قراءة نقدية في مشروع الدستور الليبي

ورقة بحثية معدة للندوة العلمية بعنوان

«مشروع الدستور الليبي - الو اقع والتحديات»

المنعقدة بالمركز الليبي للبحوث الاقتصادية بالعجيلات

بتاريخ 24نوفمبر2022م

إعداد: أ. محمد حسن كاموكه

قسم القانون العام، كلية القانون صرمان ـ جامعة صبراتة

24 نوفمبر 2022م

ملخص

تتناول هذه الورقة بالبحث مشروع الدستور الليبي الذي أعدته الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور وأصدرته بتاريخ 29 يوليو 2017م. وباتِّباع منهج تحليلي نقدي، ركزت الدراسة على استكشاف كل من المزايا والعيوب التي تنطوي عليها الأحكام المبثوثة في مواضع متفرقة من المشروع، وتوصلت إلى احتوائه عددا من المزايا المهمة كاعتماد طريقة الانتخاب الشعبي لاختيار عدد من السلطات العامة، وتقرير مبدأ التداول السلمي على السلطة، وتحصين السلطة القضائية بعدد من الضمانات الدستورية المعتبرة، وكذلك التوسُّع في إقرار الحقوق والحريات العامة. ولكن أظهرت الدراسة أيضا أنه توجد في هذا المشروع في المقابل عدة عيوب خطرة قد تكون لها آثار سلبية على مستقبل الدولة واستقرارها السياسي؛ من ذلك تعمُّد ترحيل عدد من مسائل الخلاف إلى المجالس التشريعية القادمة بدلا من حسمها في صلب الدستور كما ينبغي، وتبني فكرة إدخال مساحة الدوائر الانتخابية في احتساب عدد المقاعد النيابية المستحقة لها، وهو ما عُرف لاحقا باسم «المعيار الجغرافي».

كلمات مفتاحية

مشروع الدستور الليبي، الهيئة التأسيسية، مسودة الدستور، تحليل قانوني، كاموكه

Abstract

This paper examines the Libyan Draft Constitution, prepared and issued by the Constitution Drafting Assembly (CDA) on July 29, 2017. Employing a critical analytical approach, the study explores the merits and shortcomings inherent in various provisions throughout the draft. The findings highlight several significant advantages, including the adoption of popular elections for selecting various public authorities, the establishment of the principle of the peaceful transition of power, the fortification of the judiciary with robust constitutional guarantees, and an expanded recognition of fundamental rights and freedoms. Conversely, the study identifies several critical flaws that may adversely impact the state's future and political stability. These include the deliberate deferral of contentious issues to future legislatures—rather than resolving them within the constitutional text itself—and the inclusion of the physical area of electoral districts when determining parliamentary seat allocation, a concept subsequently referred to as the "geographical criterion".

Keywords

Libyan Draft Constitution, Constitution Drafting Assembly (CDA), Legal Analysis, Geographical Criterion, Kamuka

مقدمة

انتخبت الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور في شهر مارس سنة 2014م، وعقدت أول اجتماع لها في 21 إبريل 2014م في مدينة البيضاء، وأكملت إعداد المسودة وصوتت على اعتمادها مشروعا للدستور بتاريخ 29 يوليو 2017م. هذا المشروع هو محل البحث الدي تلخصه هذه الورقات.

وحتى في ظل التعطيل العملي الجاري الآن لاعتماد مشروع دستور الهيئة التأسيسية دستورا دائما، فإن هذا المشروع لا يزال خيارًا مطروحًا من بين خيارات أخرى ليكون حلا للأزمة السياسية التي تعيشها ليبيا اليوم. ومن المهم للأكاديميين والقانونيين والسياسيين والإعلاميين وعامة أفرد الشعب كافة أن يطَّلعوا على هذا المشروع، وأهم ما جاء فيه، وما ينشئه من مؤسسات، وما يقرر من أحكام؛ حتى يُكَوِّنوا فهمًا سليما له يبنون عليه آراءهم، ولا يبنوها على جهل أو تحريف، فلعل الله يُقدِّر أن يطرح هذا المشروع في استفتاء عام ليقول أفراد الشعب كلمتهم فيه.

ولأن استعرض مواد مشروع الدستور كاملة وتحليل أحكامه ونقده يعد موضوعا كبيرا لا تسعه المساحة المخصصة لهذا البحث، فسيقتصر على عرض نبذة موجزة تبيِّن –باتّباع منهج تحليلي نقدي– أهم ما يتضمنه المشروع من مزايا وعيوب وفق رؤية الباحث.

وقد سبق للباحث أن تناول هذا المشروع بالبحث إذ تواصل مع الهيئة التأسيسية، وأرسل لها مذكرة ملاحظات من عشرين صفحة تعليقًا على المسودة الأولى التي أعدتها وأصدرتها في السادس من أكتوبر سنة 2015م، وتضمنت تلك المذكرة عدة تصحيحات وتصويبات ارتآها الباحث في الصياغة والأحكام. وقد تَبنَّت الهيئة جلَّ هذه التصحيحات، وعدَّلت المسودة وفقها في إصدارها الأخير.

وعليه سيتم بعون لله تقسيم هذا الورقة بين مطلبين يتناول أولهما مزايا مشروع الدستور، ويتناول الآخر العيوب.

والله ولي التوفيق

الباحث

المطلب الأول
أهم مزايا مشروع الدستور

يتميز المشروع الذي اعتمدته الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور بعدة مزايا تجعله متقدما على سائر الدساتير العربية في زمانه في عدد من المواضيع المهمة؛ منها تبنيه طريقة الانتخاب الشعبي لاختيار رئيس الجمهورية وتشكيل السلطة التشريعية والسلطات المحلية. ومنها تقريره مبدأ التداول السلمي على السلطة بإجراءات مرسومة ومدد محددة. ومنها تأكيده مبدأ استقلال القضاء والرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية ودستورية القوانين. ومنها تَوَسُّعه في تأكيد الحقوق والحريات العامة— وكل ذلك على التفصيل التالي:-

أولا – اعتماد طريقة الانتخاب الشعبي:-

يلاحظ أن مشروع الدستور قد أقر الانتخاب الشعبي لتشكيل مجلس النواب في المادة (68) منه، ومجلس الشيوخ في المادة (76)، واختيار رئيس الجمهورية في المادة (102)، واختيار مجالس البلديات والمحافظات في المادة (147).

وإقرار طريقة الانتخاب الشعبي لاختيار هذه السلطات يعد –من حيث المبدأ– مسلكًا محمودًا في ظل دولة حديثة تقوم على مبادئ التعددية والمشاركة الشعبية والتداول السلمي على السلطة ورفض الاستبداد السياسي، ولو أن هذا المبدأ المقرر تشوبه –بما يظهر من تفاصيل مبثوثة في مواد المشروع– أحكام معيبة في بعض المواضع تنتقص من قيمته كما سيتبين لاحقا.

ثانيا – تقرير مبدأ التداول السلمي على السلطة:-

يعد التداول السلمي على السلطة مكسبا عظيما لأي دولة؛ فهو عمليا يمنع الاستبداد السياسي، ويخفف حِدَّة التنافس على السلطة بين الأفراد والأحزاب والطوائف والجماعات المختلفة في الدولة، ويُهذِّبه ويضبطه.

وقد نصت المادة رقم (8) من مشروع الدستور على تبني مبدأ التداول السلمي على السلطة صراحة في النظام السياسي الذي ينشئه هذا المشروع. ويظهر إقرار هذا المبدأ عمليا في جل مواده؛ إذ أن تحديد مدد ولاية السلطات المختلفة كرئاسة الدولة ومجلس الشورى بل ورئاسة الهيئات المستقلة، ورسم الإجراءات التي يتم استبدالها بها يعد تجسيدا عمليا وبيانا تفصيليا لآليات التداول السلمي على السلطة.

ثالثا – استقلالية السلطة القضائية:-

خَصَّ الباب الرابع من مشروع الدستور السلطة القضائية بمجموعة من المبادئ والأحكام؛ فأقرت المادة (120) استقلالية السلطة القضائية بنص صريح، وتضمنت المواد اللاحقة من هذا الباب عدة ضمانات تكفل هذا الاستقلال، وتحد من تدخل السلطتين التنفيذية والتشريعية في شؤون القضاء في غير المجال المقبول

للتدخل؛ فبيَّنت المادة (121) أعضاء الهيئات القضائية وهم القضاة وأعضاء النيابة العامة، ومنحتهم المادة (121) ضمانات وحصانة قضائية تكفل عدم التعرض لهم بغير وجه حق، ووضعت المادة (123) المبدأ العام في ولاية المحاكم في الفصل في المنازعات والجرائم، وهو مبدأ مهم يكفل أن لا يُسَاءَل أي شخص عن أي جريمة جنائية مشتبه اركابه لها أو أن يعاقب عليها إلا في محكمة داخلة ضمن النظام القضائي للدولة وتعمل بالإجراءات القضائية المعتادة التي تكفل حق الرد والدفاع. وسَمَّت المواد اللاحقة عدة كيانات قضائية مهمة، وبينت اختصاصاتها العامة، وكيفية اختيار القائمين عليها؛ كالمجلس الأعلى للقضاء (المادتان: 126-127)، ومحكمة النقض التي تقوم مقام المحكمة العليا اليوم (المادتان: 129-130)، والنيابة العامة (مادة 131)، وهيئة التفتيش القضائي (132)، والقضاء العسكري (مادة 135). وذكر هذه الكيانات القضائية وبيان اختصاصاتها العامة وكيفية اختيار القائمين عليها في صلب الدستور يحقق لها قدرا كبيرا من الاستقرار والاستقلال؛ لأن هذا يمنع السلطتين التشريعية والتنفيذية من التدخل في شؤون هذه الكيانات بإلغائها أو تعديل اختصاصاتها أو التحكم فيها ومحاولة توجيهها.

وكذلك أنشأ الباب الخامس من مشروع الدستور المحكمة الدستورية العليا، وعهد إليها بجملة اختصاصات يُراد بها ضمان موافقة ما تصدره السلطتان التشريعية والتنفيذية من قوانين ولوائح لأحكام الدستور؛ كالرقابة القضائية على دستورية القوانين، والنظر في دستورية إجراءات التعديلات الدستورية[1]، وغير ذلك من الاختصاصات التي تبيِّنها المادة (140).

رابعا – التوسع في إقرار الحقوق والحريات العامة:-

لعل من أبرز ما يتميز به مشروع الدستور هو توسعه اللافت في الحقوق والحريات العامة، بل لعله يكون الدستور الأول عربيا في هذا المجال. لقد خصص واضعو المشروع بابه الثاني للحقوق والحريات، ذكروا منها حقوقا مدنية وسياسية واقتصادية عديدة؛ منها الحق في الحياة (مادة 32)، والحق في السلامة الشخصية (مادة 32)، والحق في الأمن والطمأنينة (مادة 33)، والحق في الكرامة الإنسانية (مادة 34)، وحرمة الحياة الخاصة (مادة 35)، وحظر الجرائم ضد الإنسانية (مادة 36)، وحق التعبير والنشر (مادة 37). وغير ذلك من الحقوق والحريات العامة.

(1) انظر في موضوع الرقابة القضائية الدستورية على التعديلات الدستورية: عادل عبد الحفيظ كنديز، «القيمة القانونية للقواعد الإجرائية المنظمة لأعمال السلطة التأسيسية» (ورقة بحثية، مجلة العلوم الشرعية والقانونية، كلية القانون بجامعة المرقب)، سنة 2019م، العدد الأول.

المطلب الثاني
أبرز عيوب مشروع الدستور

أُنْتُخِبَت الهيئة الوطنية لصياغة مشروع الدستور انتخابا شعبيا مباشرا، ولكن تم تقسيم مقاعدها بين الأقاليم التاريخية الثلاثة (طرابلس وبرقة وفزان) بالتساوي. كان لهذا التوزيع الجغرافي أثرا سلبيا ظاهرا في عرقلة عملها وإطالته، وظهور بعض الأحكام الشاذة والمعيبة والغامضة في مشروع دستورها؛ وذلك لصعوبة التوافق والوصول إلى الأغلبية المطلوبة للتصويت داخل الهيئة بتكوينها الذي أنتجه هذا التوزيع الجغرافي، وهو ما يبدو أنه تسبب في إضعاف الأصوات العلمية والوطنية داخلها. ومن أبرز العيوب التي تضمنها مشروع الدستور ما يلي:-

أولا – دسترة الخلافات السياسية:-

اختلاف الآراء السياسية بين الناس ظاهرة طبيعية وموجودة في كل مكان وزمان، لا يكاد يخلو منها مجتمع ولا دولة ولا أمة. والاختلاف من طبائع البشر التي خلقهم الله عليها واقتضتها سنته فيهم لحكمة يعلمها. قال الله تبارك وتعالى: ﴿وَلِكُلٍّ وِجْهَةٌ هُوَ مُوَلِّيهَا ۖ فَاسْتَبِقُوا الْخَيْرَاتِ﴾ (البقر: 148)، وقال: ﴿وَلَوْ شَاءَ رَبُّكَ لَجَعَلَ النَّاسَ أُمَّةً وَاحِدَةً ۖ وَلَا يَزَالُونَ مُخْتَلِفِينَ﴾ (هود: 118).

ينتج عن الاختلاف السياسي تعدد الآراء، وقد تتعارض الآراء السياسية، ويتعصب كل فريق من الناس لرأيه إلى قدر قد يودي بالبلاد إلى حرب أهلية أو أزمات سياسية حادة. ومن أجل ضبط هذه الخلافات وحسمها في شكل سلمي عادل ومنظم، ابتكر الفكر السياسي الحديث آليات محددة؛ من أهمها وجود دستور جامد يتضمن أهم المبادئ والأحكام الجوهرية التي تقوم عليها الدولة؛ كاسمها، ونظام الحكم فيها، وسلطاتها العليا وكيفية اختيارها وعلاقاتها ببعض، وغير ذلك من المبادئ الجوهرية التي يراد منحها قدرًا من الاستقرار فلا تتأثر بتغيُّر المجالس التشريعية والحكومات، وتكون مرجعا يحتكم إليه المتنازعون عند وقوع خلافات وأزمات السياسية. هذه المبادئ والأحكام الجوهرية التي يتضمنها الدستور مبنية على آراء سياسية معينة بالتأكيد، ولكن تضمين هذه الآراء صلب الدستور يجعلها جزءا منه، ويمنحها قوة الإلزام القانوني، وتبني الهيئة التأسيسية لها بدسترتها يعني تغليبها على ما سواها من آراء حسما للخلاف بشأنها. فإذا اختلفت آراء الشعب بين مؤيد للنظام الجمهوري وآخر مؤيد للنظام الملكي مثلا، وانتُخِبَت هيئة تأسيسية وضعت دستورا يتبنى النظام الجمهوري، فإن هذا الخلاف يكون قد حُسِم بآلية ديمقراطية، ويكون على جميع أفرد الشعب القبول بما انتهت إليه الهيئة التأسيسية وصار دستورا، مع حقهم في الاحتفاظ بآرائهم المخالفة، وحقهم في التعبير عنها بالوسائل السلمية المشروعة.

ولكن المُلاحظ على مشروع الدستور الذي أصدرته الهيئة التأسيسية أنه امتنع عن حسم عدة مسائل جوهرية مهمة، بل لجأ بدلا من ذلك إلى النص عليها وتفويضها إلى المجالس التشريعية التي تنتخب لاحقا،

وهو ما يعني تقوية هذه الخلافات السياسية بدسترتها وترحيلها إلى المستقبل بوضعها بين أيادي المجالس التشريعية القادمة لتعاني منها ليبيا إلى أمد لا يعلم مداه إلا الله.

ومن هذه الخلافات ما يلي:-

(أ) دسترة اللغة الأمازيغية:-

المطالبات بدسترة اللغة الأمازيغية موجودة ومعروفة، وجرى حولها نقاش في عدة مناسبات. بيد أن مشروع الدستور لم يتجاهل هذه المطالبات ولم يحسم الخلاف بشأنها، بل قام بدسترتها وترحيلها إلى المجلس التشريعي القادم بالمادة (3-2/2) منه.

(ب) علم الدولة ونشيدها الوطني:

يطالب عدد من أفراد الشعب بالإبقاء على العلم الليبي الحالي، علم دستور سنة 1951م والذي تبنته ثورة فبراير علما وطنيا للدولة، فيما يرفضه غيرهم ويطالبون باختيار علم جديد. لم يحسم مشروع الدستور هذا الخلاف أيضا، بل أحاله ببساطة بالمادة (5) منه إلى المجالس التشريعية القادمة بنصها على أن علم الدولة ونشيدها يصدر بهما قانون.

يعترف عضو الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور الهادي أبو حمرة باتباع الهيئة هذه السياسة إذ يقول:-

> «وأمام هذين الرأيين المتعارضين، توافقت غالبية الهيئة على التوسط بينهما بالنص على علم ونشيد الاستقلال في مقابل النص على وجوب عرضهما على الاستفتاء بقوة الدستور قبل انتهاء الدورة التشريعية الثانية. فالاحتكام بشأنهما يكون للشعب ليقرر الإبقاء عليهما أو وجوب استبدالهما»[2].

أليست الهيئة التأسيسية ذاتها منتخبة من الشعبة وتمثله؟ ألا يعد انتخابها وإيكال إنجاز هذا العمل إليها احتكاما إلى الشعب؟ فلماذا إطالة الخيط والتهرب من هذه المسؤولية ودفعها لمن لا ينبغي أن تكون له؟

يقول/ الهادي أبو حمرة إن هذا المسلك الذي سلكته اللجنة بتفويض بيان العلم والنشيد الوطنيين إلى المجلس التشريعي «هو شأن عدد لا بأس به من الدساتير»[3]. بيد أن هذا قد يكون مقبولا في دول لا يكون

---

(2) الهادي أبو حمرة (4 نوفمبر 2016): «أمثلة للحلول الوسطية في مشروع الدستور». موقع ليبيا المستقبل. تم الاطلاع عليه بتاريخ 6 أكتوبر 2022م. ربط الموقع: https://www.libya-al-mostakbal.org/ .

(3) المرجع السابق.

فيها شكل العلم والنشيد محل خلاف أصلا، بخلاف ما عليه الحال في ليبيا حيث يعد شكل العلم فيها قضية جوهرية ومسألة مبدأ لدى كثيرين.

(جـ) انتخاب مجلس النواب:

تنص المادة (68/1) من مشروع الدستور على أن: «يتألف مجلس النواب من عدد من الأعضاء ينتخبون بالاقتراع العام الحر المباشر على أساس السكان، مع مراعاة المعيار الجغرافي؛ وفق ما يحدده القانون ...».

فوضعت هذه المادة عبارة غامضة هي «المعيار الجغرافي» في مادة تُبَيِّن حكم مسألة شديدة الأهمية هي كيفية تأليف مجلس النواب، وتركت بيان معنى هذه العبارة الغامضة وحدودها إلى المجالس التشريعية القادمة، وهو ما يؤذن باستمرار الصراع الجهوي في ليبيا وتصعيده، بدلا من حسمه أو تقليصه على الأقل بهذا الدستور.

(د) انتخاب رئيس الجمهورية:-

وسيرًا على هذه الطريق ذاتها، نصت المادة (68/1) من مشروع الدستور على أن «ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام الحر السري المباشر بالأغلبية المطلقة للأصوات الصحيحة للمقترعين، وبما يضمن القيمة المتساوية للأصوات، وتوزيعها جغرافيا على الدوائر الانتخابية، وفق النسبة التي يحددها القانون».

كان النص في المسودة السابقة لمشروع الدستور الصادرة بتاريخ 6 أكتوبر 2015م في المادة (71) منها كالتالي: «يتم انتخاب رئيس الجمهورية بالموازنة بين معياري السكان والجغرافيا عن طريق الاقتراع العام الحر السري المباشر، وبالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة للمقترعين، وينظم القانون ذلك».

وقد انتقد الباحث هذه المادة التي كانت في المسودة السابقة، وذلك في مذكرة الملاحظات التي أرسلها إلى الهيئة، وكان مما ذكر في هذا النقد:

> «الثاني: أن العرف الدستوري قد جرى في ليبيا بعد الثورة بما يذهب إليه هذا التفسير [إعطاء مواطني المناطق منخفضة السكان أفضلية في التمثيل السياسي على نظرائهم من مواطني المناطق مرتفعة السكان] وذلك في ثلاث وقائع دستورية متلاحقة وهي انتخاب المؤتمر الوطني العام، ثم انتخاب مجلس النواب، ثم انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور. فإذا قيل إن هناك فارقا بين انتخاب هذه الهيئات وانتخاب رئيس الجمهورية كونها هيئات جماعية يمكن عند انتخابها تطبيق المعيار الجغرافي بالتحكم في عدد المقاعد الممنوحة لكل جهة أو منطقة في الدولة وهذا غير متيسر عند انتخاب رئيس الجمهورية لكونه شخصا واحدا– كان الرد أنه مازال من الممكن تطبيق المعيار الجغرافي الذي تنص عليه المادة المذكورة بالتحكم في عدد الأصوات الممنوحة لكل مقترع؛ إذ لا شيء يمنع ذلك؛ فالمادة تنص

على الأصوات بقولها : "بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة للمقترعين ..."، وليس فيها ما يشير أو يؤكد أو يحتم أن يكون لكل مقترع صوتا وحدا»[4].

وقد استجابت الهيئة التأسيسية مشكورة لهذا النقد بأن عدلت المادة (68/1) من المسودة الأخيرة التي اعتمدتها، فحذفت عبارة: «بالموازنة بين معياري السكان والجغرافيا»، وأضافت عبارة: «بما يضمن القيمة المتساوية للأصوات»، ولكنها أصرت على تمويه المعنى بإدخال عنصر الجغرافيا، وتفويض تفسير كل ذلك إلى المجالس التشريعية القادمة بإضافتها عبارة «وتوزيعها جغرافيا على الدوائر الانتخابية، وفق النسبة التي يحددها القانون»، وهو ما يعني دسترة خلاف سياسي آخر في مسألة شديدة الأهمية.

وقد انتقد عضو الهيئة التأسيسية عن دائرة مصراتة/ محمد عبد الرحمن بالروين هذه المادة بقوله:

«الإشكاليات في هذه المادة المقترحة كثيرة وخطيرة منها: (1) ما المقصود في هذه المادة بـ "ما يضمن القيمة المتساوية للأصوات؟"! وكيف سيتم توزيع هذه الأصوات "جغرافيا على المناطق الانتخابية؟" وهل يعقل أن تترك هذه القضية المهمة للمجلس التشريعي؟! وأين ذهب "مبدأ الفصل بين السلطات" الذي نص عليه هذا المشروع؟! وهل يُعقل أن يترك لمجلس الشورى تحديد الإجراءات، والمواعيد اللازمة لإجراء الانتخابات الرئاسية لاحقا؟»[5].

ومما قيل في نقد نص هذه المادة أيضا: «في الفقرة الأولى لا يجوز إحالة تحديد نسبة توزيع الأصوات للقانون، لأن قضية انتخاب رئيس الجمهورية مفصلية ومثيرة للخلاف ويلزم من ثم دسترتها بدلا من إحالتها إلى السلطة التشريعية بتركيبتها المنحازة للتمثيل السكاني»[6]. وأيضا: «مبدأ القيمة المتساوية للأصوات يتعارض مع تحديد القانون نسبة بعينها للمناطق الجغرافية»[7].

---

(4) محمد حسن كاموكه، «ملاحظات على مسودة مشروع الدستور الليبي الصادرة عن لجنة العمل بهيئة الستين في السادس من أكتوبر 2015م»، 2 يناير 2016م. غير منشورة. ص 8.

(5) محمد عبد الرحمن بالروين (3 مارس 2018): «أهم الإشكاليات الجوهرة العالقة في مشروع الدستور الليبي» تم الاطلاع عليه بتاريخ 8 أكتوبر 2022م: أهم الإشكاليات الجوهرية العالقة في مشروع الدستور الليبي

(6) جازية شعيتير وآخرون، معايرة لمشروع الدستور الليبي (الطبعة الأولى: مركز دراسات القانون والمجتمع بجامعة بنغازي، نوفمبر 2017م)، ص 58.

(7) المرجع السابق، ص 59.

فهذه المادة بهذا الشكل قد تسبب خلافا في التفسير، وقد يتعذر فهم المقصود منها والمراد بها، فتكون سببا لخلاف سياسي جهوي حاد. فقد يقال إن معناها توزيع نسب محددة من الأصوات على المناطق المختلفة كأن يقال: للمنطقة الغربية 45% من الأصوات، وللمنطقة الشرقية 35%، وللمنطقة الجنوبية 20%. ولكن بهذا التفسير المحتمل سيكون من الواجب إما إلغاء القيمة المتساوية للأصوات بين المواطنين وهو ما يخالف صريح نص المادة، وإما تحديد عدد معين ممن يحق لهم التصويت في كل منطقة كأن يقال: 45000 مقترع يحق لهم التصويت في المنطقة الغربية، و35000 في المنطقة الشرقية، و20000 في المنطقة الجنوبية. وهذا معناه حرمان أعداد كبيرة من المقترعين من حقهم الدستوري في المشاركة في الانتخابات، وهو ما يخالف صريح حكم المادة (39) من المشروع التي تنص على أن: «**حق التصويت والترشح:** لكل مواطن حق إبداء الرأي في الاستفتاءات، والتصويت، والترشح في انتخابات حرة نزيهة شفافة، وعادلة يتساوى فيها المواطنون كافة وفق القانون. ويحظر حرمان المواطنين من ذوي الأهلية منها إلا بحكم قضائي».

يقول/ الهادي أبو حمرة تفسيرا لهذه المادة:

> «جاء مشروع الدستور بحل توفيقي يجمع بين أغلبية المقترعين مع ضرورة توزعهم جغرافيا على مناطق ليبيا وفق النسب التي يحددها القانون. بمعنى الجمع بين الانتخاب المباشر وضمان اعتماد الفائز على مختلف مناطق ليبيا بشكل يحول دون إمكانية احتكار انتخابه من منطقة جغرافية معينة لكثافتها السكانية. بحيث يجب أن يحصل المرشح للفوز بمنصب رئيس الجمهورية على نسبة 51% من الأصوات الصحيحة للمقترعين وأن تكون الأصوات موزعة بنسبة يحددها القانون على مناطق ليبيا. ومن التطبيقات المتصورة لذلك، أن يشترط القانون أن يتحصل على 10 في المائة من أصوات المقترعين المسجلين في بنغازي و10 في المائة من أصوات المقترعين المسجلين في سبها و10 في المائة من أصوات المقترعين المسجلين في طرابلس، بالإضافة الى حصوله على أغلبية أصوات المقترعين على مستوى البلاد. بمعنى أنه لا يمكن مثلا للمرشح الفوز بالأغلبية البسيطة مع تحصله على صفر مثلا في سبها أو الجنوب بالكامل أو في بنغازي أو المنطقة الشرقية»[8].

هذا تفسير سليم قانونا، ومنسجم مع باقي أحكام المشروع. بيد أنه يظل مجرد تفسير غير رسمي قد يتم رفضه أو تجاهله، وخاصة أن الجهة المنوط بها تنفيذ هذه المادة هي السلطة التشريعية التي لا يملك جل

(8) الهادي أبو حمرة (4 نوفمبر 2016م): أمثلة للحلول الوسطية في مشروع الدستور (مرجع سبق ذكره).

أعضائها عادة المعرفة القانونية الكافية لتفسير هذه الأحكام الغامضة على وجه سليم، فكان ينبغي للهيئة تبني هذا التفسير بإخراج نص المادة على نحو يفيد معناه، لقطع الطريق على أي خلاف بشأنه.

ثانيا – تبني فكرة المعيار الجغرافي: -

تقوم الدولة الحديثة على مبادئ محددة من أهمها مبدأ السيادة للشعب أو الأمة، وأن أفراد الشعب متساوون في الحقوق والواجبات أمام القانون، فلا يفضل بعضهم على بعض للونه أو عرقه أو لغته أو مكان سكنه أو ما شابه ذلك من اختلافات.

ولأن الشعب هو صاحب السيادة، فلا يحق لأحد أن يفرض نفسه عليه ويحكمه كرها، بل يجب أن يختار الشعب نفسه من يحكمه عن طريق الانتخابات، فيختار الشعب سلطته التشريعية، ورئيس الدولة أيضا في معظم دول العالم.

ويقتضي مبدأ المساواة بين المواطنين المساواة بينهم في الحقوق السياسية والمدنية، ومنها حق المشاركة في الانتخابات بالترشح أو التصويت من دون تمييز بينهم فيها. هذا مبدأ ثابت في كل الديمقراطيات العريقة حول العالم تقريبا ولا خلاف فيه؛ فلا يوجد تشريع معاصر يقضي مثلا بأن صوت المواطن الأبيض أعلى قيمة في الانتخابات من صوت المواطن الأسود أو أن صوت المسلم مقدم على صوت البوذي أو العكس في الدول متعددة الأديان.

وكذلك كانت الحال في كل الانتخابات التي جرت في ليبيا طيلة فترة النظام الملكي، و«التصعيدات الشعبية» في ظل النظام السابق؛ فلم يوجد في كل التشريعات ذات العلاقة أي تمييز بين الليبيين في الحق في المشاركة السياسية على أساس اللون أو الإقليم أو القبيلة أو المذهب الديني أو اللغة أو العرق. ولكن الحال اختلف بعد ثورة فبراير؛ إذ ابتدع المجلس الوطني الانتقالي بالقانون رقم (4) لسنة 2012م بشأن انتخاب المؤتمر الوطني العام نظاما انتخابيا عجيبا يقوم على أساس التمييز بين المواطنين الليبيين في قيمة حق التصويت بحسب مكان الإقامة؛ بحيث تكون قيمة صوت مواطن ليبي يسكن منطقة ما مساوية لقيمة 3 أو 5 مواطنين ليبيين آخرين يسكنون منطقة أخرى، وذلك بحجة مراعاة مساحة الأرض التي يقيم عليها كل ناخب، وهو ما عرف لاحقا باسم المعيار الجغرافي.

يقول/ الأمين بالحاج رئيس اللجنة التي كلفها المجلس الوطني الانتقالي بإعداد تصور للدوائر الانتخابية لقانون انتخاب المؤتمر الوطني العام شارحا لماذا خرجوا بفكرة المعيار الجغرافي هذه:

> «من بداية الأمر اتجهنا للاستفادة من تجارب الدول الأخرى في كيفية تقسيم الدوائر الانتخابية ولذلك عقدنا اجتماعا موسعا مع فريق خبراء الأمم المتحدة الذين قاموا بعرض تجارب عدد من الدول منها

فلسطين، الجزائر، تونس، تركيا، النرويج، الدنمارك، إسبانيا، بريطانيا. خلصنا من هذا العرض أن أغلب الدول أخذت التعداد السكاني هو الأساس الوحيد في تقسيم الدوائر الانتخابية بينما أخذت بعض الدول بمعايير أخرى ومنها المساحة الجغرافية (النرويج — الدنمارك). من خلال المناقشات داخلن اللجنة وبخبرتنا في المجلس الوطني في تقسيم أعضاء المجلس الوطني على المدن، ومراعاة لواقع ليبيا من حيث اتساع المساحة وتوزيع السكان بشكل غير منتظم على رقعة البلاد حيث أن أغلبية السكان موزعون في عدد محدود من المدن، من هذا خلصت اللجنة إلى اعتماد تقسيم الدوائر الانتخابية وفق معيار عدد السكان والمساحة الجغرافية وعُرض هذا الأمر على المجلس ووافق عليه»[9].

واستمر اتباع طريقة المعيار الجغرافي في وقائع دستورية لاحقة، وهي انتخاب مجلس النواب، وانتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، ثم تبنتها هذه الهيئة ذاتها، ونصت على اتباعها في انتخاب مجلس النواب؛ إذ تنص المادة (68/1) من مشروع الدستور على اتباعها صراحة: «يتألف مجلس النواب من عدد من الأعضاء ينتخبون بالاقتراع العام الحر المباشر على أساس السكان، مع مراعاة المعيار الجغرافي؛ وفق ما يحدده القانون ...». كما تنص على مقتضاها المادة (75) بتخصيصها عدد مقاعد محدد لكل من المنطقة الشرقية والمنطقة الغربية والمنطقة الجنوبية لم يُراعَ في توزيعها معيار السكان وحده.

ومما يمكن أخذه على بدعة المعيار الجغرافي ما يلي:-

أ. أنها طريقة شاذة لا تتبعها الدول ذات النظم الديمقراطية العريقة ولا الدول المجاور لليبيا. فهل يعقل أن يتجاهل هؤلاء بريطانيا التي نشأ فيها النظام البرلماني وانتشر منها إلى بقية أنحاء العالم، ويتجاهلوا الولايات المتحدة الأمريكية صاحبة أول دستور شكلي مكتوب والتي نشأ فيها النظام الرئاسي ومنها انتشر، ويتجاهلوا فرنسا ومصر اللتين اعتاد المشرع الليبي نقل تشريعاته منهما، ويتجاهلوا تركيا وإيطاليا وتونس والجزائر والأردن والعراق وغيرها من الدول التي تعتمد معيار السكان في انتخاب مجالسها التشريعية، ويتوجهون إلى النرويج والدنمارك اللتين لا تربطنا بهما أي علاقة ولم يسبق لنا نقل أي قانون منهما، وليستا معروفتان بغزار الفقه القانوني أصلا لينقلوا عنهما فكرة إدخال المساحة في توزع مقاعد المجلس التشريعي؟

ب. أنها تؤدي إلى إجحاف كبير في توزع مقاعد المجلس التشريعي على المناطق المختلفة، ففي ظل انتخابات المؤتمر الوطني العام سنة 2012م مثلا، خصص لدائرة أوباري البالغ عدد سكانها 25863 نسمة

(9) الأمين بالحاج (29 مارس 2012): «حقيقة تقسيم الدوائر الانتخابية لانتخابات المؤمر الوطني العام»، موقع ليبيا المستقبل. تم الاطلاع عليه بتاريخ 8 أكتوبر 2022م. رابط الموقع: https://www.libya-al-mostakbal.org/ .

من الليبيين بحسب إحصائية سنة 2006م[10] التي ذكر / الأمين بالحاج أنهم اعتمدوا عليها في إعدادهم الجداول الانتخابية لهذا القانون[11] عدد ثلاثة مقاعد للمستقلين[12]، وخصص لطرابلس (معها تاجوراء) البالغ عدد سكانها 997065 نسمة من الليبيين وفق الإحصائية المذكورة ذاتها عدد 13 مقعدا للمستقلين، وهو ما يعني مقعدا نيابيا لكل 8621 مقترعا في أوباري، ومقعدا نيابيا لكل 76697 مقترعا في طرابلس، أي أن صوت المقترع الواحد في أوباري يساوي أصوات أكثر من 8 مقترعين في طرابلس. وهذه النسبة ذاتها: مقعد نيابي واحد لكل 76697 مقترع أو شيء قريب منها هي التي اعتمدت حتى في مدن ومناطق أخرى كثيرة في المنطقة الغربية ومنها صبراتة.

ج. تناقض بدعة المعيار الجغرافي الأساس الفكري لمبدأ السيادة للشعب أو الأمة الذي تقوم الانتخابات النيابية عليه؛ ذلك لأن إدخال مساحة الأرض في احتساب توزيع المقاعد النيابية يعني أن السيادة ليست للشعب وحده بل تشاركه الأرض فيها، وهو ما لم يقل به أحد يعتد برأيه في هذا المجال؛ فالأرض محل لملكية الإنسان وسيادة الدولة، وليست شريكة لهما فيهما.

د. تخالف طريقة المعيار الجغرافي مبدأ المساواة بين الليبيين؛ ذلك أنها تُمَيِّز بينهم في قيمة الأصوات الانتخابية تبعا لاختلاف محل الإقامة، فلا يفرق أن يكون صوت المواطن الأبيض في الانتخابات أقوى من صوت المواطن الأسود أو صوت العربي أقوى من صوت غير العربي عن أن يكون صوت المواطن في منطقة (أ) أو إقليم (أ) أقوى من صوت المواطن الذي يقيم في المنطقة (ب) أو الإقليم (ب). وقد حظر مشروع الدستور ذاته التمييز بين المواطنين على أساس الانتماء الجغرافي في المادة (7) منه التي جاء فيها: «المواطنون والمواطنات سواء في القانون وأمامه، لا تمييز بينهم. وتحظر أشكال التمييز كافة لأي سبب كالعرق، أو اللون، أو اللغة، أو الجنس، أو الميلاد، أو الرأي السياسي، أو الإعاقة، أو الأصل، أو الانتماء الجغرافي؛ وفق أحكام هذا الدستور». ولا شك أن النص على اتباع طريقة المعيار الجغرافي يخالف هذا الحكم. وقد يقال إن النص على المعيار الجغرافي حكم خاص يقيد الحكم العام الوارد بالمادة (7).

هـ. قد يقول قائل بأن الخروج على معيار السكان وإدخال عنصر المساحة موجود حتى في بعض الديمقراطيات العريقة كالولايات المتحدة التي يتألف مجلس الشيوخ فيها من عدد متساو من الأعضاء من كل

---

(10) موقع مصلحة الإحصاء والتعداد في ليبيا. تم الاطلاع عليه بتاريخ 8 أكتوبر 2022م. رابط الموقع: http://bsc.ly/?P=0

(11) الأمين بالحاج (29 مارس 2012): حقيقة تقسيم الدوائر الانتخابية لانتخابات المؤتمر الوطني العام (مرجع سبق ذكره).

(12) راجع نتائج انتخابات المؤتمر الوطني العام على موقع المفوضية الوطنية العليا للانتخابات. تم الاطلاع بتاريخ 8 أكتوبر 2022م. رابط الموقع: https://hnec.!y/

ولاية بصرف النظر عن عدد سكانها ومساحتها ومواردها؛ ذلك لأنه كما ذكر الباحث في ملاحظاته إلى الهيئة التأسيسية:

«فإن مجلس الشيوخ هناك هو مجلس ولايات يمثل الولايات ذاتها بصفتها أشخاصا معنوية متساوية من الناحية القانونية ولا يمثل سكان تلك الولايات أنفسهم كما هو حال مجلس النواب، ومن المتعارف عليه أن الأشخاص المعنوية من النوع ذاته تكون في وضع قانوني متساو بما يسوغ المساواة بينها في عدد المقاعد، ولهذا السبب نجد أن أصوات الدول الصغيرة (والدولة هي شخصية معنوية) في الجمعية العامة للأمم المتحدة مساوية لأصوات الدول الكبير عند التصويت على القرارات، أما ما جاء في المسودة فهو مساواة ليس بين أشخاص معنوية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية؛ فالأقاليم الثلاثة المذكورة (طرابلس وبرقة وفزان) لا تتمتع بالشخصية المعنوية بما تقتضيه من وجود لممثلين قانونيين عنها، وامتلاكها لموارد مالية مستقلة واختصاصات قانونية وحق التقاضي ...إلخ، بل هي مجرد تقسيم نظري ليس له وجود قانوني بما يجعل المساواة بينها في التمثيل النيابي قائما على أساس تحكمي غير سليم»[13].

(13) محمد حسن كاموكه، «ملاحظات على مسودة مشروع الدستور الليبي الصادر عن لجنة العمل بهيئة الستين في السادس من أكتوبر 2015م» (مرجع سبق ذكره)، ص 6.

خاتمة

يخلص الباحث من هذا البحث إلى الإشادة مبدئيا بمشروع الدستور الذي اعتمدته الهيئة التأسيسية، نظرا للمؤسسات الديمقراطية المدنية التي نص على إنشائها، والحقوق والحريات العامة التي توسع فيها، وجودة صياغته ولغته إلى قدر كبير. كيف لا وقد شارك في إعداده وصياغته نخبة من أساتذة القانون بالجامعات الليبية ممن انتخبوا أعضاء في الهيئة.

والمأمول هو إجراء تعديلات طفيفة على مسودة هذا المشروع وعرضها في استفتاء عام لإقرارها، ومن ذلك مثلا بيان المسائل المهمة التي تم إحالتها إلى المجالس التشريعية القادمة، وحذف كل ما يتعلق بطريقة المعيار الجغرافي واستبعاد كل ما يتصل بها من أحكام. لعل الهيئة التأسيسية كانت معذور لعدم تمكنها من إجراء هذه التعديلات بنفسها. والذي يبدو هو أن تمكنها من إنجاز هذه المسودة حتى بهذا الشكل مع كثرة المشاكل وكثرة المقاطعين والمعرقلين هو إنجاز كبير يحسب للوطنيين فيها.

والله ولي التوفيق

الباحث