

Duncan Pickard
November 15, 2012

دنكن بيكارد

دعم الإعلان الدستوري لتعزيز إنتقالية الحكم في ليبيا

الإعلان الدستوري لشهر أغسطس ٢٠١١ الذي أصدره المجلس الانتقالي الوطني يضع الإطار القانوني الحالي للحكومة الانتقالية، ولكن للأسف الوثيقة غامضة وتترك مساحةاً للتقدير في أيدي أصحاب السلطة أكثر مما ينبغي. وبما أن صياغة دستور جديد مؤقت قد يكون سياسياً غير عملي أو يتطلب كثيراً من الوقت، لذلك ينبغي تعزيز الإعلان الدستوري لترسيم مسؤوليات الحكومة.

يضع الدستور المؤقت الهندسة المعمارية للحكومة حتى يتم إستكمال الدستور الدائم. إن الدساتير المؤقتة لا تفصل في القضايا الاجتماعية والسياسة المثيرة للنزاع، فما هي إلا مجرد معبر أثناء المداولات للوصول إلى النص النهائي. ولذلك فإنه على الدساتير المؤقتة أن تقوم بتكليف الأجهزة الحكومية المختلفة بمناطق المسؤولية والرقابة. كما يضع الإعلان الدستوري الحالي في ليبيا رسم تخطيطي عام، ولكنه ينبغي أن يكون أكثر تحديداً حتى يكون فعالاً.

توضح العديد من الوثائق المؤقتة المستخدمة في دول أخرى مدى ضعف الإعلان الدستوري الليبي. فإن الدستور التونسي المصغر، جاري العمل به حالياً، تم تبنيه كقانون من قبل الجمعية التأسيسية الوطنية في نوفمبر ٢٠١١، وهذا بعد مرور شهر من إنعقاد أول إجتماعاته. يتضمن الدستور المصغر أحكاماً لتمكين السلطات الخاصة للجمعية (إعداد الدستور، تعيين الحكومة، وسن التشريعات المؤقتة) وتحقيق التوازن بين صلاحيات ومسؤوليات السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. كما أنه يفوض الحكومات المحلية والهيئات المستقلة، بما في ذلك لجنة الانتخابات والبنك المركزي. وهناك أيضاً بعض الدساتير المصغرة وهي أكثر تحديداً من هذا: إن هيكل "الدستور الصغير" البولندي لسنة ١٩٩٢ مماثل للدستور التونسي ولكنه يوفر جداول زمنية محددة لوضع الدستور والعملية التشريعية.

المقارنة بين الإعلان الدستوري الليبي والنموذج التونسي تكشف أوجه القصور في العديد من ترسيم السلطات العامة. أولاً، إن الإعلان الدستوري لا يضع إطاراً للهيئات التنفيذية والتشريعية والقضائية. كما يشير الإعلان فقط إلى رئيس الحكومة (رئيس الوزراء) دون ذكر سلطات رئيس الحكومة بالنيابة، المنصب الذي يشغله السيد محمد المقرئ كرئيس للمؤتمر الوطني العام، المُشرع الليبي المؤقت المنتخب. إن تقسيم السلطة التنفيذية بين رئيس الوزراء ورئيس المؤتمر الوطني العام غير واضحة. إن الدستور المصغر التونسي يحدد السلطة التنفيذية في المواد ١١، ١٧، ١٨. إن الرئيس:

- يصدر القوانين.
- يسيطر على السياسة الخارجية.
- يعين رئيس الوزراء بموافقة الجمعية.
- يقود القوات المسلحة.
- يعلن الحرب.
- يعلن حالات الطوارئ بموافقة رئيس الوزراء والمجلس.

رئيس الوزراء:

• يفرض القوانين.

• يعين وزراء بموافقة الجمعية.

• يرأس اجتماعات مجلس الوزراء.

• يخلق المؤسسات العامة.

• يتحكم في كل السلطات التنفيذية التي لم تعهد إلى رئيس.

وفي حالة عدم تحديد السلطات بطريقة واضحة، لن يوقع أي ضابط قانوني ضد الرئيس أو رئيس الوزراء لتخطي أحدهما سلطات الآخر، حيث قام مسؤولون ليبيون بانتقاد الرئيس المقرير لتخطي نائبه بتعيين وزراء مستشارين وتمثيل ليبيا في الجمعية العامة للأمم المتحدة في سبتمبر.

كما أن السلطات التشريعية أيضاً غير واضحة في الإعلان الدستوري، المادة ٦ من الدستور التونسي المصغر يعين السلطات التشريعية للجمعية، بما في ذلك السلطة لسن القوانين المتعلقة ب:

- التصديق على المعاهدات
- الضرائب
- النظام القضائي
- العملة
- الإشراف على وسائل الإعلام والمعلومات
- الخدمة المدنية
- الأمن الداخلي والوطني
- السياسة المالية والنقدية
- الانتخابات
- التعليم
- الأحوال الشخصية
- الملكية الخاصة
- حقوق الإنسان والحريات
- الصحة العامة
- الجنسية والالتزامات
- الطاقة، والبيئة، والموارد الطبيعية
- الجرائم والعفو

لا يمنح الإعلان الدستوري الليبي السلطة على أي من تلك البنود أو غيرها من مجالات السياسة للمؤتمر الوطني العام، وهو الهيئة المنتخبة الوحيدة التي تستطيع القيام بمهام تشريعية. وبالتالي، لا توجد حدود قانونية لما يستطيع المؤتمر القيام به، وفتح الباب لإملاءات الدولة للحقوق المدنية وهي نتيجة طبيعية لغياب الضوابط والتوازنات الكافية، كما في أوروبا الشرقية بعد الحرب العالمية الثانية – وكذلك الارتباك فيما يتعلق بتقسيم المسؤولية بين السلطات التشريعية والتنفيذية للمناطق السياسية الحرجة مثل الدفاع، والاقتصاد، والعلاقات الخارجية.

بالإضافة إلى الحد من السلطة التشريعية والتنفيذية، ينبغي على الإعلان الدستوري تمكين الكونغرس والسلطة التنفيذية من تحقيق التقدم في بعض الأولويات الأكثر إلحاحاً في ليبيا، مثل حل النزاعات داخل الحكومات، والعدالة الانتقالية، وتنسيق الأجهزة الأمنية المحلية.

وينبغي أيضاً توضيح سلطة المجالس المحلية في ليبيا. ودون أي وضع قانوني في الإعلان الدستوري، تخضع المجالس المحلية للوزارات الوطنية التي تعتبر مسؤولة عن طائفة واسعة من الوظائف العامة مثل جمع القمامة والشرطة التي قد يكون من الأفضل التعامل معها بطريقة لامركزية. يمكن إضافة أحكام لتمكين المجالس المحلية على أساس مؤقت. المادة ٧١ من الدستور البولندي الصغير يعد بمثابة نموذج جيد لشكل النص المؤقت.

١. يجب على الحكم الذاتي المحلي، ضمن الحدود التي يحددها القانون، أن يهتم بأداء جزء كبير من المهام العامة، باستثناء تلك المهام التي هي، من النظام الأساسي، تقتصر على اختصاص الإدارة الحكومية.

٢. تتمتع وحدات الحكم الذاتي المحلي بأداء المهام العامة المخصصة لها بالأسم وحسب المسؤولية الخاصة بها، وذلك لتلبية احتياجات السكان.

٣. يجب على وحدات الحكم الذاتي المحلي، ضمن الحدود التي يحددها القانون، أن تمارس سلطات الإدارة الحكومية. لهذا الغرض، ينبغي تزويدهم بالموارد المالية المناسبة.

٤. سوف تقوم وحدات الحكم الذاتي المحلي بالوفاء بمهامها عن طريق الهيئات التأسيسية والتنفيذية الخاصة بها، ويجب، ضمن الحدود التي يحددها القانون، أن تكون حرة في صياغة هيكلها التنظيمية.

هذا النص يوفر إطارا عاما يمكن من خلاله انتقال السلطة إلى السلطات المحلية لكنه لا يدعو إلى وضع برنامج كامل في اللامركزية، وهي مسألة يمكن أن تكون حاسمة وينبغي أن تُفتح للنقاش في الدستور الكامل.

وهناك مشكلة عملية نهائية مع الإعلان الدستوري وهي أن المؤتمر الوطني العام قد تجاوز بالفعل الجدول الزمني المنصوص عليه لصياغة الدستور وتعيين الحكومة الجديدة، وهذا أمر مفهوم في بيئة سياسية غير مستقرة. فشل الإعلان يكمن في أنه لا توجد أحكام لتعديل الجدول الزمني أو حق الرجوع في حالة خرق المواعيد النهائية. ينبغي على المؤتمر النظر في موضوع إلغاء الجدول الزمني في الإعلان الدستوري وبدلا من ذلك إصدار التشريعات التي تحكم عملية صنع الدستور. هذا من شأنه أن يعطي الكونغرس الوقت للتفكير وريداً حول كيفية صياغة عملية شاملة في إطار زمني معقول.

وللتلخيص، ينبغي تعديل الإعلان الدستوري ل:

- تحدد صلاحيات رئيس الوزراء والرئيس.
- تحديد صلاحيات السلطة التشريعية، خصوصا في المناطق الحرجة مثل الأمنية والاقتصادية، والسياسة الخارجية.
- إدراج حكم لتسوية النزاعات داخل الحكومات.
- تمكين المجالس المحلية من اتخاذ قرارات معينة مناسبة للسلطات البلدية.
- إنشاء الجدول الزمني الجديد لتشكيل الحكومة ووضع الدستور.

وينبغي مناقشة هذه التعديلات وإصدارها وفقا للمادة ٣٦، والتي تتطلب أغلبية الثلثين لتغيير الإعلان الدستوري.

وجود دستور ديمقراطي لا ينشئ ديمقراطية فاعلة في حد ذاته. إن المؤسسات السياسية القوية هي ضرورية أيضا لتنفيذ الدستور، وحماية تقسيم السلطات، وضمان سيادة القانون. وجود إعلان دستوري منفتح والخلف الدائم سوف يقطع شوطا طويلا في المساعدة على تعزيز الديمقراطية الوليدة في ليبيا، وخاصة في هذه المرحلة الانتقالية الحرجة حيث يسهل إساءة استعمال السلطة، كما أصبح الشلل السياسي هو أمرا شائعا جدا.

دنكان بيكارد هو زميل غير مقيم في مركز ريفيق الحريري للشرق الأوسط.