



# The Governance Programme



THE AGA KHAN UNIVERSITY  
(International) in the United Kingdom  
Institute for the Study of Muslim Civilisations

ورقة موقف بحثية - قدمها الباحث ضمن مسلسل حوارات برنامج "معهد دراسة الحضارات المسلمة" ISMC عن موضوع الحكم لعام 2017

يرجى عدم نشره قبل الحصول على موافقة المؤلف المسبقة

## صياغة الدستور في زمن الثورة: التجربة الليبية

أندرو أراتو

الكلية الجديدة للبحوث الاجتماعية، نيويورك

يسعدني كثيراً المساهمة في هذه الهيئة، والتعليق على ورقة البروفسور سليمان إبراهيم الرائعة، التي أقترح هنا ما تضمنته من حقائق مُقنعة، وبالتأكيد فأنا دُعيت للمساهمة لا لأنني خبير بليبيا، لكن كشخص قادر على جلب تجربة مقارنة أوسع للموضوع.<sup>(1)</sup>

أود أن أبدأ بمقارنة ما يسمى بثورات 1989 مع الثورات العربية لعام 2011. ففي رأيي، كانت الأولى، على الرغم من التسمية الدولية لها، إضافة إلى عملية انتقال السلطة في جنوب أفريقيا، عمليات ما بعد الفترة الثورية، تستند إلى استمرار قانونية، ومفاوضات شاملة، وأشكال من الديمقراطية متعددة المراحل في صياغة الدستور. فخلافاً للجمعيات التأسيسية ذات السيادة، تكون الطاولة المستديرة هي الأداة التي بفضلها تتم صياغة الدستور، مع الأخذ بنظر الاعتبار الاتفاق النهائي الذي توصلت إليه القوى السياسية المتعارضة سابقاً في المجتمع. أنا أشير إلى عمليات صياغة الدستور باعتبارها ما بعد سيادية حيث لا يوجد في أي مرحلة من صياغة الدستور أي هيئة، أو حركة، أو مؤسسة أو زعيم يدعون بأنهم يمثلون وحدهم إرادة شعب ذي سيادة. وعلى العكس من ذلك، حاولت حكومات مؤقتة، عام 2011، وجمعيات تأسيسية في بعض البلدان، التحدث لوحدها باسم الشعب ككل. وكانت هناك ثورات حقيقية تشمل عصياناً على القوانين، وأشكالاً كلاسيكية من السلطة المزدوجة سبق أن مارسها طلاب ومشاركون في الثورة الروسية قبل مائة سنة. وكما توقعت، استناداً إلى التجارب التاريخية (إضافة إلى كتاب حنا أرندت: "حول الثورة") فإن تلك الثورات نجحت في القيام بمبادرات تحررية، لكنها واجهت صعوبات في صياغة دساتير ديمقراطية. وحتى الآن، لم ينجح أي بلد في مسعى كهذا عدا تونس. وفي مكان آخر، كمصر، فقد جرت محاولتان غير ديمقراطيتين ترتب عليهما ظهور دستورين ناقصين. أما في سوريا، واليمن وليبيا، فكانت النتيجة الرئيسة حتى الآن حروباً أهلية متواصلة من دون أن يكون هناك أي تعزيز لصياغة دستور جديد.

مع ذلك، ووفقاً لأطروحتي الأولى هذه، فإن ثورات عام 2011 وقعت ضمن سياق تاريخي دولي محدد بالإنجازات المعيارية للفترة ما بعد الثورية، خلال المرحلة السابقة للتحويلات. وهذا يعني حتى محاولة القيام بالثورات لاستيراد وزرع عناصر وخصائص نموذج ما بعد ثوري. وقد جرى هذا بشكل جيد في تونس، حيث وضعت مفاوضات واتفاقات مبكرة القوى الثورية والإصلاحية الأساسية على طريق، غالباً، ما كان عسيراً فيه الوصول إلى اتفاق أو تسوية ما. وكانت عملية الاستيراد أقل نجاحاً في مصر بما يخص العملية نفسها وما ترتب عليها من نتائج.<sup>(2)</sup>

ظلت ليبيا وما زالت مختلفة جداً عند مقارنتها بجاريها، مصر وتونس. وأنا لا أستطيع استحضار تفاصيل الاختلاف الكثيرة ولا أحتاج إليها، عدا عن التشديد على ثلاث عناصر: الطبيعة الفريدة للنظام التسلسلي

السابق، وخاصة عدم تحقق التكامل كلياً بين المناطق الرئيسية الثلاث للبلد، والدور الدولي البليغ في نجاح القوى التي هي متنوعة أيضاً بتحقيق التحرير.

غير أنه، على الرغم من هذه الاختلافات فإن هناك عملية ثورية في ليبيا، متشابهة مع مثيلتها في تونس ومصر، فهي تتميز بتغييرات قانونية شاملة، إضافة إلى وجود هيئة ثورية وحيدة (لكنها غير موحدة) تُدعى بـ "المجلس الوطني الانتقالي". وهذه الهيئة المعيّنة بدأت عملها بالإعلان عن "الإعلان الدستوري المؤقت" في مارس (آذار) 2011 (وتمت إعادة إعلانه في أغسطس (آب) 2011)، في إطار سلطة مزدوجة أيضاً. وهذا "الإعلان" احتوى على قواعد صياغة الدستور (المادة 30) والتي تم تعديلها لاحقاً على يد هيئة منتخبة جديدة، أطلق عليها اسم "المؤتمر الوطني العام". وهذا الكيان أسس تحت نفس القواعد. وهنا أيضاً، في ليبيا، جرت محاولات هامة لاستيراد وزرع أفكار ما بعد المرحلتين الثورية أو السيادية خلال فترة صياغة دستور ثوري. وهذه هي كما يلي:

- (1) وضع الإعلان الدستوري المؤقت، الذي يعتبر أكثر تطوراً من أكثر الوثائق الثورية، تقييدات محددة حتى على السلطة التشريعية الانتقالية، وكان المسعى محاولة لتأسيس الدستورية خلال الفترة الانتقالية بحد ذاتها.
- (2) المحكمة العليا، المؤسسة الموروثة من النظام السابق، والتي تم التأكيد على استقلاليتها (أو في الحقيقة تم تأسيس استقلاليتها) من خلال "الإعلان الدستوري المؤقت" (المادة 32)، أصبحت لاحقاً دوره تنفيذ قواعد الفترة الانتقالية ضد من يسكون بالسلطة.
- (3) بما يخص التحولات ما بعد الثورية، كانت هناك محاولة لإبقاء الهيئات التأسيسية (أو بشكل أدق الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور) والهيئات التشريعية (الأول هو المؤتمر الوطني العام، ثم مجلس النواب) منفصلة ومتميزة، مع مقاومة الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور أي محاولة من الداخل للاستيلاء على كل السلطة.
- (4) حتى لو أنها ليست من البداية، فإن المفاوضات الشاملة لعبت دوراً في المساعي الهادفة للتغلب على صعوبات الفترة الانتقالية الكبرى مع بروزها.

مما يؤسف له، أن خاصيتي الفترة ما بعد السيادية في الفقرتين 2 و3 زعزت المشروع الدستوري للفقرة 1، بينما جعلت تنفيذ المشروع في الفقرة 4 صعباً جداً. لذلك، فإنه في مصر (بخلاف تونس) كان المزج بين عناصر الفترتين ما بعد الثورية وما بعد السيادية غير متجانسة ومضطربة. وبوضع خلفيات الانشقاقات والعداوات، التي شرحتها ورقة إبراهيم شرحاً جيداً، جانباً، والتي قد تكون كافية لوحدها كي تدمر العملية، فإنني أرى أن التنافر كان قائماً على خيارين سيئين على مستوى السياسات الدستورية. الأولى كانت الاختيار الذي قام به "المؤتمر الوطني العام" مجلساً ثانياً للنواب، باسم "مجلس النواب" في الوقت الذي كان هو نفسه يعيش نزاعات داخلية حادة. وأنا شخصياً أتعاطف مع القوى الليبرالية والعلمانية التي طرحت هذا المشروع، والتي نجحت في انتخاب هيئة أكثر تجانساً معها. مع ذلك، ألاحظ أن الانتخابات التي قد تحقق أغلبية لهذه القوى ليست طريقاً جيداً لحل النزاعات الجوهرية حول طبيعة الدولة التي لا تتعامل هنا فقط مع الإسلام في مواجهة العلمانية بل مع الفيدرالية أمام النماذج الوحدوية. وقد آلت النتيجة إلى تجديد السلطة المزدوجة في البلد، فهناك هيتان تشريعتان (جزء من المؤتمر الوطني العام الذي رفض بأن يُحل؛ ومجلس النواب) إضافة إلى حكومتين تستندان إليهما، هذا مع ذكر الجيوش والميليشيات العديدة التي تدعم هذا المجلس أو ذلك.

كذلك ضاعف الاختيار السيئ الثاني من تأثير الاختيار الأول. فعلى أسس تتعلق بأمر فنية (صحيحة كانت أم لا) أبطلت المحكمة العليا مفعولية انتخاب مجلس النواب وألغت بعض التعديلات التي كان مبدأ الانتخابات يقوم عليها. ربما كان هذا محاولة لمعالجة الاختيار السيئ الأول، لكن خطأين لا ينتجان صواباً. فبعد انتخابات أخرى جرت مؤخراً وما ترتب عليها من نتائج فإن مسعى الحل قد لا يكون أفضل في ليبيا عنه في مصر، حيث قامت "المحكمة الدستورية العليا" بشيء مماثل (ضد

الأغلبية الإسلامية). وبخلاف مصر، فإن المجلسين التشريعيين (والأسوأ: الحكومتين) استمررا يعملان، بشرعية أقل، وينفذان عمليات عسكرية تدميرية أحدهما ضد الآخر استناداً إلى جزأين من البلد (طرابلس في الغرب وبقرة في الشرق، مع عدة ميليشيات تتقاتل للاستيلاء على منطقة فزان، الجزء الثالث من ليبيا في الجنوب). ولم تستطع أي من هذه القوى أن تفرض هيمنتها عبر العنف على القوى الأخرى، حتى في المناطق الصغيرة ومدنها.

إنها أطروحتي الثانية المتعلقة بالاختيارين السيئين، اللذين أعادا ترسيخ ازدواجية أو تعددية السلطة، لكن هذه المرة هي بين قوى جديدة، وهذا ما جعل الحل التفاوضي الذي يمكن أن يؤيده الجميع أصعب تحققاً من حيث المبدأ. فعملية التحرير حسب مصطلحات أرندت تتطلب التغلب على القوى الموسومة بالعار والتهوية للنظام القديم، وكانت هذه المهمة سهلة بفضل الدعم الدولي. لكن عملية صياغة الدستور جلبت الآن القوى التي ساهمت بالتغيير لتواجه بعضها البعض، فيفضل مساهمتها بعملية التحرير أصبح لهذه القوى قناعة مطلقة بمشروعية ما تقوم به ومبرراً لطموحاتها. والأسوأ من ذلك، هو أن اللاعبين الدوليين دعموا هذه المرة أطرافاً مختلفة، حسب مصالحهم وقيمهم.

مع ذلك، فإنه من الصواب بذل الجهود لإجراء مفاوضات شاملة حتى لو أنها، ولسوء الحظ، في بداياتها بدلاً من أن تكون أكثر تقدماً. وقد بدأت بشكل رسمي في يوليو (تموز) 2015 أول أهم جولة مفاوضات تحت إشراف "بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا"، وتحقق فيها التوصل إلى اتفاقيات شكيرات،<sup>(3)</sup> وهذا ما جعلها تبدو ناجحة. وقد ترتب عنها ضم المجلسين التشريعيين في مشروع جديد (مجلس النواب ومجلس الدولة) وتألقت حكومة جديدة باسم "حكومة الوفاق الوطني" في يناير (كانون الثاني) 2016.

إلا أنه ولسوء الحظ، رفضت كثير من المكونات السياسية بعضها بعضاً ورفضت الاعتراف بالاتفاق الجديد، وهذا ما أدى إلى أن وجود ثلاث حكومات في ليبيا، تحارب أحداها الأخرى. ويبدو أن "الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور الليبي" هي الوحيدة التي نجت من الفوضى السياسية، حيث بقيت متميزة عن كلا المجلسين التشريعيين. ومثلما أظهرت ورقة إبراهيم فإن هذا الكيان تمكن من إنتاج عدة مشاريع، محققاً تزايداً مضطرباً في عدد الموافقين عليه، على الرغم من المقاطعات والاحتجاجات. ويبدو أن إبراهيم متفائل بحذر حول النتيجة النهائية الممكنة. لكنني لست كذلك،<sup>(4)</sup> فأنا في الحقيقة لا أظن (بعكس ظنه كما يبدو)، أن الحل يأتي من كيان معني بكتابة مشروع الدستور. ففي رأبي، أن الدستور يمكن صياغته حال الاتفاق على بنية الدولة وبعد إتمام إنشائها.

لا تعود أسباب تشاؤمي إلى مشاريع الدستور والمشاكل الكثيرة المتعلقة بها، وأقل ما يمكن قوله عنها إنها مشاريع دستور مناسبة، إلا أنه حتى لو نظم استفتاء عن أحدها، فهو يتطلب الحصول على ثلثي المساهمين في الاستفتاء. وهذه نسبة كبيرة جداً. وكيف يكون الولاء للنتيجة تحت الظروف الحالية من الفرقة والنزاع؟ أعود إلى مسألة التسلسل (في المهام). فلو أن الاتفاقيات التي تم التوصل إليها تحت إشراف الأمم المتحدة رافقتها إمكانية في تطبيقها من قبل الأمم المتحدة في مرحلة مبكرة من العملية، فإنه كان بالإمكان معالجة مشكلة بنية الدولة بشكل منفصل في مرحلة مبكرة، في حين كان الحل نوعاً من نظام فيدرالي، يستند إلى حكم ذاتي محلي دستوري مع مستوى كاف من التكامل الاقتصادي لضمان توزيع الموارد بشكل عادل، سواء آنذاك أو الآن، والآن أصبح تنفيذ ذلك أصعب من السابق. في عام 2011 كانت المسألة هي التفويض (اللامركزية)، والتي دعاها "أيه. ستينيان" و"جي. لينز"، بـ "الفيدرالية المتماسكة".<sup>(5)</sup> فتغيير كهذا لدولة موحدة سابقاً قابل للتحقق حتى مع تنازلات كبيرة للمناطق والمحافظات، لأن سلطة كبيرة تظل بيد المركز الذي لديه مؤسسات يعتمد عليها. فحالما نصل إلى مستوى من اللامركزية وسط حرب أهلية، مع ترسيخ متواصل للمؤسسات المحلية والإقليمية، تصبح مسألة إنشاء "الفيدرالية المتماسكة" ضمن مصطلحات المؤلفين. ومهمة كهذه عسيرة التحقق حتى تحت ظروف اجتماعية ولغوية ودينية وسياسية متجانسة. ففي المجتمعات المنقسمة على نفسها بقوة مثل ليبيا أصبح هذه المهمة أكثر صعوبة وتعقيداً.

هذه هي أطروحتي الثالثة والأخيرة، وإذا كانت مقنعة، فإنها تستلزم الاعتراف بها من جميع الأطراف، بمن فيهم اللاعبون الدوليون المعنيون. وفق هذه الأطروحة، ليس هناك سوى النسخة الفيدرالية الأكثر لا مركزية، التي تقدر الآن أن تعمل كصيغة لـ "التماسك والتضافر" بين القوى المتنازعة. أنا أدرك أن هناك الكثير من أنصار دولة أكثر توحداً في ليبيا، وهم حتى إذا قبلوا سابقاً بقدر من اللامركزية الحقيقية للسلطة، فإنهم لا يستطيعون تصور إمكانية العيش ضمن نظام أكثر لا مركزية مع دساتير مختلفة لكل منطقة في ليبيا، والقليل من السلطات بيد الحكومة المركزية. ولعلمهم على استعداد للقتال حتى الموت ضد حل كهذا. لكنهم على الأكثر سينتهي المطاف بهم وهم يقاتلون حتى موتهم. وفي الأخير، سيرث أولئك الناجون من الموت، على الأكثر، بلداً مقسماً إلى بلدان بدلاً من بلد واحد ذي نظام فيدرالي.

إنه لأمر خطير السعي إلى الإقناع بالاعتماد على مثال مأخوذ من حقبة إنهاء الاستعمار، لكني لا أستطيع أن أجد مثالا أفضل. خلال الثلاثينيات من القرن الماضي<sup>(6)</sup>، قدم "قانون الحكومة في الهند" (رقم 1937) توازناً عادلاً ما بين نظام الفيدرالية لكل الهند البريطانية، بما فيها الولايات ذات السيادة التي يحكمها ملوك هنود، مع ذلك، فإن العرض قوبل باستنكار من قبل الوطنيين بمن فيهم نهر، الرجل شديد الاحتراز والمتنور، معتبرين إياه محاولة استعمارية أخرى لسياسة "فرق تسد". وبعد مرور ثماني سنوات و عدد من النضالات، وبعد أن أصبح المسلمون والهندوس أكثر تبايناً وأكثر توحداً كلا على حدة، قُدِّم عرض أكثر لا مركزية، عرف باسم "خطة البعثة الحكومية" من قبل السلطة الاستعمارية الموشكة على الجلاء. وحين رُفِضَ هذا العرض أيضاً بعد قبوله أولاً، أصبح التقسيم الخيار الوحيد بشكل لم يرغب فيه أي من الطرفين. وقد خسر الجميع. والدرس بسيط، لكن اتباعه صعب لسوء الحظ، إذ حين يتعلق الأمر بالحلول الفيدرالية فإنه من المهم اختيار النسخة المناسبة، وفي الوقت المناسب. يمكن القول إن حلاً تفاوضياً للحرب الأهلية ما زال قائماً في ليبيا، وخصوصاً تحت التأثير الدولي، وإشرافه وربما بتطبيق الحل من قبل الأمم المتحدة. غير أنه، سيكون مستنقداً لا لمساهمة أكبر من تحت، بل على الاتفاق ما بين أشد النخب المهمة في المجتمع. نعم، فيدرالية لا مركزية مع توزيع اقتصادي عادل أمر ممكن. إنها مهمة الليبيين أن يقتنعوا أحدهم الآخر بالنسخة التي يرون أنهم قادرون على العيش وفقها معاً، حتى لو أنها ليست أفضل الخيارات. ففي وضع كهذا، ينتج السعي إلى الحصول على أفضل حل عكس ما يتوخاه الناس، الا وهو استمرار الحرب الأهلية، وحين يتعب المقاتلون، يصبح التقسيم ما بين الكيانات، التي على الأغلب، ستعزز فيها أشكال استبدادية قائمة على القوة العسكرية.

(1) كُتِبَتْ عن السياسة الدستورية في أوروبا الوسطى، وجنوب أفريقيا، والعراق، وفي الفترة الأخيرة عن أمريكا اللاتينية، وعن بلدين عربيين جارين

الليبي، هما مصر وتونس. راجع (2000) Civil Society, Constitution and Legitimacy، راجع (2006) Occupation، و (2017) Adventure of the Constituent Power.

(2) راجع 4 chapter Adventures

(3) <https://unsmil.unmissions.org/sites/default/Libyan> Political Agreement 2 July 15.pdf

(4) تقرير دقيق عن مشروع دستور سابق، لمفوضية القانونيين الدولية:

[http://icj.wengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/12/Libya-Draft-Constitution-Flaws-Defecencies-](http://icj.wengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/12/Libya-Draft-Constitution-Flaws-Defecencies-Publications-Reports-2015-ENG.pdf)

[Publications-Reports-2015-ENG.pdf](http://icj.wengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/12/Libya-Draft-Constitution-Flaws-Defecencies-Publications-Reports-2015-ENG.pdf)

(5) Stepan, Alfred, Juan J.Linz, and Yogendra Yadav. Crafting state-nations: India and other multinational

democracies. JHU Press, 2011.

(6) كان بإمكانني إدخال أيرلندا وفلسطين تحت الانتداب ل طرح نفس النقطة. برأيي، كان بإمكان الفيدرالية أن تكون الحل في كلتا الحالتين، وبدلاً من ذلك

وقع تقسيمين فاشلين للبلدين.