



تقرير | سبتمبر 2013

انتخابات الهيئة التأسيسية في ليبيا

تقييم الإطار القانوني

DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL





انتخابات الهيئة التأسيسية في ليبيا: تقييم الإطار القانوني*

* كتب هذا التقرير الباحث المشارك في قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية في جامعة أكسفورد ستيفان شفيد Stefan Szwed وخبيرة الانتخابات الدولية توبا وانغ Tova Wang. وشارك في كتابته طارق مجريسي Tarek Megerisi من مؤسسة الأبحاث الأول في ليبيا، مؤسسة صادق. حرّر هذا التقرير كل من فيكتوريا ستوارت-جولي Victoria Stewart-Jolley من جامعة كامبريدج ومايكل ماير-ريزندي Michael Meyer-Resende ودانكن بيكارد Duncan Pickard من المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية.

الفهرست

5	1. ملخص تنفيذي.....	5
5	2. المضمون السياسي.....	5
5	2.1. ملخص	5
6	2.2. السياسة في إطار المجلس الوطني الانتقالي	6
7	2.3. السياسة في إطار المؤتمر الوطني العام	7
8	2.4. نظام الحكم	8
8	2.4.1. الإعلان الدستوري	8
9	2.4.2. المؤتمر الوطني العام	9
9	2.4.3. الحكومة	9
9	3. طبيعة انتخابات الهيئة التأسيسية و وضع الدستور.....	9
11	3.1. تمثيل واسع النطاق في وضع الدستور	11
11	3.2. الهيئات التأسيسية وقواعد القانون الدولي	11
13	3.3. انتخابات الهيئة التأسيسية و المعايير الدولية للانتخابات	13
15	3.4. الاستنتاجات	15
15	4. تقييم الإطار القانوني.....	15
15	4.1. معايير الصكوك القانونية الدولية والمحلية	15
17	4.2. القانون الانتخابي للهيئة التأسيسية (القانون 17 من عام 2013)	17
17	4.2.1. النظام الانتخابي	17
18	4.2.2. تدابير خاصة للنساء	18
19	4.2.3. تدابير خاصة للفئات العرقية	19
19	4.2.4. الاقتراع العام	19
20	4.2.5. المساواة بين الأصوات وترسيم الحدود	20
20	4.2.6. مؤهلات المرشح	20
22	4.2.7. إدارة الانتخابات وهيئة إدارة الانتخابات	22
22	4.2.8. تثقيب الناخبين	22
22	4.2.9. الشفافية	22
23	4.2.10. المراقبة	23
23	4.2.11. الإعلام	23
24	4.2.12. تسجيل الناخبين	24
26	4.2.13. الحملة الانتخابية	26
27	4.2.14. تمويل الحملة الانتخابية	27
28	4.2.15. اجراءات الاقتراع	28
29	4.2.16. فرز الأصوات	29
30	4.2.17. المخالفات الانتخابية	30
31	4.2.18. حلّ النزاعات الانتخابية	31
31	5. استنتاجات وتوصيات.....	31
34	ملحق : الإعلان الدستوري ، التعديلات الدستورية، قانون الإنتخابي	34

1. ملخص تنفيذي

الاعتبار المظالم الذي يشككي منها منذ وقتٍ طويل الشرق والجنوب وهي ناتجة عن إهمال مناطقهم. ويمكن أن يساهم الحل الوسط في بناء السلام، وتهدئة الخوف من إمكانية فرض الأغلبية الغربية خياراتها حول قضايا حساسة مثل اللامركزية¹. وعلاوة على ذلك تتم الموافقة على الدستور في نهاية المطاف في استفتاء شعبي، يعطى فيه كل ناخب ليبي فرصة متساوية في التصويت على النص النهائي.

ينظم قانون إنتخاب الهيئة التأسيسية المعتمد حديثاً (قانون 17 لعام 2013) عدداً من جوانب هذه الانتخابات على نحو ملائم ولكنه يترك ثغرات كبيرة في تنظيم مجالات أساسية مثل النظام الانتخابي. وفي غياب المزيد من التعديلات على القانون، سيتوجب على المفوضية الوطنية العليا للانتخابات سدّ هذه الفجوات عن طريق اعتماد تعديلات.

وتشمل المجالات التي تحتاج إلى المزيد من التنظيم: ترسيم حدود الدوائر الانتخابية؛ ومواصفات النظام الانتخابي؛ والشفافية في الإدارة والتصويت وفرز الأصوات؛ وعملية تسجيل الناخبين؛ وتصويت الليبيين في الخارج والنازحين داخلياً؛ وحلّ النزاعات الانتخابية. وينبغي إيلاء اهتمام خاص بتثقيف الناخبين لأنّ النظام الانتخابي يختلف عن انتخابات المؤتمر الوطني العام لسنة 2011.

لا يزال النظام الانتخابي المقترح استخدامه غير واضح. في حين يشير النص القانوني إلى أنه سيتمّ انتخاب الـ 60 عضواً في الهيئة التأسيسية في دوائر فردية على أساس الفوز لغالبية الأصوات، يشير المشروع الحالي للدوائر الانتخابية الملحق بالنص القانوني إلى وجوب قيام ثمانين مناطق متعددة الأعضاء أيضاً. ولا تبدو الأنظمة الانتخابية التي ينبغي استخدامها في المناطق المتعددة الأعضاء واضحة، ولا علاقة للعنصرين ببعضهما البعض.

2. المضمون السياسي

2.1. ملخص

تجد ليبيا نفسها حالياً في خضم تحول سياسي بعد 42 عاماً من الديكتاتورية. وتدير البلاد سلطات مؤقتة، بما في ذلك حكومة مؤقتة وبرلمان، أن يتم وضع دستور جديد. ولقد وضعت هيكلية صياغة الدستور في خلفية عملية التحول منذ سقوط معمر القذافي. ووضع المجلس الوطني الانتقالي، الذي نصب نفسه حكومة ليبيا في زمن الحرب، الإعلان الدستوري بوصفه وثيقة مؤقتة لإدارة الفترة الانتقالية ما بعد الحرب في ليبيا. حدد الإعلان الدستوري أطر السلطتين التشريعية والتنفيذية المؤقتتين، اللتين عهد بهما إلى برلمان مؤقت، كما وضع جدولاً زمنياً لعملية صياغة الدستور تقودها جمعية تأسيسية.

ويظهر اعتماد تمثيل المرأة من خلال تخصيص ستة مقاعد للمرشحات. وبما أنّ النظام المختار يعطي المرأة فرصة ضئيلة للفوز بمقاعد أخرى، فإنّ التخصيص قليل جداً وغير كاف لضمان التمثيل الملائم للمرأة. وفي حين يتحقّق القانون عن الأقليات، تذكر اللائحة الملحقة للدوائر خمسة مقاعد للأمازيغ والتبو والطوارق. ومن غير الواضح أيضاً أي نظام انتخابي سيعتمد لانتخاب هذه المقاعد.

ووفقاً للقانون، تنقسم البلاد إلى ثلاث مناطق: الشرق والغرب والجنوب، يمثل كلّ منها 20 عضواً في الهيئة التأسيسية. وبما أنّ الفرق في عدد السكان بين هذه المناطق شاسع جداً، هناك عدم مساواة في الأصوات: سيملك صوت من المنطقة الجنوبية المنخفضة الكثافة السكانية وزناً أكبر بكثير من صوت في المنطقة الغربية المكتظة سكانياً. وفي حين تُعتبر المساواة بين الأصوات مبدئاً انتخابياً أساسياً، هناك أسباب وجيهة لعدم تطبيقه في انتخابات الهيئة التأسيسية هذه: تم الاتفاق على توزيع المقاعد كحل وسط على أساس السوابق التاريخية، مع الأخذ بعين

¹ أنظر "اللامركزية في ليبيا"، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، جامعة بنغازي ومؤسسة صادق، أيلول/سبتمبر 2013.

تدهور الوضع الأمني، إذ يقع القتال بين الميليشيات في جميع أنحاء البلاد وتزداد الاغتيالات في الشرق وتمتد الى الغرب. ولقد خفّضت الإضرابات في حقول النفط من امدادات الطاقة وصادرات النفط، وهي تشكّل شريان الحياة الاقتصادية في ليبيا.

2.2. السياسة في إطار المجلس الوطني الانتقالي

مع اقتراب الثورة من نهايتها، بدأ المجلس الوطني الانتقالي برسم مسار تنازله عن السلطة وإنشاء دستور جديد وأصدر الإعلان الدستوري المؤلف من 32 مادة في آب/أغسطس 2011. وكلف المجلس الوطني الانتقالي الإعلان الدستوري بالدعوة إلى انتخابات في غضون 90 يوماً من إعلان التحرير (23 تشرين الأول/أكتوبر 2011) وإلى انتخاب المؤتمر الوطني العام في غضون 180 يوماً من ذلك التاريخ. وكان على المؤتمر الوطني العام تعيين حكومة و هيئة تأسيسية مؤلفة من 60 عضواً في غضون 30 يوماً من أول اجتماع له، علماً أنّ هذه الهيئة التأسيسية تمتلك 60 يوماً بعد ذلك لصياغة دستور جديد. ويتم بالتالي طرح المشروع للاستفتاء في غضون ثلاثين يوماً من انتهائه ويُعتمد بأغلبية ثلثي الناخبين.

واضطرّ المجلس الوطني الانتقالي إلى تأجيل الانتخابات لشهر واحد بسبب مشاكل لوجستية. كما واجه المجلس الوطني الانتقالي الذي انتقل من بنغازي إلى طرابلس في 26 آب/أغسطس 2011 انتقادات حادة من فدرالي الشرق الذين كانوا يطالبون بحلول فورية لعقود من التهميش في ظلّ نظام القذافي. قبل المجلس الوطني الانتقالي مطالب هذه المجموعة من أجل المساواة في التمثيل بين الغرب والشرق والجنوب (وفقاً للصيغة المستخدمة لصياغة دستور 1951² أي المرحلة ما قبل القذافي) على الرغم من التفاوت في عدد السكان: للغرب ما يقارب 60 في المائة من السكان والشرق 30 في المائة والجنوب 10 في المائة. كما قبل المجلس الوطني الانتقالي صيغة 20-20-20 في التعديل

جرت انتخابات البرلمان المؤقت، أي المؤتمر الوطني العام، في 7 تموز / يوليو 2012. وكان للمؤتمر الوطني العام ثلاث وظائف وفقاً للإعلان الدستوري هي: تعيين رئيس الوزراء ومراقبة مجلس الوزراء، وتعيين الهيئة التأسيسية مؤلفة من 60 عضواً وإصدار التشريعات المؤقتة.

لم يتمكن أول رئيس وزراء عيّنه المؤتمر الوطني العام من تشكيل حكومة مدعومة من أغلبية المؤتمر الوطني العام، مما أدى إلى خسارة عدّة أشهر من الفترة الزمنية المنصوص عليها في الإعلان الدستوري. ومع تقوض إيمان الشعب بالمؤتمر الوطني العام بعض الشيء، طالب الكثيرون بانتخاب الهيئة التأسيسية مباشرة بدلاً من أن يعينها المؤتمر الوطني العام. وبالتالي، عدّل المؤتمر الوطني العام الإعلان الدستوري وفقاً لذلك، مما مهّد الطريق لإجراء انتخابات مباشرة.

شكّل المؤتمر الوطني العام، في 13 شباط / فبراير 2013 لجنة مؤلفة من أعضاء المؤتمر، انضمّ إليها لاحقاً 13 مستشاراً خارجياً، لصياغة قانون انتخابي للهيئة التأسيسية. وتوجّب أن يستطيع القانون الانتخابي العمل ضمن متطلبات الإعلان الدستوري الصعبة وهي: أن تتألف الهيئة التأسيسية من 60 عضواً، 20 من كل من محافظات ليبيا التاريخية الثلاث في الجنوب والغرب والشرق. وفرضت مطالب أخرى على اللجنة وهي أن تضع تدابير خاصة للنساء والجماعات العرقية، بما في ذلك الطوارق والتبو والأمازيغ. ومن شأن القانون أيضاً أن يحدد الدوائر الانتخابية داخل المحافظات الثلاثة، إذ لم تعد ليبيا اعتياداً كبيراً في تاريخها على رسم الحدود داخل تلك المحافظات. وتمت الموافقة على مشروع القانون في الجلسة العامة للمؤتمر الوطني العام في 16 تموز / يوليو 2013.

ستجري الانتخابات في مناخ سياسي متوتر. ولقد منع قانون العزل السياسي، أي قانون التطهير الذي اعتمد في أيار / مايو 2013، مشاركة مجموعة من المسؤولين من المؤتمر الوطني العام ومجلس الوزراء. كما "أنّ هذا القانون قد سيعقد عملية تسجيل المرشحين. وتتزايد النداءات باستقالة أو عزل رئيس الوزراء علي زيدان مع

² أنظر "تقييم الدستور الليبي لعام 1951 وفقاً للمعايير الدولية"، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، تموز/يوليو 2012.

الانتقالي السابق محمود جبريل بفارق صوتين. وتم تكليف أبو شاغور بتشكيل الحكومة وتقديم هذه التشكيلة إلى المؤتمر الوطني العام للموافقة عليها. حاول أبو شاغور القيام بذلك مرتين، إلا أن المؤتمر الوطني العام رفض التشكيلتين. مشتكيًا بأنها لا تمثل مناطق ليبيا بالتساوي. فصل المؤتمر الوطني العام أبو شاغور يوم 6 تشرين الأول/أكتوبر. وقد أقرّ فشل تعيين أبو شاغور المؤتمر الوطني العام عن في مهمته لتنظيم تعيين الهيئة التأسيسية بمدة شهرين. انتخب المؤتمر علي زيدان رئيساً للوزراء في تشرين الثاني/نوفمبر، وحلف اليمين الدستورية بعد ذلك بوقت قصير.

وبعد أن تشكّلت الحكومة أخيراً في عهد علي زيدان، انتقل التركيز إلى مسألة صياغة الدستور. توافقت آراء أعضاء المؤتمر الوطني العام على أن التعديل 3 كان غير قانوني وأنه سيحتفظ بسلطته في تعيين الجمعية التأسيسية. تفجرت احتجاجات واسعة على الصعيد الوطني، وحتى النخبة السياسية في الغرب شككت في قرار المؤتمر الوطني العام. تضاءلت مصداقية المؤتمر الوطني العام في قدرتها على تقديم المزيد من التعيينات بسرعة جراء فشل تشكيل الحكومة. وغير المؤتمر الوطني العام مساره تحت ضغط من الشعب، وفي 6 شباط/فبراير 2013 بتّ بالأغلبية 97-87 (من إجمالي 200 عضو) أن الهيئة التأسيسية ستنتخب في نهاية المطاف. أفاد مسح حول التمثيل أجرته جامعة بنغازي على الصعيد الوطني في شهري شباط/فبراير وأذار/مارس عام 2013، أنّ 48 في المائة من الليبيين يفضلون الانتخاب المباشر للهيئة التأسيسية، بينما فضل 21 في المائة التعيين من قبل المؤتمر الوطني العام و 30 في المائة فضل مزيجاً من التعيين والانتخاب المباشر.⁵

عيّن رئيس المؤتمر الوطني العام محمد المقرّب، في 13 شباط/فبراير 2013، لجنة

ال(1) على الإعلان الدستوري بتاريخ 13 آذار/مارس 2012. ولكن شعور القلق إزاء التهميش بقي لدى عدد العديد بما أن نصف أعضاء المؤتمر الوطني العام قادمون من الغرب وهم لم يريدوا أن يعين المؤتمر الوطني العام الهيئة التأسيسية بسبب هذه النسبة. وفي 5 تموز/يوليو 2012، أي قبل يومين من الانتخابات وبعد عدة أيام من بدء الاقتراع خارج البلاد، أصدر المجلس الوطني الانتقالي التعديل (3) على الإعلان الدستوري الذي يقضي بالدعوة إلى الانتخاب المباشر للهيئة التأسيسية. كان هذا القرار مثيراً للجدل، وشكك العديد من الخبراء القانونيين بشرعيته نظراً لقربه من يوم الانتخابات وبسبب مخاوف إجرائية أخرى.

تم انتخاب مائتي عضواً من المؤتمر الوطني العام في انتخابات وطنية وفقاً لنظام انتخابي متوازي في 7 تموز/يوليو 2012: تم انتخاب 80 مقعداً على أساس التمثيل النسبي ذي القائمة المغلقة و120 مرشحاً فردياً من دوائر منفصلة عن طريق الصوت الواحد غير القابل للتحويل.³ تضمن التمثيل النسبي ذو القائمة المغلقة نظام التناوب الأفقي والعمودي للمرأة، وهو يقوم على ضمان تناوب المرشحات على القوائم الفردية وفي أعلى قوائم الأحزاب على المستوى الوطني. تم انتخاب أربعين امرأة بحسب نظام القائمة وامرأة واحدة بحسب النظام الأكثرية. وأشد مراقبون دوليون بالانتخابات بشكل واسع، واستنتجت بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات أن المفوضية الوطنية العليا للانتخابات كانت "شفافة وفعالة ومحترفة في أداء مهامها."⁴

2.3. السياسة في إطار المؤتمر الوطني العام

عقد المؤتمر الوطني العام اجتماعه الأول في 9 آب/أغسطس 2012 وانتخب مصطفى أبو شاغور رئيساً للوزراء في 12 أيلول/سبتمبر الذي هزم رئيس وزراء المجلس الوطني

³ انظر "التقييم الأولي لمشروع قانون انتخابات المؤتمر الوطني العام في ليبيا"، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، كانون الثاني/يناير 2012.

⁴ "التقرير النهائي: ليبيا 2012"، فريق تقييم الانتخابات التابع للاتحاد الأوروبي، تموز/يوليو 2012.

⁵ "نتائج المسح الوطني الشامل بشأن الدستور"، مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي، شباط/فبراير وأذار/مارس 2013 [باللغة العربية].

من الترشح. وُخصت ستة مقاعد للنساء، وُخصت مؤهلات المرشح إلى التعليم الثانوي وإلى سن الـ25. وتم اعتماد القانون في 16 تموز/يوليو 2013 بنتيجة 124 عضواً من أصل 172 من أعضاء المؤتمر الوطني العام.

عارض أعضاء المؤتمر الوطني العام الذين يمثلون الأمازيغ والتبو والطوارق مسألة عدد المقاعد القليلة المخصصة للجماعات العرقية، أو كما سماها البعض مسألة الترسيم غير العادل للحدود (لم يتوفر أيّ ترسيم في عهد القذافي للإسناد العمل إليه). وكذلك الأمر بالنسبة للعدد القليل من المقاعد المخصصة للمرأة.

2.4. نظام الحكم

2.4.1. الإعلان الدستوري

أعلن المجلس الوطني الانتقالي الإعلان الدستوري في 10 آب/أغسطس 2011 ليكون بمثابة الدستور المؤقت والجدول الزمني لعملية الانتقال السياسي.⁶ وتحدد الوثيقة هذه ليبيا بأنها "دولة مستقلة ديمقراطية" في المواد الممتدة من 1 إلى 6 كما تضمن الحقوق القانونية والسياسية وحقوق الإنسان في المواد الممتدة من 7 إلى 15. أما المواد من 17 إلى 29 فهي تنص على إنشاء المؤسسات الانتقالية وعلى الجدول الزمني لعملها (انظر أعلاه). ووفقاً للإعلان الدستوري، تمتلك الهيئة التأسيسية 60 يوماً بعد تشكيلها لتقديم مشروع الدستور، الذي يُطرح بالتالي للاستفتاء. يتم اعتماد المشروع بأغلبية الثلثين في الاستفتاء، وإذا فشل، فإن للهيئة التأسيسية 30 يوماً إضافياً لإجراء التعديلات. يضع المؤتمر الوطني العام قانون الانتخابات للبرلمان الوطني في غضون 30 يوماً من اعتماد الدستور، وتُعقد الانتخابات في غضون 180 يوماً من ذلك التاريخ. يتم حلّ المؤتمر الوطني العام في خلال الاجتماع الأول للبرلمان الوطني. ولقد انتهت مهلة الجداول الزمنية المقترحة، مما يشير التساؤلات حول سلطة المؤسسات الحالية. لكنّ الإعلان الدستوري يشير إلى أن المحكمة العليا

مؤلفة من ثلاثة قضاة وهم سليمان الزعبي من بنغازي (الرئيس)، وشعبان أبو ستة من جبال نفوسة ومحمد التومي من سبها كلّفوا بصياغة قانون انتخابي. وقد تم اختيار 13 عضواً من جميع أنحاء البلاد ومن خارج المؤتمر الوطني العام ليعملوا كمستشارين.

واجه انتخاب الهيئة التأسيسية عقبة قانونية عندما ألغت المحكمة العليا التعديل 3 على الإعلان الدستوري لأنه لم يحظ بأغلبية الثلثين المطلوبة في المجلس الوطني الانتقالي. وأجبر قرار المحكمة العليا المؤتمر الوطني العام على تعديل الإعلان الدستوري بأغلبية الثلثين المطلقة الخاصة به، مما صعّب الأمور بسبب النزاع على الموضوع وصعوبة التوصل إلى حضور كامل. وفي الوقت نفسه، كان المؤتمر الوطني العام يناقش قانوناً مثيراً للجدل هو قانون التطهير لمسؤولي القذافي السابقين، الذي تطلب أيضاً تعديل بند المساواة في الإعلان الدستوري. أقرّ المؤتمر الوطني العام التعديلات التي سمحت بقانون التطهير وانتخاب الهيئة التأسيسية في تصويت واحد في 10 نيسان/أبريل 2013 بنتيجة 140 عضواً من أصل 144. كما منح المؤتمر الوطني العام لجنة إعداد قانون الانتخابات 45 يوماً لإعداد مشروع القانون.

اقترح مشروع القانون نظام التعددية مع ثماني دوائر انتخابية ذات عضو واحد و 42 دائرة انتخابية متعددة الأعضاء مقسّمة على المحافظات التاريخية الثلاث، من دون أي تدابير خاصة بالنساء أو المجموعات العرقية. كما اقترح مؤهلات عالية للمرشحين على أساس التعليم والاستقلالية عن النظام السابق. اقترحت التكتلات الحزبية داخل المؤتمر الوطني العام سلسلة من التعديلات لزيادة تمثيل المرأة والجماعات العرقية، وتمّ الإجماع على أنه من شأن نظام التعددية أن يقلل من تأثير الأحزاب السياسية على عملية وضع الدستور، ولربما أن يخفض من تحيّزها. وزادت بعض المقترحات، التي كان تطلب تعديل الإعلان الدستوري، من حجم الهيئة التأسيسية ليصل إلى 90 عضواً.

⁶ أنظر "انتقال ليبيا: الإعلان الدستوري: أساس للديمقراطية؟"، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، كانون الثاني/ديسمبر 2011.

صوّت المؤتمر الوطني العام على المواد تدريجياً، واعتمد نظام التعددية في نهاية المطاف ولكن من دون منع أعضاء الأحزاب السياسية

لها سلطة على الشؤون المتعلقة بالإعلان الدستوري.

2.4.2. المؤتمر الوطني العام

يمثل المؤتمر الوطني العام المؤلف من 200 عضواً الهيئة التشريعية المؤقتة في ليبيا⁷. يجتمع رئيس المؤتمر الوطني العام بلجان المؤتمر لمناقشة المسائل الملحة، وينشر محاضر الجلسات العامة ويختار تسلسل الخطابات في الجلسة العامة. ويدعم مكتب تنفيذي الرئيس ويسعى إلى تحقيق توافق في الآراء بشأن القضايا الداخلية مثل جدول الأعمال التشريعية، وأوقات التحدث والميزانية والاستعدادات للجلسة العامة. تتوفر ثلاثون لجنة دائمة تقريباً لتسهيل عمل المؤتمر الوطني العام، والبدء بالتشريع أو التحقيق في مواضيع محددة مثل الأمن القومي. كما يتم إنشاء لجان مؤقتة، مثل لجنة القانون الانتخابي، على أساس التخصص بتشريعات مهمة. وتستعرض اللجنة التشريعية والدستورية كافة التشريعات قبل تقديمها إلى الجلسة العامة:

إنّ أكبر كتلتين برلمانيّتين في المؤتمر الوطني العام هما تحالف القوى الوطنية وحزب العدل والبناء التابع لجماعة الأخوة المسلمين. وقد أدى الاحتكاك بين الكتلتين إلى عدة مقاطعات من قبل أعضاء كليهما. كما تباطأ عمل المؤتمر الوطني العام من خلال التغيب عن العمل وإقالة الأعضاء على أساس قوانين وقرارات التطهير التي صدرت في منتصف مدة الولاية.

2.4.3. الحكومة

تولى رئيس الوزراء علي زيدان وحكومته المؤلفة من 32 عضواً مناصبهم يوم 14 تشرين الثاني/نوفمبر 2012. وتعتبر حكومة زيدان الذراع التنفيذي للسلطات الانتقالية وتهدف إلى العمل جنباً إلى جنب مع الحكومات المحلية (سواء معينة أو منتخبة في الفترة ما بين التحرير وانتخابات المؤتمر الوطني العام) من أجل تقديم الخدمات.

انشغلت الحكومة بالجهود الرامية إلى حل الأزمة الأمنية من خلال إعادة بناء الأجهزة الأمنية الليبية عبر دمج الميليشيات التي تشكلت خلال الثورة. في شهر آب/أغسطس 2013، لجأ زيدان إلى حكومة طوارئ للتعامل مع الأمن. تمّ التركيز أيضاً على التنمية الاقتصادية فشجّع زيدان الجهود التي تبذلها وزارة التخطيط والحكومة المحلية لإعادة تنشيط التنمية. لكن الفساد وعدم اليقين في القطاع الأمني قد أبطأ هذه الجهود.

3. طبيعة انتخابات الهيئة التأسيسية

وضع الدستور

عززت الزيادة في صنع أو إصلاح الدساتير منذ بداية التسعينات الاعتراف بأهمية وضع أسس قانونية دائمة للدول التي تشرع في مرحلة تحولات ديمقراطية⁸. وتعتبر الدساتير، خاصة في سياقات ما بعد الصراع، وسيلة لجلب الخصوم السابقين إلى طاولة المفاوضات من أجل حل الخلافات عن طريق التفاوض والتسوية⁹. وقد اعترف العلماء والممارسين بأهمية عملية وضع الدستور بالمقارنة مع نتائج المداولات الدستورية وحدها¹⁰. وللطرق "الديمقراطية" أو "التشاركية" في وضع الدستور فوائد تنظيمية (الدور التشريعي للمشاركة العامة والتداول) وفوائد أساسية (حيث ترتبط العملية بنتائج أفضل أكثر دواما) على حد

⁸ أنظر فرانك وثيروفنغدام Franck and Thiruvengadam، "قواعد القانون الدولي المتعلقة بعملية وضع الدستور"، في ميلر Miller (تحرير)، وتأطير الدولة في الفترات الانتقالية: دراسات حالة في وضع الدساتير، معهد الولايات المتحدة للسلام (2001)؛ وغازي Ghai، دور الهيئات التأسيسية في وضع الدستور، المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (2006).

⁹ وايدنر Widner، "كتابة الدستور وحل النزاعات"، جامعة الأمم المتحدة (2005)؛ وايدنر "كتابة الدستور في أوضاع ما بعد النزاع: نظرة عامة"، وليام ماري لو ريفيو 49.4 (2004) ص. 1513-1541.

¹⁰ إلستر Elster، "طرق صنع الدستور"، في هادينيوس Hadenius (محرر) نصر وأزمات الديمقراطية، مطبعة جامعة كامبريدج (1997)، ص. 123-142. أنظر غينسبرغ وإلكنز وبلوت Ginsburg, Elkins and Blout، "أهم عملية وضع الدستور؟"، التقرير السنوي الخامس للقانون والعلوم الاجتماعية (2009)، ص. 201-223.

⁷ أنظر "تحليل النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام في ليبيا"، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، H20 ومؤسسة صادق، أيار/مايو 2013.

السواء.¹¹ أما إشراك طيف واسع من المواطنين الذين يمثلون مجموعة واسعة من المصالح ووجهات النظر والأفكار، فهو من الفوائد الطبيعية للمشاركة العامة في وضع الدستور؛ إذ إنّ المشاركة الواسعة تعني التمثيل واسع النطاق.

وقد تم تحديد فرص المشاركة الشعبية الواسعة على مراحل مختلفة من عملية وضع الدستور. على سبيل المثال، أصبح الحصول على التصديق الشعبي من الشعب نفسه بدلاً من المجالس التشريعية وحدها، شكلاً شائعاً ومتزايداً لإضفاء الشرعية على دساتير جديدة.¹² وفي كثير من الحالات، تتم المشاورات العامة بشأن مسائل مختلفة في خلال الصياغة. تارة قبل بدء الكتابة، وتارة أخرى في منتصف المدة أو جنباً إلى جنب مع العملية، وغالباً عندما يكتمل المشروع وحسب.¹³ بشكل حاسم، وعلى نحو متزايد، يتم التماس المشاركة العامة في مرحلة مبكرة من اختيار هيئة وضع الدستور أو للهيئة التأسيسية: من خلال التعيين أو الانتخاب غير المباشر، ولكن الآن وفي كثير من الأحيان من خلال الانتخاب المباشر لأعضائها.¹⁴

لا تزال الهيئات التأسيسية المنتخبة مباشرة التي أنشئت لوضع الدستور فقط، غير شائعة نسبياً.¹⁵ ومع ذلك، هناك أسباب لتكليف هيئة منتخبة مباشرة ومستقلة بصياغة دستور جديد، وهي:

¹¹ أنظر غينسبرغ وإلكنز وبلاتوت 2009؛ وايندر 2005؛ وايندر 2008؛ مولر Moehler، "المشاركة العامة ودعم الدستور في أوغاندا"، الدراسات الأفريقية الحديثة 44.2 (2006)، ص. 275-308.

¹² أنظر غاي 2006.

¹³ "الدروس المستفادة من وضع الدستور: العمليات مع المشاركة الواسعة للشعب"، منظمة التقرير عن الديمقراطية/ تشرين الثاني/نوفمبر 2011.

¹⁴ أنظر غاي 2007، ص. 19؛ أنظر إستر 1997؛ غاي 2006؛ غينسبرغ وإلكنز وبلاتوت 2009؛ غاي وغالي Ghai and Galli، "عمليات صنع الدستور وبناء الديمقراطية"، الديمقراطية والنزاعات، والأمن البشري: قراءات أخرى، المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (2006)؛ سامويلز Samuels، عمليات بناء الدستور والتحول إلى الديمقراطية: مناقشة من اثنتي عشرة دراسة حالة، المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (2006).

¹⁵ أنظر غاي (2006)، ص. 19؛ غينسبرغ وإلكنز وبلاتوت 2009، ص. 208، وايندر 2005، ص. 7. أنظر غاي 2006، ص. 19.

تعزيز المساءلة العامة عبر التمثيل المباشر،¹⁶ وتعزيز "الدستورية" (قدرة الدستور على تقييد الحكومات)، وإعداد مجموعات المجتمع المدني لصيانة الحقوق الديمقراطية بفعالية أكبر¹⁷ وتحسين استمراريته وإنفاذها عن طريق الملكية العامة لهذه العملية وللنص النهائي.¹⁸ وعلاوة على ذلك، يجوز أن تكون الهيئة التأسيسية المسؤولة عن صياغة الدستور ليس إلا، أكثر كفاءة من تلك التي هي بمثابة صانع دستور وسلطة تشريعية في نفس الوقت. في هذا الحال الأخيرة، لا يمكن أن يعطي الأعضاء الاهتمام الكامل لصياغة الدستور وقد يؤدي الجدل حول وضع القوانين إلى منع المفاوضات حول الدستور، كما هي الحال في تونس.

تشبه انتخابات الهيئات التأسيسية الانتخابات التشريعية. لا ينبغي أن تميز شروط تسجيل الناخبين أو لوائح الحملة أو إجراءات يوم الانتخابات، مثل تلك التي تحمي سرية الاقتراع، بين أنواع الانتخابات المختلفة. ولكن بالنظر إلى أهميتها القانونية والسياسية المختلفة إلى حد كبير، نجد بعض الاختلافات الجوهرية بين انتخابات البرلمانات وانتخابات الهيئات التأسيسية. أهم هذه الاختلافات هو عمق واتساع التمثيل أو المشاركة العامة من خلال المشاورات لتلبية طلب محدد للشرعية وضمان نتيجة ديمقراطية مستدامة. لذا يجب أن يتم مزج المعايير الدولية المتعلقة بوضع الدستور مع معايير الانتخابات الدولية لتقييم تصميم انتخابات الهيئة التأسيسية في ليبيا. تناقش المقاطع التالية هذه المعايير.

¹⁶ ميلر، " تصميم عمليات صنع الدستور: دروس من الماضي، أسئلة للمستقبل"، في ميلر 2010.

¹⁷ أنظر برجيورسكي Przeworski، الديمقراطية والسوق، مطبعة جامعة كولومبيا (1991)؛ واينغاست Weingast، " المؤسسات السياسية الديمقراطية وسيادة القانون"، مجلة العلوم السياسية الأمريكية، 91.2 (1997)، ص. 245-263؛ كاري Carey، المخطوطات، الاتزان، والمؤسسات، " الدراسات السياسية المقارنة الإصدار 33 (2007)، 761-735.

¹⁸ ميلر 2010، ص. 36، أنظر أيضاً فويت Voigt، " النتائج المترتبة على المشاركة الشعبية في اختيار الدستورية - نحو تحليل مقارن" في فان أكن، ليست، لويتجي، van Aaken, List، Luetge (محررون)، المداولة واتخاذ القرار، أشغيت Ashgate (2007)، ص. 199-229.

3.1. تمثيل واسع النطاق في وضع الدستور

المصالح والأفكار مع نمط تداولي في صنع القرار عوضاً عن الكيانات الأكثر تجانساً، حيث من المرجح أكثر أن يؤكد الأعضاء من جديد على وجهات نظرهم القائمة.²³

لا يضمن توفير مجموعة واسعة من وجهات النظر داخل الهيئة التأسيسية وحده عملية صنع دستور يكون ممثلاً على نطاق واسع. كما لا تضمن بالضرورة المشاركة الرسمية- أو ما يشار إليه على أنه شمل خارجي (أي الحصة أو المقاعد المخصصة لتمثيل المرأة في الجمعية)- الشمل الداخلي الذي يضمن إمكانية مساهمة ممثلي مواقف الأقلية أو الآراء المخالفة بشكل جوهري في هذه العملية عن طريق مننديات المشاركة في صنع القرار (أي مقاعد للنساء في المجلس التنفيذي للجمعية، أو حق النقض للتجمع النسائي).²⁴ ويمكن تحييد فوائد التمثيل الشامل عن طريق نظام داخلي ضعيف أو غير ديمقراطي لا يسمح بالتداول أو بصنع القرار التشاركي.

3.2. الهيئات التأسيسية وقواعد القانون الدولي

يحدد القانون الدولي مجموعة من الالتزامات والمعايير الدنيا للمشاركة في الشؤون العامة، والتي تنطبق على وضع الدستور. المصدر الرئيس هو العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) ولا سيما المواد (1)، (1)2، (3)، (19)، (25)، (26) و (27).²⁵

²³ غاي 2006، ص. 5. أنظر أيضاً سانستين Sunstein، تصميم الديمقراطية: ماذا تفعل الدساتير، مطبعة جامعة أكسفورد (2001)؛ غاي، حقوق الإنسان والتنمية الاجتماعية: نحو إرساء الديمقراطية والعدالة الاجتماعية. جنيف، معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية (2001).

²⁴ بانكس Banks، "توسيع المشاركة في صنع الدستور: التحديات والفرص"، وليام ماري لو ريفيو، 49.4 (2008)، ص 1043-1069

²⁵ تعترف المادة 1 (1) بحق جميع الشعوب في تقرير المصير، بما في ذلك الحق في "تحديد مركزها السياسي بحرية"، ومتابعة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وإدارة مواردها الخاصة والتخلص منها. وتنص المادة 2 (1) على أن تعترف بالحقوق "من دون تمييز من أي نوع، كالتمييز بسبب العنصر أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غيرال سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر." توفر المادة 3 ملحق مبدأ عدم التمييز. وتوصي المادة 19 بحرية التعبير. كما تحمي المادة 25 المشاركة السياسية، بما في ذلك الحق في التصويت. وتنص المادة 26 على مبدأ المساواة بين الحكم الذاتي الذي لا يعتمد على التعدي على حق آخر محمي.

تختلف السياسة الدستورية بشكل جوهري عن السياسة اليومية المستخدمة في المجالس التشريعية.¹⁹ وفي حين تبحث هذه الأخيرة عن حلول ضمن إطار من القواعد القائمة، تقوم الأولى على إنشاء مجموعة خاصة من القوانين الأساسية التي يمكن أن تزدهر السياسة العادية في إطارها. ونظراً للطبيعة التأسيسية للسياسة الدستورية، تفترض مسألة الشرعية مكانة أعلى في عمليات وضع الدستور.²⁰ وبينما لم تكن توكل مهمة كتابة الدساتير في الماضي وفي كثير من الأحيان إلى المجالس التشريعية أو لجان الخبراء، يُفضّل التمثيل الأكثر شمولية الآن من أجل تعزيز شرعية العملية، خصوصاً بعد الصراعات.²¹ أما الذي ينشأ من المهمة الفريدة التي تواجه الهيئات التأسيسية فهو ارتفاع الطلب على المشاركة والتركيز الوظيفي على الخير العام بدلاً من الحلول السياسية قصيرة الأجل.

يعكس الطلب على الشرعية أيضاً هدفاً أساسياً لتحقيق نتائج ناجحة. وقد ولدت البحوث القائمة على دراسات الحالات نتائج تشير إلى وجود علاقة إيجابية بين التمثيل الواسع ووجود الحقوق والمؤسسات الديمقراطية في بعض الوثائق الناتجة.²² ويمكن أن تشير المشاركة إلى عدد من الآليات غير الشمل المستهدف للجماعات في الهيئات التأسيسية. ومع ذلك، تتيح المشاركة المباشرة في وضع الدستور الفرصة الأولى وربما الأكثر فعالية للمواطنين بالمطالبة بملكية المساواة الدستورية. وتتماشى الهيئات الشاملة ذات الأعضاء الذين يمثلون مجموعة واسعة من

¹⁹ غينسبرغ والكنز وبلاوت (2009)، ص. 210. أنظر أيضاً أكرمان Ackerman، نحن الشعب، مطبعة جامعة هارفارد (1993)؛ بوكانان وتيرلوك Buchanan and Turlock، وحساب التفاضل والتكامل في الموافقة، مطبعة جامعة ميتشيجان (1962).

²⁰ غينسبرغ والكنز وبلاوت 2009، ص. 206. أنظر أيضاً هارت Hart، مفهوم القانون، مطبعة جامعة أكسفورد (1961)؛ كيلسن Kelsen، النظرية العامة للقانون والدولة، راسيل ورسل Russell & Russel (1961).

²¹ غاي 2006، ص. 4.

²² أنظر غينسبرغ والكنز وبلاوت 2009؛ فويت 2003؛ ميلر 2010، ص. 16.

25 أن تسيير الشؤون العامة يشمل إصلاح أو صياغة دساتير جديدة.²⁸ وعلاوة على ذلك، في قضية مارشال ضد كندا، خلصت اللجنة إلى أن المؤتمرات الدستورية تشكل "تسيير الشؤون العامة" كما جاء في المادة 25.²⁹ وأكدت اللجنة على أن الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة أو بواسطة ممثلين مختارين، ينطبق على وضع الدساتير، على الرغم من أنها تركت الأمر "للنظام القانوني والدستوري في الدولة المعنية بأن تقدم الوسائل التي تمكن مثل هذه المشاركة".³⁰

وأكدت اللجنة أن أحكام المادة 25 لا تعني أن المواطنين أو "أي جماعة تتأثر مباشرة كبيرة كانت أو صغيرة، لديها حق غير مشروط في اختيار طرق المشاركة في الشؤون العامة".³¹ وتبقى العملية التي سيتم اعتماد الدستور على أساسها في يد الدولة. تشمل عناصر محتملة لهذه المشاركة: انتخابات مباشرة، ومشاورات واستفتاءات موافقة.³² ولا يمكن للأطراف، في حال إجراء انتخابات أو استفتاءات، وضع أي قيود غير معقولة أو تمييزية على مشاركة الجمهور. وقد دعت اللجنة إلى اعتماد عمليات وضع الدستور والإصلاح التي تتسم بالشفافية وتشمل جميع أصحاب المصلحة.³³ بالإضافة إلى ذلك، حث الأمين العام للأمم المتحدة والمعلقون الدول على توسيع المشاركة المباشرة في وضع الدستور بطرق تسمح للمواطنين التأثير بقوة على هذه العملية.³⁴

ويمكن اشتقاق تفسيرات مماثلة من الوثائق الدولية الأخرى التي تتعلق بالحق في المشاركة أو التي تتعلق بإجراء انتخابات تتطلب احترام

تتطرق هذه المواد إلى الحد الأدنى من المعايير العامة للعمليات السياسية القائمة على المشاركة. وعلاوة على ذلك، أنشأت هيئة رصد العهد الدولي أي اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة (UNHRC) بعض التعليقات العامة و"السوابق" في الحقوق والواجبات في وضع الدستور. ويشار إلى الحق في تقرير المصير (المادة 1)، والحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة (المادة 25) على أنها الأسس القانونية لإدراج المواطنين في العملية الدستورية.

للحق الجماعي في تقرير المصير في المادة 1 (1) من العهد بعدان: البعد الخارجي، ويتعلق بحق الشعب في تقرير شكل الدستور أو حكومة الدولة من دون تدخل خارجي، والبعد الداخلي الذي يخول المواطنين من المشاركة في تحديد الوضع السياسي الداخلي في ولايتهم وتنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.²⁶ وفقاً لذلك، تنص المادة 25، وهي الأساس القانوني الرئيس لحقوق المشاركة الفردية، على حق المواطنين في "المشاركة في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يُختارون اختياراً حراً ... من دون أي وجه من وجوه التمييز المذكورة في المادة 2 ومن دون قيود غير معقولة".²⁷

أصدرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة تعليقاً عاماً على المادة 25، تنص على اعتماد الدول الأطراف "تدابير تشريعية وتدابير أخرى قد تكون ضرورية لضمان حصول المواطنين على فرصة فعالة للتمتع بالحقوق التي تحميها". ويحدد لاحقاً تعليق اللجنة على المادة

²⁸ الهيئة العليا للإغاثة، الفقرة 6 من التعليق العام رقم 25.
²⁹ الهيئة العليا للإغاثة، الفقرة 5.3 من دونالد مارشال ضد كندا.
³⁰ فرانك وثيروفنغدام 2010، ص. 20.
³¹ الهيئة العليا للإغاثة، دونالد مارشال ضد كندا.
³² الهيئة العليا للإغاثة، الفقرة 5.5-5.4 من دونالد مارشال ضد كندا.
³³ الهيئة العليا للإغاثة، الملاحظات الختامية، الفقرة 8 البوسنة والهرسك 2006-2007.
³⁴ أمين عام الأمم المتحدة، "توجيهات الأمين العام، الأمم المتحدة للمساعدة في عمليات وضع الدستور" (2009). انظر أيضاً بانكس 2008، ص. 1055.

يوسع هذا نطاق مبدأ عدم التمييز خارج نطاق العهد الدولي . وكذلك، توصي المادة 27 بحقوق الأقليات العرقية والدينية واللغوية في التمتع بثقافتهم الخاصة أو المجاهرة بدينهم واستخدام لغتهم الخاصة.
²⁶ بانكس 2008، ص. 105.
²⁷ تقتضي المادة 2 من الدول "احترام وضمان لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها حقوقهم المعترف بها في هذا العهد، من دون تمييز من أي نوع، كالتمييز بسبب العنصر أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو السياسية أو الرأي الآخر، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر ."

الدولة لحق المواطنين في المشاركة على قدم المساواة واتخاذها التدابير اللازمة للقضاء على التمييز في الحياة العامة، ذلك بالإضافة إلى التزامات أخرى.³⁵

3.3. انتخابات الهيئة التأسيسية والمعايير الدولية

للاقتخابات

يبقى العهد هو الوثيقة القانونية الدولية الأساسية التي تتناول المشاركة السياسية والمبادئ الانتخابية. لا يميز العهد الدولي بين أنواع الانتخابات بل يصب التركيز على سير العملية الانتخابية التي ينبغي أن تلتزم بالمبادئ الأساسية. تطبق معايير الانتخابات المذكورة في العهد على انتخابات الهيئة التأسيسية أيضاً.³⁶

كان دور الأحزاب السياسية إحدى أهم المناقشات في انتخابات الهيئة التأسيسية في ليبيا. وتنص المادة 22 من العهد الدولي على الحق في تكوين الجمعيات، مما يحمي الحق في تشكيل الأحزاب السياسية. ومع ذلك، يشير الحكم إلى حق الفرد، الذي يمكن أن يكون داخل أو خارج بنية حزب رسمي. وطالما أن الأفراد لا يمنعون من التواصل بحرية، لا يتم خرق هذا المبدأ. على هذا النحو، تصبح الحجج المتعلقة بدور الأحزاب السياسية في الهيئة التأسيسية إيديولوجية وغير قانونية. في هذه الحال لا تحظر الأحزاب السياسية من المشاركة في الانتخابات.

ويُعتبر اختيار النظام الانتخابي لانتخابات الهيئة التأسيسية مهماً أيضاً. لا توجد معايير دولية لاختيار نظام انتخابي محدد.

ومع ذلك، تشير التجارب المقارنة إلى أن التمثيل الواسع يتحقق بسهولة أكبر من خلال نظام التمثيل النسبي.³⁷ وفي حين يتم تفضيل النظم

التعددية عموماً لبرساطتها وإمكانيتها بأن تكون فعالة، لا سيما في الأماكن حيث تتمتع الأحزاب السياسية بدعم شعبي قليل، فإنها تميل إلى توليد فروقات كبيرة بين تفضيلات الناخبين وتمثيلهم.³⁸ وهي تميل أيضاً إلى أن تكون أقل موثوقة للنساء والأقليات والمجموعات الأخرى الممثلة تمثيلاً ناقصاً.³⁹ وتفيد التدابير الخاصة، مثل نظام الحصص أو أنظمة المقاعد المحجوزة التي تهدف إلى تعزيز تمثيل المرأة وغيرها من الجماعات الممثلة تمثيلاً ناقصاً، في معالجة منهجية التمثيل الناقص لكنها تتكامل بسهولة أكبر في أنظمة التمثيل النسبي.⁴⁰

وقد استُخدمت أنظمة التمثيل النسبي في معظم حالات الانتخاب المباشر للهيئات التأسيسية. وقد لجأت بعض البلدان (جنوب أفريقيا، 1996) إلى القائمة النسبية في الدائرة الوطنية الواحدة، بينما تم استخدام نظام القوائم مع الدوائر الوطنية الفرعية في حالات أخرى (ناميبيا، 1990). أما في تونس في عام 2011، فقد استُخدم نظام القائمة المغلقة للتمثيل النسبي. كما اعتمدت بعض الدول نظاماً مختلطاً من أجل زيادة تمثيل مصالح مختلفة إلى أكبر حد ممكن: في النيبال، في عام 2007، تم انتخاب 240 عضواً من الدوائر الفردية و 335 من قوائم الحزب الوطني، في حين تم تعيين 26 عضواً.⁴¹ وقد خفف النيبال من تأثير الأحزاب السياسية عن طريق إدخال متطلبات صارمة للمشاركة مبنية على أساس نوع الجنس والطائفة والعرق في كل من القوائم والسباقات على المقاعد. في عامي 2006 و 2007، عززت بوليفيا تمثيل الأحزاب

Interpeace (2011). أنظر أيضاً "التعددية في الدساتير: تقرير بحثي"، المنظمة الجولية للتقرير عن الديمقراطية، نيسان/أبريل 2013؛ غاي 2006؛ وايندر 2008؛ سامويلز 2006؛ غينسبرغ والكنز وبلوت 2009.

³⁸ أنظر تصميم النظام الانتخابي، المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (2008)؛ غاي 2006؛ بانكس 2008؛ أنظر برانت، كوتريل، غاي وريغان 2011.

³⁹ رينولدز، رايلي وإليس Reynolds, Reilly and Ellis 2005.

⁴⁰ أنظر "المبادئ التوجيهية لتقارير الجنس: مذكرات توضيحية ونماذج الإبلاغ"، المجلد 2، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، آب/أغسطس 2012.

⁴¹ الشبكة الآسيوية للانتخابات الحرة، "انتخاب الجمعية التأسيسية"، 10 نيسان/أبريل 2008، ص. 33.

³⁵ بما في ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948)، والاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري (1965)، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (1979)، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (2007)، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (1981) والميثاق العربي لحقوق الإنسان (2004).

³⁶ استثناء واحد واضح هو التزام انتخابات دورية.

³⁷ أنظر برانت، كوتريل، غاي وريغان، Brandt, Cottrell, Ghai and Regan، وضع الدستور والإصلاح: خيارات للعملية

الصغيرة عن طريق منع الأطراف من اتخاذ مقعد ثالث في منطقة ما إذا كان المرشح الوصيف قد حصل على خمسة في المائة من الأصوات على الأقل.

تُعتبر المساواة بين الأصوات من الاعتبارات الأساسية لأي انتخابات. وتنص المادة 25 من العهد الدولي والفقرة 21 من تعليق اللجنة على المادة 25، على أنه لا يجوز أن تقوّض حدود الدوائر الانتخابية وطريقة توزيع الأصوات من مبدأ "صوت واحد للشخص الواحد". ومع ذلك، لا ينطبق مبدأ المساواة في التمثيل على بعض الحالات الاستثنائية، على سبيل المثال في الانتخابات التشريعية في الدول الاتحادية التي تتضمن مجلسين حيث تعتمد المقاعد في قاعة واحدة على عدد السكان بينما تتساوى المقاعد لدى كل وحدة وطنية فرعية في قاعة أخرى (ولاية ومقاطعة، الخ) وذلك لأنّ الغرض منها هو توفير تمثيل لهذه الوحدة الوطنية الفرعية بدلاً من الناخبين. يمكن تبرير انحراف مماثل في المساواة بين الأصوات في حال انتخابات الهيئة التأسيسية في الدول الاتحادية، أو الدول التي تشكّل فيها العوامل التاريخية أو الهويات الإقليمية جزءاً مهماً من النسيج السياسي والاجتماعي. في بعض الحالات، قد يشكّل الطلب المتزايد على الشمولية الواسعة في وضع الدستور تبريراً للإفراط في تمثيل المجموعات الإقليمية بحيث يصبّ ذلك في مصلحة التوافق الوطني على الصفة الدستورية.

على الرغم من أن المعايير الدولية تنص على أنه لا ينبغي أن يقتصر الحق في الترشح على المواطنة والعمر في الانتخابات التشريعية، يمكن تقديم بعض الحجج المؤيدة لمزيد من القيود في انتخابات الجمعية التأسيسية.⁴² ولا تعدّ معايير التأهيل العالي لأعضاء هيئة وضع الدستور غير شائعة. إذ يمكن عند وضع الدستور، نظراً لطبيعته التقنية، الاستفادة من الخبراء في مختلف المجالات وخاصة في حالات التجمعات الصغيرة أو تلك التي لا يوجد فيها نظام حصص للخبراء.

من ناحية أخرى، وبما أنّ الدساتير هي العقود الاجتماعية بين المواطنين، يعتقد الكثيرون أنها يجب أن تصاغ من قبل ممثلي الشعب بغض النظر عن الخلفية التعليمية أو مستوى الخبرة لديهم.⁴³ وفي حين أن بعض البلدان قد تبنت حصصاً لأعضاء الجمعية الذين لديهم خلفية في المجالات ذات الصلة، لم تعتمد معظمها متطلبات مماثلة. مما ترك الأمر بيد الناخبين لاختيار ممثليهم. كانت الأحزاب السياسية في الهند، على سبيل المثال هي التي تؤيد ترشيح بعض الخبراء الدستوريين الرئيسيين في البلاد. لكن الجانب السلبي لهذا النهج هو أن الناخبين يشكلون مجموعة فاعلة ولا يقدمون صانع قرار واحد يمكنه تصميم المدخلات في عملية وضع الدستور. وحتى لو وافقت غالبية الناخبين على وجوب انتخاب الخبراء في الجمعية التأسيسية، قد يستخدم الناخبون الأفراد منطفاً آخر - مثل الالتزام بالأولويات المحلية - للاختيار من بين المرشحين في دائرة انتخابية وطنية فرعية وفي نهاية المطاف عدم انتخاب الخبراء.

في بعض الحالات، يعطى حقّ التصويت في انتخابات الهيئة التأسيسية مكانة أوسع مما هي عليه في الانتخابات التشريعية. فعلى سبيل المثال، لم تمتلك إريتريا (1997)، شروطاً للتصويت من خارج البلاد في الانتخابات البرلمانية، لكنها سمحت للاريتريين في الخارج بالتصويت للهيئة التأسيسية. كما دعي الأفغان في مخيمات اللاجئين إلى التصويت لصالح دستور اللويا جيرغا في عام 2004. وقد وضعت شروطاً مماثلة لمجموعات أخرى من الناخبين غير المؤهلين بالضرورة إلى المشاركة في الانتخابات العادية. ففي كينيا (2004)، وسع قرار قضائي الحق في المشاركة في الاستفتاء كي يشمل السجناء، على الرغم من أن المواطنين المسجونين يجردون عادة من حق الاقتراع في الانتخابات الوطنية. وكانت حجة توسيع حق الاقتراع في خلال مراحل دستورية هي أن الدساتير تضع القواعد التي تمس حياة المواطنين بشكل أكثر عمقا من المجالس التشريعية، وعلى مدى فترة زمنية أطول بكثير،

⁴³ أنظر إستر 1995.

⁴² أنظر برانت، كوتريل، غاي وريغان 2011.

أي بعد انقضاء فترة طويلة على عدم الأهلية الحالية لمجموعة معينة من الناخبين على سبيل المثال.

3.4. الاستنتاجات

لا تتوفر خطة لوضع الدستور أو لإجراء انتخابات الهيئات التأسيسية. وتشير دراسات الحالات إلى أن نوع المشاركة أو شكلها أو مستواها يعتمد على السياق الاجتماعي والسياسي لدولة معينة. ومع ذلك، هناك توافق في الآراء بين العلماء والممارسين حول أهمية التمثيل الواسع في وضع الدستور بطريقة تشاركية. وتؤكد الحجج المعيارية الداعمة للتمثيل على دور العمليات الشاملة والتداولية في إضفاء الشرعية. ويدعم القانون الدولي الاتجاه نحو الشمولية، ولا سيما العهد الدولي، الذي يضع حدًا أدنى من التزامات للمشاركة في الشؤون العامة وهي تنطبق على وضع الدستور أو الإصلاح.

4. تقييم الإطار القانوني

يستند هذا التقييم على ترجمة غير رسمية للقانون رقم ١٧ لعام ٢٠١٣، الصادر بتاريخ ١٦ يوليو/تموز ٢٠١٣، بما في ذلك جدول الدوائر الانتخابية الملحق. تتوفر النسخة العربية الأصلية وترجمتها إلى اللغة الإنكليزية في ملحق (النسخة الإنكليزية). قد يعتمد المؤتمر الوطني العام نسخات أخرى من القانون، أو قد تعتمد الهيئة الوطنية لإدارة الانتخابات- وهي المفوضية العليا للانتخابات- اللوائح التي توضح جوانب القانون. عند النشر، ظهرت تقسيمات الدوائر الانتخابية، والتدابير الخاصة للنساء وللجماعات العرقية، وإجراءات تسجيل الناخبين وتحديد النظام الانتخابي للدوائر المتعددة الأعضاء (من بين قضايا أخرى) لتكون موضوعاً للجدل وعرضاً للتغيير من قبل المؤتمر الوطني العام والمفوضية الوطنية العليا للانتخابات.

4.1. معايير الصكوك القانونية الدولية والمحلية

وَقَّعت ليبيا أو صدقت على عدد من الصكوك الدولية المتعلقة بالإطار الانتخابي في البلاد. الأهم من ذلك، صدقت ليبيا على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ويحدد هذا

العهد المعايير الدولية الأساسية للانتخابات الديمقراطية. تنص المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وهي المادة الرئيسية المتعلقة بالانتخابات، على:

لكل مواطن الحق والفرصة، من دون أي من أشكال التمييز المذكورة في المادة ٢ ومن دون أي قيود غير معقولة:

أ بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة مباشرةً أو بواسطة ممثلين تم إختيارهم بحرية.

ب بأن يقترح أو أن يتم إنتخابه في انتخابات حقيقية مكررة بانتظام وتجرى وفقاً لحق الإنتخاب العالمي والمساواة في فرص التصويت ويكون الاقتراع سري كي يضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين.

ت بتقلد الوظائف العامة في البلاد، بناءً على المساواة بين جميع المواطنين.

تتعلق بعض المواد الأخرى من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بانتخابات حقيقية في ليبيا ومن ضمنها:

المادة ٢ (الجزء المرتبط بالانتخابات):

تتعهد كل دولة طرف في العهد:

أ بضمان أن كل شخص تم انتهاك حقوقه أو حرياته المعترف بها هنا سيتم التعويض عليه بشكلٍ فعال، على الرغم من أن الانتهاك قد ارتكبه أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية.

ب بضمان أن كل شخص يطالب بهذا التعويض يملك الحق بذلك وهو حقٌ تحده السلطات القضائية، الإدارية والتشريعية المختصة أو أي سلطة مختصة أخرى ينص عليها النظام القانوني للدولة وتطوير إمكانيات للتعويض القضائي.

ت بضمان أن السلطات المختصة ستنفذ هذه التعويضات عند الحاجة.

المادة ٢٦

يتساوى الجميع أمام القانون ويتمتعون من دون أي تمييز بحق حماية القانون المتساوية. في هذا الصدد، يمنع القانون أي شكل من أشكال التمييز ويكفل للجميع على

تنص المادة ٧ من الإتفاقية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة⁴⁴ على:

تتخذ الدول الأطراف كافة التدابير اللازمة للقضاء على التمييز ضد المرأة في حياة البلاد السياسية والعامّة وتضمن للمرأة بشكلٍ خاص، بناءً على المساواة مع الرجل، الحق:

- أ بالتصويت في جميع الانتخابات والاستفتاءات العامة وأن تتمتع بالأهلية للتصويت في جميع الهيئات التي يتم إنتخاب أعضائها بالإقتراع العام.
- ب بالمشاركة في صياغة سياسات الحكومة وتطبيقها وبشغل الوظائف العامة وتأدية جميع المهام العامة على كافة مستويات الحكومة.
- ت بالمشاركة في المنظمات غير الحكومية والجمعيات التي تعنى بحياة البلاد السياسية والعامّة.

تنص المادة ١٣ من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان الشعوب على: " لكل مواطن الحق في المشاركة بحرية في حكومة بلده إما مباشرةً أو بواسطة ممثلين تم إختيارهم بحرية بما يتوافق مع أحكام القانون." تنص المادة ٢٤ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان على ما يلي: " لكل مواطن الحق في الترشيح للانتخابات أو اختيار ممثليه في انتخابات حرة ونزيهة في ظل ظروف المساواة بين جميع المواطنين مما يضمن التعبير الحر عن إرادتهم." أخيراً، تنص المادة ٢٩ من إتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة على: "ضمان مشاركة فعالة وكاملة للأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة السياسية والعامّة، على أساس المساواة مع الآخرين، إما مباشرةً أو بواسطة ممثلين تم إختيارهم بحرية. من ضمن ذلك الحق والفرصة

حد سواء حماية فعالة من التمييز مهما كان سببه سواء العرق، اللون، الجنس، اللغة، الدين، الرأي السياسي أو غيره، الأصل الإجتماعي أو القومي، الثروة، المولد أو غيرهم من الأسباب.

المادة ١٩

- (1) يحق للجميع بالتعبير عن آرائهم من دون أي تدخل.
 - (2) يملك الجميع حرية التعبير، ويشمل هذا الحق الحرية بالتماس، تلقي ونقل المعلومات والأفكار مهما كان نوعها بغض النظر عن الحدود سواء بالقول أو بالكتابة أو بالطباعة بشكل عملٍ فني أو من خلال أي وسيلة يختارها.
 - (3) تحمل ممارسة هذه الحقوق، المنصوص عليها في الفقرة ٢ من هذه المادة، معها واجبات ومسؤوليات خاصة. بالتالي قد تخضع لبعض القيود ولكن وفق ما ينص عليه القانون ونظراً لمدى ضرورتها:
- أ لاحترام حقوق الآخرين وسمعتهم
ب لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة والآداب العامة.

ترتبط ليبيا بالصكوك الدولية والإقليمية المتعلقة بالانتخابات. تنص المادة ٥ من الإتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري على:

إمتثالاً إلى الموجبات الأساسية المذكورة في المادة ٢ من هذه الإتفاقية، تتعهد الدول الأطراف بالمنع وبالقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري وبضمان حق كل انسان بالمساواة أمام القانون وخاصةً بالتمتع بالحقوق التالية، من دون تمييز بسبب العرق، اللون، الأصل القومي أو العرقي، ...:

(ج) الحقوق السياسية وبخاصة حق المشاركة في الانتخابات إقتراعاً وترشيحاً على أساس المساواة العالمية في فرص الإقتراع والمشاركة في الحكومة بالإضافة إلى تسيير الشؤون العامة على كافة الأصعدة والحق المتساوي بتقلد الوظائف العامة...

⁴⁴صادقت ليبيا على جميع المواضيع المتعلقة بالتحفظات التالية من الإتفاقية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة : ١- سيتم تطبيق المادة ٢ من الإتفاقية مع ايلاء الإعتبار الواجب لقواعد الشريعة الإسلامية النهائية المتعلقة بتحديد الحصص من تركة الشخص المتوفي سواء كان ذكراً أو أنثى. ٢- سيتم تنفيذ الفقرة ١٦ (س) و(د) من الإتفاقية من دون الإخلال بأي من الحقوق المكفولة للمرأة من قبل الشريعة الإسلامية.

للأشخاص ذوي الإعاقة بالترشح والتصويت في الانتخابات".

للانتخابات، لا سيما في مجال التمثيل الواسع النطاق.

يتضمن الإعلان الدستوري في ليبيا أحكام ذات صلة من ضمنها :

المادة ٦

جميع الليبيون متساوون أمام القانون. يتمتعون بحقوق مدنية وسياسية متساوية ويملكون الفرص عينها ويخضعون للواجبات والالتزامات العامة نفسها من دون أي تمييز بسبب الدين، المذهب، اللغة، الثروة، العرق، القرابة، الآراء السياسية، الحالة الاجتماعية والولاء القبلي أو الزعائمي أو العائلي.

المادة ١٤

تضمن الدولة وفقاً للقانون حرية الرأي للأفراد والجماعات، وحرية البحث العلمي، وحرية التواصل، وحرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام، وحرية التحرك، وحرية التجمع وحرية التظاهر والإضراب السلمي .

المادة ١٥

تضمن الدولة حرية تشكيل الأحزاب السياسية، والجمعيات ومنظمات المجتمع المدني الأخرى كما يجب إصدار قانون لتنظيم هذه الأخيرة .

يحلل التقييم التالي الإطار الانتخابي في ليبيا بالمقارنة مع هذه الصكوك الدولية، ومع التعليقات ورأي هيئات حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، والإعلان الدستوري الليبي، والوثائق الانتخابية حول " أفضل الممارسات" ذات الصلة.

4.2. القانون الانتخابي للهيئة التأسيسية (القانون

17 من عام 2013)

في ١٦ يوليو/تموز عام ٢٠١٣، سن المؤتمر الوطني العام القانون الانتخابي للهيئة التأسيسية في ليبيا ويعرف بالقانون رقم ١٧ لعام ٢٠١٣. يطبق هذا القانون فقط على الانتخابات المقبلة لهيئة مؤلفة من ٦٠ عضواً مسؤولة عن صياغة دستور جديد لليبي. على ضوء المناقشة الواردة أعلاه، يحتسب التقييم المناطق حيث تكمل المعايير الدولية للدستور تلك المعتمدة

4.2.1. النظام الانتخابي

يوجز القانون وصفه للنظام الانتخابي فتتصّر المادة 6 على ما يلي: "يتم اعتماد نظام انتخابي فردي مبني على أساس الأغلبية البسيطة. يفوز المرشح الذي يحصد أكبر عدد من الأصوات. "غير أن المشروع الحالي لتنظيم الهيئة التأسيسية يشير إلى ٨ دوائر متعددة الأعضاء و٤٢ دائرة ذات العضو الواحد، مما يشير إلى نظام متوازي يشمل كل من فوز أغلبية الأصوات والتصويت الفردي غير القابل للتحويل في دوائر متعددة الأعضاء. في نظام الصوت الفردي غير القابل للتحويل، يلقي الناخب صوتاً واحداً للمرشح في دائرة معينة حيث يوجد أكثر من مقعد واحد لشغله. يفوز بهذه المقاعد المرشحين الذين حصلوا على مجموع أكبر عدد من الأصوات. يصوت الناخبون للمرشحين عوضاً عن الأحزاب السياسية⁴⁵ في كلا النظامين، أي الفوز لأغلبية الأصوات أو الصوت الفردي غير قابل للتحويل، يصوت الناخب مرة وحدة ويفوز المرشح الذي يحصل على أغلبية الأصوات بالمقعد.

تؤدي الأنظمة الانتخابية المختلفة إلى أنواع مختلفة من النتائج مما يجعل النظام الانتخابي عنصراً بالغ الأهمية من قانون الانتخابات. من المتوقع أن تصدر المفوضية العليا للانتخابات توضيحاً للقانون في أنظمتها ومن شأن ذلك التأكيد على أنه سيتم اعتماد نظام الصوت الفردي غير القابل للتحويل في دوائر متعددة الأعضاء. في أي حال، يجب أن تترافق هذه التوضيحات مع تثقيف قوي للناخبين.

حد المجلس الوطني الإنتقالي، من خلال الإعلان الدستوري، الخيارات لجعل النظام أكثر شمولية وتمثيلاً بخاصة، كما سيتضح أكثر أدناه، فيما يتعلق باحترام المرأة والأقليات العرقية من خلال تجديد العضوية العددية وتوزيع المقاعد للهيئة التأسيسية الموجودة من عام ١٩٥١.

⁴⁵ مراجعة تصميم النظام الانتخابي، المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (٢٠٠٨)

4.2.2. تدابير خاصة للنساء

يمكن القول أنّ قيم التمثيل والشمولية أكثر أهمية في انتخابات الهيئة التأسيسية من الانتخابات البرلمانية. لا يمنع الإعلان الدستوري الحالي التمييز على أساس الجنس أو العرق، مما يجعل من قانون الانتخاب المكافح الوحيد ضد هذا التمييز في العملية الانتخابية.

يتوجب على ليبيا أن تلتزم بمقتضى المادة ٧ من الاتفاقية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي تفرض على الدول الأعضاء اتخاذ تدابير للقضاء على التمييز في الحياة السياسية وضمان للنساء الحق بالترشح لمنصب الرئاسة وبالمشاركة في صياغة سياسة الحكومة على قدم المساواة مع الرجال. بموجب المادة ٣، يجب على الدول الأطراف اتخاذ تدابير في كافة المجالات، من ضمنها السياسة، لضمان تحسين وضع النساء" من أجل الضمان للنساء الحق بممارسة وبالتمتع بحقوق الإنسان وبالحرريات الأساسية على أساس المساواة مع الرجل." بموجب المادة (٣) من الميثاق العربي، تلتزم ليبيا "اتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان المساواة في الفرص والمساواة الفعلية بين الرجال والنساء في التمتع بجميع الحقوق المنصوص عليها في هذا الميثاق."

تعتبر حصة المرأة قليلة جداً بمجموع يعادل ٦ أو ١٠٪ من عضوية الجمعية. يتم تخصيص مقعدين للمرأة في كل من الدوائر الثلاثة وهما محددتين لدوائر انتخابية فرعية معينة. في المنطقة الغربية، يتم تعيين اثنتين من الدوائر الفرعية للمرأة على وجه التحديد. يقيد هذا الترتيب خيارات الناخبين وحق الرجال بالترشح. في الدائرتين الأخرتين، تم تخصيص مكان لامرأتين في الدوائر الفرعية المتعددة الأعضاء والمرأة المرشحة التي تحصل على أكبر عدد من الأصوات في تلك الولاية القضائية هي التي تشغل المنصب. إفتراضاً أن النظام الانتخابي سيجعل من الصعب على النساء الفوز بمقاعد أخرى، فإن ١٠٪ نسبة أقل بكثير من نسبة ٣٠٪ وهي الهدف المحدد في إعلان بكين الصادر عن الأمم المتحدة و من نسبة ١٦٪ المحددة في المؤتمر الوطني العام الذي تم التوصل إليه بعد مد وجزر في قائمة المقاعد.

يختلف رأي بعض أعضاء المؤتمر الوطني العام بشأن الحصة فيرى البعض أنّها قليلة نظراً إلى أن عدد المقاعد في الهيئة التأسيسية قليل مما يترك مجالاً ضئيلاً لتلبية مطالب الآخرين بالعضوية بخاصة التمثيل الإقليمي والعرفي. مع ذلك، يمكن تمثيل النساء والمجموعات الإقليمية في وقت واحد. علاوة على ذلك، وبغض النظر عن ثقلهم النسبي، يؤدي عدد مطلق لسنة نساء إلى قيام كتلة صغيرة يتم تهميشها بسهولة حتى مع وجود شرط بأغلبية ساحقة لاتخاذ القرار. ينبغي على الهيئة التأسيسية النظر في وضع قواعد للإجراءات تضمن مشاركة النساء في اجتماعات صنع القرار فتشجع بناء التحالفات وتعزز المعايير الدولية لمكافحة التمييز.

إن طريقة تعيين المقاعد المخصصة للمرأة غير عملية. في المنطقة الغربية، تم إنشاء دائرتين إنتخابيتين حيث المرشحات هن من النساء فقط. في حين أنه في المناطق الجنوبية والشرقية، تترشح النساء جنباً إلى جنب مع نظرائهن الرجال في دوائر متعددة الأعضاء، مع مقعد واحد مخصص للمرشح الأفضل من بين النساء. هذا يعني أنه في المنطقتين الجنوبية والشرقية، المرشحات النساء اللواتي يحصلن على أكبر عدد من الأصوات قد يحصلن على عدد أصوات أقل من بعض أندادهن الرجال.

نظراً إلى أن المرشحات النساء يملن إلى الحصول على نتيجة ضعيفة في أنظمة التصويت التعددية، ليس محتملاً أن يتم انتخاب النساء على مقاعد أخرى. مثلاً في تجربة انتخابات المؤتمر الوطني العام، ترشحت ٨٨ امرأة للانتخابات من أصل ٢٥٠١ مرشح على ١٢٠ مقعد فردي وتم انتخاب امرأة واحدة فقط.⁴⁶ أصبح أداء المرأة الضعيف في الأنظمة التعددية إتجاه عالمي.⁴⁷ وفقاً للجنة البندقية في

٤٧ ميغان دوهرتي، "المشاركة السياسية للمرأة في ليبيا: الحصص كاستراتيجية رئيسة في الدول التي تمر بمرحلة إنتقالية"، تصريحات في المنتدى العالمي حول الجنس، واشنطن العاصمة، ٢٨ فبراير/شباط ٢٠١٣

47 أنظر، "زيادة التمثيل المرأة السياسي: إتجاهات جديدة في حصص الجنسين"، في النساء في البرلمان: ما وراء الأرقام،

مجلس أوروبا: "إحدى الإكتشافات الأكثر ثباتاً هي أن البلدان التي تطبق أنظمة التمثيل النسبي تملك نسبة أعلى من النساء في برلماناتها من تلك التي تطبق أنظمة الأغلبية أو التعددية"⁴⁸ وبهذه الطريقة، يحدد القانون الليبي مسبقاً أي أجزاء من البلاد سوف يمثلها الرجال وأي منها تمثلها النساء. إدراكاً للحواجز التي تحول دون مشاركة المرأة في المجتمع وفي السياسة⁴⁹ في ليبيا، طالبت منظمات الدفاع عن حقوق المرأة برفع الحصة إلى ٣٥٪ في انتخابات الهيئة التأسيسية.⁵⁰

4.2.3. تدابير خاصة للفئات العرقية

تحت إطار الإتفاقية للقضاء على جميع أشكال التمييز، تلتزم ليبيا بضمان المساواة من دون أي تمييز على أساس العرق، اللون، الأصل القومي أو العرقي، في الحق بالترشح للانتخابات.

لا ينص القانون على أي حصة للجماعات العرقية. تنص المادة ٥ من القانون أنه يجب النظر في أمر "عناصر البلاد ذات الطابع الثقافي أو اللغوي" للانتخابات الهيئة التأسيسية. يحدد الملف الملحق بالقانون خمسة مقاعد مخصصة للمرشحين الذين يمثلون "العناصر الثقافية"؛ على الرغم من أنه بشكل عام يتم الاعتقاد أن المجموعات الثلاث - الأمازيغ، التبو والطوارق- تملك مقعدين أو ستة مقاعد لكل مجموعة في المجلس في الجمعية التي تتألف من ٦٠ عضواً: مقعدان للأمازيغ في الغرب، مقعدان للطوارق في الجنوب ومقعدان للتبو واحد منهما في الشرق والثاني في الجنوب. إلا أن النظام المحدد الذي سيتم من خلاله انتخاب هؤلاء الممثلين ليس واضحاً في القانون .

سواء كانت خمسة أو ستة مقاعد، يبقى العدد المخصص لهذه المجموعات غير كافٍ للوصول

إلى تمثيل مناسب. يعتبر تمثيل هذه الجماعات ناقصاً وفقاً لعددها من السكان على الصعيد المحلي والوطني. تشير التقديرات أن جماعة الأمازيغ وحدها تشكل ١٠٪ من سكان ليبيا.⁵¹ والمقعد الوحيد المخصص لهذه الجماعة يقع في المنطقة الغربية، في الجبل، حيث تتركز المجموعة بشكل كبير. غير أنه تتوفر ولايات قضائية عديدة في الغرب في المناطق حيث الأمازيغ تهيمن أكثر. تنتشر جماعات التبو والطوارق بشكل أكبر في البلاد، إلا أن التمثيل المخصص لها يقتصر على مناطق معينة. قد لا يسكن أعضاء هذه الجماعات الأكثر نشاطاً سياسياً أو الأكثر تأثيراً في هذه المناطق وبالتالي لا يمكنهم الترشح لمقعد محجوز .

يمكن للجماعات المركزة نسبياً والمنظمة تنظيمياً جيداً الاستفادة من النظام الانتخابي التعددي ولكن تعتمد احتمالات نجاحها على ترسيم حدود الدوائر الانتخابية. فالمجموعات المنقسمة بين عدد من الدوائر هي الأقل حظاً بأن يتم تمثيلها.

4.2.4. الاقتراع العام

تعترف المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وتحمي حق كل مواطن بالتصويت والترشح للانتخابات. لا يعترف الإعلان الدستوري الليبي بالحق بالتصويت العام والمتساوي، كما لا يعترف قانون انتخابات الهيئة التأسيسية بذلك. ينص قانون انتخابات الهيئة التأسيسية فقط على أن: "الانتخابات تنسم بالطابع الحر، العام والمباشر". إلا أن القانون يحدد المعايير اللازمة ليصوت الناخب أو ليرشح.

يفرض العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن تكون القيود المفروضة على ممارسة الحريات الأساسية وحقوق الإنسان، من ضمنها الحق بالمشاركة في الانتخابات، "موضوعية ومعقولة". بموجب قانون الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠١٢، يحظر على أفراد الجيش الإدلاء بأصواتهم . على الرغم من

المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (٢٠٠٥) ص. ١٠٠؛ المساواة في السياسة: إحصاء حول الرجال والنساء في البرلمانات، الإتحاد البرلماني الدولي (٢٠٠٩).
48 مجلس أوروبا: "تأثير الأنظمة الانتخابية على تمثيل النساء في السياسة"، ٨ سبتمبر/ أيلول ٢٠٠٩.
49 أنظر، مجلس أوروبا عام ٢٠٠٩: "ثورة للجميع: حقوق المرأة في ليبيا الجديدة"، منظمة هيومن رايس ووتش (٢٠١٣).
50 منظمة هيومن رايس ووتش ٢٠١٣، ص. ٢٢.

51 علي الكتاني، "مطالب الأمازيغ الليبيين بالإعتراف"، مغاربية، ١٨ أغسطس/ آب ٢٠١٣.

أن ليبيا ليست البلد الوحيد الذي يمارس هذا الحظر، إلا أنه يعتبر إنتهاكاً للمادة ٢٥. تترك المادة ٧ مسألة التصويت خارج البلاد كلياً بتصرف اللجنة.

ينطبق قانون العزل السياسي على إنتخابات الهيئة التأسيسية، مما يمنع أي شخص مرتبط بالنظام السابق أو كان قد عمل لصالحه من الترشح لانتخابات الهيئة. وفق ما تمت مناقشته حول هذه المسألة في قسم مؤهلات المرشح، يظهر عدد من القضايا حول هذه المعايير بالذات.

4.2.5. المساواة بين الأصوات وترسيم

الحدود

إن كيفية تحديد الدوائر الإنتخابية لأمر مهم للغاية لضمان المساواة في فرص التصويت ولكي تعكس الانتخابات إرادة الشعب على النحو المطلوب بموجب المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. كما أفاد مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة في التعليق العام رقم ٢٥، الفقرة ٢١:

يجب أن يطبق مبدأ "شخص واحد يساوي صوت واحد" وضمن إطار النظام الإنتخابي لكل دولة على صوت الناخب الواحد أن يساوي صوت الآخر. ولا يجدر بأن يخلّ رسم حدود الدوائر الإنتخابية وطريقة تخصيص الأصوات، بتوزيع الناخبين أو أن يميزا ضد أي جماعة أو أن يستبعدا أو يقيدا بشكل غير معقول حق المواطنين بإختيار ممثلهم بحرية.⁵²

تنص المادة ٥ من قانون انتخابات الهيئة التأسيسية أنه تتوفر ٣ دوائر إنتخابية فقط وكل دائرة تملك ٢٠ مقعداً، شرط اعتبار تمثيل العناصر ذات الطابع الثقافي واللغوي. على الرغم من أنه أمرٌ إيجابي أن يذكر القانون وجوب اعتبار قيمة الجماعات ذات المصالح إلا أنه لا تتوفر أي معلومات إضافية حول كيفية تحديد الدوائر الإنتخابية. كما يغيب ذكر أي معايير إضافية لتقسيم الدوائر ضمن هذه

المناطق الثلاث. فنترك تفاصيل رسم حدود الدوائر للمفوضية الوطنية العليا للانتخابات.

ينص القانون على أن كل من المناطق الثلاث تملك ٢٠ مقعداً، على الرغم من التباين الكبير بين سكان كل منها: طرابلس (الغرب) تضم حوالي ٦٠٪ من مجمل السكان، برقة (الشرق) تضم ٣٠٪ من مجمل السكان وفزان (الجنوب) تضم ١٠٪. يتم أيضاً تقسيم المناطق الانتخابية الثلاث إلى دوائر رئيسية ودوائر فرعية. ينص الملف الملحق بالقانون على أنه يتم الترشح على مقعد واحد في الدوائر الفرعية ولكن غالباً ما يرتفع العدد ليصل إلى ثلاثة مقاعد في الجمعية التأسيسية. على الرغم من الترسيم غير المترابط، تم رسم الحدود بين الدوائر الفرعية بشكل يحترم عموماً مبدأ مساواة الأصوات، أي بشكل يعكس نسبة الناخبين لكل مقعد تكون المماثلة في كل منطقة انتخابية.

في اللائحة الأولية لمخصصات الدائرة، يبدو أن وسط طرابلس، مع ما يقارب ١,٥ مليون شخص من أصل مجموع السكان البالغ عددهم ٦ ملايين،⁵³ يملك ٦ مقاعد وهو العدد عينه الذي يملكه عدد من الولايات القضائية الأصغر.

من المهم وصف وتفسير المسائل المتعلقة برسم حدود الدوائر بشكل واضح في القانون، خاصة في انتخابات ترتفع فيها المخاوف بشأن التمثيل والشمول. بما أن الدوائر تختلف عن تلك التي تم إنشاؤها عام ٢٠١٢، لا بد من إيلاء عناية خاصة لتقديم المشورة للناخبين حول التغييرات في مراكز الإقتراع الخاصة بهم.

4.2.6. مؤهلات المرشح

تنص المادة ٩ على أن المرشح يجب ألا يقل عمره عن ٢٥ سنة، أن يكون حاصلاً على شهادة ثانوية، ألا يكون عضواً في المفوضية الوطنية العليا للانتخابات أو في الحكومة أو في المؤتمر الوطني العام (على الرغم من أنه يمكن

⁵³ عمر خان، " يشرح رئيس لجنة الانتخابات في طرابلس عن خطط المجلس المحلي للتصويت في مقابلة"، صحيفة ليبيا هيرالد، ٢٧ مارس/ آذار ٢٠١٣.

⁵² أيضاً: " يجب ألا يتجاوز الفرق الأقصى في قوة التصويت ١٠ إلى ١٥٪". مدونات الممارسات الجيدة في المسائل الإنتخابية، لجنة البندقية (٢٠٠٢)، ص. ١٧.

الواجبات المرتبطة بعملية صياغة الدستور في غضون فترة زمنية قصيرة، قد يبدو أن المتطلبات التعليمية لتقييد معقول.

ينطبق قانون العزل السياسي على إنتخابات الهيئة التأسيسية. فيتم استبعاد المسؤولين السابقين من المشاركة في الشؤون السياسية لفترة معينة بناءً على أقدميتهم، وكان أكثر استبعاداً تأديبي من قبل يدوم ١٠ سنوات. ولكن السؤال هو إذا ما كان هذا التقييد معقولاً بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. في حين اعتبر بعض المراقبين أن هذه هي حال إنتخابات المؤتمر الوطني العام،⁵⁵ كان غيرهم أكثر حذراً.⁵⁶ يبدو أن القيود التي يفرضها قانون العزل السياسي واسعة وغامضة في حين ينبغي أن تكون القيود محددة ودقيقة.

من ضمن المادة ٢٨، ترد قدرة الأشخاص خارج المفوضية الوطنية العليا للانتخابات على الاعتراض على ترشح ما. تفرض المادة ١٨ على المفوضية الوطنية العليا للانتخابات التحقيق وربما استبعاد المرشحين الذين ينتهكون المادتين ١٥ و ١٧ حول قواعد الحملة الانتخابية. لا يوجد أي بنود للاعتراض أو للاستئناف بحكم هذه القرارات. كما لا يوجد تحديد للإثبات الذي يجب تقديمه لاتخاذ قرارٍ مماثل. قد ترد حقوق الاستئناف في الإجراءات المدنية.

للمرشحين الإستقالة من منصبهم الحالي للترشح للهيئة التأسيسية)، ألا يكون في الجيش، ألا يكون مداناً في جريمة " الفساد الأخلاقي"، أن يلبى متطلبات قانون العزل والتطهير، أن يؤيده ١٠٠ مواطن وأن يدفع وديعة.

على المرشح أن يملك ١٠٠ مؤيد من الناخبين في دائرة انتخابية واحدة. ينص التعليق العام للمفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على : "إذا كان مطلوباً من المرشح أن يملك حد أدنى من المؤيدين للترشح، يجب أن يكون هذا الشرط ضمن المعقول وأن لا يشكل حاجزاً يعيق الترشح." لا يبدو هذا الرقم صعب المنال وليس خارج مجال الممارسة في بلدان أخرى، ولكن يعتمد هذا الأمر على حجم الدوائر الانتخابية. ليس من غير المألوف أن تطلب وديعة للترشح، ولكن المبلغ المطلوب هنا- ٥٠٠ دينار ليبي - ما يوازي ٣٠٠ يورو- قد يكون عالٍ بشكلٍ مفرط. يجب إقامة توازن بين مصلحة حد الانتخابات بالمرشحين الملتزمين وتجنب الترشيحات الزائفة أو العابثة وتوفر عدد معقول من المرشحين على لائحة الإقتراع، وبين المصلحة بإتاحة المجال لجميع المواطنين المهتمين الذين يرغبون بخدمة الوطن. مع توفر اهتمام متزايد في الشمولية في هذه الإنتخابات، ومع الظروف الاقتصادية الصعبة للعديد من الليبيين خاصة الشباب، قد تميل الدفعة لصالح هذا الخيار الأخير.⁵⁴

من الداعي التشكيك في الشرط بأن يملك المرشح شهادة ثانوية أو ما يعادلها. ينص التعليق العام رقم ٢٥، الفقرة ١٥: "لا ينبغي إستبعاد الأشخاص المؤهلين للترشح للانتخابات بسبب متطلبات غير معقولة أو تمييزية مثل المستوى العلمي..." يمكن النظر إلى شرط المستوى التعليمي كإشكالية لا سيما بسبب تأثيره المحتمل على مشاركة المرأة أو المرشحين خارج المراكز الحضرية. في الوقت عينه، بسبب الطابع الفريد للهيئة التأسيسية، حيث هيئة صغيرة من الأعضاء تؤدي مجموعة محددة من

⁵⁵ لاحظت بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الإنتخابات فيما يتعلق بقانون العزل السياسي أن: " تطبيق مثل هذا الشرط القانوني الإستثنائي من شأنه، في ظل ظروف مختلفة، أن يخالف المعايير الدولية. مع ذلك، يظهر مباشرة في مشروع الإعلان الدستوري دعم النظام الديمقراطي ولا شك أن هذا الهدف يبرر الميل المؤقت لحماية حقوق المواطنين الإنتخابية".

⁵⁶ أشار مركز كارتر أن : " يقر المركز بدافع المجلس الوطني الإنتقالي بإستبعاد، من هذه الدورة الإنتخابية، الأشخاص الذين يشبه بتورطهم في دعم انتهاكات حقوق الإنسان أو الممارسات الفاسدة المرتبطة بالنظام السابق خاصة نظراً إلى تفويضه بتشكيل مجلس دستوري. مع ذلك، يجب أن تكون القيود على مشاركة المواطنين في السياسة محدودة وينبغي أن تستند على معايير محددة بوضوح ومعلنة والتي يتم تطبيقها باستمرار وبموضوعية. يجب مراجعة هذه القيود على الحقوق الإنتخابية بشكلٍ منتظم بغية القضاء على التقييد في أقرب وقت ممكن. كما ينبغي على الدولة أن تستمر بالوفاء بالتزاماتها بحماية حق الفرد في سبيل إصلاح فعال".

⁵⁴ مراجعة شيماء أبو الحاج : " كارثة بطالة الشباب في ليبيا"، إيكويل تايمز، ٢٠ يونيو/ حزيران ٢٠١٣.

القانون رقم ٢٦ (٢٠١٢) للمفوضية العليا لتطبيق معايير النزاهة والوطنية وفي تعديلاتها.

توفر قوانين العديد من البلدان حول العالم معايير أكثر وضوحاً لضمان الحياد والتوازن.

تملك المفوضية الوطنية العليا للانتخابات قدر كبير من السلطة على عملية الإقتراع في القانون الحالي. هذا يجعل قدرة هذه المفوضية على العمل بشكل مستقل ومحاييد وبطريقة غير تمييزية في كل مرحلة، قدرة ضرورية بعد أكثر. قد يكون وضع قانون جديد لإحداث المفوضية مثاليًا، إلا أنه ينبغي على المفوضية الوطنية العليا للانتخابات إتخاذ جميع الخطوات الممكنة لضمان الشعب حول نزاهتها واستقلالها.

4.2.8. تثقيف الناخبين

لا تتوفر مادة في القانون حول تثقيف الناخبين. وهذا أمر مهم نظراً إلى تغيير النظام منذ عام ٢٠١٢ وإلى طابع الانتخابات الفريد. يوصى بوضع قانون شامل يوفر البنية لتثقيف الناخبين ويعلم الشعب بوضوح حول ما يمكن توقعه من برنامج تثقيفي مماثل. تملك الحكومة، من خلال المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، الواجب بتثقيف الشعب حول كيفية التصويت. ينص التعليق العام رقم ٢٥ للمفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على ما يلي: "يجب على الدول اتخاذ تدابير فعالة لضمان أن جميع الأشخاص الذين يحق لهم التصويت يقدررون ممارسة هذا الحق... من الضروري تثقيف الناخبين وإجراء حملات للتسجيل لضمان الممارسة الفعالة لحقوق المادة ٢٥ من قبل مجتمع مثقف".

4.2.9. الشفافية

ينص التعليق العام رقم ٣٤ للمفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على: "ضرورة مبادئ الشفافية والمسؤولية... لتعزيز وحماية حقوق الإنسان." فسرت المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المادة ١٩ من العهد الدولي على أنها تعني بأن المواطنين يملكون الحق بالوصول إلى المعلومات العامة. تشمل العوامل التي تعزز الشفافية الانتخابية: التشاور مع أصحاب المصلحة (الناخبين،

يوصى بهيئة مستقلة وحيادية تختلف عن الحكومة لإدارة الانتخابات وللمساعدة على ضمان عملية إنتخابية نزيهة. لقد أدى انعدام الثقة في الاستقلالية والحياد من جانب هيئة إدارة الانتخابات إلى حرب أهلية ومقاضاة مطولة على نتائج الانتخابات في بلدان عديدة من أفريقيا إلى أميركا اللاتينية. يتحقق هذا الضمان بالاستقلالية عادةً من خلال جعل عملية اختيار أعضاء اللجنة عملية عامةً وشفافةً بمشاركة العديد من أصحاب المصلحة وبوجود ضوابط وتوازنات رقابية ضمن السلطات القضائية، والتنفيذية والتشريعية في عملية التعيينات النهائية.

تشدد الوثائق الدولية على أهمية هذه الفكرة، لا سيما وبشكل أكثر مباشرةً في تعليق المفوضية الوطنية العليا للانتخابات العام رقم ٢٥، الفقرة ٢٠: "يجب إنشاء سلطة انتخابية مستقلة للإشراف على العملية الانتخابية ولضمان بأنها ستنم بعدالة ونزاهة وفقاً للقوانين التي يعمل بها والتي تتوافق مع العهد".

يعطي القانون قدراً كبيراً من التقدير للمفوضية الوطنية العليا للانتخابات، نظراً إلى إفتقاره للمواد من المضمن أن في القانون رقم ٨ لعام ٢٠١٢ الذي تنشأ بموجبه المفوضية، تنص المادة ٢ على أن:

تمارس المفوضية كافة المهام، الإختصاصات والسلطات المنصوص عليها في هذا القانون باستقلالٍ ونزاهةٍ قصوى. يجب نشر القرارات التي تتخذها المفوضية ولا يجوز لأحد التدخل في مهامها وإختصاصاتها أو الحد من صلاحياتها.

تتوفر مادة مبهمة بشأن المعايير التي يعتمدها المؤتمر الوطني العام لاختيار الأعضاء. يجب أن يكون الأعضاء:

ذوي تقدير إلى حد بعد، يتميزون بالنزاهة وبعدم الانتماء إلى أي حزبٍ سياسي أو كيانٍ سياسي ويتوافقون مع المعايير المنصوص عليها في

4.2.10. المراقبة

ينص القانون على المراقبة على صعيد الدول والمواطنين وفقاً لأفضل الممارسات الدولية. تنص المادة ٢٢ على أن عملية فرز الأصوات على صعيد مراكز الاقتراع يجب أن تتم بحضور مندوبي المرشحين والمراقبين. بالإضافة إلى ذلك، تنص المادة ٤٠ على أنه: "يمكن أن تشارك منظمات المجتمع المدني، المنظمات الإقليمية والدولية المختصة وكذلك مندوبي المرشحين في مراقبة العملية الانتخابية. تلتزم المفوضية بتسهيل مهامهم بطريقة تضمن إجراء إنتخابات حرة ونزيهة."

من غير المعتاد بموجب المادة ٤٠ أن يتوجب على مجموعات المراقبة تقديم تقاريرها "على تطور الإنتخابات" إلى المفوضية الوطنية العليا للإنتخابات. يجب على جماعات المراقبة التشاور مع المفوضية مع الحفاظ على حرية التصرف في المعلومات المطلوب تقديمها إلى المفوضية حول النتائج التي توصلت لها في وقت سابق للإنتخابات. ينص إعلان المبادئ العالمية لمراقبة الإنتخابات غير الحزبية ومنظمات الرصد من قبل المواطن على:

تعترف هيئات إدارة الإنتخابات، والسلطات الحكومية الأخرى، والممولون وغيرهم من المؤيدين وتقدر المبدء القائل أن المعلومات التي تم جمعها والتحليل المنجزة والإستنتاجات التي وضعتها منظمات محايدة لمراقبة ورصد انتخابات المواطنين هي ملك هذه المنظمات. هذه الأخيرة هي المسؤولة عن تحديد توقيت وطريقة تقديم إستنتاجاتها وتوصياتها في ضوء المتطلبات القانونية.

4.2.11. الإعلام

ينص تعليق المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين العام رقم ٣٤ على:

إنّ التبادل الحر للمعلومات والأفكار حول قضايا عامة وقضايا سياسية بين المواطنين والمرشحين والممثلين المنتخبين أمرٌ ضروري. يستلزم هذا الأمر وجود صحافة حرة ووسائل إعلام أخرى قادرة على التعليق على القضايا العامة من دون رقابة أو تقييد وقادرة على إطلاع الرأي العام.

المرشحين، الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني؛ ووضوح القواعد الانتخابية؛ وتطبيق وفرض القوانين والقواعد بشكل متساوٍ وواضح؛ واتخاذ قرارات عامة؛ وتواصل فعال؛ وضمان وصول الشعب إلى المعلومات وسير العمليات. تنص الفقرة ١٩ إلى حد ما أنه: "ينبغي على الدول الأطراف توفير المعلومات ذات المنفعة العامة للشعب بشكلٍ استباقي."

يتوفر عدد قليل من القواعد المتعلقة بالشفافية في القانون غير تلك المتعلقة بقواعد تمويل الحملات الانتخابية. من الجدير بالذكر بأنه لا تتوفر قواعد لعقد لقاءات مفتوحة أو لنشر محضر المفوضية الوطنية العليا للإنتخابات. لا تتوفر هذه القواعد أيضاً في القانون رقم ٨ لعام ٢٠١٣ الذي بموجبه تأسست المفوضية. على نحو مماثل، ليس إلزامي نشر قرارات المفوضية الوطنية العليا للإنتخابات ولا تقديم أسبابها ولا تفرض أي مادة من القانون التشاور مع الشعب في صنع الدستور.

لا يفرض القانون أي شروط حول الشفافية أو حول الوصول إلى المعلومات فيما يتعلق بتسجيل الناخبين، وبالنتائج، وبالمرشحين أو بأي بيانات أخرى. ويتصرف يلائم أفضل الممارسات، يجب أن يملك المرشحون وأصحاب المصلحة الآخرون الحق بأن يتوفر لهم سجل الناخبين كما هو الأمر في أغلب الأحيان في جميع البلدان حول العالم من أجل حماية الشفافية.

تنص المادة ٢٢ على أن عملية فرز الأصوات على صعيد مراكز الاقتراع يجب أن تتم بحضور مندوبي المرشحين والمندوبين. غير أنه لا يوجد أي نص قانوني يلزم بنشر النتائج وعرضها في مراكز الاقتراع على الرغم من القيام بذلك عام ٢٠١٢. لا يوجد أيضاً أي نص يلزم بإعطاء نسخة عن تقرير النتائج لمندوبي المرشحين.

لا يتوفر أي نص قانوني عام ينص على أن تجري الإنتخابات وعملية الاقتراع بطريقة شفافة، على عكس ما ينصح به.

الليل، أو النشر على الصفحة الأولى مقابل النشر على ظهر الصفحة).⁵⁷

تلزم المادة ١٥ وسائل الإعلام بتغطية الحملات الانتخابية بطريقة غير تمييزية. يجب أن ينطبق هذا الأمر على وسائل الإعلام التي يملكها القطاع العام بما يتوافق مع المبادئ الدولية. عند قراءة هذه المادة بطريقة حرفية، قد يبدو أنها تشمل وسائل الإعلام التي يملكها القطاع الخاص ووسائل الإعلام الإجتماعية والإلكترونية، مما يقتضي التوضيح من أجل ضمان عدم وجود أي قيود على التعبير العلني المشروع للأراء أو التعليقات. لا يحدد القانون أي عقوبات في حال الفشل بعدم التمييز أو بعدم توفير مساحة زمنية متساوية في البث على الهواء.

لا يوجد أي مرجع أو إشارة في القانون إلى الدعاية السياسية من خلال وسائل الإعلام: إذا ما كان سيسمح القانون بذلك ووفق أي شروط. قد يكون من الأفضل إنشاء قانون مستقل للإعلام في المستقبل. قد يعود بيان عام بشأن حرية الصحافة، سواء في هذا القانون أو في قانون الإعلام، بالمنفعة في خلال الفترات الانتخابية بشكل خاص.

4.2.12. تسجيل الناخبين

التعليق العام رقم ٢٥ لمفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الفقرة ١١، ينص على:

على الدول أن تتخذ تدابير تضمن استطاعة جميع الأشخاص المؤهلين للاقتراع أن يُمارسوا هذا الحق. وحين يكون تسجيل الناخبين مطلوباً، يجب تسهيله وليس فرض عوائق على هذا التسجيل. وإن كان مكان الإقامة أحد متطلبات التسجيل فيجب أن يكون هذا الشرط معقولاً ولا يُفرض بطريقة تمنع المتشرد من حق الاقتراع.

حرية وسائل الإعلام وقدرتها الواسعة على الوصول إلى المعلومات الأساسية أمر مهم ويؤثر بقدرة الشعب على ممارسة حق الاقتراع والحق الأساسي بتلقي المعلومات. كما يوضح تعليق المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين العام رقم ٢٥، الفقرة ٢٥:

إنّ التبادل الحر للمعلومات والأفكار حول قضايا عامة وسياسية بين المواطنين والمرشحين والممثلين المنتخبين أمر ضروري من أجل ضمان التمتع الكامل بالحقوق المحمية بموجب المادة ٢٥. يستلزم هذا الأمر وجود صحافة ووسائل إعلام أخرى قادرة على التعليق على القضايا العامة من دون رقابة أو تقييد وقادرة على إطلاع الرأي العام.

في الوقت عينه، من المهم وضع تدابير إحترازية لضمان أنه لا يمكن سوء استعمال وسائل الإعلام، على سبيل المثال، من خلال وسائل الإعلام التي يملكها القطاع العام والتي يهيمن عليها الحزب الحاكم.

في المادة ١٤، ينص القانون على المساواة بين المرشحين في وسائل الإعلام العامة وفي المساحة المخصصة لهم على الهواء، على الرغم من أنه غير واضح كيف سيتم مراقبة ذلك وتطبيقه. يترك هذا الأمر بتصريف المفوضية الوطنية العليا للانتخابات. يجب أن تأخذ المفوضية بعين الاعتبار خلال تطبيق هذا القانون مسألة واحدة ألا وهي ضرورة تحقيق المساواة ليس فقط من حيث الكمية إنما أيضاً من حيث نوعية المساحة المخصصة على الهواء. وأشار مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان إلى أنه: "لا يستلزم الوصول إلى وسائل الإعلام العادل تخصيص وقت للبث أو مساحة في الطباعة للنشر لكافة الأحزاب والمرشحين وحسب، إنما يقتضي أيضاً على الإنصاف في تعيين توقيت هذا الوصول (مثلاً، فترة الذروة مقابل البث في وقت متأخر من

⁵⁷ الحقوق الإنسانية والانتخابات "دليل الجوانب القانونية والتقنية وجوانب حقوق الإنسان"، الفقرة ٩١، مكتب الأمم المتحدة، المفوضية العليا للأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

وفق هذه الإرشادات، يُفضّل أن يجعل القانون نظامَ التسجيل واضحاً وأن يضمن كون هذا النظام في متناول الناخبين المؤهلين للاقتراع.

إنّ المادة ٧ من القانون تُعالج باختصار تسجيل الناخب. إنّ المفوضية الوطنية العليا للانتخابات تقوم بإعطاء حرية واسعة لتحديد عملية تسجيل الناخب، إلا أنّ المؤتمر الوطني العام قد أوضح تفضيله إعداد سجلّ جديد (أي ألا يركز على السجلّ المستخدم في انتخابات المؤتمر الوطني العام لعام ٢٠١٢) كما أوضح أنّه يجب أن تكون الطريقة الأساسية للتسجيل هي الرسائل القصيرة.

يتطلّب التسجيل عبر الرسائل القصيرة أن يُرسل الليبيون رقمهم الوطني إلى المفوضية العليا للانتخابات. إنّ نظام الرقم الوطني قد تغيّر مؤخراً ممّا يستدعي الليبيين إلى تقديم طلبات الحصول على رقم جديد بعد إرسال رقم دفتر العائلة ومعلومات أخرى إلى مكتب التسجيل الوطني المدني. تتم إجراءات تسجيل الناخب شخصياً في مدة تحددها المفوضية العليا للانتخابات. ولكن إنّ تغطية شبكة الهواتف النقالة ليس منتشرة في ليبيا وخصوصاً في الجنوب وهذا أمرٌ مقلق. كما أنّه من المرجح أنّ بعض الجماعات المهمّشة لا تملك الوثائق اللازمة من أجل بطاقات الهوية الوطنية أو ليس بحوزتها البطاقة نفسها وتضمّ هذه الجماعات النساء والفقراء والنازحين والأقليات الإثنية.⁵⁸ يجب ضمان أنّ كافّة المواطنين المؤهلين للاقتراع يحملون رقمًا وطنيًا يومَ التسجيل للانتخابات. كما أنّ هناك قلق كبير حولما إذا كان هؤلاء الأشخاص الذين ليس بحوزتهم رقما وطنياً قد حصلوا عليه في الوقت المناسب للانتخابات نظراً لحالة الخدمات العامة. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون لوائح الناخبين

علنية وقابلة للاعتراض وهذا ما لا ينصّ عليه القانون حالياً.

تضع المادة ٨ معايير المؤهلين إلى التسجيل للاقتراع. أولاً أن يكونوا قد أكملوا ١٨ سنة من عمرهم عند التسجيل. وتتطلب الممارسات الاعتيادية أن يكون المواطن في الثامنة عشر من عمره وقت الانتخابات كي يتسجّل للاقتراع. كما تنصّ المادة أنّه على المواطن أن يكون "مؤهلاً قانونياً" كي يسجّل للاقتراع. إلا أنّ هذا المصطلح ليس محدّداً. وقد ينظر المرء في قانون الانتخابات المستخدم عام ٢٠١٢ للاستيضاح حول هذه النقطة علماً أنّه خلافاً للقوانين الأخرى، إنّ القانون ٤ ليس مذكوراً في مقدّمة القانون الحالي. وقد يحمل قانون العزل السياسي ملابسات حول تحديد هذا المفهوم. وإن تمّ اعتماد قانون عام ٢٠١٢ فلا يحقّ لعناصر الجيش أن يتسجّلوا للاقتراع. ورغم أنّ ليبيا ليست وحدها في هذا التطبيق، فقد يكون ذلك مخالفاً للاقتراع العام تحت المادة ٢٥ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والممارسات الدولية الجيدة.⁵⁹

لا وجود لأي مرجع حول التسجيل للمواطنين النازحين داخل البلاد. تقدر الأمم المتحدة أنّه في نهاية شهر أغسطس/شباط ٢٠١٢، تراوح عدد النازحين في الداخل بين ٦٥٠٠٠ و ٨٠٠٠٠ في ليبيا.⁶⁰ وفي عام ٢٠١٢، وضعت المفوضية الوطنية العليا للانتخابات مراكز خاصة للاقتراع وتسجيل المواطنين النازحين في الداخل.

تترك المادة ٧ التصويت من الخارج لتقدير المفوضية العليا للانتخابات. ويجب على

⁵⁹ إنّ المادة ٣٢ في ميثاق العرب الذي تعتبر ليبيا جزءاً منه أنّ الميثاق يضمن حرية التعبير وأنّ هذه "الحقوق والحريات تُمارس في إطار مبادئ المجتمع الأساسية ولا يُفرض عليها قيود إلا احتراماً لحقوق الآخرين وسمعتهم ولحماية الأمن العام والنظام العام والصحة والأخلاقيات".

⁶⁰ إنّ المبدأ ٢٢ من القواعد الدولية للأشخاص النازحين داخلياً ينصّ على أنّ "الأشخاص النازحين داخلياً إن كانوا يعيشون أو لا يعيشون في خيم، لا يجب أن يتمّ حرمانهم من الحقوق التالية بسبب نزوحهم: (د) حقّ التصويت والمشاركة في الحكومة والعلاقات العامة وحقّ الوصول إلى الطرق التي تساعدهم في ممارسة هذا الحقّ...."

⁵⁸ راجع كتاب توفيا أندريا وانغ مركز كارتر "متطلبات تحديد الناخب والقانون الدولي العام: دراسة أفريقية وأميركا اللاتينية (٢٠١٢) "المؤتمر الوطني العام في ليبيا، التقرير الأخير" مركز كارتر ص ٢٧؛ الاتحاد البرلماني الدولي، "انتخابات حرة وعادلة: القانون الدولي والعادات"، ص. ١٢٨. المفوضية الوطنية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين خلفيّة العمليات في الدولة-ليبيا (٢٠١٣).

الفقرة ٢ يضم أيضاً العبارات التي قد يتعتبر مسيئة جداً إلا أنها قد تكون ممنوعة وفقاً لشروط المادة ١٩، الفقرة ٣ والمادة ٢٠.

كما إنَّ التعليق العام رقم ٣٤ للمفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ينصّ على:

تكشف المفوضية أنه في ظروف نقاش عام بشأن الشخصيات العامة في المجال السياسي والمؤسسات العامة، يُعطي العهد أهمية أكبر للعبارات المحظورة. فمجرد الواقع القائل أن أشكال التعبير تعتبر إهانة لشخصية عامة لا يكفي لتبرير فرض عقوبات، إلا أن الشخصيات العامة قد تستفيد من شروط العهد. بالإضافة إلى ذلك إنَّ كل الشخصيات العامة، ومن ضمنهم أولئك الذين يمارسون أعلى سلطة سياسية مثل رؤساء الدول والحكومات، هم عرضة للنقد والمعارضة السياسية. يجب ألا تحظر أحزاب الدولة انتقاد المؤسسات مثل الجيش أو الدولة⁶¹.

تضع المادة ١٥ المبادئ العامة التي يجب على أساسها أن تُقام الحملات. يجب على الحملات أن تتوافق مع الشريعة الإسلامية ومع النظام العام ومع الأخلاقيات؛ ويجب أن تكون الدولة والإعلام محايدين؛ والحملة المالية شفافة؛ ويجب أن يكون المرشحين متساوين؛ ويجدر مراعاة خصوصية المرشحين وكرامتهم؛ كما يجدر مراعاة الوحدة الوطنية والسيادة.

إنَّ مبدأ أن تكون الحملات متوافقة مع الشريعة الإسلامية يُعدّ أمراً غير اعتيادياً من منظار عام. وبالإستناد إلى خبرة انتخابات عام ٢٠١٢، ليس من المتوقع أن يؤثر ذلك على حقوق أي مواطن في الترشح للانتخابات، أو يُقيّد القدرة على إدارة حملة حرّة أبعد من أن تحظر استخدام خطاب همجي أو استفزازي وهو ما يتم تناوله في شروط أخرى في القانون. إنَّ الشريعة الإسلامية

الممارسات الجيدة أكثر فأكثر أن تقوم بشروط للتسجيل والاقتراع من خارج البلاد. وهذه حالة ليبيا خصوصاً نظراً إلى عدد المؤهلين للاقتراع الذين هاجروا البلاد خلال النزاع أو الذي كانوا يعيشون في المنفى تحت حكم القذافي ولم يعودوا.

4.2.13. الحملة الانتخابية

إنَّ المرجع الذي يتطرق إلى الحملات هو المادة ١٩ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والتي تعبّر عن حرية إبداء الرأي والتعبير والمعلومات. إلا أن المادة ١٩ تسمح ببعض الاستثناءات في الفقرة ٣ بالإضافة في بعض الظروف التي تفرض القيام بإجراءات معينة لازمة "أ) احتراماً لحقوق الآخرين وسمعتهم؛ ب) محافظةً على الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأخلاقيات". يجب تقييم قيود قانون الانتخابات بغية تحديد إن كانت كلها لازمة لهذه الأغراض أو متبادية وتخطت الحدود وباتت قيوداً غير عقلانية لحقّ التعبير الحرّ وخصوصاً في ما يخصّ العقوبات. يُفيد التعليق العام رقم ٣٤ أن القيود في الفقرة ٣ "يجب أن تتوافق والاختبارات الصارمة حول الضرورة والتناسب" إنَّ التعليق العام ٣٤ لمفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ينصّ على:

[إنَّ المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين] تكشف في التعليق العام رقم ٢٢ أن "مبدأ الأخلاقيات يتأتى من عادات اجتماعية فلسفية ودينية كثيرة لذلك يجب أن تكون القيود...الموضوعة بغية حماية الأخلاقيات مرتكزة على مبادئ لا تتعلّق حصرياً بعبادة واحدة." فيجب فهم أي قيود مماثلة تحت ضوء شمولية حقوق الإنسان ومبدأ عدم التمييز.

كما إنَّ التعليق العام رقم ٣٤ للمفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في ما يتعلّق بالمادة ١٩ يُطبّق على بعض القيود في القانون حين يشرح أن حرية التعبير تتضمن:

الخطاب السياسي، التعليق على المرء وعلى الشؤون العامة، فرز الأصوات، ومناقشة حقوق الإنسان، والصحافة، وحرية التعبير الثقافي والفني والتعليم والخطاب الديني...إنَّ إطار

⁶¹ إنَّ المادة ٣٢ في ميثاق العرب الذي تعتبر ليبيا جزءاً منه أن الميثاق يضمن حرية التعبير وأنّ هذه "الحقوق والحريات تُمارس في إطار مبادئ المجتمع الأساسية ولا يُفرض عليها قيود إلا احتراماً لحقوق الآخرين وسمعتهم ولحماية الأمن العام والنظام العام والصحة والأخلاقيات".

غير واضحة في ما يخصّ العقوبات لهذه الخروقات لذا الوضوح في القانون أمر ضروري. إنّ الغموض في ما يخصّ أيّ وجه من الشريعة الإسلامية يُطبّق وإلى أيّ مدى قد يقود إلى تحليل خاطئ للشريعة الإسلامية مؤدياً بالتالي إلى وضع قيود على بعض المرشّحين، بالأخصّ النساء.

يشمل القانون شروطاً صارمة جداً في ما يخصّ التصاريح ضمن الحملات. وهذا ما يدعو للقلق خصوصاً أنّه في يونيو/حزيران ٢٠١٢، اتّهم مسؤولان من حزبين بإهانة الإسلام و"التحريض على الانقسامات" عبر رسومات في الدعايات الانتخابية. فعلى سبيل المثال، تنصّ المادة ١٣ على أنّ المرشّحين يستطيعون أن يعبروا عن آرائهم ولكن من دون "الإساءة إلى النظام العام... ويجب أن يُمنع استخدام عبارات تحثّ على ارتكاب الجرائم أو الإخلال بالأمن العام والحدّ والتمييز وتعريض وحدة ليبيا للخطر".

وتمنع المادة ١٦,٦ "التحريض، والتشهير بالمرشّحين الآخرين أو إثارة مشاعر عصبية قبلية ومناطقية أو عرقية"

إنّ تطبيق المواد ١٥ حتّى ١٧ يقع على عاتق المفوضية الوطنية العليا للانتخابات ما قد يستبعد المرشّحين بسبب الخرق. ولم يُلاحظ أيّ حقّ للاستئناف رغم أنّه قد يكون مذكوراً في القانون المدني. إنّ تمّ تطبيق هذه الشروط بحزم ، خصوصاً المادة ١٥ (١) و(٦) والمادة ١٦ (٦)، سيؤدي ذلك إلى خرق المادة ٢٥ من العهد الدولي للحقوق المدنية والانسانية كونها منقّية بشكل مفرط بحريّة التعبير.

إنّ المادة ٣١ تفرض عقوبة بالسجن لسنة واحدة على الأقلّ وبغرامة قدرها ٥٠٠٠ دينار ليبي (٣٠٠٠ يورو) في حال تمّ نشر أو بثّ "تصاريح أو تقارير كاذبة أو أي نوع آخر من الخداع في الأمور المتعلقة بالانتخابات أو سلوك المرشّحين وأخلاقهم بقصد التأثير على النتائج". إنّ المادة ٣٢ تفرض عقوبة حكم بالسجن مدّة ستة أشهر على الأقلّ بسبب إهانة "لفظية أو عبر إشارة باليد لرئيس اللجنة أو عضو مجلس المفوضين أو المسؤول عن العملية الانتخابية". وتحت المادة ٣٧ "يفرض عقابٌ على استخدام

عبارات قد تحرّض على ارتكاب الجرائم أو الإخلال بالأمن العام أو الحثّ على الحدّ والتمييز وتعكس المناطقية والقبلية والعشائرية، أو أي شيء يمكن أن يضرّ بالقيم العامة أو التشهير ببعض المرشّحين أو الأصوات" وهذا العقاب يقضي بالسجن أو بتسديد غرامة لا تتعدّى الـ ٥٠٠٠ دينار ليبي (٣٠٠٠ يورو) وحظرٌ من الترشّح إلى منصب ما لمدّة خمس سنوات. كما يتعدّد جريمة إدارة حملات إنتخابية عبر وسائل إعلام دولية.

وهناك بلدان أخرى لها شروط مماثلة، وتقوم بطرح تساؤلات خطيرة بموجب القانون الدولي المذكور أعلاه والممارسات الجيدة. إلّا أنّ العقوبات قد تكون غير متكافئة. وينصح بإحالة بعض هذه الاعتداءات إلى القانون المدني في ما يخصّ القبح والذم. وتنصّ المادة ١٤ من الإعلان الدستوري على ما يلي: "تضمن الدولة وعبر القانون حرية الرأي للأفراد والجماعات ... حرية الاتصال ... حرية التنقل، وحرية التجمع، وحرية التظاهر وحرية الإضراب السلمي".

ولم يتمّ تحديد ما إذا كان تعليق مواطن ما يأتي ضمن نطاق هذه القيود، ومن سيقوم بأخذ هذه القرارات، وكيف سنتّم الإجراءات القانونية الواجبة لأحد المتهمين بارتكاب تجاوزات مماثلة.

4.2.14. تمويل الحملة الانتخابية

تتطلب المادة ١٥ من القانون "شفافية الحملة الانتخابية في ما يخصّ مصادر التمويل وأساليب إنفاق الأموال المخصّصة للحملة". وتطلب المادة ١٧ من المفوضية الوطنية العليا للانتخابات أن تحدّد سقفاً للمصاريف ومن المرشّحين أن يحدّدوا "مصادر تمويل" حملتهم. فطالما كان سقف مصاريف الحملة معقولاً ، ذلك يتوافق والتعليق العام رقم ٢٥ للمفوضية العليا للأمم المتّحدة لشؤون اللاجئين. كما أنّ شفافية تمويل الحملة الانتخابية يجب أن تمتدّ للمجتمع المدني العام ولا تنحصر فقط بسلطات الانتخابات.

إنّ المادة ١٦ تعتبر استخدام الحملات الانتخابية لتمويل أجنبي أو "مشبوه" غير قانوني. في حين أنه ليس من غير المألوف منع التمويل من

مصادر أجنبية، فإن مصطلح "مشبوه" قد يجدر إيضاحه من أجل إعطاء المرشحين إشعاراً عادلاً حول المصادر التي تدعو إلى التدقيق.

إنّ المادة ١٩ تطلب من المرشحين فتح حساب خاصّ للحملة الانتخابية وهذه إحدى الممارسات التقليدية. وإنّ المادة ٢٠ وفقاً للالتزامات الدولية والممارسات الجيدة، تطلب من المرشحين أن يقدّموا إلى المفوضية الوطنية العليا للانتخابات تصريحاً عن التبرعات ومصادر نفقات الحملة الانتخابية وطبيعتها. ويجب أن يقوم المرشحون بذلك خلال سبعة أيام قبل يوم التصويت". ويفضّل القيام بذلك على أساس أولي، قبل يوم الانتخابات بحيث تكون هذه المعلومات متاحة للمجتمع المدني العام قبل أن يدلّوا بأصواتهم. مرة أخرى، ينبغي أن تكون مثل هذه البيانات في متناول المجتمع المدني العام. كما يجب أن يكون التقرير بالصيغة نفسها لدى المفوضية الوطنية العليا للانتخابات.

4.2.15. إجراءات الاقتراع

إنّ التعليق العام رقم ٢٥، الفقرة ١٢ للمفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تنصّ على ما يلي: "يجب اتخاذ إجراءات إيجابية لتخطي بعض الصعوبات المحددة كالأمية، والعوائق اللغوية، والفقر، أو ما يعيق حرية التنقل مما يحول دون تمكن الأشخاص المؤهلين للانتخاب من ممارسة حقوقهم بصورة فعلية". وإضافة إلى العهد الدولي للحقوق المدنية والإنسانية، إنّ الفقرة ٢٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة تطلب الدول "بأن تكفل للأشخاص ذوي الإعاقة إمكانية المشاركة بصورة فعّالة وكاملة في الحياة السياسية والعامّة على قدم المساواة مع الآخرين، إمّا مباشرة وإمّا عن طريق ممثلين يختارونهم بحرية، بما في ذلك كفالة الحقّ والفرصة للأشخاص ذوي الإعاقة كي يُصوّتوا ويُتخبوا."

تردّ معلومات ضئيلة حول إجراءات أماكن التصويت في القانون الحالي. وتنصّ المادة ٢١ على ما يلي "تحدّد المفوضية عملية التصويت والفرز والعدّ في محطّات ومراكز التصويت". ويذكر القانون أنّ التصويت يمتدّ من الثامنة صباحاً وحتى الساعة السابعة مساءً "حين يعلن رئيس مركز

الاقتراع نهاية عملية التصويت". وقد يمتدّ التصويت إلى ما بعد الساعة السابعة مساءً إن كان المقترعون لا يزالوا يقفون في الصفّ بانتظار الإدلاء بأصواتهم داخل مراكز التصويت. وفي هذه الحال، يحقّ لأولئك فقط التصويت". تفرض المادة ٢٣ أن يكون التصويت سرّياً ويمكن أن يتمّ مساعدة ذوي الاحتياجات الخاصّة في عملية الاقتراع .

في حين تحدّد الأنظمة تفاصيل عملية التصويت، يجب على القانون وضع بعض الركائز. تترك النصوص الحالية الكثير من الأمور بيد تقدير المفوضية الوطنية العليا للانتخابات ومسؤولين آخرين معيّنين بهذه العملية. إنّ السلطة التقديرية الواسعة يمكن أن تؤدي إلى تنفيذ متباين. ولا يذكر القانون نوع الاقتراع الذي سيتمّ اتّباعه شأنه شأن نقص الدقّة في ما يخصّ نظام التصويت المستخدم. يجب على المفوضية الوطنية العليا للانتخابات نشر صورة الاقتراع قبل الانتخابات .

وبما أنّ نوع الاقتراع غير واضح فإنّ عملية تحديد الصوت ومكوّنات الصوت الصالح هي أيضاً غير واضحة. أمّا الخلافات حول صلاحية الصوت فكثيرة (إن كُتب بشكل صحيح ليُحسب). وهذا يدلّ على أهمية تحديد معايير واضحة في ما يخصّ اعتبار الأصوات صالحة. وهذا أمرٌ يجب أن ينصّه القانون لا الأنظمة. على أيّ حال، إنّ من الضروري أن تؤمّن المفوضية الوطنية العليا للانتخابات تعاليم واضحة وموسّعة حول كيفية تحديد الصوت تقادياً لحرمان غير مقصود من التصويت .

يحدّد القانون ساعات لمدة الاقتراع ويتيح للناخبين الذين يقفون في الخط عند الختام من الاقتراع، وهذا ما يتمشى مع الممارسات الجيدة .

كما هناك مسألة التمكن من الوصول إلى مراكز الاقتراع. فعلى سبيل المثال، ليس هناك شروط لتسهيل وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى مراكز التصويت. وأيضاً، ما من إجراءات للناخبين غير القادرين على الوصول إلى موقع الاقتراع، مثل كبار السن والمرضى. فالوصول إلى مراكز الاقتراع أمر دقيق وبشكل خاص في

القانون". إن هذا الشرط غامض وغير واضح ولا يحمل أي معيار لاتخاذ قرار مماثل ولا أي إجراء في طعن قرار مماثل.

كما يرد في المادة ٢٦ أن "النظام التنفيذي يقوم بتحديد ما إذا كانت الأصوات ملغية أو غير محتسبة". إذا فإن النظام التنفيذي هو من يحدد معايير صلاحية الصوت. وكما ذكر من قبل، أنه من الأفضل أن يرد ذلك في القانون.

4.2.16. فرز الأصوات

هناك شروط قليلة في ما يخص إجراءات احتساب الأصوات. تنص المادة ٢٢ أنه عند انتهاء التصويت، تتم عملية فرز واحتساب الأصوات داخل مكاتب الاقتراع، وأنه عند نهاية عملية التصويت، تعلن المفوضية الوطنية العليا للانتخابات النتائج الأولية للانتخابات بعد مرور ١٠ أيام على الانتخابات. إلا أنه لا توجد أي تفاصيل حول كيفية إجراء عملية الاحتساب ولا وجود أي شرط حول التوفيق بين مراكز الاقتراع. ويُفضل ذكر ذلك في القانون وإلا في أنظمة تُنشر بوضوح.

كما لا توجد تفاصيل حول أي إجراءات تتم حين تُجمع أصوات كافة مراكز الاقتراع. إن الخلافات الناجمة عن عدم الشفافية في عملية جمع الأصوات كانت مصدرًا للعديد من النزاعات الانتخابية والعنف. ينبغي أن ينص القانون على كيفية تجميع النتائج، وعلى أن يكون مندوبي المرشحين ومراقبي الانتخابات موجودين في مرحلة تجميع واستلام استمارات النتائج الرسمية التي تتضمن كافة التفاصيل اللازمة، بما في ذلك النتائج المجمعة من مكاتب الاقتراع. ويجب أن تُنشر هذه المعلومات أيضًا حيث يتم جمع الأصوات وعلى الإنترنت.

وتبعًا للظروف المتعلقة بالبنية التحتية والأمن، قد يكون من الأفضل أن يتم احتساب الأصوات في مكتب الاقتراع وتُعلن النتائج بعد الانتهاء في مكاتب الاقتراع هذه. إن هذا الأمر ليس مذكورًا في القانون إلا أنه كان في ممارسات العام ٢٠١٢ ويجب إدراجه في التشريع مستقبلاً.

وما من شروط لختم الأصوات ونقلها وتسليمها بعد التصويت. ويمكن إدراج هذه الشروط في

ليبيا نظرًا للعدد الكبير من قدامى المحاربين الذين جرحوا خلال النزاع. وفي كثير من الأحيان يؤمن "التصويت عبر الهاتف المحمول" لهذه الأغراض. كما ما من أي شرط في القانون يمكن الناظرين في داخل البلاد من التصويت. إن الوثائق الدولية تذكر على وجه الخصوص حق الناظرين في المشاركة⁶².

أما العدد الأقصى للناظرين في كل مركز اقتراع فليس محدد وهذا أمر، وفق الممارسات الجيدة، ينبغي أن يُحدد في القانون أو في الأنظمة كوسيلة لضمان تحقيق عملي للتصويت وليس إفسال هذه العملية بسبب الاكتظاظ وعبء فترات الانتظار الطويلة للإدلاء بالصوت.

ما من متطلبات حول أعضاء مركز الاقتراع أو حول إلزام وجود تنوع ما. ومن الضروري تواجد عدد من النساء بين الأعضاء في مركز الاقتراع للتأكد من هوية النساء المتحجبات. وليس من الواضح بعد إن كان سيتم تخصيص مراكز اقتراع للنساء أو خطوط تقف فيها النساء فقط. تحدد الأنظمة ذلك ويجب أن يكون التنظيم واضحًا ويُخطط له في متسع من الوقت.

وتنص المادة ٢١ على أنه إن لم يتم التصويت في أحد مراكز الاقتراع يوم الانتخابات، تحدد المفوضية الوطنية العليا للانتخابات يومًا ثانيًا للاقتراع "بعد أسبوع على الأقل من يوم الاقتراع الأول". وقد يكون ذلك مرغوبًا فيه في ما يخص التحضيرات ولكنه قد يؤخر الإبلاغ عن نتائج الانتخابات.

ويرد في المادة ٢٥ أن المفوضية الوطنية العليا للانتخابات يمكن أن "تحجب نتائج مركز الاقتراع إذا ما تأكد الغش أو التلاعب، أو أي عمل من شأنه أن يؤثر على النتائج الشاملة للعملية الانتخابية، ووفقًا للأنظمة التنفيذية لهذا

⁶² إن المبدأ ٢٢ من القواعد الدولية للأشخاص الناظرين داخليًا ينص على أن "الأشخاص الناظرين داخليًا إن كانوا يعيشون أو لا يعيشون في خيم، لا يجب أن يتم حرمانهم من الحقوق التالية بسبب نزوحهم: (د) حق التصويت والمشاركة في الحكومة والعلاقات العامة وحق الوصول إلى الطرق التي تساعدهم في ممارسة هذا الحق...."

القانون أو يجب نشرها في أنظمة واضحة. إن التعليق العام رقم ٢٥ للمفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ينص على أنه "يجب ضمان أمن صناديق الاقتراع".

وليس هناك أي شرط في ما يخص إعادة الاحتساب. إن عملية إعادة احتساب الأصوات عند نشوء أي خلاف، هو ضمانة للشعب أنه تم الاستجابة لإرادتهم وأن الانتخابات نزيهة. تنص الفقرة ١٢ من دليل الجوانب القانونية والتقنية وجوانب حقوق الإنسان في الانتخابات "تمت عملية إعادة احتساب الأصوات في حال تم التشكيك بالنتائج".

4.2.17. المخالفات الانتخابية

يتعامل القانون بشكل منصف وعلى نطاق واسع مع جرائم الانتخابات. وتنص المادتان ٣٠ و ٣١: إن المدة الأدنى للحبس هي ٦ أشهر لجريمة انتحال شخصية المقترع أو التصويت أكثر من مرة أو التصويت إن لم يكن الشخص مؤهلاً للاقتراع. أما الجرائم التي تُعاقب بالسجن مدة عام على الأقل وبتسديد غرامة مالية، وهذا أمر معقول، هي الجرائم التي تتضمن الإكراه والتخويف، وشراء الأصوات، وإخراج صناديق الاقتراع من دون إذن المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، والاحتيايل في احتساب الأصوات، وخرق سرية الاقتراع وإعاقة بعض الملفات أو تدميرها.

تثير بعض فصول المادة ٣١ القلق في ما يخص القانون الدولي ومبادئ الإنصاف والتناسب. وتتضمن هذه الفصول اعتبار نشر معلومة خاطئة حول الانتخابات أو حول تصرف المرشحين أو أخلاقياتهم جريمة كبيرة. وما من شرط يدل حول ما إذا كانت هذه المعلومة خاطئة وإنه من غير المناسب أن يُدرج الإدلاء بتصريح حول أخلاقيات المرشح ضمن الجرائم التي تنطوي على سنة في السجن نظراً إلى أن هذا الأمر يُعتبر غير موضوعي. ويظهر شرط آخر حول فشل العاملين في مراكز الاقتراع بتقديم تقرير قانوني يبرر عدم مجيئهم إلى العمل ويُعاقب هذا الفشل بسجن لمدة سنة. إنه من المهم جداً حضور الموظفين إلى مراكز الاقتراع يوم الانتخابات إلا أن العقاب صارم جداً.

وتعتبر المادة ٣٢ جريمة أن يتم إهانة أحد المسؤولين في الانتخابات، ما يُعتبر غير متناسب مع العهد الدولي للحقوق المدنية والإنسانية. وتعتبر المادة ٣٣ جريمة أن يتم تخويف المسؤولين في الانتخابات، والضرر بالمعدات المتعلقة بالانتخابات، أو تدمير سجلات الناخبين، وصناديق الاقتراع أو البرامج.

أما المادة ٣٤ فتتطرق إلى استغلال السلطة وتنص على أن "استغلال موقع أحد ما للتأثير في نتائج العملية الانتخابية" هو جريمة.

ويصف القانون أعمال إجرام أخرى بما في ذلك تلك المتعلقة باحترام الحملات الانتخابية، التي قد تقوّض احترام النسبية وفي بعض الحالات حرية التعبير. وعلى سبيل المثال:

- تعتبر المادة ٣٥ أن تجنّب "التعليمات التي يُعطيها المسؤولون عن العملية الانتخابية" جريمة تُعاقب بالسجن مدة شهر أو بتسديد غرامة قدرها ٣٠٠ دينار ليبي (١٨٠ يورو).
- تعتبر المادة ٣٦ جريمة "استخدام عبارات قد تحت على ارتكاب الجرائم، والإخلال بالأمن العام والتحريض على الكراهية والتمييز وتعكس مشاعر قبلية ومناطقية أو عرقية وقد تؤذي القيم العامة وتشتهر بالمرشحين أو بالأصوات". وتُعاقب هذه الجريمة بالسجن أو بتسديد غرامة لا تتجاوز الـ ٥٠٠٠ دينار ليبي (٣٠٠٠ يورو) ويُمنع المرتكب من الترشح لخمس سنوات. وينبغي التحديد ما إن كان يجب معاقبة هذه الحالات جميعها وخصوصاً الخطاب الذي قد يكون مشهراً وضاراً بالقيم العامة".
- تعتبر جريمة، إدارة حملات انتخابية عبر وسائل إعلام دولية. إن ذلك القانون ليس واضحاً ولا يُفهم إن كان يشمل مثلاً الظهور في نشرة أخبار دولية. ويُعتبر هذا القانون غامضاً نظراً إلى الحدود التي قد يصل إليه إعلام الانترنت.

إنّ القانون الانتخابي، كما اعتمد في ١٦ يوليو/ تموز مع القانون ١٧ لعام ٢٠١٣، هو غامض ويستتر عن عدد من القضايا الهامة، بما في ذلك النظام الانتخابي الذي سيستخدم في مناطق متعددة الأعضاء، والإجراءات المحددة بشأن تسجيل الناخبين وتخصيص مقاعد محجوزة والدوائر الانتخابية. وسيتم إدخال هذه القضايا وغيرها في تعديل على القانون، أو في أنظمة تفصلها المفوضية الوطنية العليا للانتخابات أو في كليهما. وعند النظر في التعديلات أو الأنظمة، يجب على المؤتمر الوطني العام والمفوضية الوطنية العليا للانتخابات النظر في التوصيات التالية وفق معايير الانتخابات الدولية.

توصيات عامة

- توضيح أي نظام انتخابي سيُعمد خلال الانتخابات خصوصاً في حال وجود مناطق متعددة الأعضاء كما هو مبين في الرسومات البيانية الإضافية.
- إدراج تدابير خاصة لدعم ترشيح النساء وأفراد الجماعات العرقية أكثر من المقاعد المحجوزة والمصوّرة حالياً.
- تأمين شفافية أكبر حول ترسيم حدود الدوائر الانتخابية، بما في ذلك المعايير اللازمة لتحديد المناطق.
- إصدار تدابير وقواعد سلوك تساعد على ضمان استقلالية المفوضية الوطنية العليا للانتخابات وحيادها.
- إلغاء الشرط الذي يجبر المراقبين على كتابة تقارير مرحلية إلى المفوضية الوطنية العليا للانتخابات. الطلب من المفوضية أو الحكومة إجراء تثقيف الناخبين من تلقاء نفسها، وبالتعاون مع المجتمع المدني.

تُشير المادة ٢٨ أنّه يمكن لأي ناخب أو مرشّح أن يطعن بالعملية الانتخابية خلال ٣ أيام من حدوثها؛ ويمكن لأي مواطن الطعن بالناخب أو المرشّح إن لم يكون مؤهلاً وفق المعايير؛ ويمكن للمرشّح أن يطعن بالنتائج الأولية للانتخابات. لذا يحقّ للمرشّح فقط ولا للناخبين أو الكيانات الأخرى الطعن في نتائج الانتخابات.

يفصل القانون العملية التي يتمّ من خلالها الطعن بالعملية الانتخابية والإجراءات التي يمكن اتّخاذها في المحكمة. إلا أنّه ما من طريقة واضحة لتقديم الشكاوى في مراكز الاقتراع كمرحلة أولى والانتقال من ثمّ إلى المفوضية الوطنية العليا للانتخابات قبل الوصول إلى المحاكم. هذا أمرٌ غير مذكور. من المهم أن تتوفر إمكانية للوصول إلى المراجعة القضائية، يجب وضع قوانين للوصول إلى هذه النقطة. كما لا يشمل القانون إلا الشكاوى ضدّ فريق العاملين في الانتخابات. عند قراءة النص حرفياً، نرى أنه لا يشمل الشكاوى غير الموجهة إلى الموظفين كإساءة استخدام الموظفين لموارد الدولة أو الحملة الانتخابية المتأخّرة.

5. استنتاجات وتوصيات

تخضع انتخابات تشكيل هيئة تأسيسية إلى المعايير الدولية للانتخابات ولوضع الدستور. وهناك حاجة إلى النظر في هذه المعايير الإضافية عند تقييم القانون الانتخابي للهيئة التأسيسية في ليبيا.

وقد تتطلب المستلزمات الإضافية لوضع الدستور اتباع مقاربة مختلفة للتفكير حول معايير الانتخابات الأخرى، بما في ذلك النظام الانتخابي والمساواة في الأصوات وحدود الدوائر الانتخابية، ومؤهلات المرشح وتدابير خاصة للنساء والمجموعات العرقية. وتنطبق معايير انتخابية أخرى، كالشفافية والاقتراع العام، كما هو الحال في الانتخابات البرلمانية. وسيكون نظام التصويت وعملية وضع الدستور نتيجة لصفحة سياسية، ولكن يتعين على صناع القرار الالتزام بالمعايير الدولية وأفضل الممارسات، التي، بدورها، توجّه عمليات

- المرشحين والشتائم.
- تأمين عملية شفافة وعادلة لتحديد التجاوزات والعقوبات والفصل في ما بينها.

إجراءات مراكز الاقتراع

- توفير ونشر، على نطاق واسع، كيفية وضع الصوت بشكل صحيح والمعايير التي ستحدّد صلاحية الاقتراع.
- تأمين عملية الاحتساب وجمع الأصوات من مراكز الاقتراع والفرز في الموقع المركزي.
- إدراج شروط لتسهيل إمكانية وصول الناخبين ذوي إعاقة إلى مراكز الاقتراع.
- توفير وسيلة وصول للأشخاص الذين لا يستطيعون الوصول إلى صناديق الاقتراع، مثل كبار السن والمرضى.
- تحديد حدّ أقصى لعدد الناخبين في مركز اقتراع واحد.

احتساب الأصوات

- تأمين تفاصيل أكثر حول عملية فرز الأصوات، وخصوصاً لضمان أمن مراكز الاقتراع وتحديد ما إذا كان الصوت صالحاً.
- إدراج شروط متعلّقة بإعادة الاحتساب
- توفير شروط تضمن شفافية تامة في جمع النتائج.

الطعون في الانتخابات

- إدراج شروط لأشخاص غير الأشخاص المرشحين لتقديم الطعونات.
- تأمين عملية إدارية لتقديم شكاوى قبل الدخول في نظام المحاكم.
- تحديد إجراء لتقديم الطعونات ضد أشخاص غير أولئك المسؤولين في الانتخابات.

- تأمين تفاصيل أكثر حول العملية التي سيتم عبرها تسجيل الناخبين، لا سيما مع ضمانات شمول وسهولة وصول جميع المجتمعات، بما في ذلك الفئات المهمشة تقليدياً.

- تأمين فترة للمراجعة العامة في ما يخصّ سجل الناخبين من أجل الطعن والادّعاء والمراجعات.
- جعل البالغ من العمر ١٨ عامًا مؤهلاً للاقتراع إذا أتمّ الثامنة عشر إلى حين وصول يوم الانتخابات وليس يوم التسجيل.
- وضع شروط خاصة للتصويت للأشخاص النازحين داخل البلاد.
- وضع شروط للتصويت من خارج البلاد.
- ضمان وصول الجميع إلى الأرقام الوطنية للناخبين.
- النظر في إمكانية السماح لعناصر الجيش بالتصويت.

مؤهلات المرشح

- النظر في ما إذا كان عدد التوقعات وحجم الودائع المطلوبة لتسجيل المرشحين معقولة.
- النظر في ما إذا كان ينبغي على الأشخاص الذين يستثنىهم القانون السياسي والعزل لمدة ١٠ سنوات، المشاركة وما إذا كانت مدة عزلهم ستنتهي في حال لا يزال الدستور سارياً.

إدارة الحملات الانتخابية

- توضيح الشروط التي يجب على الحملات الانتخابية أن توافيها احتراماً للشريعة الإسلامية، بما في ذلك جرائم وعقوبات محددة.
- مراجعة القيود على حرية التعبير أثناء الحملة الانتخابية، وخصوصاً في ما يتعلق بالتشهير بالقيم العامة وأخلاق

التوصيات التالية لعملية وضع الدستور بغية مواصلة تعزيز تمثيل واسع النطاق.

- إدراج إجراءات لمشاركة عامة أوسع من خلال جلسات الاستماع العامة، وجلسات اللجنة العامة، وفترات التعليق على مسودات وآليات ردود فعل أخرى في مراحل متعددة من العملية لتعزيز الاندماج والشفافية والمشاركة، وخصوصاً بالنسبة للمجموعات التي هناك نقص في تمثيلها رسمياً.
- إدراج شروط في قواعد الهيئة التأسيسية تضمن أن يكون للجماعات الممثلة تمثيلاً ناقصاً مشاركة مناسبة في العملية.
- مطالبة الحكومة أو الهيئة التأسيسية أو المؤتمر الوطني العام بإجراء برنامج تربية مدنية واسع لتشجيع التزام الجماعات الممثلة تمثيلاً ناقصاً ومشاركتها، وذلك ضمن أهداف أخرى للبرنامج.

- مراجعة العقوبات للتأكد من أنها تتسجم مع مبادئ التناسب والقوانين بموجب القوانين الدولية لحرية التعبير.

الشفافية

- إدراج تصريح عام يضمن شفافية الانتخابات في قانون الانتخاب.
- المطالبة بجلسات مفتوحة للمفوضية الوطنية العليا للانتخابات ونشر ملاحظات الاجتماع.
- المطالبة بالوصول إلى البيانات المفتوحة على مواضيع مثل معدلات تسجيل الناخبين، والاقبال والنتائج.
- توفير الشفافية في فحص المرشحين، بما في ذلك توفيرها من قبل الهيئة العليا لتطبيق معايير النزاهة والوطنية إلى هؤلاء المرشحين الخاضعين لقانون العزل السياسي.

إنّ النظام الانتخابي المطلوب في القانون الانتخابي مختلف عن ذلك المستخدم في انتخابات عام ٢٠١٢ للمؤتمر الوطني العام. يجب على المفوضية الوطنية العليا للانتخابات والحكومة ومجموعات المجتمع المدني والمجتمع الدولي تنظيم حملة تربية مدنية واسعة لشرح: تسجيل الناخبين، بما في ذلك متطلبات التسجيل وعملية القيام بذلك، وتصميم ورقة الاقتراع، وترسيم الدوائر الانتخابية؛ والنظام الانتخابي، ولا سيما التمييز بين المناطق التي فيها عضو واحد والمناطق المتعددة الأعضاء. وينبغي إيلاء اهتمام خاص إلى الاختلافات بين هذه الانتخابات وانتخابات عام ٢٠١٢ للمؤتمر الوطني العام والانتخابات المزمعة للمجالس المحلية.

إنّ صغر حجم الهيئة التأسيسية والدلائل الموجودة من قبل، قد عقّدت التحدي المتمثل في تحقيق تمثيل واسع النطاق من خلال النظام الانتخابي. يجب على المؤتمر الوطني العام، والحكومة والهيئة التأسيسية أن ينظروا في

حول المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

إن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية هي منظمة غير حزبية ومستقلة وغير هادفة للربح ومسجلة في برلين، ألمانيا. تعزز هذه المنظمة المشاركة السياسية للمواطنين، ومساءلة مؤسسات الدولة وتطوير المؤسسات الديمقراطية في جميع أنحاء العالم. وتساعد المنظمة على إيجاد سبل محلية لتعزيز الحق العالمي لمشاركة المواطنين في الحياة السياسية لبلدهم، على النحو المنصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

<http://www.democracy-reporting.org>

أو التواصل عبر:

info@democracy-reporting.org

حول مؤسسة صادق

مؤسسة صادق هو أول معهد سياسي غير حكومي في العالم ومقره في ليبيا. يتخصص في الشؤون الليبية، وتمثل مهمته في تعزيز ثقافة المواطنة المستنيرة وتعددية الفكر. وتكرس مؤسسة صادق إلى إعلام صانعي السياسة الليبية وأصحاب المصلحة الرئيسيين وتمكينهم من خلال الانخراط في أحدث الأبحاث العلمية وتأييد قضايا الصحة العامة، والحكم الديمقراطي، والتنمية الاقتصادية، والقانون، والأمن.

<http://www.sadeqinstitute.org>

تم إعداد هذه النشرة بمساعدة من وزارة الخارجية البريطانية في المملكة المتحدة. وتحمل المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، ومؤسسة صادق وحدهما مسؤولية المحتويات. كما أنّ هذه المحتويات لا تعكس بالضرورة وجهات نظر المملكة المتحدة أو السفارة البريطانية في طرابلس.



السفارة البريطانية
طرابلس

Democracy Reporting International

Schifbauerdamm 15
10117 Berlin / Germany
T / +49 30 27 87 73 00
F / +49 30 27 87 73 00-10
info@democracy-reporting.org
www.democracy-reporting.org