم النظرية إلى متغيرات دقيقة، يمكن اشتقاق مؤشرات لها داخل بنية البرلمان الليبي، في سياق الأزمة التي فجّرها خطاب رئيس مجلس النواب.

أولاً: مفهوم التعددية المؤسسية

تبرز نظرية التعددية المؤسسية التعايش والتفاعل بين المنطق المؤسسي المتعدد والمتنافس أحيانًا داخل مجال تنظيمي واحد. في سياق مجلس النواب الليبي، تظهر التعددية المؤسسية من خلال انتشار اللجان غير الرسمية، ومطالبات القيادة الموازية، وطمس الحدود بين الرئاسة واللجان البرلمانية والجهات الفاعلة الخارجية. ورغم أن هذه التعددية قد تشكل مصدر قدرة على التكيف والمرونة التنظيمية، إلا أنها غالبًا ما تؤدي إلى الغموض وتقويض خطوط السلطة الواضحة وتعقيد عمليات صنع القرار. من منظور الإدارة العامة، يمثل هذا تحديًا في تنسيق المهام وتوحيد السياسات والإجراءات، ويستلزم آليات رقابية وإدارية لضمان الالتزام بالمعايير المؤسسية. (معوض، 2006م)

1. **التعريف النظري:** التعددية المؤسسية هي وجود أكثر من مركز فاعل داخل البنية التنظيمية نفسها، بحيث يمارس كل مركز شكلاً من أشكال السلطة أو النفوذ، سواء كانت هذه السلطة رسمية (مُسنَدة بالقانون) أو غير رسمية (ناتجة عن النفوذ السياسي أو العلاقات الشخصية أو الشرعية الخطابية). وتنشأ التعددية عادةً في المؤسّسات التشريعية عند:
   1. غموض توزيع الاختصاصات،
   2. أو تداخل السلطات بين القيادة،
   3. أو توسّع الأدوار الوظيفية دون تعديل الإطار القانوني.
2. **التعريف الإجرائي:** تُقاس التعددية داخل رئاسة مجلس النواب عبر أربعة مؤشرات قابلة للترميز (Coding):
   عدد المخاطبات الصادرة من أكثر من مركز قيادة (الرئيس- النائب الأول- النائب الثاني) خلال فترة زمنية محددة. غياب الانسجام في توجيه التعليمات ويُقاس من خلال مقارنة محتوى المذكرات الرسمية الصادرة من أطراف مختلفة ورصد التناقضات. ظهور قنوات اتصال موازية للقيادة الرسمية مثل التواصل المباشر مع جهات حكومية دون المرور بالرئيس. النشر العلني للمراسلات قبل وصولها للجهة المخاطَبة باعتباره شكلاً من أشكال بناء "شرعية بديلة" عبر الرأي العام. (نيفين، 2008).

ثانيًا: مفهوم السلطة الرئاسية التشريعية

توفر نظرية الوكيل الرئيسي أدوات تحليلية لفهم تفويض السلطة ومخاطر فقدان الوكالة في المنظمات المعقدة. في السياقات التشريعية، يكلف الموكل (الهيئة التشريعية أو ناخبوها) الوكيل (رئيس البرلمان أو رئيس مجلس

النواب) بمهام محددة ضمن ظروف معلومات غير مكتملة وحوافز غير متكافئة (المؤلف، السنة). تظهر مشاكل الوكالة عندما يسعى الوكيل لتحقيق مصالح شخصية أو فصائلية تتعارض مع مصالح الموكل، وهي ديناميكية تتفاقم في البيئات التي تفتقر إلى آليات قوية للرقابة والمساءلة. من منظور الإدارة العامة، تستدعي هذه النظرية تطوير نظم متابعة وتقييم دقيقة، ووضع حوافز مؤسسية لضمان ولاء الوكلاء لأهداف المنظمة.

1. التعريف النظري: تمثل السلطة الرئاسية داخل البرلمانات "قاطرة التنسيق"، وهي جوهر الوظيفة التنظيمية التي تمنع التشتت الإداري وتضمن وحدة القرار. تستند هذه السلطة إلى: النص القانوني (القانون رقم 4 لسنة 2014)، النظام الداخلي للمجلس، الأعراف البرلمانية. وتُعتبر القيادة أحادية الرأس شرطاً أساسياً لاستقرار المؤسسة في الأنظمة التي لا تتبنى نموذج القيادة الجماعية رسميًا.

2. التعريف الإجرائي: يتم قياس قوة السلطة الرئاسية عبر أربعة مؤشرات: وضوح النص القانوني بتقييم

أ. مدى صراحة المواد (13، 14، 15) في تحديد صلاحيات الرئيس ونوابه.

ب. مدى احترام التسلسل الإداري.

ت. عدد المخاطبات التي مرّت عبر الرئيس مقارنة بتلك التي صدرت من آخرين.

ث. قدرة الرئيس على فرض التنسيق.

ج. تُقاس من خلال مدى الالتزام الفعلي بتوجيهاته خلال فترة زمنية محددة.

ح. حدّة ردود الفعل الرسمية.

خ. قوة الخطاب التأديبي الصادر عن الرئيس باعتباره مؤشرًا على تهديد سلطته.

ثالثًا: مفهوم الشرعية الإجرائية

تستند نظرية الشرعية إلى دراسة مصادر السلطة وسبل الحفاظ عليها، مع التمييز بين شرعية المدخلات (الملاءمة الإجرائية والشمولية) وشرعية المخرجات (الأداء والاستجابة). في السياق الليبي، فإن شرعية مجلس النواب تواجه نزاعًا دائمًا، داخليًا من قبل الفصائل المتنافسة والأعضاء المقاطعين، وخارجيًا من قبل السلطات المتنافسة وقطاعات المجتمع الدولي. يؤدي ذلك إلى تآكل الشرعية الإجرائية، فمن الملاحظ في الجلسات غير المنتظمة وصنع القرار الغامض والنزاعات القيادية، إلى تقويض قدرة المؤسسة على العمل كسلطة تشريعية ذات مصداقية. ومن منظور الإدارة العامة، يتطلب الحفاظ على الشرعية دمج المعايير القانونية والإجرائية مع تعزيز المشاركة والمساءلة والشفافية في العمليات الداخلية للمؤسسة.

1. التعريف النظري: الشرعية الإجرائية هي القبول العام بأن الإجراءات المتّبعة داخل المؤسسة صحيحة، منضبطة، وشفافة. وهي تختلف عن الشرعية السياسية التي تستند إلى الدعم الاجتماعي أو السياسي. تنهار الشرعية الإجرائية عادةً عند ظهور: ازدواجية في إصدار القرارات، أو تجاوز للتسلسل التنظيمي، أو استخدام المجال العام كأداة صراع داخل المؤسسة.

2. التعريف الإجرائي: تُقاس الشرعية الإجرائية عبر مؤشرات: التقيد بالقواعد الرسمية نسبة الوثائق التي تتبع الشكل القانوني المطلوب (التوقيع، التاريخ، جهة الإصدار). عدم شخصنة المحتوى الإداري ويُقاس من خلال تحليل خطاب المراسلات المنشورة. ودرجة الشفافية المنظمة وليس العشوائية، أي نشر المعلومات عبر القنوات الرسمية لا عبر منصات التواصل. مستوى الالتزام بزمن الإحالة والتسلسل في المخاطبات.

مفهوم النزاع البنيوي الداخلي: تقدم نظرية الحوكمة عدسة تحليلية تركز على العمليات والشبكات والممارسات التي من خلالها يتم اتخاذ القرارات الجماعية وتنفيذها، بدلاً من الاقتصار على الهياكل الرسمية القانونية.
في حالات ما بعد الصراع أو التحول السياسي، تعتمد الحوكمة الفعالة على القواعد الرسمية والمعايير غير الرسمية، بالإضافة إلى شبكات الثقة وآليات التنسيق التي تكمل أو تحل محل قدرة الدولة المحدودة. ويعكس الصراع داخل مجلس النواب الليبي مع التنسيق الداخلي والانتظام الإجرائي وتنفيذ القرار ضعف الحوكمة، المتجذر في نقاط ضعف هيكلية وأخرى متعلقة بمشكلات الوكالة. من منظور الإدارة العامة، يتطلب ذلك تبني أساليب إدارة مرنة، وآليات اتصال واضحة، وتعزيز الشفافية والمساءلة لضمان فعالية الأداء المؤسسي.

التعريف النظري

هو نزاع ينشأ داخل رأس المؤسسة نفسها (الرئيس- النائبين) نتيجة تضارب في توزيع الصلاحيات، تفسير النص القانوني، الطموحات السياسية، أو غياب قواعد إدارة التعدد. وهو يختلف عن الصراع السياسي العام بين الكتل البرلمانية، لأنه نزاع داخل النواة القيادية.
وفي الحالة الليبية، يحدد القانون رقم (4) لسنة 2014 الهيكل القانوني لرئاسة مجلس النواب، مع ضبط الأدوار والصلاحيات والإجراءات التي تحكم القيادة التشريعية. ومع ذلك، تحذر التحليلات البنيوية من القراءة النصية البحتة للمؤسسات، وتشدد على أن متانة وفعالية الهياكل الرسمية تعتمد على دمجها في الظروف الاجتماعية والسياسية الأوسع، وكذلك على استراتيجيات الجهات الفاعلة داخل النظام. ومن منظور الإدارة العامة، تؤكد البنيوية على أن الهيكل الرسمي لا يقتصر على وضع القواعد، بل يشمل تفعيلها وتطبيقها في ممارسات العمل اليومية لضمان كفاءة الأداء المؤسسي.

الإطار النظري: التعددية المؤسسية والتقسيم الوظيفي في الهيئات التشريعية الانتقالية

تحليل وتحويل النظريات إلى الواقع الليبي (مجلس النواب)

تلعب البنية التنظيمية دوراً أساسياً في حياة المؤسسة البرلمانية بانتقالها من نظام احادي الى تعددية سياسية المتأثرة بالتحولات التي عرفتها البلاد، تستمد قوتها من الإرادة الشعبية، بموجب الإعلان الدستوري باعتبار الشعب هو صاحب السيادة فعلية يمارسها بواسطة ممثلين، فهي تعتبر الإطار الذي يعبر عن بنية الدولة، كما هو الحال في مختلف برلمانات العالم، فهي تتضمن القواعد التي تنظم عمل المؤسسات السياسية والسلطات والهيئات وتبين شكل الحكم وطبيعة العملية السياسية من خلال الاليات والوسائل التي تجرى بها ممارسة السلطة.

البنية القانونية لمجلس النواب الليبي

من واقع البنية التنظيمية للبرلمان الليبي مستويين أساسيين: الأول ذو طابع سياسي، والثاني ذو طابع إداري، يتمثل في وجود هياكل إدارية وفنية توضع رهن إشارة الأجهزة السياسية في أدائها لوظائفها فمن موقع مجلس النواب الليبي، يمكن العودة إلى النظام الداخلي للمجلس (بمثال: لائحة النظام الداخلي، في نسخة من موقع البرلمان) والتي تحدد بدقة توزيع الصلاحيات بين المكتب الرئاسي (رئيس المجلس ونوابه) واللجان البرلمانية وكيفية عقد الجلسات.

هذه الوثيقة هي تجسيد للبنية المؤسسية الرسمية التي تفرض قواعد إجرائية واضحة (مثلاً: من يمكنه الدعوة للجلسة، من يترأس، كيف تُفتح المناقشات)- هذا يعكس البُعد البنيوي الذي تقول به النظرية البنيوية إن القوانين واللوائح الرسمية تشكّل الإطار الذي يُوجّه السلوك المؤسسي.

القيود البنيوية مقابل الواقع السياسي لمجلس النواب الليبي

يتضح من ممارسات الواقع، هناك تحديات بنيوية: رغم وجود هذه اللوائح، قد يكون تنفيذها ضعيفاً أو متذبذِبًا بسبب الظروف السياسية. على سبيل المثال، هناك تقارير عن صراعات بين مجلس النواب وأطراف أخرى (مثل المجلس الرئاسي أو المجلس الأعلى للدولة) حول الصلاحيات.هذا يوضح نقطة البنيوية: المؤسسات القانونية وحدها (القوانين، النظام الداخلي) ليست كافية لضمان استقرار أو فاعلية- فهي تتفاعل مع القوى السياسية والاقتصادية المحيطة.

وعليه التعددية المؤسسية الامر يتعلق بمختلف الأجهزة التي يعود إليها أمر القيام بالوظائف السياسية للمؤسسة التشريعية، وهي جميعها منصوص عليها في القانون رقم (4) من حيث تشكيلها ولآليات اشتغالها وفي موقع مجلس النواب، نلاحظ تشكيل لجن برلمانية متعددة (لجنة الرقابة، لجنة الصحة والبيئة، لجنة متابعة الأجهزة الرقابية، وغيرها). مثلاً، في صفحة الأخبار من موقع النواب، نرى أن "رئيس لجنة متابعة الأجهزة الرقابية" يعقد اجتماعات مع جهات تنفيذية ووزارية.

هذه اللجان تمثل منطقًا مؤسسيًا موازياً للمنطق الرئاسي للمجلس (رئاسة المجلس)- أي أن السلطة لا تقتصر على رئاسة المجلس وحدها بل تتوزع وتتداخل مع منطق لجان التشريع والمراقبة. هذا يعكس التعددية المؤسسية: تعدد القنوات الرسمية للعمل المؤسسي.

التداخل والتنافس المؤسسي

لكن هذه التعددية ليست دومًا سلسة. قد تكون هذه اللجان مصادر قوة لكن أيضًا مصادر غموض. على سبيل المثال، مطالب للتعديل الداخلي للائحة المجلس (كما في خبر عن "إحالة ملاحظات لتعديل لائحة داخلية")، وهذا يشير إلى أن هناك توترًا مؤسسيًا بين منطق التمثيل التشريعي (اللجان) ومنطق القيادة (رئاسة مجلس النواب). هذا التداخل يمكن أن يؤدي إلى صعوبة حسم السلطة أو إلى صراعات في صنع القرار، وهو بالضبط ما تنبه إليه نظرية التعددية المؤسسية. حيث ارتفعت في الآونة الأخيرة الأصوات المنددة بغياب المعايير الديمقراطية في العمل البرلماني باتت ظاهرة للعيان اليوم نتيجة التحدي المتزايد لسلطة رئيس مجلس النواب، وتفاقم الازمة السياسية التي تعيشها ليبيا، والصراع الدائم الذي أصبح أكثر حدة بعد العام 2025م، إذ بات رئيس مجلس النواب يضطر الى اتخاذ (مواقف) يكون هدفها الفعلي الدفاع عن موقعه في النظام الذي يهيمن عليه. وهنا أصبح من الضرورة تشريح النظام الداخلي تشريحا كي نتمكن من تحديد موقعه الحقيقي في العملية السياسية الليبية. من تحديد الطبيعة القانونية للنظام، وثانيا الى استعراض الإشكاليات التي يعاني منها النظام الداخلي المعمول به حاليا وتحديد مدة توافقها مع المبادئ الديمقراطية التي يجب أن ترعى عمل المجالس التمثيلية.

فمن ملاحظ على النظام الداخلي لا يحتوي على أي نص يكرس التعددية السياسية ويضمن دورا فعالاً للمعارضة في مختلف شؤون المجالس النيابي. فهو نتيجة خلل في توزيع منظومة التوازنات، ولا شك في أن السبب المباشر لهذا النقص يكمن في عدم وجود توزيع رسمي للنواب في المجلس ضمن مجموعات بحيث يمكن تصنيفها بأنها تنتمي إلى كتل معارضة أو كتل أقلية، فالتصنيف للنواب الذي تم الركون إليه يحصل خلال الاستشارات النيابية التي يجريها رئيس البرلمان من أجل تسمية رئيس الحكومة وفقا للائحة ومن البديهي أن هذا التصنيف الذي يحصل وفقا لمعايير غير معلنة لا يحدد ما إذا كانت الكتلة تنتمي إلى مجموعة معارضة، ليس فقط لعدم وجود مفهوم المعارضة من الناحية القانونية، النشأة بوجه حكومة بعد تشكيلها وحصولها على الدعم الغالبية وليس قبل ذلك، إذ لا يعقل معارضة سلطة، ولا يعلم ما هي الكتل التي منحتها الثقة. اذ تغيب كل هذه الاليات عن النظام الداخلي في ليبيا، ولا ينص على إمكانية انتظام النواب ضمن كتل، ولا يعترف بوجود معارضة، وقد ظهر ذلك في الكيفية التي تم بها تشكيل حكومة الوحدة الوطنية 2021م، فقد تم على مبدأ تحاصص والقاعدة الوحيدة التي تعتمد في توزيع المراكز تتعلق برئيس مجلس النواب، إذ يحرص على تخصيصها مناطقياً عملاً بعرف يضمن وجود ممثل عن النواب في الهيئات والوزرات. تعترض وتحد من ممارستها وتؤثر على إدائها بالشكل المطلوب.

نظرية الوكيل- الرئيسي

تفويض السلطة داخل المجلس من أعضاء مجلس النواب (النواب) باعتبارهم هم الموكلون الذين ينتخبون أو يمنحون الثقة لهيئة رئاسة المجلس (رئيس المجلس ونوابه). وهم يفوضون إليهم مهام إدارة الجلسات التشريعية، تمثيل المجلس في الخارج، وإدارة العلاقات مع السلطتين التنفيذية والقضائية. يتم تصور القيادة التشريعية تقليديا على أنها ممارسة السلطة ووضع جدول الأعمال وبناء التحالفات من قبل الشخصيات البرلمانية ضمن الأطر الدستورية (Döring، 1995). ففي الديمقراطيات المستقرة، يعمل القادة التشريعيون ضمن قواعد ومعايير مستقرة نسبيا. ومع ذلك، في البيئات المجزأة أو الانتقالية، يجب على هؤلاء القادة التعامل مع المطالبات المؤسسية المتنافسة، والتحالفات المتغيرة، وعدم اليقين المستوطن. تحدد الأدبيات العديد من الوظائف الأساسية للقيادة التشريعية: (الدباس، 2008).

1. إدارة الإجراءات التشريعية والحفاظ على النظام.
2. الوساطة بين الفصائل المتنافسة.
3. توضيح الشرعية المؤسسية.
4. إبراز سلطة الهيئة التشريعية في المناقشات الوطنية.

فقد ركزت الدراسات الحديثة على الاستراتيجيات التكيفية للقادة التشريعيين في سياقات التعدد المؤسسي. يجادل كورناي (2006) بأن القيادة في مثل هذه البيئات هي بطبيعتها أدائية، حيث يجب على القادة إعادة تأكيد سلطة مؤسستهم باستمرار، غالبا من خلال نشر الخطاب الرمزي ومناشدة المعايير الدستورية. فالنظام الداخلي يشكل الامتداد الطبيعي للإعلان الدستوري، إذ هو يحتوى على احكام تجد مرتكزها في هذا الأخير وتتعلق بتنظيم الصلاحيات التشريعية والرقابية والمالية، لذلك يحتل أي نظام داخلي موقعا حاسما في الحياة الدستورية، وهو يعد جزءًا محوريا في البناء القانوني للدولة الذي يولي من جهة أهمية قصوى للنظام الداخلي في عمل المؤسسات الدستورية، يضعه من جهة أخرى في موقع فريد بحيث لا يمكن لنا التعاطي معه مثل سائر النصوص القانونية التي تصدرها السلطات العامة وهو موقع يتطلب شرحا معمقا للغاية من وجودة أولا ومن ثم تحديد طبيعته القانونية ثانيا كي نخلص في النهاية الى فهم وظيفته السياسية. ويتجلى هذه الأداء بشكل خاص في مجتمعات ما بعد الصراع، حيث يجب أن تتنافس الهيئات التشريعية على الاعتراف بها مع مراكز القوى الأخرى، بما في ذلك البرلمانات المتنافسة والمديرين التنفيذيين (Sisk، 2017).

مخاطر الوكالة والتشنج السياسي

هنا تظهر دينامية الوكيل-الرئيسي: رئيس المجلس (الوكيل) قد يكون له أولويات فصائلية أو شخصية تختلف عن تلك التي يمثلها بعض النواب (الموكلون). الأمثلة من الواقع الليبي تشير إلى محاولات لإزاحة رئيس المجلس عقيلة صالح من الرئاسة، بحسب تقارير صحفية.

هذا يعكس مخاطر الوكالة: إذا لم يكن هناك آليات رقابية فعالة، فإن الوكيل (الرئيس) قد يتصرف بما يخدم مصالحه أو حزبه أو تحالفه، وقد يكون هناك فجوة بين ما يعد به النواب وبين ما ينفذه. يتبين لنا أن النظام الداخلي المعمول به حالياً لم يعد صالحا لتأدية وظيفته لتنظيم الحياة النيابية بطريقة ديمقراطية، ولا يرجع ذلك إلى الخلل في احاكمه فقط، إنما هو ناتج أيضاً من الأداء السياسي للجهات المسيطرة على البرلمان، والذي بات ينطلق من فهم منحرف لمقولة المجلس سيد نفسه بغية تحويل الإعلان الدستور والنظام الداخلي إلى مجرد وجهة نظر تتبدل وفقا للمصالح السلطوية والتوافقات السياسية للكتل النيابية.

آليات الرقابة

من جهة الإدارة العامة، تحتاج مثل هذه المؤسسة إلى آليات مساءلة (مثلاً من خلال تقرير اللجان أو من خلال التصويت على الثقة) لضمان أن الوكلاء لا ينحرفون كثيرًا عن مصالح الموكلين. لكن في السياق الليبي، يبدو أن آليات المساءلة ليست دائمًا قوية أو متسقة، خاصة في ظل الصراعات المؤسسية (رئاسة المجلس- لجان) وفي ذلك نلاحظ أن الرقابة البرلمانية لا تمثل أي تهديد للحكومة.

الحوكمة والتنسيق الداخلي

شبكات التفاعل المؤسسي

نظرية الحوكمة تركز على العلاقات الشبكية، وليس فقط على البنية القانونية الصارمة. في موقع مجلس النواب، نرى أمثلة من التنسيق بين البرلمان وبيئات تنفيذية: إيجابي وتحقيق التوازن بين الأدوار السياسية والتنظيمية، مثل اجتماع لجنة متابعة الأجهزة الرقابية مع مديري جهات تنفيذية (مثال: صندوق التنمية وإعادة الإعمار). هذا اللقاء يُظهر كيف لا تقتصر السلطة التشريعية على إصدار القوانين، بل تمتد إلى المتابعة والتنسيق مع مؤسسات تنفيذية، ضمن شبكة حوكمة تشاركية.

ضعف أو خلل التنسيق

على الرغم من ذلك، تظهر مشكلات في التنسيق: الخلافات بين مجلس النواب وبين المجلس الأعلى للدولة أو بين النواب ورئاسة المجلس تشير إلى أن الشبكة المؤسسية غير متماسكة دائمًا.

من منظور الحوكمة، هذا يعني أن البنية الرسمية لا تُترجم دائمًا إلى حوكمة فعالة بسبب غياب التنسيق المستدام أو بسبب الصراع على السلطة بين المؤسسات المختلفة.

الشرعية والسلطة الإجرائية

شرعية المدخلات

شرعية مجلس النواب من حيث المدخلات تتعلق بتمثيل النواب، والإجراءات الداخلية (مثلاً كيف يتم انتخاب رئيس المجلس أو تعديل النظام الداخلي). كما أن هناك عملية مراجعة للائحة الداخلية للمجلس (مثلما ورد في خبر أن المجلس أحال ملاحظات لتعديل لائحته). هذا النوع من الشرعية الإجرائية مهم: إذا النواب لا يشعرون أن النظام الداخلي يعكس توزيع السلطة أو يمثل مصالحهم، فإن شرعية المجلس داخليًا قد تتآكل.

شرعية المخرجات

أما مخرجات المجلس- أي القوانين التي يصدرها، الأداء الرقابي، والتفاعل مع القواعد الدولية والمحلية — فهي أيضًا محل نزاع. على سبيل المثال، إقرار قوانين الانتخابات من قبل مجلس النواب (وفقًا لجنة "6+6") أثار اعتراضات من جهات أخرى مثل المجلس الأعلى للدولة، مما يطرح تساؤلات حول مدى اعتراف هذه الجهات بمخرجات مجلس النواب. هذا النزاع يعبر عن تآكلًا في شرعية المخرجات: إذا أجزاء مهمة من النظام (أطراف سياسية أو مؤسسية) لا تقبل القرارات التشريعية، فإن قدرة المجلس على أداء دوره التشريعي بفعالية تتأثر.
تداعيات على الثقة وبالتالي عندما تتآكل الشرعية الإجرائية أو مخرجاته، ينعكس ذلك على ثقة المواطنين والجهات الدولية بالمجلس كسلطة تشريعية شرعية. وهذا بدوره يؤثر على قدرته على التنسيق مع الحكومة أو المؤسسات الدولية لتحقيق استقرار مؤسسي.

تحليل الخطاب: السلطة والشرعية والحدود المؤسسية

تكشف القراءة المتأنية للعنوان عن العديد من الموضوعات الرئيسية. أولا، يؤطر صالح سلطته على أنها قائمة على أسس قانونية وضرورية أخلاقيا، مشيرا مرارا وتكرارا إلى الحاجة إلى "وحدة القرار" ومخاطر "التشرذم" داخل الرئاسة. وهو يضع تصرفات النواب ليس كتعبيرات مشروعة عن التعددية المؤسسية، بل كتهديدات لنزاهة البرلمان وفعاليته (بادي، 2022).
يعكس الخطاب تسلسلا هرميا ضمنيا داخل الرئاسة، حيث يتصدر المتحدث القمة وينزل النواب إلى أدوار ثانوية داعمة. تتمثل استراتيجية صالح الخطابية في نزع الشرعية عن المبادرات المستقلة للنواب من خلال تصويرها على أنها انتهاكات للمعايير المؤسسية ومصادر ارتباك لكل من البرلمانيين والجمهور الأوسع. إن مناشدة صالح للسلطة القانونية والإجرائية انتقائية، مع التركيز على اللوائح التي تعزز المركزية مع التقليل من شأن الأحكام التي قد تدعم القيادة الجماعية. هذا الاستدعاء الانتقائي للقواعد المؤسسية هو سمة من سمات القيادة الشخصية في السياقات الانتقالية، حيث تسعى الجهات الفاعلة إلى استغلال الغموض القانوني لتوطيد السلطة (فيتزجيرالد ، 2021).

الخطاب والشرعية والتنافس المؤسسي

يرتبط إنتاج الشرعية في السياقات المؤسسية التعددية ارتباطا وثيقا بالخطاب السياسي، القادة التشريعيون في ممارسات خطابية تسعى إلى تأطير مؤسستهم على أنها الموضع الشرعي للسلطة، وغالبا ما يتذرعون بتفويضات دستورية أو تاريخية أو شعبية (هابرماس، 1996). ففي المجتمعات المنقسمة، مثل ليبيا، يتم التنافس على الشرعية من خلال الروايات المتنافسة فيما يتعلق بأصول الهيئات التشريعية ووظائفها ومستقبلها (Lacher, 2020).

يوفر تحليل الخطاب النقدي (CDA) مجموعة أدوات منهجية لتفريغ الاستراتيجيات الخطابية التي ينشرها القادة التشريعيون (Fairclough ، 2013). من خلال فحص اللغة والاستعارات والهياكل الجدلية في الخطب الرئيسية، يمكن للباحثين تتبع كيفية بناء الشرعية المؤسسية وتحديها وإعادة التفاوض بشأنها (Wodak & Meyer ، 2015). في الحالة الليبية، يمكن تحليل خطاب صالح في نوفمبر 2025 باعتباره عملا أدائيا لإعادة التأكيد المؤسسي، يهدف إلى إضفاء الشرعية على دور مجلس النواب وسط التشرذم المستمر.

يكشف تحليل خطاب عقيلة صالح في نوفمبر 2025 إلى نوابه عن رئاسة عالقة بين المثل العليا للتعددية المؤسسية وحقائق الانقسام الوظيفي. في حين أن الهيكل الرسمي لرئاسة مجلس النواب مصمم لتجسيد القيادة الجماعية والتمثيل الشامل، إلا أن عملها العملي قد تشكل من خلال الغموض القانوني، والاستقطاب السياسي، وإضفاء الطابع الشخصي على السلطة.

يرمز خطاب صالح إلى أزمة هيكلية أوسع نطاقا في ممارسة السلطة داخل الرئاسة البرلمانية. وبدلا من حل التوترات الكامنة، أدى تأكيد السلطة المركزية في مواجهة الانقسام إلى تعميق انعدام الثقة وتعزيز أنماط التنافس. كانت العواقب على الأداء التشريعي والشرعية المؤسسية عميقة، مما ساهم في أزمة الحكم الأوسع نطاقا في الفترة الانتقالية في ليبيا.

وتشير التجربة المقارنة إلى أن الحل لا يكمن في التخلي عن التعددية، بل في إضفاء الطابع المؤسسي عليها من خلال قواعد واضحة، وتسوية النزاعات بفعالية، وتنمية المعايير التعاونية. من دون مثل هذه الإصلاحات، من المرجح أن تظل رئاسة مجلس النواب الليبي موقعا للتنافس والخلل الوظيفي، مما يعيق آفاق الحكم المستقر والفعال.

الآثار المترتبة على التعددية المؤسسية والتقسيم الوظيفي

يوضح خطاب صالح الخط الرفيع بين القيادة الضرورية وقمع التعددية المؤسسية. في حين أن مخاوفه بشأن التجزئة ليست بلا أساس- بالنظر إلى تاريخ الانقسام داخل مجلس النواب- فإن الطريقة التي يؤكد بها السلطة تخاطر بترسيخ نموذج للحكم الشخصي وتآكل التعددية ذاتها التي صممت الرئاسة لدعمها (باك، 2021).

إن رد النواب على الخطاب، الذي تضمن تصريحات عامة تدافع عن حقهم في المشاركة في صنع القرار وتمثيل مجلس النواب، يسلط الضوء على التوتر الذي لم يتم حله بين القيادة الجماعية والانقسام الوظيفي. بدلا من حل الصراع، يبدو أن الخطاب قد عمق انعدام الثقة وعزز نمط التنافس الدوري داخل الرئاسة (Wehrey ، 2019).

وفي ذلك يقول عقيلة صالح صراحة: "التعدد في إصدار التعليمات يؤدي إلى الخلط في المهام ويسبب الفوضى". هذا التصريح يكشف أنّ النائبين أصدرا تعليمات خارج نطاق التفويض القانوني. وجود أكثر من مركز قرار فعلي داخل الرئاسة عن طريق ممارسة صلاحيات تنفيذية إجرائية.

أثره البنيوي: إضعاف مبدأ وحدة الرئاسة الذي يقوم عليه تصميم القانون رقم 4. وتعدد قنوات الاتصال الخارجي عقيلة ينتقد مخاطبة الجهات الرسمية من قبل النائبين دون المرور به. يؤكد: "يجب احترام التسلسل الإداري وعدم مخاطبة أي جهة إلا من خلال رئيسها". وجود قنوات اتصال "موازية" لجهات تنفيذية وشبه سيادية. هذا النمط يعكس تعددية تنفيذية غير رسمية داخل المؤسسة. فعلى مستوى تعدد الخطابات السياسية والإدارية عقيلة ينتقد "نشر مراسلات إدارية عبر وسائل التواصل". يتهم السلوك بأنه: "يشوبه أهداف تخرج عن مضمونها". حيث نشر المراسلات يشير إلى أن النائبين يخاطبان جمهورًا موازيًا (الإعلام، الشارع، مجموعات الضغط). أي وجود خطاب سياسي موازٍ للرئاسة، خارج منطق العمل الإداري البيروقراطي.

وهذا يتعارض مع نماذج القيادة التشريعية التي تتطلب "صوتًا واحدًا" في مخاطبة الحكومة والدول.

انتقال الصلاحيات فعليًا وليس فقط في حالة الغياب يعني ضمناً أن النائبين مارسا صلاحيات تُفهَم عادة على أنها صلاحيات الرئاسة (التوقيع، المراسلات، التعليمات). وبالتالي حدث "تحوّل فعلي" للصلاحيات دون غياب الرئيس، وهو ما يمثل: انزياحًا مؤسسيًا وتعددية تنفيذية داخل مكتب الرئيس ووفق القانون، الرئاسة أحادية الصوت، تماثل النموذج الرئاسي في الأنظمة التشريعية لكن الممارسة كشفت عن عجز البنية عن امتصاص التعددية داخل الرئاسة نتجت عنه.

1. غموض تفسيري في الصلاحيات رغم وضوح النص، إلا أن التطبيق يسمح بتجاوزات.
2. النصوص تحدد "من يوقع" لكنها لا تنظّم "من يصدر تعليمات فنية" أو "من ينسق إداريًا".
3. الانقسام السياسي الأوسع داخل البلاد النائبان يمثلان شبكات سياسية مختلفة، مما ينعكس في المكتب الرئاسي.
4. ضعف نظم الضبط المؤسسي داخليًا لا وجود لآليات: مراقبة داخلية، أو تدقيق إداري، أو مجلس قيادة مصغّر ينظم القرارات. على مستوى التعددية داخل رئاسة مجلس النواب كان من المفترض أن يكون منخفضًا وفق التصميم الإعلان الدستوري.

الأثر: تشتت القيادة التشريعية. تضارب الرسائل السياسية. ضعف الشرعية الخارجية في مخاطبة الحكومات والبعثات. وخلق "شرعيات إدارية صغيرة" تعزيز الصراع الشخصي على حساب التوجه المؤسسي.

تفسير الحالة عبر نموذج التعددية المؤسسية وفق نموذج Institutional Pluralism:

1. المؤسسة التي تتعدد داخلها مراكز السلطة دون ضوابط.
2. تنتج خيارات غير متناسقة.
3. وتولد صراعات تنظيمية.
4. وتتحول القيادة من نمط هرمي إلى نمط فوضوي.

في هذه الحالة: التعددية غير الرسمية تقوض البنية الرسمية. وبالتالي تتحول الرئاسة من "سلطة موحدة" إلى "ثلاثة مكاتب شبه مستقلة". يبدو خطاب رئيس مجلس النواب ظاهريًا كأنه تنبيه إداري، لكنه في جوهره إعلان أزمة بنيوية في قلب رئاسة البرلمان. وتؤكد أن: التعددية داخل الرئاسة ليست ظاهرة عابرة، بل هي نمط مؤسسي ناتج من هشاشة القواعد وضعف الضبط وارتفاع التسييس. وبالتالي، فإن التفسير البنيوي- الإمبيريقي يضعنا أمام حقيقة أن مجلس النواب يعاني من "ازدواجية قيادة" leadership duality تمثل تهديدًا مباشرًا لوحدة القرار التشريعي في ليبيا.

تحليل: الأزمة الهيكلية في ممارسة السلطة

جذور الانقسام: الغموض القانوني والاستقطاب السياسي

الأزمة التي كشفها خطاب صالح هي أعراض لقضايا هيكلية أعمق داخل رئاسة مجلس النواب. أدى عدم وجود مبادئ توجيهية دستورية أو داخلية واضحة فيما يتعلق بتقسيم المهام إلى خلق بيئة متساهلة للمطالبات المتنافسة على السلطة. وقد تفاقم هذا الغموض القانوني بسبب الاستقطاب السياسي المستمر، حيث انحاز الفصائل المختلفة داخل مجلس النواب إلى الحكومات المتنافسة، مما أدى إلى تآكل إمكانية التوافق في الآراء (Megerisi، 2020).

والنتيجة هي رئاسة تتأرجح بين لحظات الوحدة القسرية- عادة تحت تهديد الأزمة الخارجية - وفترات الانقسام المفتوح، حيث يتبع رئيس مجلس النواب والنواب أجندات متباينة. في هذا السياق، لا يخدم العنوان كحل للصراع بقدر ما هو تأكيد على الهيمنة المؤقتة داخل مؤسسة غير مستقرة هيكليا (Toaldo ، 2018).

حدود التعددية: من الاندماج إلى التجزئة

في حين أن التعددية تهدف نظريا إلى تعزيز الإدماج والتوازن، والاقرار بالتنوع وقبوله والعمل على تحويل الخلافات السلبية التي تشل حركة المجتمع إلى تمايزات إيجابية وبناءة تجعل من كل عنصر يكمل الاخر ليتسني التماسك والوحدة ونهوض المجتمع، إلا أن التجربة الليبية تظهر تعرضها للانحطاط وإلى تجزئة في غياب معايير مؤسسية قوية وآليات لتسوية المنازعات وأصبح الهيكل التعددي لرئاسة مجلس النواب، من الناحية العملية، ساحة معركة للمصالح الشخصية والسياسية المتنافسة، مع حافز ضئيل للتسوية أو اتخاذ القرارات الجماعية.

تعكس محاولات صالح لتقليص أدوار النواب اتجاها أوسع نحو إضفاء الطابع الشخصي على السلطة، حيث يتم الاحتفاظ بالأشكال المؤسساتية ولكن يتم إفراغ مضمونها الجوهري. هذه الديناميكية ليست فريدة من نوعها في ليبيا، ولكنها سمة مشتركة لبرلمانات ما بعد الصراع حيث تكون القيادة متنازع عليها والذاكرة المؤسسية ضعيفة.

العواقب المؤسسية: الشلل وأزمة الشرعية

كان للانقسام المستمر داخل الرئاسة عواقب ملموسة على عمل مجلس النواب، وقد أعاقت الخلافات حول جدولة الجلسات وشرعيتها، والاعتراف بالتعيينات الحكومية، والقدرة على ممارسة الرقابة الفعالة (باك، 2021). لقد عانى التصور العام لمجلس النواب، حيث ينظر المواطنون والجهات الفاعلة الخارجية إلى المؤسسة على أنها ممزقة بسبب المنافسات الشخصية وغير قادرة على العمل المتماسك (Wehrey ، 2019).

علاوة على ذلك، أدى التذرع المتكرر بالحجج القانونية والإجرائية من قبل كلا الجانبين إلى تآكل شرعية المؤسسة، حيث ينظر إلى القواعد على أنها أدوات للمنفعة الشخصية بدلا من كونها أطر محايدة للحوكمة الجماعية (فيتزجيرالد، 2021). وقد ساهم ذلك في أزمة شرعية أوسع داخل النظام السياسي الليبي، حيث يشك المواطنون بشكل متزايد في قدرة مؤسسات الدولة على تحقيق الاستقرار أو تمثيل مصالحهم (Megerisi، 2020).

وجهات نظر مقارنة: دروس من البرلمانات الانتقالية الأخرى

يشير التحليل المقارن إلى أن ترتيبات تقاسم السلطة وتقسيم الوظائف داخل الرئاسات التشريعية يمكن أن تكون فعالة في إدارة التنوع ومنع هيمنة جهة فاعلة واحدة، ولكن فقط عندما تكون مدعومة بقواعد واضحة وثقافة تعاون. في حالة انتقال جنوب إفريقيا، على سبيل المثال، في تقاسم السلطة وتقسيم المهام في حالات ما بعد الصراع كان إنشاء مناصب نواب رئيس مصحوبة ببروتوكولات صريحة لتدوير القيادة وحل النزاعات، مما ساهم في استقرار المؤسسة البرلمانية. في المقابل، شهدت البيئات التي تكون فيها الأطر القانونية غامضة أو متنازع عليها - مثل البوسنة أو العراق- أنماطا مماثلة من التخصيص والتنافس والشلل المؤسسي كما شوهدت في ليبيا اليوم ويبدو أن المتغير الرئيسي ليس الهيكل الرسمي للقيادة التعددية، بل وجود آليات وساطة فعالة والتزام مشترك بالمعايير المؤسسية.

مخاطر القيادة الشخصية

تظهر الحالة الليبية مخاطر الاعتماد على القيادة الشخصية لحل الغموض الهيكلي. في حين أن القيادة القوية يمكن أن توفر استقرارا مؤقتا، إلا أنها غالبا ما تفعل ذلك على حساب التطوير المؤسسي وتنمية التعددية. بمرور الوقت، يرسخ هذا النهج أنماط التنافس ويضعف قدرة المؤسسة على التكيف أو الاستجابة للتحديات الجديدة.

الآثار المترتبة على الإصلاح المؤسسي

لكي تؤدي رئاسة مجلس النواب وظيفتها المنشودة كموقع للقيادة الشاملة والفعالة، هناك حاجة إلى التوضيح القانوني للأدوار وتطوير ثقافة التعاون. قد يشمل ذلك مراجعة اللوائح الداخلية لتحديد اختصاصات وحدود رئيس مجلس النواب والنواب، ووضع إجراءات رسمية لتسوية المنازعات، وتعزيز ممارسات صنع القرار الجماعي (الفاسي، 2018). وفي غياب مثل هذه الإصلاحات، فإن الرئاسة تخاطر بالبقاء مصدرا لعدم الاستقرار بدلا من أن تكون أساسا للشرعية البرلمانية.

الحجج المضادة ووجهات النظر البديلة

ضرورة القيادة القوية في الأزمات يجادل بعض المحللين بأن مركزية السلطة في يد المتحدث هي استجابة عملية للتحديات غير العادية التي تواجه ليبيا، بما في ذلك الصراع المستمر والتدخل الخارجي والتشرذم المؤسسي (بادي، 2022). ومن هذا المنظور، فإن التعددية المفرطة تهدد بالشلل وعدم الاتساق في وقت تتطلب فيه قيادة حاسمة. من وجهة النظر هذه، فإن خطاب صالح، هو محاولة لإعادة تأكيد النظام والوحدة في مواجهة قوى الطرد المركزي. ومع ذلك، في حين أن الحاجة إلى قيادة فعالة لا يمكن إنكارها، تشير الأدلة إلى أن المركزية دون أن التطوير المؤسسي المصاحب تؤجل الصراع وتعمق انعدام الثقة. علاوة على ذلك، فإن اللجوء المتكرر إلى السلطة الشخصية لم يمنع، وربما أدى في الواقع إلى تفاقم، دورات الانقسام داخل رئاسة مجلس النواب.

الاستنتاجات

1. من خلال النظر في موقع مجلس النواب الليبي ومن خلال تطبيق الإطار النظري هو أن الهياكل الرسمية قوية من الناحية القانونية: هناك نظام داخلي، لجان تشريعية، صلاحيات واضحة. لكن القوة البنيوية وحدها لا تضمن فاعلية: الصراعات السياسية، التداخل المؤسسي، ضعف التنسيق، ومشاكل الشرعية كلها تشكل تحديات كبيرة.
2. كما أن التعددية المؤسسية (اللجان، الرئاسة البرلمانية) تمنح مرونة وقدرة على التكيف، لكنها في الوقت نفسه تسبب غموضًا وتنافسًا على السلطة.
3. نظرية الوكيل-الرئيسي تفسّر بعض التوترات: نواب قد يفوضون سلطة لرئيس المجلس، لكن قد لا يكون هناك آليات رقابية كافية، مما يؤدي إلى انحراف مصالح الوكيل.
4. من منظور الحوكمة الداخلية، هناك بعض الممارسات الإيجابية (اجتماعات مع جهات تنفيذية، متابعة مؤسسية)، لكن التنسيق غالبًا ما يفتقر إلى الثبات، خاصة في ظل الانقسامات المؤسسية.
5. الشرعية (إجرائية ومخرجات) هي نقطة ضعف حقيقية: بدون قبول واسع لقرارات المجلس، سواء من النواب أنفسهم أو من مؤسسات أخرى، فإن دوره التشريعي قد يكون مهددًا من الداخل والخارج.
6. غالباً ما تدور دراسة المؤسسات التشريعية في سياقات ما بعد الصراع والانتقالية حول التوتر بين القواعد الرسمية والممارسات غير الرسمية. التعددية المؤسسية- حيث تتقاسم العديد من الجهات الفاعلة السلطة أو تتنافس فيها في إطار مؤسسي واحد - هي سيف ذو حدين. من ناحية، يمكن أن تعزز الشمولية والضوابط والتوازنات. من ناحية أخرى، قد ينتج عنه تجزئة وعدم كفاءة وتنافس على الشرعية (Badi، 2021).
7. كما هو الحال في السياق الليبي، تتمحور رئاسة مجلس النواب رسميا حول رئيس مجلس النواب ونائبين. من الناحية النظرية، تم تصميم هذا الهيكل الثلاثي لتوزيع السلطة وتشجيع التشاور وعكس النسيج الاجتماعي التعددي في ليبيا. ومع ذلك، فإن التطبيق العملي لهذا الهيكل يتأثر بشدة بالتحالفات السياسية والانقسامات الإقليمية والديناميكيات الأوسع للمرحلة الانتقالية. ونتيجة لذلك، غالبا ما تتحول التعددية المقصودة إلى انقسام وظيفي، إلى عددية حيث يعمل النواب ورئيس مجلس النواب كمراكز قوة متنافسة بدلا من مكونات قيادة متماسكة.

المصادر

أولاً: الكتب

1. بادي، إ. (2021). السلطة المجزأة: الأزمة التشريعية في ليبيا. طرابلس: المركز الليبي لدراسات السياسات.

2. إلجاره، م. (2022). المؤسسات السياسية الليبية في مرحلة انتقالية: التحديات والآفاق. مجلة السياسة في شمال أفريقيا، 8(2)، 145–167.

3. خليفة، س. (2023). الصراع على السلطة: القيادة البرلمانية والإصلاح المؤسسي في ليبيا. مراجعة شؤون البحر الأبيض المتوسط، 12(1)، 77–101.

4. شقّاف، ع. م. م. (2020 تقريبًا). الطبيعة القانونية لمجلس النواب الليبي وفق انتخابات 2014. مجلة الحق، جامعة الزيتونة – ليبيا.

5. مجهول المؤلف. (2022). تفشي ظاهرة الفساد وإشكالية الانقسام السياسي في ليبيا. مجلة جامعة سبها للدراسات.

6. غير مذكور. (—). دور الإدارة البرلمانية الليبية في مجلس النواب. Agora Parliamentary Development Initiative.

7. أندرسون، ل. (2016) "الشرعية والشرعية في العالم العربي: سياسة القانون وقانون السياسة"، قانون وحوكمة الشرق الأوسط، 8(2-3)، ص 215-232.

8. بادي، إلياس. (2022) "مؤسسات ليبيا المجزأة: السلطة والشرعية وسياسات التنافس"، مجلة دراسات شمال أفريقيا، 27(5)، ص 823-845.

9. دال ، ر. (1971) تعددية: المشاركة والمعارضة. نيو هافن: مطبعة جامعة ييل.

10. الفاسي، نادية. (2018) "القيادة البرلمانية في مجتمعات ما بعد الصراع: الهيكل والوظيفة والخلل"، الدراسات التشريعية المقارنة، 14(3)، ص 291-312.

11. الجارح، محمد. (2017) "مجلس النواب الليبي: تشريح الهيئة التشريعية المنقسمة"، سياسة الشرق الأوسط، 24(2)، ص 119-129.

12. فيتزجيرالد، م. (2021) "شخصنة السلطة وأزمة المؤسسات البرلمانية في ليبيا"، سياسة البحر الأبيض المتوسط، 26(2)، ص 270-287.

13. ليجفارت، أ. (1999) أنماط الديمقراطية: أشكال الحكومة وأدائها في ستة وثلاثين بلدا. نيو هافن: مطبعة جامعة ييل.

14. المجريسي، طارق "مسارات ليبيا إلى الانتعاش المؤسسي"، موجز سياسة المجلس الأوروبي للعلاقات الخارجية، سبتمبر، 2020، ص 1–15.

15. Norton, P. (2005). Parliamentary leadership: Roles, functions, and styles. Parliamentary Affairs, 58(1), 138–150.

16. باك، ج. (2021) "الأزمة التشريعية الليبية: الجهات الفاعلة والمصالح وحدود الوساطة"، تقرير شمال أفريقيا، 32، ص 1.

17. توالدو، م. (2018) "الانتقال السياسي في ليبيا: دور المؤسسات ومشكلة الشرعية"، الشؤون الدولية، 94(2)، ص 329-346.

18. Wehrey، F. (2019) "البيت المنقسم: أزمة البرلمان الليبي"، تقرير مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، أغسطس، ص 1-27.

19. Yin, R. K. (2018). Case study research and applications: Design and methods (6th ed.). SAGE Publications.

20. الدباس، ع. م. (2008). السلطة التشريعية وضمانات استقلالها. عمّان: المكتبة الوطنية.

21. معوض، جلال. (2006). مفهوم التعددية السياسية. اسم المجلة، العدد (المجلد)، ص ص 81–97.

22. عبد الخالق، نيفين. (2008). "الأبعاد السياسية لمفهوم التعددية السياسية". ....، ص ص XXX–XXX. مكان النشر: دار النشر.

23. بادي، إ. (2021). السلطة المجزأة: الأزمة التشريعية في ليبيا. طرابلس: المركز الليبي لدراسات السياسات.

24. بادي، إ. (2021). السلطة المجزأة: الأزمة التشريعية في ليبيا. طرابلس: المركز الليبي لدراسات السياسات.

25.إلجاره، م. (2022). المؤسسات السياسية الليبية في مرحلة انتقالية: التحديات والآفاق. مجلة السياسة في شمال أفريقيا، 8(2)، 145–167.

26. خليفة، س. (2023). الصراع على السلطة: القيادة البرلمانية والإصلاح المؤسسي في ليبيا. مراجعة شؤون البحر الأبيض المتوسط، 12(1)، 77–101.

27. شقّاف، ع. م. م. (2020 تقريبًا). الطبيعة القانونية لمجلس النواب الليبي وفق انتخابات 2014. مجلة الحق، جامعة الزيتونة – ليبيا.

28. مجهول المؤلف. (2022). تفشي ظاهرة الفساد وإشكالية الانقسام السياسي في ليبيا. مجلة جامعة سبها للدراسات.

29. غير مذكور. (—). دور الإدارة البرلمانية الليبية في مجلس النواب. Agora Parliamentary Development Initiative.

30. تقارير عربية ودولية باللغة العربية:

31.7. الإسكوا (UN ESCWA). (2021). نحو بناء دولة المؤسسات في ليبيا: رؤية حقوقية وتنموية. بيروت: الأمم المتحدة.

ثانياً: دراسات

1. عزيزة محمد مسعود شقّاف، "الطبيعة القانونية لمجلس النواب الليبي وفق انتخابات 2014 م". يدرس هذا البحث التشكيل القانوني للبرلمان، والصلاحيات التشريعية، وكيف انعكس ذلك على إدارة الجلسات. al-haqjournal.ly+1

2. بحث بعنوان "تفشي ظاهرة الفساد وإشكالية الانقسام السياسي في ليبيا على الرابط التالي:. جامعة سبها | Sebha University

3. ورقة "دور الإدارة البرلمانية الليبية في مجلس النواب" من موقع Agora، تتناول البنية الإدارية داخل البرلمان، ودور الديوان البرلماني، على الرابط التالي . agora-parl.org

ثالثاً: تقارير منظمات دولية

1. ورقة من UN ESCWA بعنوان "بناء دولة المؤسسات في ليبيا" تتناول الانقسام المؤسسي كأحد التحديات الكبرى لبناء مؤسسات موحدة ومستقرة. UNESCWA

2. تقرير من Friedrich-Ebert-Stiftung بعنوان "Libya's stalled political process: Options for the way forward". يقدم تحليلاً للوضع السياسي الراهن، بما في ذلك الأزمة التشريعية وصراع السلطة. library.fes.de

3. تقرير PeaceRep بعنوان "Fragmentation of Peacemaking in Libya". يتناول كيفية تجزؤ الجهود السياسية، بما في ذلك دور البرلمانات ومؤسسات التشريع. PeaceRep

رابعاً: مقالات تحليلية دولية

1. "Libya trapped in a cycle of political crisis"، Federica Saini Fasanotti. تحليل لأسباب استمرار الانقسام في المؤسسات الليبية. GIS Reports

2. تحليل من Carnegie Endowment بعنوان "Libya's Political Stalemate". يدور حول الصراعات السياسية المستمرة داخل المؤسسات السياسية بعد 2011، ويسلط الضوء على البنية البرلمانية. carnegieendowment.org

3. تحليل من Real Instituto Elcano بعنوان "Relapsing into deadlock: Libya's recurring government splits and international recognition dilemmas". يناقش الانقسامات المتكررة بين الحكومات، وكيف يؤثر التشريع البرلماني على شرعية الدولة. Real Instituto Elcano.

خامساً: أبحاث قانونية

1. ورقة في مجلة البحوث القانونية – جامعة مصراتة (عدد خاص 2023) تدرس القوانين الانتخابية والصلاحيات التشريعية في ليبيا. jlr.misuratau.edu.ly

2. النظام البرلماني في مسودة الدستور الليبي لسنة 2017، تُظهر كيف كان متوقعًا تنظيم العلاقات التشريعية والتنفيذية وقت إعداد المسودة. meu.edu.jo

3. "The Deep Roots of Libya's Security Fragmentation"، JLR Perroux. هذا بحث أكاديمي يربط بين هشاشة البنية الأمنية وتجزّؤ السلطة، وهو مرتبط جدًا بكيفية توزيع السلطة التشريعية والتنفيذية. jstor.org

4. تحليل من CFR (Council on Foreign Relations) بعنوان "Libya: Disconnect and Fragmentation". يناقش كيف انشطر النظام السياسي الليبي عبر مؤسسات متعددة ومتنازعة. Council on Foreign Relations

المصادر الأجنبية

1. Friedrich-Ebert-Stiftung. (2022). Libya's Stalled Political Process: Options for the Way Forward.

2. PeaceRep – University of Edinburgh. (2022). Fragmentation of Peacemaking in Libya

3. Saini Fasanotti, F. (2024). Libya Trapped in a Cycle of Political Crisis. GIS Reports Online

4. Carnegie Endowment for International Peace. (2016). Libya's Political Stalemate.

5. Real Instituto Elcano. (2023). Libya's Recurring Government Splits and International Recognition Dilemmas.

6. Perroux, J. L. R. (2017). The Deep Roots of Libya's Security Fragmentation. JSTOR.

7. Council on Foreign Relations (CFR). (2020). Libya: Disconnect and Fragmentation.