تشرين الأول/أكتوبر 2017

تقييم "خطة العمل من أجل ليبيا"

عزّة كامل المقهور

مقدمة

بتاريخ 20 أيلول/سبتمبر2017 تقدم غسان سلامة الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة ورئيس بعثتها في ليبيا بخطة تحت عنوان "خطة العمل من أجل ليبيا" في جلسة شهيرة على هامش اجتماعات الجمعية العامة للأمم المتحدة وبحضور أمينها العام وعدد من رؤساء الدول والحكومات والبعثات الأجنبية ورئيس المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني.

ومن المهم الإشارة إلى أن الهدف من هذه الورقة ليس التقليل من شأن الخطة المقدمة، ولا إضعاف موقف بعثة الأمم المتحدة ولا المتحاورين من الجانبين (مجلس النواب/مجلس الدولة)؛ بل هي بالأساس دراسة محايدة وتقييمية بهدف تبيان طبيعتها وتعقيداتها في محاولة لتوضيح ما يُتوقع من معوقات بهدف تفاديها أو تحسين الخطة أو الإبقاء عليها مع توّقع ما يمكن أن يعيقها. وبالتالي اتخاذ ما يلزم من خطوات لمواجهتها متى أمكن ذلك. تتعلق الخطة بمصير بلد تعصف به الأنواء من كل الاتجاهات، سوء حظه أنه رغم ثرواته الطبيعية لم ينمُ طبيعياً في جو صحي يؤهّله للتطور والازدهار، وهي خطة تعني أكثر من ستة ملايين نسمة يسكنون قلب العالم، وسط أرض شاسعة وحدود مفتوحة وأطماع معلنة وتدخّل أجنبي سافر، وغياب نخب سياسية متمرسة وشخصيات مهنية في مراكز القرار.

ومن المعروف أن الاتفاق السياسي له جانبان، كأي اتفاق لحل النزاعات: جانب دستوري يحدده النص المكتوب، وجانب آخر يخضع للتوازنات السياسية والعسكرية، ولغايات لا يمكن استكشافها أو معرفة نوايا أصحابها إلا بالممارسة. ويظل السؤال: لأي منهما الغلبة؟ وأي منهما يفرض الآخر؟ النص يفرض التوازنات، أم العكس، التوازنات تفرض النص؟ وترى الباحثة أن النص الناجح هو الذي يضبط التوازنات السياسية والعسكرية، ويحدّ من تغوّلها وآثارها عند التنفيذ.

نُشرت الخطة في شكل نقاط عامة، وستتناول هذه الورقة نقاطاً عدّة هي: الخطة، والوضع القائم، وتقييم الخطة، والظروف السياسية لصدور الخطة، والجانب الدستوري وإشكالياته في الخطة، ثم نتائج وتوصيات.

أولاً: الخطة

عُرضت الخطة على شكل شرائح Power point slides بلغ عددها خمس شرائح،[1] قُسّمت كما يأتي:

الشريحة الأولى: المرحلة الأولى.

الشريحة الثانية-الرابعة: المرحلة الثانية.

الشريحة الخامسة: المرحلة الثالثة.

ومن خلال هذا التقسيم العددي، يبدو جلياً أن المرحلة التي ستجرى فيها الخطوات المهمة هي المرحلة الثانية، التي تحتوي على أكبر عدد من المهام (ثلاث شرائح). علماً أن المراحل الثلاث سيستغرق تنفيذها مدة سنة، كما ورد في الخطة.

ويمكن تلخيص الخطة على النحو الآتي:

- **المرحلة الأولى**: وهي المرحلة الحالية القائمة استناداً إلى المادة 12 من الأحكام الإضافية بالاتفاق السياسي الليبي (اتفاق الصخيرات) الذي سبق إبرامه في كانون الأول/ديسمبر 2015، وتنص هذه المادة على أن تعديل هذا الاتفاق يكون بالتوافق بين مجلسي النواب والدولة، وأن على مجلس النواب إصدار التعديلات المتفق عليها دون الحق في إجراء أي تعديل عليها. وبعد أن يتوافق المجلسان على تعديل الاتفاق السياسي (اتفاق الصخيرات) يصدر التعديل الدستوري من مجلس النواب. وعليه، فإن ما يجري اليوم في تونس من حوار بين مجلس النواب ومجلس الدولة يتم استناداً إلى المادة 12، وفي حال التوافق على التعديلات المقترحة؛ فإن مجلس النواب يصدر التعديلات المُتوافق عليها في شكل إعلان دستوري (الإعلان الدستوري العاشر)، ليصبح الاتفاق السياسي المُعّدل دستوراً مؤقتاً لليبيا في الفترة الانتقالية القادمة.

- **المرحلة الثانية**: وهي مرحلة ستُتخذ خلالها خطوات متعددة أهمها:

- مؤتمر وطني جامع يشمل مجلس النواب بكامل أعضائه، ومجلس الدولة بأعضائه المنتخبين في 7تموز/يوليو 2012 (أي بما يشمل كتلة 94)،[2] ومجموعات وأعضاء آخرين بمن فيهم من ممثلين عن نظام الحكم السابق، بهدف توسيع المشاركة، وهم بلفظ عام كما ورد في الخطة: "المستبعدون، الذين همّشوا أنفسهم، الذين لم ينضموا للعملية السياسية، الذين تمثيلهم ضعيف أو غير ممثلين على الإطلاق في مجلس النواب ومجلس الدولة". كما سيتولى هذا المؤتمر الجامع "تحديد واختيار أعضاء المؤسسات التنفيذية التي أعيد تشكيلها في البلد على أساس توافقي" كما جاء في الخطة.[3]

---

[1] الممثل الخاص غسان سلامة يقدم خطة العمل من أجل ليبيا أمام اجتماع رفيع المستوى حول ليبيا:
https://www.facebook.com/UNSMIL/posts/1390081267708252

[2] هي كتلة من المؤتمر الوطني العام سلمت السلطة لمجلس النواب المنتخب آنذاك، وانحازت لتنفيذ الالتزام بتسليم السلطة وإنهاء ولاية المؤتمر الوطني العام.

[3] عبارة المؤسسات التنفيذية غير واضحة، ففي حال أخذها بالمفهوم الواسع فإنها تشمل الحكومة أيضاً، أما في حال تضييقها فتشمل المؤسسات التابعة للحكومة أي ما دونها، مثل: المؤسسة الوطنية للنفط، مصرف ليبيا المركزي، المؤسسة الليبية للاستثمار...الخ.

- **مهام أخرى خلال المرحلة الثانية:**

أ- ***المهام الدستورية والتشريعية:***

- فتح مشروع الدستور مجدداً والعمل بشأنه من قبل الهيئة التأسيسية ومجلس النواب بشكل متوازٍ.[4]
- تقديم ملاحظات ومقترحات حول مشروع الدستور، بما "يشكل فرصة لمراجعته وتنقيحه"، مع الأخذ في الاعتبار بالملاحظات والاقتراحات التي قدّمت أثناء المؤتمر الوطني الجامع.
- إصدار مجلس النواب لتشريعي الاستفتاء على مشروع الدستور، وقانون الانتخابات بعد الاستفتاء على مشروع الدستور وصدوره.[5] وهو ما يعني أن المرحلة الانتقالية حسب خطة سلامة لن تنتهي إلا بصدور الدستور وما يستتبعه من تشريعات (قانون الاستفتاء، وقانون الانتخاب).

ب- ***المهام العملية:***

- استعداد المفوضية العليا للانتخابات للاستحقاقات الدستورية.
- حوار مع الجماعات المسلحة بغرض إدماجها سياسياً أو مدنياً.
- مبادرة لتوحيد الجيش الوطني.
- استمرار جهود المصالحة الوطنية.
- معالجة قضية النازحين.

ومن المهم التأكيد على أن هذه المرحلة تقع بين فترتين زمنيتين؛ فترة مراجعة مشروع الدستور وإصداره، وفترة ما بعد إصدار مشروع الدستور وإصدار التشريعات اللازمة لانتقال السلطة إلى المؤسسات المنبثقة عن الدستور.

وهذه المرحلة فارقة؛ لأنها المرحلة التي ستنهي الفترة الانتقالية وتفتح الباب على مرحلة الاستقرار، بعد إصدار الدستور والتشريعين اللازمين لنقل السلطة: الاستفتاء والانتخابات.

- **المرحلة الثالثة:** هي مرحلة ما بعد إصدار الدستور، وتشمل إصدار مجلس النواب قانون انتخاب لسلطتين؛ تشريعية ورئاسية. ومن جديد، يجب التأكيد على ضرورة التوافق على القانونين من مجلسي النواب والدولة، قبل إصدارهما من مجلس النواب بحسب الاتفاق السياسي.

ثانياً: الوضع القائم

ما تزال هذه الخطة في المرحلة الأولى، أي الاجتماعات بين مجلسي النواب والدولة من خلال لجنة صياغة مشتركة بإشراف غسان سلامة، والتي بدأت في شهر أيلول/سبتمبر وما تزال تعمل دون أن تصدر حتى الآن أي نص توافقي من النصوص المقترح تعديلها. ويبدو من خلال البيانات الصادرة عن المتحدث الرسمي باسم بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا عن الاجتماعات والتصريحات الإعلامية لرئيسي اللجنتين المتحاورتين وبعض الأعضاء؛ أن النصوص موضوع المشاورات هي:

1. السلطة التنفيذية، بغية فصل شقيها الرئاسي والحكومي وتحديد اختصاصات كل منهما.
2. آلية اختيار المجلس الرئاسي، ورئيس الوزراء.

[4] من غير المفهوم ما يعني "بالتوازي"، ذلك أن هذه المفردة قد تعني العمل بشكل متزامن ولكنه غير مشترك، وهذه النقطة مبهمة بالكامل، وتحتاج إلى توضيح نظراً لحساسية الموضوع وأهميته.

[5] من المهم القول: إن كلا التشريعين بحاجة للتوافق المسبق مع مجلس الدولة. أي إن مجلس النواب لا يستطيع وحده إصدار التشريعين استناداً إلى الاتفاق السياسي، بل هو بحاجة للتوافق عليهما مع مجلس الدولة، قبل إصدارهما.

3. المادة الثامنة في صلب الاتفاق السياسي، والمادة الثامنة في فصل الأحكام الإضافية، والمتعلقة بالمؤسسة العسكرية.
4. تركيبة مجلس الدولة.

وحسب البيانات الصادرة عن البعثة؛ فإن المشاورات ما تزال تراوح في "تحديد نقاط التوافق العديدة كما نقاط الاختلاف التي ما زالت قائمة".[6]

ثالثاً: تقييم الخطة

سنتناول تقييم هذه الخطة من زاويتين، الأولى تتعلق بالظروف التي جاءت فيها الخطة، وهي ظروف سياسية في جلّها وتبدو إيجابية، أما الزاوية الأخرى فهي زاوية قانونية تبدو ذات مصاعب جمة.

1. ظروف صدور الخطة:

أ- ورث غسان سلامة ملف الأزمة الليبية عن سابقيه بعد إخفاقات عديدة أدت إلى نتيجتين؛ جمود في تنفيذ اتفاقية الصخيرات، وانزلاق الملف الليبي شيئاً فشيئاً من مسار الأمم المتحدة إلى مسارات فرعية تمثّلت في البحث عن حلول جانبية بتدخلات دولية متضاربة أحياناً، من بينها مبادرة الاتحاد الأفريقي،[7] والمبادرة الثلاثية المصرية التونسية الجزائرية،[8] والمبادرة المصرية[9] التي أسفر عنها إعلان القاهرة في كانون الأول/ديسمبر 2016، وأخيراً لقاء حفتر/السراج[10] في أبو ظبي ثم فرنسا، الذي نتج عنه بيان لاسيل سان-كلو في تموز/يوليو 2017.[11] وكان لابدّ للأمم المتحدة أن تعيد العربة لحصانها، فكانت خطة سلامة، لتنفض الغبار عن اتفاق الصخيرات وتعيد الحياة إليه. وهكذا اتفق المجتمع الدولي على أن يجتمع مجدداً وراء هذه الخطة في اجتماع نيويورك بحضور الأمين العام للأمم المتحدة، وأصدر مجلس الأمن بياناً لدعمها.[12]

ب- كان حجر الأساس في اتفاق الصخيرات هو خلق جسم تنفيذي جديد قائم على محاصصة واسعة جهوية وإيديولوجية، تجمع المؤسسات التنفيذية المنقسمة، وفي الوقت نفسه تعيد الحياة للمؤسسات التي انتخبت ديمقراطياً لكن تآكلت ديمقراطيتها وشرعيتها بسبب نهايتها بانتخابات جديدة (المؤتمر الوطني العام) لكن جزءاً منها تمسّك بالسلطة ورفض تسليمها، أو انتهت مدتها لكنها مددت لنفسها دون مسوّغ دستوري يخوّلها ذلك (مجلس النواب)، أو تجاوزت مدتها (الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور) دون أن تنجز مهمتها عند توقيع اتفاق الصخيرات في كانون الأول/ديسمبر 2015.
وخلافاً للتوقعات قامت الهيئة التأسيسية بإنجاز مهمتها في شهر تموز/يوليو 2017، وأحالت مشروع الدستور لمجلس النواب الذي لم يتخذ قراراً بشأنه، إضافة إلى صدور حكم من محكمة استئناف البيضاء (الدائرة

---

[6] بيان بعثة الأمم المتحدة حول لجنة الصياغة المشتركة في جولة محادثاتها الثانية في تونس 21 تشرين الأول/أوكتوبر2017: https://unsmil.unmissions.org/ar/لجنة-الصياغة-المشتركة-تنهي-جولة-محادثاتها-الثانية-في-تونس

[7] "مساعٍ حثيثة لحل الأزمة الليبية"، *نون بوست*،9 تشرين الثاني/نوفمبر 2016 : www.noonpost.org/content/14979

[8] خليل الكلاعي، "ليبيا: المبادرة التونسية الجزائرية المصرية، أوجه التعثّر وأسباب القصور"، مركز الدراسات الاستراتيجية والدبلوماسية،2 أيار/مايو 2017: www.csds-center.com/ليبيا-المبادرة-التونسية-الجزائرية-ال/

[9] " بيان القاهرة حول الأزمة الليبية والمقترحات التي أوصى بها"، سبوتنيك، 14 كانون الأول/ديسمبر 2016 : https://arabic.sputniknews.com/arab_world/201612141021224414-مصر-ليبيا-بيان-أزمة/

[10] " لقاء بين السراج وحفتر في ابوظبي"، إيلاف، 2 أيار/مايو 2017 : http://elaph.com/Web/News/2017/5/1146200.html

[11] "النص الكامل لبيان الرئاسة الفرنسية حول نتائج لقاء السراج و حفتر في باريس"، *المرصد* : https://almarsad.co/2017/07/25/النص-الكامل-لبيان-الرئاسة-الفرنسية-حو/

[12] Statement by the President of the Security Council: https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/unsc-prst-19-e_0.pdf

الإدارية) في 16 آب/أغسطس 2017، بإيقاف تنفيذ قرار الهيئة التأسيسية بإحالة مشروع الدستور إلى مجلس النواب، وهو حكم محل طعن أمام المحكمة العليا الليبية.

لكن هذا الاتفاق واجه فشلاً بنيوياً داخلياً، حين عرقله جهازه التنفيذي ذاته بفرض التصويت بالإجماع على قرارته وهو ما لم يحدث، فصدرت قرارت المجلس الرئاسي في أغلبها دون إجماع، وأحياناً بصوت وحيد هو صوت رئيسه لاستحالة جمع الأصوات.

كما أن مجلس الدولة تشكّل بالمخالفة لهذا الاتفاق ولم تطبق المادة (64/أحكام ختامية) للنظر في خروقات الاتفاق السياسي، بل تعامل المجتمع الدولي مع المخترقين له دون احترام للاتفاق السياسي. كما لم يُعنَ الاتفاق السياسي بمسألة دخوله حيز النفاذ وتحديدها تحديداً نافياً للجهالة، مما أعاق تنفيذها. الأمر الذي ترتب عليه عدم منح الثقة للحكومة المسماة بحكومة الوفاق الوطني، مما أدى إلى فشل أهم أهداف الاتفاق السياسي، وهو إنهاء حال الانقسام، وجمع المؤسسات التنفيذية تحت هيكل تنفيذي واحد. مما أدى إلى مزيد من الانقسام ليتحول الجسم التنفيذي الجديد (حكومة الوفاق الوطني) إلى عضو طارد وليس فاعل في جسد ليبيا العليل. وهكذا تحوّل الدواء إلى داء جديد. الأمر الذي أدى إلى بقاء الاتفاق اتفاقاً سياسياً ولم يتحوّل إلى غايته الحقيقية، أي أن يصبح تعديلاً دستورياً، بل دستوراً مؤقتاً لليبيا لحين صدور دستورها وإجراء انتخابات استناداً إليه.

ت- تجاوزت بعض الأحداث خاصة العسكرية منها، بعض نصوص الاتفاق السياسي، فكان بيان القاهرة، ثم بيان لاسيل سان كلو الذين شكلا ضربتين قاصمتين للمادة 8 في الاتفاق السياسي والمادة 8 من الأحكام الإضافية التي جرى الاعتراض عليها باكراً من مجلس النواب بالتحديد.

وبعد تصلّبٍ في الموقف مفاده أن اتفاق الصخيرات نهائي ولن يُفتح للتعديل، وبعد الظروف السابق بيانها وغيرها؛ أعلن المبعوث الجديد لليبيا عن خطته للعمل من أجل ليبيا.

2. الجانب الدستوري للخطة:

أ- جدير بالقول إن خطة سلامة في مرحلتها الأولى وبعد إجراء التعديلات على الاتفاق السياسي تأسيساً على المادة 12 من الأحكام الإضافية؛ ستتحول إلى تعديل دستوري، أي دستور يحكم المرحلة الانتقالية، ذلك أن مجلس النواب تأسيساً على هذه المادة سيقوم بـ "إقراره نهائياً، دون تعديل"، "وفقاً للآلية الواردة بالإعلان الدستوري".

ب- ومن المهم تبيان أن الخطة في مرحلتها الثانية ستتعامل مع العملية الدستورية من خلال المؤسسات التالية: مجلس النواب، ومجلس الدولة، والمؤتمر الجامع. وتنص المادة 23 من الاتفاق السياسي على أن "... يقوم مجلس النواب ومجلس الدولة بتشكيل لجنة مشتركة بينهما، قبل شهرين من انتهاء عمل الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، مهمتها اقتراح مشروعي قانوني الاستفتاء والانتخابات العامة الضروريان لاستكمال المرحلة الانتقالية والتشريعات الأخرى ذات الصلة، وتقدم مشاريع القوانين لمجلس النواب لإقرارها".

ت- إن مقياس نجاح خطة سلامة هو إصدار دستور للبلاد، لأن في إصداره إعلان لانتهاء المرحلة الانتقالية وانتخابات للسلطتين التشريعية والتنفيذية (الرئيس). ولا انتهاء للأجسام الحاكمة القائمة (مجلس نواب، مجلس دولة، مجلس رئاسي) إلا بصدور دستور للبلاد وإجراء انتخابات تأسيساً عليه.

3. الإشكاليات الدستورية في الخطة:

أ- ربط نهاية المرحلة الانتقالية بإصدار دستور للبلاد: كررت هذه الخطة المشكلة التي أوجدها الإعلان الدستوري أثناء ولاية المؤتمر الوطني العام، ذلك أن تقاعس المؤتمر الوطني العام وتأخره في تنفيذ الاستحقاق

الدستوري، الذي كان أهم استحقاقاته إصدار الدستور الذي سينهي ولايته كما كان سينهي المرحلة الانتقالية. لكن تململ الشارع والمطالبة بإنهاء ولايته أدى إلى تشكيل المؤتمر الوطني العام للجنة شباط/فبراير في 2013، وتبني التعديلين السادس والسابع للإعلان الدستوري اللذين قرر المؤتمر الوطني العام بموجبهما انتخابات مبكرة وتأسيس هيئة تشريعية جديدة، وهي مجلس النواب وتسليمه السلطة، واستحداث منصب رئيس منتخب للبلاد.

لذا فإن تكرار خطة سلامة ربط انتهاء هذه المرحلة بإصدار الدستور بدون وضع فرضية عدم صدوره أو الاختلاف حول صدوره أو تأخر صدوره عن السنة المحددة في الخطة (وكل ذلك متوقع)؛ يعني استمرار هذه الحال الفريدة من التوافق التي فرضتها الخطة بمؤسسات عاجزة وغير قادرة على العمل وتنفيذ استحقاقات المرحلة. وفي حال استمرار النزاعات المسلحة في البلاد وعدم توحيد الجيش الوطني، وتقاعس المؤسسات الناشئة عن الاتفاق السياسي المعدل خاصة في الشأن الدستوري؛ فإن الخشية الكبرى من اندلاع نزاع مسلح على نطاق أوسع. فلا يمكن أن تستمر هذه الحال من الفوضى السياسية، وعدم تحقيق الهدف المنشود المتمثل بإصدار الدستور (خلال عام وفقاً للخطة)، ومعاناة المواطن ورفضه لهذه المؤسسات وعجزها عن خدمة المواطن؛ دون نتائج وخيمة.[13]

ب- تراهن الخطة كما راهن الاتفاق السياسي، على مبدأ توافق المؤسسات، وهي آلية غريبة عن الثقافة السياسية الليبية التي غالباً ما تقوم على التوافقات الفردية والتي فشلت بدورها في الأزمة الحالية، وفشل التوافق في إطار المجلس الرئاسي الحالي خير دليل على ذلك.

وترتكز الخطة في تنفيذها على آلية عمل خلال عام بين سبع مؤسسات: مجلس النواب، مجلس الدولة، المجلس الرئاسي، الحكومة، الهيئة التأسيسية، المفوضية العليا للانتخابات، المؤسسة العسكرية والأمنية الموحدة. كما أنها تراهن على توافق[14] بين مجلس النواب ومجلس الدولة يبدو حتى في المرحلة الأولى صعب التحقق لأجل تعديلات في الاتفاق السياسي، فما بالك في تشريعين مهمين لتسليم السلطة؟

ت- تقوم هذه الخطة في مرحلتيها الأولى والثانية خاصة على مؤسستين رئيسيتين هما مجلس النواب ومجلس الدولة. وهما مؤسستان غير ديمقراطيتين تعانيان استبداداً داخلياً، ولوائح قاصرة، وعجزاً في العمل (مجلس النواب)، وتشكيلاً مخالفاً لسند إنشائه (مجلس الدولة)، وقصوراً في عضويته سواء بسبب مقاطعين له أو مرفوضين من العودة إليه. فكيف يمكن الاعتماد على خطة تقوم على التوافق للوصول إلى حل سياسي بين مؤسستين تعانيان عجزاً وقصوراً ومخالفات وغير ديمقراطيتين في عملهما بل وفقدتا احترام الشارع لهما؟ لذا نرى أن على هاتين المؤسستين أن تتحررا من مختطفيهما[15] وأن تجريا إصلاحات حقيقية داخلية بما فيها ضم المقاطعين في مجلس النواب، وإعادة كتلة 94، والتحقق من العضوية ومدى مطابقتها للاتفاق السياسي في مجلس الدولة، والأهم من ذلك إجراء انتخابات داخلية لرئاستيهما، وتعديل اللائحة الداخلية بما يتوافق مع التعديل السياسي. وهي إجراءات لازمة في المرحلة الأولى وعلى وجه السرعة.

ث- أقحمت هذه الخطة هاتين المؤسستين في المسار الدستوري. فمن المعلوم أن الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور هي هيئة منتخبة توّجت أعمالها بمشروع دستور أحيل إلى مجلس النواب، وإن الأمر يتوقف اليوم

---

[13] انطلقت حملة على نطاق واسع تحت مسمى "أخطونا" من نشطاء المجتمع المدني.
http://alwasat.ly/ar/news/libya/155402/

[14] تنص المادة 3 من الأحكام الإضافية على أن "آلية التشاور من أجل التوافق المبينة بالاتفاق السياسي الليبي تتطلب توافق كل من مجلس النواب ومجلس الدولة حول القضايا الوارد ذكرها في المواد ذات الصلة".

[15] أشار غسان سلامة في مقابلة مع قناة الجزيرة بتاريخ 2017/9/25 إلى أنه يوجد في ليبيا مؤسسات مختطفة من قبل القيمين عليها، ويجب تحريرها:
www.aljazeera.net/programs/today-interview/2017/9/25/غسان-سلامة-نريد-تحويل-ليبيا-لجمهورية-المؤسسات

على مجلس النواب. لذا فإن الجزء المتعلق بالعملية الدستورية في الاتفاق السياسي بحاجة إلى تعديل، وخاصة المواد من 50 إلى 52. ولن نتطرق في هذه الورقة لتقييم مشروع الدستور، ولكن يبدو أن الخطة في طياتها قد تبنت التوجه بأن هذا المشروع بحاجة إلى مزيد من المشاورات والتنقيح وربما التعديل، لكنه لم يأخذ في الاعتبار أن المسار الدستوري موازٍ للمسار التشريعي وليس جزءاً منه، وإن الأخير لا يتحكم في الأول لأن كليهما منتخبين وهما في الدرجة ذاتها، فلا يمكن للمسار التشريعي أن يتدخل في المسار التأسيسي. وإن السعي لعكس ذلك، يتطلب سنداً دستورياً غير قائم لقيام الهيئة بإحالة مشروعها لمجلس النواب.

ومن المعلوم أنه صدر حكمان في الشق المستعجل من محكمتي استئناف البيضاء وبنغازي بإيقاف قرار إحالة مشروع الدستور إلى مجلس النواب، والمحكمة العليا بصدد النظر في القرار الصادر عن محكمة استئناف البيضاء، وحكمها قد يؤدي إلى استئناف العملية الدستورية. الأمر الذي يوجب التفكير في ذلك منذ الآن خاصة وأننا لا نرى سنداً قانونياً يسمح بإقحام مجلسي النواب والدولة في عمل الهيئة التأسيسية، بل إن ثمة مخاطرة حقيقية في التأثير سلباً على هذا المسار من هاتين المؤسستين.

ج- إذا كان تدخّل مؤسستي النواب والدولة محفوفاً بالمخاطرة؛ فما بالك بتداول الشأن الدستوري الذي قطع شوطاً كبيراً وأسفر عن مشروع دستور من قبل "المؤتمر الجامع"، وقد أسفر الإعلان عن ذلك عن صدور بيان من بعض أعضاء الهيئة التأسيسية يرفض ذلك رفضاً قطعياً؟[16] ألا يمكن القول إن الخطة فيما يتعلق بالعملية الدستورية ستشكل عامل تعقيد أكبر من تشكيلها عاملاً مساعداً للحل؟

إننا اليوم بين خيارين، هما تبني دستور توافقي مؤقّت بإشراف الأمم المتحدة لحين انتهاء المرحلة الانتقالية بدستور دائم لا سقف زمني لتبنيه، أو تبني دستور دائم ينهي المرحلة الانتقالية وفقاً للإعلان الدستوري الحالي، وعرضه للاستفتاء على الشعب الليبي الذي يمكن أن يوافق عليه أو يرفضه. وفي حال رفضه يمكن فتحه للمراجعة من الهيئة التأسيسية.

رابعاً: نتائج وتوصيات

1. إن الخطة هي امتداد لاتفاق الصخيرات وتقوم على الأساس ذاته، وهو التوافق بين المؤسسات القائمة حالياً. وإن سياسة التوافق بين المؤسسات بحاجة إلى مؤسسات فاعلة، تمارس عملها بمهنية وحسن نية بما يغلّب الصالح العام.
2. من الصعب أن تقوم مؤسستان عاجزتان مختطفتان من القيمين عليهما، لا تتبنيان آليات الديمقراطية ضمن عملهما الداخلي، ولا تعتمدان الشفافية سبيلاً، وتفتقران إلى المهنية والحكم الرشيد، ويلحقهما اشتباه بالفساد؛ بعملية معقدة لاستئناف المسار الديمقراطي الليبي، ما لم تخضع كل منهما لإصلاحات حقيقية تنبئ عن حسن النوايا والالتزام بقواعد العمل المهني للمؤسسات الحاكمة.
3. من الضروري أن يكون هناك مرحلة سابقة على المرحلة الأولى في الخطة، أو أن تكون على الأقل متزامنة مع المرحلة الأولى، وهي مرحلة إصلاح مؤسستي مجلس النواب ومجلس الدولة، بضم المقاطعين إلى مجلس النواب، والتداول بشأن تغيير المقر المؤقت له، وإجراء انتخابات عاجلة لرئاسته، وتعديل لائحته الداخلية بما يتماشى مع خطة سلامة وخفض مصاريفه ومزاياه إلى الحد الأدنى. أما مجلس الدولة، فعليه القيام بمراجعة كاملة لتشكيله استناداً إلى الملحق الثالث من الاتفاق السياسي، والإعلان عن أسماء أعضائه وطريقة اكتسابهم

[16] " أعضاء من هيئة الدستور : طرح «العملية الدستورية» في حوار تونس مساس بشرعية المسار التأسيسي للدولة الليبية"، بوابة الوسط،20 تشرين الأول/أكتوبر 2017: www.alwasat.ly/ar/news/libya/156418/

للعضوية، وإعادة كتلة 94، وإعادة انتخاب مجلسه الرئاسي، وإعادة النظر في لائحته الداخلية بما يتفق وخطة سلامة، وتخفيض مرتبات أعضائه ومزاياهم، واعتماد الحكم الرشيد والشفافية والكفاءة في العمل.

4. إعادة الالتزام الرئيسي للمؤسستين (النواب والدولة)، بالعودة إلى دوائرهم الانتخابية والتواصل مع المنتخبين خاصة فيما يتعلق بخطة سلامة. وهو التزام لم يعد ضمن أولويات أعضاء هاتين المؤسستين للأسف.
5. إن مؤشر نجاح هذه الخطة وإنجاز هدفها النهائي هو الوصول لإصدار دستور للبلاد. وهي الخطوة التي ستقوم عليها انتخابات تشريعية ورئاسية. لكن هذه الخطة لم تعطِ أية فرصة لإمكانية الدعوة **لانتخابات مبكرة وإجرائها** في حال عدم التمكن من الوصول لإصدار هذا الدستور. إن من اللازم توقّع عدم تحقق الهدف بالوصول إلى انتخابات مقبلة قائمة على الدستور. إن هذه الخطة تسلّم مسار ليبيا الديمقراطي ومخرجها من أزمتها لمؤسستين لم تنجحا حتى اليوم في التوافق على تعديلات على اتفاق الصخيرات للمضي قدماً للمرحلة الثانية.
6. إذا كانت خطة سلامة حزمة واحدة فإن هذا يعني أن هذه المراحل متتابعة ومرتبطة، وفي حال فشل مرحلة من الصعب المضي قدماً إلى المرحلة التي تليها. أما إذا كانت هذه المراحل غير مترابطة، فإن تجاوز إحداها سيضعف الخطة، ويتطلب إعادة توازن لها، وأهمها العمل على توضيح مهام المؤتمر الجامع وآلياته وعلاقته بالاتفاق السياسي ومخرجاته ومؤسساته، وتشكيل لجنة خبراء ليبيين مستقلين تواكب عمل المؤتمر الجامع وتعمل بالتوازي معه تحت إشراف بعثة الأمم المتحدة لوضع مخرجاته في وثيقة مكتوبة تلتزم بها الأطراف كافة، ووضع آلية لجعلها مُلزِمة. ومن شأن ذلك دعم العملية الدستورية دون التدخل فيها.
7. على ضوء الخطة وتعدد المؤسسات المعنية، والحديث عن ضرورة إقحام المؤسسة العسكرية وتوحيدها؛ يصبح من الصعب أن تتحقق هذه الخطة خلال عام، خاصة وأنها لا ترتبط بمدة زمنية بل بإنجاز الدستور.
8. من المعيب إقحام كلٍّ من مجلسي النواب والدولة في العملية الدستورية، فبالإضافة لما تفتقران إليه من قدرات فنية وما يعتريهما من عيوب لا تؤهلهما لذلك؛ فإن المنطق والأساس الدستوري لتشكيل الهيئة التأسيسية المنتخبة لصياغة الدستور يمنع ذلك منعاً باتاً. وهو ما يجب أخذه في الحسبان بشكل جدي. إن تدخّل هذين المجلسين سينقل سلبياتهما وعيوبهما إلى العملية الدستورية. لذا فإن ما تحتاجه العملية الدستورية هو استكمال الهيئة التأسيسية لمسارها الدستوري وفقاً للإعلان الدستوري بما فيه عرضه على الاستفتاء وإمكانية عودته للهيئة للمراجعة في حال رفضه، ومع الأخذ في الاعتبار الأحكام القضائية والزامية نتائجها في هذا الشأن.
9. إن المواطن الليبي اليوم بين خيارين، خطة سلامة بالمضي قدماً في مرحلة انتقالية مقبلة بمؤسسات وطنية غير كفؤة وبحاجة للإصلاح أو الاستبدال، ولمدة مرتبطة باستحقاق وليس بمدة زمنية؛ وبين الاستفتاء على مشروع الدستور الصادر عن الهيئة التأسيسية على ضوء حكم القضاء فيه – مع فتح الطريق لإمكانية مراجعته من خلال خيار رفضه وإعادته إلى الهيئة التأسيسية – وإنهاء هذه المرحلة بمؤسساتها.

إن كان لخطة سلامة من بُدّ؛ فإن على الخطة أن تحدد المدة الانتقالية المقبلة زمنياً، وفي حال تجاوزها يجب توفير البديل أو البدائل بما فيها إمكانية الدعوة إلى انتخابات عامة مبكرة، وأن تراعي بوضوح استقلال المسار التأسيسي (الدستوري) عن التشريعي، والنقطة الأهم هي أن على مجلسي النواب والدولة أن يكونا على مستوى الحدث وأن يصلحا من نفسيهما دون تأخير عملاً بقول الله تعالى: "إن الله لا يغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم". فلا صلاح يُرتجى ممن هم بحاجة إلى الإصلاح!

عن الكاتبة

عزة كامل المقهور، محامية وعضو في المجلس الوطني الليبي لحقوق الإنسان. نشطت في مجال الدفاع عن حقوق المعتقلين السياسيين .

بيان المهمة

"مبادرة الإصلاح العربي" مؤسسة بحثية رائدة للبحوث الفكرية المستقلة، تقوم، وبشراكة مع خبراء من المنطقة العربية وخارجها، باقتراح برامج واقعية ومنبثقة عن المنطقة من أجل السعي إلى تحقيق تغيير ديمقراطي. تلتزم المبادرة في عملها مبادئ الحرية والتعددية والعدالة الإجتماعية. وهي تقوم بالأبحاث السياسية، وتحليل السياسات، وتقدم منبراً للأصوات المتميّزة.

- **ننتج** بحوث أصيلة يقدمها خبراء محليون، ونتشارك مع مؤسسات عربية ودولية لنشرها.
- **نشجع** الأفراد والمؤسسات على القيام بتطوير رؤيتهم الخاصة للحلول السياسية.
- **نعبئ** الأطراف المعنية لبناء تحالفات من أجل إنجاز التغيير.

هدفنا أن تشهد المنطقة العربية صعود وتنمية مجتمعات ديمقراطية عصرية.

تأسست "مبادرة الإصلاح العربي" عام 2005 ويشرف على عملها مجلس الأعضاء وهيئة تنفيذية.

مبادرة الإصلاح العربي، تشرين الأول/أكتوبر 2017

www.arab-reform.net

© 2017 مبادرة الإصلاح العربي تحت رخصة المشاع الإبداعي، اضغط هنا لقراءة الرخصة

contact@arab-reform.net