

إشكاليات بناء الدستور في ليبيا ما بعد 2011م

د. طه محمد والي

أستاذ مساعد كلية الاقتصاد والتجارة الجامعة الأسمرية الإسلامية

الملخص

مرت التجربة الليبية في إطار الانتقال من حالة الثورة وعدم الاستقرار إلى حالة الدولة المستقرة والتحول نحو الديمقراطية، بمحاولات لإعادة بناء الدولة من جديدة وقطع صلتها بالماضي؛ فهي بالغاءها لتجربة الدولة الجماهيرية، وجدت نفسها ما بعد وضع خارطة الطريق المتمثلة في الإعلان الدستوري أمام دولة تفتقد للتجربة الديمقراطية وللبناء الدستوري والمؤسسي الحديث والفاعل، الذي غابت عنه الضوابط والقواعد الملزمة والحاكمة لمسار عمله وللإرادة المنفذة له، وأيضا للتوافقات الوطنية حول القاعدة الدستورية التي تنهي المراحل الانتقالية وتحقق مشروع بناء الدولة الديمقراطية. عليه فإن هذه الدراسة تهدف للتعرف على التجربة الدستورية التي ترتب عليها وضع ملامح المرحلة الانتقالية للتنظيم السياسي في ليبيا، وأيضا المعوقات التي واجهت البناء الدستوري المؤقت وحالت دون إنهاء المرحلة الانتقالية في إطار الدستور الدائم. أما عن إشكالية الدراسة فهي تبحث في تعثر الترتيبات الدستورية والمؤسسية، والأسباب التي تقف وراءها، وعلاقتها بتعطيل المسار الدستوري وانعكاساته على المرحلة الانتقالية، والولوج إلى الدولة الديمقراطية المستقرة. وتعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، لتتبع مسار التجربة الدستورية والتعديلات الدستورية، والخوض في التفسيرات التي تقف وراء هذه التعديلات، وأسباب تعثر مسار البناء الدستوري الدائم. إضافة إلى الاستعانة بالمدخل القانوني المؤسسي الذي يهتم بالأبنية والهياكل الرسمية التي وضعها الإعلان الدستوري، ومدى التزام المؤسسات الانتقالية بالقواعد الدستورية القائمة.

الكلمات المفتاحية: ثورة فبراير - الإعلان الدستوري - البناء المؤسسي - المرحلة الانتقالية - دولة ليبيا

مقدمة

منذ صدور الإعلان الدستوري عام 2011 الذي رسم ملامح المرحلة الانتقالية، والدولة الليبية لازالت تشهد حالة من استمرارية تعدد المراحل الانتقالية التي وصلت إلى خمسة مراحل؛ فبمجرد تشكل المؤسسات الانتقالية بدأت أزمة التنظيم السياسي وتطبيق الوثيقة الدستورية في الظهور سواء في عجز الأخيرة عن حل إشكالية وتحديات المرحلة الانتقالية وضبط وإدارة العملية السياسية بداخلها، أو في اكتساب الشرعية والاستناد عليها، أو في مسالة إعادة تفعيل وتشكيل المؤسسات التي عانت من الضعف وعدم الاستقرار المؤسسي والاستقطاب السياسي بداخلها وحولها. فكثرت التعديلات الدستورية والوثائق الدستورية الملحقة بها، وزاد تداخل النزاع القانوني مع السياسي بين المؤسسات الانتقالية، إضافة إلى تعطيل مشروع الدستور الدائم وتعثر أعمال الهيئة المشرفة على ذلك. تهدف هذه الدراسة إلى الآتي:

1- التعرف على التجربة الدستورية والسياسية التي ترتب عليها بناء الدولة الليبية وتنظيم السلطات فيها.

2- البحث في المعوقات التي واجهت العمل الدستوري والتنظيم السياسي في ليبيا.

أما عن أهمية الموضوع، فيمكن في التأثير الذي تركته الوثيقة الدستورية على مشروع بناء الدولة الليبية واستقرارها وتنظيم العمل السياسي بداخلها، والعلاقة التي تربط خارطة الطريق بمستقبل الدولة. بينما إشكالية الدراسة تحاول الإجابة على السؤال الرئيسي وهو: ما أسباب تعثر الترتيبات الدستورية؟ وما علاقتها بتعطل المسار الدستوري وانعكاساته على المرحلة الانتقالية في ليبيا، والولوج إلى الدولة الديمقراطية المستقرة؟ في حين تتبع الفرضية من محاولة إثبات العلاقة بين تعثر المسار الدستوري والقصور في الإعلان الدستوري، وعدم استيعابه للمستجدات التي تشهدها الأحداث ما بعد الثورة، وبين غياب التجربة السياسية والدستورية والمؤسساتية في ليبيا.

إن المنهجية هي نظام واضح من القواعد والإجراءات التي يتبعها الباحث في المراحل المختلفة للدراسة ولتحقيق الأهداف من الدراسة لدي سوف يتم استخدام المنهج الوصفي التحليلي، لتتبع مسار التجربة الدستورية والتعديلات التي شهدتها الإعلان الدستوري (منذ عام 2011 وإلى عام 2020) والخوض في التفسيرات التي تقف وراء هذه التعديلات ومدى تأثيرها وتأثيرها في الترتيبات السياسية الانتقالية، وتعثر مسار البناء الدستوري الدائم. إضافة إلى الاستعانة بالمدخل القانوني المؤسسي الذي يهتم بالأبنية والهيكل الرسمية التي وضعها الإعلان الدستوري، ومدى التزام المؤسسات الانتقالية بالقواعد الدستورية القائمة.

تقسيمات الدراسة

المحور الأول: التعريف بمفاهيم الدراسة

المحور الثاني: البناء الدستوري والمؤسسي ما بعد ثورة فبراير 2011

المحور الثالث: معوقات وتحديات المسار الدستوري والتشريعي في ليبيا

المحور الأول: الإطار النظري للدراسة

1- مفهوم بناء الدولة:

يختلف مدلول البناء من مدرسة إلى أخرى داخل حقل السياسة المقارنة، ففي المدرسة الدستورية كان يدل البناء على شكل أو هيكل المؤسسات المشكلة للنظام أو أجهزة الدولة (السلطات الثلاث)، لكن مع المدرسة السلوكية أصبح المفهوم بصيغة البنية كمؤشر لديناميات سياسية (التأسس - معايير المأسسة - التفاعلات) تتم داخل العملية السياسية، سواء على مستوى النظام السياسي أو الدولة (جيلاني 2014، ص ص 35-36).

إن تعدد المفاهيم المتعلقة ببناء الدولة يرجع لتطور التجارب الدولية حول تكوين الدولة أو إعادة بناءها، أو بحسب طبيعة وتركيبية كل دولة ومكوناتها المجتمعي والحضاري، أو بحسب المجالات والتخصصات والنظريات التي تناولت الموضوع بداية من التركيز على الصيغة المؤسساتية والرسمية الفوقية، إلى الصيغ المحلية الاجتماعية الوطنية التحتية أو الدولية.

عرف مفهوم بناء الدولة بأنه عملية تنموية اجتماعية- سياسية، عادة ما تستغرق فترة زمنية طويلة، بحيث تتيح للمجتمعات المفككة أن تغدو مجتمعا موحدًا متطابقًا مع كيان الدولة في نهاية المطاف، ولا يعني ذلك أن هذه عملية ستستمر تلقائيًا، بل إنها قد تحدث أصلا على نحو قسري أو سلمي أو على النحوين معا، وهو السائد عمليا. بينما عرف بناء الدولة بأنه هدف سياسي في المقام الأول، بحيث يسعى الساسة من الخارج أو الداخل إلى خلق وتقوية نظام سياسي منشأ أساسا في ظل دولة - امة، وذلك من اجل تحقيق مصالحهم أو ابتغاء التعزيز من سلطتهم، والعمل على إضعاف سلطة خصومهم (مجيد 2010، ص ص78-79)، أيضا عرف بناء الدولة اصطلاحا بأنه "عملية بناء شرعية مؤسسات الدولة وقدرتها على تقديم الخدمات الأساسية لمواطنيها: الأمن، والعدالة، وسيادة القانون، فضلا عن التعليم والصحة التي تلبى جميعها تطلعات المواطنين". ويشار لبناء الدولة في إطاره الإجرائي من خلال المؤشرات التالية:- إجراءات تتناولها الأطراف الدولية والوطنية الفاعلة - إنشاء وإصلاح أو تعزيز مؤسسات الدولة - العملية السياسية الفعالة للتفاوض حول المطالب المتبادلة بين الدولة والمواطن من جهة، وطبيعة العلاقة التي تربط الدولة والمجتمع من جهة أخرى" (جيلاني 2014، ص 10).

ويتضح من خلال المفاهيم المتداولة حول بناء الدولة أنها تركز على الهياكل والمؤسسات سواء من حيث الإنشاء أو الإصلاح أو التعزيز، كما أنها تتم في مرحلة تمر بها الدولة بفترة تغيير ما يعني أن هناك هدم أو انهيار أو تعطل لمؤسسات الدولة وشرعية القائمين عليها والعمل على إعادة بناءها أو تأسيسها، وان البناء هو عملية سياسية تشارك فيها مختلف القوى السياسية عبر اتفاق أو وثيقة دستورية، وتهدف للانتقال من حالة هدم أو تعطل إلى بناء مستقر وديمقراطي.

2- مفهوم الثورة وثورة فبراير:

تعددت مفاهيم الثورة بتعدد المدارس الفكرية، فعرفت الثورة من منظور تقليدي استوحى من الثورة الفرنسية، بأنها "انتفاضة شعبية تقودها النخب المثقفة لإحداث تغيير بالقوة في نظام الحكم"، كما عرفت الثورة عند المفكر "جون لوك بأنها "حق مشروع وظاهرة اجتماعية طبيعية ومنسجمة مع النسق العام للمجتمع الإنساني تحدث متى توافرت مقوماتها". أيضا عرفت الثورة لدى المفكر "كارل ماركس بأنها " القانون العام لمسار الطبيعة والمجتمع وهي الحل الوحيد لمشكلاته". كذلك عرفت الثورة من منظور الثقافة الإسلامية بأنها "خلع السلطان الجائر الظالم بقصد الإصلاح" (طارق 2012، ص ص124-129:127).

إن اغلب الثورات في العالم تكاد تجتمع على جملة من الخصائص تميز العمل الثوري عن غيره، ومنها: أن الثورة تمثل قطاع أكبر من المجتمع ضد فئة اصغر وغالبا ما تكون هذه الأخيرة المستحوذة على القوة السياسية والاقتصادية، كما أن الثورة تقود إلى الحلول الجذرية وترفض حلول الإصلاح لأنها في الأصل تغيير راديكالي يقوم ويركز على راديكالية المطالب، وأن هذا التغيير يشمل نسق القيم والمعتقدات بما يتلاءم والمرحلة الجديدة وهو

يشكل تغييرًا اجتماعيًا وسياسيًا؛ أيضا الثورة تتكرر وهي سريعة الانتقال بين المجتمعات وعبر الدول (حسين 2012، ص386).

وبناء على التعريفات التي تناولت مفهوم الثورة، يمكن وضع عدة عناصر للثورة في سياق التعريف الإجرائي من خلال المؤشرات التالية: بأنها عملية تغيير شاملة ومستمرة وجذرية للأوضاع القائمة، وإنشاء أوضاع جديدة بديلة، وبأنها تمثل قطيعة مع الماضي أو الوضع القائم قبل الثورة، كما أنها تتسع في رقعتها جغرافيا وشعبيا، إضافة إلى ارتباطها بالدوافع والمطالب الداخلية التلقائية.

أما عن التعريف بثورة فبراير لعام 2011، فهي تعني الانتفاضة التي قام بها الشعب الليبي ضد نظام معمر القذافي في 17 فبراير 2011، ونتج عنها سقوط النظام الجماهيري وقطع الصلة به. وبقياسها بالمؤشرات السابقة الذكر، يلاحظ بأنها ثورة شاملة وجذرية لكل نواحي الحياة الاجتماعية والسياسية، وواسعة امتدت رقعتها لتشمل وتشارك فيها كافة المدن والمناطق في ليبيا.

3- المرحلة الانتقالية وبناء الدولة

يقصد بمفهوم المرحلة الانتقالية، الانتقال من مرحلة الفعل الثوري إلى عالم الدولة، وذلك بعدما تستكمل عملية بناء وترسيخ كافة مؤسسات الدولة السياسية والأمنية والاقتصادية، وتنتهي من وضع الأطر الدستورية والقانونية التي تنظم العلاقة السوية والمتوازنة فيما بين هذه المؤسسات وبعضها بعضا من جانب، وبينها مجتمعه وبين مواطني هذه الدولة والعالم الخارجي من جانب آخر (عبداللطيف 2013، 144). بينما يراها كل من اودنيل وشمببتر بأنها "المرحلة الفاصلة بين نظام سياسي وآخر، وفي أثناء عملية الانتقال أو في أعقابها يتم تدعيم النظام الجديد، وتنتهي هذه العملية في اللحظة التي يجري فيها اكتمال تأسيس النظام" (المراحل الانتقالية 2013، ص98).

تعرف المرحلة الانتقالية أيضا بأنها مرحلة مؤقتة بين لحظة نجاح الثورة وسقوط النظام السياسي السابق وبين بناء الدولة الجديدة، والذي يقصد به بناء النظام السياسي الجديد، وهي مرحلة يمكن تحديدها بلحظة سقوط النظام السابق؛ أما مرحلة الدولة فمن الصعوبة الإشارة إلى نقطة زمنية محددة تشكل نقطة التحول بين المرحلة الانتقالية ومرحلة الدولة، وذلك نظراً للتداخل بين المرحلتين، وهي مرحلة تتم عبر المؤسسات السياسية أي الأجهزة المختصة باتخاذ القرارات السيادية للدولة، وكذلك عبر آليات إدارة العلاقات الداخلية داخل الإطار الاجتماعي للنظام السياسي، وأيضا عبر الثقافة السياسية والخطاب السياسي المرافق للنخبة الحاكمة (التأصيل النظري للانتقال 2013).

وتعتبر الترتيبات السياسية الانتقالية-التي تتفق مع مفهوم المرحلة الانتقالية- النتيجة المرحلية لمفاوضات سياسية أو الانتقال من حالة الحرب إلى حالة السلام، فهي تشمل أحكاما بخصوص الحكومة المؤقتة أو الانتقالية

وحكومات الوحدة الوطنية والتدابير المؤقتة والمؤسسات والآليات الانتقالية، وتهدف إلى مساعدة بلد ما على اجتياز مرحلة انتقالية معينة (فولشر 2015).

يتضح مما سبق بان عبارة المرحلة الانتقالية تشير لمرحلة تمهيدية تسبق عملية بناء الدولة المستقرة أو الجديدة أو الدائمة، وان هذه المرحلة تدل على حدوث تغيير جوهري في بناء الدولة كالثورة أو الانقلاب أو الصراح المسلح أو الاحتلال، وبأنها تمهد الطريق للانتقال إلى الحالة الدائمة للدولة عبر بناء المؤسسات المستقر القائمة على الدستور الدائم.

3- الدستور والدستور المؤقت والاتفاق السياسي

درج بعض فقهاء القانون الدستوري على الاستناد إلى المعيار الشكلي في تعريف الدستور، فالمعيار الأساسي لديهم هو الاعتماد على وجود الوثيقة الدستورية، ويعرف الدستور وفقا لهذا المعيار بأنه "مجموعة القواعد والأحكام والنظم المكتوبة التي تحتويها الوثيقة الدستورية"؛ فالوثيقة الدستورية تتسم بالسمو وارتفاع قيمتها القانونية في مواجهة غيرها من التشريعات. إلى جانب هذا الاتجاه هناك آخر موضوعي يعول على جوهر ومضمون القواعد الدستورية في تعريف الدستور دون الاهتمام بالجانب الشكلي، فيعرف لأفريير القواعد الدستورية بأنها (القواعد التي تتناول طبيعة الدولة بكونها دولة موحدة أو تعاهديه، وشكل الحكومة وما إذا كانت ملكية أو جمهورية، والقواعد التي تحدد المبادئ الأساسية الخاصة بتكوين واختصاصات ونشاط السلطات العامة والعلاقات التي تربط بينها). وسعيا للتوفيق بين المعيارين عمل الدكتور ابوخرام على تعريف الدستور بأنه "مجموعة القواعد الصادرة عن مشروع دستوري والتي تنظم عمل السلطات العامة في الدولة وتتناول الحريات والحقوق الأساسية للمواطنين وكيفية وآليات حمايتها" (ابوخرام 2000، ص: 21-25-29).

الدساتير المؤقتة: تعرف بأنها صكوك تأسيسية تتمتع بالسمو القانوني لفترة معينة، ريثما يتم سن الدستور النهائي الموعود. وينصوي تحت هذا التعريف تشكيلة من الوثائق القانونية تختلف اختلافا جوهريا في تصميمها وعمليتها ومعدل نجاحها، مثل المواثيق الانتقالية، أو الدساتير المرحلية، أو الترتيبات الدستورية، أو الإعلانات المؤقتة، أو حتى الاتفاقات السياسية؛ وتعتبر الدساتير المؤقتة بمثابة جسر للانتقال من نظام دستوري إلى آخر، حيث توفر هيكلاً مؤسسياً مؤقتاً للحكم وإطاراً للتفاوض على الدستور النهائي (فولشر 2015، ص 28).

الدساتير المؤقتة واتفاقات السلام: تعرف اتفاقات السلام بأنها تمثل عقوداً بين أطراف متصارعة مصممة لإنهاء صراع عنيف، إما عن طريق وقف إطلاق النار أو عبر تصميم هياكل سياسية وقانونية جديدة، أو لتمهيد الطريق لعملية بناء الدستور. فرغم وجود بعض القواسم المشتركة مع الدساتير المؤقتة، نظراً لما قد تتضمنه من ترتيبات مؤقتة في أحكامها، فإن اتفاقات السلام لها طابع قانوني متنازع عليه أو غير مؤكد، وهي تختلف عن الدساتير المؤقتة لأنها لا تمهد بالضرورة الطريق لمتابعة عملية بناء الدستور، كما أن الدساتير المؤقتة تركز على المبادئ والقيم والمؤسسات والعمليات، وهي على عكس اتفاقات السلام تتضمن غالباً إجراءات لتعديل الدستور ومسائل تتعلق

بعمليات إعداده، فضلاً عن الأحكام التي تحدد النظام المؤسسي الانتقالي؛ وقد تتضمن معظم الدساتير المؤقتة أطراً زمنية ومواعيد نهائية بخصوص صياغة الدستور النهائي، وطرقاً بديلة للتعامل مع رفض بعض الأطراف المتفاوضة تقديم تنازلات أو مع الخلافات المستعصية، وجدولة الانتخابات طوال عملية بناء الدستور، بينما بالمقابل تكون لاتفاقات السلام جداول زمنية أقصر من الدساتير المؤقتة للسير في العملية الانتقالية، كما أنها تركز على مصالح ضيقة في الجهود الرامية إلى استرضاء أطراف عنيفة، إما عن طريق استمالتها أو عرض صفقات جذابة (فولشر 2015، ص ص 7-8-12).

إن نجاح الدستور المؤقت يكمن أساساً في قدرته على إنهاء صراع عنيف، وإن دوره يكمن في تقليص النزاع وتحفيز بعض الأطراف السياسية على إتباع القاعدة ومنح الأطراف وقتاً كافياً لتسوية خلافاتهم بطريقة تشاركية؛ وهذا الأمر يتقارب إلى حد كبير مع الاتفاق السياسي. كما أن الدساتير المؤقتة تشكل جسراً بين اتفاقات السلام والدساتير النهائية، وبأن اتفاقات السلام تحصل عادة قبل الدساتير المؤقتة، بل إنها قد تشكل دساتير مؤقتة بحكم الواقع، وأحياناً لا يتحقق أي اتفاق سلام، بل يجري الاتفاق على فترة انتقالية والصراع لا يزال محتتماً. ما يعني في النهاية أن كلتا الوثيقتين انتقالتين بطبيعتهما وتهدفان معاً إلى إنهاء الصراع وتشكيل عقد اجتماعي جديد بين الدولة والمجتمع (فولشر 2015، ص ص 7-8-14).

يلاحظ مما سبق ذكره بان العلاقة بين الدساتير المؤقتة واتفاقات السلام أيضاً المؤقتة، رغم الاختلاف في بعض المسائل، هي علاقة مقاربة في التعامل مع حالات النزاع وما بعده- كالنموذج الليبي مثلاً- فالاثنتين يكملنا بعضهما البعض في التعامل مع هذه الحالات، فالدستور المؤقت حينما يعجز عن معالجة إشكالات المرحلة الانتقالية المستجدة خاصة إذا ما تطور الأمر إلى نزاع أو صراع مسلح، أو حصول انسداد سياسي، فإن الأمر يتطلب التدخل عبر اتفاقيات سلام لمعالجة القصور في فقرات الدستور المؤقت بالإضافة أو التعديل لبعض نصوصه التي عجزت عن معالجة القضايا المطروحة الجديدة، ولكن بمجرد الوصول للاتفاق بين الأطراف المتنازعة فإن الأمر يحتاج إلى مشروعية الإلزام بينوده، وهنا يتطلب إدخال وثيقة الاتفاق في الدستور المؤقت حتى تضاف عليها الشرعية والقانونية.

المحور الثاني: التنظيم الدستوري ما بعد ثورة فبراير 2011

شهدت فترة النظام السابق للدولة الليبية افتقاراً للمرجعية الدستورية والقانونية والمؤسساتية المستقرة والواضحة، رغم اعتماده على أربعة قواعد عامة تحكم عمل الدولة (إعلان قيام سلطة الشعب لعام 1977، الكتاب الأخضر بفضوله الثلاثة الصادر في نهاية السبعينيات، الوثيقة الخضراء الكبرى لحقوق الإنسان لعام 1988، وثيقة الشرعية الثورية لعام 1996)، فمعمر القذافي (بمناوبة رئيس الدولة) كان المفسر لكل الوثائق الدستورية، وحصّن توجيهاته بشرعية ثورية ملزمة التطبيق، وحتى عندما بدأ العمل على إعداد مشروع دستور في نهاية حكمه، عمل ألقذافي على التدخل في نصوصه حتى أفرغه من محتواه بإدخاله لمفاهيم سلطة الشعب، لتتحول الوثيقة إلى مسمى

مرجعية النظام الجماهيري، أعطت للقذافي حصانة ورمزية خارج إطار القانون، وبالتالي جمد العمل بها نتيجة لتراجع القذافي عن اعتمادها؛ لتقوم بعد ذلك ثورة فبراير 2011.

بمجرد انطلاق ثورة فبراير عام 2011، بدأ العمل على إنشاء أول المؤسسات الانتقالية وهي المجلس الوطني الانتقالي باعتباره أعلى سلطة في الدولة، الذي منح صلاحيات واسعة تم تأطيرها في الإعلان الدستوري الصادر في 3 أغسطس 2011، الذي يمثل خارطة الطريق للمرحلة التمهيدية التي تؤسس لبناء الدولة وإقامة الدستور الدائم ما بعد الثورة، من خلال إعادة تنظيم الدولة ومؤسساتها وبناء شرعيتها؛ فعمل المجلس الانتقالي على اختيار سلطة تنفيذية انتقالية، إضافة إلى إعادة تنظيمه للمؤسسات العامة القائمة -بعد أن ألغى النظام الجماهيري- وقيامه بإصدار وتعديل العديد من التشريعات المعنية بالقطاع الحكومي وهياكله وأيضا بالنظام المحلي، كذلك قام بتنظيم العمل السياسي بصدوره للعديد من القوانين، منها قانون الأحزاب السياسية، وقانون الانتخابات البرلمانية وقانون انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور.. الخ.

استمرت فترة المجلس الانتقالي في الحكم إلى يوليو 2012 رغم ظهور عدة متغيرات ومستجدات سياسية أثرت في خارطة الطريق بإجراء ثلاثة تعديلات في الإعلان الدستوري كانت لها انعكاسات على المرحلة الانتقالية المقبلة. لتأتي بعد ذلك فترة المرحلة الانتقالية الثانية بانتخابات المؤتمر الوطني العام المؤقت الذي أكمل مسيرة الإصلاحات المؤسساتية، ولكنه بسبب ضغوطات القوى السياسية والعسكرية والخارجية وتعثر الترتيبات الدستورية المقررة بحسب الجداول الزمنية، وقصورها في تنفيذ الاستحقاقات الدستورية لإنهاء المرحلة الانتقالية، تطلب الأمر إعادة النظر في المادة 30 من الإعلان الدستوري المعنية بالعملية السياسية الانتقالية، عبر إجراء التعديل الدستوري السابع (وثيقة فبراير 2014)، الذي ضعت من خلاله خارطة طريق جديدة تنشأ لمرحلة انتقالية ثالثة، تنهي ولاية المؤتمر الوطني بانتخاب جسم تشريعي جديد ورئيسا للجمهورية وحكومة مؤقتة، مع فترات ومدد جديد ينتقل من خلالها للمؤسسات الدائمة في إطار الدستور الدائم.

وهنا يلاحظ أن شكل النظام السياسي بحسب التعديل الدستوري السابع قد اختلف من النظام البرلماني قبل التعديل إلى النظام شبه الرئاسي بعد التعديل، وهذا يعد تغيرا جوهريا في الإعلان الدستوري والترتيبات السياسية الانتقالية.

بناء على هذه الخارطة تم انتخاب مجلس النواب في يونيو 2014؛ ولكن بمجرد انعقاد أولى جلساته في مدينة طبرق بدأت الطعون الدستورية تستهدف مشروعية الاستلام والتسليم. فتحول الأمر للدائرة الدستورية بالمحكمة العليا، التي أصدرت حكما يقضي بعدم دستورية انتخابات مجلس النواب، الذي استفاد منه المؤتمر الوطني العام لكي يعود للمشهد السياسي، مقابل رفض البرلمان المنتخب بعده لهذا الحكم. كما شهدت هذه الفترة بسبب حدة الانقسام والصراع بين القوى المحلية، الدعوة لتجميد الإعلان الدستوري وإلغاء الأقسام المنبثقة عنه وتسليم السلطة

للجهاز القضائي الأعلى بشكل مؤقت، ما يعني الوصول لمرحلة من الانسداد في العملية السياسية والعجز في المسار الدستوري المنظم لها.

وفي ظل هذا الصراع والانقسام بين القوى والأجسام السياسية، تدخلت الأمم المتحدة كطرف وسيط للحوار بين الأطراف المتصارعة والاتفاق على حلول مرضية عبر مشروعها المتمثل في بناء السلام وعبر بعثتها الخاصة بليبيا (التي جددت ولايتها أكثر من مرة)، في محاولة منها لدعم الجهود الليبية في عملية التحول الديمقراطي؛ فأشرفت بذلك على جولات الحوار السياسي بين الفرقاء الليبيين إلى أن توصلت بعد أكثر من سنة إلى صيغة توافقية تحت مسمى وثيقة الاتفاق السياسي، تم التوقيع عليها في الصخيرات بالمغرب في ديسمبر 2015، باعتبارها قاعدة دستورية جديدة غيرت من طبيعة المرحلة الانتقالية والمؤسسات السياسية القائمة عليها، خاصة وأنها تضمنت نصا بإدراجها في الإعلان الدستوري؛ فأنتجت مجلسين (مجلس النواب ومجلس الدولة)، إلى جانب مجلس رئاسي اخذ بصلاحيات رئيس الدولة، وحكومة وفاق وطني تختار من قبله.

يلاحظ من خلال دراسة الاتفاق السياسي، أنه يعكس مطالب أطراف الصراع فقط، دون اتساعه ليضم جميع القوى المحلية والسياسية المختلفة، كما انه غير من بعض النصوص التي تضمنتها وثيقة فبراير لعام 2015 (التعديل الدستوري السابع)؛ فالجديد في الاتفاق هو إضافة مجلس استشاري ومجلس رئاسي بعدد تسعة أعضاء تكون له صلاحيات رئيس الدولة إضافة إلى حكومة الوفاق الوطني، كما مدد من فترة ولاية هذه الأجسام السياسية بإعطائها مشروعية جديدة، إضافة إلى انه مهد الطريق لمرحلة انتقالية جديدة تعتبر الرابعة منذ 2011.

وبمجرد تنفيذ بنود الاتفاق السياسي المتعلقة بالترتيبات السياسية الانتقالية، بدأت تظهر العقبات والإشكالات في اعتماد الأجسام السياسية المنبثقة عنه، وأيضا في تضمين الاتفاق السياسي في الإعلان الدستوري، وفي تحديد من هي الجهة التشريعية المنوطة بهذا الفعل، إضافة إلى توحيد المؤسسات السيادية في سلطة واحدة -التي ظلت منقسمة حتى بعد تشكيل السلطة التنفيذية الجديدة- والتي أسفرت في النهاية هذه العقبات إلى تجدد الصراع بين الأطراف المحلية، رغم المحاولات الأمامية للعودة مرة أخرى لجولات الحوار سعيا لتوحيد المؤسسات ودعم السلام وإيجاد صيغ توافقية تجتمع حولها أطراف النزاع.

فبعد تجدد الصراع المسلح والسياسي في ابريل 2019 الذي تتقارب أسبابه مع الصراع المسلح في عام 2014، من حيث القصور في الاتفاق السياسي والانسداد السياسي الذي شهدته العملية السياسية وسوء إدارة المرحلة الانتقالية التي تعطلت دون وجود بوادر للحل؛ تدخلت الأمم المتحدة مرة أخرى بدعم من القوى الدولية لترعى مسارات الحوار من جديد بين أطراف الصراع عام 2020، وفق عدة مسارات كان أهمها المسار الدستوري السياسي، الذي ركز على ضرورة مراجعة الاتفاق السياسي (القاعدة الدستورية)، بتعديله وإعادة النظر في ترتيبات المرحلة الانتقالية وفق صياغة مفاهيم جديدة وجداول زمنية، ومراجعة للنصوص التي تتطلب توافقا بين المجلسين (النواب والدولة)، وإصلاح للمؤسسات السياسية القائمة، والتركيز على الإجراءات والتشريعات التي تتطلبها هذه المرحلة؛

لنتج مخرجات الحوار في النهاية مبادرة مؤتمر برلين في يناير 2020، التي اعتبرت بمثابة مرجعية للصيغة النهائية التوافقية التي تضمنتها مخرجات ملتقى الحوار السياسي في تونس بتاريخ نوفمبر 2020 تحت مسمى (خارطة الطريق للمرحلة التمهيدية للحل الشامل).

وتهدف خارطة الطريق التي حددت فترتها كحد أقصى ثمانية عشر شهرا، إلى تعزيز الشرعية السياسية عبر انتخابات برلمانية ورئاسية على أساس دستوري بتاريخ 24 ديسمبر 2021، على أن يتم تضمين مخرجات ملتقى الحوار السياسي الليبي مجتمعا في الاتفاق السياسي الموقع سنة 2015 والمتضمن دستوريا. بعد الانتهاء من وضع خارطة الطريق بدأ العمل على تنفيذ مخرجاتها بانتخاب السلطة التنفيذية تحت إشراف الأمم المتحدة في فبراير 2021، المكونة من مجلس رئاسي وحكومة وحدة وطنية.

وبالتوافق مع مسارات خارطة الطريق المحددة في اتفاقي برلين وتونس، بدأ العمل على المسار السياسي المعني بالمناصب السيادية في المغرب، والمسار العسكري في جنيف لتوحيد المؤسسة العسكرية، والمسار الدستوري في مصر لمعالجة صيغة مشروع الدستور الليبي؛ حيث اتفقت اللجنة الدستورية المشكلة من مجلسي النواب والدولة، المعنية بهذا المسار الأخير على إجراء الاستفتاء على مشروع الدستور، مع اعتماد آلية التصويت عليه في الأقاليم الثلاثة (طرابلس، برقة، فزان) شرط بلوغه 1+50، بناءً على قانون مجلس النواب المنظم لعملية الاستفتاء رقم 6 لسنة 2018 وتعديله (بقانون رقم 1 لسنة 2019). ولضمان عدم عرقلة هذا الاتفاق وتحسين ما سيصدر عنه من قوانين جديدة، قررت اللجنة غلق باب الطعون أمام ما سيصدر عنها من القوانين المنظمة للاستفتاء، وغلق الطعون أيضا على مشروع الدستور والتعديل العاشر للإعلان الدستوري، وفي حالة تعذر الاستفتاء عليه يعتمد كقاعدة دستورية للانتخابات المقبلة بالاتفاق بين المجلسين، رغم أن هذه القاعدة قد تم وضع مسودة لها من قبل ملتقى الحوار السياسي، وتم إحالتها للمجلسين للنظر فيها.

كما شهدت هذه المرحلة الانتقالية الثالثة (فترة البرلمان المؤقت) تطورا في مجال صياغة الدستور، فبعد تشكيل الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور باستثناء بعض الأقليات العرقية (كالمازيغ والتبو والطوارق) التي قاطعت بعضها انتخابات الهيئة وبعضها الآخر جلساتها، بدأت الهيئة في أعمالها بتاريخ أبريل 2014 وفق لجان متخصصة، قدمت من خلالها الهيئة مجموعة من التصورات كانت خلاصتها الأولى في ديسمبر 2014 (وضعت إطارًا أوليًا لشكل الدولة ونظام الحكم والسلطة القضائية والهيئات الدستورية المستقلة والجيش والشرطة والحقوق والحريات والتدابير الانتقالية والحكم المحلي والنظام المالي والثروات الطبيعية)؛ لتنتقل بعدها الهيئة وتقدم مشروعًا متكاملًا للدستور الليبي الجديد "المسودة الأولى للدستور" بتاريخ 6 أكتوبر 2015، متضمنا (210) مادة، تم الاعتراض عليها، بعد عرضها على الجهات القانونية والسياسية والرأي العام، لتعاد من جديد للتداول والمناقشة من قبل الهيئة التأسيسية، وتخرج في صورة مسودة ثانية معدلة في 3 فبراير 2016 (تضمنت 13 باب، و 220 مادة) من قبل لجنة العمل (المشكلة من الهيئة التأسيسية، والخاصة بصياغة مسودة الدستور)، التي أحالتها إلى الهيئة

التأسيسية لإبداء الرأي حولها والتصويت عليها - وهو ما تم فعلا- بالرغم من الإشكاليات القانونية حول عملية التصويت التي تمت، لتنتقل المسودة بعدها وتطرح من جديد في شكل مشروع دستور منقح، يسلم إلى مجلس النواب في ابريل 2016 للنظر فيه وإحالته للاستفتاء الشعبي؛ ليكون هذا الإجراء هو الأخير في العملية الدستورية التي تنتهي بصدر الدستور الدائم، خاصة وان مجلس النواب اصدر قانونا (رقم 6 لسنة 2018) للاستفتاء على الدستور.

وتضمن مشروع الدستور جانبين مهمين في مسار الانتقال للدولة المستقرة والدائمة: الأول متعلق برسم ملامح الدولة الليبية وشكلها، حيث أشار للشكل الجمهوري للدولة الليبية، وفق هوية عربية إسلامية، ونظام سياسي مختلط بثلاثة عواصم، ومجلس تشريعي بغرفتين، وسلطة تنفيذية مكونة من رئيس منتخب شعبيا ومجلس وزراء يدعمه، وسلطة قضائية تراتبيه، مع محكمة دستورية، إضافة إلى نظام حكم محلي لا مركزي واسع الصلاحيات، وحرية وحقوق واسعة خاصة في المجال السياسي والمدني؛ كما جاءت مسودة الدستور أيضا بخطة شاملة للتدابير الانتقالية من عدالة انتقالية ومصالحة وطنية وإصلاح للمؤسسات العامة وترتيبات أمنية.

يلاحظ من خلال تتبع المسار الدستوري في مرحلة ما بعد 2011، أن طول المرحلة الانتقالية وتعدد التعديلات الدستورية وتعثر مشروع الدستور وبناء الدولة في هذه المرحلة، يرجع للازمات والصراعات السياسية والعسكرية، وافتقار الدولة والمجتمع للتنظيم والتجربة السياسية والدستورية، وان المراحل الانتقالية عانت من تخبط السلطات العليا وتداخل صلاحياتها والخضوع للضغوطات المحلية والانقسام السياسي والمؤسسي، كما أن خارطة الطريق التي رسمها الإعلان الدستوري واجهت مستجدات جعلت من مواده عاجزة عن حل إشكاليات وتحديات المرحلة الانتقالية، وأصبح هناك تجاوزا واختراقا لبنوده وللمدد المطروحة فيه، مما أدى لكثرت التعديلات التي انعكست على سموه والزاميته بين الأطراف الليبية؛ كما شهدت الدولة صراعا على الشرعيات ما بعد 2014.

المحور الثالث: معوقات وتحديات المسار الدستوري والمؤسسي في ليبيا

رغم مرور عشرة سنوات على صدور الإعلان الدستوري المؤقت إلا أن الدولة لازالت تعاني من صعوبات وعراقيل في تحقيق الاستقرار والانتقال من حالة الثورة إلى حالة الدولة والوصول بها إلى الاستقرار والدستور الدائم، ما يعني أن حالة المرحلة الانتقالية لازالت مستمرة ولم يتم تجاوزها إلى الحالة الدائمة.

- أولا: معوقات البناء التشريعي والمؤسسي للسلطات المؤقتة

منذ بداية إنشاء المؤسسات الانتقالية أثناء ثورة 2011 وما بعدها، واجهت هذه المؤسسات تحدي إدارة الخلافات السياسية وعدم تمكنها من إدماج مختلف القوى المحلية في العملية السياسية أو القيام بذلك بطريقة خاطئة أو بسبب تنازع الشرعيات بين هذه المؤسسات، مما أدى إلى الصراع بين التيارات السياسية والجماعات المحلية المدنية والقبلية والجهوية، والذي تقاوم بسبب الأخطاء والتحركات والقرارات الخاطئة التي لم يكن عليها أي رقيب،

فأنتجت وضعاً متشابكاً ومعقداً ومقلقا ناتج عن غياب واضح لمظاهر الدولة وأسس شرعيتها ومؤسساتها المبنية على أسس وطنية (عقيل 2015).

فكان نتيجة لضعف السلطات الانتقالية ومهادنتها وخضوعها للقوى المحلية التي مارست الضغط تارة والتهديد تارة أخرى، أن كانت قراراتها وسياساتها متأثرة ومعبرة في أحيان كثيرة عن هذه القوى، منها مثلاً تراجع المجلس الانتقالي عن منع قيام الأحزاب على أساس جهوي أو ديني في قانون الأحزاب الصادر في إبريل 2012 تحت ضغط القوى الإسلامية والجهوية، وخضوعه أيضاً لضغوط التيار الجهوي والقبلي عند تشكيل الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور، فقرر أن يكون التعديل الدستوري بالانتخاب بدلاً من التعيين بهدف تمثيل الأقاليم الثلاثة في ليبيا تجنباً لمقاطعة الإقليم الشرقي لها. أيضاً الأمر انطبق على المؤتمر الوطني العام الذي جاء بعد المجلس الانتقالي، وبدأ مسيرته الانتقالية بصراع القوى السياسية بداخله من أحزاب وتيارات إسلامية وجهوية، أثرت على مخرجاته وإدارته للعملية الانتقالية (حنفي 2015، ص 183-184). ففترة المؤتمر الوطني العام عانت المؤسسات الانتقالية فيها الضعف وعدم الاستقرار المؤسسي، والتداخل في الصلاحيات بين المؤسسات القائمة، وهو ما اتضح في بعض المؤشرات، كتغيير رئيس المؤتمر مرتين من محمد المقرئ إلى نوري أبو سهمين، الذي شهدت فترة عمله تعزيزاً لسلطاته مقابل السلطة التنفيذية، إضافة إلى التغيير المستمر لرئاسة الوزراء بسبب الصراع السياسي والمسلح (من رئيس الحكومة مصطفى أبو شاقور إلى علي زيدان ثم أحمد معيتيق ثم عبد الله الثني) خلال فترة المؤتمر، وهو ما انعكس على تسارع معدل تغيير الوزراء والمسؤولين التنفيذيين، والتأثير على فاعلية المؤسسات، وتباعد المواقف السياسية في شأن مستقبل الدولة (عمر، قلق في المؤتمر الوطني، 2014).

أيضاً هذه الإشكالات انتقلت إلى البرلمان الليبي المنتخب عام 2014 (بموجب التعديل الدستوري السابع الذي أضاف الوثيقة الدستورية الثانية الصادرة من لجنة فبراير)، حيث شهدت فترته إنتاج مشروعين سياسيين متباينين يتنازعان حول من يمتلك الشرعية في الداخل والخارج بين البرلمان والمؤتمر الوطني الذي استقاد من حكم المحكمة العليا ليعود إلى سابق عمله باعتباره صاحب الشرعية بموجب حكم الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا في 6 نوفمبر 2014 القاضي بعدم شرعية مجلس النواب في طبرق (الشيخ، ص 17)؛ إلى جانب هذه الواقعة شهدت أعمال السلطة التشريعية طعناً في المحكمة العليا في عملية اختيار رئيس الوزراء أحمد معيتيق بدعوى عدم حصوله على النصاب القانوني (113 صوتاً من أصل 120 صوتاً)، إضافة إلى الطعن المقدم للدائرة الدستورية من قبل 13 عضواً من المؤتمر الوطني في قراره بتنصيب معيتيق الذي قبلت به المحكمة وأقرت عدم دستورية هذا الإجراء، وهو ما يعد سابقة برلمانية حيث تعرض أعمال السلطة التشريعية على القضاء الدستوري والإداري كبدل عن مناقشتها داخل أطر المؤسسة التشريعية وفق القواعد القانونية التي تحكم النظام الداخلي (عمر، ليبيا أزمة مايو، 2014، ص 21)، وهذا يعد مخالفاً لمبدأ الفصل بين السلطات، لتتسع بذلك دائرة الأزمة بتدخل الجانب القانوني - الدستوري مع السياسي، بعدما كانت الأزمة سياسية.

استمرت هذا النزاع والانقسام بين السلطات حتى بعد تنفيذ الاتفاق السياسي لعام 2015 (تم تضمين الوثيقة الدستورية الثانية بموجب التعديل الدستوري الحادي عشر لسنة 2018) واختيار المجلس الرئاسي وحكومة الوفاق الوطني، والذي تطور إلى حد الصراع المسلح بسبب مخرجات الوثيقة الدستورية الثانية؛ لتعود الأمم المتحدة والأطراف السياسية المتنازعة للمفاوضات مرة أخرى وتنتج لنا وثيقة دستورية ثالثة (خارطة الطريق للمرحلة التمهيدية للحل الشامل)، واجهت بدورها العديد من الإشكالات من حيث عدم تضمينها في الإعلان الدستوري، أو في تجاوز المدد المقررة في الاتفاق من قبل الأجسام المنبثقة منها، أو فيما يخص استحداث أجسام سيادية غير منتخبة لها دور جوهري في التأثير في المرحلة الانتقالية القادمة.

- ثانيا: إشكالية الإعلان الدستوري والوثائق الدستورية الملحقه

إن إشكالية الإعلان الدستوري وإخفاق الترتيبات الدستورية تبرز في المنازعات المتعلقة بمساراته، واللبس والغموض الذي طال نصوصه من حيث التفسير والتأويل لمسارات تطبيقه والثغرات التي أطلتها، ما اثر في عملية بناء الدولة والدستور، إضافة لطول الفترة الانتقالية، والتداخل بين القانون والسياسة، وعدم قدرة المؤسسات الانتقالية على فرض الاتفاقات والوثائق الدستورية، وعدم استعداد الأطراف المحلية للتسوية.

أثبتت التجربة الانتقالية قصور الإعلان الدستوري في تغطية أوجه المراحل الانتقالية، فكانت التعديلات الدستورية تكشف الخصائص الأساسية للإعلان الدستوري في ظلّ التغييرات التي طرأت عليه، وتوضح الأبعاد الداخلية في بنيته بوصفه نصًا دستوريًا، وخصوصًا ما يتعلق بتماسكه وقدرته على التكيف مع تغييرات البيئة السياسية. فحصول التعديلات الثلاثة الأولى في عهد المجلس الانتقالي مثلا تعدّ تخليًا عن جوهر خطة الانتقال الدستوري، وإلغاء الوظيفة الأساسية للمؤتمر وتقليصها لتقتصر فقط على وضع الضوابط والمعايير اللازمة لانتخاب أعضاء لجنة الدستور وصوغ قانون انتخابها، وإعلان نشره بسرعة دون انتظار توثيقه في الوثائق الرسمية، فهي جاءت بسبب المخاوف من توسع صلاحيات السلطة السياسية التي تدير مرحلة ما بعد المجلس الانتقالي، ومن ثم كان الهدف منها التقليص من صلاحياتها التشريعية القادمة في الإشراف على مراحل بناء الدولة (عمر، الأزمة الدستورية، 2015، ص ص 24: 29).

وقد تكرر هذا الأمر في فترة المؤتمر الوطني الذي أجرى عدة تعديلات مقاربة (مثل تعديلات: أغسطس، وسبتمبر من عام 2012، وتعديلات فبراير، ومارس من عام 2014)، حيث شهد آخرها (التعديل السابع) تعديلا جوهريا في الإعلان الدستوري ومسار المرحلة الانتقالية وحدث إشكالية في إجراءات التصويت عليه بحسب اللائحة الداخلية، وهو تعديل يتماثل في أهميته مع التعديل الثالث الذي سحب صلاحيات اختيار الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور من المؤتمر الوطني وجعلها بالانتخاب. فالتعديل السابع أنتج مرحلة انتقالية جديدة أثرت في مسار بناء الدولة وتمديد المراحل الانتقالية، خاصة وأنها تعرضت لازمة دستورية متمثلة في إجراءات التسليم والاستلام بين المجلسين، ودخول المحكمة العليا -الدائرة الدستورية- وإصدارها لأحكام تبطل إجراءات انتخاب البرلمان، ليعقبها

صدر حكم آخر من محكمة ابتدائية بمدينة البيضاء تبطل حكم المحكمة العليا، لتبين الحصيلة النهائية التعقيد الدستوري والقانوني وتأثيره على مسار بناء الدولة.

هذه التعديلات الدستورية أسهمت في وضع تعقيدات أدت إلى إطالة المرحلة الانتقالية؛ إذ اتجهت لإعادة صوغ وظائف المؤسسات الانتقالية، بطريقة غيرت وظائفها ومهامها، ما أدى إلى وجود حالة من السلطات المجزأة. ولعل الاتجاه العام للتعديلات التي أجراها المجلس الانتقالي سار نحو احتواء المؤتمر الوطني وإبعاده عن عملية إعداد مشروع الدستور، كما أدت التعديلات إلى حدوث انتقال للأزمة السياسية؛ إذ انتقلت من الحوار الوطني وطرح المبادرات إلى الصراع المسلح وانقسام المؤسسات (عمر، الأزمة الدستورية، 2015، ص 30-35).

أيضا جاءت تعديلات المجلس الوطني ومن بعده المؤتمر والوطني على فترات متقاربة (بدأت التعديلات من تاريخ 13 مارس، 10 يونيو، 5 يوليو، 1 سبتمبر من عام 2012، وأيضا في 11 إبريل 2013، ثم 5 فبراير، 11 مارس 2014)؛ وبهذا التتابع للتعديلات الدستورية التي سعت إلى تفكيك السلطات الانتقالية باستثناء التعديل الخاص بالعزل السياسي، نجده يعكس اتساع مرونة الإعلان الدستوري واختلال مرجعيته كحجة قانونية (عمر، السياقات الدستورية، 2014).

بالتالي يتضح أن الإعلان الدستوري واجه عدة تحديات ومعوقات في مسالة تنفيذ مسار المرحلة الانتقالية والتعامل مع مستجداتها: منها في شكل الدولة وهيكلها ومؤسساتها، وعلاقته بالإدارة المحلية، والالتزام بالبنود والمدد الزمنية المقررة في الإعلان الدستوري من قبل المؤسسات القائمة؛ ما أوقعها أي المرحلة الانتقالية في إشكالية المشروعية بتجاوزها لنصوصه والقيام بالتعديلات الدستورية للتمديد لنفسها أو لأخذ صلاحيات جديدة، ما أدى لفقدان الإعلان الدستوري سموه؛ هذا إلى جانب تعدد الوثائق الدستورية المضافة للإعلان الدستوري والتي أنشئت بسبب اتفاقيات تسوية سياسية مثل وثيقة فبراير ووثيقة الاتفاق السياسي ووثيقة تونس لملتقى الحوار السياسي. هذه الوثائق تعبر عن حالة العجز والقصور التي طالت مواد الإعلان الدستوري في التعامل مع المستجدات التي شهدتها المرحلة الانتقالية، ولتضيف تعقيدات دستورية جديدة على الإعلان الدستوري ومسالة بناء الدولة، ما يعني التمديد للمراحل الانتقالية وحصول عدم استقرار سياسي ومؤسسي وأزمة في المشروعية بين المؤسسات بسبب صدور حكم قضائي يطعن في إجراءات نقل السلطة بين الأقسام التشريعية التي انقسمت ما بعد انتخاب مجلس النواب عام 2014، وأدت لتجاهل هذه الأحكام وعدم الالتزام بها.

كما واجه الإعلان الدستوري والتشريعات المنبثقة منه الكثير من الضغوطات السياسية من القوى المحلية، فقد اتَّجه المؤتمر إلى سنّ تشريعات تحت ضغوط سياسية أيديولوجية، منها الاعتراض على مصدر القانون داخل الإعلان الدستوري، باعتبار الشريعة الإسلامية مصدر وحيد للقانون، ومسألة الشعب مصدر السلطات وليس شرع الله، وهنا كان لبعض التيارات السياسية دورا في هذا الاعتراض والتأكيد عليه في اغلب القوانين الصادرة في عهد المجلس الانتقالي والمؤتمر الوطني العام (حلقة نقاش 2012، ص ص 26-27)؛ التي هيأة لها كل الظروف للسيطرة على

الحياة السياسية بدءًا من التدخل في تعديل مسودة الإعلان الدستوري وقانون الانتخاب، حيث تم إدراج النظام الانتخابي المتوازي، وأيضًا قانون الأحزاب من خلال التأثير في المسودة الأولى التي تمنع إقامة الأحزاب على أساس ديني فصار التعديل بالغاءها، كما كان لهم الدور في دوائر الشأن الديني كالأوقاف ودائرة الإفتاء، حيث منح المفتي الحصانة، بموجب المادة 9 من قانون 15 لسنة 2012 التي نصت على "عدم جواز رفع الدعوى الجنائية ضد المفتي إلا بعد الحصول على إذن بذلك من المجلس الوطني أو من يحل محله (الخمليشي 2013، ص ص 579:582).

ثالثًا: إشكالية الوثيقة الدستورية للاتفاق السياسي لعام 2015

عند التمعن في المبادرات السلمية المطروحة وأبرزها مسودات الاتفاق السياسي الليبي المتداولة بين الوسيط الدولي والأطراف المتنازعة، فإنه لا نجد تويب أو تضمين - لا في الديباجة أو في الجزء المتعلقة بالمبادئ الحاكمة - أو حتى إشارة لتعريفات/مفاتيح واضحة ومحددة لمصطلحات خلافية مبهمة، أفضت لتوسيع الهوة بين الأطراف، مما كرس حالة تنعت في الأدبيات ذات الصلة بالتنازع المفاهيمي، ومن هذه المصطلحات على سبيل المثال لا الحصر (مبادئ وأهداف ثورة 17 فبراير، الشرعية، الثوار، الأحزاب، المليشيات، الإرهاب، التطرف، الديمقراطية... الخ.)، فغياب التعريفات الإجرائية في الاتفاق يجعل صياغة المفاهيم عرضة للتأويل، مما يسهم إلى حد كبير في تعثر الجهود وعدم التوصل إلى اتفاق نهائي (الطرش، 2015).

ويمكن توضيح أهم إشكالات الوثيقة الدستورية الثانية (الاتفاق السياسي بالصخيرات) في النقاط التالية:

أ- جاءت وثيقة الاتفاق معتبرة مجلس النواب والمؤتمر الوطني السلطة السيادية في المرحلة الانتقالية، وهذا انطوى على مخاطر هددت استقرار المسار الانتقالي، خاصة وأنهما دخلا في صراع لفترة طويلة نسيبًا، يصعب معه وجود تجانس في العمل المشترك، إضافة إلى ظهور انقسامات في الجهتين التشريعتين، بحيث يصعب اعتبار أي منها مؤسسة مستقرة، فهناك نواب مقاطعين وآخرين خرجوا بمبادرة الحوار الليبي الليبي، ونفس الأمر انطبق على أعضاء المؤتمر والوطني (عمر 2015، ليبيا أمام نقطة)، وهذا ما اتضح فعليًا بعد تنفيذ الاتفاق السياسي.

ب- في ظل الاستعجال على توقيع الاتفاق، لم يتم تعديل المادة (17) التي تنظم اجتماع اللجنة المشتركة من مجلس النواب والمقاطعين المقرر عقده في 17 سبتمبر 2015، وكذلك تعديل النص الخاص بانتهاء الهيئة التأسيسية من أعمالها في 24 مارس 2016؛ ما يشير إلى أن تدقيق الاتفاق اقتصر على المواد المتعلقة بمجلس رئاسة الوزراء، وإلى تزايد الضغوط على أطراف الحوار لأجل التوقيع (عمر 2015، ليبيا أمام نقطة)، متجاهلاً بذلك البناء الدستوري والالتزام بالمدد الزمنية المقررة في الاتفاق السياسي.

ج- إشكالية التشريع في المصادقة على الحكومة التوافقية: تم تمرير حكومة الوفاق ببيان موقع من 100 عضو من أعضاء مجلس النواب، وليس عبر جلسة يتم فيها التصويت. صحيح أن هؤلاء يمثلون أغلبية في

المجلس كفيلة بمنح الثقة للحكومة، لكنهم لم يصوتوا في جلسة رسمية، ما يجعل بيانهم أقرب إلى التشريع السياسي للحكومة منه إلى قرار قانوني، تترتب عليه مقتضيات منح الثقة، هذا البيان السياسي جرى تعزيزه بمباركة من لجنة الحوار السياسي واعتراف دولي وإقليمي (ارتيمة 2016). بينما لم يتم تضمين الاتفاق السياسي في الإعلان الدستوري إلا بعد قرابة الثلاثة سنوات وفق التعديل الحادي عشر بتاريخ 26 نوفمبر 2018، والذي اعتبر انتقائيا بتجاوزه وتعديله لبعض فقرات الاتفاق السياسي دون حصول توافق مع مجلس الدولة الاستشاري.

د- فرض سياسة الأمر الواقع في تطبيق أحكام الاتفاق السياسي، من خلال فرض المؤسسات المنصوص عليها في أحكام الاتفاق السياسي الليبي على السلطات الموجودة في المنطقة الغربية وكذلك في المنطقة الشرقية على السواء، بل واعتبار هذه السلطات سلطات موازية غير شرعية وفق قرار مجلس الأمن رقم 2259، رغم عدم توقيع الاتفاق واعتماده نهائيا من كل الأطراف، بل وعدم إقرار التعديل الدستوري المطلوب لدخوله حيز النفاذ، بسبب التواريخ والمدد المضغوطة وغير المدروسة في الاتفاق، فقد تم القفز على العديد من مراحل تنفيذه، بل إن بعض هذه المراحل انتهت مدتها الزمنية وانقضت منذ وقت طويل دون تنفيذها، رغم أنها ذات صلة بمسائل جوهرية متعلقة بالحالة الليبية عامة والاتفاق السياسي خاصة، ومع ذلك نجد أن المجتمع الدولي يسعى بكل الوسائل والطرق نحو تنفيذ أحكام الاتفاق وجعله أمرا واقعا دون أي محاولة لمعالجة القصور الحاصل فيه (كنيدر، 2016).

- رابعا: إشكالية الوثيقة الدستورية الثالثة لسنة 2020 (خارطة الطريق للمرحلة التمهيدية للحل الشامل) واجهت الوثيقة الثالثة للاتفاق السياسي العديد من الإشكالات فيما يخص إدارة المرحلة الانتقالية وتحقيق بناء الدولة، فبعد انتخاب كل من المجلس الرئاسي ورئيس الحكومة من قبل ملتقى الحوار التابع لبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، وبناء على محاصصة سياسية وجهوية وقبلية، يتبين أن دور كل من مجلس النواب والدولة قد تم إقصائهما من اختيار الحكومة، وترك لمجلس النواب فقط منح الثقة، وهذا الأمر يجعلنا أمام مجلس سيادي آخر (ملتقى الحوار السياسي)، خاصة وأنه منح صلاحيات جوهرية تمس بالسيادة الوطنية بتدخله في اختيار الحكومة، بل إن الوثيقة أعطت للملتقى صلاحيات سيادية تحدد مستقبل المرحلة الانتقالية المقبلة بنصه في المادة الرابعة الفقرة أ/3 بان "يعود لملتقى الحوار السياسي الليبي البث في انجاز الاستحقاق الدستوري، والتشريعات الضرورية لانجاز الانتخابات في حال انقضت المهلة المحددة في الفقرة الأولى من هذه المادة دون تحقيق النتيجة المطلوبة"، وهذا ما حصل فعلا عندما تم تجاوز المدة الزمنية المقررة في هذه الوثيقة لانجاز الاستحقاق الدستوري خلال ستين يوما من قبل المجلسين، ليتحول انجاز هذا الاستحقاق لملتقى الحوار السياسي (بتشكيله للجنة قانونية معنية بإعداد الوثيقة الدستورية للمرحلة الانتقالية) الغير منتخب من الشعب أو من احد مؤسساته السيادية. وهذا

الأمر يعد انقاصا في السيادة، عندما منحت البعثة الأممية حق اختيار أعضاء الملتقى، وأيضا حق دعوة ملتقى الحوار للاجتماع، وهي التي تقوم بتسيير ودعم اجتماعاته.

كما هناك إشكالية أخرى واجهت هذه الوثيقة، وهي عدم تضمين خارطة الطريق في الاتفاق السياسي والإعلان الدستوري باعتبارها بحسب الوثيقة (اتفاقا مضافا للاتفاق السياسي الموقع عام 2015 والمتضمن دستوريا).

- خامسا: المعوقات التي واجهت الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور

بدأت أزمة الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور منذ تشكيلها، فقد أدى التعديل الدستوري الخاص بها إلى جعل عملية الدستور شديدة التعقيد، فصار مشروع الدستور يتم على ثلاثة مراحل بعد إقرار انتخاب الهيئة بدلا من اختيارها وهي: إعداد قوانين الانتخاب، وانعقاد هيئة الناخبين لاختيار أعضاء الهيئة، ثم انعقاد هيئة الناخبين للاستفتاء على مشروع الدستور بأغلبية الثلثين. وهو ما ترتب عليه بدء عملية سياسية منفصلة عن السلطة العليا في الدولة، مما أنتج سلطة مستقلة استقلالاً تاماً عن السلطة التشريعية والسيادية وصاحبة الاختصاص الوحيد في صياغة مشروع الدستور، كما لم يحدد الإطار الدستوري طريقة أو نظاماً لمراجعة أعمالها أو كيفية التصرف في حالة إخلالها بالدستور (عمر 2014، السياقات الدستورية).

كذلك اثر هذا التعديل الدستوري بخصوص الانتخاب بدل التعيين إلى مخرجات جهوية بدل أن تكون مهنية ومتخصصة، ما انعكس على أداء الهيئة واجتماعاتها. فكثرت الخلافات والأزمات التي عطلت مهامها، منها كثرت المقاطعين لجلساتها خاصة من المنطقة الغربية ومن المكونات الثقافية، احتجاجا على مخرجات لجنة العمل حول المسودة الأولى والثانية من الدستور خاصة في النصوص المتعلقة بترسيخ التقسيم الفيدرالي وحقوق المكونات الثقافية من لغة وتراث وتعليم، مما أدى إلى صعوبة التصويت على قرار الهيئة ودخول الهيئة في جمود وتجاوزات قانونية تدخلت المحكمة في فضه (معوقات الحل السياسي، 2016)؛ أيضا في ظل تعدد الحكومات والشرعيات وتصاعد الانقسام وأعمال العنف فإن الهيئة وقعت أمام مأزق إحالة مشروع الدستور وعرضه على الاستفتاء الشعبي لإقراره في ظل تباين مواقف الفرقاء بخصوص طبيعة النظام والتقسيمات الإدارية؛ وهو ما أكدته مقررة لجنة العمل داخل الهيئة نادية عمران، عندما أقرت باستمرار الخلافات بخصوص العاصمة والتقسيمات الإدارية ومقار السلطات التشريعية والتنفيذية، رغم أن اللجنة انتهت من صياغة معظم مواد مسودة الدستور (معوقات الحل السياسي، 2016).

كما واجهت لجنة العمل انتقادات أهمها تسرعها في إخراج المسودة، فهي لم تعالج العديد من المسائل المهمة، إضافة إلى قبولها بمدة زمنية قصيرة هي 30 يوم أثرت في عملها، أيضا تجاهلت اللجنة مخرجات اللجان النوعية في كثير من المسائل المهمة، إلى جانب عدم مناقشة ما توصلت إليه من أعمال مع أعضاء الهيئة بشكل منتظم، بل عملت في تكتم وسرية إلى نهاية عملها كأنها لجنة مستقلة لوضع الدستور، أيضا اهتمت بالجزئيات والتفاصيل التي ترهق الدستور المستقبلي من ناحية إمكانية التعديل، لأن الدستور المفروض انه يحتوي على نصوص عامة

وتترك التفاصيل والجزئيات للقوانين واللوائح الخاصة. إضافة إلى انتهاج اللجنة مبدأ المغالبة بدل التوافق في القضايا الخلافية (الهيئة التأسيسية 2016).

كل هذه الأمور السابقة الذكر تبين مدى الإشكاليات التي تعاني منها الهيئة والتي أثرت في مخرجاتها (مشروع الدستور)، بداية من عدم التزامها بالمواعيد المقررة لها في الإعلان الدستوري، فهي كغيرها من الأجسام لازالت موجودة في المشهد، كما أن مشروع الدستور تأخر إلى عام 2017، والحقيقة هنا أن الهيئة لا يوجد نص يسمح بمراقبة أداءها ومراجعة أعمالها في حالة إخلالها بالاستحقاق الدستوري، ولم يذكر الإعلان الدستوري وبحسب تعديلاته سوى تمديد لفترة بقاءها أسوة بالأجسام الأخرى. وانتهاء بمشروع الدستور الذي تعرض للانتقادات من قبل الأطراف السياسية، ما أدى إلى عرقلت الاستفتاء عليه.

- سادسا: أزمة صياغة مشروع الدستور

من ابرز نقاط الخلاف والإشكاليات التي يعاني منها مشروع الدستور الصادر من قبل الهيئة التأسيسية (بموافقة ثلثي الأعضاء) بتاريخ 29 يوليو 2017، والتي جعلت منه محل اعتراض من قبل القوى والأجسام السياسية، هي:

1- مسألة ترسيخ التقسيم الفيدرالي الذي أشير إليه في عدة حالات منها تقسيم مجلس الأمة لغرفتين، وترسيخ لفكرة العواصم الثلاثة.

2- مسألة حقوق المكونات الثقافية، التي بدورها قاطعت جلسات الهيئة.

3- إن كثرة النصوص وتعقد بعضها يخرج الدستور من القواعد العامة المبسطة والواضحة إلى تفاصيل معقدة وغامضة، التي من المفترض أن تكون وفق قوانين.

4- اختار مشروع الدستور النظام الرئاسي، وهذا يشكل خطرا على العملية الديمقراطية الناشئة، لان انتخاب شخص واحد لحكم البلاد قد يكون من منطقة واحدة وربما من قبيلة واحدة، ويؤدي ذلك لإعادة تركيز السلطة في يد رجل واحد يستحوذ على كل الصلاحيات وفق الدستور.

5- ذكرت المسودة نظام الحكم المحلي وهو ما يعني أننا أمام نظام فيدرالي، لكن النصوص المتعلقة بهذا النظام تشير للإدارة المحلية وليس للحكم المحلي، حيث لا يوجد سلطات سياسية محلية تتمتع بالاستقلال الذاتي، ومختارة من سكان الأقاليم.

يلاحظ من خلال تتبع مشروع الدستور الليبي وعملية الاستفتاء عليه انه قد واجه عدة عقبات وتحديات حالت دون تنفيذ هذا الاستحقاق، اشتركت فيها عدة قوى وأجسام سياسية وإطراف دولية. ففي كل مرحلة من المراحل الانتقالية يتم ترحيل هذا الاستحقاق دون الفصل فيه، ومثال ذلك الاتفاق السياسي لعام 2020، فعندما قدمت اللجنة القانونية التابعة لملتقى الحوار السياسي الليبي مسودتها للقاعدة الدستورية في مايو 2021، يتبين انه قد تم ترحيله لمرحلة ما بعد انتخابات السلطة التشريعية الجديدة في 24 ديسمبر 2021 المخولة بانجاز الدستور الدائم في اجل أقصاه ستة أشهر قبل انتهاء ولايتها.

الخاتمة

إن التجربة الدستورية في ليبيا مرت بمنعطفات أثرت فيها عدة متغيرات محلية وخارجية، بالإضافة إلى تأثيرها في مسار المراحل الانتقالية منذ بداية صدور الإعلان الدستوري عام 2011؛ وكانت أهم التأثيرات في هذه الوثيقة هي التعديلات الدستورية التي غيرت من خارطة الطريق الخاصة ببناء الدولة الليبية المستقرة والدائمة، حيث تبين مدى القصور في هذا الإعلان الدستوري وعدم استيعابه للمستجدات التي شهدتها الوضع الداخلي الليبي، والتي يرجع في احد أسبابها لغياب التجربة الدستورية طيلة أكثر من أربعين سنة، إضافة إلى عدم الاستقرار المؤسسي في تلك الفترة، وفي مسار المرحلة الانتقالية ما بعد عام 2011.

وتعد من أهم الأسباب أو العراقيل التي توصل إليها الباحث في هذه الدراسة والتي رأى أنها تقف وراء تعطل الترتيبات الدستورية الانتقالية وإقامة الدستور الدائم، هي:-

1- غياب الثقة بين الأطراف الليبية والتسرع في المضي تجاه العملية الدستورية الدائمة دون النظر في الانقسام المجتمعي والسياسي.

2- غياب المصالحة الوطنية والتوافق الوطني حول مفهوم الدولة الجديدة.

3- ضعف المؤسسات القائمة وعدم استقرارها، وخضوعها لمصالح القوى القبلية والجهوية والسياسية الضيقة.

عليه توصى الدراسة بالاتي:-

1- إن نجاح الترتيبات الدستورية يتوقف على بناء الثقة بين الأطراف والقوى المحلية ودعم المجتمع الدولي والقوى الإقليمية المتدخلة لهذه الترتيبات.

2- لا يمكن إقامة قاعدة دستورية دائمة في ظل الانقسام السياسي والتهميش وانتشار السلاح في ليبيا، لذا فإنه لا بد من توحيد المؤسسة العسكرية وتوحيد المؤسسات ودعم السلام وإيجاد صيغ توافقية تجتمع حولها أطراف النزاع، مع توفير ضمانات محلية ودولية تشرف على انجاز هذه الاستحقاق.

3- إن تطبيق العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية أمر مهم لانجاز أي استحقاق دستوري قادم.

4- إن العمل على مشروع الدستور الدائم دون النظر في نضوج التجربة الديمقراطية والإيمان بها ووجود توافق مجتمعي، لا يعد سوى إطار شكلي غير ملزم ما لم يكن هناك دعم وقناعة شعبية ومؤسسات قوية تحمي الدستور القادم.

5- إن نجاح العملية الديمقراطية يعتمد على الفصل بين السلطات وعدم تداخل السلطات السياسية في الجوانب القانونية الدستورية.

6- ضرورة إعادة النظر في مشروع الدستور الصادر من الهيئة التأسيسية، وعقد جلسات استماع وحوار شامل مع الأطراف المعارضة على بعض نصوصه.

- قائمة المراجع:

- 1- ابوخزام، إبراهيم، (2000). الوسيط في القانون الدستوري، دار الكتاب الجديد المتحدة، بيروت.
- 2- ارتيمة، وليد. المشهد الليبي: استمرار تعقيدات الحل السياسي والعسكري، مركز الجزيرة للدراسات، قطر، 24/مارس/2016
<http://studies.aljazeera.net/ar/reports/2016/03/160324061215818.html>
- 3- الاطرش، احمد. ورقة مقدمة: المشهد السياسي والأمني في ليبيا رؤية تحليلية استشرافية، ندوة: آثار الانقسام السياسي في ليبيا، المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات، 21 يونيو 2015، طرابلس.
- 4- _____. التأصيل النظري للانتقال من واقع الثورة إلى بناء الدولة، مركز سورية للبحوث والدراسات، 11 نوفمبر 2013. [/http://www.syriasc.net](http://www.syriasc.net)
- 5- جيلاني، محمد أمين (2013-2014). مشكلة بناء الدولة: دراسة استيمولوجية وفق أدبيات السياسة المقارنة، رسالة ماجستير، جامعة اب بكر بلقايد، تلمسان.
- 6- حسين، خليل (2012). قضايا عربية معاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- 7- حلقة نقاشية (2012). ليبيا .. آفاق وتحديات التحول الديمقراطي، المستقبل العربي، بيروت، عدد395.
- 8- حنفي، خالد على (2015). مسارات التحول في النزاع الليبي، السياسة الدولية، عدد199.
- 9- الخليلي، احمد، وآخرون(2013). الدين والدولة في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.
- 10- الشيخ، محمد عبدالحفيظ (2015). ليبيا بين الصراع السياسي والصراع المسلح: التحديات والآفاق، دراسات الشرق أوسطية، عدد 71.
- 11- عبداللطيف، سامر مؤيد (2013). أزمة التداول السلمي للسلطة التنفيذية ومستقبل التغيير في العالم العربي، مجلة رسالة الحقوق، السنة الخامسة، العدد2 .
- 12- عقل، زياد. جذور الأزمة الليبية وآفاق التسوية السياسية، دراسات، مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية، 17/5/2015. <http://acpss.ahram.org.eg/News.aspx?serial=227>
- 13- عمر، خيرى (2015). الأزمة الدستورية في ليبيا: أبعاد الصراع بين المكونات السياسية، سياسات عربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، عدد 13.
- 14- عمر، خيرى. السياقات الدستورية لازمة السياسية في ليبيا، مركز الجزيرة للدراسات، 16ديسمبر 2014. <http://studies.aljazeera.net/mritems/Documents/2014/12/16/20141216121455696734Politics%20in%20Libya.pdf>
- 15- عمر، خيرى. قلق في " المؤتمر الوطني" أمام مشكلات بناء الدولة في ليبيا بعد ثورة فبراير، صحيفة الحياة، 3 فبراير 2014.
- 16- عمر، خيرى (2014). ليبيا: أزمة مايو- يونيو 2014 ومستقبل الديمقراطية، رؤية تركية، عدد 11.

- 17- عمر، خيرى. ليبيا أمام نقطة بداية لتسوية سلمية مشوبة بـ " أزمة ثقة" اتفاق الصخيرات : تحديات داخلية وخارجية، صحيفة العربي الجديد، العدد 479 ، السنة الثانية، 24 ديسمبر 2015.
- 18- فريد، طارق (2012). تصحيح منهجية ثورة لم تتجز بعد، الجزء الثاني، بدون دار نشر، مصر.
- 19- كنيذر، عادل. السؤال: ما هي وجهة النظر القانونية بشأن الأوضاع الراهنة، الصفحة القانونية للدكتور عادل كنيذر، 31 مارس 2016
https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=655632807911467&id=604073436400738&fref=nf
- 20- كيمانا زولويتا- فولشر. الدساتير المؤقتة أدوات لحفظ السلام وبناء الديمقراطية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، أكتوبر 2015.
- 21- مجيد، حسام الدين على (2010). إشكالية التعددية الثقافية في الفكر السياسي المعاصر، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.
- 22- ____, (2013). المراحل الانتقالية في دول الثورات العربية وإشكالية الانتقال إلى الاستقرار، مجلة دراسات شرق أوسطية، مركز دراسات الشرق الأوسط، السنة 17، عدد 64 .
- 23- ____. معوقات الحل السياسي تضع ليبيا أمام خطر التدخل الأجنبي، صحيفة العرب، لندن، عدد 10170، 30 يناير 2016 "
- 24- الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور الليبي المسار والمخرجات والتعقيبات، المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات، طرابلس، 20 فبراير 2016.
<http://loopsresearch.org/media/images/photovfk711ifkx.pdf>