



تحليل مسودة الدستور الليبي  
اللجان النوعية في الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور  
الوضع: كانون الأول/ديسمبر 2014

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

البروفسور الدكتور يورغ فدتكة

مدرسة الحقوق في تولين

جامعة باساو، كلية الحقوق

آذار/مارس 2015



## تحليل مسودة الدستور الليبي

اللجان النوعية في الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور

الوضع: كانون الأول/ديسمبر 2014

### المحتويات

3	الملخص التنفيذي
7	مقدمة
8	شكل الدولة ومقوماتها الأساسية
9	نظام الحكم (على المستوى المركزي)
12	السلطة القضائية والمحكمة الدستورية
15	المؤسسات المستقلة
16	الحقوق والحريات
29	التدابير الانتقالية
32	الإدارة المحلية
36	النظام المالي والموارد الطبيعية
38	الأمن

\* \* \*



## الملخص التنفيذي

يقدم هذا التحليل رداً على أحكام مختارة من مسودة الدستور الليبي الجديد، التي وضعتها اللجان النوعية في الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور في كانون الأول/ديسمبر 2014. لقد تم تحقيق تقدّم، وثمة الكثير في المسودة مما يستحق الثناء. إلا أنه لا يزال هناك بعض المشاكل فيما يتعلق بالتماسك بين الفصول المختلفة، والمقاربة المتعلقة بالمحتوى التي تبناها لجنة الصياغة حيال عدد من القضايا الجوهرية. يؤمل أن يساعد تحديد هذه المشاكل وطرح البدائل المقترحة، من خلال هذا التحليل، في العمل الجاري على عملية الصياغة.

**شكل الدولة ومقوماتها الأساسية.** تطرح هذه المواد أسئلة فيما يتصل بعلاقتها بالفصل المتعلق بالحقوق والحريات الأساسية (على سبيل المثال، ما إذا كان بالإمكان إنفاذها من قبل المواطنين الأفراد؛ ما إذا كانت مادة التقييد العام تنطبق عليهم؛ وما هي المكانة التي يتمتعون بها في حالة وجود تباينات بين الفصلين) والتماسك العام للدستور (على سبيل المثال، فيما يتصل بقواعد الموازنة الواردة في الفصل المتعلق بالحكم المحلي والفصل المتعلق بالنظام المالي). يمكن القول، إن أهم البنود في هذا الفصل هي تلك المتعلقة بالعلوية. يمكن لتوتر كبير أن ينشأ بين هذه المواد بالنظر إلى أن الشريعة الإسلامية، من جهة، تُعدّ مصدراً لجميع التشريعات في حين يُعلن، من جهة أخرى، أن الدستور نفسه هو القانون الأعلى للدولة، وأن على جميع السلطات والمؤسسات العامة والأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الالتزام به.

**السلطة التشريعية.** تنصّ المسودة، على أنه ينبغي للمرشحين للسلطة التشريعية أن يتمتعوا بالحقوق المدنية والسياسية. إضافة إلى أية متطلبات أخرى يحددها القانون. إلا أن فقدان الحقوق المدنية والسياسية، الذي يُعدّ أحد أشد القيود الموضوعية على الحقوق والحريات الأساسية في أي مجتمع، لا تنظمه أية مادة في مسودة الدستور. وهذا إغفال خطير ينبغي تداركه.

كما تنصّ المسودة، على أنه يمكن تمرير التشريعات فقط بأغلبية مطلقة في مجلس النواب، وفي مجالات محددة، بأغلبية الثلثين + 1 في مجلس الشورى. وهذا يؤدي، بوضوح، إلى احتمال حدوث مأزق تشريعي في المجلس.

كما تشير المسودة إلى أن بعض مشاريع القوانين يمكن تمريرها دون أية مشاركة للرئيس. سيكون هذا أمراً غير عادي، بالنظر إلى أن السلطة التنفيذية هي التي تنشر القوانين في معظم الأنظمة وتمارس، على الأقل، قدرًا من المراجعة الشكلية في هذه العملية. على لجنة الصياغة توضيح مشاركة الرئيس في عملية النشر.

**السلطة القضائية.** تمنح المسودة المحاكم العسكرية تفويضاً واسعاً جداً في محاكمة المدنيين. على لجنة الصياغة تضيق هذا التفويض بشكل كبير.

المحكمة الدستورية تشبه مثيلتها في الدستور الفرنسي لعام 1958، لكن لا يبدو أنها تأخذ بالاعتبار أيًا من الإصلاحات التي تم سنّها في فرنسا، خصوصاً فيما يتعلق بتفويض المجلس الدستوري. ينبغي مراجعة تفويض المحكمة بموجب المسودة لصالح منحها شكلاً أكثر حداثة من التفويض. السلطة القضائية نفسها مُنحت وزناً كبيراً في تعيين أعضاء المحكمة الدستورية. ونظراً لأن المحكمة ستمارس دوراً محورياً في تغيير النظام القضائي الليبي، على لجنة الصياغة أن تحاول إدخال جيل جديد من القضاة في المحكمة، وأن تنظر أيضاً بزيادة نسبة القضاة الذين يتم انتخابهم من قبل السلطة التشريعية.

أخيراً، ليس من الواضح لماذا ينبغي أن تكون موازنة المحكمة الدستورية برقم واحد. ينبغي تغيير هذا، حيث إنه لا يوحى بالثقة في نظام ينبغي أن يتطلع إلى أعلى معايير الشفافية والمساءلة.

**المؤسسات المستقلة.** تنصّ المسودة حالياً، على أن المؤسسات ينبغي أن تعمل تحت إشراف السلطات المختصة. هذه الصياغة المفلتة للنظر ينبغي تغييرها، حيث إنها تشكّل بحدّ ذاتها تحدياً لوجود هذه المؤسسات المستقلة. إضافة إلى ذلك، فإن الوظائف والسلطات المحدّدة للمؤسسات المستقلة العشر المذكورة في المسودة توصف بدرجة ضئيلة جداً من التفصيل وتتطلب قدرًا كبيراً من التفصيل من خلال القوانين. وهذا يحمل مخاطرة حقيقية في أن يصبح تفويضها مقيداً جداً. على لجنة الصياغة حل هذه المسألة بوصف مسؤوليات كل من هذه المؤسسات بدرجة أكبر من التفصيل.

**الحقوق والحريات.** قائمة الحقوق والحريات نفسها أطول بكثير من مدوّنات الحقوق الموجودة في دساتير وطنية أخرى أو في مدوّنات حقوق الإنسان الدولية، وهو أمر جدير بالثناء. إلا أن هناك عدداً من المشاكل التي ينبغي حلها. الحقوق الاجتماعية. الاقتصادية في المسودة منصوص عليها بدرجة كبيرة من العمومية وعدم التحديد، وسيكون من الصعب إن لم يكن من المستحيل تحقيقها حتى في بلدٍ يتمتع بثروات طبيعية كبيرة مثل ليبيا. ولذلك، فإن من الحكمة تجنّب الالتزامات الاجتماعية. الاقتصادية غير المحدّدة على المستوى الدستوري خشية أن تنقل الوثيقة بمحملها إلى قائمة من الوعود الجديرة بالثناء - لكن غير القابلة للتحقيق من الناحية العملية.

إضافة إلى ذلك، فإن المسودة لا تشير بوضوح إلى ما إذا كانت الحقوق تنتمي إلى الأشخاص الطبيعيين أو ما إذا كان يمكن أن تمتد إلى الكيانات القانونية. بعض الكيانات القانونية مثل المؤسسات التعليمية، الجامعات الخاصة، مؤسسات التعلّم ومراكز البحث العلمي، الصحافة ووسائل الإعلام، ومنظمات المجتمع المدني أو النقابات ترد في مختلف أجزاء المسودة على أن من حقها التمتع بحقوق مؤسساتية محدّدة. وهذا يشير إلى أن الحقوق والحريات، بحد ذاتها، تقتصر على الأشخاص الطبيعيين. إلا أنه من غير الواضح ما إذا كان أي من هذه الكيانات يتمتع بالحقوق والحريات غير المذكورة بشكل محدّد في المواد المعنية من المسودة، لكن التي يمكن أن تكون ذات صلة بالنشاط المعني.

ثمة مادة تفسيرية في المسودة، ما يجعل المسودة جيدة بالمقارنة مع نصوص دستورية أخرى في المنطقة. إلا أنها لا تزال مختصرة، ويمكن توسيعها من أجل توفير درجة أكبر من التوجيه لأولئك الذين يطبقون مدونة الحقوق.

كما تحتوي المسودة على مادة تقييد، وهو أيضاً أمر جدير بالثناء. إلا أن ثمة مشكلة مهمة، وهي أن المادة تنص على أن أي تنظيم للحقوق والحريات الأساسية ينبغي تمريره بأغلبية الثلثين في مجلس الأمة. وسيكون تحقيق هذا صعباً للغاية من الناحية العملية، ما يعني أن حدوث أزمة تشريعية سيكون احتمالاً حقيقياً. على لجنة الصياغة، التفكير بتخفيض هذه العتبة.

إضافة إلى ذلك، فإن التقييد يسعى للمحافظة على جوهر الحق الأساسي أو الحرية الأساسية، وهو ما يبدو مفهوماً جذاباً لكن من الصعب جداً تعريفه من الناحية العملية. في ألمانيا، حيث تم ترسيخ هذا المفهوم بالأصل، قررت المحاكم التخلي عن المفهوم كلياً. في جنوب أفريقيا، تم التخلي عنه بعد انتقادات كبيرة بعد ثلاث سنوات فقط من تبنيه. على لجنة الصياغة أن تنظر أيضاً في تعديل المسودة، آخذة هذا بعين الاعتبار.

**القضايا الانتقالية.** رغم أن المسودة تطرح عدداً من القضايا الانتقالية المهمة، فإن معظمها يبدو غير مكتمل، وذلك راجع بشكل أساسي إلى تركها قضية أي الكيانات مسؤول عن تنفيذ المواد المحدّدة دون حلّ. ونتيجة لذلك، لا يزال هناك عمل كبير ينبغي القيام به فيما يتعلق بالقضايا الانتقالية. على سبيل المثال، ورغم الوعد بتقدّم تعويض لضحايا الانتهاكات الممنهجة لحقوق الإنسان والعمليات العسكرية، إضافة إلى أشكال محدّدة جداً من المساعدة (على سبيل المثال، تقدّم المشورة النفسية)، فإنه لا يتم تحديد آليات أو هيئات عامة مسؤولة عن تقدّم هذه المساعدة.

كما تنصّ المسودة على أنه ستتم مراجعة النظام القانوني الليبي في ضوء الدستور الجديد، إلا أن الهيئة المسؤولة عن هذه المهمة الكبيرة لا تتم تسميتها. سيتم تفكيك المنظمات المسلّحة ونزع سلاحها، لكن يبقى من غير الواضح من سيقوم فعلياً بذلك، وكيف ستتم إعادة إدماج أفرادها في إطار المجتمع المدني. هذه قضايا مهمة، على لجنة الصياغة تسويتها.

اللامركزية. تقدم المسودة رؤيتين مختلفتين للحكم المحلي. وثمة اختلافات مهمة بين المقاربتين المقترحتين، ومن الواضح أن على لجنة الصياغة أن تتبنى مقاربة واحدة لهذه القضايا المهمة. بصرف النظر عن هذا الاختيار، ثمة عدد من المشاكل الكامنة في كلا المقاربتين الواردتين في المسودة. بين أمور أخرى، فإن السلطات التشريعية الممنوحة على المستوى المحلي في كلا المقترحين تنبغي مراجعتها بدرجة من الحذر. يبدو أن كلا المقترحين يتركان عدداً من القضايا المهمة كي يتم اتخاذ قرارات بشأنها على المستوى المحلي، وهي قضية إشكالية جداً. قد تكون الحلول الوطنية أفضل، أو حتى ضرورية، فيما يتعلق بعدد من مجالات السياسات الواردة في المقترحين. بما في ذلك المطارات، الموارد المائية، حماية البيئة، السياحة، الضمان الاجتماعي، الرعاية الصحية، الطاقة، والتعليم العالي.

فيما يتعلق بتوزيع الموارد المالية، فإن كلا المقاربتين تطرحان أسئلة فيما يتعلق بتمويل المهام الوطنية. إن شبكات النقل والاتصالات الوطنية، النظام التعليمي، الدفاع، الشرطة، البنية التحتية المؤسساتية برمتها الموجودة في الدستور، السلك الدبلوماسي، التنمية الصناعية واسعة النطاق، وإدارة الموارد الطبيعية. إذا أردنا ذكر بعض المسؤوليات فقط. تتطلب تمويلاً كبيراً، ومن غير الواضح حالياً، بموجب المسودة، كيف ستتمكن الحكومة الوطنية من توفير الموارد اللازمة لتنفيذ هذه المهام. إضافة إلى ذلك، على لجنة الصياغة النظر في مفهوم الحكومة التعاونية من أجل جعل أي نظام يتم تأسيسه أكثر فعالية. إن تقسيم نظام مركزي إلى عدد من الوحدات المكوّنة المختلفة التي تتمتع بسلطات تشريعية وإدارية متميزة عن المركز يتطلب، في كثير من الأحيان، بني تسهّل التواصل والتعاون فيما بينها. وبالتالي، نحث لجنة الصياغة على مراجعة مفهوم الحكومة التعاونية الموجود، على سبيل المثال، في ألمانيا وجنوب أفريقيا.

**قضايا الأمن.** الفصل المتعلق بالقطاع الأمني مختصر، بشكل لافت، مقارنة بالأهمية الكبرى لهذا المجال، والتحديات الجسيمة التي تواجهها البلاد فيما يتعلق بتطوير قوات أمن وطنية. هناك عدد من الفجوات المهمة في المسودة التي ينبغي معالجتها. بين أشياء أخرى، فإن المسودة لا تنص بوضوح على وجوب التزام جميع قوات الأمن باحترام حقوق الإنسان والحريات. فحتى الآن، يبدو أن قوات الشرطة وحدها تخضع لهذا الالتزام، في حين أن الجيش وأجهزة المخابرات مستثناة من ذلك. هذا التمييز مثير جداً للقلق وينبغي تسويته. إضافة إلى ذلك، ثمة مشاكل خطيرة في سلسلة أنظمة القيادة والسيطرة لكل من الفروع الأمنية. وأخيراً، فإن المسودة تصمت كلياً فيما يتعلق بدور وأداء أجهزة المخابرات، وهي مسألة ينبغي أن توضع على رأس جدول الأولويات التي تنبغي معالجتها.

1. يقدم هذا التحليل رداً على أحكام مختارة في مسودة الدستور الليبي الجديد التي نشرتها اللجان النوعية في الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور في كانون الأول/ديسمبر 2014. المواد التي نشرتها الهيئة في البيضاء تغطي (1) الشكل العام للدولة الليبية ومقوماتها الأساسية؛ (2) نظام الحكم على المستوى المركزي؛ (3) السلطة القضائية، وبشكل أكثر تحديداً، تأسيس ووظائف المحكمة الدستورية؛ (4) المؤسسات المستقلة؛ (5) الحقوق والحريات الأساسية؛ (6) التدابير الانتقالية؛ (7) الحكم المحلي؛ (8) النظام المالي؛ (9) الموارد الطبيعية؛ (10) الأجهزة الأمنية (الجيش، وأجهزة المخابرات، والشرطة). يناقش هذا التحليل عدداً من القضايا المحورية في كل من هذه المجالات، في حين يركز بشكل أساسي على الحكم المحلي والإطار العام لحماية الحقوق الأساسية (بدلاً من الضمانات المحددة)، إضافة إلى الأحكام المتعلقة بالأمن الداخلي والخارجي (وخصوصاً السيطرة المدنية). يستند هذا الرد على الترجمات المقدمة من قبل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في كانون الأول/ديسمبر 2014. ينبغي أن يلاحظ القراء أن أرقام المواد المشار إليها في هذا النص تقابل التقييم (إذا كان موجوداً) المقدم من قبل اللجان النوعية في فصولها المعنية.

2. بشكل عام، من الواضح أن الفصول المختلفة لما يمكن أن يصبح تسوية دستورية جديدة لليبي لا تزال تتطلب قدرًا كبيراً من التحسين من حيث استخدام أسلوب صياغة أكثر اتساقاً (في اللغة والتراكيب) ودرجة أكبر من التماسك بين الأجزاء المختلفة. تصبح مشاكل التماسك الداخلي واضحة بشكل خاص فيما يتصل بالأحكام المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية (التي تظهر، بأشكال مختلفة، في سائر أجزاء المسودة)، والتركيب الأساسية للحكم المحلي (المستند على المحافظات أو الأقاليم)، وتوزيع السلطات التشريعية بين المستويين المركزي والمحلي، وتخصيص الموارد المالية لمختلف مستويات الحكومة. يتسم عمل بعض اللجان النوعية باختلافات جوهرية بين وجهات نظر متعارضة (خصوصاً فيما يتعلق باللامركزية)، في حين أن لجناً أخرى لم تقدم سوى مخطط عام جداً للإطار الدستوري المستقبلي ولا يزال أمامها قدر كبير من العمل ينبغي إنجازها (وهذا يتعلق باللجنة العاملة على المؤسسات المستقلة). لا ينبغي أن يفهم من هذه الملاحظات على أنها تقييم ينتقد عمل الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور بشكل جائر. يُقرّ مؤلف هذه الورقة بالظروف الصعبة للغاية التي أوجدها عدم الاستقرار السياسي المستمر في ليبيا والبيئة الأمنية المتقلّبة جداً التي تسود حالياً في معظم أنحاء البلاد. إن تقديم مسودة شاملة نسبياً في هذه المرحلة يُعدُّ بحد ذاته إنجازاً.

3. إذا نُظر إلى المسودة بأكملها، يتبين أنها تركت بعض القضايا الأساسية دون تسوية. إحدى أهم هذه القضايا هي قضية صلاحية تعديل الدستور، التي تُحدّد على أنها سلطة يتقاسمها مجلس النواب ومجلس الشورى (المادة 20) استناداً إلى مقترح يقدمه الرئيس (المادة 58)، لكنها لا تحظى بوصف أكثر تفصيلاً.

## شكل الدولة ومقوماتها الأساسية

4. يحتوي الفصل المتعلق بشكل الدولة ومقوماتها الأساسية عدداً من الأحكام الرئيسية التي يمكن أن تضبط الأجزاء الأخرى من الدستور. إن المبادئ التأسيسية ليست مجرد لغة دستورية 'مزخرفة'. غالباً ما تلجأ المحاكم في أنظمة أخرى إلى أفكار أو قيم عامة تحتويها المقدمات أو الأجزاء التمهيدية في دستور من الدساتير، من أجل تفسير أحكام أخرى لنص دستوري أو تشريع عادي. على لجنة الصياغة أن تدرك هذه الديناميكية بشكل خاص إذا مُنِحَت المحاكم. كما في هذه الحالة. سلطات المراجعة القضائية وكان بوسعها في المستقبل نقض أنظمة أساسية تنتهك، من وجهة نظرها، الدستور. هناك مبادئ هامة يبرزها هذا الجزء تشمل أفكاراً عن هوية وطنية شاملة (انظر المادة 7، التي تركز ليس فقط على الطبيعة الإسلامية لليبيا بل تؤكد أيضاً على التنوع الاجتماعي والثقافي للبلاد) والتعددية السياسية (المادة 14). تشير المادة الأخيرة، بين أشياء أخرى، إلى الانتقال السلمي للسلطة السياسية بعد الانتخابات، وفصل السلطات والتوازن بين مختلف فروع الحكومة، والحوكمة الرشيدة القائمة على مبادئ الشفافية والمساءلة، وبالتالي توفّر أدوات مفاهيمية قوية للتفسير الدستوري. يمكن لإجراءات التعديل، رغم أنه لا يتم التطرق إليها في هذا الجزء، أن تختلف بالنسبة لهذه الأحكام الأكثر جوهرية عنها بالنسبة لأجزاء أخرى من الدستور.

5. كما يحتوي الفصل المتعلق بشكل الدولة ومقوماتها الأساسية أيضاً عدداً من الإشارات المهمة للحقوق والحريات الأساسية. والتي يُعرض عدد منها بقدر كبير من التفصيل هنا (المواطنة/اكتساب الجنسية، اللجوء، المساواة بين الرجل والمرأة، الأسرة، الأطفال والشباب، المواطنون المعاقون، الشهداء، المفقودون، الأشخاص المتأثرون بالحرب، التعليم، الرعاية الصحية، الإسكان، الضمان الاجتماعي، والرياضة). بعض هذه الأحكام مصاغة على شكل مدونة حقوق (كما في المادة 13، التي تنصّ على أن '[المواطنين] والمواطنات لدى القانون سواء؛' وبعضها يرسّخ توقعات اجتماعية. اقتصادية (مثل المادة 36، التي تعلن أن الدولة تكفل الضمان الاجتماعي للمواطنين، في حالات الأمومة والطفولة والشباب والشيوخ والعجز وإصابات العمل والبطالة واليتم والترمل وغيرها بما يحفظ الحياة الكريمة لهم)؛ وبعضها يقترح مستويات محددة من التمويل، وبالتالي يؤثر مباشرة على الموازنة (مثل المادة 33 التي تُخصّص 1% من الدخل القومي للبحث العلمي والتنمية)؛ في حين يبدو أن مواداً أخرى تحتوي قواعد توجيهية لسياسات الدولة الجديدة الناشئة (مثل المادة 35، التي تلزم الدولة بـ 'وضع سياسات وخطط وطنية لتوفير السكن اللائم'. تطرح هذه الأحكام أسئلة فيما يتصل بعلاقتها بالفصل الذي يتناول الحقوق والحريات الأساسية (على سبيل المثال ما إذا كان يتم إنفاذها من قبل المواطنين الأفراد، وما إذا كانت مادة القيود العامة تنطبق عليها؛ وما هو الوضع الذي تتمتع به في حال عدم الاتساق بين الفصلين) والتماسك العام للدستور (على سبيل المثال، قواعد الموازنة الموجودة في الفصول المتعلقة بالحكم المحلي والنظام المالي).

6. ثمة أحكام أخرى ذات أهمية خاصة تتناول اللغات (المادة 27)، ومكانة القانون الدولي، الذي يتم إخضاعه للشرعية الإسلامية ومبدأ التبادلية (المادة 17)، ومبدأ التنمية المتوازنة في سائر أنحاء البلاد المواد (20، 21 و24). ينبغي أن تدرك لجنة الصياغة العباء المالي الذي يترتب على وجود لغات رسمية متعددة في بلد واحد (بما في ذلك، على سبيل المثال، ترجمة القوانين، الإجراءات الإدارية، تدريب الموظفين العامين، وتشغيل نظام المحاكم). لمبدأ التنمية المتوازنة، الذي يشمل التوزيع العادل للموارد والحوافز/المزايا الاقتصادية، أثر على القرارات الوطنية في جملة واسعة من مجالات السياسات، ويمكن أن يؤثر على تنظيم عمل هيكلية الحكم المحلي، وكذلك المسائل المتعلقة بالموازنة والتي تعالج في فصول أخرى من المسودة.

7. يمكن القول، إن أكثر الأحكام أهمية في هذا الفصل هي الأحكام العلوية الواردة في المادتين 8 و9. يُحتمل نشوء توتر كبير بين هاتين المادتين بالنظر إلى اعتبار الشرعية الإسلامية، من جهة، مصدر جميع التشريعات (المادة 8) في حين يُعدّ الدستور نفسه، من جهة أخرى، القانون الأعلى للدولة الذي ينبغي أن تلتزم جميع السلطات العامة والأشخاص الطبيعيين والاعتباريين بالخضوع له (المادة 9). وتُعدّ القوانين المخالفة، سواء للشرعية أو الدستور، (الذي يتضمن مدونة واسعة جداً للحقوق والحريات الأساسية) باطلة. قد ترغب لجنة الصياغة بالتعبير صراحة عن جعل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على جميع مستويات الحكم خاضعة للدستور. وهذا سيتضمن، بين هيئات أخرى، جميع السلطات العامة (الوطنية والمناطقية وعلى مستوى المحافظة والبلدية)، والمحاكم على جميع مستويات النظام القضائي، والقطاع الأمني (أجهزة الجيش والشرطة والمخابرات). وأخيراً، فإن إخضاع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين للدستور يطرح السؤال الصعب المتعلق بما إذا كانت الحقوق والحريات الأساسية تنطبق على العلاقات الخاصة، وإلى أي حدّ. هذا ما ستتم مناقشته ببعض التفصيل أدناه.

### نظام الحكم (على المستوى المركزي)

8. نظام الحكم على المستوى المركزي شبه رئاسي (السلطة التنفيذية) ويتكوّن من مجلسين (السلطة التشريعية). على لجنة الصياغة ملاحظة أن مجلس الشورى، وهو أحد المجلسين التشريعيين، مصمّم لإحداث عنصر إقليمي قوي (يحجز 24 من 72 مقعداً لكل من الأقاليم الجغرافية الثلاثة - انظر المادة 15) في حين يبدو أن أغلبية أعضاء لجنة الحكم المحلي تفضّل نظاماً يستند إلى المحافظات ويقتصر في النهاية على المسائل الاقتصادية (انظر تشكيل الأقاليم الاقتصادية من قبل المحافظات بموجب المادة 10). سيمثّل المجلسان التشريعيان (مجلس النواب ومجلس الشورى) النسيج الاجتماعي والثقافي والعرقى المتنوع للبلاد (المواد 4 و15) دون النص على صيغة محددة لإشراك أقاليم الأمازيغ أو التبو أو الطوارق.

9. يُشترط التمتع بالحقوق المدنية والسياسية للعضوية في أي من المجلسين (المادتان 5 و16). إضافة إلى مجموعة أخرى من المتطلبات التي يحددها القانون. على لجنة الصياغة ملاحظة أن فقدان هذه الحقوق المدنية والسياسية، والتي يمكن القول إنها أحد أشد قيود تحديد الحقوق والحريات الأساسية في أي مجتمع، لا تنظمها حالياً أية مادة في مسودة الدستور. وهذا إغفال خطير. كما لا ينبغي أن يكون من الممكن فرض شروط شخصية إضافية على العضوية في السلطة التشريعية من قبل القانون العادي. ينبغي أن تخضع المتطلبات التقنية الناتجة عن قانون الانتخابات لمبدأ التعددية السياسية.

10. يمكن تمرير التشريعات فقط بأغلبية مطلقة في مجلس النواب (المادة 8) وفي مجالات محددة، بأغلبية الثلثين + 1 في مجلس الشورى (المادة 19). ربما فُرِضت هذه العتبات المرتفعة بشكل غير عادي من أجل سن القوانين التي تتمتع بدعم واسع، لكنها قد تقلل من جودة الحل التشريعي في العديد من الحالات وألا يكون من الممكن استدامتها في الممارسة السياسية بسبب المخاطرة بمحدوث شلل سياسي طويل المدى في أحد المجلسين أو كليهما. ما يخفف من هذا الأثر هو ما يبدو من أن مجلس الشورى هو المجلس الأكثر نفوذاً في المجالات المتعلقة بالسلطات التشريعية المشتركة؛ وطبقاً للمادة 21، يمكن أن يكون المجلس قادراً على تمرير مثل تلك التشريعات بشكل أحادي إذا أخفق المجلسان في الاتفاق على حل مشترك في لجنة مشتركة. إلا أن هذه الآلية تتطلب حالياً من مجلس النواب تمرير مشروع قانون في المقام الأول، ويترك احتمال إعاقته في مجلس الشورى قائماً.

11. المادة 11 تعطي الرئيس صلاحية مراجعة، وربما إعاقه، المقترحات التشريعية في مجلس النواب إذا لم يتمكن المجلس من تجاوز التعديل الرئاسي بأغلبية الثلثين. أما المقترحات التي يكون قد وافق عليها مجلس الشورى، فلا يمكن ردها من قبل الرئيس. يبدو أن هذا يحد من السلطة الرئاسية على المراجعة المتعلقة بالمحتوى الجوهرية في المجالات الواقعة خارج نطاق المادة 20، التي تعرّف الصلاحيات التشريعية لمجلس الشورى بتعداد مجالات سياسات محددة. وهكذا، فإن صياغة المادة 20 تشير إلى أن مشاريع القوانين التي تقع في نطاق السلطة التشريعية المشتركة يتم إصدارها دون أي مشاركة من الرئيس. وسيكون هذا أمراً غير عادي، بالنظر إلى أن السلطة التنفيذية هي التي تنشر القوانين في معظم الأنظمة وتمارس، على الأقل، بعض المراجعة الشكلية في هذه العملية. ولذلك، ينبغي على لجنة الصياغة مراجعة التداخل بين المادتين 11 و20 وتوضيح مشاركة الرئيس في عملية النشر.

12. يتمثل أحد الملامح الهامة للعملية التشريعية في نظام 'اللجان المختصة' في مجلس النواب، التي تدرس المقترحات التشريعية قبل عرضها على مجلس النواب وعلى المجلس (المادة 10). تشير صياغة هذه المادة إلى جميع المقترحات التي تتم مراجعتها بشكل اعتيادي. بصرف النظر عن مصدرها (المادة 9). وأن عدداً غير محدد من النواب

يمكن بالتالي أن يمارس نفوذاً استثنائياً على العملية التشريعية، وذلك برفض المقترحات وتعديلها بشكل جوهري. على لجنة الصياغة إعادة النظر في هذه المقاربة.

13. التشريعات التي تتطلب مشاركة مجلس الشورى محدّدة بقائمة من مجالات السياسة العامة (المادة 20) وتتضمن، من جهة، قضايا ذات أهمية جوهريّة (الموازنة، الجنسية والمجرة، اللجوء، الاستفتاءات والانتخابات، الأحزاب السياسية، حالات الطوارئ، الحقوق والحريّات السياسية، الموارد الطبيعية، تنظيم السلطة القضائية، والأمن الداخلي/الخارجي)، ومن جهة أخرى، الحكم المحلي. سيعتمد التوازن بين المجلسين على التفسير الذي يتم تقديمه لهذه العناوين المختلفة. يمكن لمصطلحات مثل 'النظام المالي للدولة' أو 'الحكم المحلي' أن تغطي مجالات واسعة من التشريع (طبقاً للمقاربات التي يتم تبنيها في هذه الفصول من الدستور). وعلى نحو مماثل، فإن عنوان 'الحقوق والحريّات السياسية'. وهو مصطلح لا يستعمل في الترجمة الإنجليزية للفصل المتعلّق بالحقوق والحريّات الأساسية. يمكن أن يكون له علاقة بعدد كبير من المقترحات التشريعية.

14. تشمل المواد المتعلّقة بالسلطة التشريعية، والتي تتطلب تحليلاً أكثر دقة، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية (يمكن أن يخضع رئيس الوزراء للتصويت بمنح الثقة في مجلس النواب بموجب المادتين 12 و 77، في حين يمكن إجبار الرئيس على الاستقالة من قبل مجلس الشورى على أساس المادة 23، أو بشكل غير مباشر من خلال حلّ المجلس لنفسه. مع متطلبات أغلبية مختلفة! . بموجب المادة 22)؛ وصرف أعضاء مجلس الأمة على أساس النظام الداخلي لكل من المجلسين (المادة 37)؛ واحتمال عقد اجتماعات تشريعية سراً (المادة 42).

15. منصب الرئيس يشبه في عدد من الأوجه رئيس الجمهورية بموجب الدستور الفرنسي لعام 1958. وينطبق هذا على الدور العام للرئيس (المادة 48)؛ والتمييز بين الرئيس والحكومة؛ وسلطة تعيين رئيس الوزراء (المادة 74)؛ وسلطات الرئيس فيما يتعلق بالشؤون الخارجية والدفاع (المواد 60، 62، 64)؛ ومشاركة الرئيس. الأكثر محدودية. في حل مجلس النواب (المادة 68) والحكومة (المادة 69). إلا أن ثمة اختلافات مهمّة في التفاصيل. يتم انتخاب الرئيس من قبل مجلس الشورى وليس بشكل مباشر من قبل الشعب (المادة 50). يمكن للجنة الصياغة التفكير بإضافة هذه السلطة التي يتمتع بها مجلس الشورى إلى قائمة الاختصاصات الواردة في المادة 20)؛ ويشترك صراحة في وضع وتنفيذ السياسة العامّة (المادة 55). على لجنة الصياغة ملاحظة أن هذه المادة يمكن أن تؤدي إلى توترات بين الرئيس والحكومة بالنظر إلى صعوبة تعريف هذه المسؤوليات بوضوح وحقيقة أن الرئيس ورئيس الوزراء تربطهما علاقتان مختلفتان مع السلطة التشريعية)؛ ويمارس الرئيس سلطة أقل على إصدار المراسيم (المادة 65). تُقيّد صلاحياته في حالات الطوارئ بمشاركة الحكومة والسلطة التشريعية (المادتان 66 و 67).

إن الدور الأكثر محدودية للرئيس، كما هو وارد في المسودة، يتطابق مع التطورات في القانون الدستوري الفرنسي التي قلّصت أيضاً، إلى حد ما، نفوذ رئيس الجمهورية. إلا أن المسودة تغفل بعض القضايا التي تستحق المزيد من التوضيح. يوصي هذا المؤلف بالتفكير بتعريف أكثر وضوحاً للدور الذي تلعبه لجنة الانتخابات الرئاسية في عملية الانتخابات (المادة 50)؛ ودور الرئيس في اقتراح التعديلات الدستورية على أساس المادة 58 (هل يمكن لمؤسسات أخرى اقتراح التعديلات أيضاً؟)؛ وتفاعل الرئيس مع الحكومة فيما يتعلق بوضع وتنفيذ السياسة العامة بموجب المادة 55 مقارنة بتنفيذ برنامج الحكومة من قبل الحكومة بموجب المادة 84؛ والعلاقة بين سلطة الرئيس في قضايا الدفاع (المادتان 60 و62) ومسؤولية الحكومة عن المحافظة على أمن الوطن (المادة 84).

أخيراً، فإن الفترات المحددة لمنصب الرئيس (5 سنوات)، رئيس الوزراء والحكومة (4 سنوات)، مجلس النواب (4 سنوات)، ومجلس الشورى (6 سنوات) "مع إجراء انتخابات لجزء من المجلس كل ثلاث سنوات" قد تستحق المزيد من التفكير في ضوء التجربة الفرنسية مع حكومة منقسمة (المساكنة).

16. قضية أخرى ستم مناقشتها بدرجة أكبر من التفصيل أدناه، هي الحماية الممنوحة للحقوق والحريات الأساسية في حالات الطوارئ. المادة 67 تنصّ على أن القيود المفروضة على الحقوق والحريات الأساسية ضرورية للمحافظة على السلامة العامة. يقترح هذا المؤلف، بقوة، إضافة ضمانات إضافية للحقوق والحريات المهمة على نحو خاص.

### السلطة القضائية والمحكمة الدستورية

17. تحتوي الفصول المتعلقة بالسلطة القضائية، وبشكل أكثر تحديداً بالمحكمة الدستورية، أحكاماً بنوية و ضمانات مؤسسية للمحاكم والقضاة، إضافة إلى الضمانات القضائية للمواطنين. الضمانات الأخيرة موجودة بشكل أساسي في المواد 4-6. في حين تُمنح السلطة القضائية ضمانات دستورية كبيرة تضمن حماية استقلال المحاكم والقضاة، يمكن للجنة الصياغة التفكير بفصل هذه المواد بشكل أكثر وضوحاً عن الضمانات القضائية للمواطنين.

19. المادة 13 تحوّل مجلس الدولة بمراجعة الطعون الإدارية بقرارات محكمة الاستئناف المتعلقة بانتهاك حقوق الإنسان، القضايا التأديبية، والنزاعات الانتخابية. كما أن لمجلس الدولة دوراً يلعبه فيما يتعلق بمشاريع القوانين. يقترح هذا المؤلف صياغة الصلاحية الأخيرة بدرجة أكبر من التفصيل.

20. تُرد سلطة المحاكم العسكرية في محاكمة المدنيين في المادة 18، وتتميز باختصاص واسع للنظر في 'الجرائم التي تشكل اعتداءً مباشراً على المنشآت العسكرية أو ما في حكمها'. ثمة ما يكمل هذه المادة في المادة 6 في الفصل المتعلق بالأمن الوطني (الجيش والشرطة)، الذي يفوض المحكمة العسكرية بالنظر بالجرائم التي تشكل اعتداءً على المنشآت العسكرية، أو أموالها العامة أو الخاصة، أو مصانعها الحربية' والجرائم المتعلقة بالتجنيد الإجباري، والجرائم التي تشكل اعتداءً على العسكريين 'بسبب أو أثناء تأديتهم لمهامهم'. كلا المادتين قابلتان لتفسيرات واسعة من شأنها أن تقوّض الضمانات القضائية التي يتمتع بها المدنيون في المحاكم الجنائية العادية. ينصح هذا المؤلف لجنة الصياغة بقوة بمراجعة اختصاصات المحاكم العسكرية، والنظر إلى المواد ذات الصياغة المشابهة في الدستور المصري.

21. خُصّص للمحكمة الدستورية باب منفصل، ما يشبه، مرة أخرى، الدستور الفرنسي لعام 1958. أنظمتها أخرى تدمج محاكمها الدستورية مباشرة في النظام القضائي (على سبيل المثال القانون الأساسي الألماني لعام 1949 في المادة 92، ودستور جنوب أفريقيا لعام 1996 في المادة 166، أو تونس في الفصل الخامس من دستور عام 2014). الاختلاف ليس رمزياً وحسب. لم يُنظر إلى المجلس الدستوري الفرنسي (وهذا مستمر حتى اليوم لدى البعض) كمحكمة قانونية بل كمجلس يوفّر درجة أعلى من مراجعة مشاريع القوانين، وبالتالي فهو يشكّل امتداداً للعملية التشريعية مع احتفاظه بصلاحيات محدودة جداً بنظام المحاكم العادية. تغيّر هذا مؤخراً فقط، مع إحداث نظام إحالات (لمراجعة القوانين المشكوك بدستوريتها) والتي يمكن أن تُحال الآن إلى المجلس من المحاكم العادية والإدارية (المادة 161 من الدستور الفرنسي)، إلا أنه تغيير مهم ينبغي على لجنة الصياغة في ليبيا أن تلاحظه. على عكس ذلك، فإن المحاكم الألمانية والجنوب أفريقية تُعدّ بوضوح محاكم قانونية. رغم أنها محاكم ذات اختصاص محدد. ومن هنا فهي مدججة في البنية التحتية القضائية بشكل عام.

تعطى السلطة القضائية وزناً كبيراً في تعيين أعضاء المحكمة. المادة 22 تنصّ على أن خمسة من بين الأعضاء الأحد عشر تتم تسميتهم من قبل المجلس الأعلى للقضاء، الذي يهيمن عليه القضاة (المادة 8). ينبغي أن يكون هؤلاء الأعضاء مستشارين بمرتبة قاضي في محكمة الاستئناف. يسمّى الرئيس ثلاثة أعضاء آخرين (وهو ما يتطلب موافقة مجلس الشورى بموجب المادة 20) كما تسمّى السلطة التشريعية ثلاثة أعضاء (يلاحظ أن المسودة لا تحدد كيفية تفاعل مجلس النواب ومجلس الشورى في هذا الصدد). في حين أن هذه الصيغة لا تنصّ على وجود عدد من المرشحين الذين يمكن أن يكونوا مستقلين سياسياً في المحكمة، تختارهم السلطة القضائية، لكن من المهم أن تنطوي هذه الهيئة على ما يكفي من المشروعية الديمقراطية (رغم أنها غير مباشرة). سيكون للمحكمة دور هام تلعبه في تغيير شكل النظام القانوني الليبي، خصوصاً فيما يتعلق بتطوير ثقافة حماية الحقوق الأساسية، والتي تنطوي على المخاطرة بإلغاء القوانين غير الصالحة، وبالتالي مواجهة السلطات الأخرى. قد يكون هذا أسهل إذا كانت نسبة أكبر من القضاة يتم انتخابهم في

الواقع من قبل السلطة التشريعية (وبأعداد متساوية من قبل مجلسي النواب والشورى). يمكن أن يشترط تحقيق أغلبية كبيرة هناك من أجل ضمان اختيار المرشحين الذين يتمتعون بدعم واسع (في ألمانيا، يتم انتخاب جميع قضاة المحكمة الدستورية من قبل السلطة التشريعية، 8 من قبل كل مجلس، وبأغلبية الثلثين). كما يمكن اشتراط الخبرة القضائية (وخصوصاً الخبرة في مجال حماية حقوق الإنسان) هنا أيضاً (في المحكمة الدستورية الألمانية، على سبيل المثال، ينبغي انتخاب 6 من أصل 16 عضواً من قبل السلطة التشريعية! . من بين القضاة الاتحاديين).

ليس من الواضح لهذا المؤلف لماذا ينبغي إقرار موازنة المحكمة الدستورية كرقم واحد (المادة 21). يبدو أن الفكرة مستقاة من الدستور المصري 2014/2012. لا ينبغي للمرونة والاستقلال القضائي (الذي يأتي على شكل منح المحكمة موازنة منفصلة يمكنها أن تديرها وتنفقها بمرونة)، أن تمنع الشفافية والمساءلة. إن الموازنات غير الشفافة، سواء كانت للسلطة القضائية بمجملها، أو لمحكمة معينة، أو لمؤسسات أخرى، لا توحى بالثقة بالنظام ولا تضرب مثلاً جيداً لرؤية الحكومة الجيدة التي تؤكد عليها مسودة الدستور هذه بقوة كبيرة في فصول أخرى (انظر المواد في الفصول المتعلقة بالمؤسسات المستقلة، والحقوق والحريات الأساسية، والتدابير الانتقالية).

22. مدة العضوية في المحكمة الدستورية قصيرة نسبياً (المادة 23 تحدد فترة واحدة مدتها 6 سنوات). بالنظر إلى الكفاءة والخبرة الخاصة المطلوبتين للفصل في النزاعات الدستورية، خصوصاً في الحالات المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية، قد يكون من الأفضل أن تكون فترة العضوية أطول. هذا هو الحال، على سبيل المثال، في فرنسا (يخدم أعضاء المجلس الدستوري لفترة واحدة ولمدة 9 سنوات)، وتونس (يخدم أعضاء المحكمة الدستورية التونسية لفترة واحدة مدتها 9 سنوات)، وألمانيا (يخدم قضاة المحكمة الدستورية الاتحادية لفترة واحدة مدتها 12 عاماً، مع خضوع ذلك للتقاعد في سن الـ 68)، وجنوب أفريقيا (يخدم قضاة المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا لمدة 12 عاماً مع خضوعهم لشرط التقاعد في سن الـ 70).

23. تنص المادة 123 على أن تختص المحكمة الدستورية بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، تفسير نصوص الدستور، مراجعة الاتفاقيات الدولية، الفصل في النزاعات بين أعضائها، تقرير دستورية الأحزاب السياسية، الفصل في النزاعات بين السلطات فيما يتعلق بممارسة صلاحياتها الدستورية). تبدو الصلاحيات الأخيرة مرتبطة بشكل وثيق بالقضايا الناشئة عن العملية التشريعية، إلا أن التجربة الألمانية تشير إلى أن مثل تلك المادة من شأنها أن توفر بشكل أكثر عمومية حماية فعّالة لأي مؤسسة تتمتع بصلاحيات محددة بموجب الدستور (بما في ذلك، على سبيل المثال،

<sup>1</sup> في النص العربي المادة 24. المترجم.

الهيئات المستقلة مثل المفوضية الوطنية العليا للانتخابات أو المجلس الوطني للحرثيات العامة وحقوق الإنسان أو المؤسسات التي يتم تأسيسها في المستويات الدنيا من الحكومة مثل المحافظين أو مجالس المحافظات).

24. رغم هذه الأحكام، التي تحدد الأنماط الأكثر أهمية من النزاعات الدستورية، فإن المسودة تترك مجموعة كاملة من الأسئلة الجوهرية دون إجابة، وهو ما ينبغي أن تتم معالجته إذا كان للمحكمة الدستورية أن تؤدي وظائفها بشكل متماسك ويمكن التنبؤ به. وهكذا يبقى من غير الواضح، على سبيل المثال، كيف ستسجّم المحكمة وتتفاعل مع النظام القضائي العادي (أي عملية الاستئناف) وما إذا كان الأشخاص العاديون سيتمكنون من الطعن بالقرارات الإدارية، وأحكام المحاكم أو حتى التشريعات على أساس دستوري (ربما بعد استنفاد جميع الوسائل المتاحة)؛ وما إذا كانت صلاحيات المحكمة في المراجعة ستتم ممارستها في قضايا ملموسة وحسب، أو بشكل مجرد وحسب، أو في الحالتين؛ وما إذا كان بوسع المحاكم الأدنى تعليق الإجراءات وإحالة المسائل المتعلقة بصلاحيات التشريعات العادية للمحكمة لإصدار حكم أولي (كما هو ممكن حالياً بموجب المادة 61-1 من الدستور الفرنسي لعام 1958)؛ أو من يتمتع بإمكانية العودة إلى المحكمة في الحالات المحددة في المادة 23. مسألة التمتع بإمكانية رفع دعوة أمام المحكمة، التي تنطوي عليها العديد من هذه القضايا، مهمة على نحو خاص إذا كان للمحكمة أن تؤدي دورها كحامٍ للدستور. إذا تم التعامل بشكل مقيد أكثر مما ينبغي، سيشرع المشرعون والإدارات العامة بأنهم آمنون أكثر مما ينبغي. أو معزولون. عن التعرض للمراجعة القضائية (الدستورية)، ما يجعل فكرة المحكمة الدستورية برمتها غير فعّالة. وهذا سيثير المشاكل في نظام يحاول تطوير ثقافة جديدة لحماية حقوق الإنسان.

## المؤسسات المستقلة

25. يضع الفصل المتعلق بالمؤسسات المستقلة بعض المبادئ الأساسية التي تساعد على ضمان عمل واستقلال عشر مؤسسات تذكرها المسودة. وتشمل هذه المبادئ، بشكل موسع، إشارة إلى شخصيتها الاعتبارية؛ واستقلالها التقني والإداري والمالي الضروري؛ ودعوتها لممارسة مهامها بشكل موضوعي ودون الخشية من المحسوبة؛ إضافة إلى صلاحيتها بنشر نتائجها علناً (المادتان 1 و3). إلا أن المثير للاهتمام أن هذه المؤسسات المستقلة تخضع لرقابة الجهات المختصة! (المادة 3).

26. توصف الوظائف والصلاحيات المحددة للمؤسسات العشر المستقلة المذكورة في المسودة بقدر قليل من التفصيل، وستتطلب المزيد من التوسع في القوانين. وهذا يحمل مخاطرة حقيقية بأن ينتهي الأمر بما محدودة جداً أو. في غياب التشريعات التفصيلية. بصلاحيات أوسع مما ينبغي. علاوة على ذلك، من غير الواضح ما إذا كانت المؤسسات

المستقلة ستمتتع بإمكانية اللجوء إلى المحكمة الدستورية من أجل حماية صلاحياتها. يمكن لقراءة هادفة للمادة 23 في الفصل المتعلق بالمحكمة الدستورية أن يتضمن هذا الاحتمال.

27. إن مراجعة مفصلة للأحكام المتعلقة بمؤسسات مستقلة معيّنة تقع خارج نطاق هذا التحليل. إلا أنه لا بد من ملاحظة أن المجلس الوطني للحريات المدنية وحقوق الإنسان يحق له، بين أمور أخرى، الطعن بالتشريعات والقرارات التي تتخذها الجهات العامة والخاصة فيما يتعلق بالانتهاكات المحتملة للحقوق والحريات الأساسية (المادة 16). كما أن المجلس مدعو لمراقبة ومتابعة انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها السلطات العامة، ودعم المواطنين في حماية حقوقهم، وأن يوصي بالمصادقة على الأنظمة الدولية لحماية حقوق الإنسان، أو الانضمام إليها (المادة 14). في حين يمثل هذا نطاقاً جيداً من المهام، فإنه يبقى من غير الواضح ما هي الأدوات المحددة التي ستكون متاحة للمجلس.

يبدو أن المجلس الوطني للتعليم يتمتع بسلطات واسعة فيما يتعلق بالتعليم الابتدائي والثانوي. وهذا يتضمن، بشكل خاص، وضع مناهج المدارس وتدريب المدرسين (المادة 17). من غير الواضح كيف ستكون العلاقة بين المجلس والوزارة المعنية (سواء على المستوى المركزي أو على مستوى الإقليم/المحافظة) بالنظر إلى أنه ينسق 'تنفيذ خطته وبرامجه' مع السلطة التنفيذية المعنية والسلطة التنفيذية المختصة (المادة 17). تشير هذه اللغة إلى أن المجلس. وليس السلطة التنفيذية. هو الذي يضع تفاصيل السياسة التعليمية. وتظهر مخاوف مشابهة فيما يتعلق بصلاحيات المجلس الوطني للإعلام (المادة 19) وهيئة الإذاعة الليبية (المادة 23). يبدو أن كلا المؤسسات تتمتعان بسلطات تنظيمية مصاغة بعبارة واسعة فيما يتعلق بحرية الصحافة والإعلام. إن صلاحية المجلس بوضع 'ميثاق شرف إعلامي يراعي وحدة البلاد والقيم الإسلامية وأخلاقيات المهنة، إضافة إلى الإعلام التعددي والنزيه'، و 'يعمل على إلزام المؤسسات الإعلامية العامة والخاصة [بهذا الميثاق]'. ربما في سياق صلاحياته في منح التراخيص. مثيرة جداً للقلق وقد تثير توترات كبيرة مع حرية التعبير والفكر، وكذلك حرية وتعددية واستقلال الصحافة والإعلام التي ينص عليها الفصل المتعلق بالحقوق والحريات الأساسية.

## الحقوق والحريات

28. تُرد الحقوق والحريات في العديد من فصول هذه المسودة. كما تم شرحه أعلاه، فإنها تتجلى على شكل قيم ومبادئ أساسية تكمن وراء الإطار الدستوري برمته، وتوفر قواعد توجيهية وإرشادية للسلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بمجالات السياسات الأساسية، مثل الضمان الاجتماعي والصحة والإسكان والتعليم. تمثل الحقوق والحريات مجالاً مهماً للسلطة التشريعية المشتركة التي تتطلب المشاركة والتنسيق بين مجلسي النواب والشورى. إن الضمانات

القضائية مثل الوصول إلى العدالة، حقوق المحتجزين، شفافية إجراءات المحاكم، وقواعد الإجراءات الفرعية جميعها راسخة في سياق السلطة القضائية. للمحكمة الدستورية تفويض خاص بطلب سنّ القوانين الضرورية لتوفير مستوى فعال من حماية حقوق الإنسان، إذا أخفق المشرّع في التصرف بشكل سليم. كما مُنح المجلس الوطني للحقوق المدنية وحقوق الإنسان تفويضاً لمراقبة أنشطة السلطات العامة، ونشر التقارير العلنية حول انتهاكات حقوق الإنسان، والظعن بتشريعات وقرارات الهيئات العامة والخاصة إذا أخفقت هذه الهيئات بالالتزام بالمعايير الدستورية. وأخيراً، فإن قائمة الحقوق والحريّات نفسها أطول بكثير من مدوّنة الحقوق الموجودة في الدساتير الوطنية الأخرى أو وثائق حقوق الإنسان الدولية. تجتمع هذه الملامح التي تميّز مختلف الفصول لتشكّل أساساً جيداً لما يمكن أن يكون أهم الشروط المسبقة لنظام ناجح لحقوق الإنسان، والذي يصفه المؤلف بـ 'ثقافة حماية حقوق الإنسان'.

29. لكن تبقى هناك تحديات كبيرة. إن الهدف الرئيسي من هذا الجزء من التحليل هو إبراز نقاط القصور الرئيسية في المسودة، وتحديد بعض الصعوبات التي يمكن أن يواجهها أي نظام ناشئ لحماية حقوق الإنسان بشكل أو بآخر.

30. في حين أن ثمة إقراراً بالحقوق والحريّات على أنها أساس مهم للحكومة الرشيدة، كما تمثّل قيم مثل الديمقراطية والكرامة الإنسانية والمساواة والحريّة قواعد توجيهية للإجراءات الحكومية، فإن التوترات يمكن أن تنشأ بين هذه الأفكار ومبادئ الشريعة الإسلامية، التي تشكّل. وهذا يعتمد على التفسير الديني. إطاراً أعلى، سواء على مستوى التشريعات الوطنية أو القانون الدولي. إن السلطات التشريعية المكوّنة من مجلسين مثل مجلس الأمة الذي يُعتمَد تشكيله في ليبيا ليس بالضرورة أكثر قدرة على تفادي انتهاكات حقوق الإنسان من الهيئات التشريعية ذات المجلس الواحد، كما أن الأمر قد يتطلب تأسيس لجان خاصة، مهمتها دراسة المقترحات التشريعية في ضوء ما يحتمل من انتهاك حقوق الإنسان، لتحسين جودة التشريعات بمرور الوقت.

على المحاكم، بما في ذلك المحاكم أو المجالس الدستورية المتخصصة والسلطات العامة تطوير ثقافة لحماية حقوق الإنسان. خصوصاً إذا نشأت من ماضٍ يتسم بانتهاكات كبيرة لحقوق الإنسان. تشير تجارب مجتمعات مثل ألمانيا وجنوب أفريقيا إلى أن هذا سيستغرق وقتاً، وأن القضاة والموظفين العاملين ينبغي أن يتعلّموا ويلتزموا بمهارات وتقنيات حماية حقوق الإنسان في عملية مستمرة من المحاولة والخطأ. تلعب إمكانية وصول الأفراد إلى المحكمة الدستورية ووجود نظام من الإجراءات التي تسمح بالدراسة المبكرة للتشريعات في تلك الهيئة. وكلاهما لم يتم تأسيسهما على نحو مقنع في هذه المسودة. دوراً محورياً في تطوير نظام قوي للمراجعة القضائية.

لقد لعبت المؤسسات المستقلة الشبيهة بالمجلس الوطني للحريّات المدنية وحقوق الإنسان دوراً مهماً في ترسيخ ثقافة حقوق إنسان في العديد من الأنظمة. لكنها تمكّنت من أداء وظيفتها عندما زُوّدت بالأدوات القانونية والموارد المالية

الضرورية. قد لا تكون صلاحيات المجلس، الموصوفة فقط كمخطط عام في المسودة، كافية. وأخيراً، فإن النظام القانوني الموروث من النظام السابق، وهو على الأرجح تشوبه العديد من القوانين والأنظمة، والأنظمة الداخلية والأوامر الإدارية والإجراءات التي لا تنسجم مع معايير عالية لحماية حقوق الإنسان التي تنص عليها هذه المسودة، ستكون بحاجة للمراجعة بشكل أكثر منهجية مما تستطيع الحكومات فعله بشكل عادي من خلال مراجعة محددة للقوانين (المطعون بها) والممارسات الخاضعة فعلياً للتقاضي، وحسب الحاجة.

لذلك، فإن على لجنة الصياغة التفكير جدياً بإنشاء هيئة قانونية يمكن أن تؤدي هذه المهمة بقدر أكبر من التنظيم والاستدامة. في الواقع، فإن فكرة التقييم المنتظم لجميع التشريعات والسياسات العامة تظهر فعلياً في الفصل المعني بالحقوق والحريات الأساسية (القواعد العامة) ويمكن تطويره بدرجة أكبر من التفاصيل على أساس الهيئات القانونية المستقلة الموجودة في إنكلترا وويلز، أو جنوب أفريقيا أو الهند. كما ينبغي ملاحظة حقيقة أن مدونة واسعة للحقوق، ورغم أنها بالتأكيد مؤشّر على الجدية التي يقارب بها نظام ما حماية حقوق الإنسان، ليست كافية لتغيير واقع انتهاكات حقوق الإنسان من الناحية العملية. وهكذا، فإن مصر وضعت قائمة شاملة بالحقوق والحريات عام 2014، لكنها لم تحقق حتى الآن معايير حماية حقوق الإنسان الموجودة في أنحاء أخرى من العالم.

31. مع أخذ هذه الخلفية بعين الاعتبار، فإن الأجزاء التالية من هذا التحليل ستركز على أربع قضايا أساسية ترتبط بحماية حقوق الإنسان. والوعود الاجتماعية. الاقتصادية وتطبيق وتفسير وتقييد الحقوق والحريات. وسيختتم هذا التحليل ببضعة توصيات تتعلق بالتنفيذ الفعال لحقوق الإنسان من الناحية العملية، وبعض الملاحظات حول الأحكام المحددة في المسودة.

32. تشكل الوعود الاجتماعية. الاقتصادية سمة عامة للدساتير التي سُنت مؤخراً في العالم العربي. تسمح المسودة بهذه النزعة الجديدة بالثناء وتحدّد عدداً أكبر من الخدمات الاجتماعية. الاقتصادية للدولة وما يقابلها من التزامات المواطنين. إلا أن الدساتير، بمفردها وبجد ذاتها لا تستطيع تغيير الوضع الاجتماعي والاقتصادي لبلد ما. ولذلك، ينبغي التفكير بعناية بالمستحقات الاجتماعية. الاقتصادية خشية أن يتردّد الدستور إلى مجموعة من الوعود والظموحات غير المنجزة التي تفقد مصداقيتها لدى الناس مع إخفاق الدولة في تحقيقها في السنوات القادمة (إما بسبب نقص الموارد أو الافتقار إلى القدرات الإدارية). ما ينبغي على الدساتير فعله هو تقديم الحوافز ووضع آليات قابلة للإنفاذ يمكنها بشكل واقعي إحداث التغيير بمرور الوقت. وينبغي أن توفر أساساً للعمل الحكومي القائم على المبادئ فيما يتعلق بالاحتياجات الإنسانية الجوهرية، مثل الغذاء والسكن والمياه والرعاية الصحية والكهرباء والتعليم. كما ينبغي للدساتير

الحديثة أن تطلب من الحكومات ضمان حد أدنى من الدعم للأفراد الأكثر هشاشة في المجتمع. إلا أنه حتى لجان صياغة الدساتير الأكثر طموحاً ينبغي أن تأخذ بالاعتبار الواقع الاقتصادي لبلداتها.

33. تحتوي المسودة مستحقات اجتماعية. اقتصادية والتزامات محددة أخرى للدولة إذا طُلبت أو تم تقديمها، فإنها ستشكل ضغوطاً مالية كبيرة على الموازنات العامة في ليبيا، وستشكل تحديات تنظيمية هائلة للأنظمة الإدارية في البلاد. تشمل قائمة الالتزامات (المتداخلة أحياناً) التي يمكن أن تتطلب نفقات عامة غير مباشرة ما يلي:

- التزامات بتوفير فرص العمل والحماية في حالة البطالة؛
- التزامات بتوفير ظروف عمل آمنة؛
- التزامات بضمان التنمية الشاملة والمستدامة والمتوازنة؛
- التزامات بالتوزيع العادل للموارد من أجل تلبية الاحتياجات الأساسية للمواطنين والمحافظة على الضمان الاجتماعي؛
- التزامات برعاية الأطفال والشباب، تتضمن الظروف اللازمة لتطوير قدراتهم التعليمية والنفسية والإبداعية؛
- تقديم الدعم الطبي والاجتماعي والتعليمي والاقتصادي للمواطنين المعاقين؛
- تقديم الدعم لأسر الشهداء والمواطنين المفقودين، والمواطنين الذين تعرضوا للضرر خلال الحرب؛
- التزامات بالفكرة (الأوسع) للعدالة الاجتماعية؛
- تطوير نظام تعليمي وما يصاحبه من حق في التعليم؛
- التزامات بالرعاية الصحية (التي تشمل مستوى الخدمات الصحية، تحسين أوضاع العاملين في الرعاية الصحية، والرعاية الصحية في حالات الطوارئ)؛
- إحداث برامج إسكان (بما في ذلك تقديم السكن المدعوم للمواطنين الذين يعانون من صعوبات)؛
- تقديم الضمان الاجتماعي للنساء والأطفال والشباب وكبار السن في حالات الإعاقة وإصابات العمل، أو التيتيم أو الترتل؛
- ضمانات مالية للمتقاعدين؛
- دعم الأنشطة الرياضية (تطوير وصيانة المنشآت الرياضية، دعم الرياضيين الموهوبين، ودعم الفرق الوطنية)؛
- التعويض لضحايا الجرائم والإرهاب والكوارث الطبيعية؛
- إجراءات لضمان مستوى معيشي لائق وضمان اجتماعي؛

• التزامات بيعة متوازنة ونظيفة.

34. من شأن قائمة الأحكام أعلاه أن تؤدي إلى أشكال مختلفة من الالتزامات المالية. لا يمكن توصيفها جميعاً بأنها حقوق أو مستحقات اجتماعية. اقتصادية لكن لها جميعاً مضامين مالية. إذا قُدمت بطريقة ذات معنى. وينبغي أن تؤخذ على محمل الجد بالنظر لسياق حقوق الإنسان الذي وضعت لجنة الصياغة العديد منها فيه.

بعض الالتزامات لن تتطلب إنفاقاً فورياً، لكن يمكن أن تتحقق فقط إذا تم تخصيص موارد إدارية معيّنة لهذه المهمة. لنأخذ الحق بالمعلومات على سبيل المثال: سيترتب على بعض المسؤولين العاملين في الإدارات المعنية أن يردّوا على طلبات المواطنين؛ وأن يجمعوا البيانات ذات الصلة، وفي كثير من الأحيان من مصادر مختلفة (وربما غير إلكترونية)؛ وإعادة صياغة أجزاء من الوثائق لحماية المصالح المشروعة للدولة (أسرار الدولة) أو مواطنين آخرين (تفاصيل حياتهم الشخصية)؛ وإرسال الرد لطلبه أو توفير الزمان والمكان اللازمين لوصول مقدم الطلب إلى المعلومات في موقع آمن؛ والتعامل مع أية تحديات قانونية يمكن أن تنشأ عما يزعم من عدم الاستجابة للطلبات أو رفضها صراحة.

تشير التجربة المقارنة من أنظمة أخرى إلى أن منح المواطنين إمكانية الوصول إلى المعلومات التي بحوزة القطاع العام يمكن أن يشكل أعباءً إدارية ومالية كبيرة على الدولة، وأن ليس كل التكاليف يمكن تمريرها على شكل رسوم إذا كان المقصود جعل هذا الحق ذا معنى للأغلبية العظمى من المواطنين. من الواضح أن مستحقات أخرى واردة في المسودة ذات طبيعة اجتماعية. اقتصادية وستستهلك موارد كبيرة إذا تم تقديمها فعلاً بالمستوى الكافي. وهذا صحيح، على سبيل المثال، فيما يتعلق بالدعم الموعود في مجال الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية والتعليم. ستزداد التكاليف بشكل كبير عندما يطالب المواطنون في الأجزاء المهملة تقليدياً في البلاد بتقديم الالتزام (المحمود!) المترتب على الدولة بتقديم الخدمات ودعم التنمية في جميع أنحاء ليبيا (وحتى في الأماكن النائية جداً)، وهو مبدأ عُبر عنه في عدد كبير من المواد في المسودة.

35. إلا أن العامل الحاسم في نجاح هذه الأحكام يتمثل في إنفاذها في الممارسة العملية. في حين أن ليبيا غنية بالموارد الطبيعية، فإن المطالب المتنافسة المقدمة على أساس هذه الحقوق الكريمة جداً. والدستورية. يمكن أن يؤدي إلى توترات سياسية وإلى استياء عام بين المواطنين المتلهفين للحصول على مزايا معيّنة. من المرجح أن تشكل عدالة التوزيع تحدياً رئيسياً في المستقبل، وأن يُطرح السؤال حول ما إذا كان أي من الأحكام التي توفر للمواطنين حقوقاً اجتماعية. اقتصادية معيّنة أو مستحقات أخرى مبرّرة. في حين ينبغي أن يكون هناك أساس كافٍ للمطالبة بمستحقات محددة مثل حق المتهم بمحامٍ يدافع عنه في حالات العوز (المساعدة القضائية)، فإن من المشكوك به أن الحق بالتوظيف أو الحق بيعة متوازنة ونظيفة سيصل أبداً إلى المحاكم حتى لو أخفقت الدولة بتقديم العمل للمواطنين أو في المحافظة على التنوع الأحيائي في ليبيا.

36. ثمة عدد قليل من هذه الأحكام تشترط صراحة توافر الموارد اللازمة لتقديم المستحقات المعنية أو التوفير

التدرجي للحق من قبل الدولة. بالنظر إلى الإمكانيات الاجتماعية. الاقتصادية المحدودة لمعظم البلدان، بما فيها المجتمعات الغنية نسبياً مثل ألمانيا أو الولايات المتحدة، فإن من الحكمة تحاشي الالتزامات الاجتماعية. الاقتصادية غير المحددة على المستوى الدستوري خشية أن تتقلص الوثيقة إلى ما لا يزيد عن قائمة من الوعود الجديرة بالثناء لكن غير القابلة للتحقيق من الناحية العملية. يُفضّل أن تتم صياغة الالتزامات المترتبة على الدولة بأنها التزام الدولة بتحسين التدرجي للوضع في مجال معيّن من السياسات. ومرة أخرى فإن هذا يطرح السؤال المتعلّق بالتنفيذ.

تشير الحالات القانونية في بلدان مثل جنوب أفريقيا إلى أنه بدلاً من إنفاذ مطالب اجتماعية. اقتصادية محدّدة لمطالبين منفردين (مثل الحق بالسكن أو العلاج الطبي). يمكن أن تشارك المحاكم في مراقبة جهود الحكومة في تحسين تقديم الخدمات في مجالات محدّدة من السياسات. يمكن أن تقتصر إمكانية الوصول إلى المحاكم على منظمات المجتمع المدني ذات الاهتمام المثبت بمجال معيّن من السياسات. يبدو أن هذه المقاربة، التي تطلب من الدولة إظهار أنه يتم اتخاذ خطوات معقولة لمعالجة النواقص في تقديم خدمات حيوية، تحقق توازناً مناسباً بين التوقعات المشروعة للمواطنين بأن الدولة ستعمل على تحسين حياتهم، من جهة، والتلبية المستحيلة لجميع الاحتياجات المجتمعية في وقت واحد. خصوصاً في بلد كبير جغرافياً ويمتاز ببنية تحتية إدارية. خدماتية ضعيفة إلى حد كبير. من شأن هذا أن يعزز ثقافة الحكومة الرشيدة وتحسين الوضع الاجتماعي. الاقتصادي للعديد من المواطنين بمرور الوقت.

كما تُظهر تجربة جنوب أفريقيا أيضاً أن منح المحاكم صلاحية مراجعة خطط الحكومة، فيما يتعلق بالاحتياجات الاجتماعية. الاقتصادية، لا ينبغي أن يعرّض للخطر قدرة السلطتين التنفيذية والتشريعية على العمل وفقاً لما ترياناه مناسباً. يمكن لاحترام السلطة القضائية للقرارات السياسية المعقولة التي تتخذها حكومة منتخبة ديمقراطياً أن يترك مجالاً كافياً للحكومات والمشرعين لترتيب أولوياتهم في الجهود التي يبذلونها لتحقيق إستراتيجيات اجتماعية اقتصادية معيّنة لفترة محدّدة من الوقت دون التدخل غير الضروري من قبل المحاكم. أما الحكومات الاعتباطية وغير الفعّالة، فينبغي أن تخضع للمساءلة على أساس عملية قانونية ودون الحاجة لتجدد التدخل الثوري أو الاضطرابات المدنية. يقترح هذا المؤلف بقوة أن تراجع لجنة الصياغة الآليات الموصوفة في هذه الفقرة، والاستفادة من تجربة بلدان مثل جنوب أفريقيا أو الهند.

37. أخيراً، ينبغي الأخذ بعين الاعتبار التفاعل بين المسؤوليات الاجتماعية والاقتصادية للدولة وما يوازئها من استحقاقات دستورية للمواطنين، من جهة، وتنظيم الإدارة العامّة، من جهة أخرى. كما أشرنا أعلاه، فإن واجب تقديم الخدمات على أساس الحقوق الأساسية قد ينبغي تحقيقه من قبل المستويات الأدنى من الحكومة. وستكون هذه

المستويات الأدنى في النظام. بصرف النظر عن القضايا المحددة (الإدارة القائمة على المحافظات أو الأقاليم). بحاجة للقدرة المالية والإدارية الضرورية من أجل تلبية توقّعات مواطنيها المطروحة في أجزاء أخرى من المسودة.

38. ستحاول مادة تطبيقية مصمّمة جيداً تعريف من ينبغي أن يحترم أحكام حقوق الإنسان ومن يخضع

لحمايتها. في معظم الحالات، فإن الالتزامات الناجمة عن الحقوق والحريات ستنتطبق على جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وعلى جميع مستويات الحكومة. أما المستفيدون، فهم عادة الأشخاص الطبيعيون.

39. تقوم العديد من الأنظمة اليوم بتوسيع هذا النطاق التقليدي من الحماية إلى الأشخاص الاعتباريين (الكيانات

القانونية)، مثل الشركات والجمعيات والكنائس والنقابات والأحزاب السياسية. أما قدرتها على استحضار هذه الحقوق والحريات بشكل عام وذو معنى، فيعتمد على طبيعة الشخص الاعتباري وطبيعة الحق المعني. من السهل رؤية أن

الشركات التجارية قد تتمتع بالحماية الدستورية لممتلكاتها، لكن ليس الحق بالكرامة وبحمل جواز سفر، أو بالتعليم أو الرعاية الصحية، أو بالاقتراع أو بأن تُنتخب. تتمتع الكنائس عادة بحق الحرية الدينية الذي يتميز عن حق أتباعها

(الطبيعيين)، لكنها ليست بحاجة للحق بالسكن. كما تتمتع النقابات أو الأحزاب السياسية في العديد من الأنظمة

بحقوق في سياق علاقات العمل أو الانتخابات التي تختلف مرة أخرى عن حقوق أعضائها (الطبيعيين)، لكنها لا

تستحضر مثلاً حق التحرر من العبودية. إلا أن ثمة مناطق رمادية وستتطلب قرارات من قبل المحاكم في ضوء، بين أشياء

أخرى، القيم والتقاليد القانونية للمجتمع المعني. على سبيل المثال، هل ينبغي أن تتمتع الشركات بحرية التعبير، أو حق

تقديم المال للحملات الانتخابية، أو الوصول إلى المعلومات التي تمتلكها الدولة؟ أو هل ينبغي أن يكون للمنظمات غير

الحكومية الحق بالمحافظة على سرية مراسلاتها البريدية والبرقية والإلكترونية، أو التمتع بحماية خاصة لأماكن عملها؟ تشير

التجربة المقارنة إلى أن معظم المجتمعات ستواجه عند لحظة زمنية معيّنة بقضايا قانونية من هذا النوع.

40. معظم الدساتير الحديثة التي توسّع مظلّتها لحماية حقوق الإنسان لتشمل الكيانات القانونية ستفعل ذلك

على شكل استحقاقات محدّدة، أو من خلال مادة عامة مثل المادة 19 (3) من القانون الأساسي الألماني. تعلن هذه

المادة أن الحقوق الأساسية تنطبق أيضاً على الأشخاص الاعتباريين المحليين إلى الحد الذي تسمح به مثل هذه الحقوق.

وثمة أحكام مشابهة في دساتير جنوب أفريقيا وناميبيا.

41. ثمة قضية ذات صلة تتعلق بما إذا كانت حقوق الإنسان تطبّق بين الأطراف الأفراد. هل يمكن لأصحاب

العقارات أن يميّزوا بشكل صريح ضد أشخاص معينين يرغبون باستئجار ممتلكاتهم، حتى إذا كان سبب مثل ذلك

التمييز ينتهك بوضوح مبدأ المساواة؟ هل يجوز لرجال الأعمال أن يرفضوا المتقدمين للعمل لديهم لأسباب مشابهة،

بصرف النظر عن مؤهلاتهم المهنية؟ هل يستطيع الأفراد أو المنظمات غير الحكومية أن يدعوا إلى مقاطعة منتجات أو

خدمات معيّنة تباع أو تقدّم من قبل شركات خاصة؟ هل يتوجب على المصارف التي يملكها القطاع الخاص أن تقدّم الحسابات (إن لم يكن الائتمان المالي) للمواطنين المعوزين؟ أو هل يحق للزبائن المطالبة بالوصول إلى المعلومات الشخصية التي تحتفظ بها الشركات الخاصة مثل مقدمي خدمات الإنترنت؟ بعض الدساتير، كدستور جنوب أفريقيا، تعلن أن حقوق الإنسان تنتظم مباشرة في هذه العلاقات وفي العلاقات المشابهة لها في حين أن معظم الدساتير الأخرى تدعو فقط لتفسير وتطوير قانون خاص في ضوء القيم الدستورية، ما يشمل حقوق الإنسان والحريات، على أساس كل حالة على حدة. النظرية الدستورية الألمانية تصف هذا بـ 'الأثر المشع' لحقوق الإنسان.

42. لا تقدّم المسودة صيغة للردّ على أي من هاتين القضيتين بطريقة منهجية. بعض الكيانات القانونية مثل، المؤسسات التعليمية، الجامعات الخاصة، معاهد التعلّم ومراكز البحث العلمي، الصحافة والإعلام، ومنظمات المجتمع المدني أو النقابات، من حقها التمتع بحقوق مؤسساتية محدّدة. يشير هذا إلى أن الحقوق والحريات لا تقتصر بحد ذاتها على الأشخاص الطبيعيين. إلا أنه من غير الواضح ما إذا كان كل من هذه الكيانات يتمتع بحقوق وحريات لم تُذكر بشكل محدّد في المواد المعنية في المسودة، لكن قد تكون ذات صلة للنشاط المعني.

43. قُدّمت للنساء الحماية من التمييز الاعباطي في مكان العمل، وهو ما يمكن أن يؤثر بأرياب العمل الخاصّين، كما مُنح الأطفال الحق بالرعاية الأسرية. على فرض أن ذلك يكون ضد أبويهم أو أفراد أسرة آخرين. مرة أخرى، يمكن لهذه الأحكام أن تشير إلى أن الحقوق والحريات لا تقتصر بحد ذاتها على العلاقة بين الدولة والمواطن، إلا أن المسودة لا تعالج مسألة ما إذا كانت الأطراف الخاصة ملزمة بشكل عام بالحقوق والحريات الدستورية.

44. بالنظر إلى صلة كلا القضيتين عملياً وتوافر الحلول المختلفة في أنظمة أخرى، من المؤسف أن المسودة تحقق في معالجة هذه الأسئلة بوضوح في أحكامها التشغيلية. إن مبدأ أن جميع السلطات العامة ملزمة بالحقوق والحريات الأساسية، المذكورة أعلاه، ينبغي التعبير عنه بوضوح في النص. وسيشمل هذا، على سبيل المثال، المحاكم (التي تمارس السلطة العامة من خلال أحكامها المختلفة)، إضافة إلى المؤسسات المستقلة والقوات المسلحة أو سلطات الشرطة.

45. ليس من السهل تطبيق الحقوق والحريات الدستورية في الممارسة الإدارية والقضائية اليومية. لذلك، فإن العديد من الدساتير توفّر بعض الإرشادات على شكل أحكام تفسيرية. يُطلب من المحاكم، بشكل خاص، تشجيع القيم التي يقوم عليها مجتمع منفتح وديمقراطي؛ وتعزيز المبادئ الأساسية مثل الكرامة الإنسانية والمساواة والحريّة؛ ودعم روح ومحتوى أهداف مدوّنّة الحقوق؛ وتبني، إذا أمكن، تفسير للقانون أو القرار الإداري الذي يميل إلى إنفاذ الحق أو الحريّة بدلاً من التفسير الأكثر تقييداً؛ أو النظر في القانون الدولي والقانون الأجنبي المقارن أو قرارات المحاكم عند اتخاذ قراراتها في قضايا حقوق الإنسان الوطنية. يمكن لبعض المراقبين أن يجادلوا بأن مثل هذه الأحكام هي رمزية وحسب؛ وأن

المحاكم والسلطات الإدارية تلتزم بهذه المبادئ في كل الأحوال؛ أو أن أحكاماً من هذا النوع هي بحد ذاتها من الصعب فهمها أو تطبيقها في الممارسة القانونية. إلا أن التجربة المقارنة تشير إلى أن أحكام مدونة الحقوق تتطلب إطاراً مفاهيمياً أوسع كي تتم ترجمتها إلى ممارسة قانونية ذات معنى، وأن العديد من المسؤولين العامين والقضاة الذين يُطلب منهم احترام الحقوق والحريات الدستورية في عملهم اليومي يواجهون صعوبة في الواقع في أداء هذه المهمة. يمكن للمواد التفسيرية أن تدعم فهم مدونة الحقوق، وأن تساعد في تعزيز مقارنة جديدة لإنفاذ الحقوق والحريات في الممارسة الإدارية والقضائية.

46. تحتوي المسودة على مادة تفسيرية، وبالتالي تثبت جودتها بالمقارنة مع النصوص الدستورية الأخرى في المنطقة. لكنها مادة مختصرة جداً ويمكن توسيعها من أجل توفير درجة أكبر من التوجيه لأولئك الذين يطبقون مدونة الحقوق. سواء كانوا مسؤولين عامين، أو قضاة أو محامين، أو المواطنين أنفسهم. ملاحظة ثانية تتعلق بالتوترات التي يمكن أن تظهر بين رؤية 'مجتمع ديمقراطي في ظل غايات ومبادئ الشريعة الإسلامية' في المادة الأولى من النص، وقيم مثل الكرامة الإنسانية والحرية والمساواة بين المواطنين، المذكورة في المادة الثانية. عنصر ثالث يمكن أن يكون له تداعيات واسعة، يتمثل في القاعدة التي تقول بأنه لا ينبغي تفسير الحقوق والحريات الأساسية بطريقة تسمح بقيام أنشطة أو أفعال تقوّض أو تهدّد الحقوق والحريات نفسها التي يحاول الدستور حمايتها. لا ينبغي استخدام حرية (التعبير، أو التجمّع، أو النشر، أو الانتساب إلى جمعية أو منظمة) لتدمير حرية (التعبير، أو التجمّع، أو النشر، أو الانتساب إلى جمعية أو منظمة). تُذكر هذه الفكرة بالمفهوم الألماني المتمثل في 'الديمقراطية المناضلة' التي لا تسمح بانتهاك الحقوق والحريات بهدف تفويض المبادئ الجوهرية للقانون الأساسي. وهذه تقنية قوية وينبغي أن تستخدم بحذر شديد بالنظر إلى المخاطر الكبيرة التي تشكّلها، هي نفسها، على الديمقراطية وحقوق الإنسان. يقترح المؤلف أن تستخدم الفكرة في أحكام محددة في الفصل بدلاً من استخدامها في فقرة ذات تطبيقات عامة.

47. اثنتان من المواد الأكثر أهمية في المسودة تتعلق بتقييد الحقوق والحريات الأساسية. الجهد المبذول في كلا المادتين (اللتان تغطيان 'القواعد العامة' والقيود على الحقوق والحريات) يستحق الثناء. اختارت لجنة الصياغة مادة مقيّدة ذات تطبيق عام تنطبق على جميع القيود المحتملة على الحقوق والحريات الأساسية والمفروضة من قبل السلطات العامة بدلاً من إقحام استثناءات تشريعية أو إدارية في ضمانات معيّنة، وبذلك تفتح الحق أو الحرية لدرجة كبيرة وربما غير محدّدة من الضوابط.

هذه المقاربة موضع ترحيب كبير، لكن هذا المؤلف يوصي بقوة بإضافة المحاكم العامة والخاصة بشكل صريح إلى قائمة السلطات الملزمة بهذه المواد (الدستور التونسي، على سبيل المثال، يضع المسؤولية على جميع المحاكم في احترام المواطنين

من انتهاكات حقوق الإنسان في المادة 49. والقانون الأساسي الألماني يعلن بشكل بارز في المادة 1 أن الحقوق الأساسية 'ملزمة للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بوصفها قانوناً يطبق مباشرة'. ينبغي أيضاً ملاحظة حقيقة أن بعض الحقوق والحريات يتم الالتفاف عليها بقوة من خلال وصف الحق ذاته أو الحرية ذاتها. مثال بارز على ذلك، هو الحق بتشكيل الأحزاب السياسية. في حين أن نص المادة يسمح لكل شخص باختيار انتمائه السياسي بحرية (وهو ما يشمل الحق بتأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها أو الانسحاب منها)، فإنه يضع عدداً من القيود المهمة فيما يتعلق بالتعاون الدولي، الوحدة الوطنية، التمويل، الأنشطة التجارية، الإشارات إلى القبائل أو الأقاليم، العنف (وهذا بالتأكيد غير إشكالي)، الإرهاب، الكراهية، والتمييز أو الحركات/الأنشطة المسلحة. وهكذا، فإن قدراً كبيراً من المسألة سيعتمد ليس فقط على مادة التقييد بل أيضاً على الطريقة التي يتم فيها تفسير نطاق حماية مثل هذه الحقوق في المقام الأول (على سبيل المثال، ما الذي يحدّد أن نشاطاً ما يهدد الوحدة الوطنية؟). في أمثلة من هذا النوع، تبرز أهمية المبادئ الأساسية المعبر عنها في بداية المسودة (والتي نوقشت في بداية هذا التحليل).

48. ينبغي أن يكون المشرّعون، من حيث المبدأ، قادرين على تقييد ممارسة العديد من الحقوق والحريات. كل مجتمع حديث يتطلب قدراً كبيراً من القوانين في جميع مجالات الحياة الإنسانية، بداية بقواعد المرور البسيطة وانتهاءً بالرموز المعقّدة للضرائب، من أجل تحاشي الفوضى والمخاطر الكبيرة التي يمكن أن تقع على سلامة المواطنين ورفاههم. كما يمكن لهذه العملية أن تشمل تحقيق التوازن بين حقوق وحريات متنافسة. ينبغي تحقيق الانسجام، على سبيل المثال، بين حرية التجمّع التي يمارسها بعض المواطنين، مع الحريات المهمة أيضاً المتعلقة بالحركة أو النشاط الاقتصادي الذي يتمتع به آخرون. لا ينبغي ممارسة حق إلى درجة الإقصاء الكامل لآخر إذا ظهر تنازع بين الحقين. حالما يتم القبول بهذا المبدأ، تصبح الحماية الفعلية لحقوق الإنسان مسألة كيف يتم تقييد السلطة التي لا غنى عنها للدولة لتنظيم حقوق وحريات مواطنيها. أكثر مدوّنات الحقوق كراماً في الدستور تصبح ليست ذات معنى، إذا مُنحت الدولة سلطة غير محدودة لتعريف وتقليص هذه الحقوق والحريات من خلال القوانين والأنظمة العادية.

تسعى لغة المسودة لتحقيق هذه النتيجة باستخدام مبدأ التناسبية. يتمثل أحد أكثر مكوّنات اختبار التناسبية شيوعاً، والذي تطبقه المحاكم عادة سواء على التشريعات أو على القرارات الإدارية، في (1) أن تسعى الدولة إلى هدف عام مشروع؛ (2) أن تختار مقارنة يمكن من خلالها تحقيق هذا الهدف؛ (3) أن تستخدم وسائل تعيق الحق المعني بأقل درجة ممكنة؛ (4) وأن تكون الآثار الإيجابية للإجراء على المجتمع أكبر من آثاره السلبية على حق أو حرية المواطنين المتأثرين. سيعتمد العنصر الأخير على طبيعة وأهمية الحق أو الحرية المعنيين، ويتطلب أحياناً من الدولة أن تظهر أن الهدف مقنع أو يتمتع بأهمية طاغية من أجل المصلحة العامّة.

49. العديد من الدساتير تضع شروطاً إضافية فيما يتعلق بالتشريع. وتتضمن هذه الشروط أن يكون القانون المعني ذا تطبيقات عامة (لا أن يكون مصمماً لتنظيم حالة واحدة)، وأن يكون الحق الدستوري أو الحرية الدستورية التي يريد المشرع تقييدها محددة صراحة في القانون. تشكل هذه القواعد تعبيراً عن مبدأ المساواة، وتعزز الشفافية فيما يتعلق بتقييد الحقوق والحرّيات.

50. باختصار، فإن تحليل التناسبية هو تمرين في تحقيق التوازن تكون، طبقاً له، المصلحة العامة في القانون أو التفكير الكامن وراء قرار إداري ذات أهمية كافية، ويتم السعي لتحقيقه بوسائل فعّالة، وينبغي أن يؤثّر في الحق المعني أو الحرية المعنية بأقل درجة ممكنة. وبالتالي، فإن الاختبار يُعدُّ بشكل أساسي عملية تبرير للقيود، ويوفّر قائمة تُحقّق يتم اتباعها خطوة خطوة من قبل المشرع أو المسؤول العام عند النظر في القوانين أو القرارات الإدارية التي يمكن أن تؤثر سلباً على الحقوق والحرّيات الممنوحة في الدستور. كما يُقدّم للقضاة، الذين يُطلب منهم تحديد صلاحية القوانين أو القرارات الإدارية، إطاراً دستورياً يوفّر قواعد توجيهية متماسكة تحكم قراراتهم وتتيح المجال لحلول حساسة في ضوء الظروف المحددة لقضية من القضايا. تتبنى المسودة هذه المقاربة بالمطالبة بأن يتم تقييد الحقوق الأساسية فقط من خلال قواعد عامة ومجرّدة، وأن تكون القيود ضرورية ومتوازنة مع المصلحة العامة، وأن تكون متناسبة. ويتم وضع تطبيقات محددة لهذه المبادئ فيما يتعلق بالعقوبات الجنائية.

51. تشمل الضمانات الإضافية التي تعزز حماية الحقوق والحرّيات الأساسية فرض مسؤولية الدولة (التعويض) عن انتهاك الحقوق والحرّيات الأساسية (التي تشمل الأخطاء القضائية) وعتبة أعلى بالنسبة للقيود المفروضة بموجب حالات الطوارئ (ينبغي أن تكون هذه ضرورية بشكل مطلق، وأن تنسجم مع التزامات ليبيا بموجب القانون الدولي). ينبغي ملاحظة حقيقة أن بعض الأنظمة توفّر مقارنة أكثر تفصيلاً لحالات الطوارئ، وذلك بتحديد حقوق وحرّيات معيّنة لا يجوز تقييدها تحت أية ظروف. يمكن للإشارة إلى وثائق حقوق الإنسان الدولية، التي تتبع نفس المقاربة، أن تؤدي هذه الوظيفة.

52. ثمة عنصران في مادة التقييد يستحقان الانتقاد رغم هذا التقييم الإيجابي الإجمالي.

53. تنص المادة، أولاً، على أن أي تنظيم للحقوق والحرّيات الأساسية ينبغي أن يتم تبنّيه بأغلبية الثلثين في مجلس الأمة. ويمثل هذا ضماناً إجرائية قوية جداً، وبالتالي فهو موضع ثناء. إلا أن هناك مخاطرة حقيقية جداً في أن الاختلافات في الرأي فيما يتعلق بالتفاصيل التقنية لقانون معيّن والمسائل المتعلقة بحماية الحقوق والحرّيات ستجعل من الصعب جداً تحقيق الأغلبية الضرورية من الناحية العملية. مرة أخرى، فإن النطاق الواسع للحقوق والحرّيات الأساسية المقدم في المسودة محل ثناء، وسيرفع من عدد المجالات التي ينبغي التوصل فيها إلى إجماع واسع قبل أن يتم سنّ القوانين.

54. قد يكون لهذا أثر عميق على الديناميكيات السياسية للديمقراطية الليبية الناشئة. إن حدوث مأزق تشريعي هي إمكانية حقيقية. وكذلك المخاطرة في أن مشاريع القوانين المقترحة من قبل السلطة التنفيذية ستتم المصادقة عليها بشكل تلقائي من قبل السلطة التشريعية. إن أيّاً من السيناريوهين غير محبذ. الأهم من ذلك هو أنه ينبغي تنظيم الحقوق والحريات في العديد من مجالات الحياة الإنسانية، ويمكن إيجاد بدائل صحيحة دستورياً للقيام بذلك. على سبيل المثال، يمكن تنظيم حق التجمّع بعدد أكبر من الطرق. وجميعها قد تكون دستورية لكن مختلفة من حيث الوسائل والأدوات المستخدمة في تحقيق الأهداف العامة المزوجة المتمثلة في منح المواطنين فرصة للتعبير علناً عن آرائهم، من جهة، وحماية حقوق الآخرين والمحافظة على النظام العام، من جهة أخرى.

ينبغي مناقشة الاختلافات المشروعة فيما يتعلق بالخيارات المختلفة وأن تُطرح على التصويت في السلطة التشريعية دون الحاجة لتحقيق أغلبية الثلثين. ينبغي أن تُتاح للأحزاب السياسية والنواب الأفراد الذين لديهم فلسفات ومقاربات مختلفة حيال مجالات السياسات والقضايا التنظيمية الفرصة للتأثير بمسار البلاد، طالما أنهم يحترمون قواعد الديمقراطية والقيود الجوهرية التي يفرضها نظام فعال لحقوق الإنسان. إن التعددية السياسية، كما تتصورها المسودة، ستتطور فقط إذا كان يمكن لهذه الآراء المختلفة أن تزدهر وأن توجد دون ضغوط للتوصل إلى إجماع واسع على كل تفصيل. كما يمكن لموقف أقلية لا تزال تعارض حلاً معيناً لأسباب دستورية أن يضعف إذا احترمت المحاكم. عند إجرائها المراجعة اللاحقة لمشروع القانون أو القانون. المشرّع نظراً لأن النص تم إقراره بأغلبية الثلثين. قد تكون الأغلبية، حتى لو كانت كبيرة إلى هذا الحد، مخطئة رغم ذلك.

55. ملاحظة ثانية تتعلق بالقاعدة التي تنص على أن تحافظ القيود على جوهر الحق الأساسي بالحرية، الذي يبدو مفهوماً جذاباً لكن من الصعب جداً في معظم الأحيان تعريفه من الناحية العملية. ما هو بشكل دقيق 'جوهر' الكرامة الإنسانية، أو الخصوصية، أو حرية التعبير؟ إنه يقع على الأرجح في صلب أو مركز الحق أو الحرية، أو يمثل شيئاً ذا أهمية طاغية. إلا أن المحاكم في سائر أنحاء العالم لم تتوصل بعد إلى مقارنة واضحة لتطبيق القاعدة في حالات ملموسة (في حكمها على دستورية عقوبة الإعدام، وجدت المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا صعوبة حتى في تحقيق 'جوهر' الحق في الحياة). بصرف النظر عن التعريف الممنوح لـ 'جوهر' حق معيّن أو حرية معيّن من قبل محكمة معيّن في ولاية قضائية معيّن، من المرجح أن يكون مجالاً محددًا في حين أن معظم أوجه الحق أو الحرية ستعتبر 'غير جوهرية' أو ذات أهمية أقل'. وهذا يشير إلى أن القاعدة يمكن أن تستعمل حتى لإضفاء الشرعية على قيود أقل (لكنها لا تحقق التناسبية رغم ذلك).

56. تشير التجربة المقارنة إلى أنه ولهذا الأسباب فإن محتوى قاعدة 'الجوهري' أو 'المركزي' لا تلعب أي دور عملي في بلدها الأصلي، ألمانيا، وتم التخلي عنها بعد انتقادات كبيرة بعد ثلاث سنوات فقط من تبنيها في جنوب أفريقيا. يعتمد كلا البلدين (وعملياً جميع الأنظمة الوطنية أو الدولية الفعالة لحماية حقوق الإنسان) بدلاً من ذلك على شكل من أشكال تحليل التناسبية يحقق التوازن على أساس كل حالة على حدة بين المصالح المشروعة للدولة في تنظيم الأنشطة الإنسانية. وبالتالي في تعريف وتقليص نطاق حقوق وحرّيات معيّنة. ومصصلحة المواطن بالتمتع بحقوق وحرّيات غير محدودة. إذا استُعملت القاعدة مع مبدأ التناسبية (كما في المسودة)، ينبغي تغييرها على الأقل إلى 'لا يجوز في أي حال من الأحوال/تحت أية ظروف للقيود أن تؤثر بجوهر حق أساسي أو حرية أساسية،' (كما في ألمانيا) وهو ما يشير إلى أن القيود خارج هذا 'الجوهري' يمكن ألا تحقّق التناسبية وبالتالي ألا تكون دستورية.

57. بعض الملاحظات النهائية فيما يتعلق بالأحكام الواردة في الفصل المتعلّق بالحقوق والحرّيات الأساسية.

58. يظهر مبدأ المساواة في عدد من المواد في سائر أجزاء المسودة. من الأفضل توحيد هذه التوزيعات في مادة واحدة من أجل تجنّب الصعوبات غير الضرورية في تفسير وتطوير مبدأ الثبات في الممارسة.

59. وينطبق الأمر ذاته على الحق بمحاكمة عادلة، الذي يظهر في فصل الحقوق والحرّيات الأساسية وكذلك في سياق السلطة القضائية.

60. ينبغي على لجنة الصياغة مراجعة الصياغة المفاهيمية للملكية كحق يتعلّق بالنشاط.

61. ليس من الواضح لهذا المؤلف ما هي الظروف التي يمكن للمحاكم بموجبها وبشكل معقول أن تفرض الإقامة الجبرية على المواطنين.

62. تسمح المسودة للمحاكم بحرمان المواطنين من حقوقهم المدنية والسياسية، ما يُعتبر أحد أشد القيود المفروضة على مبدأ الديمقراطية وينبغي شرحه بدرجة أكبر من التفصيل وأن يكون خاضعاً لشروط صارمة جداً في الدستور نفسه. المادة تربط ذلك بفقدان الحقوق المدنية والسياسية، المشار إليها كإمكانية في المواد المتعلّقة بشروط العضوية في مجلس الأمة. ينبغي تناول مثل هذا الفقدان للحقوق المدنية والسياسية، الذي له تبعات كبيرة على المواطنين، في الدستور نفسه.

63. على لجنة الصياغة مراجعة المقاربة الحالية حيال منظمات المجتمع المدني. يمكن لجزء كبير مما تقوم به هذه المنظمات عملياً - على سبيل المثال في مجال حماية حقوق الإنسان، وتقديم الخدمات الاجتماعية، أو الدينية. أن يقع

بسهولة في إطار تعريف أوسع للنشاط السياسي، ومن هنا يكون محظوراً بموجب اللغة الحالية للمسودة. وهذا من شأنه أن يخنق مجتمعاً مدنياً نشطاً يشكل العمود الفقري لمعظم الأنظمة الديمقراطية.

64. على لجنة الصياغة أن تفكر بعناية كبيرة في العلاقة بين الحرية والتعددية واستقلال الصحافة والإعلام، من جهة، ودور ووظيفة المجلس الوطني للإعلام وهيئة الإذاعة الليبية، من جهة أخرى. إن ميثاق الشرف الإعلامي الذي يفترض أن يأخذ في الاعتبار 'وحدة البلاد والقيم الإسلامية وأخلاقيات المهنة، إضافة إلى الإعلام التعددي والنزاهة' وأن 'يفرض' على المؤسسات الإعلامية العامة والخاصة، يحمل في طياته احتمال تقييد أنشطة الصحافة ووسائل الإعلام بشكل خطير، وكذلك أنشطة الصحفيين الأفراد.

### التدابير الانتقالية

65. يمكن للانتقال من نظام إلى آخر أن يتسبب في جملة من المشاكل وفي نطاق واسع من المجالات ويتطلب تنظيمًا شاملاً، بين أشياء أخرى، للانتهاكات السابقة لحقوق الإنسان؛ والوضع القانوني للأشخاص المرتبطين بشكل وثيق بالنظام السابق؛ والتعويض عن سنوات انعدام المساواة والتمييز؛ وإعادة تنظيم المحاكم والسلطات الإدارية (بما في ذلك نقل الأصول والقوى البشرية بين المستويات المختلفة من الحكومة. وربما مستويات جديدة)؛ ومراجعة النظام القانوني برمته في ضوء نموذج دستوري جديد؛ وحل الميليشيات وتأسيس جهاز أمني جديد (يشمل الجيش والشرطة)؛ واستعادة أصول الدولة التي فقدت من خلال الفساد والغش؛ أو ترتيبات خاصة بالانتخابات. معظم هذه القضايا المذكورة في المسودة. لكن باختصار شديد.

الأنظمة الأخرى التي واجهت تحديات مماثلة. مثل ألمانيا (بعد نهاية الحرب العالمية الثانية ومن ثم عند التوحيد) أو جنوب أفريقيا بعد الأبارتايد. طوّرت أطراً أكثر شمولاً في العديد من هذه المجالات. جزء كبير من اتفاقيات الدولة الثنائية (الألمانية - الألمانية) التي نظّمت الوحدة الألمانية عام 1990 ركّزت على نقل الأصول من كيان حكومي إلى آخر من أجل تمكين الولايات حديثة التشكيل في الجزء الشرقي من البلاد من القيام بمسؤولياتها الإدارية بموجب القانون الأساسي. في جنوب أفريقيا، بُذلت عناية خاصة فيما يتعلق بوظائف وصلاحيات لجنة الحقيقة والمصالحة، التي واجهت في السنوات التالية التحدي الهائل المتمثل بالتعامل مع انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبت في العقود السابقة وتحقيق المصالحة في مجتمع منقسم بشدة.

66. إن المقاربة التي تتبعها المسودة في عدد من هذه الأسئلة غامضة نسبياً. إن العدالة الانتقالية هي بشكل أساسي مسألة تتعلق بالدولة (تلتزم الدولة بوضع التدابير والآليات الضرورية التي تعزز، بين أمور أخرى، الحوار داخل المجتمع، وكشف الحقيقة حول الجرائم وانتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبت في الماضي وتعزيز المصالحة وإصلاح النظام القانوني)، لكن لا تقدّم تفاصيل فيما يتعلق بالطرق التي سيتم من خلالها تحقيق هذه الأهداف المهمة (والصعبة جداً) من الناحية العملية.

ثمة وعد بالتعويض على ضحايا الانتهاكات المنهجية لحقوق الإنسان والعمليات العسكرية، إضافة إلى أشكال محددة جداً من المساعدة (على سبيل المثال تقديم المشورة النفسية)، إلا أن الآليات أو السلطات العامة المسؤولة عن تقديم مثل هذه المساعدة غير محددة. يجب أن يتوقع مرتكبو هذه الانتهاكات عقوبات جنائية دون أن يأملوا بالحصانة أو العفو أو بوجود قيود زمنية، إلا أن قيوداً مثل تلك المسؤولة. على سبيل المثال فيما يتعلق بـ 'الفساد الإداري'. تبقى غير واضحة. يُحظر على مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان تولّي المناصب العامة، إلا أن السؤال يبقى حول كيفية عمل النظام إذا أدى فصل أعداد كبيرة من المسؤولين العاقين. بصرف النظر عن مرتبتهم ونفوذهم في ظل النظام السابق. إلى نشوء فجوات كبيرة في قوى العمل المؤهلة بشكل كافٍ والتي هناك حاجة كبيرة إليها.

ستتم مراجعة النظام القانوني في ضوء الدستور الجديد، إلا أن الهيئة المسؤولة عن هذه المهمة الجسيمة لم تُحدّد. يتم نزع سلاح المنظمات المسلّحة وحلّها، لكن يبقى من غير الواضح من سيتعامل فعلياً معها وكيف سيُعاد إدماج أفرادها في إطار المجتمع المدني. تتم استعادة الأموال العامة التي تمت خسارتها بسبب الفساد أو الجريمة، لكن من غير الواضح ما هي السلطات المسؤولة عن هذه المهمة الكبيرة. يقترح هذا المؤلف أن تتم إعادة صياغة هذه المواد التي من شأنها أن تحدّد نجاح أو فشل العملية الانتقالية برمتها في ليبيا، في ضوء التجربة الدولية حيال كل من هذه القضايا.

67. يُعدّ القانون الانتخابي عاملاً محورياً في أي نظام ويمكن، بطريقة ما، مقارنته بالدماء التي تجري في البنية التحتية الدستورية لبلد من البلدان. تتأثر القرارات ذات الأهمية المحورية، بما في ذلك التعديلات الدستورية، بالانتخابات، ومن هنا، بالقواعد المرنة للقانون الانتخابي. علاوة على ذلك فإن القانون الانتخابي يشكّل الاختبار الحقيقي لبعض المبادئ الأساسية المحدّدة في الفصل الأول من المسودة. إن التعددية السياسية، والانتقال السلمي للسلطة السياسية بعد الانتخابات، وفصل السلطات وتحقيق التوازن بين مختلف فروع الحكومة، والحوكمة الرشيدة القائمة على مبادئ الشفافية والمساءلة جميعها مرتبطة بالنظام الانتخابي وتتأثر بالطريقة التي تُجرى بها الانتخابات عملياً.

68. يحتوي الفصل المتعلّق بالقواعد الانتقالية ثلاث قواعد مهمّة تتعلق بالانتخابات الثلاثة القادمة. ينبغي ملاحظة حقيقة أن لغة هذه المواد تركز على الانتخابات المتتالية الثلاثة القادمة ويبدو أنها تنصّ على انتخابات منتظمة

بعد أن يكمل مجلسا النواب والشورى فترتيهما كاملتين. وهكذا فإن هذه القواعد الخاصة، ما لم يتم توسيعها، ستتوقف عن العمل بعد تسع سنوات في حالة مجلس الشورى واثنتي عشرة سنة في حالة مجلس النواب. إلا أنه يمكن أن تجرى الانتخابات بتتابع أقصر إذا تم حل أي من المجلسين بشكل دائم. على لجنة الصياغة مراجعة مسألة ما إذا كان ينبغي ربط هذه القواعد بعدد الانتخابات، أو بدلاً من ذلك بفترة محددة من الزمن.

69. من شأن حصة خاصة للمرشحات الإناث (في هذه الحالة 30%) أن تكون طريقة فعّالة للتغلب على عدم المساواة وتعزيز نفوذ النساء في الميدان السياسي. ولذلك، على لجنة الصياغة ملاحظة ما يبدو من أن النساء أكثر نجاحاً في الانتخابات استناداً إلى التمثيل النسبي على أساس حزبي منهن في الأنظمة التي تعتمد الأغلبية والتي تتبع نظام الدائرة الانتخابية ذات العضو الواحد، وأن القاعدة الثالثة من هذه القواعد الانتقالية تنصّ على الطريقة الأخيرة (رغم أنه ينبغي الاعتراف بأن ذلك مدفوع بأسباب مختلفة). علاوة على ذلك، ينبغي ترجمة الحصة نفسها إلى آلية يمكن من خلالها تحديد مرشحات إضافيات لدوائر انتخابية محددة إذا لم تحقق نتائج الانتخابات النسبة المطلوبة. قد يكون من الأفضل تعريف هذه الصيغة في ملحق إضافي بالدستور بدلاً من تحديدها في قانون عادي.

70. يشكّل تمتع أفراد الجيش بحق الانتخاب موضوعاً إشكالياً في العديد من الأنظمة. قد يكون هناك أسباب لاستبعادهم من الانتخابات بشكل دائم أو لفترة محددة من الزمن، بناءً على تغيير هيكليات القيادة في الجيش وإدماجها في نظام يخضع للسيطرة المدنية. وهذا يصح بشكل خاص في البلدان التي عانت من فترات طويلة أو أشكال قاسية على نحو خاص من الحكم العسكري. من ناحية أخرى، يمكن قول الكثير في منح أفراد الجيش نفس الحقوق الانتخابية التي تمنح للمواطنين الآخرين، في حين تقيد حقوقهم في التجمع أو حرية التعبير (السياسي) إلى حد ما، وإشراكهم في العملية الديمقراطية إلى أكبر حد ممكن وفي أقرب وقت ممكن. ولذلك فإن الحيادية السياسية للمؤسسات، بدلاً من خيارات الأفراد الأعضاء في القوات المسلحة، يشكّل بالتأكيد شرطاً مسبقاً مهماً لمنح الحقوق الانتخابية هذه. تعكس الفكرة الألمانية المتمثلة في 'مواطنون باللباس العسكري' هذا المفهوم.

71. يبدو أن عدداً من أعضاء لجنة الصياغة يعتمدون، كما أشير إليه أعلاه، على نظام انتخابي يعتمد على الأغلبية ويستند إلى مرشحين منفردين بدلاً من التمثيل النسبي ومشاركة الأحزاب السياسية. يمكن لهذا أن ينجح بالمقارنة مع تشكيل الفصائل ونفوذها المفرط على العملية السياسية وصنع القرار، وقد يبدو أمراً محبباً على الأقل لفترة زمنية محددة (رغم أن الولايات المتحدة والمملكة المتحدة تشكّلان، إلى حد ما، مثالين على العكس من ذلك). من ناحية أخرى فإن التمثيل النسبي يوفر ديناميكية مختلفة تماماً ويمكن، من العديد من الأوجه، أن يكون أكثر استجابة

لتفضيلات الناخبين، وفي المحصلة، الحكم الديمقراطي. على لجنة الصياغة ملاحظة أن كلا النظامين يقدمان عدداً كبيراً من التنويعات، وقد ترغب بإجراء دراسة منفصلة لتبعات كل نموذج.

## الإدارة المحلية

72. تظهر المسودة رؤيتين مختلفتين للإدارة المحلية. الأولى. التي أعطيت اسم نظام 'المحافظات'. تعتمد على 32 محافظة، منتشرة بشكل غير متساوٍ في ثلاث مناطق جغرافية في البلاد، في حين أن الرؤية الأخرى. تسمى نظام 'الأقاليم'. تركز على المناطق التاريخية، برقة وطرابلس وفزان. تسمح المقاربة الأولى بإنشاء مناطق اقتصادية (وهي فكرة مستلهمة من النموذج الفرنسي) بعد موافقة مجالس المحافظات، بينما تقوم الأخرى على تقسيم كل واحد من الأقاليم الثلاثة إلى محافظات وبلديات. على لجنة الصياغة أن تلاحظ أن الأقاليم المذكورة أيضاً في فصول أخرى من المسودة، حالها كحال الالتزامات بمعاملة جميع أجزاء البلاد بإنصاف وتصحيح حالات عدم المساواة الموروثة من الماضي، وهو ما سيتطلب بعض التعديلات الطفيفة بين مختلف الفصول بصرف النظر عن نموذج الإدارة المحلية الذي يتم اختياره في المحصلة.

73. تظهر بعض الاختلافات المهمة بين المقاربتين المقترحتين. يمكن العثور على هذه، بشكل أساسي، في درجة الحكم الذاتي الممنوحة للمستويات الأدنى من النظام فيما يتعلق بالإدارة المحلية والعلاقة بين التشريعات المحلية والمركزية.

74. يمنح نظام المحافظات للمستوى المركزي سلطة عامة لتحديد تفاصيل اللامركزية الإدارية والمالية بموجب قانون. المحافظ هو كبير الموظفين الإداريين في المحافظة، وهو مسؤول عن النظام والأمن، ويتخذ المشاريع المحلية والوطنية داخل الحدود الجغرافية لمحافظة؛ وهو يُنتخب من قبل مجلس المحافظة. كما تتمتع المحافظات بصلاحيات تشريعية في عدد كبير نسبياً من مجالات السياسات. إلا أنه لا يجوز لتشريعات المحافظة أن تتناقض مع قوانين المستوى المركزي، وهو ما يعني في المحصلة سلطة تشريعية كاملة للمركز (تخضع فقط للقيود التي يمكن أن تنشأ عن واجب المركز بالتعامل مع جميع أنحاء البلاد بعدالة وإنصاف). المثير للانتباه، أن هذه المقاربة تمنح المحافظات سلطة تنظيم الشرطة المحلية والحرس البلدي. رغم أن ذلك يتم ضمن قيود أية تشريعات مركزية حاکمة في مجال الأمن الداخلي. يمكن للمحافظات أن تشكل أقاليم، لكن فقط فيما يتعلق بالمسائل الاقتصادية. تبقى الإجراءات لهذه المسألة وغيرها من مسائل أي نفوذ مركزي محتمل على العملية غير واضحة.

75. يركز نظام الأقاليم، كما شرحنا أعلاه، على المناطق التاريخية للبلاد. يضم كل من هذه الأقاليم عدداً من المحافظات والبلديات، وسيكون لكل إقليم صلاحية تأسيس هذه المستويات الأدنى من النظام في إطار حدوده. ستمتع الأقاليم الثلاثة بقدر أكبر من الصلاحيات في علاقتها بالمركز من المحافظات الاثنتين والثلاثين بموجب النموذج الأول. لا تنص المسودة صراحة على ما إذا كان بوسع المستوى المركزي، وإلى أي حد، تحديد تفاصيل الإدارة العامة في الأقاليم. وفي حين أن السلطة التشريعية للأقاليم تشبه السلطة الممنوحة للمحافظات في ظل نظام 'المحافظات' من حيث مجال السياسات إلا أنها حصرية؛ وهكذا فإن صلاحية تطبيق هذه القوانين ستحتفظ بها على الأرجح الأقاليم وستؤدي إلى نظام مزدوج من الإدارة المحلية والمركزية. يبدو أن الإشارات إلى سلطة الجهاز التنفيذي المحلي على تنفيذ القطاعات المحلية 'المعيشية' وتأسيس نظام إدارة يدير الإقليم ويشرف على المحافظات والبلديات تؤكد هذا التفسير. تبقى صلاحيات التشريع في جميع المسائل التي لم تمنح للأقاليم لدى المركز.

رغم ذلك يبقى هناك مستوى معيّن من التفاعل بين الأقاليم والمركز. هناك على سبيل المثال إشارة إلى التشريعات 'المشتركة'، التي يمكن اقتراحها من قبل المجالس المحلية وتتطلب موافقة مجلس الأمة'. إلا أن نطاق وطبيعة هذا التشريع الواسطي. ومسألة أي مستوى سيمول ويدير مثل هذا القانون. غير واضحة. ستقدم موازنات الأقاليم إلى مجلس الأمة، رغم عدم وجود شرح للسلطة التي تمارس على المستوى المركزي في هذه العملية (إصدار هذه الموازنات أو مجرد الاطلاع عليها). تخضع السلطة التنفيذية للأقاليم لبعض آليات المساءلة المركزية من قبل مجلس الأمة، الذي يقترح، مرة أخرى، بعض الإجراءات الرقابية - وفيما يتعلق بموازنتها - من قبل هيئات الرقابة المركزية. أخيراً، يمكن حلّ المجالس والسلطات التنفيذية إذا خالفت الدستور أو انتهكت سيادة الدولة. وسيطلب هذا رأي لجنة خاصة (مشتركة) من مجلسي النواب والشورى، تشكّل بالتحديد للنظر في القضايا ذات الأثر على الإقليم، لكن يبقى من غير الواضح ما هي السلطة التي تحلّ مؤسسات الأقاليم إذا طُرح هذا السيناريو في الواقع. يمكن للمستوى المركزي (من خلال الرئيس أو رئيس الوزراء) والأقاليم (من خلال مجالس الأقاليم) الطعن بصلاحيات قانون وطني أو محلي إذا كان ينتهك صلاحيات المستوى الآخر. ربما من خلال شكوى تُقدّم للمحكمة الدستورية.

76. كما أشرنا أعلاه، ثمة تقاطع كبير بين مجالات السياسات التي ترغب كل مقاربة بفتحها أمام التشريعات المحلية. كلا المستويين سيكونان مسؤولين، لكن في إطار القيود الموضوعية من قبل القانون الوطني (في نظام 'المحافظات') أو حصرياً (في نظام 'الأقاليم') من أجل التنظيم الداخلي للمحافظات (إلى بلديات) والأقاليم (إلى محافظات وبلديات)؛ التخطيط العمراني والإسكان؛ النقل العام؛ صيد السمك؛ السياحة؛ الزراعة والمراعي والمواشي؛ المياه؛ وحماية البيئة؛ التنمية الاقتصادية المحلية وتشجيع الاستثمارات الوطنية؛ الصناعات التقليدية والصغيرة؛ الثقافة والأماكن التاريخية والأوبد؛ الرياضة والتسليّة والحدائق العامة؛ المساعدات الاجتماعية والضمان الاجتماعي؛ الصحة العامة؛ والأعمال

والتراخيص الصناعية/المهنية. إضافة إلى ذلك، سيسمح نظام 'المحافظة' بوضوح لمجالس المحافظات بالموافقة على خطط التنمية المحلية وموازنتها، وتنظيم الشرطة المحلية والحرس البلدي. وتشمل الصلاحيات الإضافية الممنوحة للأقاليم بموجب نظام 'الأقاليم' المرافق العامة (التي يمكن أن تغطي، إضافة إلى المياه والكهرباء، أنظمة إدارة النفايات) والتعليم العالي.

ينبغي للصلاحيات . سواء كانت تشريعية أو إدارية أو (في بعض الأحيان) قضائية . أن تُصمَّم بعناية كي تتوافق مع الوقائع الإدارية والقدرات المحلية، وفي المحصلة التوقعات المشروعة للمواطنين فيما يتعلق بالتقدم الكفؤ للخدمات بصرف النظر عن مستويات الحكومة التي تقدّم هذه الخدمات في مجال معيّن من مجال السياسات. ينبغي تحقيق التوازن بين هذه الاعتبارات وبين مصلحة المجتمعات المحلية بتنظيم شؤونها الخاصة والتنوع، و . في بعض الأنظمة . الآثار الإيجابية المحتملة التي يمكن رؤيتها في التنافس بين الوحدات المكوّنة لنظام لامركزي أو اتحادي. علاوة على ذلك، على لجنة الصياغة ألا تغفل حقيقة أن المصالح المحلية يمكن أن تحتل أيضاً مكاناً بارزاً في التصميم الأخير للصلاحيات الوطنية.

في الوقت الراهن، لا يتم استغلال هذه الإمكانيات الكامنة، حيث إن مجلس الشورى (الذي يُعدُّ ممثلاً لمصالح الأقاليم أكثر من مجلس الأمة) يمكن أن يكون له نفوذ بطريقة محدودة على التشريعات الوطنية ذات الأهمية بالنسبة للأقاليم أو المناطق المحلية. إن 'الإدارة المحلية' هي الموضوع الوحيد الذي يتطابق مع قائمة مجالات السياسات المناطة حالياً بمستوى المحافظة/الإقليم من قبل الأشخاص الذين صاغوا الفصلين المتعلقين بالإدارة المحلية. ولذلك، فإن هذا المؤلف يقترح التفكير أكثر بتعزيز الأثر المحلي على التشريعات الوطنية. من شأن هذا أن يوصل إلى تسوية بين نظامي 'المحافظة' و 'الإقليم'، وأن يقدم صيغة تشريعية أكثر فعالية من النموذج التقليدي الوطني/المحلي. كما ينبغي ملاحظة حقيقة أن التشريع، كقنّ، صعب ومكلف. بالنظر إلى تجربة أنظمة أخرى في المنطقة، يبدو أن من المشكوك به جداً أن تتوافر للمستوى المحلي في ليبيا ما يكفي من الخبرات لصياغة القوانين بشكل فعال. وهكذا، يبدو أن النفوذ المحلي على التشريعات الوطنية هو الطريق الأفضل لتحقيق التقدم.

أخيراً، ينبغي مراجعة الصلاحيات التشريعية الممنوحة للمستوى المحلي في المقترحين وبدرجة من الحذر. قد يكون من المفضّل التوصل إلى حلول وطنية. بدلاً من مجموعة مجزأة من القوانين التي يصدرها عدد كبير من المحافظات، أو حتى الأقاليم الثلاثة، وقد تكون ضرورية فيما يتعلق بعدد من مجالات السياسات المذكورة في المقترحين. بما في ذلك المطارات، الموارد المالية، حماية البيئة، السياحة، الضمان الاجتماعي، الرعاية الصحية، الطاقة، والتعليم العالي. هذا لا يعني القول إن وجهات النظر المحلية أو الإقليمية لا ينبغي أن تؤثر بقوة في هذه المسائل. بل يُفضّل أن يتحقق أثرها على المستوى المركزي ومن خلال مقاربات مُنسّقة على المستوى الوطني وفعّالة في هذه القضايا الجوهرية.

77. كما أن توزيع الموارد المالية بين المستويين الوطني والمحلي التي تنص عليه المقترحات في المسودة إشكالي أيضاً. سيخصص نظام 'المحافظة' 30% من الموازنات العامة للمحافظات على أساس عدد السكان و30% للمحافظات بصرف النظر عن عدد السكان، و30% للمستوى المركزي للاستثمار في المحافظات، و10% للمحافظات المتأثرة بشكل كبير بإنتاج ونقل ومرور الموارد الطبيعية. سيتبنى نظام 'الأقاليم' نظام حصص مشابه فيما يتعلق بالدخل المتولّد من خلال الموارد الطبيعية (التي من المرجّح أن تشكّل معظم عائدات البلد)، لكنه لا يخصص الحصة المركزية للاستثمار المحلي.

كلا المقاربتين تطرحان أسئلة حول تمويل المهام الوطنية. شبكات النقل والاتصالات الوطنية، النظام التعليمي، الدفاع، الشرطة، كامل البنية التحتية المؤسساتية الواردة في الدستور، السلك الدبلوماسي، التنمية الصناعية الواسعة، وإدارة الموارد الطبيعية. إذا ذكرنا فقط عدداً قليلاً من المسؤوليات التي سيستمر المركز بتحمّلها بموجب المقاربتين. ستتطلب دون شك أموالاً كثيرة. من المستحيل تصوّر أن جميع هذه المهام يمكن أداؤها في إطار المعايير المالية التي يقترحها النظامان. كما يمكن أن تنشأ العديد من المفارقات الأخرى من العدد غير المتساوي للمحافظات في الأقاليم التاريخية وتباينات كبيرة في عدد سكان كل منها، ولذلك على لجنة الصياغة ملاحظة أن المناطق ذات العدد المتدني من السكان من المرجح جداً أن تواجه تكاليف مرتفعة، لأنه سيكون عليها تقديم حد أدنى من الخدمات لكل الجماعات المنتشرة. وفي ضوء هذه الصعوبات، يقترح المؤلف مراجعة كاملة للبنود المتعلقة بتوزيع الموارد المالية. تقدّم التجربة الدولية عدداً كبيراً من المقاربات المختلفة التي يمكن أن تغني هذه المراجعة.

78. إن تنظيم الحكم على مستويات متعددة بطريقة كفؤة وتلبية التوقعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمعنيين على المستوى المحلي والإقليمي والوطني يُعدّ تحدياً، لكن قد يكون أحد أكثر التسويات الأساسية أهمية لبعض الصراعات التي تُعدّ أسباباً محورية للأزمة الراهنة في ليبيا. لقد سعت أنظمة أخرى للتعامل مع مشاكل مشابهة وتقديم طيف واسع من الحلول التي ينبغي استكشافها من قبل لجنة الصياغة قبل اتخاذ قرارات نهائية. فيما يلي خمس ملاحظات ختامية يمكن أن توفّر بعض التوجيه هنا.

79. إن تجزئة نظام مركزي إلى عدد من الوحدات المكوّنة المختلفة التي تتمتع بصلاحيات تشريعية وإدارية متميزة عن المركز يتطلب، في كثير من الأحيان، هيكليات تسهّل التواصل والتعاون بينها. سواء أفقياً (في نفس مستوى الحكومة) أو عامودياً (بين المستويات المختلفة للحكومة). يمكن للتعاون الخلاق أن ينتج حلولاً إدارية أكثر انسجاماً وكفاءة، وفي نفس الوقت المحافظة على مزايا اللامركزية أو. حتى. الفدرالية. وهكذا، حثّ لجنة الصياغة على مراجعة مفهوم الحكومة التعاونية الموجودة، على سبيل المثال، في ألمانيا وجنوب أفريقيا.

80. ينبغي أن يكون أحد أهم القواعد المرشدة لتوزيع المسؤوليات بين المستويات المختلفة للحكومة قدرتها على أداء المهام الموكلة إليها. رغم أن هذا المبدأ مباشر، وحتى عادي، فإنه يتم تجاهله عادة عند تصميم الأنظمة الاتحادية اللامركزية. لقد باتت التشريعات الحديثة والإدارة الحديثة معقدة على نحو متزايد ويمكن، بسهولة، أن تتجاوز القدرات المحلية أو الإقليمية حتى في بلدان مثل الولايات المتحدة أو ألمانيا. ولذلك، فإن التقييم الواقعي لما يمكن لكل مستوى أن يفعله أمرٌ جوهري.

81. الأنظمة المصممة بشكل متوازٍ، والتي تمنح نفس الصلاحيات والمسؤوليات لجميع الوحدات في مستوى معين من الحكومة، قد لا تكون دائماً الحل الأفضل بالنظر إلى التباينات الكبيرة في القدرات (الإيرادات، أو الخبرة الإدارية، أو الموارد البشرية) التي يمكن أن توجد في أجزاء مختلفة من بلد ما. المملكة المتحدة وإسبانيا تقدمان نموذجين على اللامركزية غير المتناظرة يستحقان الدراسة.

82. قد لا تكون الأنظمة الإدارية المزدوجة (هيكلية مركزية لبعض المهام وهيكلية محلية لبعضها الآخر) الطريقة الأكثر كفاءة لتقديم الخدمات للمواطنين. يمكن لترتيبات تقاسم السلطة أن تُصمّم لحماية المصالح المحلية والإقليمية في إطار هيكلية إدارية مركزية.

83. إن إحدى المشاكل الأكثر عرضة للإهمال في تحويل نظام حكم مركزي إلى هيكلية متعددة المستويات هي تحويل الأصول التي لا بد من حدوثها، إذا كان للمستويات الأدنى وحدثة التكوين أن تتحمل مسؤولياتها وأن تقدم الخدمات الكفؤة لمواطنيها. ستكون المحافظات و/أو الأقاليم في ليبيا بحاجة للموارد البشرية والبنية التحتية والموارد المالية لأداء وظائفها. كيفما تم تعريفها. وستحتاجها بسرعة. ينبغي تحديد الترتيبات الانتقالية، سواء في الدستور نفسه أو في جدول/ملحق في النص، وبعض التفصيل حول الكيفية التي ستحدث فيها عملية النقل هذه.

### النظام المالي والموارد الطبيعية

84. يتفاعل عدد من المواد المتعلقة بالنظام المالي بشكل وثيق مع الاختيارات التي ينبغي تبنيها فيما يتعلق بالإدارة المحلية. ويصحّ هذا، بشكل خاص، على بنية البنك المركزي الليبي (الذي يبدو أنه سيضطلع بمهام البنوك الثلاثة الإقليمية)، إضافة إلى تنظيم ومسؤوليات هيئات الرقابة المالية (التي قد تشارك في الرقابة على الإيرادات والنفقات على مستوى المحافظة والمستوى الإقليمي). كما يمكن للمستويات الأدنى من الحكومة أن ترغب بأن يكون لها تمثيل على

المستوى المركزي لمراقبة الإيرادات وتوزيع الموارد. وقد يتطلب ذلك تشكيل لجان خاصة (إما مستقلة أو كجزء من مجلس الأمة).

85. من الواضح أن الفصل الكامل المتعلق بالموارد الطبيعية يفترض أن المستوى المركزي سيلعب دوراً مهماً في إدارة وتوزيع ثروات البلاد من الموارد الطبيعية. ينبغي لتوزيع السلطات التشريعية والإدارية بين المركز والمستويات الأدنى من الحكومة أن يعكس هذه المقاربة.

86. تؤثر المادة 5 بشكل كبير في توزيع الإيرادات من الموارد الطبيعية بين المستويات المركزية واللامركزية، من جهة، وبين الأجزاء المختلفة من المستوى اللامركزي، من جهة أخرى، في وضع عدد من المبادئ المرشدة التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار في توزيع الحصص. وتتضمن هذه العوامل، بين أمور أخرى، عدد السكان، الجغرافيا، التهميش في المراحل السابقة والفقر (الحاجة)، المستويات الحالية من تقديم الخدمات والبنية التحتية، التنمية الإقليمية، التنمية البشرية، والخبرة المحلية.

من الواضح أن المادة تفترض أن المستوى المركزي سيحتفظ بحصة (غير محددة) من الإيرادات. هذه المبادئ أكثر دقة بكثير من التوزيع السطحي لنسب مئوية ثابتة للمحافظات والمناطق المقترح في الفصل المتعلق بالإدارة المحلية، وتقدم نقطة بداية جيدة للتوزيع العادل للثروة والفرص التنموية التي يبدو أنها تحتل موقعاً جوهرياً في المسودة. العامل المشترك في كلا الفصلين هو تخصيص 10% من الإيرادات للمناطق المنتجة بهدف خلق مصادر بديلة ومستدامة للإيرادات. المادة 5 أيضاً تخصص نسبة ثابتة هي 3% من الإيرادات للمناطق المجاورة لهذه الغايات. كلا الفكرتين تنسجمان مع الروح العاقمة للدستور، ويمكن العثور عليهما. بتنوعات عديدة. في أنظمة أخرى تسعى لتحقيق التوازن بين الأعباء الخاصة التي تتسبب بها حالات عدم المساواة الاقتصادية أو الطبيعية بين أجزاء مختلفة من البلاد.

87. لا تُعدُّ إدارة الموارد الطبيعية، بما في ذلك توزيع الإيرادات الناجمة عنها، المجال الوحيد في السياسات الذي تعطيه هذه المسودة للمستوى المركزي. هناك المسؤوليات عن التنمية المستدامة (المادة 6)، تأسيس صندوق للأجيال المستقبلية (المادة 7)، البيئة بشكل عام (المادتان 8 و9)، المياه (المواد 10-13)، الطاقات الجديدة والمتجددة (المادة 14)، حماية الحيوانات (المادة 15)، الحياة البحرية (المادة 16)، النباتات (المادة 17)، والمواقع الأثرية (المواد 18-20) التي يبدو أنها تظل لدى المستوى المحلي ويمكن أن تؤدي إلى توترات مع التوزيع المنصوص عليه للصلاحيات والإيرادات على المستويات المحلية من الحكومة.

## الأمن

88. الفصل المتعلق بالقطاع الأمني مختصر بشكل ملفت، مقارنة بالأهمية الكبيرة لهذا المجال والتحديات الكبيرة التي

تواجهها البلاد فيما يتعلق بتطوير قوات أمن وطنية (الجيش والشرطة والمخابرات)، ودمجها في نظام للحكم المدني، وتفكيك ونزع سلاح العدد الكبير من الميليشيات المحلية والإقليمية التي تسيطر حالياً على أجزاء واسعة من ليبيا.

89. يرأس رئيس الجمهورية مجلس الأمن الوطني ويكون مسؤولاً بشكل مباشر عن القوات المسلحة والمخابرات

العامة. وهكذا فإنه يُمنح دوراً محورياً، سواء فيما يتعلق بالتنظيم والتخطيط أو فيما يتعلق بالمسائل العملية المتعلقة بالأمن. من المثير للاهتمام أن الجيش سيكون مالياً لله ومن ثم للوطن (المادة 5) بينما ينبغي للجيش، إضافة إلى ذلك، احترام حقوق الإنسان وحرياته ويلتزم بما يفرضه عليه الدستور والقانون (المادة 8). ويبدو أن النصّ يشير إلى أن أجهزة المخابرات تخضع فقط لسلطة الرئيس والشخص الذي يُعيّن لرئاستها، ولا تخضع لأية قيود دستورية أخرى. هذا التمييز مثير جداً للقلق. ينبغي أن تخضع جميع السلطات العامة، التي تشمل القوات المسلحة وأجهزة المخابرات وحتى الرئيس للدستور والقانون، الذي يشمل الحقوق والحرّيات الأساسية للمواطنين، والتي يُطلب من هذه السلطات حمايتها.

90. يُمنح الجيش تفويضاً في المحافظة على أمن ليبيا وسلامتها. بالنظر إلى حقيقة أن الرئيس هو القائد العام

للجيش ويرأس مجلس الأمن الوطني، والمسؤول بدوره عن الأمن الداخلي والخارجي للبلاد، يبدو أن مهمة الجيش لا تقتصر على الدفاع بل يمكن نشره أيضاً لمواجهة 'الكوارث والأزمات' الداخلية (المادة 1). يمكن للجنة الصياغة أن تنظر في المقاربات المقيدة التي تتبعها أنظمة أخرى فيما يتعلق باستخدام الجيش في الحالات التي لا تنطوي على الدفاع ضد قوى خارجية. اللغة الدستورية تجعل، في كثير من الأحيان، نشر الجيش داخل البلاد خاضعاً لشروط صارمة. هذه القضية مهمة بشكل خاص هنا، لأن المسودة تنص على وجود خطوط قيادة وتحكم وولاء مختلفة. وقد تكون متنافسة. للجيش والشرطة. وقد يكون من المرغوب، على سبيل المثال، تأسيس شكل من الرقابة التشريعية الدائمة على القطاع الأمني، خصوصاً على الجيش وجميع أجهزة المخابرات، وأن يكون من المطلوب الحصول على موافقة مجلس الأمة، إضافة ربما إلى موافقة أعضاء مجلس الشورى من المنطقة الجغرافية المتأثرة، على استخدام قوات الجيش لأية أغراض لا تتصل بالعدوان الخارجي ضد الأراضي الليبية.

91. المسودة واضحة جداً فيما يتعلق باحتكار الدولة لتأسيس واستخدام القوة العسكرية (المادتان 4 و5)، وهذا

أمر جوهري لمستقبل البلاد. ينبغي على لجنة الصياغة النظر في تأسيس لجنة خاصة وتخصيص الأموال اللازمة لتفكيك العدد الكبير من الميليشيات، وإدماج أفرادها في المجتمع المدني، والسيطرة على الكميات الكبيرة من الأسلحة المستخدمة حالياً.

92. الفصول المختلفة من المسودة غير متوافقة فيما بينها فيما يتعلق بالأنشطة السياسية لأفراد القوات المسلحة والشرطة. المادة 3 من هذا الفصل تحظر، بوضوح تام وبشكل دائم، على أفراد الجيش والشرطة الانخراط في أنشطة سياسية مثل الترشح للمناصب، أو الانتخاب، أو تأسيس أحزاب سياسية والانتماء إليها. من جهة أخرى، فإن الفصل المتعلق بالتدابير الانتقالية يسمح لأفراد الجيش بالمشاركة في العملية الانتخابية بعد ثلاث دورات انتخابية، شريطة أن تكون قد تمت عملية إعادة هيكلة القوات المسلحة وأن تظل محايدة كمؤسسة. لا يُذكر أفراد الشرطة في هذا السياق. وأخيراً، فإن الفصل المتعلق بالحقوق والحريات الأساسية يحظر على القضاة والمدعين العامين وأفراد الجيش والشرطة الانتماء إلى الأحزاب السياسية، لكنه لا يستثنيها من حق الاقتراع المضمون لكل شخص. لا تُذكر الأنشطة السياسية لأفراد أجهزة المخابرات في أي من هذه الفصول. يُفضّل هذا المؤلف إدماج الجيش والشرطة في النسيج المجتمعي للديمقراطية الليبية الناشئة إلى أبعد حد ممكن وفي أقرب وقت ممكن، والسماح لأفرادها بالمشاركة في الانتخابات مع إخضاعهم لقيود متناسبة فيما يتعلق بحقوق وحريات محددة (مثل التجمّع أو حرية التعبير)، التي يمكن أن تؤثر سلباً على أداء هذه الأجهزة والحيادية المؤسسية للقطاع الأمني إذا تمت ممارستها دون قيود. كما ينبغي إخضاع أفراد قوات الأمن لبرامج تعليمية، تؤكد على المفاهيم الأساسية لحماية حقوق الإنسان والديمقراطية والحكم المدني.

93. تمت مناقشة الولاية القضائية للمحاكم العسكرية فيما يتعلق بالمدينين من قبل. تظهر التجربة في مصر أن لغة كاللغة المستخدمة في المادة 6 يمكن أن تُفسّر بشكل واسع جداً، ويمكن أن تؤدي إلى توسّع كبير في المحاكمات العسكرية.

94. يمكن للمسؤوليات الوطنية للشرطة أن تصطدم بالسلطة التشريعية والرقابة على الشرطة المحلية والحرس البلدي الخاضع لسلطة المحافظات بموجب نظام 'المحافظات'.

95. سيكون العمل السليم للقطاع الأمني بمجمله، فيما يتعلق بواجباته الدستورية واحترامه للحقوق والحريات الأساسية للمواطنين وسيادة القانون، أمراً جوهرياً بالنسبة لليبي. بالنظر إلى الانتهاكات السابقة لحقوق الإنسان من قبل أفراد الجيش والشرطة وأجهزة المخابرات والعديد من الميليشيات التي تمارس حالياً السيطرة على أجزاء مختلفة من البلاد، ينبغي على لجنة الصياغة التفكير جدياً في تأسيس هيئات مستقلة أو هيئات مظالم تمتلك الصلاحية بالتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان أو الأنشطة غير القانونية من قبل أفراد القطاع الأمني، ونشر نتائجها على الملأ. سيبعث هذا بإشارات قوية للمجتمع المدني مفادها أن المدينين، من جهة، لن يُعرضوا للخطر أو يهاجموا أفراد الجيش أو الشرطة أو منشآتهم؛ لكن القطاع الأمني، من جهة أخرى، يخضع أيضاً لآليات السيطرة المدنية الفعالة.

96. هذه الاعتبارات أكثر أهمية فيما يتعلق بقطاع المخابرات، الذي يعمل بطبيعته بشكل سري، ورغم ذلك لا ينبغي أن يكون خارج سلطة الدستور وسيادة القانون، بما في ذلك ضمانات حقوق الإنسان، خشية أن يصبح بمثابة تهديدٍ لنفس القيم والمبادئ التي يُفترضُ به أن يحميها. يمكن للجان الدائمة في السلطة التشريعية، والتي ينبغي أن تتمتع بحق الحصول على المعلومات في جميع القضايا المتعلقة بأنشطة أجهزة المخابرات وتلقي تقارير من رؤساء هذه الأجهزة عن أنشطتهم، أن تحقق التوازن بين السيطرة الديمقراطية. المدنية. ومتطلبات السرية. وقد ينطوي ذلك حتى على وجود نص دستوري يفرض الحاجة للحصول على إذن تشريعي (بدلاً من إذن قضائي) ورقابة على العمليات التي تتدخل في شؤون الناس مثل التنصت على الهواتف لفترات طويلة أو مراقبة النشاط على الإنترنت بالنسبة للمواطنين الذين يُشك بارتكابهم جرائم خطيرة.

توجد القيود الدستورية المتعلقة بخصوصية الاتصالات في ألمانيا، حيث إن وضع قيود على الحق بخصوصية المراسلات والاتصالات دون معرفة المشتبه به ودون تفويض من قاضٍ، يُسمح به فقط إذا أمر به تنفيذاً لقانون، وإذا كانت القيود تستخدم لحماية النظام الأساسي للديمقراطية الحرة (أي الهيكليات والقيم الأساسية للدستور) أو وجود الاتحاد أو أمنه أو الدولة، وإذا كانت السلطة التشريعية. أو الهيئات الخاصة التي تعينها. تفوض باتخاذ هذا الإجراء (انظر المادة 10 من القانون الأساسي).

وفي جنوب أفريقيا، يخضع الأمن الوطني برمته للسلطتين التنفيذية والتشريعية؛ وينبغي تحقيقه مع الالتزام بالقانون، بما في ذلك القانون الدولي؛ وينبغي أن يعمل ويعلم ويطلب من أفراد العمل طبقاً للدستور والقانون، بما في ذلك القانون الدولي العرفي والاتفاقيات الدولية. تشمل هذه الأحكام أجهزة المخابرات، التي تخضع صراحة للمراقبة المدنية من خلال مفتش يعينه الرئيس بدعم من ثلثي أعضاء السلطة التشريعية (انظر الفصول 198، 199 و210 من القانون 1996 في جمهورية جنوب أفريقيا). وهكذا، على لجنة الصياغة النظر بصياغة تفويض دستوري محدد بوضوح لجميع أجهزة المخابرات، بما في ذلك أية وحدات خاصة يمكن أن توجد (على سبيل المثال داخل القوات المسلحة)، يُلزم أنشطتها بالدستور (وخصوصاً حماية حقوق الإنسان) ويضمن درجة أكبر من السيطرة المدنية من خلال السلطة التشريعية.

\*\*\*