

دستور 1951م في ضوء المعايير الدولية للديمقراطية

(نقاط القوة والضعف)

د. عادل عبد الحفيظ كندير (*)

مقدمة

تتمثل الخطوة القادمة وفق خارطة الطريق المنصوص عليها في الإعلان الدستوري في إجراء انتخابات لجنة الـ60 المكلفة بكتابة مسودة دستور ليبيا الجديد، وكلما اقترب موعد إقامتها، خرج على السطح نقاش حول دستور ليبيا لعام 1951م بعد غياب دام أكثر من نصف قرن من الزمان، وتتحصر وجهات النظر حول هذه الوثيقة الهامة في أربع هي:

الأولى: تجنح بشدة نحو العودة التامة والمطلقة للعمل بدستور 1951م، وبأنه لا يقلل من شأن هذه الدعوة تعطيل العمل به أربعة عقود من الزمان لعدم مشروعية السبب الذي أدى إلى ذلك والمتمثل في انقلاب 1969م الذي فرض بالقوة على الشعب الليبي. ويُمثل أنصار المَلَكِيَّة والفيدرالية غالبية أصحاب هذا الاتجاه.

الثانية: أقل حماساً من وجهة النظر الأولى، وترى ضرورة إصلاح دستور 1951م قبل العمل به، وذلك بالتمييز بين الأجزاء الصالحة للتطبيق في هذه المرحلة، وبين تلك التي تجاوزها الزمن ولم تعد تتلاءم مع ما هو موجود من معطيات اليوم، إذ يرى أنصار هذا الاتجاه أنه إذا كان بالإمكان الإبقاء على أجزاء معينة من دستور 1951م كتلك المتعلقة بحماية الحقوق والحريات مثلاً،

(*) عضو هيئة التدريس بكلية القانون جامعة طرابلس.

فإنه لا يمكن الإبقاء على الجزء المتعلق بالملكية على سبيل المثال، ويمثل أنصار الجمهورية غالبية أصحاب هذا الاتجاه.

الثالثة: ترى أن دستور 1951م لم يعد نموذجاً ملائماً للعمل به، وإنما أصبح يمثل مرجعية مهمة ومفيدة للنقاش بالنسبة لأعضاء لجنة الـ60 عند مباشرتهم لأداء مهام كتابة مسودة الدستور الجديد، وبعبارة أخرى فإن دستور 1951م سيمثل نقطة انطلاق للاسترشاد به دون أي إلزام بنصوصه، ويميل أغلب الأكاديميين الليبيين المهتمين بصناعة الدساتير إلى الأخذ بهذا الاتجاه.

الرابعة: وجهة النظر الأخيرة تسير في اتجاه مخالف تماماً لوجهات النظر السابقة، بالقول بأن دستور 1951م لم يعد يتمتع إلا بقيمة ثقافية، أي أنه أصبح يمثل وثيقة تشكل إرثاً ثقافياً لليبيين جميعاً ولم تعد له أية قيمة قانونية أو عملية، وعلى هذا الرأي سار عدد قليل من الأكاديميين الليبيين المهتمين بصناعة الدساتير.

وبالنظر إلى ما تقدم، فإن الإشكالية القانونية التي تعالجها هذه الورقة ستحاول تقديم دراسة علمية تحليلية تقوم على بيان نقاط القوة والضعف في دستور 1951م وفق رؤية قانونية تستند إلى المعايير الدولية الحديثة في القانون الدستوري، تعتمد بشكل أساسي على قرارات وتقارير مقدمة من قبل منظمات دولية متخصصة في هذا الشأن⁽¹⁾، وستنصب أساساً على النص المعتمد سنة 1951م قبل إدخال التعديلات عليه سنة 1963م، وفق الخطة المنهجية الآتية:

(1) مثل منظمة الأمم المتحدة والمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، والمؤسسة الدولية للديمقراطيات والانتخابات. وأهمها:

أ- ورقة نقاش بعنوان: "التفاوض حول المبادئ الأساسية قبل وضع الدستور، تجارب مقارنة ودروس مستفادة"، نوفمبر 2012، IDEA، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.

المطلب الأول: نقاط القوة في دستور 1951م.
المطلب الثاني: نقاط الضعف في دستور 1951م

المطلب الأول

نقاط القوة في دستور 1951م

سيتم بداية التعرض لشكل الدولة والنظام السياسي المُعتمد في دستور 1951م (الفرع الأول)، ثم سيتم بعد ذلك حصر نقاط القوة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: شكل الدولة والنظام السياسي في ليبيا عام 1951م

بداية نشير إلى أن دستور 1951م ينص على أن ليبيا دولة ملكية فيدرالية تتكون من ثلاث ولايات هي: برقة وطرابلس الغرب وفزان⁽¹⁾، وعلى

=

ب- الورقة البحثية رقم 21 للمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "تقييم دستور ليبيا لعام 1951م وفقا للمعايير الدولية"، يوليو 2012م.

www.democracy-repoting.org

ج- المذكرة الإعلامية رقم 20 للمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية بعنوان: "الدروس المستفادة من تجارب سن الدساتير: العمليات القائمة على مشاركة شعبية واسعة، نوفمبر 2011م، www.democracy-repoting.org.

د- ورقة بحثية للمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية بعنوان: تعزيز القانون الدولي لدعم الحكم الديمقراطي والانتخابات النزيهة، مركز كارتر.

www.democracy-repoting.org

هـ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم A/RES/59/201 بتحديد العناصر الأساسية للديمقراطية، ديسمبر 2003م، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:

<http://www.undemocracy.com/A-RES-59-2005>

(1) تنص ديباجة دستور ليبيا لعام 1951م على الآتي: "نحن ممثلي شعب ليبيا من برقة

وطرابلس الغرب وفزان المجتمعين بمدينة طرابلس فمدينة بنغازي في جمعية وطنية

تأسيسية بإرادة الله. بعد الاتفاق وعقد العزم على تأليف اتحاد بيننا تحت تاج الملك محمد

=

توزيع الصلاحيات⁽¹⁾ بين السلطات الفيدرالية وبين سلطات الأقاليم المحلية (المادة 39) بحيث حددت صلاحية الأولى على سبيل الحصر في المادة 36 وتتولى سلطات الأقاليم الصلاحيات الأخرى غير المنصوص عليها في الدستور بالنسبة للسلطات الفيدرالية التي حصرت صلاحياتها في الآتي: الشؤون الخارجية والعسكرية، التجارة الدولية، الهجرة والضرائب والجنسية، القانون العسكري، السياسة العلمية، النقل العام، البنك الاتحادي والسياسة المالية والاقتصادية، الشرطة والتعليم العالي. كما نص الدستور (المادة 38) على بعض الصلاحيات تمارسها السلطات التنفيذية للأقاليم الثلاث تحت إشراف السلطة التشريعية الفيدرالية بهدف التنسيق بينها، بحيث تتولى الأخيرة عملية التنسيق بين السلطات الثلاثة فيما يتعلق بالمسائل التالية: الشركات والبنوك والملكية الفكرية، وضريبة الدخل، الموازين والمقاييس، والإحصاء السكاني، الموانئ الجوية والبحرية، القانون المدني والتجاري والجنائي، الإعلام، العمل والضمان الاجتماعي، التعليم العام، الصحة العامة.

وحدد الفصل الرابع من الدستور السلطات الفيدرالية في ثلاث هي: السلطة التنفيذية ويمثلها الملك⁽²⁾، والسلطة التشريعية ويتولاها الملك بالاشتراك

ادريس المهدي السنوسي الذي بايعه الشعب الليبي ونادت به هذه الجمعية الوطنية التأسيسية ملكا دستوريا على ليبيا ". أما المادة 2 من الدستور فتقضي بأن: " ليبيا دولة ملكية وراثية ونظامها نيابي وتسمى "المملكة الليبية المتحدة".

(1) وردت هذه الصلاحيات في الفصل الثالث الذي ألغي بفرعيه الأول والثاني بالقانون الاتحادي رقم 1 لسنة 1963م، وبموجبه ألغي النظام الفيدرالي وأصبحت ليبيا دولة موحدة.

(2) تنص المادة 42 من دستور 1951م على أن: "السلطة التنفيذية يتولاها الملك على حدود هذا الدستور".

مع البرلمان⁽¹⁾ من خلال التصديق على القوانين⁽²⁾، والسلطة القضائية وتمثلها المحكمة العليا والمحاكم الأخرى التي تصدر أحكامها باسم الملك⁽³⁾. وفيما يتعلق بالسلطة التنفيذية نص الدستور على أن الحكم الملكي وراثي يرثه الابن الأكبر للملك السابق. ويقوم الملك بتعيين رئيس الوزراء، وبتعيين مجلس الوزراء بعد التشاور مع رئيس الحكومة، ويكون مجلس الوزراء مسؤولاً أمام الملك وأن "الملك مصون وغير مسئول"⁽⁴⁾ وهو الرئيس الأعلى للدولة والقائد الأعلى لجميع القوات المسلحة⁽⁵⁾.

أما بخصوص السلطة التشريعية فنص الدستور على أن البرلمان (مجلس الأمة) ينقسم إلى غرفتين، مجلس الشيوخ ومجلس النواب⁽⁶⁾ يمثلان الأقاليم الثلاث (طرابلس الغرب وبرقة ووزان)، بحيث يتكون مجلس الشيوخ من ثمانية أعضاء لكل ولاية، أربعة منهم يعينهم الملك والأربعة الآخرون تختارهم السلطة التشريعية في كل إقليم (المادة 95)، أما النواب فيحدد عددهم بنسبة نائب عن كل

(1) تنص المادة 41 من دستور 1951م على أن: "السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الأمة. ويصدر الملك القوانين بعد أن يقرها مجلس الأمة على الوجه المبين في هذا الدستور".

(2) تنص المادة 62 من دستور 1951م على أن: "الملك يصدق على القوانين ويصدرها".

(3) تنص المادة 43 من دستور 1951م على أن: "السلطة القضائية تتولاها المحكمة العليا والمحاكم الأخرى التي تصدر أحكامها في حدود الدستور وفق القانون وباسم الملك".

(4) نص المادة 59 من دستور 1951م.

(5) تنص المادة 58 من دستور 1951م على أن: "الملك هو الرئيس الأعلى للدولة". أما المادة 68 فتتص: "الملك هو القائد الأعلى لجميع القوات المسلحة في المملكة الليبية، ومهمتها حماية سيادة البلاد وسلامة أراضيها وأمنها، وتشتمل الجيش وقوات الأمن".

(6) تنص المادة 93 من دستور 1951م على أن: "مجلس الأمة يتكون من مجلسين: مجلس الشيوخ ومجلس النواب".

20000 نسمة، على أن لا يقل عدد ممثلي كل إقليم عن 5 نواب⁽¹⁾، ويُعد ممثلو مجلس النواب المسؤولين الوحيدون في السلطة الفيدرالية المختارون مباشرة من الشعب عبر انتخابات ديمقراطية⁽²⁾.

أما بخصوص السلطة القضائية، فقد نص الدستور على أن قضاة المحكمة العليا يتم تعيينهم من قبل الملك ويؤدون اليمين أمامه وأن القضاء يصدر أحكامه باسم الملك الذي لا تنتفد أحكام الإعدام إلا بعد موافقته، بل وله حق العفو وتخفيف العقوبة المقضي بها⁽³⁾، أما بشأن الحجم والتنظيم الهيكلي للمحكمة العليا وبقية النظام القضائي فقد ترك أمره للقوانين العادية ولم يتضمن دستور 1951م شيئاً بشأنها⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: حصر نقاط القوة في دستور 1951م

أما الآن، وبعد العرض المتقدم المتعلق ببيان الكيفية التي نظم بها دستور 1951م شكل الدولة والنظام السياسي، نأتي على حصر نقاط القوة التي تتوافق مع المعايير الدولية للديمقراطية:

- (1) تنص المادة 101 من دستور 1951م على أن: "يحدد عدد على أساس نائب واحد عن كل عشرين ألفاً من السكان أو عن كل جزء من هذا العدد يجاوز نصفه".
- (2) تنص المادة دستور 1951م على أن: "يؤلف مجلس النواب من أعضاء يجرى انتخابهم بالاقتراع السري العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب".
- (3) تنص المادة 141 من دستور 1951م على أن: "تشكل المحكمة العليا من رئيس وقضاة يعينون بمرسوم. ويؤدون اليمين أمام الملك قبل توليهم مناصبهم". أما المادة 76 فتتص: "لا ينفذ حكم الإعدام الصادر من، الآلية: محكمة ليبية إلا بموافقة الملك". في حين أن المادة 77 تقضي بأن: "للملك حق العفو وتخفيف العقوبة".
- (4) تنص المادة 143 من دستور 1951م على أن: "يحدد القانون اختصاصات المحكمة العليا، ويرتب جهات القضاء الأخرى ويعين اختصاصاتها".

• يتعرض دستور 1951م لحماية معظم حقوق الإنسان والحريات الأساسية من خلال الفصل الثاني المتعلق بحقوق الشعب⁽¹⁾، وهو ما يعتبره البعض ضماناً دستورية سابقة لأنها في ذلك الوقت، وقد ساعد واضعو دستور 1951م على تحقيق هذه الخطوة المتقدمة البدء في كتابة مسودة الدستور بعد سنتين من صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948م⁽²⁾، وهي الحقوق لم تتضمنها دساتير دول متقدمة في تلك الفترة. ومن أهم هذه الحقوق حق المساواة أمام القانون والحق في التقاضي وغيرها كثير. وأكثر من ذلك قضت المادة 197 من الدستور بأنه: "لا يجوز اقتراح تنقيح الأحكام الخاصة بشكل الحكم الملكي وبنظام وراثته العرش وبالحكم النيابي وبمبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها هذا الدستور"⁽³⁾.

• حاول دستور 1951م العمل على إقرار مبدأ الفصل بين السلطات وتحقيق نوع من التوازن بينها، ف فيما يتعلق بالسلطة القضائية نصت المادة 145 على أن القضاة مستقلون ومسئولون أمام القانون فقط⁽⁴⁾.

أما فيما يتعلق بالسلطة التشريعية، فقد حاول دستور 1951م منح استقلالية لأعضاء السلطة التشريعية ضد الجهات التي تملك تعيينهم (كالملك وسلطات الأقاليم والناخبين) بالنص على أن كل عضو في البرلمان هو ممثل عن

(1) انظر المواد من 8 إلى 36 من دستور 1951م.

(2) صدر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 10.12.1948م، وصدر الدستور الليبي عن الجمعية الوطنية الليبية في 7 أكتوبر 1951م

بعد أن شرعت لجنة الـ60 في كتابة مسودته قبل عام من تاريخ إصداره تقريباً.

(3) ولكن للأسف هذه المادة لم يطالها التنقيح فقط بل والإلغاء من خلال القانون الاتحادي رقم 1 لسنة 1963م.

(4) تنص المادة 145 من دستور 1951م على أن: "لقضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، وهم غير قابلين للعزل وذلك على الوجه المبين في القانون".

الشعب بأسره⁽¹⁾، ولا يملك ناخبوه أو السلطة التي قامت بتعيينه أن تحدد وكالته بقيد أو شرط. كما وضع الدستور في المادة 136 آلية مهمة للتخفيف من حدة حق الفيتو الذي يتمتع به الملك في مواجهة البرلمان (الاعتراض على القوانين) بالنص على أنه إذا ما طلب الملك من مجلس الأمة إعادة النظر في قانون ما، فإن على المجلس في هذه الحالة بحث القانون من جديد، فإذا أقره ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صدق عليه الملك وأصدره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ القرار الأخير إليه. أما إذا كانت الأغلبية أقل من الثلثين امتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه فإذا عاد مجلس الأمة في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية جميع الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صدق عليه الملك وأصدره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ القرار إليه. وهو ما يفيد وجود آليتين يمكن من خلالها البرلمان إقرار القانون الذي اعترض عليه الملك هي أغلبية الثلثين في الانعقاد الأول بعد المراجعة، والأغلبية المطلقة المتحصلة عليها في اجتماعين اثنين. كما يشترط دستور 1951م حصول الملك على موافقة البرلمان حتى يتمكن من إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ⁽²⁾، ولا يُجيز للملك حل مجلسي البرلمان في أثناء حالة الطوارئ⁽³⁾.

(1) تنص المادة 108 من دستور 1951م على أن: "عضو مجلس الأمة يمثل الشعب كله ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التي تعينه تحديد وكالته بقيد أو شرط".

(2) تنص المادة 70 من دستور 1951م على أن: "الملك يعلن الأحكام العرفية وحالة الطوارئ على أن يعرض إعلان الأحكام العرفية على مجلس الأمة ليقرر استمرارها أو إلغائها، وإذا وقع ذلك الإعلان في غير دور الانعقاد وجب دعوة مجلس الأمة للاجتماع على وجه السرعة".

(3) تنص المادة 195 من دستور 1951م على أن: "لا يجوز بأية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور إلا أن يكون ذلك وقتياً في زمن الحرب أو في أثناء قيام الأحكام العرفية، وعلى الوجه المبين في القانون، وعلى أي حال لا يجوز تعطيل انعقاد مجلس الأمة متى توفرت في انعقاده الشروط المقررة في هذا الدستور".

- مكافحة الفساد: يحتوي المادة دستور 1951م على أحكام هامة لمحاربة الفساد، إذ تحرم هذه المادة على الوزراء شغل مناصب أخرى في الحكومة أو المشاركة في أي مشروع تجاري أو مالي بما في ذلك عضوية مجالس الإدارة⁽¹⁾، وذلك لضمان عنصر النزاهة. كما أن الفصل التاسع من الدستور⁽²⁾ المتعلق بالنظام المالي للدولة تتضمن أحكاما تفصيلية للإجراءات اللازمة لموافقة البرلمان على الميزانية الفيدرالية مما يمثل رقابة برلمانية⁽³⁾ هامة على المسائل المالية وضمانة حقيقية لمكافحة الفساد.
- مبدأ المساءلة: على اعتبار أن الملك مصون وغير مسئول، فإن المسؤولية التامة تقع على مجلس الوزراء، ويقضي دستور 1951م على حق البرلمان في استدعاء أي من الوزراء للاستجواب والشهادة في جلسة علنية⁽⁴⁾، وهو ما يمثل آلية دستورية جيدة نحو مساءلة المسؤولين.

(1) تنص المادة 90 من دستور 1951م على أن: " لا يجوز للوزراء أن يتولوا، الآية: وظيفة عامة أخرى في أثناء توليهم الحكم أو أن يمارسوا، الآية: مهنة أو أن يشتروا أو يستأجروا شيئا من أملاك الدولة أو يؤجروها أو يبيعوها شيئا من أموالهم أو يقايضوها عليه، ولا أن يدخلوا بصورة مباشرة أو غير مباشرة في التعهدات والمناقصات التي تعقدها الإدارة العامة أو المؤسسات الخاضعة لإدارة الدولة أو مراقبتها، كما لا يجوز لهم أن يكونوا أعضاء في مجلس إدارة، الآية: شركة أو أن يشتركوا اشتراكا فعليا في عمل تجاري أو مالي".

(2) انظر المواد من 159 إلى 175 من دستور 1951م.

(3) لمزيد التفصيل حول هذه النقطة، انظر: منع الديكتاتوريات، الضمانات الدستورية ضد إعادة إنتاج السلطوية، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، الفقرة 8 المعنونة "الرقابة البرلمانية على الميزانية".

www.democracy-repoting.org

(4) تنص المادة 122 من دستور 1951م على أن: " لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات وذلك على الوجه الذي يبين بالنظام الداخلي لكل

- **مبدأ الشفافية:** يقضي دستور 1951م بضرورة علنية كل جلسات مجلسي البرلمان (النواب والشيوخ) ما لم يصوت أي من المجلسين على سرية الجلسة⁽¹⁾، وهو ما يعتبر ترسيخاً لمبدأ الشفافية.
- **مبدأ الوصول للسلطة بطريقة ديمقراطية سلمية:** يقضي دستور 1951م بحق تكوين الجمعيات السلمية (بما في ذلك الأحزاب)، ويمكن القول بأن صفة (السلمية) تحوي في مضمونها منع أي منظمة أو كيان سياسي تحقيق: أهداف سياسية بالقوة العسكرية⁽²⁾، وهو ما يشكل أداة فعالة لمواجهة أي حزب أو كيان سياسي يسعى للوصول إلى السلطة بطريقة غير ديمقراطية عبر استخدام القوة.

المطلب الثاني

نقاط الضعف في دستور 1951م

سيتم التعرض لبيان نقاط الضعف المتعلقة بالعلاقة بين السلطات والتوازن بينها (الفرع الأول)، ثم لبيان تلك المتصلة بالحقوق والحريات وعلاقة الدين بالدولة (الفرع الثاني).

مجلس. ولا تجري المناقشة في استجواب ما إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك فيما عدا حالة الاستعجال وبشرط موافقة من وجه إليه الاستجواب".

(1) تنص المادة 114 من دستور 1951م على أن: "جلسات المجلسين علنية على أن كلا منهما ينعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الأعضاء ليقرر ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة سرية أو علنية".

(2) تنص المادة 26 من دستور 1951م على أن: "حق تكوين الجمعيات السلمية مكفول وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القانون".

الفرع الأول: نقاط الضعف ذات الصلة بالتوازن بين السلطات

يأتي هذا المطلب على بيان نقاط الضعف في دستور 1951م ذات الصلة بالعلاقة بين السلطات والتوازن فيما بينها، لاحتوائه عددا من القواعد أو الأحكام التي لا تتفق مع المعايير الدولية الحديثة للديمقراطية أو لعدم احتواء هذه القواعد أو الأحكام لمثل هذه المعايير⁽¹⁾، وأهمها ما يلي:

- لم يعمل دستور 1951م على تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات وتحقيق التوازن بينها على نحو فعال، فهو يحصن الملك ويمنحه صلاحية تعيين مجلس الوزراء، وقضاة المحكمة العليا، ونصف أعضاء مجلس الشيوخ، وله صلاحية حل مجلس النواب، في الوقت الذي يتطلب الأمر لحجب الثقة عن الحكومة من قبل البرلمان ضرورة التصويت، ويمتص الملك بحق النقض في مواجهة القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية.

وهو ما يفيد بتمتع الملك بصلاحيات واسعة في مواجهة السلطة القضائية والسلطة التشريعية من خلال آلية التعيين والنقض في الوقت الذي لا توجد فيه رقابة مطلقة على الملك. هذه الصلاحيات السابقة تجعل من النظام الملكي نظاما ملكيا مطلقا يتمتع بصلاحيات واسعة لا يجب أن يتمتع بها أي رئيس ولو كان منتخبا شعبيا عبر انتخابات ديمقراطية.

- ضعف الصلاحية الممنوحة للسلطة القضائية في دستور 1951م، فهو لا يمنح القضاء حق مراجعة القوانين قبل إصدارها⁽²⁾، على نحو ما هو موجود في

(1) لمزيد التفصيل حول هذه النقطة، انظر: الإجماع الدولي، العناصر الأساسية للديمقراطية، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، الفقرة 1 المعنونة "فصل السلطات وتوازن القوى". www.democracy-reporting.org.

(2) لمزيد التفصيل حول مراجعة القوانين، انظر: منع الديكتاتوريات، الضمانات الدستورية ضد إعادة إنتاج السلطوية، المرجع السابق، الفقرة 7 المعنونة "المراجعة القضائية للدستور".

الأنظمة المقارنة من خلال وجود مجلس دستوري (قضائي) يتولى مراجعة مطابقة القوانين للدستور قبل إصدارها كنوع من الرقابة الوقائية، بل إنه لا يمنح القضاء صلاحية واضحة فيما يتعلق بالرقابة العلاجية والمتعلقة بالنظر في الطعون المقدمة بعدم دستورية القوانين أو القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية، فإذا كانت المادة 43 تنص على أن: السلطة القضائية تتولاها المحكمة العليا والمحاكم الأخرى التي تصدر أحكامها في حدود الدستور ووفق القانون باسم الملك. فإن الفصل الثامن الخاص بالسلطة القضائية لا يضيف شيئاً ويحيل على القوانين العادية مهمة تحديد صلاحيات السلطة القضائية ما يجعل السلطة القضائية تحت اختصاص السلطة التشريعية وتعد هذه النتيجة إخلالاً بالتوازن المطلوب بين السلطات، فدستور 1951م لم يحدد إلا اختصاص واحد للمحكمة العليا لا تستطيع السلطة التشريعية المساس به وهو ذلك الوارد في المادة 151 وهو الفصل بالنظر في المنازعات التي تنشأ بين الحكومة الفيدرالية وبين حكومات الأقاليم أو بين حكومات الأقاليم بعضها ببعض.

- لم يحدد دستور 1951م العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي، وذلك ببيان مكانة القانون الدولي في النظام القانوني الداخلي، وهي مسألة جديرة بالاهتمام بصفة أساسية للقاضي الوطني الملزم كقاعدة عامة بتطبيق أحكام القانون الوطني والذي قد يتعارض مع أحكام معاهدة دولية ملزمة للدولة الليبية وهو ما قد يجعل الأخيرة تحت طائلة المسؤولية الدولية.

الفرع الثاني: نقاط الضعف ذات الصلة بالحقوق والحريات والدين

يأتي هذا المطلب على بيان نقاط الضعف في دستور 1951م ذات الصلة بالحقوق والحريات وعلاقة الدين بالدولة، لاحتوائه عدداً من القواعد أو الأحكام التي لا تتفق مع المعايير الدولية الحديثة للديمقراطية أو لعدم احتواء هذه القواعد أو الأحكام لمثل هذه المعايير، على النحو التالي:

• بالرغم من أن دستور 1951م نظم الحقوق والحريات في الفصل الثالث على النحو السابق بيانه فإنه ينص على إمكانية تقييد العديد من الحقوق والحريات باستخدام عبارات واسعة ومطاطة مثل "على النحو الوارد بالقانون أو باستثناء الحالات التي يحددها القانون وغيره" (1). وإذا كان وجود مثل هذه العبارات ليس غريبا في الدساتير الديمقراطية بل وفي القانون الدولي لحقوق الإنسان (2)؛

(1) من ذلك على سبيل المثال المادة 15 من دستور 1951م تنص على أن: "كل شخص متهم بجريمة يعتبر بريئا إلى أن تثبت إدانته قانونا في محاكمة تؤمن له فيها الضمانات الضرورية للدفاع عن نفسه وتكون المحاكمة علنية إلا في الأحوال الاستثنائية التي ينص عليها القانون". كما تنص المادة 20 بأن: "تكفل سرية الخطابات والبرقيات والمواصلات التليفونية وجميع المراسلات على اختلاف صورها ووسائلها، ولا يجوز مراقبتها أو تأخيرها إلا في الحالات التي ينص عليها القانون". وانظر كذلك المواد 16 و 17 و 18 و 19 و 23 و 25 و 26 و 31.

(2) من ذلك على سبيل المثال أن المادة 2 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان تنص على أن: " لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان، دون أي تمييز، كالتمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو أي وضع آخر، دون، الآية: تفرقة بين الرجال والنساء. فضلا عما تقدم فلن يكون هناك أي تمييز أساسه الوضع السياسي أو القانوني أو الدولي لبلد أو البقعة التي ينتمي إليها الفرد سواء كان هذا البلد أو تلك البقعة مستقلا أو تحت الوصاية أو غير متمتع بالحكم الذاتي أو كانت سيادته خاضعة لأي قيد من القيود". ومن ذلك أيضا ما تقضي به المادة 12 من العهد الدولي الأول للحقوق المدنية والسياسية بأن: "1 - لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما حق حرية التنقل فيه وحرية اختيار مكان إقامته. 2 - لكل فرد حرية مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده. 3 - لا يجوز تقييد الحقوق المذكورة أعلاه بأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون، وتكون ضرورية لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحررياتهم، وتكون متمشية مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذا العهد. 4 - لا يجوز حرمان أحد، تعسفا، من حق الدخول إلى بلده". وكذلك أيضا المواد 13 و 19 و 20 و 21 من ذات العهد.

فإن هذا التقييد (وفق المعايير الدولية للديمقراطية) يجب ألا يكون مطلقاً وفي أضيق الحدود وألا يمس بجوهر الحق وضرورياً، فالاستثناء يضل استثناء فلا يجب القياس عليه أو التوسع فيه؛ لأن استخدام مثل العبارات السابقة يعطي صلاحيات واسعة للسلطة التشريعية للمساس بالحقوق والحريات ما يجعلها مؤهلة لأن تكون أداة للديكتاتورية، هذا فضلاً عن أن دستور 1951م لم يتضمن ما يسمى الجيل الثالث من الحقوق وهو: الحقوق التضامنية كحق البيئة وحق التنمية وحق السلم⁽¹⁾.

كما أن دستور 1951م لم يضع مبادئ عامة لتنظيم أهم آلية لممارسة الحقوق السياسية وهي الانتخابات الحرة المباشرة وترك ذلك لهوى السلطة التشريعية بتنظيم الانتخابات بموجب قانون (المادتين 100 و 103) من الدستور.

- محدودية ما تضمنه دستور 1951م من أحكام وقواعد بشأن علاقة الدين بالدولة، حيث اكتفت المادة 5 بالنص على أن: "الإسلام دين الدولة" دون أية تفاصيل أخرى، فمن المتفق عليه في فقه القانون الدستوري أن للسلطات المدلولات وظيفية (تسوية الصراعات) وقانونية (بيان السلطات الحاكمة) وأيديولوجية يسير عليها النظام السياسي والقانوني والاجتماعي والاقتصادي في الدولة، ويجب أن تُعبّر هذه الأيديولوجية عن الإرادة العامة للشعب على نحو يضمن وحدته ويحقق طموحاته وحاجاته ويحدد أهداف العمل السياسي والقانوني وغيره. وعليه فإن النص السابق لا يتضمن هذا التعبير، فهو لا يحدد بشكل واضح علاقة الدين بالنظام السياسي أو القانوني أو الاقتصادي⁽²⁾، مما

(1) لمزيد التفصيل، انظر: الورقة البحثية رقم 31 للمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "القيود القانونية على الحقوق المدنية والسياسية، أكتوبر 2012،

www.democracy-reporting.org، DRI

(2) حاول الأخوة في مصر بعد ثورة 25 يناير 2011م تحديد علاقة الدين بالدولة بشكل مفصل من خلال دستور مصر 2012، فنص هذا الدستور (قبل تعطيل العمل به وتشكيل لجنة الـ10 ثم لجنة الـ50 لتعديله) في المادة 2 من على أن: "الإسلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع". ثم حرص

يؤدي إلى حصر الدين عمليا في النظام الاجتماعي وخير شاهد على ذلك أن الشريعة لم تكن مصدرا وحيدا للتشريع ولا مصدرا رئيسا له، وهو ما دفع نحو وضع قوانين مخالفة لأحكام الشريعة الإسلامية، من ذلك على سبيل المثال وضع قوانين تجيز التعامل بالربا بين الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين⁽¹⁾.

واضعو دستور مصر 2012م، على بيان المقصود من مصطلح (مبادئ الشريعة الإسلامية) الوارد في المادة سابقة الذكر بالنص في المادة 219 على أن: "مبادئ الشريعة الإسلامية تشمل أدلتها الكلية وقواعدها الأصولية والفقهية ومصادرها المعتمدة في مذاهب أهل السنة والجماعة". وبعد 30 يونيو 2013م، عملت لجنة الـ10 التي كافت بوضع مسودة لتعديل دستور 2012م، عملت على حذف وإلغاء المادة 219، وقد أثار هذا الحذف جدلا في لجنة الـ50، ففي الوقت الذي أعربت فيه (حركة أقباط بلا قيود) عن ارتياحها لحذف هذه المادة واعتبرت ذلك إنجازا، رفض كل من (الدعوة السلفية وحزب النور) حذف هذه المادة، مؤكدين أن حذفها يعني الحشد بالتصويت بـ(لا) عند الاستفتاء على الدستور المعدل. واعتبر أستاذ الفقه المقارن بجامعة الأزهر (سعد الدين الهلالي) أن بقاء المادة 219 مفاده أن ولاية الفقيه أعلى من ولاية القضاء. أما بعض القوى السياسية فقد أعلنت موافقتها على الحذف بحجة أن المادة 2 من الدستور كفيلة بالحفاظ على الشريعة الإسلامية. لمزيد التفصيل حول الموضوع، انظر: المفكرة القانونية، جدول بأبرز تعديلات الدستور المصري كما أقرتها لجنة العشرة وبأبرز الاعتراضات عليها.

<http://www.legal-agenda.com/article>

أما في تونس بعد ثورة 14 يناير 2011 (وحتى تاريخ كتابة النسخة الثالثة لمسودة الدستور) فإن علاقة الدين بالدولة لم تعالج بشكل كافٍ، إذ جاء في المادة 1 من المسودة الثالثة "تونس دولة حرة، مستقلة، ذات سيادة، الإسلام دينها، والعربية لغتها، والجمهورية نظامها. أما المادة 5 فنصت: "الدولة راعية للدين، كافلة لحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، حامية للمقدسات، ضامنة لحياد دور العبادة عن التوظيف الحزبي".

(1) وهو ما دفع بالمشروع الليبي إلى إصدار تشريع يحرم التعامل بالربا بعد ثورة 17 فبراير 2011م، وهو القانون رقم (1) لسنة 2013م في شأن منع المعاملات الربوية الصادر عن المؤتمر الوطني العام بتاريخ 6 يناير 2013م.

الخاتمة

نخلص مما تقدم إلى إقامة موازنة بين نقاط القوة والضعف لدستور 1951م وفق المعطيات الراهنة للمعايير الدولية للديمقراطية، ويمكن القول: إن دستور 1951م يجنح نحو التوسع في صلاحيات السلطة التنفيذية مقابل إضعاف السلطة القضائية، وإتاحة المجال للسلطة التشريعية لتقييد الحقوق والحريات. ومن ثم فإن خيار العمل بدستور 1951م أو بأجزاء منه قد لا يكون خطوة في الاتجاه الصحيح.

ففضلا عن أن استعادة النظام الملكي للصلاحيات المنصوص عليها في الدستور لا يبدو متوافقا مع المعايير الدولية الحديثة للديمقراطية، فإن المطالبة بالحفاظ على بقية الدستور مع تغيير نظام الحكم إلى النظام الجمهوري الرئاسي (باستبدال كلمة الملك بالرئيس) لا تتوافق أيضا مع معايير الديمقراطية، لأن الإشكالية لا تتمثل في النظام الملكي بقدر ما تتمثل في العيب المتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات وعدم التوازن بينها في دستور 1951م، وهو عيب لا يمكن تداركه باستبدال الملك بالرئيس، والأكثر من ذلك فإن دستور 1951م يترك المجال مفتوحا للتعدي على بعض الحقوق والحريات بموجب قوانين عادية، لذلك فإن الحل الأمثل يتمثل أولا في اتخاذ دستور 1951م نقطة بداية تسترشد بها لجنة الـ 60 عند كتابة مسودة الدستور الجديد، وثانيا اعتباره وثيقة تمثل إرثا ثقافيا لليبيين بعد إقرار الدستور الجديد.

المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: الأوراق البحثية

- الورقة البحثية: "التفاوض حول المبادئ الأساسية قبل وضع الدستور، تجارب مقارنة ودروس مستفادة"، نوفمبر 2012م، IDEA، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. Canada، منشورة بدعم من وزارة الشؤون الخارجية والتجارة الدولية الكندية.
- الورقة البحثية رقم 21 للمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "تقييم دستور ليبيا لعام 1951م وفقاً للمعايير الدولية"، يوليو 2012م.
www.democracy-reporting.org
- المذكرة الإعلامية رقم 20 للمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "الدروس المستفادة من تجارب سن الدساتير: العمليات القائمة على مشاركة شعبية واسعة، نوفمبر 2011م.
www.democracy-reporting.org
- الورقة البحثية: تعزيز القانون الدولي لدعم الحكم الديمقراطي والانتخابات النزيهة، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، مركز كارتر.
www.democracy-reporting.org
- الورقة البحثية: الإجماع الدولي، العناصر الأساسية للديمقراطية، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، الفقرة 1 المعنونة "فصل السلطات وتوازن القوى".
www.democracy-reporting.org
- الورقة البحثية: منع الديكتاتوريات، الضمانات الدستورية ضد إعادة إنتاج السلطوية، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، الفقرة 8 المعنونة "الرقابة البرلمانية على الميزانية":
www.democracy-reporting.org

- المفكرة القانونية: جدول بأبرز تعديلات الدستور المصري كما أقرتها لجنة العشرة وبأبرز الاعتراضات عليها.

<http://www.legal-agenda.com/article>

ثالثاً: الوثائق

- دستور ليبيا لعام 1951م.
- القانون الإتحادي رقم 1 لسنة 1963م.
- القانون المدني الليبي لسنة 1953م.
- القانون رقم (1) لسنة 2013م في شأن منع المعاملات الربوية الصادر عن المؤتمر الوطني العام بتاريخ 6 يناير 2013م.
- الدستور المصري 2012م (النسخة الأولى قبل تعطيل العمل به).
- النسخة الثالثة لمسودة الدستور التونسي بتاريخ ديسمبر 2012م.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948م.
- العهد الدولي الأول للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966م.
- العهد الدولي الثاني للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966م.
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم A/RES/59/201 بتحديد العناصر الأساسية للديمقراطية، ديسمبر 2003م، منشور على الرابط الالكتروني التالي:
<http://www.undemocracy.com/A-RES-59-2005>