



المسودة النهائية لدستور ليبيا
دراسة عيانية¹

1. الملخص التنفيذي 2
2. معلومات عامة 4
3. الشرعية 6
4. المبادئ الأساسية والعملية الانتقالية 7
5. نظام الحكم 8
6. القطاع الأمني 10
7. السلطة القضائية 11
8. الهيئات المستقلة 13
9. اللامركزية 14
10. الفرد والدولة 16
11. الأحكام الانتقالية والتعديل 18
12. خاتمة 20

¹ نشرت نسخة سابقة من هذه الورقة في تشرين الأول/أكتوبر 2017. يرجى توجيه الملاحظات أو التصحيحات أو الأسئلة حول محتويات هذه الورقة إلى زيد العلي (zalali@idea.int).



المسودة النهائية لدستور ليبيا دراسة عيانية²

1. الملخص التنفيذي

في 29 تموز/يوليو 2017، اعتمدت الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور الليبي رسمياً مشروع الدستور بموافقة أكثر من ثلثي أعضائها. اعتُبر إنجاز الهيئة آنذاك بمثابة اختراق كبير وكان العديد من الليبيين والأجانب يأملون أن يمهد الطريق لحل الأزمة الليبية. واليوم بعد مرور ثلاث سنوات، لم يطرح الدستور للاستفتاء بعد ولا تزال البلاد منقسمة بشدة على مستويات عدة. في أواخر عام 2020، انطلق منتدى الحوار السياسي الليبي في محاولة لإعادة توحيد البلاد عن طريق تشكيل حكومة وطنية جديدة وتمهيد الطريق للانتخابات³. وقد أضاءت تلك المبادرة أملاً كبيراً بإمكانية خروج البلاد من المأزق الحالي في مستقبل قريب.

إذا نجح منتدى الحوار السياسي الليبي، ستعقبه بالتأكيد محادثات جديدة بشأن مستقبل ليبيا الدستوري في المدى البعيد. وعندما تجري هذه المحادثات، سيحتل مشروع دستور 2017 حيزاً بارزاً وسيتمتعين معالجة عدد من القضايا الرئيسية. القضية الأولى هي هل يجب مواصلة التعامل مع المشروع أم التخلي عنه تماماً. في الوقت الحالي، يبدو أن هذه المسودة لا تزال تعتبر الأساس الوحيد القابل للتطبيق لمستقبل البلد، ولذلك لن تتناول هذه الورقة الحلول البديلة الممكنة. والثانية هي هل ينبغي الحفاظ على المسودة بالكامل في صياغتها الحالية أم تعديلها، وهو سؤال محق لأنه مضى على اعتمادها أكثر من ثلاث سنوات. السؤال الثالث الذي يحتاج إلى إجابة هو كيف ومتى يجب تبني مشروع الدستور.

تتناول هذه الورقة السؤال الثاني من هذين السؤالين. وتناقش كل سمة من سمات مشروع دستور 2017 الرئيسية في السياق بوصفها مساهمة في أي مناقشات محتملة بشأن المستقبل الدستوري للبلاد. وهي لا تتبنى أي موقف ولا تقدم أي توصيات محددة بشأن تعديل مشروع الدستور أو الإبقاء عليه بشكله الحالي. إنها تسعى فقط إلى التوعية

² نُشرت نسخة سابقة من هذه الورقة في تشرين الأول/أكتوبر 2017. جميع الآراء الواردة فيها، وكذلك أي أخطاء هي من مسؤولية المؤلف وحده. يرجى توجيه الملاحظات أو التصحيحات أو الأسئلة على محتويات هذه الورقة إلى زيد العلي (zalali@idea.int). وقد قدم الأشخاص التالية أسماؤهم ملاحظات على المسودات السابقة لهذا التحليل: فرح بيت المال (لبيبا)، سوميت بيساريا (الأمم المتحدة)، إليوت بولر (جامعة دندي)، محمد الغنام (مصر)، محمود حمد (المنظمة العربية للقانون الدستوري)، نورين حق (نقابة المحامين الأمريكية)، نيكلاس كابيل بيدرسن (المؤسسة الدولية لتنظيم الانتخابات)، شانا كايزر (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات)، نيل أوليسن (نقابة المحامين الأمريكية)، أحمد راغب (الأمم المتحدة)، رجب سعد (مصر)، شيريل سوندرز (جامعة ملبورن).

³ لمزيد من المعلومات عن منتدى الحوار السياسي الليبي، انظر: <https://unsmil.unmissions.org/libyan-political-dialogue-forum>.

ببعض مزايا المشروع والتحديات المتوقعة إذا اعتمد وبدأ تطبيقه. ولا تزعم أنها تقدم تحليلاً شاملاً، أو تقدم إجابات على جميع الأسئلة المطروحة. يمكن تلخيص الاستنتاجات الرئيسية للورقة على النحو التالي:

(1) لا يزال مشروع دستور 2017 يتمتع بقدر كبير من الشرعية. ولكن عملية التفاوض التي أدت إلى اعتماد نصوصه وموضوعاته تثير عدداً من الإشكالات التي تحتاج إلى معالجة، ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

أ. كانت الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور تمثيلية نسبياً وكان النص النهائي يمثل تسوية حقيقية بين أعضائها. ولكن العديد من القوى السياسية الرئيسية في ليبيا لم تشارك مباشرة في عملية التفاوض والصياغة. ولذلك، ليس من الواضح هل سيدعمون جهود اعتماد المشروع وتنفيذه، وإذا فعلوا ذلك، إلى أي مدى.

ب. لا تؤسس مسودة 2017 بوضوح لرؤية أو ميثاق اجتماعي للبلد. فقسمها الأول حول "المبادئ الأساسية" يتكون بشكل رئيسي من مبادئ وقواعد عامة نراها في الكثير من دساتير العالم. وعدد قليل منها فقط يعالج الوضع الليبي تحديداً. بالإضافة إلى ذلك، فإن طريقة صياغة بعض "المبادئ الأساسية" ستخلق التباساً على الأرجح، هذا إذا نفذت عملياً، مما يؤدي إلى عدم تأثيرها في الممارسة عموماً.

(2) في محاولة لتحقيق الاستقرار والنظام في البلاد، يمنح مشروع الدستور سلطات واسعة جداً للرئيس. وهذا الأمر مفهوم في ظل الظروف ولكنه بالمقابل يحمل خطر العودة إلى الاستبداد.

أ. يسعى مشروع الدستور إلى إقامة نظام حكم رئاسي كامل، يسمح للرئيس بالسيطرة الكاملة على الحكومة وعلى عمليات وضع السياسات. والباب الثامن حول المالية العامة لا يقيد السلطة التنفيذية بأي طريقة ذات مغزى، بينما يجعل الباب التاسع ملكية وإدارة الموارد الطبيعية بيد الحكومة المركزية وهذا يعني أن أي رئيس مقبل سيكون له سلطة تقديرية شبه كاملة بشأن كيفية استثمار عائدات النفط والغاز.

ت. كما أن مسودة مشروع الدستور مختصرة للغاية بشأن مؤسسات القوات المسلحة وكيفية إدارتها، والتفاصيل القليلة الموجودة فيها تركز السلطة أكثر بيد الرئيس. بل وتذكر أجهزة المخابرات، ولا تحدد مدى سلطة الرئيس على القوات المسلحة، ولا توضح إن كان البرلمان سيمارس أي إشراف على تعيين كبار الضباط، وتركز سلطات الشرطة بيد الرئيس.

ث. تمثل الأحكام الخاصة بحالات الطوارئ تحسناً كبيراً عن الممارسات السابقة، ولكنها تترك مجالاً كبيراً للانتهاكات. لا يجوز استمرار حالات الطوارئ أكثر من 120 يوماً. ولكن للرئيس إعلانها من جانب واحد؛ على أن تمنح موافقة البرلمان في غضون ثلاثة أيام من الإعلان. وفي هذه الأيام الثلاثة، يسمح للرئيس بتجاهل الحقوق المدنية والسياسية.

(3) يتضمن مشروع الدستور عدداً من الضوابط على السلطة الرئاسية، ولكن هناك ثغرات خطيرة تستطيع السلطة التنفيذية استغلالها إذا أقرت المسودة بشكلها الحالي. ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

أ. يُمنح القضاء استقلالية كبيرة. تتألف المحكمة الدستورية من اثني عشر عضواً، ستة منهم يعينهم مجلس القضاء. تقدم المحكمة موازنتها الخاصة إلى الهيئة التشريعية ويكون مقرها في جنوب البلاد، مما سيُشجع على استقلال أكبر عن السلطة التنفيذية. ولكن المسودة تلتزم الصمت التام حيال تشكيلات المجلس القضائي وصلاحياته، تاركة المسألة بالكامل للتشريعات المستقبلية. وهذا يعني أن مجلس الوزراء، الذي يعينه الرئيس، سيكون له تأثير كبير جداً على تكوين المجلس، مما يعني بشكل غير مباشر أن الرئيس سيكون طرفاً رئيسياً في تحديد تكوين المحكمة الدستورية.

ب. من جهتها، تنطوي الترتيبات الخاصة بالمؤسسات المستقلة على فرص عديدة لحدوث انتهاكات. وبالتحديد، فإن مشروع الدستور لا يقدم أي توجيه بشأن من يملك صلاحية عزل كبار المسؤولين في المؤسسات المستقلة أو كيف يتم ذلك، وترك الأمر للتشريعات اللاحقة التي تخضع للتلاعب السياسي.

ت. ينص مشروع الدستور على شكل خجول من اللامركزية، التي بقيت أساساً بلا تعريف وقد لا ترى النور إطلاقاً. كما ينص على ثلاثة مستويات من الحكم وعلى مجالس محلية منتخبة، ولكنه لا يحدد صلاحيات تلك المجالس ولا كيفية اختيار المحافظين. وأيضاً لا يتضمن أي آلية محددة تضمن تمويل الحكم اللامركزي بشكل سليم. وهو ينص على وجوب اعتماد قانون، لكنه لا يقدم أي إشارة إلى موعد إقرار هذا القانون ولا يضع آلية تضمن اعتماده في وقت قريب، مما يعني أنه، حتى لو لم يعتمد المشروع، فمن المرجح أن يستمر الترتيب السابق للدستور بعض الوقت.

ث. تم إلغاء ممارسة إدراج "أحكام سلبية (clawback)" في القسم الخاص بالحقوق الفردية، لكن العديد من الحقوق المحددة (بما فيها حق الاحتجاج) ضعيفة جداً في التفاصيل لدرجة أن هناك خطراً من أن تفرض التشريعات اللاحقة قيوداً شديدة على الممارسة الحرة لتلك الحقوق. لكن مشروع الدستور بالمقابل يضع "شرط تقييد" قوي يوفر حماية كبيرة ضد إساءة استخدام التقييدات من قبل السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية. إضافة لما سبق، لا تنص المسودة بوضوح على أن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية الواردة فيها قابلة للتطبيق المباشر، مما يعني احتمال أن تظل مجرد طموحات وبالتالي غير قابلة للتطبيق المباشر.

(4) لا يتضمن مشروع دستور 2017 بالكاد أي أحكام انتقالية. وإذا اعتمد بصياغته الحالية، فسيتعين على المشاركين في منتدى الحوار السياسي الليبي وضع خطة مفصلة تحدد كيفية تنفيذ ترتيباته، بما في ذلك كيف سيتم إنشاء المؤسسات المحددة ومتى. ستكون هذه المهمة معقدة بشكل مضاعف لأن البلاد حالياً منقسمة بشدة، مما يعني أن خطة الانتقال يجب أن تعالج كيفية دمج المؤسسات المنقسمة حالياً.

2. معلومات عامة

تنطوي المفاوضات المتعلقة بالدستور في الزمن الحديث، خاصة في أوضاع النزاع أو بعيد انتهائه، على مناقشات معقدة حول عدد كبير من المسائل، من ضمنها على سبيل المثال أن على الأطراف المتفاوضة الاتفاق على: (1) المبادئ الأساسية الناظمة للدولة الجديدة، (2) الترتيبات المؤسسية الأكثر ملاءمة للبلد، (3) خطة لكيفية انتقال البلد من وضعه الراهن إلى النموذج الدستوري المرسوم في النص النهائي المتفق عليه. ويترك كل عنصر من هذه العناصر

نتائجها الخاصة على المفاوضات الدستورية، ويقتضي كل منها مشاركة مختلف الجماعات السياسية (ولكن كثير منها مصالح خاصة يرغب بحمايتها) وخبراء فنيين باختصاصات مختلفة. ولضمان تأثير مجموعة واسعة من الأطراف تأثيراً حقيقياً على العملية، قد تصبح المفاوضات الدستورية معقدة للغاية وتنطوي على هيئات عدة، ينتقل زمام السيطرة على العملية من واحدة إلى أخرى مع كل محطة أساسية يتم تحقيقها.

قد تبدو المبادئ الأساسية واضحة ومباشرة، إلا أن التجارب المشابهة تظهر إلى أي مدى يمكن أن يكون معقداً أن تتفق الأطراف على صياغات محددة. ففي أوضاع ما بعد النزاع، تتضمن المبادئ الأساسية عادة عبارات واضحة تبين ماهية أهداف الدولة الجديدة. ولكي تكون هذه التعبيرات فعالة، ينبغي أن تكون هذه المبادئ متاحة (بما يسمح لغير المختصين بأن يشعروا بالارتباط بالدستور وربما يستلمون منه)، وقليلة العدد (بحيث لا يتم إضعاف المبادئ الأهم بمبادئ أقل أهمية). لذلك فإن الاتفاق على تلك المبادئ يحتاج إلى مشاركة سائر الأطراف في مفاوضات عسيرة للغاية، كما يتطلب مهارات خاصة في الصياغة. ربما تكون هذه العملية في بعض أوضاع ما بعد النزاع سهلة ومباشرة، إلا أنها ليست كذلك على الدوام.

وقد تكون عملية التفاوض على الأطر المؤسسية على القدر نفسه من الصعوبة، لذا ينبغي أن يعمل القائمون على صياغة الدستور لمعرفة المؤسسات القائمة والنظم المؤسسية الأكثر كفاءة وتلك التي لا تعمل، بغية تحديد كيف يمكن للدستور الجديد أن يحسن الأطر القائمة. علاوة على ذلك، تؤثر التغييرات في بنية الحكم العامة في البلد على طريقة عمل مؤسسات معينة، حتى وإن لم يتم التطرق إلى تلك المؤسسات في الدستور نفسه. وإذا لم يتم معالجة تلك القضايا بعيد نظر، فمن المرجح أن تؤدي تلك التغييرات إلى نتائج غير متوقعة وهو ليس أمراً محمود العواقب.

وأخيراً، يتعين على مؤسسات ما بعد النزاع تحديد كيف سيتم تنظيم عملية انتقال البلد من حالة ما بعد الحرب إلى النموذج الدستوري المذكور في الدستور النهائي. وهذا يعني أنه يتعين على الأطراف المتفاوضة على الدستور البت بمسائل من قبيل موعد إجراء الانتخابات وإنشاء بعض المؤسسات، ومتى سيتم إصدار القوانين التي ينص عليها الدستور، وما هي أشكال ترتيبات الحكم في الفترة الانتقالية. وتصبح الفصول الانتقالية أكثر تفصيلاً مع الزمن، لأن الأطراف المتفاوضة ترغب دوماً بتوضيح الآلية التي سيتم من خلالها حماية مصالحها مع انتقال البلد من المبادئ المذكورة في الدستور إلى الواقع السياسي والمؤسسي.

ربما كانت ليبيا البلد الوحيد من بلدان الربيع العربي التي شرعت في الإصلاح الدستوري في عام 2011. علاوة على ذلك، كان كثير من مؤسسات الدولة الليبية في حالة يرثى لها، والأحزاب السياسية كانت جميعها في مرحلة جنينية ولم يكن هنالك تقاليد ديمقراطية تذكر يمكن الاعتماد عليها. وأعلنت تلك العوامل من أهمية معالجة المسائل الثلاث المذكورة أعلاه بأكثر قدر ممكن من التروي. ولتحقيق تلك الأهداف اختبر صناع القرار في ليبيا بعد عام 2011 عدداً من الخيارات التي كانت متماشية إلى حد كبير مع الاتجاهات الإقليمية في تلك المسألة. فبعد الانتفاضات التي اندلعت في عام 2011، قامت عشر دول عربية بتعديل دساتيرها بطريقة أو بأخرى، لكن العملية في كافة الحالات كانت شديدة التبسيط. وكانت المتغيرات الحقيقية الوحيدة هي هل يجب أن تكون الهيئة المسؤولة عن صياغة الدستور منتخبة أو معينة تعييناً، وما الآليات الممكنة لضمان عدم "تسييس" عملية الصياغة. فقد اختارت مصر (2013) والمغرب والأردن والجزائر وسوريا هيئات صياغة معينة تعييناً، بينما اختارت تونس ومصر (2012) هيئات منتخبة.

لقد كان المجلس الوطني الانتقالي، أول إدارة في ليبيا بعد القذافي، غير متيقن من الحل الذي ينبغي على البلد اتباعه، لكنه قرر في النهاية أن تكون عضوية الهيئة التأسيسية لصياغة مسودة الدستور بالانتخاب على أن تتكون الهيئة من مندوبين مستقلين يضعون نصب أعينهم مصالح ليبيا العليا أثناء عملية التفاوض (وليس الانخراط في أحزاب سياسية). وانتخبت الهيئة في شباط/فبراير 2014 لصياغة الدستور الجديد لليبيا، وعقدت أولى جلساتها في نيسان/أبريل من العام نفسه، وكان يفترض أن تنجز مهامها في غضون أشهر قليلة فقط.

3. الشرعية

تعاني العملية الانتقالية في ليبيا من ثغرات كبيرة. فإلى جانب التطورات الأمنية والاقتصادية الخطيرة للغاية، عانى الإطار الدستوري بعد عام 2011 وخريطة طريق المرحلة الانتقالية من عيوب خطيرة، لا سيما في طريقة تنفيذه. وهنا يبرز الاتفاق النهائي للهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور بشأن مشروع دستور 2017. فعلى عكس العديد من هيئات التفاوض والصياغة الأخرى التي تشكلت بعيد انطلاق انتفاضة 2011، كانت الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور تضم في عضويتها ممثلين من جميع أنحاء البلاد. وكانت مداولاتها علنية وشفافة نسبياً (ولا سيما بالمقارنة مع الهيئة التي صاغت دستور 2011 المؤقت). أخيراً، نص النظام الداخلي للهيئة على أن إقرار المسودة النهائية يجب أن ينال موافقة ثلثي أعضائها، وهي نسبة عالية جداً، خاصة في البلدان المقارنة. إن حقيقة نجاح هيئة تمثيلية نسبياً في التفاوض على دستور في مثل هذه الظروف يضفي على الحصيلة النهائية بالضرورة قدراً معيناً من الشرعية التي يجب أخذها بعين الاعتبار في أي نقاش حول مستقبل البلاد.

من ناحية أخرى، تعتبر مسودة دستور 2017 نصاً غير مألوف لعدد من الأسباب. أولاً، لم تضم عضوية الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور أي ممثلين رسميين للقوى السياسية العديدة في البلاد. وكان أعضاؤها يتواصلون مع الأطراف السياسية والاجتماعية طوال عملية التفاوض عبر قنوات رسمية وغير رسمية، كما استندوا في عملهم إلى فهمهم الخاص لاحتياجات الدولة وتحدياتها. لكن العديد من الجماعات السياسية والقوى الرئيسية الأخرى رفضت المشاركة بالكامل، وزادت مستويات العنف طوال فترة عمل الهيئة التأسيسية مما جعل عقد جلسات منتظمة لاحقاً شبه مستحيل. ونتيجة لذلك، فإن مشروع دستور 2017 لا يحظى بالضرورة بدعم الجماعات السياسية الرئيسية في البلاد، والتي يُرجح أن يقاوم بعضها تنفيذه في حال إقراره. ثانياً، لا يجب التقليل من أهمية واقع أن المسودة وضعت قبل أكثر من ثلاث سنوات وفرص اعتمادها قبل عام 2022 على أقرب تقدير ضئيلة جداً. مع مرور الوقت ونفاذه، ستستمر الاحتياجات السياسية والاجتماعية للبلد في الزيادة لتتجاوز بكثير الحلول المطروحة في المسودة، مما يجعلها تصبح غير ملائمة في النهاية. وإذا حدث ذلك، فسيتعين على المفاوضين أن يقرروا هل سيبدوون عملية تفاوض جديدة كلية، أم سيحافظون ببساطة على الترتيب الحالي، رغم عيوبه الواضحة.

يحمل الباب الأول من المسودة النهائية لدستور ليبيا عنوان "مبادئ أساسية" وهو ما يوحي لمعظم القراء بأنه يجب أن يتضمن القضايا الأكثر أهمية للمواطن الليبي العادي. إلا أن ذلك بالضبط هو المفقود في الباب الأول: تعبير واضح عن رؤية واضعي المسودة للطريق الذي ستسلكها ليبيا للتقدم نحو الأمام. وبدلاً من ذلك يأتي هذا الباب مفرداً في الطول، بثلاثين مادة بعضها عام في نطاقه وبعضها الآخر أكثر تفصيلاً، لكن معظمها عادياً وليس "جوهرياً" بحق. على سبيل المثال: تنص المادة 12 على أن العلاقات الخارجية لليبيا تقوم على مبدأ استقلال الدولة وسيادتها، وهو ما لا يأتي ربما في المقام الأول من الأهمية بالنسبة لمعظم الليبيين في اللحظة الراهنة. وتتعلق المادة 14 باللجوء السياسي، والمادة 26 تنص على أن الأموال العائدة للأوقاف الدينية تبقى مستقلة عن خزينة الدولة. كما أن المادة 27 تناقش دور وشكل الأسرة التقليدية وقيمها. وما من شك في أن لهذه القضايا أهمية كبيرة، لكن تضمينها في أماكن أخرى قد يكون مناسباً أكثر.

ولعله كان من الأجدر بالهيئة أن تنتهج طريقة أخرى بأن يتم اختصار الباب الأول كثيراً (عبر نقل معظم محتوياته الحالية إلى أبواب أخرى في المسودة النهائية) واقتصار تركيزه على القضايا ذات الأهمية الحاسمة لليبيا بوضعها الراهن. وبالنظر إلى تاريخ ليبيا الحديث، ينبغي أن تكون غاية الباب الأول بشكل واضح هي معالجة الظروف الناشئة عن ديكتاتورية القذافي والفوضى التي أعقبت سقوطه عام 2011، وهي قضايا يُفترض أن يبت فيها ممثلو الشعب الليبي. وعلى سبيل التوضيح، يمكن أن يتضمن الباب الأول: (1) التزاماً واضحاً بأولوية الدستور، وبالديمقراطية وسيادة القانون، (2) الالتزام بالتعددية السياسية والمعاملة المتساوية بين مختلف الجماعات السكانية والمناطق الجغرافية فيما يتعلق باللغة والحقوق الثقافية والاقتصادية، (3) الالتزام بجيش واحد وقوات شرطة واحدة مع هرمية قيادة واضحة وخاضعة للمحاسبة، (4) الاشتراط بشكل واضح على أن بقية مواد الدستور وجميع أحكام القانون الوضعي تُفهم وتُفسر بالاستناد إلى هذه المبادئ، والاشتراط بأن تبطل المحاكم أي تشريع لا يتوافق مع هذه المبادئ.

يحتوي الباب الأول بصيغته الحالية على مادة واحدة تتناول بالتحديد الظروف الخاصة بليبيا، وهي المادة 2 وتتعلق بقضايا هوية الدولة واللغة، وهي قضايا ما انفكت تثير الخلاف بشأنها منذ اللحظة الأولى. هنالك في ليبيا أقليات قومية عدة تتحدث لغات غير العربية وتسعى إلى الحصول على اعتراف بوضعها وحمايتها. حتى أن بعض أعضاء هذه الأقليات طالب باستقلال واسع عن الحكومة المركزية، وفي مناسبات عدة طالبوا باستلهاام وضع حكومة إقليم كردستان في الدستور العراقي. وفي المقابل أثار البعض مخاوف من أن الاعتراف رسمياً بالتنوع اللغوي والثقافي قد يهدد الوحدة الوطنية. وتحاول المادة 2 الوصول إلى صيغة وسطية في هذه المسألة، وهي تشبه في مضمونها وروحها أحكاماً موازية اعتمدها دول أخرى كثيرة بينها العراق (المادة 4). وتعترف المادة بالتنوع اللغوي والثقافي في ليبيا وتنص على ضرورة حماية لغات مثل الأمازيغية والطوارق والتيبو كالتزام عام (مقابل التزام محدود تجاه المجتمعات المحلية ذات الصلة)، لكنها تستمر في اعتبار اللغة العربية اللغة الرسمية الوحيدة للدولة. وتمثل هذه الصيغة تقدماً كبيراً عما كان في السابق وعن الخطاب السائد بين بعض الجماعات في عام 2011. لكن على الرغم من هذا التقدم، عبر أعضاء من هذه الأقليات عن معارضتهم التامة للمسودة النهائية، وذلك أساساً بسبب الأحكام المتعلقة باللامركزية والتي لم تعظم شيئاً كالاستقلال الذاتي الذي كان البعض يأمل بتحقيقه.

لكن انعدام الرؤية الواضحة يمتد أبعد من ذلك. فبسبب طريقة صياغة المسودة، من غير الواضح إن كانت مبادئ الباب الأول تأتي في الأهمية قبل بقية أحكام الدستور. ويرى بعض الخبراء الحقوقيين الليبيين أنها كذلك، لكنه من غير الواضح إن كان كافة واضعي المسودة متفقين على هذه النقطة، أو يدركون العواقب المترتبة عليها. مثلاً: خصصت المسودة النهائية الباب الثامن لقضايا المالية العامة تحديداً، إلا أن أغلبية القراء كانوا ليتوقعوا أن يتضمن الباب الأول مبادئ عامة فقط عن القضايا الاقتصادية، على أن يحتوي الباب الثامن مجموعة أكبر من الأحكام الإجرائية والأساسية التفصيلية. وعضواً عن ذلك، تضمن الباب الأول أحكاماً تتعلق بالضرائب والقضايا الاقتصادية أكثر مما هو موجود في الباب الثامن. كما أن أحكام الباب الأول شديدة التفصيل، بينما يتكون الباب الثامن برمته من مبادئ عامة. ويطرح ذلك تساؤلاً بشأن كيف يمكن تفسير الأحكام العامة في الباب الثامن على ضوء قاعدة تفصيلية كتلك الموجودة في المادة 26 بشأن الأوقاف الدينية. وإذا كانت النتيجة ألا يتم تفسير الباب الثامن على أساس الباب الأول، فإن ذلك يضع إشارة استفهام حول الغاية النهائية من الباب الأول.

وثمة تساؤل آخر يطرح نفسه: هل يقوم الليبيون العاديون بتطبيق المبادئ الأساسية مباشرة، وإذا كان الأمر كذلك، ما هو نوع الحقوق الثابتة التي يجب المطالبة بها. وحيث أنه ليس هنالك سابقة بهذا الخصوص في الثقافة الحقوقية الليبية المعاصرة، فليس هنالك شيء يذكر يمكن الرجوع إليه، وهذا يعني أنه من الصعوبة بمكان التنبؤ بما ستكون عليه النتيجة. ولا تقدم المسودة النهائية أي توضيح بهذا الشأن، لذلك فثمة إمكانية لأن يتم تفسير الباب الأول من جانب الحكومات والمحاكم في المستقبل باعتباره ذا طبيعة إلهامية ورمزية بالكامل.

5. نظام الحكم

لعل كثير من المراقبين يتفقون على أن نظام الحكم في ليبيا ربما يشكل أكثر قضية أساسية خضعت للمناقشات في عام 2011، وهي التي شهدت أعظم حركة. وتمثل المسودة النهائية التي تنص على نظام الحكم الرئاسي الخطوة المقبلة وربما النهائية في مسيرة طويلة من التفكير بهذه النقطة. فقد خضعت ليبيا في السابق لحكم ملكي مطلق عرف جزئياً بسلطته التنفيذية القمعية وثقافة حزبية ضعيفة جداً (كحال معظم دول المنطقة، كالعراق وسورية والأردن). ثم جاء القذافي ليطيح بالملكية ويؤسس نظام حكم جمهوري ديكتاتوري تركزت فيه السلطات بيد ثلة قليلة من المسؤولين غير المنتخبين، وكان بذلك أكثر قمعية من النظام السابق. وبعد عام 2011 أدت انتفاضات الربيع العربي إلى حركة واسعة من إعادة كتابة الدساتير في عموم المنطقة، حيث فضلت معظم الدول إنشاء أنظمة شبه رئاسية كان يفترض بها تصحيح الأخطاء التي ارتكبت في الماضي. وابتكرت الأنظمة شبه الرئاسية في الأصل لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تشارك الأحزاب السياسية من خلال وجودها في البرلمان في تشكيل الحكومة وصياغة سياساتها، بينما يحتفظ الرئيس بصلاحيات دستورية تمكنه من المحافظة على الحقل السياسي تحت السيطرة عند الضرورة.

لم تتبع ليبيا في البداية هذا الاتجاه الإقليمي، ففي عام 2011 اعتمد المجلس الوطني الانتقالي دستوراً انتقالياً رديفاً نصّ على نظام برلماني كامل (ما جعلها إحدى ثلاث دول ذات أنظمة برلمانية في المنطقة العربية، إلى جانب العراق ولبنان). بيد أن الوضع الأمني شهد تدهوراً مستمراً منذ انتخاب أول جمعية برلمانية في عام 2012. وحملت أكثرية

الليبيين مسؤولية الوضع السائد للأحزاب السياسية التي انتخبت في البرلمان. بينما رأى آخرون أنه لم يكن بوسع البرلمان فعل شيء للمساعدة في هذه الظروف، وهذا ما يفسر ارتداد البعض إلى المطالبة بنظام رئاسي والابتعاد عن فكرة النظام البرلماني وحتى شبه الرئاسي.

وكانت المناقشات ضمن أروقة الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور تتماشى مع الخطاب العام في هذه المسألة. فقد نصت المسودة الأولى للدستور الصادرة عن الهيئة في كانون الأول/ديسمبر 2014 على نظام شبه رئاسي، مدفوعة برغبة واضحة في الحد من إمكانية استغلال السلطة التي يمثلها نظام رئاسي قوي في ليبيا. واحتوت هذه المسودة على آليات عدة مصممة لإخضاع الرئيس للسلطة التشريعية، حيث يتم انتخاب الرئيس بصورة غير مباشرة من قبل مجلس الشورى (المادة 50)، ويتعين على الرئيس تعيين رئيس الوزراء من الائتلاف الانتخابي الذي يحظى بأكثر عدد من مقاعد البرلمان (المادة 74)، ولا يحظى الرئيس بصلاحيات واسعة لحل البرلمان، ويمكنه اللجوء إلى ذلك بعد طلب من رئيس الوزراء أو طلب موقع من 24 نائباً في البرلمان (المادة 68).

ومنذ ذلك الحين، شهدت مسودة الدستور استدارة كاملة تقريباً. فبعد ست سنوات من الفوضى المطلقة، يطالب واضعو المسودة بإنشاء نظام رئاسي كامل. ويدرك الليبيون، ومعهم أعضاء الهيئة التأسيسية لصياغة مسودة الدستور، بشكل جيد مخاطر النظام الرئاسي في بلد يعاني من ضعف سيادة القانون ومن ثقافة حزبية ضعيفة وتاريخ قريب من الديكتاتورية. لكنهم يأملون أن يجلب النظام الرئاسي الاستقرار والنظام عبر وضع شخص واحد يكون مسؤولاً عن صياغة سياسة الحكومة وتنفيذها. وتمثل المسودة النهائية حصيلة لحسابات سياسية وتعبيراً عن الأمل بأن تتجاوز فوائد النظام الرئاسي مخاطره. والزمن هو وحده الكفيل بإظهار صحة هذه الحسابات من خطئها، لكن في هذه الأثناء، يجدر لفت الانتباه إلى أبرز جوانب النظام الرئاسي وإظهار مقدار السلطات التي ستتركز في يدي الرئيس.

يبين الباب الثالث عن نظام الحكم تفاصيل عن كيفية عمل النظام الرئاسي كما يفترض، وهو يضع الرئيس بقوة في قمة هرم السلطة في الدولة. وتنص المسودة النهائية على أن الرئيس ينتخب بصورة مباشرة من الشعب (المادة 100) وهو وحده المسؤول عن تشكيل الحكومة (المادة 104-1). ويغيب بالملق عن المسودة شكل التوازن المعتمد في بعض دساتير الدول العربية بعد الربيع العربي (مثل تونس والمغرب) بين رئيس الدولة والبرلمان عند تشكيل الحكومة. وبدلاً من ذلك تنص المسودة النهائية على عملية تشكيل للحكومة أكثر شبيهاً بدستور سورية لعام 2012. والأهم من ذلك، أن الشخص الذي يرشحه الرئيس لمنصب رئاسة الوزراء ليس بالضرورة أن يكون منتبهاً إلى أي حزب من الأحزاب، أو أن يكون منتخباً كعضو في البرلمان (المادة 113). ويمكن للبرلمان حجب الثقة عن الحكومة، لكن الأغلبية المطلوبة لذلك يصعب تحقيقها (ثلاثي أعضاء البرلمان) (المادة 115). ويكون الرئيس في الوقت نفسه مسؤولاً بمفرده عن تقرير سياسة الحكومة (المادة 104-2)، فيما تتولى الحكومة (التي يعينها الرئيس) مسؤولية تنفيذ تلك السياسة (المادة 117-1).

ومن القضايا التي حاولت الهيئة التأسيسية معالجتها في المسودة النهائية مسألة قيام الرئيس ساعة يشاء بحل البرلمان، فنصت المادة 109 على أن الرئيس بوسعه حل البرلمان فقط إذا حظي بموافقة الشعب عبر استفتاء شعبي. وغاية واضعي المسودة من هذه المادة مشروعة تماماً، إلا أن التكلفة الضخمة لتنظيم استفتاء يجعل المادة 109 غير عملية أبداً. علاوة على ذلك، فإن سماحها للرئيس بحل البرلمان لـ "تعطيله السياسة العامة للدولة"، يتناقض مع المادة

67 التي تنص على أن للبرلمان سلطة المصادقة على السياسة العامة للدولة. وإذا قرأنا هاتين المادتين بالترايط مع بعضهما، فإنهما تفترضان أن على البرلمان أن يتماشى مع الرئيس، لا أن تعمل المؤسسات معاً لوضع السياسة العامة للدولة بما يرضي الغالبية العظمى من الشعب.

وبالتوازي مع ما سبق من حيث الأهمية، تأتي الفصول المتعلقة بالمالية العامة والموارد الطبيعية لتؤكد على أنه لن يكون للرئيس أي منافسين في السيطرة على مقدرات البلاد. وقد أُفرد الباب الثامن للمالية العامة وهو شديد الاختصار بالمعايير المعاصرة. فهو ينص على أن كافة الإيرادات تؤول إلى الخزنة العامة للدولة (المادة 165)، وأن أموال الدولة تخضع من حيث الأولوية لعدد من المبادئ، من ضمنها التعامل مع أموال الدولة كوحدة واحدة (المادة 165-1). ولا ينص الباب الثامن على أية آليات لإعادة التوزيع تشترط أن تستثمر الحكومة أو تقدم موارد إضافية لمحافظة تعاني من ضائقة اقتصادية (المادة 22)، وهي أحد المبادئ الأساسية في الدستور، تطالب الدولة بالسعي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، لكن يبقى من غير الواضح هل هذه المادة قابلة للتطبيق مباشرة وما علاقتها بالباب الثامن). ويتضمن الباب الثامن إشارة إلى المصالح المحلية، لكنه من الواضح أن للرئيس، في التحليل الأخير، اليد العليا في صياغة المالية العامة للدولة. ويتناول الباب التاسع الموارد الطبيعية، وهو يفتقر بشدة إلى التفصيل، ويجعل ملكية وإدارة الموارد الطبيعية للحكومة المركزية (المادة 169). وبذلك، للرئيس حرية التصرف في كيفية استثمار أموال الدولة.

6. القطاع الأمني

ينبغي النظر إلى سلطات الرئيس، وخاصة في التعيينات، بالترايط مع الأحكام المتعلقة بالقطاع الأمني. فالجزء المعني في المسودة النهائية يتوافق مع المسودات السابقة للهيئة التأسيسية. فهو مختصر للغاية (يتضمن أربع مواد بمجمله). وتنص المسودة على وجود جيش وشرطة، لكنها لا تتطرق إلى جهاز المخابرات على الإطلاق. لكن التجربة الحديثة للبيئات ما بعد الشمولية، وبخاصة في المنطقة العربية، تبين ماذا يحدث عندما يسمح لأجهزة المخابرات بأن تعمل في الخفاء. ويمكن -بل وينبغي- الاستعانة بالذساتير إما لتحديد ماهية الأجهزة التي ينبغي إيجادها، أو للحد من أنشطتها بشكل دقيق (مثلاً: لجمع المعلومات الاستخبارية). إن صممت المسودة النهائية عن هذه المسألة يفتح الباب أمام إنشاء أجهزة مخابرات متعددة ويترك لها المجال لتحديد اختصاصاتها بنفسها دون أي رقيب (أو بحد أدنى من الرقابة) من جانب المؤسسات المدنية (كما هو الحال في كثير من دول المنطقة الأخرى، بما في ذلك العراق).

وهناك أيضاً مشاكل خطيرة تتعلق بسلسلة القيادة. فالمسودة النهائية تنص على أن الرئيس هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، دون إعطاء أي إشارة لسلطاته (المادة 106). ونرى الأمر نفسه في دساتير أخرى في المنطقة (دستور تونس لعام 2014 ودستور العراق لعام 2005). ومن غير الواضح من هو بالضبط المسؤول عن تعيين القيادة العليا للجيش والأجهزة الأمنية. فالمادة 104-10 توجي أن هذه السلطة بيد رئيس الجمهورية حصراً، لكنها لا تذكر ذلك صراحةً، كما أن المسودة النهائية للدستور الليبي لا توضح صراحة هل ستكون السلطة التشريعية مسؤولة عن إقرار التعيينات في المناصب العسكرية العليا. وأخيراً، لا تنص المسودة على أي قدر من اللامركزية في جهاز الشرطة، ما يعني أن عمله بالكامل سيكون تحت سلطة وزير الداخلية (الذي يعينه الرئيس). وبالنظر إلى اتساع سلطات الرئيس، كان من

الأجدي توزيع السيطرة على القوات المسلحة والشرطة، على الأقل عبر النص على أن الرئيس يمارس سلطته على القوات المسلحة والشرطة من خلال رئيس الوزراء إضافة إلى وزير الدفاع ووزير الداخلية على التوالي.

ما انفكت الأحكام الدستورية المتعلقة بحالة الطوارئ تشكل في البلاد العربية مسألة إشكالية. فالصيغة الفضفاضة وانعدام القيود سمح للحكومات، طوال عقود، بتمديد حالة الطوارئ وبمصادرة الحقوق المدنية والسياسية. ورداً على ذلك، شددت الدساتير العربية بعد عام 2011 الأحكام المتعلقة بالطوارئ بغية جعل استغلال هذه المسألة أصعب بكثير. وقد سارت المسودة النهائية لدستور ليبيا على هذا المنوال. فهي تسمح باستمرار حالة الطوارئ مدة أقصاها 120 يوماً (المادة 187). كما تنص على أنه على الرغم من أن رئيس الجمهورية هو المسؤول عن إعلان حالة الطوارئ، إلا أن البرلمان في النهاية هو المسؤول عن إقرار إعلان الرئيس أو رفضه. لكن الصياغة الحالية للأسف توجي بأن سريان حالة الطوارئ يبدأ مباشرة بعد إعلان الرئيس، وأنه على البرلمان أن يلتزم "في غضون ثلاثة أيام"، ما يعني بأن الرئيس مُنح مهلة ثلاثة أيام يمكن له أن يفعل ما يشاء خلالها. وتنص المادة 189 على ذلك صراحة عبر إجازة الانتقاص من الحقوق المدنية والسياسية "بالقدر الضروري للمحافظة على الأمن العام". بينما تشترط دول أخرى في المنطقة أن تحصل السلطة التنفيذية أولاً على موافقة البرلمان قبل إعلان حالة الطوارئ (كالعراق على سبيل المثال). وقد منع هذا الشرط في بعض الحالات حكومات فاشلة من التمسك بالسلطة بحجة تدهور الوضع الأمني (وهي المسؤولة أساساً عن تدهوره). لكن من غير الواضح لماذا ابتعدت ليبيا عن هذا التوجه في المنطقة.

7. السلطة القضائية

السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: ما هي الضوابط الموجودة على السلطة التنفيذية في ظل منح الرئيس سلطات واسعة. تمثل المحاكم خط الدفاع الأول، حيث تتضمن المسودة النهائية كثيراً من الضمانات المصممة لحماية استقلال القضاء. وهي تنطوي على تفصيل متماسك لمبدأ استقلالية القضاء (المادة 118)، وعلى أن المجلس الأعلى للقضاء هو الوحيد المخول باتخاذ قرارات تمس بالقضاة (المادة 120). كما تنص المسودة على إنشاء المحكمة الدستورية لتكون الضابط الرئيسي لعمل السلطين التنفيذية والتشريعية. وتتولى المحكمة الدستورية مسؤولية الرقابة على دستورية القوانين وإجراءات تعديل الدستور والانتخابات (المادة 139)، والنظر في دستورية إجراءات الرئيس لحل البرلمان (المادة 109) وغيرها من الاختصاصات.

وفي ظل الشروط الراهنة، تحظى استقلالية المحكمة الدستورية عن السلطين التشريعية والتنفيذية بأهمية قصوى. ومن الواضح أن المسودة النهائية للدستور تعترف بذلك من خلال إعطاء المحكمة ضمانات إضافية لاستقلاليتها، من ضمنها استقلال مالي وإداري، بحيث تقدم مشروع موازنتها إلى السلطة التشريعية ويكون مقرها في سبها جنوب ليبيا (المادة 135). بيد أن الاستقلال الحقيقي للقضاء رهن أيضاً بألية التعيين. والأمر الأساس هنا ألا يهيمن على المحكمة تيار سياسي ما، وهذا يعتمد على من هي الجهة (أو المؤسسة) التي تعين أعضاء المحكمة. وقد صارع المجلس الوطني التأسيسي التونسي حتى آخر لحظة في هذه المسألة، وقرر في النهاية السماح لكل من السلطات الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية) بتعيين ثلث أعضاء المحكمة الدستورية.

وتعتمد المسودة النهائية لدستور ليبيا آلية مشابهة، لكن الكفة تميل لصالح السلطة القضائية، حيث تنص المادة 136 على أن تشكل المحكمة الدستورية من اثني عشر عضواً يعين المجلس الأعلى للقضاء ستة منهم، ويختار الرئيس ثلاثة والبرلمان ثلاثة. وبذلك يلعب المجلس الأعلى للقضاء دوراً أساسياً في تحديد تركيبة المحكمة إضافة إلى مسؤوليته عن التعيينات القضائية وإنشاء المحاكم والعديد من الوظائف القياسية الأخرى (المادة 125). لكن السؤال يبقى هنا ممن سيتكون المجلس الأعلى للقضاء وكيف سيتخذ قراراته.

تشكل هذه النقطة إحدى مواطن الضعف في المسودة النهائية. فهي تسكت عن كيفية تشكيل المجلس الأعلى للقضاء (المادة 126)، ولا تقول شيئاً عن آليات اتخاذ القرار فيه. وتترك كلتا المسألتين للقوانين اللاحقة، ما يشكل مصدر ضعف كبير ويسمح باستغلال المجلس بسهولة من قبل الأغلبية السياسية في المستقبل.

تتضمن الدساتير المعاصرة في دول أخرى تفاصيل هامة عن كيفية تشكيل مجلس القضاء. فدستور كينيا لعام 2010 يحدد بشكل صريح شروط عضوية مفوضية الخدمات القضائية (المادة 171). وكذلك يفعل دستور المغرب لعام 2011 (المادة 115)، بينما ينص دستور تونس لعام 2014 على توجيهات عامة بشأن كيفية تشكيل المجلس الأعلى للسلطة القضائية (المادة 114). ولقد احتوت النسخ السابقة من مسودة دستور ليبيا على صيغ تفصيلية لكيفية تشكيل المجلس الأعلى للقضاء، لكن المفاجأة أن النسخة النهائية جاءت بدون تفاصيل عن هذه النقطة. ويؤدي ذلك إلى أن القانون الذي سيتم وضعه في نهاية الأمر لينظم هذه المسألة قد يضعه أناس يعتزمون السيطرة على المحكمة الدستورية. كما أن افتقار المادة 126 للتفاصيل يعني أن الباب سيتترك مفتوحاً أمام إمكانية تشكيل المجلس الأعلى للقضاء من أشخاص موالين للرئيس، وبالتالي يعين المجلس أعضاء في المحكمة الدستورية يوالون السلطة التنفيذية بدل أن يكونوا وسطاء نزيهين.

من جهة أخرى، يعتبر التوقيت مهماً أيضاً. فما نعرفه من تجارب أخرى أن كتابة وإصدار التشريعات الضرورية لتشكيل المجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية قد يستغرق زمناً طويلاً جداً. فدستور تونس لعام 2014 ينص على تشكيل المجلس الأعلى للسلطة القضائية في غضون ستة أشهر من تاريخ أول انتخابات تشريعية، وتشكيل المحكمة الدستورية في غضون سنة من الانتخابات (المادة 148-5). وعلى الرغم من أن هذه المواعيد صارمة جداً، فقد فات زمن طويل على كليهما، لكن العملية قيد التنفيذ على الأقل. وعلى النقيض من ذلك، لم يتضمن دستور العراق لعام 2005 أي إشارة لموعد إصدار القانون الجديد بشأن المحكمة الاتحادية العليا، والنتيجة أن أكثر من 15 سنة مرت الآن ولم يصدر القانون الجديد بعد. وما زالت المحكمة العليا على حالها منذ أن تشكلت في عهد الاحتلال الأمريكي عام 2005.

الدرس الواضح الذي يمكن أن تتعلمه ليبيا مما تقدم هو أن الأطر الزمنية الدستورية ليست حلاً شافياً لكل المشكلات، لكنها قد تكون مفيدة في الضغط على السلطات الحاكمة لتحقيق التقدم في بعض القضايا. لكن للأسف يخلو الباب العاشر المتعلق بالمبادئ الانتقالية من أي إشارة لمواعيد إصدار تشريعات معينة، أو حتى للترتيبات التي ينبغي اتخاذها حتى ذلك الحين. ومن الواضح أن المحكمة العليا القائمة حالياً ستستمر بوصفها أعلى سلطة في البلاد في المسائل الدستورية إلى أن يتم إنشاء محكمة دستورية جديدة، وهو أمر من غير المرجح أن يحدث في المدى القريب.

يتضمن الكثير من الأنظمة الدستورية المعاصرة عدداً كبيراً من الهيئات المستقلة وبأشكال مختلفة، بينها مؤسسات الرقابة المالية والمصارف المركزية... الخ. ويتولى بعضها، كمؤسسات الرقابة المالية وهيئات مكافحة الفساد، وظيفة رقابية قوية تضفي على عملها طبيعة شديدة الحساسية. وحتى عام 2011، كان من النادر أن يرد في الدساتير العربية ذكرٌ لأي مؤسسات مستقلة تاركةً للقوانين أن تحدد طبيعة عملها وطريقة اشتغالها. وبالنتيجة ظلت هذه المؤسسات قبل عام 2011 تحت السيطرة المطلقة لرئيس الدولة الذي كان المسؤول الوحيد عن تعيين رؤسائها، ولم يكن يصدر عنها أي تقارير مثيرة للجدل وذات تمويل محدود بغية التقليل من فعاليتها.

وقد تعلمنا من هذه التجربة أنه لكي تحظى الهيئات المستقلة بفرصة أن تصبح مؤسسات فعالة، ينبغي أن تكون مستقلة تمام الاستقلال (من خلال آليات محكمة في التعيين والإقالة، وعبر حماية موازنتها)، وأن تكون مهامها وصلاحياتها واسعة ومحددة بشكل وافٍ وواضح، وأن تتيح تقاريرها لعدد كافٍ من المؤسسات وللعموم.

تعتمد المسودة النهائية لدستور ليبيا توليفة مختلطة. فهي تنص على أن البرلمان هو المسؤول عن اختيار أشخاص مختصين ومستقلين لإدارة هيئات الدولة المستقلة، دون تحديد واضح للجهة المسؤولة عن تعيين الرئيس الفعلي لكل مؤسسة (المادة 155). ويغدو الأمر أسوأ في المسودة النهائية بالنسبة لكيفية إقالة كبار المسؤولين في كل هيئة مستقلة. فهي لا تتحدث عن الجهة التي يمكنها إقالتهم، بل تترك الأمر إلى قانون لاحق يحدد المسببات التي يمكن أن تدعو إلى إقالتهم دون تحديد المسببات التي يمكن اعتبارها مشروعة (المادة 155). وبذلك يمكن للأغلبية السياسية أن تمرر تشريعات تهدف إلى إقالة مسؤولي المصرف المركزي وهيئات الرقابة المالية المزعجين، كما حدث في دول أخرى في المنطقة.

ومتطلبات إعداد التقارير مسألة إشكالية هي الأخرى. فالمسودة النهائية تتحدث عن أن كافة الهيئات المستقلة يجب أن ترفع تقاريرها إلى البرلمان، ويمكن نشرها "بعد مناقشتها" (المادة 156). ومن الواضح أنه إذا كان تقرير التفيتيش مزعجاً بصورة خاصة للقوى المسيطرة على البرلمان فإن هذه الأخيرة قد تختار ببساطة عدم نشر التقرير.

وفيما يتعلق بالاختصاصات، تصبح صياغة المسودة النهائية أكثر قوة. فهي تنص مثلاً على أن ديوان المحاسبة يختص بالرقابة الشاملة على كافة أموال الدولة، بما في ذلك كافة "الجهات التي تمويلها الدولة كلياً أو جزئياً" بما في ذلك الإدارات المحلية (المادة 158). وبهذه الصياغة تتجاوز المسودة الجدل بشأن عدم إمكانية رقابة ديوان المحاسبة على بعض أموال الدولة (موازنة الأجهزة الأمنية على سبيل المثال). لكن صلاحية إجراء الرقابة غير كافية بحد ذاتها لإطلاع الجمهور على الممارسات المريبة، لأنه يمكن استبدال رئيس ديوان المحاسبة، ولأن إدارة البرلمان هي من يقرر في النهاية متى تنشر التقارير.

إن أحد أسباب انتفاضات الربيع العربي هو ما يسميه الكثيرون في اليمن اليوم "المركزية العمياء"، أي إصرار الدول في المنطقة على مركزية عملية صنع القرار برمتها، حتى في أتنه القضايا كخص الصيد في قرى صغيرة، بيد موظفين بيروقراطيين في المركز يقبعون في مكاتب على بعد آلاف الأميال أحياناً. وقد أسهمت هذه الهيكلية الخاصة في الحكم بخلق تفاوت هائل في مستويات المعيشة، ما أسهم في تدهور العلاقات الاجتماعية في كافة دول المنطقة، والتي تفاقت أحياناً بفعل المظلوميات التاريخية. وليست ليبيا استثناء عن جاراتها، حيث بات كثير من الليبيين (ويعرفون باسم "الاتحاديون") يطالبون بأن يؤسس الدستور الجديد لهيكلية اتحادية تعالج هذه المظلوميات، وتضمن المشاركة في الحكم بشكل من الأشكال، والابتعاد عن تركيز السلطات في مراكز مفرطة في القوة تقليدياً. وعلى المنوال نفسه، عبرت بعض الأقليات القومية عن رأيها بأن النظام الاتحادي (أو الفدرالية) يعطيها الاستقلال الكافي لتسيير شؤونها الخاصة. بينما يفضل البعض شكلاً تقليدياً من الحكم المركزي بدعوى المحافظة على الوحدة الوطنية. وقد شكلت هذه الرؤى المتعارضة مصدراً للتوتر في ليبيا منذ عام 2011. واحتوت مسودة سابقة للدستور على مقترحين: الأول نظام قائم على المحافظات يعتمد شكلاً محدوداً من اللامركزية، والثاني يؤسس لفدرالية بين ثلاثة أقاليم.

وهنا اختارت الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور مرة أخرى مقاربة تقليدية (بمعايير المنطقة). فقد نصت المسودة النهائية على شكل متواضع من اللامركزية، وهو أساساً غير واضح المعالم وقد لا يبصر النور على أرض الواقع. ويتمتع النظام المقترح في المسودة بميزة واحدة: أنه بسيط، يبين بوضوح من هو المسؤول، وهو أمر يعتبر، في بلد مثل ليبيا، هدفاً أساسياً لا بد من تحقيقه. وإذا فرضنا أن الأوضاع في ليبيا استقرت وأصبحت المسودة النهائية سارية المفعول، فمن مساوئها أن هذه الأوضاع ستبدو في أحسن الأحوال مثل المحافظات الأكثر هدوءاً في العراق اليوم. حيث ينتخب الليبيون ممثلهم في المجالس المحلية دون أن يدركوا أنه ليس لديهم صلاحيات تذكر لتحسين مستويات المعيشة على الصعيد المحلي، الأمر الذي سيؤدي في النهاية إلى خيبة أمل من الديمقراطية ومن العملية الدستورية برمتها.

ينص الباب السادس من المسودة النهائية على ثلاثة مستويات من الحكم: الحكومة المركزية في طرابلس، والمحافظات، والبلديات (المادة 144). ومن الواضح اليوم أن خيار فدرالية الأقاليم الثلاثة لم يعد مطروحاً على الطاولة. غير أن المسودة لا تعطي أي فكرة دقيقة عن المحافظات والبلديات: ما شكلها، وكيف ستعمل أو ماذا ستعمل. فقد ترك كل شيء تقريباً لقوانين لاحقة. ويبين ذلك أن الهيئة التأسيسية لم تستطع التوصل إلى اتفاق نهائي بشأن سلطات وحدات الحكم المحلي في المستقبل، فقررت إرجاء البت فيها إلى المسؤولين المنتخبين لاحقاً. لكن تجارب دول المنطقة على وجه الخصوص تبين أن ثمة صعوبة مرتبطة بهذه الطريقة، وهي أن الدولة التي لا ترسي أساساً متيناً لنظام حكم لامركزي حقيقي في دستورها، لن تتمكن على الأرجح من بناء لامركزية فعالة. ويشكل دستور مصر لعام 2013 مثالاً جيداً في هذا الصدد. فهو ينص على أن لامركزية الدولة دون تقديم أية تفاصيل عن كيفية عمل المؤسسات المحلية. وبالنتيجة، لا يزال نظام الحكم في مصر شديد المركزية. ويمثل دستور العراق لعام 2005 مثالاً آخر (باستثناء إقليم كردستان). وفي تونس، حيث أنشأ الدستور قاعدة لحكم لامركزي أقوى من نظيراتها في المنطقة، يرى مراقبون كثر أن التشريعات التنفيذية تنص على درجة من اللامركزية أقل مما هو ملحوظ في الدستور. وتنحو المسودة النهائية لدستور ليبيا هذا المنحى، وإن لم يكن بشكل صريح: مثلاً تنص المادة 145 على أن وحدات الحكم المحلي تتمتع بـ "استقلال مالي وإداري"، ما يوحي أنها لن تتمكن من صياغة سياساتها المحلية بنفسها.

إضافة إلى ما تقدم، ثمة ما يدفع إلى الاعتقاد بأنه أياً يكن شكل اللامركزية المعتمد في ليبيا، فسيتم إرجاؤه. ولا تذكر المسودة النهائية عدد المحافظات المزمع إنشاؤها، بل تترك الأمر إلى قانون لاحق. وهي تحدد العوامل التي ينبغي أخذها بالاعتبار عند رسم الحدود الداخلية في البلاد (المادة 144)، كعدد السكان، والمساحة، والعوامل الاقتصادية والتاريخية... الخ، وكذلك "الأمن الوطني" (وهي إشارة مربكة نظراً للظروف المحيطة)، لكنها تغفل أي تحديد لكيفية وموعد تطبيق هذه المعايير. إن كثير من الدساتير المعاصرة تتضمن أحكاماً انتقالية تفصيلية توضح متى ينبغي تطبيق التشريعات التنفيذية الرئيسية (مثلاً: أثناء الدورة البرلمانية الأولى)، حتى أنها في بعض الأحيان تفرض عقوبات على عدم احترام المواعيد الزمنية المنصوص عليها (مثلاً: حل البرلمان قبل نهاية فترة ولايته). لكن المسودة النهائية لدستور ليبيا لا تتضمن أي إشارة إلى مواعيد إصدار التشريعات المرتبطة باللامركزية من جانب سلطات الحكومة المركزية، ناهيك عن تنفيذها. وهذا يعني أنه قد يمر زمن طويل قبل تطبيق نظام الحكم اللامركزي الجديد (أياً يكن شكله)، وأن بعضاً من النظام القائم حالياً سيبقى ساري المفعول في المستقبل المنظور.

هناك أيضاً مشاكل مرتبطة بتفاصيل الباب السادس. فأحد الأحكام ينص على أن لكل وحدة حكم محلي مجلساً منتخباً، لكنه لا يحدد كيفية اختيار المحافظ (المادة 146). وقد شهدت الهيئة التأسيسية صراعاً بخصوص هذه المسألة لبعض الوقت. ففي مسودة سابقة، ورد أن انتخاب المحافظين يتم بصورة مباشرة، لكن أغلبية أعضاء الهيئة التأسيسية أعادوا النظر في هذا الأمر وفضلوا التعيين. وتقدم المسودة النهائية صيغة تسوية عبر ترك الأمر لقانون لاحق، لكن دولاً أخرى من المنطقة (بينها مصر) تبنت الطريقة نفسها لبعض الوقت، بيد أن النتيجة كانت أن الحكومة المركزية هي التي تعين المحافظين. وأخيراً، تنص المادة 148 على أن وحدات الحكم المحلي تتلقى أموالاً تكفي لتقوم بتأدية مهامها، لكن المادة 147، التي يفترض أن تحدد اختصاصات وحدات الحكم المحلي، تنص فقط على ترك هذا الأمر برمته إلى قانون لاحق. ويعني ذلك أنه في حال هيمنت على الحكومة المركزية قوى ذات نزعة مركزية، فمن السهل عليها تمرير قوانين تحد من اختصاصات وحدات الحكم المحلي وتعطيها بالمقابل قدرًا ضئيلاً من الموازنة يتناسب مع حجم مهامها.

ولا تقدم أحكام المسودة النهائية المتعلقة بالمالية العامة والموارد أية تلميحات في هذه المجالات أيضاً. ويقتصر الباب الثامن المعني بالأموال العامة على إرساء عدد من المبادئ المهمة التي لا تختلف كثيراً عن توزيع الدولة للموارد. على سبيل المثال: تنص المادة 1-164 على أن الأموال العامة للدولة تكفل الاستقلال المالي لسلطات الحكم المحلي. إلا أن هذا البند يمكن تفسيره بأوجه عدة بحيث يخدم في أحسن الأحوال كأساس للتقاضي، ما يعني أن أي وحدة حكم محلي تعتبر أنها لا تحصل على مخصص كافٍ من الموازنة عليها أن ترفع شكوى إلى المحاكم، وهذا بدوره يعني أن نتيجة هذه المسألة المهمة ستوقف على رأي السلطة القضائية.

من الواضح أن البرلمان القادم سيلعب دوراً أساسياً في تحديد شكل الحكم اللامركزي لأن الكثير من التفاصيل تركت لتشريعات لاحقة. ومن المفترض أن ينشئ مجلس الشيوخ آلية يمكن من خلالها التعبير عن المخاوف المحلية لدى الحكومة المركزية، وهو مصمم ليسمح بتمثيل مهم لمناطق ليبيا التاريخية الثلاث لدى المركز، وهو تطور إيجابي. وتنص المادة 75 على أن يتكون مجلس الشيوخ من 78 مقعداً، 32 منها للمنطقة الغربية (طرابلس)، و26 مقعداً للمنطقة الشرقية (برقة) و20 مقعداً للمنطقة الجنوبية (فزان). وتنص المادة 79-2 على أن مجلس الشيوخ يجب أن يوافق على أي مشروع قانون يتعلق بالحكم المحلي.

من جهة أخرى، تقترح المسودة النهائية ترتيبات يُرجح أن تصيب بعض القوى الفاعلة بخيبة أمل، وبخاصة أصحاب الدعوة إلى الفدرالية. ومن الصعب جداً التنبؤ بأي درجة من اليقين كم من ممثلي الشرق والجنوب سيفضلون قانوناً للامركزية يمنح صلاحيات هامة لوحدات الحكم المحلي في المستقبل. لكن تجربة السنوات القليلة الماضية تعلمنا أنه ليس هناك أي نوع من التوافق على هذه المسائل في المنطقة الشرقية. كما أن المسودة النهائية لا تنص وضوحاً على أي عدد محدد للأصوات أو نصاب معين لإقرار قانون اللامركزية في مجلس الشيوخ. بيد أن المادة 81 توضح أنه حتى لو وافقت أغلبية مجلس الشيوخ على صلاحيات محلية قوية، لن يتمكن المجلس من فرض رؤيته إذا لم يوافق عليها مجلس النواب أيضاً. وثمة احتمال لأن يؤدي ذلك إلى نزاع مديد بين غرفتي البرلمان، ما يعني أن الترتيبات التي كانت سارية قبل الدستور ستظل قائمة في المدى المنظور.

10. الفرد والدولة

آخر مسألة يتعين مناقشتها هي كيف ستؤثر المسودة النهائية لدستور ليبيا على العلاقة بين الفرد والدولة. فهذه المسألة تكتسب أهمية استثنائية لأن المسودة تضع الكثير من السلطات بيد الرئيس. وتأتي الخلفية التاريخية هنا على نفس القدر من الأهمية، لأن مؤسسات الدولة الليبية قبل عام 2011 تورطت في انتهاكات جسيمة بحق المواطنين الليبيين العاديين في مسعى لإبقائهم تحت السيطرة بصورة أساسية. وكانت الرغبة بوضع حد لهذه الممارسات أحد الدوافع التي أدت إلى انتفاضة 2011، إلا أن أجزاء واسعة من البلاد غرقت منذ ذلك الحين في حالة من غياب القانون، ما أفضى إلى شكل جديد من القمع.

فما الذي يهدف أي دستور في مثل هذه الظروف إلى تحقيقه؟ يهدف الدستور في عالم نموذجي إلى خلق نوع من البيئة تناقض الجرائم السابقة عبر السماح للأفراد بتحقيق طاقاتهم كاملة. وهذا يقتضي خلق فضاء كافٍ للتعبير عن أنفسهم وتنظيمها، ويستدعي من الدولة أن تؤمن لهم الدعم متى احتاجوا إليه. ولا يؤدي ذلك بالضرورة إلى توسيع سلطات الدولة، بل يحتاج إلى رؤية معاصرة لطريقة تسمح للدولة بتمكين المقموعين سابقاً من الازدهار بقوة.

من الواضح أن المسودة النهائية تقدم حقوقاً وضمناً غير مسبوقه بالمعايير الليبية. فهي تنص على حقوق مدنية وسياسية واجتماعية واقتصادية سخية وتتجاوز أحياناً معايير المنطقة. وهي تتضمن عدداً من الأحكام المثيرة للإعجاب حقاً عن حقوق المرأة، من ضمنها التزام الدولة بضمناً تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة (المادة 16) وإلغاء "العادات الاجتماعية" التي تنتقص من كرامة المرأة (المادة 49). وفي الوقت نفسه تقتصر المسودة في وجوه عدة على مستوى التقدم الإقليمي في القضايا ذاتها، وتكتفي بإعادة صياغة الطريقة التي تصاغ بها حقوق معينة، بدلاً من إعادة النظر بالإطار الذي يمكن من خلاله حماية الحقوق.

بعد عام 2011، انشغل واضعو الدساتير في عموم المنطقة، وفي ليبيا، كلياً بكيفية صياغة حقوق الفرد. وكان الاستنتاج العام أنه ينبغي إلغاء أحكام السالبة (التي تنص على تنظيم غير محدود للحقوق الأساسية بقوانين لاحقة). وتتماشى المسودة النهائية لدستور ليبيا مع هذا الاتجاه، وذلك بصورة أساسية عبر إلغاء كافة الحالات إلى قوانين لاحقة وبالنص على الطرق التي يمكن من خلالها تقييد الحقوق الأساسية. على سبيل المثال: تحظر المادة 37 المتعلقة

بحرية التعبير بالتحديد خطاب الكراهية والتكفير (مثال واضح على الاقتباس من المادة 6 من الدستور التونسي)، ولا يرد فيها أي ذكر لاحتمال تقييد هذا الحق بقانون لاحق. ومن المستبعد أن يحدث هذا التغيير، على الرغم من أهميته الرمزية، أي فرق عملي، لأنه لا وجود لمثل هذه الحقوق غير المقيدة، سواء في ليبيا أو غيرها من الدول. على سبيل المثال: ربما لا يذكر البند الخاص بحرية التنقل في المسودة النهائية تحديداً أن قانوناً يصدر لاحقاً لتنظيم كيفية ممارسة هذا الحق، لكن ثمة أنظمة وقواعد تنظم حركة المرور كانت ولا تزال وستظل موجودة في ليبيا وهي تقييد حرية التنقل، تماماً كما ينبغي أن يكون وكما هو الحال في كل بلدان العالم الأخرى. إن تنظيم الحقوق أمر ضروري ولا مفر منه، ما يعني أن إعادة صياغة الحقوق لإلغاء الإحالة إلى قانون لاحق لن تؤدي إلى أي تغيير عملياً.

ومن جهة أخرى، يعتبر العديد من أحكام الباب الثاني مثيراً لقلق مبرر. ولتوضيح هذه النقطة، يمكن الاستعانة بالمادة 43، المتعلقة بحق التجمع السلمي. فهذه المادة، كبقية مواد هذا الباب، لا تحتوي أي إشارة إلى إمكانية التنظيم من خلال التشريعات أو غيرها. ومع بدء سريان مفعول الدستور، سي طرح سؤال نفسه: هل يجب على المتظاهرين السلميين إشعار السلطات مسبقاً بنيتهم التظاهر أم لا، وإلى من يتعين تقديم الإشعار، وهل يعني شرط الإشعار أن على السلطات أن توافق على المظاهرة، بما في ذلك تحديد المسار في حال أراد المتظاهرون تنظيم مسيرة. ولا تعالج المادة 43 أياً من هذه المسائل، ما يعني أن المشرع سيبت فيها كلها وفق ما يراه، وهذا يفتح الباب أمام إمكانية حقيقية لتقييد هذا الحق دون صعوبات تذكر. قد ينطوي هذا الأمر على مفاجأة، لأنه يكتسي أهمية كبيرة في مصر. فقد أصدرت المحكمة الدستورية العليا مؤخراً عدداً من القرارات الهامة بخصوص هذه المسألة بالذات، ويتعين على الهيئة التأسيسية لصياغة دستور ليبيا أن تتوقع تكرار حدوث الكثير من هذه الأمور في ليبيا. وقد كان بالإمكان معالجة هذه القضايا بوضع جمل في المسودة النهائية، بدلاً من تركها للمستقبل لتخضع لاعتبارات سياسية مؤقتة.

وبالإضافة إلى الصياغة المحددة للحقوق، لم تقدم المسودة النهائية حلاً لإشكالية نظرية تتعلق بالحقوق الاجتماعية-الاقتصادية. فهي، كحال عدد من دساتير دول المنطقة، تنص على الحق في الصحة (المادة 48)، وحق التعليم (المادة 52)، وحق العمل (المادة 56) والحق في الماء والغذاء (المادة 47)، وغيرها. وتدور المناقشات المتعلقة بكل حق من هذه الحقوق عموماً حول صياغتها بطريقة تشجع على شمولية واسعة مع معالجة المظالم في الوقت نفسه. لذلك تنص المادة 48 مثلاً على "للجميع" (بدلاً من جميع المواطنين) الحق في رعاية صحية "ذات جودة" و"في كافة مراحلها"، وفي الوقت نفسه تنص على أن الدولة تضمن "التوزيع الجغرافي العادل" للمرافق الصحية. لكن على الرغم من هذه الصياغات السخية، تفتقر المسودة النهائية (كما في بقية الدساتير العربية بعد عام 2011) إلى أي درجة من التأكيد بأن تلك الحقوق الاجتماعية-الاقتصادية ستكون قابلة للتطبيق الفوري عبر المحاكم، ولن تظل طموحات محضة. ومع أن الصياغة الحالية لا توحى بأنها غير قابلة للتطبيق الفوري، فإن الواقع يقول إن المحاكم الليبية (ومحاكم المنطقة العربية عموماً) لطالما رفضت تطبيق الحقوق الاجتماعية-الاقتصادية، بذريعة أنها إن فعلت ذلك ستنتهك مبدأ فصل السلطات. ويعد القضاء في مصر الأكثر تطوراً في المنطقة في هذه القضية، ومع ذلك لم تبدأ المحاكم الإدارية إلا قبل وقت قريب بالنظر في إنفاذ أقوى للقضايا الاجتماعية-الاقتصادية، بغض النظر عن التفضيلات الخاصة بالحكومة. وقد حاول دستور مصر لعام 2014 المضي في هذه المسألة أبعد من ذلك، بالنص على نسبة محددة من الموازنة السنوية العامة للدولة لإنفاقها على مجالات كالصحة والتعليم والبحث العلمي. ويعتبر عدم وجود أي توجيه واضح بخصوص هذه المسألة في المسودة النهائية لدستور ليبيا دليلاً آخر على أن أجزاء معينة من المسودة كتبت بدون اعتبار للظروف التي كانت سائدة أثناء كتابتها.

أخيراً، لا بد من الثناء على الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور على الصياغة القوية لحكم التقييدات في المسودة النهائية. فأحكام التقييد توضع لمنع مؤسسات الدولة من المبالغة في تنظيم الحقوق، عبر وضع محددات واضحة ينبغي احترامها عند تقييد الحقوق (مثل الالتزام بضمان أن تكون الوسيلة المستخدمة لتقييد حق ما متناسبة مع الغاية المستخدمة لأجلها). والكثير من دول العالم تضمن دساتيرها أو ممارساتها اليوم فقرات تنظم القيود و/أو تناسبها، لكن تونس كانت أول دولة عربية تفعل ذلك (المادة 49). ويعتبر مشروع دستور اليمن لعام 2015 الحالة الثانية في شروط التقييد، وتأتي المادة 65 من المسودة النهائية لدستور ليبيا لتكون الحالة الثالثة، إذ تنص على أن أي قيد على حق أساسي يجب أن يكون "ضرورياً وواضحاً ومتناسباً مع المصلحة محل الحماية"، وهي صياغة واضحة وقوية جداً لمبدأ ينطوي على خدمة جليلة لليبيا. وقد أشار معلقون آخرون إلى أن المادة 65 تنص أيضاً (على غرار نظيرتها اليمنية) على أن شرط التقييد يجب أن يطبق بما لا يتعارض مع "أحكام هذا الدستور"، وهي إشارة واضحة إلى شرط أسبق يتمثل في أن الشريعة الإسلامية هي مصدر للتشريع (المادة 6). والتخوف هنا هو أن تحول هذه الإحالة الإضافية دون تطبيق المفهوم الليبرالي الحقيقي للحقوق والحريات، بيد أن العامل المقرر هنا (كما هو في الدول الأخرى) هو القاضي الذي يبت في هذا القضايا.

11. الأحكام الانتقالية والتعديل

تنص الدساتير على ترتيبات مؤسسية معقدة يتعين تنفيذها عندما تدخل هذه الدساتير حيز التنفيذ. وفي جميع الحالات تقريباً، يجري دمج هذه الترتيبات في شبكة من المؤسسات الموجودة أصلاً وتكون معقدة بالقدر نفسه. نتيجة لذلك، تتضمن الدساتير الحديثة جميعها تقريباً أحكاماً انتقالية مفصلة تسعى إلى تحقيق عدد من الأهداف، مثل: (أ) تحديد إطار زمني لإنشاء المؤسسات وإصدار القوانين؛ (ب) وضع ترتيبات مؤقتة أثناء قيام واضعي السياسات بإعداد إطار قانوني جديد يسمح بالتطبيق الفعلي الكامل للدستور الجديد. ولأن عدد مؤسسات الدولة المذكورة في الدساتير الحديثة في ازدياد دائم، وبسبب الطبيعة المعقدة لعملها، فإن تفصيل وتعقيد الأحكام الانتقالية يتزايد باستمرار.

في ليبيا، فرضت وقائع النزاع صياغة أحكام انتقالية بطرق لم تكن متوقعة في الأصل. ففي بعض البلدان التي تشهد نزاعات، تتفاوض الفصائل المتحاربة على اتفاقيات سلام شديدة التعقيد بحد ذاتها. وهي تشمل ترتيبات الحكم بالإضافة إلى خرائط طريق انتقالية تسمح للبلد المعني بالتحول من الحرب إلى السلام ثم الوصول إلى الحالة الطبيعية في نهاية المطاف. وفي جميع الحالات تقريباً، يتعين على المفاوضين أن يأخذوا الترتيبات الدستورية الموجودة مسبقاً بعين الاعتبار لأن كل ما يتفقون عليه يجب إدراجه في الدستور الحالي. في عام 2015، مع تطور الصراع في ليبيا، تفاوض ممثلو بعض الأطراف المتحاربة على حل برعاية الأمم المتحدة. وأدت تلك المفاوضات في نهاية المطاف إلى صياغة الاتفاق السياسي الليبي⁴. واللافت في تلك العملية هو أنها عملت بالتوازي مع مفاوضات الهيئة التأسيسية

⁴ النص الكامل للاتفاق السياسي الليبي موجود على الرابط:

<https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/Libyan%20Political%20Agreement%20-%20ENG%20.pdf> (بالإنكليزية)

لصياغة مشروع الدستور حول الترتيبات الدستورية النهائية ولكنها لم ترتبط بها رسمياً. ونتيجة لذلك، لم يستطع مفاوضو السلام التركيز سوى على وضع ترتيبات انتقالية دون معرفة كيف ستكون التسوية الدستورية النهائية، بينما تفاوضت الهيئة التأسيسية على التسوية الدستورية النهائية دون أن تقدم أي مساهمات بخصوص المسار المفترض للوصول إلى الهدف النهائي المذكور.

في النهاية، لم يُنفذ الاتفاق السياسي الليبي بالكامل إطلاقاً، ولهذا السبب، اقترح منتدى الحوار السياسي الليبي في كانون الأول/ديسمبر نهجاً بديلاً لحل الانقسامات في البلاد. ويسعى المنتدى إلى تحقيق إجماع على تشكيل حكومة وحدة وطنية جديدة في المدى القريب دون أن تفرض نفسها رسمياً على نظام الحكم في المدى البعيد. من الناحية العملية، يعني تقليص مهام الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور أن الباب الحادي عشر (التدابير الانتقالية) قصير للغاية، ولا يتضمن أي تفاصيل تقريباً عن كيفية تطبيق أي من مقترحات الهيئة. وكمثال لتوضيح هذه النقطة، يوجد في دساتير كينيا وجنوب أفريقيا وكولومبيا 4268 و9688 و8417 كلمة على التوالي في الفصول المتعلقة بالعملية الانتقالية. أما الباب الحادي عشر في ليبيا فيتضمن 688 كلمة. قد لا يكون هذا مهماً، لأن تفاصيل الانتقال يمكن تحديدها في مكان آخر، ولكنه يخلق تحدياً كبيراً يتمثل في ضمان توافق كل ما اتفق عليه منتدى الحوار السياسي الليبي توافقاً سليماً مع مسودة دستور 2017، على الرغم من حقيقة أن مفاوضي المنتدى لم يشاركوا في مفاوضات صياغتها.

وبتحديد أكبر، ركز المنتدى على إنشاء مسار لتنظيم الانتخابات، بما في ذلك ربما الانتخابات الرئاسية. كما أن بعض المفاوضين يصرّون على إقرار مسودة دستور 2017 قبل الانتخابات. لذلك من المهم أن يتذكر المفاوضون أن المسودة تنص على إجراء الانتخابات في غضون 240 يوماً على الأكثر بعد دخول الدستور حيز التنفيذ (المادة 183). ويجب احترام هذا الموعد أو تعديله. كما أن بعض الأفراد المشاركين في المنتدى على الأقل سيدرسون خيار إنشاء آليات لتقاسم السلطة في الفترة الأولى. ولهذا الغرض، يجب أن يضعوا في اعتبارهم المادة 184، لأنها تنص على أن ولاية رئيس الجمهورية في الدورتين الانتخابيتين الأولى والثانية واحدة غير قابلة للتجديد. أخيراً، اقترح بعض الأفراد المشاركين في منتدى الحوار السياسي الليبي ضرورة اعتماد مشروع دستور 2017 في أقرب وقت ممكن، على أن يصار إلى تعديله بعد وقت قصير من دخوله حيز التنفيذ لجعله متوافقاً مع كل ما يجري الاتفاق عليه في المنتدى. إذا كان هذا الخيار لا يزال قيد الدراسة الجديدة، فينبغي أخذ المادة 195 بعين الاعتبار، أولاً لأنها تنص على عدم جواز تعديل الدستور خلال السنوات الخمس الأولى من تنفيذه، وثانياً لأن إجراءات التعديل معقدة جداً بالفعل وسيكون من الصعب تحقيقها. فإلى جانب أمور أخرى، تنص المادة 195(5) على أن أي تعديلات مقترحة مرهونة بموافقة المحكمة الدستورية. ولن يتم إنشاء المحكمة قبل سنوات (في أحسن الأحوال)، مما يعني أنه سيكون من المستحيل تعديل النص في صيغته الحالية.

وُعدت المسودة النهائية لمشروع الدستور المحطة الأخيرة، وهي مفيدة جداً، لكن ما زال ثمة مشاكل يمكن وينبغي علاجها. وكما ذكرنا آنفاً، فإن قرار الهيئة التأسيسية باختيار نظام حكم رئاسي قوي مفهوم، لكن لا بد من بذل المزيد لاعتماد تدابير وقائية بغية خلق "أغلبية مقيّدة".

إن النظام الرئاسي يركز قدرأً كبيراً جداً من السلطات بيد الرئيس، الذي يستطيع ممارستها دون رقابة كافية. وكان بالإمكان إدخال تحسينات على السلطات الممنوحة للرئيس، وعلى الأحكام المتعلقة بالأجهزة الأمنية، والطريقة التي صيغت فيها الحقوق الفردية، والأحكام التي توجي بضمان استقلال القضاء والمؤسسات الرقابية وغيرها من هيئات التفتيش. كما فشلت المسودة النهائية في معالجة انعدام المساواة بشكل كافٍ: على الرغم من أن الأحكام المتعلقة بالحقوق الاجتماعية-الاقتصادية تشير بوضوح إلى أنها قابلة للإنفاذ مباشرة، فإن هيكلية الحكم اللامركزية تركت الكثير من السلطات بيد الحكومة المركزية.

وعلى الصعيد السياسي، ينبغي بذل الكثير من الجهود لردم الهوة بين مضمون المسودة النهائية الحالي وتوقعات الفصائل الأساسية في البلد. ومن غير الواقعي أن تكون أي حكومة في المستقبل مرتاحة في تنفيذ أحكام المسودة النهائية إذا لم يكن أعضاء هذه الحكومة قد حظوا بفرصة مراجعة ومناقشة مضمونها. وإن الامتناع عن الخوض في هذه المناقشات يهدد بأن تدخل ليبيا مرحلة أخرى من عدم الاستقرار. ولتفادي هذا النتيجة في المستقبل، لا مناص من بذل جهود كبيرة في الوقت الراهن.
