



تحليل النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام - ليبيا

ملخص تنفيذي

يُعتبر النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام في ليبيا (GNC) ملائماً في كثير من النواحي لضمان عملية برلمانية سليمة، لكن يجب تحسينه لأجل تأمين الشمولية والمساءلة والشفافية. فمن شأن هذه التغييرات المساعدة في زيادة فعالية البرلمان.

ويحدّد النظام الداخلي الوسائل اللازمة لمحاسبة الحكومة رغم أنه يجب إعطاء الأحزاب غير الممثلة في الحكومة المزيد من الصلاحيات في هذا الصدد. وينطبق الأمر نفسه على القواعد المتعلقة بالبرلمان بمنايته منتدى للنقاش، والتي هي واضحة إنما لا تعطي سوى مجالاً صغيراً جداً للأطراف التي لا تنتمي إلى الأغلبية. أما أحكام صنع القانون، فهي ملائمة لكن من الغريب أن يتطلب النظام الداخلي أن تتم الموافقة بأغلبية الثلثين على جميع أفعال المؤتمر الوطني العام في ليبيا، بما في ذلك جميع التشريعات. وفي حين يُنصح بالقواعد التي تشجع التصويت بالإجماع على قرارات مهمة مثل التعديل الدستوري، إذا ما استُخدمت في جميع المجالات، فإنها تُضعف كفاءة البرلمان وتجعل تنفيذ البرنامج السياسي صعباً على الجماعات السياسية التي تشكل الأغلبية الحكومية.

السياسات الحزبية، ولكن انضم العديد ممن يسمون أنفسهم مرشحين مستقلين في وقت لاحق إلى المجموعات البرلمانية المنظمة على مقربة من الأحزاب.

يتم تعريف سياسة المؤتمر الوطني العام عن طريق مفاوضات بين أكبر كتلتين سياسيتين: تحالف القوى الوطنية (NFA) وحزب العدالة والبناء التابع للإخوان المسلمين (JCP). وتشارك أيضا الأحزاب الصغيرة والمستقلة المتبقية في المفاوضات من وقت لآخر. وقد أثرت المشاحنات بين الأحزاب السياسية على فعالية. وقاطعت بعض الأحزاب التصويت على القضايا المثيرة للجدل، ولا سيما قانون الحكومة المحلية في أواخر يناير/كانون الثاني 2013 الذي يسعى إلى تمكين المجالس البلدية. وقد ضاعفت المقاطعة مشاكل المؤتمر الوطني العام في تحقيق النصاب، وذلك بسبب ارتفاع معدلات الغياب وتعليق حوالي عشرين عضوا من قبل لجنة التطهير. وقاطع تحالف القوى الوطنية المؤتمر الوطني العام لمدة أسبوع في يناير / كانون الثاني بعد اقتراح أحد أعضائه، وبدعم من ثلاثة وسبعين عضواً، وذلك فيما يتعلق بانتخاب أعضاء اللجنة الدستورية الذي لم يكن مدرجاً على جدول الأعمال. وعقدت أيضاً تنافسية الأحزاب الإشراف على السلطة التنفيذية، حيث استهدفت فصائل وزراء مدعومة من خصومهم السياسيين.

كما لم يتبع المؤتمر الوطني العام متطلبات الشفافية في نظامه الداخلي. وتتبعي الإشادة بالمؤتمر الوطني العام لئلا جلسات العامة مباشرة للمرة الأولى في تاريخ ليبيا. ولكن يتم إتخاذ العديد من القرارات في لجان مغلقة، ولم ينشر المؤتمر الوطني العام محاضر اجتماعات اللجنة العامة أو الجلسات العامة. حدّد النظام الداخلي منصب المتحدث الرسمي الذي لديه على الأقل رسمياً تواصل محدود مع نقطة اتصال واحدة. ولم تُعطَ منظمات المجتمع المدني أي دور رسمي، على الرغم من أن العديد من أعضاء المؤتمر الوطني العام كانوا على استعداد للقاء جماعات المجتمع المدني والاستماع إلى مقترحاتها.

تنتج مشاكل المؤتمر الوطني العام التشغيلية عن أسباب معقدة، ويُعدّ النظام الداخلي واحد منها. ، ومع ذلك، يمكن أن تعزز تعديلات على النظام حسن سير البرلمان من خلال تشجيع الرقابة الداخلية والمساءلة. على وجه الخصوص، قد يعزز ضمان التمثيل المتوازن للمجموعات السياسية مؤسسات المؤتمر الوطني العام من خلال تشجيع التعاون والحد من العصبية. وعلاوة على ذلك، فإن النقاش حول النظام الداخلي المعدل في حد ذاته يمكن أن يكون مفيداً لأعضاء البرلمان من أجل التوصل إلى فهم أوضح لأدواره وأدوار الهيئات البرلمانية.

يجب على النظام الداخلي زيادة حماية دور الأحزاب غير ممثلة في الحكومة في العملية البرلمانية. فيمكن لحزب الأغلبية أو التحالف أن يقرر عضوية اللجان البرلمانية والمكتب التنفيذي. وفي حين أنه من الطبيعي أن يتمتع حزب الأغلبية بالمركز الأساسي في البرلمان، ينبغي أن يشمل النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام في ليبيا ضمانات ضد الهيمنة المفرطة من جانب الأغلبية، مثل أحكام تقضي بوجود تمثيل الجماعات السياسية بشكل متناسب في اللجان والمكتب التنفيذي. فالنظام الحالي القائم على منطق الفائز يحصل على كل شيء يقوض الشمولية السياسية والتمثيلية السياسية. وتتفاقم المشكلة لأن النظام الداخلي لا يتضمن أي أحكام لتشكيل الجماعات السياسية وحقوقها. ومن الصعب تنظيم العمل البرلماني وضمان التمثيل النسبي من دون دور رسمي للمجموعات السياسية. ويرد موجزاً للتوصيات في النهاية. ويستند التحليل على النظام الداخلي الذي أقرّه المؤتمر الوطني العام في آب / أغسطس 2012، والذي لا يزال ساري المفعول اعتباراً من أيار / مايو 2013.

السياق السياسي

كان المؤتمر الوطني العام، أول برلمان منتخب ديمقراطياً في ليبيا منذ أكثر من أربعين عاماً. فقد كان عليه بناء قدرته الخاصة وتأدية دور البرلمان في وقت واحد ، بما في ذلك سن التشريعات المثيرة للجدل في كثير من الأحيان. وكان تحدي المؤتمر الوطني العام تنفيذ وظائف البرلمان الكاملة بتزامن مع تصميم المؤسسة. ويظهر هذا التحدي من خلال التطبيق غير المنتسق للنظام الداخلي. وغالبا ما يحسب المؤتمر الوطني العام الأصوات من دون تسجيلها، ويجدولها من دون نصاب، ولا يعمل من خلال هيكل اللجنة الرسمي، كما لديه عدد قليل من الهياكل القادرة على ضمان مشاركة الجمهور. كما يتخذ المؤتمر الوطني العام خطوات لبناء قدراته المؤسسية، وذلك من خلال توظيف المزيد من الموظفين وإنشاء لجنة لمراجعة النظام الداخلي. ويركز هذا التحليل على نص النظام الداخلي لتوجيه جهود الإصلاح التي ينبغي أن تؤدي إلى تنفيذ أفضل.

انتُخب المؤتمر الوطني العام في 7 تموز/ يوليو 2012 من خلال نظام التصويت الموازي الذي شمل 80 عضواً من القوائم المغلقة على أساس التمثيل النسبي، و120 عضواً انتُخبوا بحسب نظام الصوت الواحد غير المتحول (SNTV). وتتطلب طريقة القائمة نظام التناوب الأفقي والعمودي للنساء، حيث تتناوب كل قائمة مشكلة من رجال ونساء ورؤساء القوائم لحزب واحد على الصعيد الوطني بين رجال ونساء. انتُخبت اثنتا وثلاثون امرأة من القوائم، وواحدة من صناديق اقتراع نظام الصوت الواحد غير المتحول. تم تضمين نظام الصوت الواحد غير المتحول في محاولة للحد من تأثير

مؤسسات المؤتمر الوطني العام والشمولية

تعريف هذه القواعد، قُلت الحاجة إلى اتخاذ قرارات تقديرية. على سبيل المثال، إذا حدّد النظام الداخلي (أو قرارات المكتب التنفيذي) تسلسل المتحدثين خلال المناقشات، لا يمكن انتقاد الرئيس لاتباعه القواعد. فيصبح الرئيس في غياب مثل هذه القواعد أو القرارات الصادرة عن المكتب التنفيذي، أكثر عرضة لانتقادات بشأن الخيارات التي قد يتخذها في عملية تحديد ترتيب المتحدثين.

يولي النظام الداخلي الليبي الرئيس مسؤولية صنع بعض القرارات التي لها عواقب سياسية عالية. فتجري الأمور التالي بحسب النظام الداخلي:

- يجمع الرئيس لجان المؤتمر لمناقشة المسائل العاجلة (المادة 9/7)، مما يخول الرئيس أن يقرر أية مسائل هي ملحة.
- يمكن للرئيس اتخاذ قرار بشأن طباعة المحاضر ونشرها بطريقة مناسبة (المادة 35)، ولا تنص على ما إذا كان يمكن للرئيس منع نشر المحاضر.
- يقدم رؤساء اللجنة تقاريرهم إلى الرئيس للنظر في إدراجها على جدول أعمال الجلسات العامة (المادة 37)، وإبقاء المجال مفتوحاً حول ما إذا كان يحق للرئيس ألا تشمل تقريراً في جدول الأعمال أو لا.
- يأخذ الرئيس بعين الاعتبار أيضاً "أهمية النقاش" عند تحديد تسلسل الخطب، (المادة 96)، وهذا يعني أنه على الرئيس أن يتخذ قرارات بالنيابة عن مجموعات برلمانية لا ينتمي إليها.

تضع عناصر النظام الداخلي الليبي هذه الرئيس في مواقف قد يتخذ فيها قرارات من الممكن أن تلحق ضرراً بمبدأ الحياد. فسيكون في مصلحة البرلمان ككل، والرئيس على حدة، التخفيف من مسؤوليته في اتخاذ القرارات التقديرية بشأن المسائل الحساسة سياسياً، أو إذا تعدّر ذلك، تقاسم هذه المسؤوليات مع هيئة شاملة، مثل المكتب التنفيذي.

المكتب التنفيذي

تخصّص الهيئات السياسية المساوية للمكتب التنفيذي عادة لتحقيق توافق في الآراء بين المجموعات البرلمانية بشأن بنود معينة مثل جدول الأعمال التشريعية، وأوقات التحدث والميزانية، وتعيين الأمين العام، والاستعدادات للجلسات العامة.

تتشابه اختصاصات المكتب التنفيذي للمؤتمر الوطني العام. ويمكن توسيع نطاقها لتشمل الاتفاق على تخصيص وقت التحدث بين المجموعات البرلمانية والمستقلين. فتحدّد المجموعات البرلمانية كيفية ملء وقتها من بين أعضائها. ويحق أيضاً للمكتب التنفيذي أن يبيت في الاعتراضات المتعلقة بالمحاضر، وحتى بنتائج التصويت (المادة 2/5).

وتستند البرلمانات الحديثة على أعمال المجموعات السياسية، التي هي تشكيلة من الأعضاء الذين انتخبوا للبرلمان على التذكرة من نفس الحزب السياسي، أو الذين انتخبوا كمستقلين وانضموا في وقت لاحق إلى مجموعة برلمانية. ينبغي أن يعترف النظام الداخلي بدور المجموعات السياسية وبدعمها. فهي تجمع مصالح الأعضاء ومواقفهم. ويجب على المجموعات البرلمانية أن تؤدي دوراً رئيسياً في العديد من القرارات الهامة، بما في ذلك عضوية اللجنة ووضع جدول الأعمال. كما لا يفرض النظام الداخلي الحالي أي لغة على المجموعات البرلمانية. وتفتقر مسبقاً العديد من التوصيات في هذه الورقة وجود مجموعات برلمانية معترف بها.

تتمتع البرلمانات بمثابقتها مؤسسات سياسية بهيئات سياسية وتقنية، لكل منها وظائف متميزة في تعزيز الشفافية والمشاركة والمساءلة. ويتم تعيين الأجهزة الفنية وليس انتخابها، وبالتالي لا يُعتبر موظفيها تشاركيين ولا مسؤولين مباشرة عن المواطنين. وبناء على ذلك، لا ينبغي للهيئات الفنية اتخاذ القرارات السياسية. إذ ينبغي أن يذكر النظام الداخلي الهيئات التقنية (الأمانة) بطريقتين: كيفية تعيينها، وكيفية تنفيذ القرارات التي تتخذها الهيئات السياسية. أما الهيئات السياسية للبرلمان فهي المجلس العام، اللجان، وهيئة التنسيق الرئيسية أي المكتب التنفيذي في حالة ليبيا.

هيئات المؤتمر الوطني العام السياسية.

يحدد النظام الداخلي الليبي الهيئات السياسية التالية:

- الرئيس
- المكتب التنفيذي
- الجلسة العامة
- اللجان الدائمة والمؤقتة

الرئيس

يتمتع الرئيس بدوراً حاسماً في كل برلمان. فيجري مناقشات بنزاهة وينبغي أن يطبق النظام الداخلي على الجميع على حد سواء. ويمثل الرئيس البرلمان أمام الأطراف الثالثة. يضع الجدول الزمني التشريعي، يترأس المناقشات ويحدد ترتيب الأسبقية من الاقتراحات التي طرحها الأعضاء. وعادة ما يكون الرؤساء ساسة حزبيين، مما يجعل من الصعب البقاء على حياد في بيئة حزبية.

ويمكن معالجة هذا التحدي بطريقتين: أولاً، من خلال تقاسم بعض من مسؤوليات الرئيس مع هيئة جماعية، مثل المكتب التنفيذي أو اللجان الأخرى حيث يتم تمثيل الأحزاب غير ممثلة في الحكومة. وثانياً، كلما ازداد وضوح

وضع جدول الأعمال

تسعى البرلمانات الديمقراطية لتحقيق توافق واسع حول وضع جدول الأعمال. وتحققاً لهذه الغاية، سيقدر إما المكتب التنفيذي أو الجلسة العامة جدول الأعمال. ومع ذلك، لا ينبغي لأي اتفاق مبدئي منع أي الأعضاء من تقديم اقتراحات لجدول الأعمال. إذ ينبغي أن يحق دائماً للأعضاء تقديم مقترحات بشأن جدول الأعمال في الجلسات العامة وفي اجتماعات اللجنة. وفي حال عدم الاتفاق، تقرر أغلبية الأصوات جدول الأعمال، ولكن ينبغي أن يكون الجمهور على بينة من هذه المقترحات. فمن المستحسن أن تقرر الجلسة العامة جدول أعمالها بنفسها بناء على اقتراح من الرئيس يقوم على مداوات للهيئة السياسية التوافقية، مثل المكتب التنفيذي (مؤلف بشكل مختلف).

الهيئات التقنية التابعة للمؤتمر الوطني العام

يتضمن النظام الداخلي عدداً قليلاً من القواعد المتعلقة بمهام الأمانة، ولكن اللوائح المتعلقة بتعيين المكتب الإداري وقيادته لا تشجع توافق الآراء. ويعين المؤتمر الوطني العام رئيس الإدارة بقرار الأغلبية، بناء على اقتراح من رئيس المؤتمر الوطني العام (المادة 168). يعني هذا حتمياً أنه سيتم انتخاب رئيس الإدارة من قبل الأعضاء الذين ينتمون إلى الأغلبية. وفقاً لأفضل الممارسات الدولية، يدير الأمانة أمين عام يعينه رئيس المؤتمر الوطني العام بالتوافق مع المكتب التنفيذي. وينبغي للأمين العام وحده القيام بالتعيينات الإدارية. فقد يهدد احتمال وجود إدارة منحازة سياسياً الاستقرار البرلماني.

وضع أعضاء المؤتمر الوطني العام

يتمحور النظام الداخلي أحكاماً لتسوية تضارب المصالح من خلال حظر الأعضاء من شغل مناصب رسمية أخرى (المادة 46).

الحصانة

يتم منح أعضاء المؤتمر الوطني العام الحصانة من الملاحقة القضائية على الجرائم المحتمل ارتكابها والمتعلقة بواجباتهم الرسمية. فإذا تم تقديم أي طلب لرفع الحصانة، يعقد الرئيس اجتماعاً مشتركاً للمكتب التنفيذي ولجنة العدالة (المادة 57). وبما أن المكتب التنفيذي يضم حالياً الأعضاء الذين ينتمون إلى الأغلبية فقط، قد يؤدي اجتماع اللجنتين هذا إلى تمثيل الأغلبية في نسبة أكبر مما كانت عليه في المؤتمر الوطني العام ككل. فقد تقوض الأغلبية مصداقية العملية، مما يسمح بإقرار رفع الحصانة لاعتبارات سياسية وليس قانونية.

وينبغي أن تكون الإجراءات التأديبية ورفع الحصانة عن الملاحقة الجنائية عادلة ومحايدة وتخضع للقانون فقط وليس لاعتبارات سياسية. وتُجري البرلمانات الديمقراطية استثناءات لحالات التلبس حيث لا تكون موافقة

تفرض أفضل الممارسات الدولية على المكاتب التنفيذية أن تشمل جميع المجموعات البرلمانية. فلا يمنع النظام الداخلي للمؤتمر الوطني أن يكون جميع أعضاء المكتب التنفيذي من حزب الأغلبية أو الائتلاف. ويتألف المكتب التنفيذي من الرئيس ونائبي الرئيس ومقرر، ومقرر مساعد، وثلاثة مراقبين والمتحدث الرسمي، من دون أي حكم على توزيع هذه المناصب بين المجموعات البرلمانية، وذلك وفقاً للمادة 4. وعلاوة على ذلك، تنص القواعد على انتخاب الأكثرية للرئيس ونواب الرئيس (المادة 106)، مما يعني أنه من الممكن للأغلبية انتخاب جميع أعضاء مجموعتها الحزبية. لكن هذا الترتيب لا يصلح لتوافق في الآراء. فمن المستحسن أن يحق لكل مجموعة برلمانية ترشيح نائب واحد لرئيس المكتب التنفيذي، وأن يتم اتخاذ القرارات بتوافق الآراء. كما يجب على الرئيس أو الأغلبية اتخاذ القرارات فقط إذا لم يتم التوصل إلى توافق في الآراء خلال فترة زمنية معينة في من أجل تأمين الكفاءة.

لجان دائمة أخرى

تتمثل المهمة الرئيسية للجان البرلمانية في تسهيل أعمال الجلسة العامة سياسياً ومهنيًا. وتساعد اللجان الدائمة في السير العادي للأعمال البرلمانية، بينما تخصص اللجان المؤقتة في معظم الأحيان لتقصي الحقائق. وفي مختلف أشكالها، لا تتخذ اللجان القرارات نيابة عن البرلمان، وإنما تعدها. ويمكن للجان تنفيذ مهامهم بطريقة موثوقة إلا إذا عكست عضويتها تركيبة البرلمان ككل.

يشير النظام الداخلي الليبي إلى أنه ينبغي التوصل إلى اتفاق بشأن تشكيل اللجنة بنطوي على عملية توافقية. وتشير أيضاً، مع ذلك، أنه في غياب الاتفاق، سيتم انتخاب أعضاء اللجنة في الطريقة نفسها كأعضاء المكتب التنفيذي (المادتان 12 و 106). وقد ينتج عن التصويت الأكثرية انتخاب الأغلبية لجميع أعضاء اللجنة من بين صفوفها. وينبغي للنظام الداخلي النص على أن تعكس عضوية اللجنة نسبة المجموعات السياسية في المؤتمر الوطني العام. وينبغي للمجموعات السياسية أن تقرر من سيرشح لمقاعد عضويتها. كما ينبغي التفاوض بشأن توزيع رئاسات اللجنة بين المجموعات البرلمانية بحسن نية في بداية كل ولاية برلمانية على أساس أن ترأس المجموعات السياسية غير الممثلة في الحكومة بعض اللجان.

تنتخب اللجان مسؤوليها (الرؤساء ونواب الرؤساء والمقررين)، ولكن لا تُعتبر الانتخابات صالحة ما لم تتحقق الأغلبية المطلقة لأعضاء اللجنة (المادة 14). وهذا يعني أنه يمكن أن يكون مسؤولو اللجنة أعضاء في الائتلاف الحاكم. وعادة ما يتم توزيع مراكز رؤساء اللجان ونواب الرؤساء نسبياً، مما يجعل الأمر أكثر شمولاً.

البرلمان شرطاً لبدء الإجراءات القانونية ضد عضو في البرلمان. تجعل المادة 55 استثناء لحالات التلبس، فضلاً عن "الجنح غير اللائقة وغير الشريفة".

حرية التعبير

يحدّ النظام الداخلي من حرية التعبير، رغم إقراره بأهميتها "حتى لا تتعارض مع النظام العام والأخلاق" (المادة 2). ويمكن للرئيس منع المتحدثين إذا ما استخدموا "لغة مسيئة لأحزاب أو مجموعات في المؤتمر، أو عضو في المؤتمر" (المادة 2/102). فيمكن إساءة استخدام مثل هذا الحظر من دون المزيد من التوضيح كمنصة لحظر التصريحات الحاسمة مما يخنق المناقشة الحقيقية والرقابة على الحكومة.

وظائف البرلمان

الوظيفة التشريعية

تُعتبر الوظيفة التشريعية للبرلمان مصممة بشكل جيد إذا وفرت له الوقت الكافي لدراسة مشاريع قوانين تقدمت، وللجان لمساعدة البرلمانين في تحليل مشاريع قوانين وللمجموعات السياسية في الجلسة العامة للوصول إلى استنتاجات بشأن ما إذا كانت مشاريع قوانين مفيدة للمجتمع أو لا. ويمكن الجدول حول مشاريع القوانين الأحزاب غير الممثلة في الحكومة أيضاً من إظهار ما كانت ستقدمه من مشاريع قوانين لو كانت لديها الأغلبية في البرلمان. وعلاوة على ذلك، تسمح المناقشات للأحزاب غير الممثلة في الحكومة انتقاد القوانين وإجبار الأغلبية و المكتب التنفيذي الدفاع علنا عن مزايا مشاريعها القانونية وتبريرها.

ينظم النظام الداخلي إلى حد كبير وبشكل كاف العملية التشريعية. إذ يوضح الإجراءات الكاملة لتشريع القوانين، بما في ذلك تقديم الاقتراح، المراجعة من قبل اللجان، وإجراء مناقشة عامة، وعملية التصويت. وينبغي تعديل النظام الداخلي لزيادة الشمولية لعملية تشريع القوانين لتصل إلى حدود أبعد من حدود الأحزاب غير الممثلة في الحكومة، والسماح بإيصال صوت ممثلي المجتمع المدني أو الجمهور الأوسع. وفي حين سيؤدي هذا إلى إيطاء العملية إلى حد ما، يتعلق التشريع بشكل أساسي بالمواطنين، وسيعزز إشراك المجتمع المدني على حد سواء النصور العام وجودة العمل البرلماني. فمن المستحسن إضفاء الطابع المؤسسي على جلسات استماع عامة لمنظمات المجتمع المدني خلال مرحلة مراجعة اللجان من عملية التشريع.

وفقاً للمادة 70، يجب اتخاذ جميع القرارات باستثناء تعديل الدستور بالأغلبية المطلقة للأعضاء. في حين أنه من المعتاد صنع القرارات بالأغلبية المطلقة للنصف زائد واحد (50% + 1)، من الطبيعي صنع القرارات وتشريع القوانين في العديد من البرلمانات بالنصف زائد واحد من الأصوات وليس من جميع الأعضاء. ويمكن أن يخلق تطلب أغلبية جميع الأعضاء تحديات للكفاءة لأنه

غالباً ما لن يكون عدد الأعضاء الحاضرين كافياً. كما أنّ تغيير القواعد للأغلبية المطلقة من الأصوات يتطلب عملية شفافة من وضع جدول الأعمال على أساس التخطيط على المدى الطويل، للتأكد من دراية الأعضاء قبل اتخاذ القرارات البرلمانية.

الرقابة على السلطة التنفيذية

يمكن النظام الداخلي الأعضاء من طرح الأسئلة على الوزراء بالطريقة المطبقة عادة في البرلمانات الديمقراطية (المادة 143). فمن الممكن إنشاء لجان تقصي الحقائق (لجان التحقيق) بموجب المادة 157 من النظام الداخلي. ولا يسمح حالياً النظام الداخلي للأحزاب غير الممثلة في الحكومة إنشاء مثل هذه اللجان مستقلة، مخوّل الحزب الحاكم أو التحالف منع التحقيق في الممارسات الخاصة به أو بوزراء حكومته. ولا ينبغي لقواعد تشكيل لجان التحقيق أن تمكن الأغلبية من التداخل مع التحقيقات التي بدأتها الأحزاب غير الممثلة في الحكومة.

وفقاً للمادة 42، يمكن للعضو طلب المعلومات والبيانات من خلال لجنته أو اللجنة المختصة فقط. فيمكن هذا الحكم الأغلبية من منع مثل هذا الطلب بغالبية الأصوات. أما في البرلمانات الديمقراطية، فيتمتع كل عضو بالحق الكامل في طرح الأسئلة والحصول على البيانات والمعلومات. لكن القيود في القواعد اللببية تحد من حقوق الأحزاب غير الممثلة في الحكومة. فمن المستحسن إلغاء القيود، وتعديل القواعد للسماح للأحزاب غير الممثلة في الحكومة ببدء لجان التحقيق وحدها، من دون الحصول على موافقة الأغلبية.

المركزية المفرطة في البرلمان

من الطبيعي أن يمثل الرئيس أمام العامة والأطراف الثالثة، لكن توقيع وختم جميع الرسائل مهمة مرهقة للرئيس (المادة 10/7-11). فإجراء شكلي كهذا يمكن أن يبطئ إلى حد كبير من أداء البرلمان. إذ ينبغي للشخص ذات الصلة الذي يمثل الهيئة البرلمانية مثل رئيس اللجنة توقيع الخطابات الرسمية الموجهة إلى السلطة التنفيذية والرسائل أخرى. وينبغي للرئيس أيضاً توقيع رسائل من الجلسة العامة، وجميع رؤساء اللجان، والمكتب التنفيذي. كما هو من غير الضروري دعوة اللجان لأعضاء الحكومة من خلال الرئيس (المادة 2/25).

الشفافية والمساءلة للجمهور

المساءلة والشفافية

ينبغي لعمل البرلمان أن يكون شفافاً لأنه يمكن لعامة الشعب مساءلة القادة المنتخبين. فليس هناك مساءلة من دون شفافية، لأنه لا يمكن للمواطنين معرفة ما تمت مناقشته، وما هي مواقف الأطراف والأعضاء، وكيف صوتوا.

كما ينبغي للجلسات العامة أن تكون سهلة المنال للمواطنين ووسائل الإعلام. كما ينبغي أم تكون جداول الأعمال، والاقتراحات، والأسئلة للسلطة التنفيذية، وكذلك الأجوبة ومحاضر الاجتماعات متاحة تماماً. وبما أنّ اجتماعات اللجنة قد تكون بمثابة منتدى للتنازلات، فإنها لا تحتاج إلى أن تكون شفافة تماماً. ومع ذلك، ينبغي على الأقل أن يكون جدول الأعمال، قائمة الحضور، والقرارات في متناول العامة وأن تكون الاستثناءات محدودة للغاية وصيغت بدقة. كما ينبغي أن تكون القائمة شاملة ومشروطة بتصويت أغلبية مؤهلة.

يقدم النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام بشكل عام أنظمة كافية للشفافية، لكن بعضها غامض. فيعطي "المراقب" الرسمي للمؤتمر الوطني العام الإنذار للجمهور لحضور جلسات المؤتمر ومتابعتها (المادة 4/11). لكن النظام الداخلي لا يحدد دور المراقب. وتقرّر الصياغة أنه يمكن للمراقب اتخاذ القرارات المخصصة في هذا الصدد، بدلاً من نظام عام يسمح للجمهور بحضور الجلسات العامة من دون أي قيود. كما ينبغي تعيين الشروط بموضوعية (مثل عدد الأشخاص المسموح به للبقاء على الشرفة في آن واحد، والأحكام الأمنية، الخ) - يفضل أن يضعها المكتب التنفيذي - أما المراقب أو الأمين العام وموظفيه، فيسندون فقط هذه اللائحة.

وفي حين تنص المادة 66 على أن تكون الجلسات علنية، يجوز للأغلبية إغلاق اجتماعات بناء على طلب من عشرين عضواً في المؤتمر الوطني العام على الأقل أو عضواً في الحكومة. وتشير التجارب الدولية إلى أن الإغراء كبير في حالة الاختلاف حول عقد اجتماعات خلف أبواب مغلقة. لا يمنع القانون الحالي الأغلبية من الدعوة لعقد اجتماع سري إذا كان المؤتمر الوطني العام يناقش موضوعاً غير مريح للأغلبية. وينبغي لشروط المطالبة باجتماعات خاصة أن تخضع لأغلبية مؤهلة، لذلك، يتطلب الأمر موافقة الأحزاب غير الممثلة في الحكومة أو جزء كبير منها.

كذلك، ينبغي لمحضر الجلسة العامة الذي يحتوي على كل كلمة وكل قرار يقال في الجلسات العامة أن يكون متاحاً تماماً للجمهور بشكل مطبوع وعلى الإنترنت. كما ينبغي إعادة صياغة النص القائل بأنه " يحق لرئيس المؤتمر اتخاذ قرار بشأن الطباعة هذه المحاضر ونشرها بطريقة مناسبة" (المادة 35) بحيث تصبح السجلات متاحة تلقائياً. إذ لا ينبغي لأحد، بما في ذلك الرئيس أو المكتب التنفيذي، أن يكون قادراً على منع العملية. وبالمثل، ينبغي أيضاً تتيح النص القائل انه " يحق للرئيس إعطاء تعليمات لحذف أي خطاب سيلقيه أحد الأعضاء من محضر الجلسة خلافاً لأحكام هذه القواعد" (المادة 100). إن المعرفة والوعي فقط يمكنان المواطنين من النقاش العام حول الأحداث في البرلمان، والتوعية وحدها يمكن أن تساعد على اتخاذ قرارات صائبة في الانتخابات المقبلة.

وتنص المادة 10 على قواعد المتحدث الرسمي. فيجوز للرئيس أن يكون له متحدثاً باسمه في معظم البرلمانات الديمقراطية، لكن المجموعات البرلمانية والمكتب التنفيذي يتحدثون أيضاً عن الأنشطة البرلمانية. فمن المهم ألا يحل المتحدث باسم المؤتمر الوطني العام محل اتصالات المجموعات البرلمانية مع الجمهور.

لا ينطبق مبدأ الشمولية على إدراج الأحزاب غير الممثلة في الحكومة فقط، بل المجتمع ككل. لذلك، من المستحسن أن يحدد النظام الداخلي دوراً لمنظمات المجتمع المدني. وينبغي لجميع اللجان عقد جلسات استماع علنية للاستماع إلى وجهة نظر جماعات المجتمع المدني.

العدالة الإجرائية: حقوق الأحزاب غير الممثلة في الحكومة

ينبغي للنظام الداخلي الديمقراطي تمكين عمل كل من حزب الأغلبية أو الائتلاف والأحزاب غير الممثلة في الحكومة. فيمكن أن يكون النظام الداخلي الشامل الذي يمنح حقوق كافية ومتناسبة تسمح للأحزاب غير الممثلة في الحكومة بالقيام بدور جوهري في تشريع القوانين ومراقبة السلطة التنفيذية غير مريح للأغلبية. ومع ذلك، هناك حجج قوية لصالح منح مسؤوليات واسعة للأحزاب غير الممثلة في الحكومة ومجموعات الأقليات الأخرى في البرلمان.

أولاً، فإن الطريقة التي تعامل بها غالبية الأحزاب غير الممثلة في الحكومة ستكون الطريقة نفسها التي سيتم التعامل بها مع الأغلبية الحالية إن خسرت الانتخابات. ونتيجة لذلك، ينبغي اعتماد النظام الداخلي من قبل توافق واسع يعزب عنه في أغلبية مؤهلة في البرلمان من أجل بناء الثقة وبيئة تعاونية. وتقدم الأغلبية المؤهلة ضماناً أن لا أغلبية مستقبلية ستكون قادرة على تعديل النظام الداخلي لقمع الأحزاب غير الممثلة في الحكومة.

ثانياً، يتمثل دور البرلمان في مناقشة وجهات النظر السياسية خلال جلسات البرلمان. فإذا شعرت الأحزاب غير الممثلة في الحكومة أنها لا تملك فرصاً كافية لانتقاد السلطة التنفيذية ولتعبير عن السياسات الخاصة بها، تُعتبر الأحزاب غير الممثلة في الحكومة أكثر من مرجحة للقيام بالمناقشات خارج البرلمان. إنّ المظاهرات في الشوارع مشروعة في ظل نظام ديمقراطي، ولكن لا ينبغي لها أن تحل محل النقاش البرلماني. إذ لا يكمن هذا الوضع في مصلحة أي من الحكومة أو الأحزاب غير الممثلة في الحكومة. ويمكن منع هذه السيناريوهات عن طريق المعاملة العادلة للأحزاب غير الممثلة في الحكومة وإدراجها السليم في جميع الإجراءات البرلمانية.

وينبغي أن يشمل النظام الداخلي الأحكام التي تحمي حقوق محددة للأحزاب غير الممثلة في الحكومة. إذ ينبغي أن يحق لها بفترات زمنية للمناقشة في

- السماح للجلسة العامة بوضع جدول أعمالها الخاص بناء على اقتراح المكتب التنفيذي
- إتاحة المزيد من الوقت للناقش قبل إغلاقه عن طريق التصويت العام

المساءلة والشفافية

- جعل جداول الأعمال والأسئلة للسلطة التنفيذية وإجاباتها، والاقتراحات ومحاضر الاجتماعات علنية
- تطلب الأغلبية المؤهلة لإغلاق الاجتماعات أمام عامة الشعب
- زيادة الشمولية لتشريع القوانين إلى أبعد من المؤتمر الوطني العام لتشمل منظمات المجتمع المدني وعامة الشعب، من خلال إضفاء الطابع المؤسسي على جلسات الاستماع العامة خلال مرحلة الاستماع
- تمكين المكتب التنفيذي من تعيين أمين عام غير حزبي، الذي ثم يقوم بالتعيينات الإدارية الأخرى بطريقة مستقلة
- توضيح دور مراقب المؤتمر الوطني العام.

الكفاءة الإجرائية

- نقل صلاحيات الرئيس إلى المكتب التنفيذي مثل صلاحيات وضع جدول الأعمال، وتخصيص وقت التحدث وتعديل المحاضر
- تمكين رؤساء اللجان من توقيع خطابات رسمية ذات الصلة بمشاريعهم

الجلسات العامة التي وضعت الأحزاب غير الممثلة في الحكومة جدول أعمالها. وأكثر من ذلك، في حين ينبغي أن تظل الأغلبية المسؤولة العام عن جدول أعمال البرلمان، يحق للجمهور أن يعرف ما تقدم من اقتراحات بديلة إلى جدول الأعمال. أي أن المادة 94 التي تمنع الشخص الذي اقترح مشروع قانون حتى أن يجادل به، غير ملائمة للأقلية ومن دون داع. وينبغي أن يكون تخصيص وقت التحدث بحسب الفواصل الزمنية المتفق عليها من صلاحيات المجموعات البرلمانية وليس الرئيس وحده.

تُعدّ القواعد التي تمنع التعطيل (توسيع النقاش لمنع التصويت) ضرورية في جميع البرلمانات الديمقراطية. ومع ذلك، ينبغي إيلاء الاهتمام إلى أنه لا ينبغي لمنع التعطيل أن يؤدي إلى منع الأحزاب غير الممثلة في الحكومة من التعبير عن رأيها. ففائدة أن كل عضو له الحق في اقتراح إقفال باب المناقشة بعد تحدث عضوان مواليان وعضوان معارضان (المادة 104) مفرطاً في منع التعطيل. كما ينبغي السماح لمزيد من الوقت قبل أن إغلاق باب المناقشة.

موجز التوصيات

ينبغي تعديل النظام الداخلي في المجالات التالية:

المجموعات البرلمانية والأحزاب غير الممثلة في الحكومة، وعدالة الإجراءات

- تحديد دور المجموعات البرلمانية
- تحقيق توازن متعدد الأحزاب بين المجموعات البرلمانية في اللجنة التنفيذية
- تأمين توازن بين عضوية اللجنة والقيادة وفقاً لتوزيع المجموعات البرلمانية
- حماية حقوق معينة للأحزاب غير الممثلة في الحكومة، مثل الفواصل الزمنية لمناقشات الجلسة العامة
- تمكين الأحزاب غير الممثلة في الحكومة من بدء تحقيقاتها الخاصة حول الحكومة من دون تدخل الأغلبية

حول المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

حول منظمة H2O

تأسيس المنظمة

تأسست المنظمة يوم 20-9-2011 مع مجموعة من خيرة الشباب الطموح القادمين من خلفيات علمية و اجتماعية مختلفة من اجل هدف واحد وهو تفعيل دور الشباب و التحول الديمقراطي لي ليبيا.

وذلك بالعمل على رفع مستوى الوعي لدى الشباب خاصة فيما يخص المواضيع السياسية و المدنية و كذلك بالسعي الي توصيل أفكار وأراء و تطلعات الشباب الليبي و ترجمتها إلى مطالب و مقترحات وعرضها على الجهات المسؤولة و كذلك النظر في ردود فعل الشباب حول البرامج المقدمة لهم من قبل الدولة متخذين الشفافية و المصادقية أسلوباً لنا في ممارسة أنشطتنا التطوعية وباستخدام طرق و اساليب ذكية و تفاعلية بذلك نكون قد حققنا الديمقراطية التي نسعوا اليها.

أهداف المنظمة:-

1. دعم التحول الديمقراطي في ليبيا.
2. تفعيل دور الشباب في المجال المدني.
3. الرفع من المستوى الوعي لدى الشباب الليبي في مجال التوعية المدنية والسياسية.
4. خلق حلقة وصل بين الشباب والجهات المسؤولة.

<http://www.facebook.com/H2OLY>



السفارة البريطانية
طرابلس

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

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

أو التواصل عبر:

info@democracy-reporting.org

حول معهد صادق

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

<http://www.sadeqinstitute.org>

info@sadeqinstitute.org

تم إعداد هذه النشرة بمساعدة من وزارة الخارجية البريطانية في المملكة المتحدة. وتحمل المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، ومعهد صادق ومنظمة H2O وحدها مسؤولية المحتويات. كما أن هذه المحتويات لا تعكس بالضرورة وجهات نظر المملكة المتحدة أو السفارة البريطانية في طرابلس.