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 الحوكمة لعام 2017*

يرجى عدم نشره قبل الحصول على موافقة المؤلف المسبقة

صناعة الدستور في ليبيا ما بعد القذافي

سليمان إبراهيم

جامعة بنغازي، ليبيا / معهد فان فولنهوفن، جامعة لايدن

بعد مرور أكثر من ثلاث سنوات على انتخابها، أعلنت "الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور" يوم 29 يوليو (تموز) 2017 نصّ مشروعها النهائي. وقد حضر الجلسة 44 عضواً من بين أعضاء الهيئة البالغ عددهم 58، ولم يصوّت ضد المشروع إلاّ واحد. كان هناك رافضون آخرون لكنهم قاطعوا الجلسة. بعد ذلك، أرسلت "الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور" نص المشروع إلى "مجلس النواب" كي تضع قانونا ينظم الاستفتاء العام المطلوب للمصادقة على المشروع. وإذا صوَّتَ ثلثا الناخبين لصالحه فإن المشروع يصبح دستور ليبيا الدائم؛ وهذا سيكون معلما لنهاية الفترة الانتقالية ما بعد حكم القذافي. مع ذلك، فإن العملية منذ الإعلان عن المشروع لم تكن خالية من المصاعب، فأعضاء الهيئة الرافضون للمشروع تحدوا قرار تبنيه، وحصلوا على قرار من المحكمة بوقف تنفيذ هذا القرار، وبهذا يكونون قد أوقفوا عملية سن قانون الاستفتاء العام . وقد واجه المشروع استقبالا سلبيا واسعا، خصوصا من الفصائل الإقليمية، والأثنية والدينية. وهذا ما جعل احتمال المصادقة على مشروع الدستور ضئيلاً. وفي الحقيقة، فإن من الممكن تقصي أسباب التشاؤم من صياغة دستور لليبيا إلى تاريخ ولادة "الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور".

في البداية، حدَّدَ "الإعلان الدستوري" الذي أصدره "المؤتمر الانتقالي الوطني" عام 2011 ، "الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور" باعتبارها كيانا يعين أفراده من قبل "المؤتمر الوطني العام" الذي سيعقب "المؤتمر الانتقالي الوطني". كذلك، فإن "المؤتمر الوطني العام" كان سيراجع ويصادق على المشروع قبل طرحه في استفتاء عام يتضمن إحدى الإجابتين: "نعم" أو "لا". إلا أنه، وردا على المطالب بالمساواة في صياغة الدستور بين الأقاليم التاريخية الثلاث في ليبيا: "طرابلس (الغرب): الأفقر في الموارد الطبيعية والأكثر كثافة في عدد السكان، وبرقة (الشرق): الأغنى في الموارد الطبيعية، وفزان (الجنوب)، فقد أجري تعديل على تشكيل "الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور" لتصبح جسماً يضم 60 عضوا من كل من هذه الأقاليم الثلاث. وكان على "المؤتمر الوطني العام" أن يختار هو أيضا هؤلاء الأعضاء. غير أنه، وخوفا من أن يكون "المؤتمر الوطني العام" تحت هيمنة أعضاء من إقليم طرابلس لا يحبذون الفيدرالية، نجح الفيدراليون من إقليم برقة بالضغط على "المؤتمر المؤتمر الانتقالي الوطني" كي يعدّل "الإعلان" بحيث يتم انتخاب "الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور" مباشرة من قِبَل

الشعب الليبي، وألا يكون لـ "المؤتمر الوطني العام" أي تأثير على عملية صياغة الدستور عدا عن إصدار قانون خاص بالاستفتاء العام.

وقد شابت عملية انتخاب أعضاء "الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور" بعض المشاكل، إذ شهدت الانتخابات حضورا منخفضا للناخبين، إذ لم يذهب إلى صناديق الاقتراع إلا 45% من الناخبين المسجلين، وهذا يعني أن نسبة التصويت الحقيقية كانت أقل من 14% ممن لهم الحق بالتصويت، وأقل من 10% من عدد سكان ليبيا قاطبة. وهذا ما أثار تساؤلات عما إذا كانت "الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور" تحوز شرعية وضع دستور للبلد بأكمله. كذلك، وتعبيرا عن عدم الرضا من قبل بعض الاثنيات، قاطعت الأقلية الأمازيغية الانتخابات. وقد طلب ممثلوها بمقاعد تعكس نسبتهم بين عدد السكان، وآلية تقوم على الإجماع في اتخاذ القرارات ذات الصلة بقضايا معينة مثل اسم الدولة، وهويتها والحقوق اللغوية. وتسببت مقاطعتهم في شغورمقعدين. كذلك كان هناك مؤشر أخر على حالة الانقسام، يستند هذه المرة على قناعات دينية، فبعض الجماعات الإسلاموية المتطرفة في مدينة درنة، منعت الناس من التصويت. فالبنسبة إليهم، تُعتبر الديمقراطية ككل مفهوماً غير إسلامي.

من بين أكثر التحديات الصعبة التي واجهتها "الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور" في أداء المهام المناط بها، كان بناء التوافق. فهذا الكيان المنتخَب مثَّل كتلا مختلفة من المجتمع الليبي، الذي أصبح الآن متوزع الأقطاب ومنقسماً بعمق على قضايا تعتبر جوهرية للدستور المنوي صياغته، بما فيها، على سبيل المثال، الحكم المحلي، والنظام السياسي، والعدالة الانتقالية ودور الدين. لذلك، فإنه لم يلقَ أي مشروع دستور تأييدا واسعا ضمن أعضاء "الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور"، وفي عام 2014 كانت الهيئة منقسمة إلى ثماني لجان تعالج كل منها ثيمة محددة، فعلى سبيل المثال، هناك نظام الحكم، والسلطة القضائية والحقوق والحريات الأولية. ولم تكن هناك آلية واضحة للتنسيق ما بين هذه اللجان المختلفة، وكانت النتائج النهائية التي توصلت إليها منفصلة عن بعضها البعض والفصول التي كتبتها متعارضة أحيانا في ما بينها. ولحل هذه المشكلة، بادرت "الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور" إلى تشكيل "لجنة العمل" في يونيو (حزيران) 2015 من بين أعضائها: أربعة أعضاء من كل من الأقاليم الثلاث. وكان على هذه اللجنة مراجعة الفصول التي كتبتها اللجان الثماني هذه، وتشخيص المواد التي عليها إجماع، واقتراح مواد بديلة لتلك التي تثير جدلا ما. ولأنهما غير ممثلين في هذه اللجنة، فإن ممثلي التبو والطوارق قاطعوها، مما أثّر سلبيا على مبدأ تمثيل الجميع ولمّ شملهم الذي سعت "الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور" إلى تحقيقه. وفوق كل ذلك، قاطع 11 عضوا في "الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور" من الإقليم الغربي الهيئة بسبب ما أسموه محاصصة مناطقية طبعت عمل الهيئة.

أنتجت "لجنة العمل" مشروعها الأول في أكتوبر (تشرين الأول) 2015. واختارت دورا قويا للشريعة باعتبارها مصدرا للتشريع والأساس الذي يجب أن تفسر مواد الدستور وتقيد وفقا له. واعترف المشروع باللغات التي تتحدث بها قطاعات من الشعب الليبي باعتبارها لغات "وطنية" وباعتبارها جزءا من التراث الثقافي واللغوي لليبيا، بينما اعتبرت العربية اللغة "الرسمية". ووفرت اللجنة الأرضية المناسبة لسلطة تنفيذية قوية يرأسها رئيس جمهورية منتخب من الشعب. وعلى الرغم من أن المشروع لم يتبنّ الفيدرالية، فإنه اعترف بـ "مبدأ اللامركزية الموسَّعة". مع ذلك، فأن السلطات المركزية ستبقى تمارس سلطات كبيرة على الكيانات اللامركزية، وخصوصا، ستتمتع السلطة التشريعية على المستوى الوطني باختصاص تشكيل كيانات حكومية محلية استناداً إلى معايير واسعة وغير دقيقة. ولم تُرضِ مسودة المشروع الكثير من الأفراد. ومن وجهة نظر

بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا" ، فإن هذا المشروع احتوى على مواد تتعارض مع المعايير الدولية والقوانين الليبية القائمة، وبعضها الآخر يتناقض مع أفضل الممارسات الدولية، أو أنها عسيرة التطبيق. فعلى سبيل المثال، وفر المشروع الأرضية لتأويل متشدد للشريعة؛ وثبَّت التمييز ضد النساء الليبيات المتزوجات من أجانب من خلال عدم السماح لهن، بعكس الرجال، بنقل جنسيتهن إلى أطفالهن؛ ولم يطبِّق مبدأ الكوتا للنساء في المناصب السياسية؛ وكان غامضا في تناوله التفاصيل المعنية بالحكم المحلي.

في شهر فبراير(شباط) 2016، أعلنت "لجنة العمل" مشروعا جديدا سعيا منها لمعالجة النقاط التي أثارت نقدا في مشروع أكتوبر. مع ذلك، فإن مشروع فبراير ما زال يتضمن مواد تعمق المخاوف بشكل أكبر لدى المجموعات التي تمثل الأقليات وأولئك الذين يعارضون "المحاصصة المناطقية". فعلى سبيل المثال، أشار مشروع فبراير إلى أن ليبيا جزء من العالم العربي، وهذا ما أثار مخاوف لدى الليبيين غير العرب. كذلك فإن نهج "المحاصصة" أغضب الأفراد المعارضين له بسبب المقترحات التي تهدف إلى إنشاء ثلاث عواصم وتوزيع جغرافي لمؤسسات مهمة؛ ستكون مدينة طرابلس موقع السلطة التنفيذية؛ وموقع المحكمة الدستورية سيكون في سبها؛ وفي بنغازي سيكون موقع السلطة التشريعية. وقد أبقى مشروع الدستور عدد الأعضاء في مجلسي النواب والشيوخ مثلما كان في المشروع الأول: 72 عضوا مقسومين بشكل متساو بين الأقاليم الثلاث. وقد تم إبقاء المواد المتعلقة بالشريعة بشكل عام كما كانت في مشروع أكتوبر. وإذ بقيت النساء في مشروع فبراير غير قادرات على نقل جنسيتهن الليبية إلى أطفالهن، فإن الدولة في مشروع فبراير ستكون مجبرة على اتخاذ الإجراءات الضرورية لحماية الحقوق التي يتمتعن بها وفقا للقوانين الحالية. كذلك فإن المشروع يضمن المساواة في الفرص للمواطنين رجالا ونساء. وعلى عكس مشروع أكتوبر، فإن مشروع فبراير ضمَنَ كوتا للنساء، بحيث لا تكون أقل من 25% بالنسبة إلى كل المجالس المنتخبة لثلاث فترات متتابعة.

ومع وجود عدد من المقاطعين، أصبح واضحا أن المشروع لن يحصل على الأكثرية المطلوبة وفق النظام الداخلي لـ "الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور". وكانت الوسيلة الوحيدة للخروج من هذا المأزق هو بتعديل هذا النظام. وقد تم تعديله يوم 16 أبريل (نيسان) 2016، وكان التعديل صريحا في النص على أن النصاب القانوني المطلوب هو ثلثان زائدا واحد من أولئك الحاضرين بدلا من الأعضاء الحقيقيين، وفي يوم 19 أبريل، أقر 34 عضوا من 39 المشروع باعتباره نسخة منقحة نهائية لمشروع فبراير. مع ذلك، فإن محكمة الاستئناف التي تقع في مدينة البيضاء رفضت قرار التعديلات يوم 7 ديسمبر (كانون الأول) 2016.

إثر ذلك، بدت "الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور"وكأنها عادت إلى نقطة الصفر. عند ذلك شكلت "لجنة التوافق" سعيا لتحقيق التوافق على مشروع دستور جديد. وضمت هذه اللجنة 12 عضوا: ستة منهم يفضلون مشروع أبريل 2016 وستة ضده، بمن فيهم 3 مقاطعين. وقد وافق 9 أعضاء من اللجنة على نسخة معدلة لمشروع أبريل 2016. ففي الوقت الذي تم إبقاء معظم مواد مشروع أبريل 2016، فإن مسودة المشروع الجديد طرحت تغييرات مهمة. فعلى سبيل المثال، بقي مجلس الشورى (السلطة التشريعية) متكوناً من مجلسين: النواب والشيوخ؛ لكن العضوية في مجلس الشيوخ، التي لا تعتمد على معيار السكان، ما عادت مقسومة بشكل متساو ما بين الأقاليم الثلاثة. فمن بين الـ 78 مقعدا، خُصِّص الآن 32 مقعدا للإقليم الغربي؛ وخُصِّص 26 مقعدا للإقليم الشرقي و20 مقعدا للإقليم الجنوبي. وإذ يَعتبر المشروع الشريعة مصدرا التشريع، فإن الفقرة المخصصة لهذا

الإعلان أصبحت اقصر بكثير من سابقتها، وما عادت هناك مادة تعرّف الشريعة باعتبارها التفسير المقَرّ، الذي يستلزم أن تكون مواد الدستور تأويلا لها. كذلك، فإنه من حيث اللغات تجنب المشروع وصف أي منها بأنها "رسمية" أو "وطنية"، وبدلا عن ذلك، وصف اللغات المتحدَّث بها من قبل كل الشعب الليبي أو جزء منه، بما فيها العربية، والتمازيغت، والتبو، والطوارق جزءا من التراث الثقافي واللغوي الليبي. غير أنه ما زال يعتبر العربية بأنها "لغة الدولة".

في يوم 29 يوليو (تموز) 2017 تبنت "الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور" نسخة معدَّلة قليلاً عن نسخة أبريل 2017. وإذا كان الأعضاء الممثلون للإقليم الغربي قد أطروا عليه، بمَن فيهم أولئك المقاطعون السابقون، فإن ممثلي التبو والطوارق رفضوا المشروع. كذلك رفض معظم الأعضاء الممثلين للإقليم الشرقي المشروع، ففي رأيهم، هناك تهميش للشرق بعدم تبني الفيدرالية أو نظام لامركزي حقيقي، وتبديل تشكيل مجلس الشيوخ. وتحدى البعض قرار "الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور" بتبني المشروع على أسس إجرائية؛ وقد قامت المحكمة ذات الصلة ومن باب احتياطي بإيقاف تنفيذ قرار تبني المشروع الجديد. وليس واضحا بعد ماذا سيكون قرار المحكمة في شأن موضوع الطعن. وحتى إذا تم، في نهاية المطاف، رفْض الطعن، فإنه من المشكوك به في مجتمع يسوده الاستقطاب، أن يكسب مشروع دستوره، في استفتاء عام، ثلثي المصوّتين. باختصار، ما زال الطريق طويلا قبل أن يرى دستور ليبيا النور ذات يوم.