ورقة نقاش

# اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مقارنة ودروس مستفادة

نوفمبر 2012

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE

المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات

# لمحة حول

## المؤسسة الدولية للديمقراطية والإنتخابات

### ما هي المؤسسة الدولية للديمقراطية والإنتخابات؟

إن المؤسسة الدولية للديمقراطية والإنتخابات ( إنترناشونال آيديا ) هي منظمة حكومية دولية تعمل على دعم الديمقراطية المستدامة في شتى أنحاء العالم.
وتتمثل رسالة المؤسسة الدولية للديمقراطية و لاانتخابات في دعم التحول الديمقراطي المستدام من خلال توفير المعرفة المقارنة، وتقديم المساعدة في عملية الإصلاح الديمقراطي، والتأثير في السياسة والسياسات العامة.

### ما هي مهام المؤسسة الدولية للديمقراطية والإنتخابات؟

تتولى المؤسسة الدولية للديمقراطية والإنتخابات عملها من خلال ثلاث مجالات عمل ترتبط بالإنتخابات وبناء الدستور والأحزاب السياسية والتمكين السياسي للمرأة والتقييم الذاتي للديمقراطية والديمقراطية
والتنمية. وتعمل المؤسسة ضمن هذه المجالات على:

- توفير المعرفة والخبرات المقارنة المستمدة من التجارب العملية في عمليات البناء الديمقراطي ضمن سياقات وظروف مختلفة حول العالم؛
- مساعدة الجهات السياسية الفاعلة في إصلاح المؤسسات الديمقراطية، والمشاركة في العمليات السياسية كلما دُعينا لذلك؛
- التأثير في السياسات العامة لعمليات البناء الديمقراطي عبر توفير مصادر المعرفة المقارنة وتقديم المساعدة للجهات السياسية الفاعلة.

### أين تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والإنتخابات؟

تمارس المؤسسة الدولية للديمقراطية والإنتخابات أنشطتها في جميع أنحاء العالم، ويقع مقرها في مدينة ستوكهولم بالسويد ولها مكاتب في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية.

# ملخّص تنفيذي

إن إشكالية اختيار الهيئة التأسيسية تطرح غالبا إثر الثورات أو إثر التحرّر من الاستعمار كلّما اتجهت إرادة الشعب إلى تغيير جذري في نمط الحكم وطبيعة النظام السياسي. ويتم ذلك بوضع دستور جديد عوض الاكتفاء بإدخال تنقيحات جزئية على الدستور القديم.
وتأتي مسألة اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية والمعايير المعتمدة لذلك في مقدّمة اهتمامات القيادات السياسية الجديدة. ومن هذا المنطلق تبين الدراسات المقارنة في هذا المجال أن اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية يتمّ في معظم الحالات إما:

- باعتماد طريقة **الانتخاب المباشر**، أي أنه يتمّ انتخاب أعضاء الهيئة التأسيسية مباشرة من قبل الشعب

- أو باعتماد طريقة **الانتخاب غير المباشر** وذلك من قبل الهيكل الذي يمارس السلطة التشريعية أو من قبل السياسيين (كما حدث في مصر) أو من قبل هيئات أخرى تمثّل إلى حدّ كبير مكوّنات المجتمع المدني على اختلاف طبيعتها.

- أو باعتماد طريقة **التعيين** من قبل السلطة الحاكمة

إلا أنه يتم في بعض الحالات اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية **بطريقة مختلطة** تمزج بين الانتخاب المباشر أو غير المباشر والتعيين كما في إريتريا.

ومن الطبيعي القول بأن طريقة الانتخاب المباشر من قبل الشعب (أفغانستان ، تونس ، ناميبيا، تيمور الشرقية، النيبال وبوليفيا) هي الأكثر ديمقراطية، غير أن تنظيم الانتخابات العامة يستوجب إعدادا محكما ويستغرق وقتا طويلا. ونشير إلى أن الانتخابات العامة والمباشرة لا تحقّق بصفة حتمية تمثيلا صادقا لكافة شرائح المجتمع وخاصة منها الكفاءات. كما أنها طريقة تؤدي إلى تمييز الأحزاب السياسية والتنظيمات المهيكلة وهو ما قد يصعب معه لاحقا التوصل إلى التوافق بالسهولة المطلوبة.

على خلاف ما تقدّم تمكّن الانتخابات غير المباشرة وطريقة التعيين من اختيار أطراف قد لا تسمح الانتخابات العامة والمباشرة من تحقيق تمثيلها داخل الهيئة التأسيسية كالكفاءات على سبيل المثال.

أما بالنسبة للسياق الليبي، فإنه يمكن في ضوء ما تقدّم بيانه اقتراح الخيارات التالية على أعضاء المؤتمر الوطني العام، علما أنها تندرج في إطار الاتجاهات الكبرى التي يمكن رصدها دون الأخذ ببعض التفاصيل التي تميّز بينها والتي سيقع ذكرها لاحقا :

**1- الدعوى لانتخابات عامة ومباشرة بهدف اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية**

وإذا تمّ اعتماد هذه الطريقة لاختيار أعضاء الهيئة التأسيسية بصفة نهائية، فإنه يتّجه الحرص على اعتماد طريقة الاقتراع النسبي التي تسمح بتحقيق التمثيل المتوازن بين الجهات (خاصة بين شرق وغرب ليبيا) وبين المكوّنات العرقية والثقافية المتواجدة في الدولة. ويمكن في هذا الإطار إدراج فقرة في اللائحة الانتخابية بصفة استباقية، تنص على أنه إذا لم تفرز الانتخابات تمثيلا متوازنا على النحو المشار إليه سابقا، فإنه يمكن في هذه الحالة الاتجاه نحو تعيين ممثلين إضافيين عن الجهات والفئات غير الممثّلة بصفة عادلة من قبل المؤتمر الوطني العام كالنساء والشباب والكفاءات.

**2**-الدعوى لانتخابات خاصة لاختيار أعضاء الهيئة التأسيسية وذلك من بين أعضاء المؤتمر الوطني العام (انتخابات غير مباشرة) وإذا ما اتضح ظهور نقص في تمثيلية الهيئة يتمّ اللجوء إلى تعيين عدد من الأعضاء الآخرين **(انتخابات غير مباشرة باقتراع داخلي وتعيين عند الحاجة)**

**3**- الدعوى لانتخابات خاصة لاختيار أعضاء الهيئة التأسيسية وذلك من بين أعضاء المؤتمر الوطني العام (انتخابات غير مباشرة باقتراع داخلي) وتعيين أعضاء آخرين يتمّ اختيارهم من خارج المؤتمر الوطني من بين الكفاءات القانونية والنخبة المثقّفة (وهكذا يتمّ **المزج بين طريقة الانتخاب وطريقة التعيين** )

**4- اعتبار المؤتمر الوطني بمثابة الهيئة التأسيسية التي ستقوم بصياغة الدستور الليبي الجديد.**

نشير إلى أن ممارسة الهيئة التأسيسية للسلطة التشريعية ولسلطة الرقابة على الحكومة قد يؤدي إلى الإطالة في مدة إعداد الدستور كما تبيّنه التجربة التونسية حاليا. نلاحظ أن حصر مهمّة الهيئة التأسيسية في عملية صياغة الدستور، دون سواها من المهام الأخرى، يمكّن من اختصار المهلة التي يستغرقها العمل التأسيسي الصرف.

**5**- تكوين هيئة تأسيسية مصغرة من داخل المؤتمر الوطني العام ويكون ذلك بالدعوى لانتخابات خاصة لاختيار أعضاء الهيئة التأسيسية من بين أعضاء المؤتمر **(انتخابات غير مباشرة باقتراع داخلي ).**

# 1- المقدمة

تناقش هذه الورقة المعايير التي يمكن الاسترشاد بها لاختيار أعضاء الهيئات التأسيسية. وهي تهدف إلى مساعدة أعضاء المؤتمر الوطني العام في ليبيا على تنفيذ مهمّتهم المتمثلة في اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية. ويكون ذلك من خلال تقديم رصد لأهمّ الشروط والمتطلبات والمؤهلات التي اعتمدت من قبل دول مختلفة لاختيار أعضاء الهيئة التأسيسية، كما تستعرض الورقة عدة تجارب دولية مختلفة.

لقد حسم المجلس الوطني الانتقالي في واحدة، على الأقل، من أهمّ المسائل المتعلقة بتركيبة الهيئة التأسيسية وهي مسألة عدد أعضاء الهيئة حيث بيّن المجلس أنها ستتكوّن من ستّين (60) عضوا.

وتحتوي هذه الورقة في **جزئها الأول** معلومات عامة حول عملية اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية. ثمّ تستعرض في **جزئها الثاني** تجارب لبلدان مختلفة قامت بإنشاء هيئات تأسيسية مع التركيز على موضوعي شروط الترشح والمعايير الأكثر اعتمادا لدى مصمّمي الهيئات التأسيسية عند تحديد تركيبة الهيئة. وتركز الورقة في **جزئها الثالث** على الدروس التي يمكن أن تستفيد منها ليبيا في هذا المجال.

قد يبدو من الوهلة الأولى أن البحث حول موضوعي شروط الترشح والمعايير الأكثر رواجا لدى مصمّمي الهيئات التأسيسية عند تحديد تركيبة الهيئة سيحيل الباحث بالضرورة إلى التجارب التي اعتمدت الانتخابات غير المباشرة دون غيرها من التجارب. غير أن انحياز صناع القرار المتواتر إلى اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية عن طريق الانتخاب العام المباشر حمل محرّري هذه الورقة على التوقف كذلك على التجارب التي توخت طريقة الانتخاب المباشر لاختيار أعضاء الهيئة التأسيسية.

ويقصد في هذه الورقة بمصطلح "هيئة تأسيسية" كل مجلس يتكوّن من ممثلين يتمّ اختيارهم لصياغة ومناقشة دستور لدولة حديثة النشأة أو لإجراء تغيير جذري على الدستور النافذ وذلك بالنسبة غالبا للدول حديثة الخروج من فترة صراعات[1] ".و قد يوكل لها، في بعض الحالات، مهام تشريعية ورقابية كما هو الشأن في التجربة التونسية حاليا .

# 2- تحديد العضوية

بصفة عامة يتمّ اختيار أعضاء الهيئات التأسيسية بالرجوع إلى واحدة من الطرق الأربعة[2] التالية:

1- الانتخاب العام والمباشر من قبل الشعب.

2- الانتخاب غير المباشر بواسطة هيئات سياسية مثل الهيئات التشريعية على مستوى المحافظات provincial legislatures أو المجلس المحلّي local government councils.

3- الانتخاب أو التعيين من قبل هيئات لا تمارس عادة أنشطة سياسية ولا تشارك في اختيار ممثلين عن هيئات تشريعية (مثل المجتمع المدني)

4- التعيين من قبل رئيس المجلس أو شخص آخر أو هيئة معينة وذلك لأسباب تتّصل بتركيبة هذه الجهة وخبرتها أو لإصلاح أوجه القصور في تمثيليتها .

بيّن كاتبان كنديان في عام 1991 ، ضمن دراسة قاما بها حول الهيئات التأسيسية المنتخبة حسب طريقتي الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر أن "الاتجاه الغالب في طريقة اختيار أعضاء المجالس التأسيسية هو الانتخاب غير المباشر أوالمؤتمرات الدستورية، وقد تمّ اختيار أعضاء هذه المجالس إما من قبل المجالس التشريعية للدول الأعضاء أومن قبل السلطة التشريعية للدولة الاتحادية"[3] .

ويخلص من الأبحاث التي تمّ إجراؤها لإعداد هذه الورقة أن هذه الطريقة لم تعد الغالبة، فقد ثبت في إحدى الدراسات التي تمّت مراجعتها أن 65 % من التجارب الدستورية المتعلّقة بكتابة الدستور والتي حصلت منذ عام 1987، تم خلالها اختيار أعضاء الهيئة الدستورية من قبل الشعب مباشرة عن طريق الانتخاب المباشر في حين تمّ اعتماد طريقة التعيين من قبل السلطة التنفيذية في 12 % من الحالات. وتمّ في حالات أخرى تعيين الأعضاء من قبل قادة الأطراف المتصارعة أو بشكل غير مباشر من قبل أعضاء من السلطة التشريعية أو من المؤتمر وطني أو غير ذلك من الآليات[4] .

1- International IDEA/Nepal, Constituent Assemblies and the Process of Making a Constitution, Fact Sheet, part of a series on Constitutional Briefs, 2007, p.1.

2- M. Brandt, J. Cottrell, Y. Ghai, A. Regan, Constitution-Making and Reform: Options for the Process, (Geneva: Interpeace, November 2011), p.240.

3- P. Fafard, D. Reid, Constituent Assemblies: A Comparative Survey, Research Paper 30, (Kingston, Ontario, Canada: Queen's University Institute of Intergovernmental Relations, 1991), p.19.

4- J. Widner, "Constitution Writing in Post-Conflict Settings: An Overview," William and Mary Law Review, Vol. 49, 2008, p.1522-1523.

يبيّن الجدول أسفله الطرق التي تمّ اعتمادها من قبل عدد من البلدان لاختيار أعضاء الهيئة التأسيسية.

225

## كيف قامت عدد من الدول بتحديد طريقة اختيار هيئاتها التأسيسية[5]

| الدولة و الهيئة | طريقة الاختيار | عدد السكان في الدولة / المحافظة | عدد الأعضاء | عدد النساء أو نسبة النساء |
|---|---|---|---|---|
| بوليفيا 2009<br>هيئة تأسيسية | انتخاب مباشر | 9 مليون | 225 | 35% |
| الإكوادور 1998<br>هيئة تأسيسية | انتخاب مباشر | 12 مليون | 90 | 28.50% |
| الإكوادور 2008<br>هيئة تأسيسية | ممثلون عن محافظات<br>مواطنون غير مقيمين<br>ممثلون عن أحزاب سياسية | 13.7 مليون | 130 | 34% |
| إريتريا 1997<br>هيئة تأسيسية | غير مباشر<br>ممثلون عن السلطة التشريعية<br>الباقي منتخبون من قبل المجالس الجهوية أو<br>ممثلون عن الارتريين في الخارج[6] | 3.2 ملايين | 527 | كوتا نسائية بقيمة 30% |
| فرنسا 1789<br>هيئة تأسيسية | 291 ممثلا عن رجال الدين<br>270 ممثلا عن النبلاء<br>584 ممثلين عن الطبقة الثالثة | 28 مليون | 1145 | 0% |
| ألمانيا الاتحادية 1949<br>مجلس برلماني | انتخاب غير مباشر<br>من قبل المجلس التشريعي للدول الأعضاء | 50 مليون | 65 | تقريبا 4 |
| الهند 1950<br>هيئة تأسيسية | غير مباشر<br>منتخبة أساسا من قبل الهيئات التشريعية<br>للمحافظات ** | 345 مليون | تقريبا 300 | تقريبا 15 |
| كينيا 2005<br>المؤتمر الدستوري الوطني | كافة أعضاء البرلمان إضافة إلى ممثلين عن مجالس<br>المقاطعات و المجتمع المدني والأحزاب المعترف بها قانونا<br>وأعضاء الهيئة التأسيسية ١٣ عضوا معيناً من قبل رئيس<br>المؤتمر لتمثيل شرائح أخرى من المجتمع | 31 مليون | 629 | تقريبا 136 |
| النيبال<br>الهيئة التأسيسية للنيبال | طريقة ترشيح مزدوجة<br>أغلبية الأعضاء تمّ انتخابهم بشكل مباشر و تمّ<br>ترشيحهم بالتوافق بين الأحزاب | 26 مليون | 601 | 197 |
| الولايات المتحدة 1787<br>الاتفاقية الدستورية | غير مباشر | 4 مليون | 55 | 0 |
| العراق 2005<br>هيئة تأسيسية | غير مباشر<br>عين البرلمان الانتقالي الأعضاء المائة للهيئة<br>التأسيسية و كانوا كلهم أعضاء من البرلمان *** | 30 مليون | 100 | كوتا نسائية بقيمة 25% |

**تم تقديم الترشحات لعضوية الهيئة التأسيسية من داخل وخارج الهيئات التشريعية لمجالس المحافظات. صوّت الممثلون عن الجماعات العرقية والدينية داخل الهيئات التشريعية لمجالس المحافظات لاختيار عدد معيّن، حدّد بصفة مسبّقة، من الأعضاء ضمن الهيئة التأسيسية. وبيّن الكاتبان Fafard و Reid أن " القائمة المتعلقة بالأشخاص الذين تمّ انتخابهم تضمّنت ليس فقط سياسيين وإنما كذلك رجال قانون بارزين وخبراء وأكاديميين في القانون الدستوري وغيرهم "، وبعبارة أخرى تضمنت الهيئة التأسيسية سياسيين وأشخاصاً غير السياسيين.

نحيل على المرجع التالي: P. Fafard, D. Reid, Constituent Assemblies: A Comparative Survey, p. 19.

***ملاحظة تمّ إضافتها من قبل الكاتب.

المرجع :

M. Brandt, J. Cottrell, Y. Ghai, A. Regan, Constitution-Making and Reform: Options for the Process, (Geneva: Interpeace, November 2011), p. 241.

نشير بصفة خاصة إلى تركيبة الهيئات الدستورية في كلّ من إريتريا والعراق باعتبارهما تفرضان كوتا نسائية معينة ضمن أعضاء هيئة صياغة الدستور. تنص بعض النصوص المنظمة للهيئات التأسيسية على ضرورة تمثيل قطاعات معينة أو أصحاب مصالح مثل الجيش والنقابات العمالية والمجتمعات الثقافية الإثنية ethnocultural والقطاعات المهنية.

5- لا يشير الجدول إلى تجربة جنوب إفريقيا التي تعتبر مقارنة بدول أخرى تجربة نموذجية من حيث عملية صياغة الدستور. جمعت الهيئة التأسيسية لجنوب إفريقيا أعضاء من الجمعية الوطنية (مجلس النواب) و أعضاء من مجلس الشيوخ و بلغ العدد الجملي لأعضاء الهيئة التأسيسية 490 عضوا.

6- بيّن لوريل ميلر Laurel Miller أن مشاركة الإريتريين غير المقيمين في ارتريا كانت حاسمة لنجاح الكفاح المسلح . فقد قدّموا دعما ماديا وفكريا ودبلوماسيا. و بناء على ذلك تمّ إدراج نص يؤكد على ضرورة تمثيلهم داخل الهيئة التأسيسية.

انظر L. Miller, "Designing Constitution-Making Processes: Lessons from the Past, Questions for the Future," in Laurel E. Miller, (ed.), with L. Aucoin, Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution-Making, (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2010), p.30.

## أ- اختيار أعضاء الهيئات التأسيسية عن طريق الانتخاب المباشر

تتكون الهيئة التأسيسية المختارة عن طريق الانتخاب المباشر من ممثلين منتخبين من قبل الشعب. ولطريقة الانتخاب المباشر مزايا عديدة:

- فهي طريقة ديمقراطية للاختيار لا تفسح المجال للجدال.
- وهي طريقة تعتمد جملة من العمليات التي تفرز نتيجة كونها في الغالب مقبولة من قبل الشعب
- الأثر الإيجابي على السلوك المدني، إذ أن الحملات الانتخابية التي تسبق انتخاب الهيئة التأسيسية تساهم في توعية الشعب بالمشاكل المطروحة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، كما تساهم أيضا في إذكاء الشعور بالمواطنة لدى أفراد الشعب و بالخاصة جمهور الناخبين.

وفي المقابل فإن سلبيات طريقة الانتخاب المباشر تتمثّل في ما يلي:

- هي طريقة مكلفة وتستغرق وقتا طويلا.
- هي طريقة لا تؤدّي بالضرورة إلى نتائج تعكس التنوع الحقيقي للشعب.
- هي طريقة تقصي الأفراد الملتزمين وأصحاب الكفاءة والذين لا يرغبون في الترشح للانتخابات من أجل المشاركة في صياغة الدستور
- هي طريقة تميّز الأحزاب السياسية، والحال أن ممثلي الأحزاب داخل الهيئة التأسيسية قد يكونوا جدّ متردّدين على تقديم تنازلات قصد إنجاح التوافق، خاصة إذا ما كان هنالك حزب معيّن يهيمن على الهيئة التأسيسية.

وفيما يلي أمثلة من هيئات تأسيسية تمّ اختيار أعضائها عن طريق الانتخاب المباشر.

### أفغانستان:

تشكلت الهيئة التأسيسية الأفغانية المسماة اللويا جيرغا Loya Jirga بمقتضى مرسوم صدر في يوليو 2003.

يبدأ المرسوم المذكور بالعبارات التالية : "عملا بالتاريخ وبالتقاليد الوطنية السائدة لدى الأفغان..." . تؤكد هذه الجملة على أهمية أن تعكس الهيئة التأسيسية الهوية الأصلية للبلاد.

أقرّت المادة 2 من المرسوم المذكور حجما كبيرا للهيئة التأسيسية إذ نصت على أنها ستتضمن 500 عضواً ، و تبين المادة أن 450 عضواً من جملة الأعضاء الخمسمائة سيتم اختيارهم عن طريق الانتخاب وذلك على النحو التالي:

- 344 عضواً عن طريق الاقتراع السري من قبل 15000 ممثل مقاطعة district representativesيتم اختيارهم بصفة مسبقة من قبل مقاطعاتهم.
- 42 عضواً يتم انتخابهم من قبل المواطنين الأفغان اللاجئين بباكستان وإيران والنازحين و قبائل الكوتشي والهندوس والسيخ.

15 % من الأشخاص المنتخبين لتمثيل المذكورين يجب أن يكونوا من النساء.

-يتم انتخاب النساء أعضاء الهيئة التأسيسية من قبل ممثلين عن النساء women representatives من 32 محافظة.

يتضمن المرسوم معلومات عامة حول معايير انتخاب أعضاء الهيئة التأسيسية :

**أولا** : يتعين أن يتمّ انتخاب أعضاء الهيئة التأسيسية الأفغانية اللويا جيرغا Loya Jirga وفق انتخابات حرة ونزيهة لا تمارس فيها الضغوطات أبداً مهما كان نوعها (السياسية والتدخلات العرقية...)

**ثانيا** : تتمثل المعايير الأساسية لانتخاب أعضاء اللويا جيرغا Loya Jirga في معيار الوطنية ومعيار الالتزام بالوحدة الوطنية والالتزام بالمصالح الوطنية لشعب أفغانستان

**ثالثا**: يتعين على الناخبين انتخاب أشخاص يعرفون القراءة والكتابة ولهم معرفة ودراية كافية بالمبادئ الدستورية.

بالرغم من أن المرسوم منح أعضاء مجلس الوزراء وعددا من المسئولين القضائيين- رئيس المحكمة العليا ورئيس وأعضاء اللجنة الدستورية ورؤساء اللجنة القضائية واللجنة الأفغانية المستقلة لحقوق الإنسان- الحق في المشاركة في الانتخابات بصفة مراقب (دون منحهم حق التصويت أو التعبير عن آرائهم )، إلا أنه ينص في المقابل بأن كبار المسؤولين الحكوميين من حكام ونواب المحافظة ومديري المناطق ورؤساء البلديات والجيش والشرطة ورجال الأمن الوطني التابعين للمديرية لا يتمتعون بالأهلية اللازمة للمشاركة في الهيئة التأسيسية الأفغانية اللويا جيرغا Loya Jirga.

علاوة على ذلك تخول المادة 6 من الدستور للرئيس تعيين 50 عضوا من أعضاء الهيئة التأسيسية. ويتمّ التعيين كالآتي : 25 عضواً من الأعضاء المذكورين يكونون من النساء، أما البقية فيعينهم الرئيس من بين الخبراء في مجال القانون والمتخصصين في الدستور وغيرهم من الاختصاصات الأخرى.

يخلص ممّا سبق أنه لا يوجد أي تمثيل للمواطنين غير المقيمين بالرغم من أنه تم تنفيذ انتخابات ضمن مجموعات اللاجئين الأفغان في باكستان وإيران.

وقد بين أحد المحلّلين أن طريقة اختيار الممثلين أفرزت هيئة متنوعة جدا متكونة من 502 ممثلاً- تمّ إضافة ممثلين تماشيا مع عدد المحافظات وكذلك لضمان تمثيل لكل محافظة و لكل وجهات النظر[7]. ويضيف المحلّل أن عملية وضع الدستور فشلت في معالجة التحدي الأكبر في أفغانستان وهو تحقيق وحدة الأمّة و"التوازن بين القضايا الرئيسية والقضايا الهامشية" ونتيجة لذلك من المتوقع أن يتواصل النقد القوي حول شرعية الدستور.

## ناميبيا:

تألفت الهيئة التأسيسية الناميبية من 72 عضوا. ويبين إعلان الانتخابات (الهيئة التأسيسية) لعام 1989 أنه سيتم ترشيح أعضاء الهيئة التأسيسية من قبل الأحزاب المعترف بها قانونا، وحدّدت لعملية الترشح مؤهلات بسيطة حيث تبين المادة 37 من الإعلان أن كل شخص يرد اسمه في سجل الناخبين ويتجاوز سنه 21 سنة يكون مؤهلا للترشح لانتخابات الهيئة التأسيسية.

وقد اعتمد نظام التمثيل النسبي في قوائم انتخابية لانتخاب أعضاء الهيئة التأسيسية، ولم يلزم القانون تضمين القائمات عددا من المرشحات من النساء أو مرشحين من الشباب أو مرشحين من أي قطاع آخر من السكان، كما لم يشر القانون إلى مسألة تمثيل المواطنين غير المقيمين.

لم يجرى على الدستور الناميبي منذ المصادقة عليه بالإجماع من قبل الهيئة التأسيسية في عام 1990 سوى تعديلين وهو ما يعبّر عن رضاء وارتياح العموم على محتوى الوثيقة التي أنتجتها الهيئة الدستورية. وقد أكّد ذلك باحث شارك في صياغة الدستور الناميبي بصفة خبير .

و قد كتب هذا الأخير ما يلي: " بعد أكثر من ستة عشر عاما من الاستقلال، لا يزال الدستور الناميبي يحظى بالقبول. وعلى الرغم من الشكوك التي تمّ الإعراب عنها، فإن الحياة الحزبية ما تزال نشطة....لا توجد أية علامات حول التّخلي عن الدستور أو تعليق العمل بأجزاء منه. لم تعرف ناميبيا خلال سنوات الاستقلال أية حالة من حالات الطوارئ و لم تتعرّض لأية هزات سياسية خطيرة" .

## تيمور الشرقية:

أجريت الانتخابات لاختيار أعضاء الهيئة التأسيسية في تيمور الشرقية في عام 2001. تألفت الهيئة التأسيسية من 88 عضوا تم انتخابهم عن طريق نظام انتخابي مختلط (نظام الفائز الأول ونظام التمثيل النسبي) سمح بانتخاب ممثل واحد عن كل مقاطعة من المقاطعات الثلاثة عشرة (13) للبلاد و 75 عضوا تم انتخابهم على المستوى الوطني .

سمح لكل شخص يفوق سنه السبعة عشرة (17) عاما بالتصويت في الانتخابات شريطة توفر الشروط التالية: أن يكون ولد أو ولدت في تيمور الشرقية أو أن يكون قد ولد / ولدت خارج تيمور الشرقية ولكن كان أحد الوالدين على الأقل ولد في تيمور الشرقية أو كان زوجا أو زوجة تستجيب للشرطين المذكورين سابقا.

سمح لكل شخص تتوفر فيه صفة الناخب أن يترشح لانتخابات الهيئة التأسيسية بشرط التنافس في مقاطعة واحدة. لم يكن هنالك أي تمثيل للمواطنين غير المقيمين.
تم انتخاب 66 رجلا و22 امرأة لعضوية الهيئة التأسيسية في تيمور الشرقية.

نجحت الهيئة التأسيسية في تيمور الشرقية في صياغة الدستور الجديد الذي دخل حيز التنفيذ في عام 2002. صوت 72 عضوا من أعضاء الهيئة التأسيسية لصالح مسودة مشروع الدستور وعارض هذا المشروع 14 عضوا . حوّلت الهيئة التأسيسية نفسها إلى برلمان للبلاد في مايو 2002.

تعرضت عملية صياغة الدستور الجديد في تيمور الشرقية إلى انتقاد من قبل عدد من المحلّلين. فعلى سبيل المثال بين أحدهم أن " ...عملية صياغة الدستور لم تحصل من قبل هيئة تمثّل القاعدة العريضة للشعب كما لم يشارك هذا الأخير في إعداد الدستور ولم يتم الاستماع إليه[8] " . كما لم تنجح العملية في " فتح مجال سياسي للأقليات لتبليغ أصواتهم[9] " .

7- J. Alexander Thier, "Big Tent, Small Tent: The Making of a Constitution in Afghanistan," in Laurel E. Miller, (ed.), with L. Aucoin, Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution-Making, p.547.

8- M. Wiechers, "Namibia's Long Walk to Freedom: The Role of Constitution-Making in the Creation of an Independent Namibia," in Ibid. p.104.

9- L. Aucoin, M. Brandt, "East Timor's Constitutional Passage to Independence," in Ibid., p.258.

انتقد المحلّلون أعضاء الهيئة التأسيسية الذين لم ينجحوا في الدخول في عملية تشاور جدّي مع الجمهور ولاحظوا أنه ثبت لهم بأن الجدول الزمني الذي حدّدته الهيئة لنفسها لوضع مشروع الدستور وهو 90 يوما لم يكن مناسبا إلى حد كبير. وخلص المحلّلون إلى أن "الدستور لم ييسّر تشكيل إحساس لدى كل المواطنين بوحدة الهوية الوطنية كما لم يقدّم وسائل فعالة وغير عنيفة لتسوية الصراع السياسي" [10] . و ترتّب عن" هذا القصور في الدستور أن كل القوى السياسية تمكّنت من استغلال هذه المسألة لتجميع وكسب المواطنين وبرز الدستور كما لو أنه فاقد للشرعية[11] إلى حد بعيد" .

## النيبال:

حدّد القانون رقم 2064 المتعلق بانتخاب أعضاء الهيئة التأسيسية لعام 2007 المعايير المعتمدة لانتخاب أعضاء الهيئة التأسيسية في دولة النيبال. وتألّفت الهيئة التأسيسية من 601 عضوا. وحدّد القانون النظام الانتخابي المعتمد لهذه الانتخابات وهو: النظام النسبي وطريقة ترشيح مزدوجة.

تم انتخاب 240 عضوا من 240 دائرة انتخابية عن طريق نظام الفائز الأوّل. و تم انتخاب 240 عضوا آخر بحسب نظام التمثيل النسبي وباعتبار البلد بأكمله دائرة انتخابية واحدة، ولاحقاً تمت زيادة هذا العدد ليصل إلى 335 عضوا منتخبين وفق هذا النظام. تمّ ترشيح 10 أعضاء من قبل مجلس الوزراء " من بين الأشخاص المعروفين بسمعة جيدة ومن الذين قدّموا مساهمة كبيرة في الحياة الوطنية." (المادة 3 (ج)).ولاحقاً تمت زيادة هذا العدد ليصل إلى 26 عضواً. ولم يقدّم القانون أي تفاصيل بشأن ما يمكن اعتباره "مساهمة هامة في الحياة الوطنية".

حدّدت المؤهلات اللازمة للترشح للانتخابات على النحو التالي: تمتع المرشح بالجنسية النيبالية وأن يكون سنه/سنها 25 سنة على الأقل وألا يكون قد سبق وأن حوكم/حوكمت بعقوبة جناية "تمس من الشرف " وألا يتقاضى راتبا من الدولة.

وينص القانون أيضا على إمكانية حرمان شريحة معينة من الأفراد من حق الترشح، وهي تشمل حالات الأشخاص المدانين بتهمة الفساد أو بتهمة التعسف في استعمال السلطة أو من أجل سوء التصرف في أموال الدولة أو من أجل انتهاك حقوق الإنسان . "تم وضع كوتا لضمان تمثيل مهمّ بالنسبة للفئات المضطهدة وغير ممثلة بصفة كافية في المجتمع بما في ذلك النساء. و تحصّلت النساء بناء على ذلك على 33 % من جملة المقاعد[12] .

لم يشارك في الانتخابات إلا 60 % من الناخبين المحتملين وهو مؤشر لما حصل بعد ذلك. إذ لم تتمكن الهيئة التأسيسية في النيبال من الانتهاء من صياغة دستور للبلاد. ويبدو حسب تقرير "بي بي سي" أن الأسباب المحتملة لذلك تتمثّل في استمرار الخلاف حول كيفية تقسيم نيبال إلى مقاطعات اتحادية. وقد طالب الماويون بتشكيل المحافظات بطريقة تجعل الأقليات العرقية أغلبية في منطقة معينة، بينما عارض الحزبان الرئيسيان ذلك ملاحظين أن الفيدرالية القائمة على أساس عرقي ستعكر العلاقات بين المجموعات العرقية[13].

منذ انتخابات الهيئة التأسيسية اتسم الوضع السياسي في النيبال بالاضطراب والإخفاق. تمّ تحديد مواعيد نهائية مختلفة للانتهاء من صياغة الدستور الجديد ولم يتمّ احترام أي موعد منها. ونظرا لفشل الهيئة التأسيسية في الوصول إلى توافق حول محتوى وثيقة الدستور، تولى رئيس الوزراء السيّد بابورام بهاتاراي Baburam Bhattarai القيام بحل الهيئة التأسيسية بصفة أحادية ودعى إلى انتخابات جديدة في أواخر عام 2012.

## تونس:

أجريت الانتخابات الرامية لانتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي التونسي أيام 21-20 22- و 23 أكتوبر 2011 . ويتألف المجلس التأسيسي من 217 عضوا. وقد تمّ انتخاب ممثلين عن قائمات أحزاب سياسية وقائمات مستقلة. وتم التصويت على قائمات مغلقة وتم اعتماد نظام الاقتراع حسب التمثيل النسبي مع الأخذ بأكبر البقايا. تمكّن من التصويت الأشخاص الذين كان سنهم على الأقلّ 18 سنة وكانوا متمتعين بحق المواطنة، والحاملين لبطاقة تعريف وطنية أو جواز سفر تونسي، والوارد اسمهم ضمن سجل الناخبين، أو المواطنون الحاملون لبطاقة تعريف وطنية والذين سمح لهم بالتصويت بعد انتهاء آجال التسجيل. أما بالنسبة للمرشحين، فقط اشترط المرسوم المنظّم للانتخابات أن تتضمن كل قائمة ترشيح مرشح شاب أو شابة سنه/ها 23 سنة على

10- L. Aucoin, M. Brandt, "East Timor's Constitutional Passage to Independence,Ibide,p.271.

11- نفس المرجع اعلاه.

12- International Foundation for Electoral Systems, www.ifes.org/Content/Projects/Europe-Asia/Nepal/About.aspx.

13- انظر www.bbc.co.uk/news/world-asia-18234114

الأقل واشترط تقديم الترشحات على أساس مبدأ التناصف بين الرجال والنساء وترتيب المرشحين في القائمات على أساس التناوب بين النساء والرجال. احترمت كل القائمات المرشحة الشروط المذكورة. نجح في انتخابات 22-21-20 و23 ديسمبر59 امرأة وهو ما يعني أن نسبة النساء ضمن أعضاء المجلس الوطني التأسيسي كانت عند الإعلان عن نتائج الانتخابات 27.18 %.

تمّ تخصيص 18 مقعدا من جملة 217 مقعدا للمواطنين غير المقيمين. تبلغ نسبة التونسيين المقيمين في فرنسا 500.000 نسمة وهم ممثلون في المجلس الوطني التأسيسي ب 10 نواب أي أنه تم تخصيص 10 مقاعد من جملة 18 لتمثيل التونسيين المقيمين في فرنسا.

انتهى المجلس الوطني التأسيسي من أوّل مسودة للدستور الجديد في شهر أغسطس 2012 . تعرّضت هذه النسخة لانتقادات شديدة من قبل منظمة هيومن رايتس ووتش وذلك لعدة أسباب. وقد بينت المنظمة المذكورة في بيان صدر عنها أن النقد يتعلق بالقصور في حماية حقوق الإنسان وبالاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي صدقت عليها تونس وحرية التعبير وحرية الفكر والمعتقد وموضوع المساواة بين الرجل والمرأة وعدم التمييز..."[14].

## بوليفيا

قام البوليفيون في يوليو 2006 بانتخاب أعضاء الهيئة التأسيسية التي نص على إحداثها قانون صدر في مارس 2006 والمتكونة من 255 شخصا. تم انتخاب أعضاء الهيئة بالطريقة التالية:

-منح القانون حق الترشيح (تقديم الترشحات) للجهات التالية: الأحزاب السياسية والمواطنين ومجموعات السكان الأصليين indigenous peoples' groups شرط استيفاء عدد معين من الشروط. بناء على ذلك شاركت في الانتخابات 25 جبهة سياسية ومجموعة من السكان الأصليين.

-انتخب المواطنون من كل منطقة districts من مناطق البلاد السبعين (70) ثلاثة نواب (3). يوجه الحزب الذي يتحصل على أكبر عدد من الأصوات ممثلين اثنين عن المنطقة إلى الهيئة التأسيسية و يوجه الحزب الذي جاء في المرتبة الثانية من حيث الأصوات للهيئة التأسيسية ممثلا واحدا.

-انتخبت كلّ من المقاطعات departmentsالتسعة (9) للبلاد خمسة (5) ممثلين. يوجه الحزب السياسي أو المجموعة التي تتحصل على أكبر عدد من الأصوات ممثلين اثنين إلى الهيئة التأسيسية. وتوجه الأحزاب والمجموعات التي تأتي في المرتبة الثانية والثالثة والرابعة من حيث الأصوات ممثلا واحدا للهيئة التأسيسية.

-فرض القانون على الأحزاب والمجموعات التي تتحصّل على مقعدين أو أكثر في كل مقاطعة ومنطقة توجيه رجل و امرأة للهيئة التأسيسية . يضيف القانون أن نسبة النساء بالهيئة التأسيسية لا يجب أن تقل عن 30%.

تمكنت الهيئة التأسيسية من الانتهاء من صياغة مسودة الدستور في أواخر عام 2007. ادخل المؤتمر الوطني عدة تغييرات على المسودّة وعرض وثيقة الدستور المعدّلة من قبله على المصادقة عن طريق الاستفتاء وذك في عام 2009. تمّت المصادقة على الدستور بأكثر من 60 % من قبل جملة الناخبين.

## ب-اختيار أعضاء الهيئات التأسيسية عن طريق الانتخاب غير المباشر

في حال انتخاب الهيئة التأسيسية عن طريق الانتخاب غير المباشر لا يتمّ اختيار أعضاء الهيئة من قبل الشعب مباشرة، وإنما يتم انتخابهم إما من قبل هيكل يمارس السلطة التشريعية (مثال المجالس التشريعية المحلية) أو من قبل السياسيين. نشير إلى أن هذه الطريقة في اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية هي الطريقة التي كرّسها الإعلان الدستوري الليبي ضمن المادة 30 قبل تنقيحه في 5 يوليو 2012.

من أهم ايجابيات الانتخاب غير المباشر هو أنه طريقة مرنة تمكّن من تحقيق عضوية داخل الهيئة التأسيسية تكون أكثر تمثيلية للمجتمع ( وبشرط أن يكون غرض السياسيين هو الوصول إلى تحقيق هذه التمثيلية). أما السلبية الرئيسية للانتخاب غير المباشر فهي أن هذه الطريقة لاختيار أعضاء الهيئة التأسيسية ليست بنفس درجة ديمقراطية الانتخاب المباشر.

وتمثل التجربة المصرية مثالا لطريقة اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية عن طريق الانتخاب غير المباشر.

14- Human Rights Watch, Tunisia: Fix Serious Flaws in Draft Constitution, Press Release, September 13, 2012; www.hrw.org/print/news/2012/09/13/tunisia-fix-serious-flaws-draft-constitution, retrieved September 21, 2012.

## مصر:

وقع الاتفاق في يونيو 2012 بين الأطراف السياسية المصرية على تشكيلة الهيئة التأسيسية وعلى عدد أعضائها (عضو100). وتم الاتفاق على أن الأعضاء سيوزعون على النحو الآتي: 39 مقعدا لممثلي الأحزاب الموجودة في البرلمان (يسيطر على البرلمان حزبان هما حزب الحرية والعدالة وحزب النور) و 6 مقاعد للقضاة و9 مقاعد للخبراء في المجال القانوني ومقعد واحد للقوات المسلحة ومقعد واحد للشرطة ومقعد واحد لوزارة العدل و13 مقعدا لنقابات العمال و5 مقاعد لممثلين عن جامعة الأزهر و4 مقاعد لممثلين عن الكنيسة القبطية و21 مقعدا لشخصيات عامة.

لم ينل الاتفاق بخصوص تشكيلة الهيئة الدستورية تأييداً شاملاً. وقد تمّ رفع العديد من الدعاوى القضائية للطعن في تركيبة الهيئة. تنظر المحكمة الدستورية حاليا في القانون المتعلق بتركيبة اللجنة التأسيسية.

يضاف إلى الخلاف حول تركيبة الهيئة التأسيسية، خلاف كبير حول محتوى الدستور وما ينبغي أن يتضمنه.

## ج-اختيار أعضاء الهيئات التأسيسية عن طريق الأسلوب المختلط

يقصد بالأسلوب المختلط في اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية اعتماد طريقة من طرق الانتخاب ( الانتخاب المباشر أو الانتخاب غير المباشر) و طريقة التعيين.

## اريتريا

كما هو عليه الشأن بالنسبة لليبيا، قامت إريتريا بصياغة دستور جديد للبلاد بعد الخروج من فترة صراع. تمكنت إريتريا من التخلص من سيطرة إثيوبيا بعد فترة كفاح مسلح انتهت في عام 1991. قرّرت الحكومة الانطلاق في مسار دستوري يتم خلاله إنشاء هيئة دستورية تتولى صياغة مسودة دستور وذلك بعد إشراك عموم الجمهور في وضعه. وقرّرت الحكومة ضرورة عرض مسودة الدستور على المصادقة من خلال مرحلتين. المرحلة الأولى يتمّ فيها المصادقة على مسودة الدستور من قبل جهتين هما country's elected representatives و المجلس الوطني. ثمّ تتم المصادقة بصفة نهائية على الدستور من قبل الهيئة التأسيسية التي تتكون من 527 عضوا. وتتكون الهيئة التأسيسية من أعضاء من المجلس الوطني وأعضاء من المجالس المحلية الستة Regional Assemblies و كذلك من 75 عضوا يمثلون الاريتريين المقيمين في الخارج. تمت المصادقة على الدستور الارتري الجديد بإجماع أعضاء الهيئة التأسيسية في مايو 1997.

وصف الكاتب بركات هابتي سيلاسي Bereket Habte Selassie في مقال نشره سنة 1998 عملية صنع الدستور ألإريتيري. يعتبر هذا الكاتب من أكثر الأشخاص تخصّصا وخبرة،فقد ترأس الهيئة الدستورية التي كلّفت من قبل المجلس الوطني (البرلمان المؤقت) بصياغة الدستور وبتنظيم طرق المشاركة الشعبية في عملية صنع الدستور.

انطلقت الهيئة الدستورية في عملها في عام 1994 وحدّدت لها مدة زمنية تبلغ 3 سنوات للانتهاء من صياغة الدستور. تشكلت هذه الهيئة من 50 عضوا. قادت عمل الهيئة لجنة تنفيذية ينتمي جميع أعضائها للهيئة التأسيسية وتتكون من 10 أعضاء وترأس هذه اللجنة التنفيذية السيد بركات هابتي سيلاسي Bereket Habte Selassie. وقد بيّن هذا الأخير أن أهمّ العوامل التي أدّت إلى نجاح عمل الفريق هي الآتية[15] : هيئة لها ولاية قانونية واضحة ولها الحق في التماس آراء الجمهور عن طريق النقاشات العامة المفتوحة وغيرها من أشكال الاستشارات الشعبية والتي يتعين النظر في نتائجها بجدية عند صياغة الدستور. ومن المهم أن يتم اختيار أعضاء هذه الهيئة بناء على اعتبارات تتعلق بضمان تمثيل التنوع الديني والعرقي والإقليمي في البلاد و كذلك بناء على اعتبارات تتعلق بالكفاءة المهنية.

ويضيف الكاتب بركات هابتي سيلاسي Bereket Habte Selassie أن أعضاء الهيئة الدستورية كانوا يمثلون مختلف شرائح المجتمع الإريتري. و قد كان من بينهم 12 امرأة كما كان معظمهم من المقاتلين الذين شاركوا في عملية التحرير. وتمّ كذلك تمثيل المجموعات العرقية التسعة الموجودة في ارتريا ومجموعات الأعمال the business والمجموعات المهنية.

و يبين الكاتب نفسه[16] أن المجلس الوطني نجح في إنشاء هيئة دستورية متوازنة. و قد جمع أغلبية الأعضاء خلفية مشتركة تتمثّل في كونهم من قدماء المقاتلين الذين شاركوا في عملية التحرير. وقد مثّل الأعضاء كذلك مزيجا حقيقيا للمجموعات العرقية الإريترية وللمذاهب الدينية والمهن الموجودة (بما في ذلك

15- B.H. Selassie, "Creating a Constitution for Eritrea," Journal of Democracy, 9: 2, 1998, p.167.
16- B.H. Selassie, "Creating a Constitution for Eritrea," Journal of Democracy, 9: 2, 1998. p.196.

المحامين والأخصائيين الاجتماعيين والمعلمين ورجال الأعمال).
ويخلص الكاتب في مقاله إلى أن "وجود هيئة مستقلة ذات تمثيلية حقيقية تتولى تنظيم وإدارة مشاركة الجمهور في وضع الدستور يحقق أكثر ديمقراطية من وجود اتفاقية دستورية convention أو لجنة برلمانية تتولى صياغة الدستور من وراء أبواب مغلقة[17].

غير أنه وللأسف لم يتمّ إلى الآن تنفيذ هذا الدستور الذي صيغ من قبل السيد بركات هابتي سيلاسي Bereket Habte Selassie وزملائه. ويرى Selassie أن السبب في ذلك هو وضع الدستور في رفّ من قبل رئيس قام باختطاف العملية الديمقراطية[18] .

## نيجيريا

بعد إعلان الحكومة العسكرية في نيجيريا العودة إلى الحكم المدني في عام 1975، قامت بإنشاء هيئة لصياغة الدستور تتكون من حوالي 50 عضوا وكلّفتها بإعداد دستور يتمّ مناقشته لاحقا من قبل هيئة تأسيسية. و قامت الحكومة سنة 1977 بالإعلان عن إنشاء هيئة تأسيسية تتكون من 230 عضوا يشكلون على النحو التالي: 20 عضو تعينهم الحكومة العسكرية والبقية يتمّ انتخابهم من قبل الولايات التسعة عشر (19) للبلاد.

وقد أوضح باحث أميركي في مقال نشره عام 1986 أن الهيئة التأسيسية لم تكن تمثل عموم السكان في نيجيريا وإنما مثلت العناصر التقليدية للمجتمع النيجيري التي هيمنت على النظام السياسي في فترة ما بعد الاستقلال[19].

وتابع الباحث مشيرا إلى أكاديميا آخر لاحظ أن أغلبية أعضاء الهيئة التأسيسية كانوا من رجال الأعمال والمقاولين والسياسيين السابقين والمفوضين وشخصيات من العسكريين والشرطة (عادة من الذين تقاعدوا) في أعلى المناصب ومهنيين مثل الأطباء والمحامين[20]. و يرى الأكاديمي أن الدستور الذي صادقت عليه الهيئة التأسيسية في عام 1978 يعبر عن "إجماع حاصل بين النخبة من المفكرين والمثقفين وطبقة التجار ورجال الأعمال". ويتفق الكاتبان على أن الهيئة التأسيسية لم تكن سوى مكان لاجتماع الفصائل المختلفة من النخبة السياسية في نيجيريا.

## 3- الدروس المستفادة بالنسبة لليبيا

يخلص من عملية الرصد أعلاه أنه لدى صناع القرار في ليبيا الخيارات التالية:

1- الدعوة لانتخابات عامة ومباشرة بهدف اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية وهو ما تقتضيه عبارات التعديل الدستوري رقم 3 لسنة 2012 الصادر في 5 يوليو 2012 .

> المادة 1 : تعديل الفقرة 2 من البند 6 من التعديل الدستوري رقم 1 لسنة 2012 م المشار إليه بحيث يجري نصها على النحو الآتي : انتخاب هيئة تأسيسية بطريق الاقتراع الحر المباشر من غير أعضائه لصياغة مشروع دستور دائم للبلاد تسمى الهيئة التأسيسية من ستين عضوا على غرار لجنة الستين التي شكّلت لإعداد دستور استقلال ليبيا عام 1951 م، ويتولى المؤتمر الوطني العام تحديد معايير وضوابط انتخابها يراعى فيها ضرورة تمثيل مكونات المجتمع الليبي ذات الخصوصية الثقافية واللغوية.

و إذا تم اعتماد هذه الطريقة لاختيار أعضاء الهيئة التأسيسية بصفة نهائية، فإنه يتجه الحرص على اعتماد طريقة الاقتراع النسبي التي تسمح بتحقيق التمثيل المتوازن بين الجهات (خاصة بين شرق وغرب ليبيا) وبين المكونات العرقية والثقافية المتواجدة في الدولة. و يمكن في هذا الإطار التنصيص مسبقاً في اللائحة الانتخابية على أنه إذا لم تفرز الانتخابات تمثيلا متوازنا على النحو المشار إليه سابقا ، فإنه يمكن في هذه الحالة اللجوء إلى تعيين ممثلين إضافيين عن الجهات و الفئات غير الممثلة بصفة عادلة من قبل المؤتمر الوطني العام.

2- الدعوة لانتخابات خاصة لاختيار أعضاء الهيئة التأسيسية وذلك من بين أعضاء المؤتمر الوطني العام (انتخابات غير مباشرة) وإذا ما ظهر نقص في تمثيلية الهيئة يمكن اللجوء إلى تعيين عدد من الأعضاء الآخرين (انتخابات غير مباشرة -اقتراع داخلي وتعيين عند الحاجة) .

3- الدعوة لانتخابات خاصة لاختيار أعضاء الهيئة التأسيسية وذلك من بين أعضاء المؤتمر الوطني العام (انتخابات غير مباشرة-اقتراع داخلي) وتعيين أعضاء آخرين يتمّ اختيارهم من خارج المؤتمر الوطني من بين الكفاءات القانونية والنخبة المثقفة (المزج بين طريقة الانتخاب و طريقة التعيين). نوصي بتجنب الوصول إلى

17- B.H. Selassie, "Creating a Constitution for Eritrea," Journal of Democracy, 9: 2, 1998, p.173.
18- Bereket Habte Selassie, "Constitution-Making in Eritrea: A Process-Driven Approach," in Laurel E. Miller, (ed.), with L. Aucoin, Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making, p.77.
19- D. McHenry, "Stability of the Federal System in Nigeria: Elite Attitudes at the Constituent Assembly Toward the Creation of New States," Publius: The Journal of Federalism, Vol. 16, No. 2, Spring 1986, p. 93.
20-Ibid.

تضخيم الهيئة الذي قد يؤدي إلى صعوبات في تنظيم المناقشات واتخاذ القرارت بالتوافق[21] .

4- اعتبار المؤتمر الوطني بمثابة الهيئة التأسيسية التي ستقوم بصياغة الدستور الليبي الجديد.
نشير إلى أن ممارسة الهيئة التأسيسية للسلطة التشريعية ولسلطة الرقابة على الحكومة قد يؤدي إلى الإطالة في مدة إعداد الدستور كما تبينه التجربة التونسية حاليا. فقد أصبح المجلس الوطني التأسيسي التونسي يهتمّ بكل المسائل المطروحة على الساحة السياسية ويساءل الحكومة في شأنها، هذا فضلا عن ممارسته للسلطة التشريعية العادية. نلاحظ أن حصر مهمة الهيئة التأسيسية في عملية صياغة الدستور دون سواها من المهام الأخرى تمكن من اختصار المهلة التي يستغرقها العمل التأسيسي الصرف.

5- تكوين هيئة تأسيسية مصغرة من داخل المؤتمر الوطني العام ويكون ذلك بالدعوة لانتخابات خاصة لاختيار أعضاء الهيئة التأسيسية من بين أعضاء المؤتمر (انتخابات غير مباشرة- اقتراع داخلي)

كتب الباحث المتميّز السيد ياش غاي Yash Ghai أنه من مزايا الهيئة التأسيسية مقارنة بالبرلمان هو أنها يمكن أن تشكل مكانا يكون حقيقة مركزا للقاء واجتماع الأمة[22] . ويحصل ذلك لأنه يمكن للهيئة التأسيسية أن تحقّق درجة من التمثيل يصعب تحقيقها في البرلمان. ويمكن لمثل هذا التجمع فتح "آفاق المصالحة بين المجموعات المختلفة".

بناء على ما تقدّم يمكن أن نتصوّر تشكيلة الهيئة التأسيسية الليبية على النحو التالي:
*ممثلين عن أحزاب سياسية
* خبراء في القانون وفي الشأن الدستوري
* نساء
* شباب
*أهمّ المجموعات العرقية والإثنية والقبلية
* النقابات المهنية مثل الأساتذة والأخصائيين الاجتماعيين
* الفئات الهشّة و المستضعفة
*ممثلين عن مناطق ومدن في ليبيا
* ممثلين عن المواطنين الليبيين غير المقيمين في ليبيا

21- Yash Ghai, The Role of Constituent Assemblies in Constitution-Making, a paper commissioned by the International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

22 - نفس المرجع اعلاه

لئن كان صحيحا أنه يمكن تمثيل البعض من هذه الجماعات والمصالح من قبل الأحزاب السياسية، ويمكن كذلك من خلال تنفيذ برامج توعوية عمومية ضمان تبليغ أصوات جزء من هذه الجماعات والمصالح ، إلا أن الهدف من عملية وضع الدستور هو ضمان قبول وانضمام المواطنين للمسار الدستوري. ولا توجد إلا طريقة واحدة لتحقيق ذلك وهي تشكيل هيئة تأسيسية تكون ممثلة لقطاعات عريضة من المجتمع وذلك منذ بداية المسار ومن المستوى القاعدي. وعلى الأحزاب السياسية أن تتجنب الانحياز المفرط لمصالح الفئات التي تمثلها وذلك حتى لا تنقلب إلى كيانات تقصي الفئات الأخرى وتستبعدها من الفعل السياسي وحتى لا يتولّد عند الفئات المقصيّة الشعور بالتهميش كما حدث ذلك في النيبال و كينيا[23] .

في ما يلي عدد من الأسئلة التي يمكن طرحها[24] :
-ما هو نوع أهمّ الانشقاقات الموجودة في البلاد (الاجتماعية أو السياسية أو العرقية أو الطائفية، وغيرها) ، وما مدى تأثيرها على عملية تحديد تركيبة الهيئة التأسيسية ؟

-ما هي نسبة احتمال استعداد أهم المجموعات الاجتماعية والعرقية وغيرها من المجموعات المهمة الأخرى في المجتمع للمشاركة في عملية صنع الدستور؟ وما هي التدابير أو الإجراءات الخاصة التي يتعين اتخاذها لضمان تمثيلها ومشاركتها؟

-هل أن الأحزاب السياسية تعبّر عن مختلف وجهات النظر الأيديولوجية والدينية والعرقية والمصالح الجغرافية و غير ذلك من وجهات النظر الموجودة تعبيرا حقيقيا؟

-هل أن كل الأحزاب السياسية قادرة على المشاركة في العملية الدستورية ؟ وهل ترغب كلها فعلا في المشاركة في العملية المذكورة؟

-هل هنالك هيئة منتخبة قائمة تمثل أهم المجموعات والمصالح الموجودة ؟ وهل يمكن لهذه الأخيرة أن تشكل منبرا لعملية البناء الدستوري ؟ أو أنه يجب إحداث منبر جديد ؟

وهنالك سؤال يطرح نفسه: هل يجب استبعاد بعض المجموعات والمصالح من تركيبة الهيئة التأسيسية؟
تعلمنا من التجارب المقارنة أن أفغانستان قامت باستبعاد كبار المسئولين الحكوميين بما في ذلك الحكام governors

23-Yash Ghai, The Role of Constituent Assemblies in Constitution-Making, a paper commissioned by the International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

24- L. Miller, "Designing Constitution-Making Processes: Lessons from the Past, Questions for the Future," in Laurel E. Miller, (ed.), with L. Aucoin, Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution-Making, p.653.

ونـواب المحـافـظـة deputy governors ومـديـري المنـاطق district administrators ورؤسـاء البلديـات والجيـش والشرطـة ومديريـة رجـال الأمـن الوطنـي National Security Directorate personnel

كـما تعلمنـا أنـه يمكـن لبعـض الأعضـاء المشـاركة في النقـاش دون الحـق في التصويـت. وأوصى أحـد الخـبراء باسـتبعاد ممثلي السـلطة التنفيذيـة والسـلطة القضائيـة والجيـش مـن تركيبـة الهيئـة التأسيسـية[25].

و لـئن كان بالإمـكان فهـم السـبب مـن وراء تجنـب إدراج ممثلـين عـن السـلطة التنفيذيـة ضمـن تركيبـة الهيئـة التأسيسـية، إلا أنـه ليـس مـن السـهل فهـم السـبب الكامـن وراء إقصـاء المسـئولين العسـكريين والقضـاة.

أمـا فيـما يتعلـق بالجيـش، فإنـه بفعـل مشـاركة جـزء هـام مـن الجيـش في عمليـة تحريـر البـلاد، فيمكـن اعتبـار أنهـم اكتسـبوا الحـق في المشـاركة في عمليـة البنـاء الدسـتوري.

ويطـرح السـؤال التـالي بالنسـبة للسـلطة القضائيـة : هـل يمكـن اعتبـار أن تمثيـل القضـاة ضمـن الهيئـة التأسيسـية يمكـن أن يكـون أمـرا مفيـدا في المسـتقبل بالنسـبة لعمليـة صنـع القـرار القضـائي ؟

يمكـن الوصـول إلى الإجابـة انطلاقـا مـن ضرورة اسـتبعاد هـذه الفئـات (قضـاة وجيـش وشرطـة) مـن تركيبـة الهيئـة التأسيسـية ضمانـا لمبـدأ الحيـاد الـذي يحكـم وظائفهـا في المجتمـع، عـلى اعتبـار أنهـا في خدمـة المصلحـة العامـة وتعمـل عـلى تأمـين المرافـق العامـة لكافـة المواطنـين دون أي تمييـز عرقـي أو دينـي أو طائفـي أو سـياسي.

كـما تتجـه الإشـارة إلى مسـألة إقصاء(أوعـدم إقصـاء) الأشـخاص المتورطـين في مسـاندة النظـام الاسـتبدادي البائـد والذيـن علقـت بهـم تهـم الفسـاد السـياسي والإداري والمـالي[26].

يتعـين عـلى الهيئـة التأسيسـية إشراك كل المجموعـات غـير الممثلـة ضمنهـا والتشـاور معهـا أثنـاء صياغـة الدسـتور. ويتعـين تنظيـم هـذه المشـاركة بطريقـة مدروسـة. فمثـلا يمكـن تنظيـم طريقـة تضمـن للمجموعـات غـير الممثلـة داخـل الهيئـة التأسيسـية المشـاركة في التعليـق عـلى مسـودة الدسـتور وتعطـي للهيئـة التأسيسـية إمكانيـة الـردّ عـلى التعليقـات المرفوعـة.
إلى حـدّ هـذا التاريـخ تعتـبر الدراسـات بشـأن الآثـار طويلـة المـدى المترتبـة عـن تمثيـل الهيئـات التأسيسـية وذلـك عـلى مسـتوى التطـور الدسـتوري قليلـة جـدا. ولذلـك فإنـه لا يمكـن تقديـر الآثـار المترتبـة في ليبيـا عـن اختيـار هيئـة تأسيسـية واسـعة التمثيـل أو هيئـة ذات تمثيليـة ضيقـة. عـلى أنـه سـيكون لذلـك لا محالـة آثـار عـلى المـدى البعيـد وآثـار غـير مقصـودة. ويتعـين عـلى مصمّمـي الهيئـة التأسيسـية في ليبيـا عـدم الإغفـال عـن هـذه الحتميـة.

## ملاحظات ختامية:

يجدر التأكيد بصفة خاصة على المسائل التالية:

1- السـعي الحثيـث عـلى تشـكيل الهيئـة التأسيسـية تعكـس التنـوع الاجتماعـي وتكـون منفتحـة عـلى مكونـات المجتمـع وذلـك بهـدف الوصـول إلى دسـتور المصالحـة والتوافـق سـيّما وأن الثـورة الليبيـة لم تخلـو مـن الصراعـات الأهليـة.
ولعـلّ مـن أبـرز الأمثلـة عـلى هـذا السـعي إلى التوافـق التجربـة الحاصلـة في جنـوب إفريقيـا التـي عرفـت قـدرا كبـيرا مـن الانفتـاح والشـفافية وذلـك عـلى عكـس مـا لوحـظ في كمبوديـا و الـشرق تيمور[27].

2- يقـترح عـلى المسـئولين السياسـيين حاليـا في ليبيـا التفكـير في إمكانيـة تقييـد أعـمال الهيئـة التأسيسـية المرتقبـة بلائحـة مبـادئ أساسـية وذلك بهـدف توجيـه عملهـا التأسـيسي بصفـة مسـبقة. ويقـترح أن تكـرّس هـذه اللائحـة المبـادئ المتعـيّن تضمينهـا في الدسـتور الليبـي الجديـد في مجـالات الحريـات الأساسـية وحقـوق الإنسـان واحـترام التنـوع العرقـي والطائفـي في كنـف التسـامح والوحـدة الوطنيـة ويمكـن الاسـتئناس هنـا بتجـارب الهنـد وناميبيـا وجنـوب إفريقيـا.

3- وأخـيرا يتجـه التفكـير أيضـا في مسـألة نوعيـة الأغلبيـة التـي سـيتم اعتمادهـا عنـد التصويـت عـلى الدسـتور. ويقـترح أن تكـون هـذه الأغلبيـة أغلبيـة مريحـة تسـاوي ثلثـي أعضـاء الهيئـة التـي سـتصادق عـلى الدسـتور. فهـذه الأغلبيـة سـتكون عامـلا مهـما يحـثّ الأعضـاء من ممثـلي أحـزاب وغيرهـم عـلى السـعي مـن أجـل الوصـول إلى التوافقـات الضروريـة حـول الدسـتور برمتـه .

25- J. Elster, "Deliberation and Constitution Making," in J. Elster, (ed.), Deliberative Democracy, (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998), p.117.

26-و هـو مـا حصـل في ألمانيـا الاتحاديـة التـي أقصـت النازيـين والعـراق الـذي أقصى البعثيـين. و في تونـس تـمّ إقصـاء المسـؤوليتين المنتمـين إلى حـزب التجمـع الدسـتوري الديمقراطي. ( فصـل 15 مـن المرسـوم عـدد 35 المؤرخ في 10 مـاي 2011 المتعلـق بالمجلـس الوطنـي التأسـيسي) .

27-Yash Ghai, The Role of Constituent Assemblies in Constitution-Making, a paper commissioned by the International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

# الفهرس


لمحة حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والإنتخابات ص 3

ملخص تنفيذي ص 4

1.مقدّمة ص 5

2.تحديد العضوية ص 5

أ– اختيار أعضاء الهيئات التأسيسية عن طريق الانتخاب المباشر ص 7

ب– اختيار أعضاء الهيئات التأسيسية عن طريق الانتخاب غير المباشر ص 10

ج– اختيار أعضاء الهيئات التأسيسية عن طريق الأسلوب المختلط ص 11

3.الدروس المستفادة بالنسبة لليبيا ص 12

Canada

FUNDED BY THE THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNAL TRADE

بدعم من وزارة الشؤون الخارجية والتجارة الدولية الكندية