

# الشرعية الدستورية في ليبيا: ضائعة في المرحلة الانتقالية

سيمونا روس\*

---

\* سيمونا روس طالبة دكتوراه في قسم السياسة والدراسات الدولية في جامعة كامبريدج. عملت سابقاً موظفة للشؤون السياسية في لفريق التحقيق التابع للأمم المتحدة لتعزيز المساءلة عن الجرائم المرتكبة من جانب داعش في العراق، وفي بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا بين 2016 و2018.

## قائمة المحتويات

---

6.....	مقدمة
10 .....	تصور الشرعية الدستورية
13 .....	غياب الشرعية الدستورية في ليبيا
14 .....	فراغ الشرعية المزدوج
15 .....	الصكوك الدستورية منذ الثورة
20 .....	تطلعات متباينة
22 .....	تحقيق الشرعية في مجتمع مشتت
22 .....	أساطير ماضي دستوري
24 .....	بناء إجماع حول رؤية مشتركة للدولة
26 .....	التغلب على معضلات الشرعية الانتقالية
30 .....	الخلاصة

## مقدمة

لطالما شكلت علاقة الدولة بالطوائف موضوعاً إشكالياً في لبنان إذ انقسمت الآراء بين من يعتبر أن الدولة اللبنانية هي طائفية بطبيعتها بحيث يقتصر دورها على تكريس "حقوق" الطوائف، وبين من يعتبر أن الحل المنشود لكل أزمات النظام السياسي هو تبني العلمانية الشاملة بغية الانتقال إلى الدولة المدنية حيث تسود قيم الحرية والمساواة بين جميع المواطنين.

شرعت ليبيا مؤخراً في جهود متجددة لتعزيز السلام واختتام العملية الانتقالية. منذ انتفاضة 2011 ضد الدكتاتور معمر القذافي الذي حكم لمدة طويلة، قاد الليبيون وشاركوا في العديد من المبادرات التي تهدف إلى صياغة تسوية سياسية مستدامة والتوصل إلى توافق على دستور دائم. وقد أدت هذه الجهود إلى صياغة واعتماد العديد من الصكوك القانونية التي شكّلت بشكل أو بآخر أساساً دستورياً مؤقتاً لدولة ليبيا. مع ذلك، فإن الأمر المشترك بين كل هذه الأطر الدستورية هو أنها تقتصر على الشرعية في نظر الشعب الليبي. في السياق السياسي الحالي، من غير الواضح أي من الصكوك القانونية العديدة تشكّل الإطار التوجيهي لترتيبات الحوكمة في ليبيا، مما يسمح لأطراف النزاع العديدة بالترويج للتفسيرات القانونية التي تناسب مصالحهم على أفضل وجه. إن تحديد الوضع القانوني لأي تسوية دستورية جديدة ضمن الشبكة الحالية للصكوك القانونية المتداخلة سيمثل تحدياً إضافياً للنتيجة الناجحة لعملية الحوار السياسي الجارية. لكي يُعتبر أي إطار دستوري على أنه شرعي من قبل شريحة واسعة من المجتمع، يجب أن يأخذ في الحسبان التطلعات المتنافسة للعديد من الجماهير الليبية. ولتحقيق الشرعية الدستورية بالمعنى الحقيقي لمبدأ السلطة التأسيسية (Pouvoir Constituant)، يجب أن يعكس الإطار الدستوري إرادة الشعب.

إن ضمان شرعية الدستور الليبي الدائم أصبح أكثر أهمية من أي وقت مضى حيث أعلنت الأحزاب الليبية أن الانتخابات الرئاسية والبرلمانية ستُجرى في كانون الأول/ديسمبر 2021. مع ذلك، في غياب أساس دستوري لدعم الانتخابات، تم التوصل إلى اتفاق مبدئي في كانون الثاني/يناير 2021، وبموجبه سيُطرح الاقتراح الدستوري الذي أقرته الهيئة التأسيسية للبلاد في عام 2017 لاستفتاء شعبي. وعلى الرغم من أنه تمت صياغته من قبل هيئة منتخبة وتمثيلية نسبياً واستناداً إلى مداولات وتسويات طويلة، فإن المسودة الدستورية في تصميمها الحالي تقتصر على القبول واسع النطاق. ومما زاد من تعقيد المسألة هو أن المتطلبات

الإجرائية اللازمة لتسهيل الاستفتاء قبل الانتخابات لم يتم الوفاء بها وأن المداولات على أساس دستوري بديل للانتخابات قد بدأت، ويسودها استمرار الخلاف حول القضايا الدستورية الأساسية. لكي يتمكن الليبيون من بناء إجماع حقيقي حول القيم المشتركة والمعتقدات المشتركة التي يجب أن تنعكس في دستور دائم، فإنهم سوف يحتاجون إلى مزيد من الوقت. إن اعتماد آليات قانونية مختلفة، بما في ذلك الترتيبات الدستورية المؤقتة أو إجراء تعديل دستوري "منخفض العتبة"، يمكن أن يحقق الهدف المزدوج المتمثل في توفير أساس دستوري للانتخابات المقبلة، مع توفير أفق طويل الأجل لوضع اللمسات الأخيرة على الدستور الليبي الدائم، بطريقة تجسد بصدق إرادة الشعب وهويته. وقد يمثل الأساس الدستوري الذي يتم التداول فيه مثل هذه الآلية الانتقالية. بغض النظر عن الصك القانوني الذي يتم اعتماده ليشكل الأساس الدستوري للانتخابات والسبل المتبعة لإقرار دستور دائم، فإن هذه الآليات يجب أن تأخذ في الحسبان مركزية الشرعية باعتبارها ركيزة أساسية لصنع السلام وبناء الدستور على السواء. وكما يلاحظ أحد المراقبين، "بدون دستور [دائم]، ستكون الشرعية في ليبيا دائماً موضع تشكيك، وبالتالي ستستمر الحروب لأن صراعات اليوم تقوم على شرعيات متنازع عليها."<sup>1</sup>

تم التوصل إلى اتفاق بشأن موعد الانتخابات وخارطة الطريق للفترة الانتقالية في إطار ملتقى الحوار السياسي الليبي الذي تم إطلاقه في تشرين الأول/أكتوبر 2020<sup>2</sup> - وهو ثالث مبادرة رئيسية تقودها الأمم المتحدة لإحلال السلام في بلد غارق في صراع منذ عام 2014 وشهد عدم استقرار لما يقرب من عقد من الزمان. مستلهمين بتطلعات الربيع العربي التي اجتاحت المنطقة في عام 2011 وأسقطت الأنظمة الاستبدادية في الدولتين الجارتين مصر وتونس، نزل الليبيون إلى الشوارع بأعداد كبيرة في منتصف شباط/فبراير 2011 للمطالبة بإنهاء نظام القذافي. وبدعم من تدخل منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) بموافقة الأمم المتحدة، أعلنت المعارضة تحرير البلاد في تشرين الأول/أكتوبر 2011. وفي وقت سابق من ذلك العام، في 3 آب/أغسطس 2011، قام المجلس الوطني الانتقالي، الذي شكّل المعارضة وأعلن نفسه حكومة الأمر الواقع خلال الفترة الانتقالية، بإصدار إعلان دستوري، كان من المقرر أن يظل ساري المفعول حتى اعتماد دستور دائم يتم التصديق عليه من خلال استفتاء شعبي.

1 نقابة المحامين الأمريكية (ABA)، بحثاً عن الشرعية المفقودة: العملية الدستورية في ليبيا 45 (2020).

2 بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا (UNSMIL)، ملتقى الحوار السياسي الليبي (2020).

كما حدد الإعلان الدستوري لعام 2011 خطوات المراحل التالية من الانتقال، وأبرزها انتخاب برلمان جديد - المؤتمر الوطني العام، الذي كان من المقرر أن يعين بدوره هيئة تأسيسية مكلفة بصياغة دستور دائم. مع ذلك، وتحت ضغط من مجموعة من أصحاب المصلحة الشرقيين يُطلق عليهم اسم "الفيدراليون" الذين طالبوا بالعودة إلى دستور عام 1951، شرع المجلس الوطني الانتقالي في تعديل إطار الإعلان لعملية وضع الدستور. أولاً، تم تغيير البند المتعلق بتكوين الهيئة التأسيسية لينص على أن تتكون الهيئة من عدد متساوٍ من الممثلين من المناطق التاريخية الثلاث لطرابلس في الغرب، وبرقة في الشرق، وفزان في الجنوب. ونص تعديل دستوري ثانٍ على أن يتم انتخاب الهيئة التأسيسية مباشرةً من قبل الشعب، بدلاً من انتخابها من قبل أعضاء المؤتمر. وكان الهدف من التغييرات زيادة شرعية الدستور.

على الرغم من الانتخبات الناجحة للهيئة التأسيسية لصياغة الدستور في شباط/فبراير 2014، والتي وُصفت على نطاق واسع بأنها عادلة وشهدت نسبة تصويت عالية نسبياً - وإن شابها بعض الجدل بسبب المقاطعة من قبل بعض مجموعات الأقليات وانعدام الأمن الكبير في بعض دوائر الناخبين<sup>3</sup> - تعطل عمل الهيئة مع ظهور الصراع بعد أشهر فقط. وقد أدت الخلافات حول نتيجة انتخابات مجلس النواب الذي كان من المفترض أن يخلف المؤتمر الوطني العام، والتي اتسمت بضعف الإقبال على التصويت وانعدام الأمن، إلى تصعيد العنف وتقسيم البلاد فعلياً إلى قسمين. وتوجت محادثات السلام بوساطة الأمم المتحدة والهادفة إلى إنهاء الصراع بتوقيع اتفاق السلام الليبي في كانون الأول/ديسمبر 2015. وقد نص الاتفاق على حكومة وحدة وحدد آليات صنع القرار المشترك بين مجلس النواب باعتباره السلطة التشريعية الشرعية والمجلس الأعلى للدولة - الذي يتألف من فلول المؤتمر الوطني العام، والذي كان ليكون بمثابة سلطة تشريعية "استشارية". كما حدد الاتفاق مساراً منقحاً لصياغة دستور دائم واعتماده. وكما تتم مناقشته بمزيد من التفصيل أدناه، كان من المفترض أن يستمد الاتفاق الشرعية والاعتراف القانوني من خلال تعديل للإعلان الدستوري لعام 2011 من قبل مجلس النواب - وهو تأييد لم يحصل عليه قط. على الرغم من بقاءه واستمراره في العمل كأساس دستوري يرضى حكومة الوحدة المعترف بها دولياً ويوجّه العملية السياسية، لم ينجح الاتفاق في إحلال السلام، ولا تزال الانقسامات بين أطراف الصراع الرئيسية تمثل عقبة رئيسية أمام اعتماد دستور دائم.

<sup>3</sup> مركز كارتر، انتخابات الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور لعام 2014 في ليبيا (2014).

أصدرت الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور، منذ تشكيلها، ما يصل إلى سبع مسودات دستورية. تم طرح معظمها للمداولة بين جميع أعضاء الهيئة وتم طباعة بعضها للتداول بين مجموعات المجتمع المدني والجمهور. وتشمل المسودات الدستورية تاريخ كانون الأول/ديسمبر 2014، وتشيرين الأول/أكتوبر 2015، وأذار/مارس 2016، والتي لم يحظ أي منها بالدعم المطلوب من قبل غالبية الثلثين زائد واحد من أعضاء الهيئة. في النهاية، في تموز/يوليو 2017، تمت الموافقة على مسودة دستور من قبل العدد المطلوب من أعضاء الهيئة؛ وقد كان الاقتراح الدستوري لعام 2017 الذي كان من المفترض طرحه للاستفتاء قبل انتخابات عام 2021. كما وضع ملتقى الحوار السياسي الليبي أيضًا صكًا قانونيًا إضافيًا ووافق عليه لتوجيه عملية الانتقال من خلال استكمال الإطار القانوني الحالي. وفقًا لخارطة الطريق السياسية هذه، تم إنشاء لجنة قانونية للإشراف على اعتماد أساس دستوري للانتخابات المقبلة. انقضت اللجنة، مع وفدين من مجلس النواب والمجلس الأعلى للدولة، على النحو المنصوص عليه في الاتفاق السياسي الليبي، في اجتماع عُقد في الغردقة، مصر، في 20 كانون الثاني/يناير 2021، على أن يكون اقتراح عام 2017 المصدق عليه بمثابة الأساس الدستوري المطلوب.<sup>4</sup> مع ذلك، وفقًا لأحد التفسيرات لخارطة الطريق، فإن السلطتين التشريعتين لم تفيًا بالموعد النهائي لتنفيذ الاتفاق.<sup>5</sup> وبالتالي، اجتمعت اللجنة القانونية مرة أخرى في تونس العاصمة، تونس، في الفترة من 7 إلى 9 نيسان/أبريل 2021، للاتفاق على اقتراح بشأن أساس دستوري يُعرض للتداول بين جميع مندوبي الملتقى.<sup>6</sup> وفي سياق تقتصر فيه الصكوك القانونية العديدة في ليبيا والمؤسسات المنبثقة عنها إلى الشرعية، فمن غير الواضح أي كيان لديه السلطة الشرعية لوضع أساس دستوري للانتخابات. وتكتسب الانتخابات بدورها أهمية قصوى للتغلب على هذا التحدي والدخول في مؤسسات الدولة الشرعية، والتي بدورها يمكن أن تقود عملية صياغة الدستور التي قد تؤدي إلى اعتماد دستور دائم يتمتع بشرعية واسعة النطاق.

في هذا المقال، أسعى إلى تقديم لمحة عامة عن الشبكة المتداخلة من الصكوك الدستورية، التي يفترض كل منها إلى الشرعية ويشكل الأساس لمؤسسات الدولة التي تقتصر بدورها إلى الشرعية الدستورية. أنا أعتبر أن تعدد الصكوك القانونية وغياب الشرعية الدستورية متجذر في التطلعات المتباينة بين الليبيين في ما يتعلق بهيكل

<sup>4</sup> بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا (UNSMIL)، بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا (UNSMIL) ترخّب باجتماع اللجنة الدستورية في الغردقة (20 كانون الثاني/يناير 2021).

<sup>5</sup> ليبيا أوبزرفر واللجنة القانونية لملتقى الحوار السياسي الليبي ستجتمعان الثلاثاء المقبل في تونس العاصمة (19 شباط/فبراير 2021).

<sup>6</sup> بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا (UNSMIL)، اللجنة القانونية لملتقى الحوار السياسي الليبي تختتم اجتماعاً لمدة ثلاثة أيام وتوافق على اقتراح بشأن أساس دستوري لتقديمه إلى ملتقى الحوار السياسي الليبي (10 نيسان/أبريل 2021).

الدولة وهويتها. ويمكن أن تُنسب هذه الانقسامات إلى التاريخ الدستوري القصير نسبيًا للبلاد، والذي تشوبه فترات دستورية قصيرة وغير ديمقراطية وتكوين الدولة من خلال توحيد المناطق التاريخية الثلاث. لقد حُرّم الليبيون من المساحة والوقت لبناء إجماع حول رؤية مشتركة لدولة يمكن أن تنعكس في دستور شرعي. أقتراح أن اعتماد ترتيبات انتقالية واضحة وشرعية يمكن أن يوفر إطارًا دستوريًا واحدًا و متماسكًا، بينما يخلق أيضًا منبرًا لوضع دستور دائم وشرعي حقًا.

## تصور الشرعية الدستورية

يتطلب تقييم حالة الشرعية الدستورية في ليبيا دراسة أعمق لمفهوم الشرعية الدستورية - بمعنى أن أي صك دستوري يجب أن يكتسب الشرعية الشعبية، وبالتالي، يجب أن تتمتع المؤسسات المنبثقة عنه بالشرعية الدستورية. في حين أن هناك إجماعًا بين الباحثين الدستوريين على مركزية الشرعية كعنصر أساسي من عناصر الدستورية، فهناك درجة من الاختلاف في ما يُنظر إليه على أنه الركائز الأساسية التي تقوم عليها الشرعية الدستورية. بالتمييز بين الشرعية الدولية والداخلية، يقترح العلي أن الدستور لا يمكنه أن يحقق الشرعية الداخلية إذا كان (أ) "غير ديمقراطي" ؛ (ب) "عفا عليه الزمن" من خلال عدم إظهار الواقع الاجتماعي والسياسي للوقت الحالي؛ و (ج) "تم التلاعب به من قبل جهات فاعلة محددة بحيث يكون النص مطبقًا بطريقة لا تحتضن مصالح عامة السكان".<sup>7</sup> ويؤكد ولفروم (Wolfrum) على النقطة الأخيرة معتبرًا أن الدستور الشرعي يجب "أن يعكس تطلعات الشعب ككل".<sup>8</sup> وفي سياق مماثل، يفترض النعيم أن الشرعية الدستورية يجب أن تُقاس من خلال أداء الدستور في تحقيق هدفه الأساسي، والذي يرى أنه يتمثل في تحقيق التوازن بين حكم الأغلبية وحماية حقوق الأفراد والأقليات.<sup>9</sup> وفي ما يتعلق بحقوق الأقليات بشكل خاص، لكن أيضًا في ما يتعلق بمصالح المجتمع على نطاق أوسع، لا يبدو أن أيًا من الصكوك الدستورية في ليبيا تتمتع بالشرعية الدستورية. على سبيل المثال، يؤكد بعض المحللين الدستوريين أنه في حين تم حلّ الطعون القانونية التي أُثيرت ضد

<sup>7</sup> زيد العلي، دساتير الربيع العربي: لصالح من؟ في توم غينسبروغ TOM GINSBURG وعزيز ز. هوك AZIZ Z. HUQ (EDS.) تقييم الأداء الدستوري. القانون والسياسة الدستوريان المقارنان. 471 (2016).

<sup>8</sup> روديجر ولفروم (RÜDIGER WOLFRUM)، شرعية عمليات صنع الدستور: تأملات من منظور القانون الدولي، في: RAINER GROTE & TILMANN J. ROEDER. الدستور وحقوق الإنسان والإسلام بعد الربيع العربي 49 (2016).

<sup>9</sup> عبد الله عبد الله النعيم، شرعية عمليات وضع الدستور في العالم العربي في: GROTE & ROEDER (الحاشية 8 أعلاه) 29 (2016).

إجراءات التصويت التي اعتمدها الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور للموافقة على الاقتراح الدستوري لعام 2017، لا تزال هناك إشكاليات حول عدم القبول من قبل أعضاء الهيئة الذين يمثلون الأقليات. وتتص القواعد واللوائح الداخلية للهيئة على أن التصويت الناجح يتطلب دعمًا للمسودة من ممثلي الأقليات،<sup>10</sup> على النحو المبين في التعديل الدستوري رقم 7 الذي سنه المؤتمر الوطني العام، والذي ينص على أن القرارات المتعلقة بالشؤون الثقافية وحقوق الأقليات يجب أن تكون مبنية على الإجماع.<sup>11</sup>

بالتركيز على الجوانب الإجرائية والموضوعية للشرعية الدستورية، يشدد ولفروم (Wolfrum) على أهمية الملكية الوطنية ويرفض أي محاولات للتدخل في عملية وضع الدستور باعتبارها تأثيرًا لا داعي له. وبعد أن لفت الانتباه إلى القانون الدولي ذي الصلة، أشار إلى المادة 2(7) من ميثاق الأمم المتحدة التي تؤكد أن "وضع الدستور هو تقليديًا السمة المميزة لسيادة الدولة والتعبير النهائي عن تقرير المصير الوطني."<sup>12</sup> علاوة على ذلك، تضمن المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) الحق في المشاركة العامة في الشؤون السياسية. وتشير لجنة حقوق الإنسان، في تعليقها العام على المادة 25، صراحةً إلى أن "المواطنين يشاركون أيضًا بشكل مباشر في إدارة الشؤون العامة عندما يختارون أو يغيرون دستورهم أو يقررون قضايا عامة من خلال استفتاء أو عملية انتخابية أخرى."<sup>13</sup> وهذا يؤكد على أهمية المبدأ الدستوري للسلطة التأسيسية (pouvoir constituant)، والاعتراف بالشعب باعتباره الكيان الوحيد الذي يتمتع بسلطة إضفاء الشرعية على الدستور.<sup>14</sup> وكما يشير توشنت (Tushnet)، "السلطة التأسيسية هي جسم الشعب الذي تنتبثق منه سلطة الدستور"، ما يستلزم أيضًا "الإشارة إلى الأشخاص الحقيقيين الذين تشكل موافقتهم أساس الشرعية القانونية للدستور."<sup>15</sup> إن الشرعية الدستورية بهذا المعنى مستمدة من "كل من المحتوى الدستوري المناسب وكذلك القبول الشعبي المستتير."<sup>16</sup>

<sup>10</sup> نقابة المحامين الأمريكية (ABA) (الحاشية 1 أعلاه).

<sup>11</sup> التعديل الدستوري رقم 7 تاريخ 11 آذار/مارس 2014.

<sup>12</sup> ولفروم (Wolfrum) (الحاشية 8 أعلاه). 44.

<sup>13</sup> لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم 25، 7/Add. 1/Rev. 1/CCPR/C/21، الفقرة 6.

<sup>14</sup> ولفروم (Wolfrum) (الحاشية 8 أعلاه). 44.

<sup>15</sup> مارك توشنت (MARK TUSHNET)، مقدمة متقدمة في القانون الدستوري المقارن 18 (2018).

<sup>16</sup> النعيم (الحاشية 9 أعلاه).

إن مفهوم وضع الدستور كفعل تقرير مصير وطني اعترافاً بسيادة الدولة يتناقض بشكل صارخ مع الممارسة المستمرة للمشاركة الخارجية في ما ينبغي أن يكون ممارسة محلية بطبيعتها. هذا هو الحال بشكل خاص في حالات ما بعد الصراع والأوضاع الانتقالية مثل الوضع الليبي. في هذا الصدد، يؤكد بيل (Bell) أن "وضع الدستور ما بعد الصراع المعاصر غالباً ما يشرك الجهات الفاعلة والمنظمات الدولية في دور حاسم، مما يطرح تحديات لتوضيح شرعية الدستور من حيث أصوله" نحن الشعب".<sup>17</sup> في الواقع، يعتبر واليس (Wallis) بأن "الداستير غالباً ما يتم وضعها من قبل النخب السياسية و/أو بناء الدولة الدوليين مع مشاركة عامة قليلة، ويرجع ذلك جزئياً إلى أن المنظرين الليبراليين يفهمون مبدأ السيادة الشعبية من منظور افتراضي، مثل ما يوافق عليه الأفراد إذا كانوا يتصرفون بعقلانية، بدلاً من طلب موافقتهم الفعلية".<sup>18</sup> على مدى العقد الماضي منذ الثورة، لعبت الجهات الخارجية دوراً متناقضاً في عملية وضع الدستور في ليبيا. تمت صياغة الإعلان الدستوري لعام 2011 والنسخة النهائية من الاقتراح الدستوري لعام 2017<sup>19</sup> من قبل أصحاب المصلحة المحليين في المقام الأول. على النقيض من ذلك، تم التوصل إلى الاتفاق السياسي الليبي لعام 2015، والذي يعمل بحكم الأمر الواقع كإطار الدستوري الرئيسي للبلاد، بوساطة الأمم المتحدة، وتمت أيضاً كتابته إلى حد كبير من قبلها. ويقود الليبيون العملية الجارية لوضع أساس دستوري للانتخابات المقرر إجراؤها في كانون الأول/ديسمبر 2021، لكن تحت رعاية الأمم المتحدة.

تشير حالة ليبيا أيضاً إلى اتجاه تجلى في عمليات وضع الدستور الناشئة عن الأحداث السياسية للربيع العربي، حيث في معظم الحالات تملّي ليس فقط الجهات الفاعلة الأجنبية إنما أيضاً النخب المسيطرة، هذه العمليات. في تقييم كئيب نوعاً ما، وجد العلي أن نتائج دساتير الربيع العربي نادراً ما تعكس الاختلافات الملحوظة بما يتماشى مع درجة المدخلات العامة التي استرشدت بها عملية صياغة الدستور. ويلاحظ أن "معظم دساتير الربيع العربي تعكس إلى حد كبير أولويات واضعي الصياغة والنخب المسيطرة للاستمرارية والتغيير التدريجي على حساب الرغبة في إقامة العدالة الاجتماعية وحماية الحريات الأساسية".<sup>20</sup> مع ذلك، اعترافاً بالسياقات المعقدة للتحويلات السياسية الناشئة عن الربيع العربي، يؤكد النعيم على التقدم اللاخطي للشرعية الدستورية،

<sup>17</sup> كريستين بيل (Christine Bell)، مقدمة: المساومة على الدساتير: التسويات السياسية وبناء الدولة الدستورية، 6 الدستور العالمي 13، 21 (2017)

<sup>18</sup> جوان واليس (JOANNE WALLIS)، صنع الدستور أثناء بناء الدولة 3 (2016).

<sup>19</sup> تضمنت الإصدارات السابقة، وتحديداً مسودة آذار/مارس 2016، مشاركة خارجية مهمة.

<sup>20</sup> العلي (الحاشية 7 أعلاه) 384.

ويخلص إلى أن "الطريق إلى الدستورية الشرعية ينطوي على نكسات وإخفاقات، بالإضافة إلى خطوات ناجحة يبدو أنه قد لا يتم الحفاظ عليها باستمرار في الممارسة العملية - ينطوي تقدم العملية على حالات تراجع".<sup>21</sup>

في نهاية المطاف، يجب أن تتبثق الشرعية الدستورية من ثلاثة عوامل رئيسية. أولاً، عملية وضع الدستور، والتي يجب أن تضمن إشراك شريحة واسعة من المجتمع. يجب أن يستند هذا إلى ممارسات ديمقراطية مثل انتخاب هيئة تأسيسية و/أو التصديق من خلال استفتاء شعبي. ثانياً، يجب أن يسترشد محتوى الدستور المعتمد، خاصة إذا كان سيشكل دستور دائم، بالمدخلات العامة وأن يعكس تطورات المجتمع وحقائق السياق الثقافي والاجتماعي والسياسي الفريد للبلاد. وهذا يعني أيضاً أن المفاوضات بشأن النص الدستوري وصياغته لا ينبغي أن تهيمن عليها وتشكلها النخب السياسية، أو - حتى أسوأ - الجهات الفاعلة الخارجية. ثالثاً، تماشياً مع معايير العلي للشرعية الداخلية، يجب أن تستند ترتيبات الحكم المنصوص عليها في الدستور إلى نظام دولة ديمقراطي بدلاً من نظام استبدادي من النوع الذي شهدته ليبيا في عهد القذافي.

### غياب الشرعية الدستورية في ليبيا

يشوب الدستورية في ليبيا فراغ شرعي مزدوج من منظور دستوري ومؤسسي على السواء. تستند شبكة من الصكوك القانونية المتداخلة إلى عدد من الصكوك الدستورية المعتمدة منذ ثورة 2011، بما في ذلك؛ الإعلان الدستوري لعام 2011 وتعديلاته العديدة، والاتفاق السياسي الليبي لعام 2015، وخارطة طريق ملتقى الحوار السياسي الليبي لعام 2020، والتي تحدد كل منها دورها عملية اعتماد الدستور، على الأرجح من خلال التصديق على الاقتراح الدستوري لعام 2017 أو نسخة معدلة منه. في قلب هذا التجزؤ الدستوري، تكمن تطورات متباينة لشرائح مختلفة من المجتمع، وعلى الأخص في ما يتعلق بدرجة المركزية واللامركزية في نظام الحكم في البلاد، الأمر الذي جعل الاتفاق على إطار دستوري واحد بعيد المنال.

<sup>21</sup> النعيم (الحاشية 9 أعلاه) 31.

## فراغ الشرعية المزدوج

في ليبيا، إن التحديات التي يفرضها غياب الشرعية الدستورية ذات شقين. أولاً، تفتقر الصكوك القانونية المختلفة التي تعمل كأسس دستورية بشكل أو بآخر إلى الشرعية حيث أنها تفشل في عكس إرادة الشعب، ويزداد هذا تعقيداً بسبب غياب المعايير والمعتقدات المشتركة المحددة بين الليبيين. بالإضافة إلى تعدد الصكوك القانونية، فإن صلاحيات المؤسسات التي ترعاها هذه الصكوك قد انتهت في معظمها. وقد أدى ذلك إلى خلق حالة تفتقر فيها كل الصكوك القانونية الليبية بدرجات متفاوتة إلى الشرعية الدستورية. ويمكن القول إن أيًا من المؤسسات المنبثقة عن هذه الأدوات امتلكت أو تمتلك في الوقت الحاضر سلطة شرعية. تتمتع الدساتير في نهاية المطاف بوظيفة إضفاء الشرعية تتمثل في توفير "حل لمشكلة إضفاء الشرعية والحد من السلطة السياسية".<sup>22</sup> إذا فشلت الصكوك الدستورية، كما في حالة ليبيا، في إضفاء الشرعية على مؤسسات الحكم، فلن تكون قادرة على أداء وظيفتها الأساسية. كما يشير ماغور (Maghur)، يتم تعريف نظام الحوكمة المعاصر في ليبيا من خلال العديد من المؤسسات (حكومة الوفاق الوطني، مجلس النواب، المجلس الأعلى للدولة، ملتقى الحوار السياسي الليبي) التي تستمد سلطتها من العديد من الأسس القانونية الغامضة والمتناقضة في بعض الأحيان التي ترعاها. وقد تم ابتكار معظم هذه الصكوك القانونية من خلال النخب المسيطرة بدرجات متفاوتة من المشاركة الخارجية وفي غياب الملكية الوطنية.<sup>23</sup>

تتمثل العوامل التي تزيد من إضعاف شرعية الصكوك الدستورية الليبية والمؤسسات المنبثقة عنها، في العدد الهائل من الطعون القانونية التي تُثار ضد شرعية هذه الصكوك وتعديلاتها ومؤسساتها. لقد سمح تعدد الصكوك القانونية المتداخلة بتفسيرات إبداعية للنص القانوني وشجع الأطراف على الاستفادة من أوجه عدم اليقين القانونية والطعون القضائية لوقف الانتقال السياسي ومعارضة تنفيذ الأحكام التي لا تعزز مصالحها، أو الأسوأ من ذلك، التي تتعارض معها. وقد تفاقم التحدي المتمثل في تحديد صلاحية وتفسير مختلف الصكوك القانونية ومعالجة القضايا القانونية التي لم يتم حلها من خلال حقيقة أن الدائرة الدستورية في المحكمة العليا، التي تتمتع بالاختصاص على القضايا الدستورية، قد تم تعليقها في عام 2014.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> ديتر غريم (DIETER GRIMM)، الدستورية: الماضي والحاضر والمستقبل 61 (2016).

<sup>23</sup> عزة مغر (Azza Maghur)، المجلس الرئاسي المقبل وصلاحيات النظام الجديد في ليبيا: نظام معقد لفترة وجيزة، المرصد. (1 شباط/فبراير 2021).

<sup>24</sup> نقابة المحامين الأمريكية (ABA) (الhashية 1 أعلاه).

في ظل عدم وجود أساس دستوري شرعي يمكنه رسم مسار الفترة الانتقالية أو المؤسسات الشرعية التي تتمتع بالسلطة لوضع مثل هذا الإطار القانوني، فمن الصعب تصور كيف يمكن لسلطة حاكمة مستقبلية والأساس الدستوري الذي تقوم عليه التمتع بالشرعية الدستورية. لفك تشابك هذه الشبكة من الصكوك القانونية، يجدر فحص الترتيبات الانتقالية الرئيسية التي تم تقديمها منذ عام 2011، والتي تشكل معًا بشكل أو بآخر قواعد دستورية للمؤسسات الليبية، بمزيد من التفصيل.

## الصكوك الدستورية منذ الثورة

### الإعلان الدستوري لعام 2011

لا يتمتع الإعلان الدستوري لعام 2011 بالشرعية بمعنى أنه يمثل تعبيرًا عن إرادة الشعب. من دون أي نوع من المشاورات الشعبية، صدر الإعلان عن المجلس الوطني الانتقالي بعد فترة وجيزة من تشكيله ووسط اضطرابات الحرب الأهلية عام 2011. إن المجلس نفسه لم يكن هيئة منتخبة وكانت تسيطر عليه النخب السياسية والعسكرية من الشرق. مع ذلك، حظي الإعلان في أيامه الأولى بقبول شعبي كبير، على الأرجح لأنه حدد بوضوح عملية انتقالية من شأنها أن تؤدي إلى اعتماد دستور دائم من خلال التصديق عن طريق استفتاء شعبي.

يمكن أيضًا الإدلاء بحجة مفادها أن مبدأ السلطة التأسيسية (pouvoir constituant) يعني ضمناً أن "الثورات، إذا قام بها السكان ككل أو على الأقل أيدها السكان بشكل واضح، تتمتع، على سبيل المبدأ، بشرعية إنهاء نظام سابق وإنشاء نظام دستوري جديد".<sup>25</sup> في الواقع، يبرر الإعلان الدستوري لعام 2011 شرعيته وشرعية المؤسسات المنبثقة عنه على أساس ثورة 2011. تنص ديباجة الإعلان صراحةً على أن شرعيته "تستند إلى شرعية هذه الثورة، واستجابةً لرغبة الشعب الليبي وتطلعاته إلى تحقيق الديمقراطية وإرساء مبادئ التعددية السياسية ودولة المؤسسات (...). " تنص المادة 17 من الإعلان على أن المجلس الوطني الانتقالي هو "أعلى سلطة في الدولة الليبية" وأنه "الممثل الشرعي الوحيد للشعب الليبي، يستمد شرعيته من ثورة السابع عشر من فبراير".

<sup>25</sup> ولفروم (Wolfsum) (الحاشية 8 أعلاه). الإحالة إلى بروس أكبرمان (BRUCE ACKERMANN) WE THE PEOPLE: FOUNDATIONS (1991).

كما ستم مناقشته بمزيد من الاسهاب أدناه، كان من المتصور أن يكون الإعلان الدستوري لعام 2011 بمثابة ترتيب انتقالي، وهو تفويض استمر لأكثر من عقد من الزمن بعد صدوره. وبالتالي، عند مناقشة الإعلان، تجدر الإشارة أيضًا إلى لجنة فبراير، التي تم تشكيلها وسط استياء شعبي من فشل المؤتمر الوطني العام في "إكمال ولايته الدستورية".<sup>26</sup> ولدت اللجنة بموجب التعديل الدستوري رقم 6 المعتمد في 5 شباط/فبراير 2014 وتتكون من محامين وخبراء دستوريين ليبيين، وكلفت برسم إطار عمل لإنهاء الفترة الانتقالية وصياغة أساس دستوري لانتخابات رئاسية وبرلمانية لتحل محل الكونغرس. مع ذلك، اعتُبر اقتراح اللجنة في شباط / فبراير باطلاً بموجب قرار عن المحكمة العليا بشأن التعديل الدستوري رقم 7 بناءً على مسائل إجرائية.<sup>27</sup>

اليوم، من غير الواضح كيف يبدو التسلسل الهرمي القانوني بالضبط بين الإعلان الدستوري لعام 2011 والاتفاق السياسي الليبي لعام 2015. يؤكد معظم المحللين الدستوريين أن الإعلان لا يزال هو الأساس الدستوري الشرعي في ليبيا.

### الاتفاق السياسي الليبي لعام 2015

إن الاتفاق السياسي الليبي هو قبل كل شيء اتفاق سلام بين الخصوم السياسيين الرئيسيين وجماعاتهم المسلحة المتحالفة التي ظهرت في الصراع الأهلي الذي بدأ في عام 2014. مع ذلك، نظرًا لأحكامه الواسعة التي تحدد ترتيبات الحكم في ليبيا، فإنه يوفر فعليًا إطارًا دستوريًا لما كان ينبغي أن يكون فترة انتقالية مدتها سنتان وتوقع اعتماد دستور دائم. إن الاتفاق الذي وافق عليه عدد قليل من النخب السياسية والعسكرية ومع تجاوز دور الأمم المتحدة في عملية الصياغة لما يمكن تسميته بـ "المساعدة"، يفتقر الاتفاق إلى أي شكل من أشكال الشرعية. في الواقع، إنه لعنة لمثل الدستورية. من خلال إصدار الأحكام النظرية حول شرعية عمليات وضع الدستور، خص النعيم إلى أنه في حين أن الجهات الفاعلة الخارجية قد تقدم المساعدة الفنية في عملية وضع الدستور، لا سيما في أوضاع ما بعد الصراع في العالم العربي، فإن الجهات الفاعلة المحلية في نهاية المطاف هي التي يتعين عليها قيادة وتوسط الخلافات حول علاقات القوة.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> نقابة المحامين الأمريكية (ABA) (الحاشية 1 أعلاه) 23.

<sup>27</sup> المرجع نفسه.

<sup>28</sup> النعيم (الحاشية 9 أعلاه).

لم يتم دمج الاتفاق السياسي الليبي بالكامل في الإطار القانوني كما هو متوقع في الملحق 4، والذي ينص على أنه يجب تعديل الإعلان الدستوري لعام 2011 وفقاً للاتفاق وأن " يلغى كل حكم أو مادة في الإعلان (...) ) يتعارضان مع مواد الاتفاق".<sup>29</sup> في حين أن التعديل الدستوري رقم 11 يتضمن جزءاً من الاتفاق، فإنه يواجه طعوناً قانونية على أسس إجرائية وتتوقع المادة 12 من الاتفاق أنه يجب اعتماده بالكامل. كما لم تحصل حكومة الوحدة - حكومة الوفاق الوطني - على تأييد مجلس النواب. وبحسب أحد التفسيرات، انتهى الاتفاق في كانون الأول/ديسمبر 2017 بمرور عامين على توقيعه.<sup>30</sup> على الرغم من هذا الافتقار إلى السلطة القانونية، فقد منح المجتمع الدولي الاتفاق بحكم الأمر الواقع شرعية من خلال الاعتراف بحكومة الوحدة باعتبارها السلطة الشرعية للدولة وباستخدام أحكامه كإطار مرجعي للعملية الانتقالية. في الوقت نفسه، يجادل قادة الأمم المتحدة والقادة الليبيون، ولا سيما حكومة الوحدة، بأن فترة السنتين قبل انتهاء ولايتها لم تبدأ بعد لأن الاتفاق يدخل حيز التنفيذ فقط بعد إدماجه في الإعلان. ومن المفارقات، أن هذه الحجة غالباً ما يثيرها مجلس النواب والمشير خليفة حفتر - وهو أحد أمراء الحرب مقره في الشرق ووسيط سلطة رئيسي - عند السعي للطعن في شرعية حكومة الوحدة المعترف بها من قبل الأمم المتحدة أو الإطار القانوني للاتفاق ذاته.

### خارطة طريق ملتقى الحوار السياسي الليبي 2020

قد شكك بعض المراقبين في شرعية القرارات والصكوك القانونية المتفق عليها في إطار عمل ملتقى الحوار السياسي الليبي الحالي. يتألف الملتقى (في البداية) المكون من 75 عضواً من عدد متساوٍ من المندوبين من مجلس النواب والمجلس الأعلى للدولة على التوالي وعدد من المندوبين الذين يمثلون المجموعات النسائية والأقليات والمجتمع المدني على نطاق أوسع، ويتم اختيارهم من قبل الأمم المتحدة. يدعي الملتقى أنه يستمد شرعيته من مصادر محلية ودولية. وتستند شرعية "خارطة الطريق للمرحلة التمهيدية للحل الشامل" على: (أ) قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2510 (2020)، الذي يتبنى نتائج مؤتمر برلين "الداعي إلى تشكيل حكومة انتقالية ؛ (ب) الاتفاق السياسي الليبي لعام 2015، وتحديداً المادة 64، والإعلان الدستوري لعام 2011. بشكل ملموس، تنص المادة 7 (3) بشأن الإطار القانوني لخارطة الطريق على أنه "يجب اعتبار نتائج ملتقى الحوار السياسي الليبي مجتمعة اتفاق إضافي للاتفاق السياسي الليبي الموقع في عام 2015 كما

<sup>29</sup> الاتفاق السياسي الليبي الملحق 4: المادة 1 و 2 (2015).

<sup>30</sup> مقابلة، نورين هاك (Naureen Haque)، نقابة المحامين الأمريكية (ABA) (15 كانون الثاني/يناير 2021).

تم دمجها في الإطار الدستوري.<sup>31</sup> مع ذلك، لا يستند أي من المصدرين اللذين يُفترض أنهما يضيفان الشرعية على عملية ملتقى الحوار السياسي الليبي إلى أسس صلبة. في ما يتعلق بالقانون الدولي، في حين يُفهم أن قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة المعتمدة بموجب سلطات الفصل السابع مُلزِمة، فإن قرار مجلس الأمن رقم 2510 (2020) لم يتم إصداره بموجب هذه السلطات. أما بالنسبة للمادة 64 من الاتفاق، التي تنص على أن الحوار السياسي الليبي - وهو منتدى لكبار الشخصيات والممثلين السياسيين الليبيين - يمكن أن يعقد مرة أخرى للتداول بشأن خرق الاتفاق، فمن المشكوك فيه ما إذا كان ملتقى الحوار السياسي الليبي، الذي يتكون من مجموعة مختلفة من المندوبين، يمكن أن ينظر إليه على أنه استمرار للحوار السياسي الليبي. بالإضافة إلى ذلك، فإن هذا يعتمد على شرعية ملتقى الحوار السياسي الليبي على قانونية الاتفاق، والتي هي نفسها موضع شك.<sup>32</sup>

### الاقتراح الدستوري لعام 2017

في حين أن الاقتراح الدستوري لعام 2017 لا يمثل أحد الصكوك القانونية المعتمدة التي تشكل الإطار الدستوري الليبي المجزأ، فإن دراسة هذا الاقتراح، الذي كان من المقرر طرحه لاستفتاء شعبي للتصديق عليه باعتباره الدستور الدائم للبلاد، أمر ضروري عند مناقشة الشرعية الدستورية في ليبيا. إن هذا الاقتراح الذي تمت الموافقة عليه بأغلبية الثلثين زائد واحد من الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور وفقاً للإعلان الدستوري لعام 2011، قد نال الدعم المطلوب قانوناً لتأمين الموافقة الداخلية و "تسليمه" إلى الشعب الليبي لتحديد مصيره من خلال استفتاء. في محاولة لتحقيق الشرعية الدستورية، يُعد التصديق على دستور جديد من خلال استفتاء شعبي خطوة إيجابية لضمان الشرعية الداخلية.<sup>33</sup>

من منظور مؤسسي، تتمتع الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور نفسها بشرعية كبيرة. وفقاً لعدد من الاستطلاعات، فإن الهيئة هي المؤسسة الوحيدة التي يمنحها الليبيون الشرعية من جميع أنحاء البلاد. في حين أن الهيئة تستمد شرعية كبيرة من انتخابها الناجح نسبياً، فمن المهم ملاحظة أن انعدام الأمن في عدد من دوائر الناخبين يعني أنه كان لا بد من إجراء جولة ثانية من الانتخابات لشغل بعض المقاعد المعلقة، بينما كان لابد من تخصيص

<sup>31</sup> خارطة الطريق للمرحلة التمهيدية للحل الشامل المادة 7 (2020).

<sup>32</sup> هاك (Haque) (الحاشية 31 أعلاه).

<sup>33</sup> توشنت (Tushnet) (الحاشية 16 أعلاه).

مقعدين لمرشحين معينين من قبل المفوضية الوطنية العليا للانتخابات.<sup>34</sup> كما قاطعت الأقليات الانتخابات معتبرة أن صيغة التكوين التي تمنح ستة مقاعد فقط للأقليات لا توفر تمثيلاً كافياً للأقليات. على وجه الخصوص، اعترض الأمازيغ بالفعل على القانون الانتخابي وطالبوا بالتوصل إلى القرارات بشأن القضايا الحاسمة بموجب إجماع لأن تمثيلهم المنخفض يعني أنه يمكن إبطالها بسهولة.<sup>35</sup> وقد رفضوا في نهاية المطاف المشاركة في الانتخابات، مما يعني أن الهيئة تتألف فقط من ثمانية وخمسين عضواً.<sup>36</sup> بالإضافة إلى استيائهم مما اعتبروه حصة منخفضة للأقليات، كانت مقاطعتهم مدفوعة برفضهم للإعلان الدستوري لعام 2011، الذي اعتبروا أنه كان ينبغي أن يولي مزيداً من الاهتمام للمطالب اللغوية في فترة انقطاع مع عهد القذافي.<sup>37</sup> وبالمثل، لم تكن المفوضية تتمتع بمصادقية تذكر في صفوف التبو والطوارق، الذين قاطع ممثلوهم في بعض الأحيان عملية الصياغة. فضلاً عن ذلك، فإن 64 فقط من أصل 649 من المرشحين المسجلين هم من النساء، ولم يتم تخصيص سوى ستة مقاعد للنساء في المفوضية، وهو أقل بكثير من عدد الـ 33 مقعداً الذي تدعو إليه المجموعات النسائية.<sup>38</sup> مع ذلك، فإن النفوضية بشكل عام تمثل نسبياً شريحة من شرائح المجتمع الليبي.

مع ذلك، من الصعب تجاهل حقيقة أنه في حين أن الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور نفسها تتمتع بمستوى عالٍ نسبياً من الشرعية مقارنةً بالمؤسسات الليبية الأخرى، فإن هذا ليس بالضرورة هو الحال بالنسبة لعملية صياغة الدستور أو نتيجتها. نظراً للجدول الزمني الضيق المنصوص عليه في الاتفاق السياسي الليبي، وفي ضوء السياق السياسي والأمني المليء بالتحديات، كانت المشاورات مع الخبراء الدوليين أو منظمات المجتمع المدني أو الليبيين على نطاق أوسع محدودة. بالنسبة للجزء الأكبر، جرت العملية السياسية والممارسة الفنية للتفاوض وصياغة الدستور بشكل متوازٍ، واستبعد أصحاب السلطة إلى حد كبير من عملية وضع الدستور. كما أن شرعية العملية أصبحت موضع شك بسبب حقيقة أن بعض أعضاء المفوضية قد تقدموا بطعون قانونية ضد المشروع من خلال الطعن في شرعية إجراء التصويت.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> نقابة المحامين الأمريكية (ABA) (الحاشية 1 أعلاه).

<sup>35</sup> مركز كارتر (الحاشية 3 أعلاه).

<sup>36</sup> اللجنة الدولية للقضاة (ICJ)، مشروع الدستور الليبي: أوجه قصور إجرائية، عيوب موضوعية (2015).

<sup>37</sup> ليونيد إيسيف (Leonid Issaev) وأندريه زاخاروف (Andrey Zakharov)، اللامركزية في ليبيا بعد الربيع العربي، 27 سياسة الشرق الأوسط، (2020).

<sup>38</sup> مركز كارتر (الحاشية 3 أعلاه).

<sup>39</sup> نقابة المحامين الأمريكية (ABA) (الحاشية 1 أعلاه).

على أي حال، كما يشير العلي بحق، "إن حقيقة أن هيئة تمثيلية نسبياً نجحت في التفاوض على دستور في مثل هذه الظروف تمنح بالضرورة النتيجة النهائية قدرًا معينًا من الشرعية التي يجب أخذها في الاعتبار في أي نقاش حول مستقبل البلاد."<sup>40</sup> من منظور إقليمي مقارن، كانت مداوات الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور مفتوحة وشفافة نسبياً، في حين أن متطلبات التصويت الخاصة بقواعدها الداخلية ولوائحها للموافقة على المسودة عالية جدًا.<sup>41</sup> من الناحية العملية، تُمنح عمليات وضع الدستور الشرعية من خلال اعتماد أحد المقاربتين إما عن طريق إجراء انتخابات مباشرة لهيئة تأسيسية، أو من خلال التصديق على اقتراح دستوري تمت صياغته من قبل لجنة دستورية معينة من خلال استفتاء شعبي.<sup>42</sup> من النادر أن يتم الجمع بين الآليتين، كما هو الحال في ليبيا، مما يشير إلى أن عملية وضع الدستور نفسها يجب أن تتمتع ببعض الشرعية.

### تطلعات متباينة

إن عدم التوافق الأساسي للقضايا الدستورية الذي تطمح إليه شرائح مختلفة من المجتمع الليبي هو المحرك الرئيسي لعدم الاستقرار والصراع الذي طال أمده في البلاد، مما يجعل الاتفاق على إطار دستوري شرعي واحد بعيد المنال. على سبيل المثال، يواجه الاقتراح الدستوري لعام 2017 معارضةً كبيرةً من بعض أعضاء الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور، والقبائل والنخب الشرقية القوية، والفيداليين، والملكيين، والأقليات، والمجموعات النسائية.<sup>43</sup> إذا كانت فرضية الشرعية الدستورية قائمة على انعكاس إرادة الشعب، فمن المهم أيضًا الاعتراف بأنه من الصعب تحديد ما هي إرادة عامة الناس إذا كانت هناك آراء شديدة الاختلاف حول القضايا الدستورية الأساسية.<sup>44</sup>

سلط الجدل الدستوري على مدى العقد الماضي الضوء على عدد من القضايا الرئيسية التي لدى الليبيين وجهات نظر متباينة بشكل أساسي حولها، بما في ذلك الدور الدقيق للدين في الدولة والأقلية وحقوق المرأة. لكن القضية الأكثر إثارة للقلق وللانقسام والتي تكمن في صلب المأزق الدستوري والصراع المستمر هي درجة المركزية واللامركزية في هياكل الحكم، وتشكيلها لتوزيع السلطة السياسية وموارد الدولة. وهكذا، يشير شنيلزر (Schnelzer) إلى

<sup>40</sup> زيد العلي، المسودة النهائية لدستور ليبيا: تحليل سياقي، الفكرة الدولية، 6 (كانون الأول/ديسمبر 2020).

<sup>41</sup> المرجع نفسه.

<sup>42</sup> إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية وبناء السلام ومؤسسة برغهوف (BERGHOF FOUNDATION)، الدساتير وعمليات السلام: كتيب تمهيدي (2020).

<sup>43</sup> العلي (الحاشية 41 أعلاه)؛ نقابة المحامين الأمريكية (ABA) (الحاشية 1 أعلاه).

<sup>44</sup> العلي (الحاشية 7 أعلاه).

أن "الحكومة الإقليمية أو الأكثر مركزية كانت عاملاً ثابتاً في التفاوض في التاريخ الدستوري لليبيا، [وأن] توزيع الموارد وتقديم الخدمات الحكومية قد لعب دوراً باعتبارها سبب التغييرات في النظام الإداري وأداة للقيادة السياسية لمنع المعارضة أو قمعها".<sup>45</sup> وقد أكدت المشاورات على مستوى البلاد التي أجراها مركز الحوار الإنساني أن الشاغل الأساسي لليبيين هو أنه "يجب الحفاظ على وحدة ليبيا وسيادتها الوطنية، مع الاعتراف بالاختلافات المحلية والثقافية في إطار اللامركزية".<sup>46</sup> برزت مركزية العوامل الإقليمية أيضاً عندما نجح "الفيدراليون" في الضغط من أجل تنفيذ تعديل دستوري يتعلق بتشكيل الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور. كان "الفيدراليون" قلقين من أن الهيئة التي يختارها المؤتمر الوطني العام سوف ترفض المطالب بمزيد من الحكم الذاتي الإقليمي، حيث أن الهيئة سيطر عليها ممثلون ينحدرون من طرابلس. كما يعكس النهج المقترح للتمثيل الإقليمي المتساوي الترتيبات المعتمدة للجمعية الوطنية في عام 1949.<sup>47</sup>

على الرغم من محورية هذه القضايا في الخطاب الدستوري والسياق السياسي الليبي، إلا أنهما لم يتم التوفيق بينهما بنجاح في أي من الصكوك الدستورية منذ قيام الدولة. وبالتالي، فقد تغير عدد كيانات الحكم المحلية بشكل متكرر منذ عام 1951. وخلال عهد القذافي، تغير نظام الحكم المحلي وتقسيماته الفرعية الدقيقة حوالي اثني عشر مرة.<sup>48</sup> في طبيعته الهيكلية، سعى الإعلان الدستوري لعام 2011 إلى تجنب القضية الخلافية حول كيفية رسم حدود طبقة الحكم الوسيطة بين المستوى الوطني والمحلي للحكومة. تنص المادة 18 من الإعلان بالكاد على تشريع على المستوى الوطني ومجالس محلية منتخبة تتمتع بسلطة تشريعية بلدية.<sup>49</sup> والأهم من ذلك، أن شكل الدولة التي يعكسها الاقتراح الدستوري لعام 2017 لا يأخذ في الاعتبار التطلعات المتباينة للمجموعات المختلفة. ويكمن في قلب معارضة الاقتراح درجة المركزية واللامركزية، لا سيما النظام الرئاسي القوي واللامركزية الضعيفة، فضلاً عن الانتقال إلى الاستقلال الذاتي للشؤون الثقافية.<sup>50</sup> علاوةً على ذلك، إذا كانت الحكومة القائمة على نظام مركزي بقوة لتحتفظ بالشرعية، فيجب عليها الالتزام بنظام حكومي واضح للتحويلات المالية لضمان التوزيع العادل والمنصف للثروة الليبية، والتي تُعتبر جنباً إلى جنب مع الدعوات إلى

<sup>45</sup> نادين شنيلزر NADINE SCHNELZER، ليبيا في الربيع العربي: الخطاب الدستوري منذ سقوط القذافي 39 (2016).

<sup>46</sup> مركز الحوار الإنساني، التقرير النهائي لعملية الملتقى الوطني الليبي، 9 (تشرين الثاني/نوفمبر 2018).

<sup>47</sup> ديرك. ج. فاندوال (DIRK. J. VANDEWALLE)، تاريخ ليبيا الحديثة (2012).

<sup>48</sup> ماركوس بويكنفوردي (Markus Boeckenforde)، منصور م. الباور، وطارق مجريس، اللامركزية في ليبيا،

DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL (2013).

<sup>49</sup> المرجع نفسه.

<sup>50</sup> العلي (الحاشية 41 أعلاه).

سلطة سياسية أكبر، العامل الرئيسي الذي يقود الانقسامات الإقليمية.<sup>51</sup> في شكله الحالي، لا يقدم الاقتراح أي تفاصيل حول هيكل الحكم اللامركزي وتخصيص الاختصاصات وتوزيع موارد الدولة. وهكذا، أعرب المواطنون في الشرق والجنوب، على وجه الخصوص، عن مخاوفهم بشأن الاقتراح.

## تحقيق الشرعية في مجتمع مشتت

يمكن العثور على جذور هذا الاختلاف في التطلعات في الماضي الدستوري الليبي، والذي شابته فترات دستورية قصيرة، بما في ذلك الفترات التي لم تتضمن أي دستور أو إطار دستوري على الإطلاق. عندما تم توحيدهم على مضض عند قيام دولة ليبيا الحديثة، لم ينخرط سكان المناطق التاريخية الثلاث في عملية بناء الإجماع لصياغة رؤية مشتركة للدولة. لتحقيق الشرعية الدستورية بالمعنى الحقيقي للسلطة التأسيسية (pouvoir constituent)، يحتاج الليبيون بالتالي إلى مزيد من الوقت لبدء نقاش وطني حول القضايا الدستورية، والاتفاق على الأعراف والمعتقدات المشتركة، وتعزيز هويتهم الوطنية. وفي حين أنها مليئة بالمزالق، بما في ذلك الحاجة إلى قبول تأخير في تحقيق شرعية دستورية "حقيقية"، فإن الترتيبات الانتقالية الواضحة قد توفر وسيلة من خلال توفير إطار دستوري متماسك لفترة انتقالية، مع منح المزيد من الوقت لوضع دستور تشاركي يمكن أن يؤدي إلى اعتماد دستور دائم يتمتع بقبول وتأييد شعبي واسع النطاق.

## أساطير ماضي دستوري

بالكاد كان ليبيا تاريخ من الشرعية الدستورية يمكن الحديث عنه، حيث "[لمعظم] القرن، وقف سكان الولايات الثلاث التي انضمت إلى المملكة المتحدة الليبية في عام 1951 (...) على الهامش عندما شكل تعاقب الحكام والمصالح الأجنبية والمحلية بلادهم".<sup>52</sup> تم وضع طرابلس وبرقة لأول مرة تحت إدارة واحدة خلال الفترة الاستعمارية الإيطالية بين عامي 1911 و 1943. و"[منذ] نهاية الحكم الاستعماري الإيطالي، تميز التاريخ الدستوري لليبيا بفترات دستورية قصيرة العمر".<sup>53</sup> لم تظهر حدود دولة ليبيا الحديثة كما هي اليوم إلا بعد الحرب

<sup>51</sup> بوكنفوردي (Boeckenfoerde) وآخرون (الحاشية 50 أعلاه).

<sup>52</sup> فانديوال (Vandewalle) (الحاشية 49 أعلاه) 1.

<sup>53</sup> شنيلزر (Schnelzer) (الحاشية 47 أعلاه) 39.

العالمية الثانية، "بإيعاز من مصالح القوى العظمى وكما وافقت عليها القطاعات المحلية التي كانت تخشى بدائل أخرى".<sup>54</sup> بدأت الفترة الدستورية الأولى باعتماد الدستور الملكي في عام 1951، والذي وضع نظاماً فيدرالياً لدولة ليبيا الحديثة. "تم إعداد دستور عام 1951 من قبل مسؤولين ومستشارين أجانب بمساهمة محدودة فقط من السكان المحليين".<sup>55</sup> بعد تصويت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1949، تم تعيين مفوض للأمم المتحدة "لمساعدة" المجتمع المحلي في صياغة دستور وتوجيه انتقال البلاد إلى الاستقلال. اختارت الأمم المتحدة 21 ليبيا من المناطق الثلاث لتشكيل لجنة تحضيرية لاتخاذ قرار بشأن عملية وضع الدستور، والتي بدورها أنشأت الجمعية الوطنية. في 7 تشرين الأول/أكتوبر 1951، وافقت الجمعية على دستور دائم يتكون من 213 مادة. ووصف الدستور المناطق الثلاث بأنها مقاطعات وليست ولايات أو أقاليم فيدرالية لتعزيز وحدة البلاد، حيث أعربت برقة وفزان على وجه الخصوص عن معارضتهما على تشكيل دولة موحدة.<sup>56</sup> وافقت المناطق على "أن إقامة النظام الملكي وإعلان اتحاد فيدرالي يُعتبران بمثابة تنازلات يتعين عليها القيام بها من أجل تجنب الوصاية الاستعمارية الجديدة".<sup>57</sup> وكان النظام الملكي الدستوري الذي تم تشكيله حديثاً يحكمه الملك إدريس السنوسي، الذي استمد بعض الشرعية من أسلافه في الحكم السنوسي.

ثم في عام 1959، مع اكتشاف عائدات النفط، تعهد النظام الملكي السنوسي بتغيير نظام الحكم مرة أخرى بالتخلي عن النظام الفيدرالي لصالح نظام موحد، وقد تحقق هذا في دستور عام 1963. أدى التغيير السريع في التوقعات الاقتصادية لليبيا إلى اضطرابات اجتماعية وسعت قيادة السنوسي إلى الحد من التوترات من خلال تعزيز الحكومة المركزية.<sup>58</sup> في وقت الاستقلال، كانت ليبيا أيضاً من بين أفقر البلدان في العالم، حيث تشير بعض التقديرات إلى أن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي كان 25 دولاراً أمريكياً فقط في السنة، وجاءت البيروقراطية الكبيرة للنظام الفيدرالي على حساب عبء مالي ضخم على الدولة الشابة. في الفترة ما بين إلغاء النظام الفيدرالي والانقلاب في عام 1969، كانت ليبيا تُدار من قبل النظام الملكي على امتداد عشر مقاطعات.<sup>59</sup>

<sup>54</sup> فانديوال (Vandewalle) (الحاشية 49 أعلاه) 40.

<sup>55</sup> العلي (الحاشية 7 أعلاه) 378.

<sup>56</sup> رونالد بروس سانت جون (RONALD BRUCE ST JOHN)، ليبيا: من الاستعمار إلى الثورة (2017).

<sup>57</sup> إيسيف (Issaey) وزاخاروف (Zakharov) (الحاشية 38 أعلاه) 64.

<sup>58</sup> شنيلزر (Schnelzer) (الحاشية 47 أعلاه).

<sup>59</sup> فانديوال Vandewalle (الحاشية 49 أعلاه).

بعد الإطاحة بالنظام الملكي في عام 1969، قدّم القذافي إعلاناً دستورياً ثورياً مؤقتاً وجيزاً للغاية مستوحى من الدستور المصري ويحتوي فقط على 37 مادة.<sup>60</sup> كان من المقرر أن يكون الإعلان بمثابة ترتيب مؤقت حتى اعتماد دستور دائم. بإلغاء الدستور السابق، أعطى الإعلان بشكل فعال كل السلطات إلى مجلس قيادة الثورة التابع للقذافي. في عام 1977، أصدر القذافي "إعلان قيام سلطة الشعب"، والذي كان إطاراً دستورياً أقصر حتى يتضمن فقط 10 مواد وينص على أن القرآن يشكل الأساس الدستوري للبلاد.<sup>61</sup> وقد استكمل القذافي هذه الصكوك القانونية بأقسام من الكتاب الأخضر، حيث رفض الدستورية تماماً، ومعها الحاجة إلى الشرعية الدستورية. أعلن الكتاب الأخضر على وجه التحديد أن "الشرعية الطبيعية لأي مجتمع هي العرف أو الدين. أي محاولة أخرى لإيجاد شريعة لأي مجتمع خارجة عن هذين المصدرين هي محاولة باطلة وغير منطقية. الدساتير ليست هي شريعة المجتمع".<sup>62</sup>

من الواضح أن الشرعية الدستورية كانت غائبة عملياً في ليبيا في ظل النظام الملكي السنوسي ونظام القذافي. يمكن وصف النظام "الدستوري" الذي يحدد الدولة الليبية في ظل نظام القذافي بأنه نظام "استبدادي". كما أن القذافي "أبقى معظم المؤسسات متخلفة، والجهات الفاعلة السياسية الأخرى ضعيفة، بحيث أنه عندما سقط، لم يتبق سوى القليل".<sup>63</sup> وهكذا، إذا طبقنا معايير العلي للشرعية الداخلية للدساتير،<sup>64</sup> فإن حقيقة أن أنظمة الدولة كانت ملكية وشمولية، وبالتالي "غير ديمقراطية"، تجعل بحد ذاتها الأطر الدستورية والمؤسسات التي حكمتها غير شرعية. مع ذلك، فإن مؤيدي العودة إلى دستور عام 1951 يؤكدون أنه لا يزال يمثل الإطار القانوني الشرعي لليبيا لأن انقلاب القذافي علّق سريانه فقط. غير أنه تم رفض هذه الحجة من قبل معظم المحللين الدستوريين ولا تعكس السياق المعاصر، لا سيما في ما يتعلق بالتطلعات الديمقراطية لجميع الليبيين.<sup>65</sup>

## بناء إجماع حول رؤية مشتركة للدولة

نتيجةً للتاريخ الدستوري المعقد لليبيا وفتراتها الدستورية القصيرة نسبياً، لم يتمكن الليبيون من مناقشة طبيعة قيمهم ومعتقداتهم المشتركة والتوصل إلى إجماع على نظام حكم يعكس هويتهم المشتركة. كما يجادل شنيلزر

<sup>60</sup> شنيلزر (Schnelzer) (الحاشية 47 أعلاه).

<sup>61</sup> ناثان ج. براون (NATHAN J. BROWN)، دساتير في عالم غير دستوري: القوانين الأساسية العربية وأفاق الحكومة الخاضعة للمساءلة (2002).

<sup>62</sup> محكمة العدل الدولية (الحاشية 31 أعلاه) نقلاً عن الكتاب الأخضر، الجزء الأول، قانون المجتمع.

<sup>63</sup> مؤسسات بروكنجز BROOKINGS INSTITUTIONS، اللامركزية المُمكنة: استراتيجية قائمة على المدينة لإعادة بناء ليبيا 6 (شباط/فبراير 2019).

<sup>64</sup> العلي (الحاشية 7 أعلاه).

<sup>65</sup> إيساييف (Issaey) وزاخاروف (Zakharov) (الحاشية 38 أعلاه).

(Schnelzer)، فإن "التجربة الدستورية المحدودة والنظام الشمولي في عهد القذافي وقمع كل من الخطاب العام وظهور مجتمع مدني كان من شأنه أن يوفر مجالاً للخطاب العام خلال الفترة الشمولية التي سبقت انتفاضة 2011، تجعل من الصعب بشكل خاص صياغة دستور والتوصل إلى إجماع حول القضايا ذات الأهمية الوطنية".<sup>66</sup> ويعتبر آخرون أن بذور التشرذم المجتمعي في ليبيا قد زُرعت في وقت مبكر، حتى قبل بداية تاريخها الدستوري، عندما أثبتت الإمبراطورية العثمانية عدم استعدادها لتعزيز هوية مشتركة عبر المناطق الثلاث بخلاف اعتناقها للإسلام.<sup>67</sup> كما يلاحظ فانديوال (Vandewalle)، فإن "التواريخ المنفصلة للمقاطعات الثلاث، فضلاً عن عدم وجود حوافز لمزيد من التفاعل الاقتصادي ضمن الاقتصادات المحلية القائمة بذاتها أساساً، قد أضافت وجهات نظر وتوجهات متميزة بين مواطني كل إقليم على مر القرون".<sup>68</sup> لقد أثر انتشار النفط أيضاً في فكرة الليبيين عن الدولة والهوية المشتركة. أولاً، مكّنت عائدات الموارد الليبية الهائلة الحكام من تجنب بناء الدولة بالمعنى التكويني مع بسط سلطتهم عبر أراضي البلاد.<sup>69</sup> ثانياً، مع تعرض المجتمعات الشرقية للتمهيش الاقتصادي في حين تقع معظم احتياطات النفط في الشرق، من المفهوم أن الناس لا يتقون في الحكومة المركزية وأن الانقسامات الإقليمية قد تعمقت. في مواجهة كل هذه العوامل، لا يزال لدى الليبيين حساً بالهوية الوطنية، لكن استمرار عدم الاستقرار والصراع على مدى العقد الماضي قد أظهر الخلافات وعمق الانقسامات.

على الرغم من التحديات الكبيرة التي فرضها تاريخ ليبيا الشاب والمعقد وتطلعات الشعب المتباينة حول طبيعة الدولة، يمكن الإدلاء بحجة مفادها أن "إنشاء اتفاق دستوري في مواجهة الخلاف الأساسي حول طبيعة الدولة وتشكيلها الإقليمي والسياسي هو بالضبط الهدف من بناء الدستور في مجتمعات الصراع المنقسمة".<sup>70</sup> في هذا الصدد، يرى النعيم أن "[بالقدر] الذي يتم فيه تحقيق مثل هذا الإجماع، حول "تسوية وطنية"، وفقاً لمبادئ الدستورية، سيكون لهذا المجتمع دستور".<sup>71</sup> مع ذلك، يجب أن تتمتع هذه التسوية بالشرعية الدستورية بمعنى السلطة التأسيسية (pouvoir constituant). لتحقيق ذلك، يحتاج الليبيون إلى مزيد من الوقت وبيئة أكثر

<sup>66</sup> شنيلزر (Schnelzer) (الحاشية 47 أعلاه) 90.

<sup>67</sup> فانديوال (Vandewalle) (الحاشية 49 أعلاه).

<sup>68</sup> المرجع نفسه 15.

<sup>69</sup> المرجع نفسه.

<sup>70</sup> بيل (الحاشية 18 أعلاه) 28.

<sup>71</sup> النعيم (الحاشية 9 أعلاه) 29.

استقرارًا تسمح بإجراء حوار وطني حول هذه القضايا من دون التأثيرات السلبية للانقسامات الداخلية التي تميز طبيعة الصراع الأهلي. إن الدفع نحو عملية سريعة لوضع الدستور لا يأخذ في الحسبان بشكل كاف الطبيعة السياسية المعقدة للقضايا الدستورية وأهمية بناء الشرعية. سرعان ما أثبتت مدة الستين يومًا المنصوص عليها في الأساس لعملية الصياغة في الإعلان الدستوري لعام 2011 أنها إطار زمني غير مناسب في السياق المتقلب والمثير للانقسامات للمرحلة الانتقالية.<sup>72</sup> ويؤكد بوكنفوردي (Boecknfoerde) والبابور وميجريس (Megeris) أنه "سيتم التوصل إلى إجماع بشأن نظام يناسب الوضع الحالي لليبيا، لكن بعد فترة من الزمن، بمجرد أن يهدأ غبار ما بعد الثورة وتعود الأمور إلى طبيعتها، قد يتشكل إجماع آخر حول هذه مسألة إنظام حكمها".<sup>73</sup> ويمكن تحقيق ذلك إما من خلال اعتماد ترتيبات مؤقتة يمكن أن تشكل الأساس الدستوري للدولة حتى يتم اعتماد دستور دائم أو من خلال دمج آليات مختلفة لتعديل الدستور الدائم.

### التغلب على معضلات الشرعية الانتقالية

تواجه الجهود المبذولة لتحقيق الشرعية الدستورية في أوضاع ما بعد الصراع، حيث غالبًا ما يتبع الانفصال عن النظام الدستوري القديم فترة انتقالية تنتهي باعتماد دستور دائم، عددًا من المعضلات المتعلقة بتسلسل عملية وضع الدستور والمقايضات بين صفقات النخبة وعملية وضع الدستور التشاركية.

في ما يتعلق بتسلسل عمليات وضع الدستور في البلدان الخارجة من الصراع، ستكون هناك دائمًا مشكلة "الدجاجة والبيضة" في ما يتعلق بوضع مؤسسات شرعية أو قانون شرعي. في أي سياق يسعى فيه الناس إلى إصلاح شامل للنظام القديم، يجب عليهم أن يتعاملوا مع الترتيبات الانتقالية التي ابتكرتها شخصيات غير منتخبة من أجل الحصول على أساس دستوري لانتخابات تؤدي إلى ولادة مؤسسات شرعية. وتتمتع هذه المؤسسات، التي يرأسها وتتكون من قادة انتخابهم الشعب كممثلين شرعيين لهم، بدورها، بسلطة صياغة عملية لاعتماد دستور دائم وشرعي. مع انطلاق ثورة 2011 ورفض الشعب للحكم الدستوري لنظام القذافي، تشكل المجلس الوطني الانتقالي كنتيجة لاتفاق بين النخب. ثم قدم هؤلاء "المسؤولون" غير المنتخبين الإعلان الدستوري لعام 2011 من دون أي مساهمة من الجمهور لتقديم خارطة طريق للانتخابات، الذي ينص على

<sup>72</sup> إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية وبناء السلام ومؤسسة برغهوف (BERGHOF FOUNDATION)، الدساتير وعمليات السلام: كتيب تمهيدي (2020).

<sup>73</sup> بوكنفوردي (Boecknfoerde) وآخرون (الحاشية 50 أعلاه) 8.

أن الهيئة المنتخبة حديثاً ستقود عملية اعتماد دستور دائم. ثم مرة أخرى، برز الاتفاق السياسي الليبي لعام 2015، والذي سعى إلى إنهاء الصراع الذي عطل عملية صنع الدستور، شرعيته باعتباره "لبيي" احتياجات مؤسسات الدولة الشرعية للحصول على ترتيبات واضحة في ما يتعلق بإدارة الشؤون الليبية حتى إقرار الدستور الليبي وتنفيذه".<sup>74</sup>

بالنسبة للتحدي المتمثل في التسلسل في ما يتعلق بالشرعية المؤسسية والدستورية، تكمن التوترات الأساسية بين عقد صفقات النخبة لاستيعاب الجهات الفاعلة القوية وضمان مشاركة الشعب بصفته صاحب السيادة. إنها في نهاية المطاف مقايضات بين الاستقرار والديمقراطية تتم مواجهتها في أعقاب الصراع مباشرة. يلفت بيل (Bell) الانتباه إلى تعقيدات عملية وضع الدستور ويشدد على أن "[المعضلة] الأكثر أهمية تتعلق بكيفية توسيع موازين القوى بين النخب السياسية/العسكرية لضمان قدرة الدستور على أداء دوره المعياري في تقييد السلطة وتوفير شمول اجتماعي أوسع"،<sup>75</sup> ويضيف أن "الدستورية الانتقالية تتميز بمحاولة الانتقال من ميثاق النخبة التأسيسي إلى نظام دستوري أكثر معيارية".<sup>76</sup> وكان الإعلان الدستوري لعام 2011 يمثل ذلك بالضبط. ويحذر ويدنر (Widner) من أنه نظرياً "عادةً" ما تؤدي برامج وضع الدستور التي تستبعد اللاعبين الرئيسيين أو الشرائح الاجتماعية إلى وثائق قصيرة العمر ونادراً ما تقلل من العنف".<sup>77</sup> وقد كرر توشنت (Tushnet) هذه النقطة، حيث وجد أنه لضمان الاستمرارية الدستورية، يجب أن يستوعب الإطار أصحاب السلطة الرئيسيين. ويلاحظ أن "[صانعي] الدستور يأملون في أن تكون المؤسسات التي ينشئونها مستقرة بمرور الوقت، وأن [الاستقرار السياسي] يتطلب على الأقل قبولاً من تقريباً كل المجموعات التي تتمتع لسلطة كبيرة".<sup>78</sup> وبالتالي، على الرغم من أن الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور هي هيئة تمثيلية إلى حد كبير وأن الاقتراح الدستوري لعام 2017 يمثل تسوية حقيقية بين أعضائها، إلا أن عملية المفاوضات والصياغة كانت تستبعد أصحاب السلطة الرئيسيين، وقد شكّل هذا أكبر العقبات في تأمين الدعم للاقتراح واعتماده. في الواقع، فإن غياب الدعم من النخبة السياسية والعسكرية في ليبيا يخاطر بأنه حتى لو دخل الاقتراح حيز التنفيذ، فمن المحتمل أن يعترضوا على تنفيذه.<sup>79</sup>

<sup>74</sup> الاتفاق السياسي الليبي (الحاشية 30 أعلاه) الديباجة.

<sup>75</sup> بيل (Bell) (الحاشية 18 أعلاه) 13.

<sup>76</sup> المرجع نفسه 14.

<sup>77</sup> جينيفر ويدنر (Jennifer Widner)، كتابة الدستور في إعدادات ما بعد الصراع: نظرة عامة، 49 WILLIAM & MARY LAW REVIEW، 1513، 1520 (2008).

<sup>78</sup> توشنت (Tushnet) (الحاشية 16 أعلاه) 24-25.

<sup>79</sup> العلي (الحاشية 41 أعلاه).

إن عدم مراعاة مجموعات القوى الحالية قد ساهم أيضًا في انهيار الاتفاق السياسي الليبي لعام 2015. ومع استبعاد حفتر من مفاوضات الاتفاق، أصبح الخصم الرئيسي والمفسد لعملية السلام. كما أن استبعاد أصحاب السلطة الرئيسيين من التسويات الدستورية يضعف شرعيتهم. يرى غاي (Ghai) أن "هناك" أيضًا خطر من أن الدستور مفرط الطموح سيتعرض للانتهاك أكثر منه من النقيض، وبالتالي سيؤدي تدريجيًا إلى الإحباط وفقدان الشرعية".<sup>80</sup>

### الترتيبات الانتقالية

يمكن العثور على الإجابات لهذه المعضلات في اعتراف النعيم بالتقدم اللاخطي والطبيعة الديناميكية لعمليات بناء الدستور والجهود المبذولة لتحقيق الشرعية الدستورية.<sup>81</sup> يسمح الاعتراف بهذه الظواهر بالتسوية بين اعتماد الترتيبات الانتقالية في شكل دساتير مؤقتة قد لا تفي بمعايير الشرعية الدستورية، مع السعي لتحقيق شرعية دستورية "قوية" في دستور دائم. على الرغم من أن "العملية التي تم من خلالها الاتفاق عليها واعتمادها والترتيبات السياسية التي تضعها قد تحد من شرعيتها"، فإن "طبيعتها المؤقتة لا تنتقص من وضعها الدستوري".<sup>82</sup> اعترافًا منه بأن الدساتير المؤقتة غالبًا ما يتم الاتفاق عليها وصياغتها من قبل النخب خلف الأبواب المغلقة وأن الشرعية الإجرائية شبه غائبة في مثل هذه الحالات، يقترح ولفروم (Wolfrum) في ما يتعلق بالدستور السوداني المؤقت أن "ما جعل الوضع مقبولًا وحتى شرعيًا هو أن هذا الدستور كان مرحليًا، دستور يهدف إلى تغطية فترة معينة ينبغي فيها استعادة السلام والاستقرار".<sup>83</sup>

يُعتبر النهج المكون من مرحلتين لاعتماد دستور دائم وتحقيق الشرعية الدستورية ذي صلة بشكل خاص في سياق العنف المستمر أو مفاوضات السلام، حيث قد يكون من الأنسب اعتماد ترتيبات دستورية مؤقتة. وهذه بدورها يمكن أن تكون بمثابة أساس لصياغة دستور دائم في وقت انحسر فيه التوتر ويمكن التركيز على الجوانب الأكثر وظيفة للدساتير، مثل كيفية ضمان مساءلة الحكومة.<sup>84</sup> في الواقع، يدافع رودريغز (Rodrigues) عن استخدام قائم بشكل أكبر على الأهداف للدساتير المؤقتة في أوضاع ما بعد الصراع، مما

<sup>80</sup> ياش غاي (Yash Ghai)، رحلة حول الدساتير: تأملات في الدساتير المعاصرة، 122 SOUTH AFRICAN LAW JOURNAL، 829 (2005).

<sup>81</sup> النعيم (الحاشية 9 أعلاه).

<sup>82</sup> إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية وبناء السلام ومؤسسة برغهوف (BERGHOF FOUNDATION)، الدساتير وعمليات السلام: كتيب تمهيدي (2020)

<sup>83</sup> ولفروم (Wolfrum) (الحاشية 8 أعلاه) 49.

<sup>84</sup> ويدنر (Widner) (الحاشية 79 أعلاه).

يشير إلى أنه مع التصميم الصحيح يمكنها تقليل مخاطر القضايا المثيرة للانقسامات وضمان تخصيص المزيد من الوقت لبناء الإجماع على تسوية طويلة الأجل.<sup>85</sup> يمكن للدساتير المؤقتة بهذا المعنى أن توفر روابطاً بين الأطر الدستورية المختلفة من خلال تمكين "التوصل إلى اتفاق بين الجهات السياسية/العسكرية على المعايير الواسعة لتسوية سياسية (وغالباً انتخابات) يتم التوصل إليها قبل عملية وضع الدستور، مع السماح بالتوصل إلى التسوية الدستورية النهائية التي ستكون قائمة على عملية تشاركية أوسع".<sup>86</sup>

يمكن أيضاً أن تتخذ الترتيبات الانتقالية شكل تعديلات دستورية سهلة التنفيذ نسبياً لدستور دائم. تم تحديد التعديلات الدستورية كآلية رئيسية لمراعاة التغييرات في مجموعات السلطة<sup>87</sup> والحقائق السياسية. إن التفضيلات في المجتمع في ما يتعلق بالقضايا الدستورية تتغير أيضاً بمرور الوقت.<sup>88</sup> على سبيل المثال، في الفترة ما بين عامي 2016 و 2017، ربما كان الليبيون يفضلون تحقيق الاستقرار والوحدة من خلال نظام رئاسي قوي،<sup>89</sup> لكن هذه التفضيلات لا تعكس المشاعر التي سادت مباشرة بعد الثورة عندما قاتل الشعب ضد نظام القذافي الاستبدادي، أو بعد محاولة حفر الاستيلاء على الدولة من خلال العنف. ويمثل بند الاقتراح الدستوري لعام 2017 الذي يحدد أنه لا يجوز تعديله لمدة خمس سنوات بعد اعتماده إشكالية بهذا المعنى.

في حين أن الترتيبات الانتقالية هي آليات لا تقدر بثمن لسد الفجوة في التحولات السياسية، فقد استمرت الفترة الانتقالية في ليبيا بالفعل لعقد من الزمان، وقد تخطى النص المجرى والموجز بشكل لا يصدق للإعلان الدستوري لعام 2011 غرضه المتمثل في توفير أساس دستوري لمرحلة انتقالية قصيرة. وكما يمكن استخلاصه من الإعلان، لم يكن من المتوقع أن تطول عملية اعتماد دستور دائم على مدى سنوات عديدة. وبصراحة، إذا كان الهدف هو تحقيق الشرعية الدستورية بالمعنى الإجرائي والموضوعي، فلا يبدو أن نهاية الفترة الانتقالية قريبة. ويؤكد هذا بالمثل على الحاجة إلى إطار انتقالي واحد متماسك محدد في دستور مؤقت يوازن بين الحاجة إلى

<sup>85</sup> شارمين رودريغز (Charmaine Rodrigues)، التنفيس عن الغضب: الدساتير المؤقتة كصمام أمان لطبخ ضغط التحولات في الدول المتأثرة بالانزاع؟، 6 الدستور العالمي، 33 (2017).

<sup>86</sup> كريستين بيل (Christine Bell) وك. زولونا فولشر (K. Zulueta-Fülscher)، تسلسل اتفاقيات ودساتير السلام في عملية التسوية السياسية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (INTERNATIONAL IDEA)، 27 (2016).

<sup>87</sup> توشنت (Tushnet) (الحاشية 16 أعلاه).

<sup>88</sup> العلي (الحاشية 7 أعلاه).

<sup>89</sup> العلي (الحاشية 41 أعلاه).

إشراك أصحاب السلطة والمشاركة العامة على نطاق أوسع، بينما يعكس أيضًا تسوية صادقة بين التطلعات المتباينة لشرائح مختلفة من المجتمع الليبي.

## الخلاصة

إن الجهود المبذولة لحل عدم الاستقرار والنزاع المستمرين منذ عقد من الزمان والانتهاز من عملية الانتقال السياسي في ليبيا تعرقها عواقب الفراغ المزدوج في الشرعية. أي أن الإطار الدستوري الذي يرضى المؤسسات الليبية يقوم على العديد من الصكوك القانونية، كل منها يفتقر إلى الشرعية، وبالتالي فإن المؤسسات المنبثقة عن هذه الصكوك تفتقر إلى الشرعية الدستورية. وفي كل مرة تنهار فيها عملية تسوية، تُضاف طبقة إضافية من التعقيد مع ظهور صك دستوري آخر يجب دمجها في الإطار الدستوري الحالي. مع إطلاق عملية ملتقى الحوار السياسي الليبي، يقود الليبيون مبادرةً متجددةً لإيجاد مخرج من الفترة الانتقالية واستبدال العدد الذي لا يحصى من الصكوك الدستورية المتداخلة والمتناقضة والمؤسسات التي يرضاها، بأساس دستوري واحد متماسك، لتقوم عليه الانتخابات الرئاسية والبرلمانية في كانون الأول/ديسمبر 2020، وقادة مختارين مع مسؤولين منتخبين يتمتعون بالسلطة الشرعية.

مع ذلك، سيشكل تحقيق الشرعية الدستورية تحديًا في سياق التشرذم المستمر وغياب رؤية مشتركة للدولة. وتعود جذور تباين التطلعات في ما يتعلق بطبيعة الدولة وهويتها إلى التاريخ الدستوري الليبي، والذي اتسم العديد من الفترات الدستورية القصيرة والهياكل المتغيرة باستمرار لدولة وحدت شعوب مناطق متميزة تقليديًا. بعد أن حُرّم الليبيون من فرصة صياغة إجماع حول الأعراف والمعتقدات المشتركة ونظام الحكم الذي يعكس تسوية حقيقية بين كل شرائح المجتمع الليبي، يتعين عليهم الآن البناء على زخم النجاحات المبكرة للحوار السياسي المستمر وتصميم آلية لبلوغ الشرعية الدستورية. ومع قصور الاقتراح الدستوري لعام 2017 بشكل حاسم في تلبية تطلعات الشعب، فإن الترتيبات الانتقالية في شكل دستور مؤقت أو دمج إجراء لتعديل قابل للتنفيذ تفي بالهدف المزدوج المتمثل في توفير إطار دستوري واحد متماسك، مع خلق مساحة ووقت لبناء الإجماع. قد يمثل الأساس الدستوري الذي تمت مناقشته من قبل ملتقى الحوار السياسي الليبي ولجنته القانونية مثل هذا الترتيب الانتقالي. كما يجب على الأساس الدستوري المتفق عليه أن يرسم بوضوح مسارًا لاعتماد دستور دائم.

وقد يتضمن ذلك عملية تعديل أو إعادة صياغة للاقتراح بناءً على مشاورات على مستوى الدولة وحوار وطني يهدف إلى الوصول إلى إجماع بشأن القضايا الأساسية المتعلقة بطبيعة الدولة. أيًا كان الترتيب الانتقالي الذي سيتم اعتماده، يجب استكماله بآليات لمعالجة الحقائق المتغيرة لتجنب استمرار توقف العملية الانتقالية، مثل آليات تسوية المنازعات، ومنتدى لمواصلة المفاوضات، وإجراءات تعديل واضحة. وعلى الرغم من إطالة أمد الفترة الانتقالية، فإن مثل هذه الترتيبات ستكون أساسية لتحقيق الشرعية الدستورية، ومن خلالها، السلام المستدام.