



كَلِيَّةُ الْقَانُونِ
جَامِعَةُ مِصْرَاتَةَ

مجلة البحوث القانونية

مجلة علمية محكمة تصدر عن كلية القانون - جامعة مصراتة

عدد خاص \ أكتوبر 2023 م



كَلِيَّةُ الْقَانُونِ
جَامِعَةُ مِصْرَاتَةَ

JOURNAL OF LEGAL RESEARCH

Peer-reviewed Journal Issued by the Faculty of Law

- Misurata University -

SPECIAL ISSUE \OCTOPER

2023



كَلِيَّةُ الْقَانُونِ
جَامِعَةُ مَضْرَاتة

المؤتمر السنوي لكلية القانون
سيادة القانون في ليبيا
(التحديات والحلول)



مؤتمر سيادة القانون في ليبيا

(التحديات والحلول)

سبتمبر 2023م

**تقرير وصفي عن المؤتمر السنوي لكلية القانون جامعة مصراتة سيادة
القانون في ليبيا (التحديات والحلول)
9- 10 ديسمبر 2023م فندق التاج-مصراتة**

1. فكرة المؤتمر

في أواخر يناير من العام 2023م بادر عضو هيئة التدريس بقسم القانون العام بكلية القانون - جامعة مصراتة السيد: موسى القنيدي باقتراح أولي على عمادة الكلية فكرة إقامة مؤتمر علمي عن سيادة القانون في ليبيا، والتي طلبت مباشرة ضرورة تقديم مسودة مقترح مكتوب تلخص معالم الفكرة. وبعد أسبوع واحد ثم عرض المقترح على مجلس إدارة الكلية الذي أبدى موافقته وتأييده التام لها. لاحقا جرى الحديث عن الجهات التي من الممكن أن تدعم وتقوم بتمويل الحدث ماديا. فقام السيد موسى القنيدي بالتواصل مع إدارة برنامج شارب (الجهود المشتركة لدعم سيادة القانون في ليبيا) الممول من قبل الاتحاد الأوروبي، والتي أبدت موافقتها بالمساهمة في رعاية الحدث جزئيا. ومن ثم عرض عضو هيئة التدريس بقسم الشريعة الإسلامية بكلية القانون - جامعة مصراتة السيد عبدالله حديد فكرة المؤتمر على مركز المعلومات والدراسات الاستراتيجية بالمنطقة العسكرية الوسطى (الجيش الليبي)، الذي دعم وشجع عليها، معلنا استعداده تحمل نصف التكاليف أو المصاريف المالية. ومن هنا بادر السيد عميد الكلية بإصدار القرارين رقم (08) و (09) لسنة 2023م الخاص بتشكيل اللجنتين التحضيرية والعلمية لمؤتمر سيادة القانون في ليبيا (التحديات والحلول).

2. توطئة المؤتمر

بسبب حالة الانقسام والتشظي التي تعصف بأي بلد يمر بفترة صراع مسلح (ليبيا مثلا)، يضطرب الأمن وينعدم الاستقرار، وهو ما يؤثر بشكل كبير على الجهود الهادفة التي ترمي لإعادة بناء المؤسسات، في ظل حالة من الاستقطاب الحاد. كما أن انتشار السلاح خارج سيطرة مؤسسات الدولة الرسمية يسهم في ارتفاع معدلات الجريمة، فتعم الفوضى، وتسود ظاهرة الإفلات من العقاب بالتوازي لذلك، ويكون الاحتكام لقانون القوة هو السائد بدلا عن قوة القانون وسيادته. فترتكب الانتهاكات على نطاق واسع لحقوق الإنسان، وتتهار معها آمال المواطنين بدولة المؤسسات والقانون.

يزداد الوضع صعوبة و تعقيدا عندما تكون بنية عقلية مواطنو البلد غير قائمة على مبدأ المواطنة، وسياسيها أقرب للخارج من الداخل، ولا هم لهم سوى مقدار ما يجنونه من مال أو ما يحققونه من مكاسب سياسية، فيكون نصيب المؤسسات السيادية - خاصة الأمنية منها- الانهيار والتلاشي، وتضعف الثقة بها.

ليبيا إحدى البلدان التي عاشت نزاعات مسلحة مختلفة، وحروب مزقت وحدة البلد، وفرقت مواطنوه، وفتحت البلد أمام الأجنبي للعبث بأمنه واستقراره وخيراته. ولعل المؤكد أن إعداد أطر سيادة القانون، والأطر المؤسسية الأخرى للحكم الديمقراطي في هيتها الكاملة، يتطلب وقتا من الزمن، ويحتاج لتضافر عدة جهود والعمل في مسارات مختلفة، ليسود القانون، ويحتكم له وحده كأداة للحكم وركيزة في طريق بناء الدولة. إن تحقيق تلك الغاية يتطلب فهما حقيقيا وواقعا لخلفيات انعدام سيادة القانون في ليبيا رغم كثرة التشريعات وتنوع البرامج والمشاريع وتعدد أجهزة إنفاذ القانون. ومن ذلك كله جاءت فكرة إقامة هذا الحدث العلمي بتنظيم كلية القانون - جامعة مصراتة.

3. أهداف المؤتمر

جرى تخطيط فكرة المؤتمر ومحاوره من أجل أن تسهم في تحقيق الآتي: 1. التشخيص الموضوعي لمشكلة انعدام سيادة القانون في ليبيا. 2. اقتراح الحلول المناسبة لترسيخ مبدأ سيادة القانون في ليبيا. 3. فهم طبيعة العلاقة بين أجهزة إنفاذ القانون الرسمية وسيادة القانون، وتحديد دور كل منها. 4. إبراز دور المؤسسات الحكومية وغير الحكومية في ضمان وتعزيز سيادة القانون. 5. تحديد أوجه التداخل والتباعد بين الأزمة السياسية وسيادة القانون.

4. محاور المؤتمر

اعتمدت اللجنتين التحضيرية والعلمية في صياغة محاور المؤتمر على مقاربة تتلخص في مناقشة وطرح أكبر عدد من القضايا التي يثيرها موضوع سيادة القانون في ليبيا. ولهذا فقد قسمت لأربع محاور هي: 1. المحور القانوني ويتضمن وجود الدستور أساس وضامن لسيادة القانون - الرقابة القضائية ضمان لسيادة القانون - دور صياغة التشريع في التطبيق السليم للقانون - أثر تنفيذ الأحكام القضائية في تعزيز سيادة القانون - أثر بطء العدالة على سيادة القانون - أثر التوسع في الحصانات على أعمال سيادة القانون. 2. المحور السياسي ويشمل أثر التدخلات الخارجية على سيادة القانون - أثر الانقسام السياسي على سيادة القانون - أزمة الشرعية وسيادة القانون - سيادة القانون والتداول السلمي للسلطة - ارتباط سيادة القانون بحقوق الإنسان والحريات العامة. 3. المحور العسكري والأمني ويناقش المؤسسة العسكرية والأمنية بين إنفاذ القانون واحترام حقوق الإنسان - أثر تعدد الأجهزة الأمنية وتداخل اختصاصاتها على سيادة القانون - حدود العلاقة بين النيابة العامة والادعاء العام العسكري وأثرها على سيادة القانون - علاقة التشريعات العسكرية بإرساء مبدأ سيادة القانون. 4. المحور المؤسسي ويعالج دور المؤسسات الحقوقية الحكومية في إنفاذ القانون واحترامه - مؤسسات المجتمع المدني وعلاقتها بسيادة القانون - المؤسسات التعليمية ودورها في نشر الوعي بثقافة سيادة القانون - المؤسسات الاجتماعية ودورها في تعزيز سيادة القانون.

5. تواريخ زمنية للمؤتمر

تم الإعلان عن المؤتمر في الخامس عشر من مايو 2023م، وتم تحديد الثامن عشر من يونيو 2023م كآخر موعد لاستلام الملخصات العلمية، في حين كان تاريخ الثلاثون من يونيو 2023م موعداً للإعلان عن الملخصات المقبول منها. يلي ذلك تاريخ الخامس عشر من أغسطس 2023م كآخر موعد لاستلام الأوراق البحثية في شكلها النهائي، وتاريخ الثلاثون من نفس الشهر موعد الإعلان عن قائمة البحوث المقبولة للمشاركة بها بالمؤتمر. أما تاريخ انعقاد المؤتمر كان بيومي التاسع والعاشر من ديسمبر 2023م.

6. ملخص تعريفي عن الراعي الأول (برنامج شارب)

يسعى برنامج شارب (SHARP) إلى العمل المشترك من أجل تقدّم سيادة القانون في ليبيا، وهو برنامج ممول من قبل الاتحاد الأوروبي يهدف إلى دعم التنمية في ليبيا من خلال تحسين قدرة كل من: "المؤسسات العامة، والحكومة المركزية، والسلطات الرسمية المحلية، ومنظمات المجتمع المدني، ومجموعات المواطنين" على الاستجابة لاحتياجات الليبيين في مجال سيادة القانون. كما يهدف البرنامج إلى تسهيل الحوار وعقد جلسات نقاش شاملة في مجالات: الحكم الرشيد، وسيادة القانون التي تعود بالنفع المباشر على المواطنين الليبيين، ويدعم البرنامج عملية تطوير وتنفيذ مبادرات مجدية لهذا الغرض، ومن ثمّ يشجع برنامج (SHARP) الليبيين من خلال إدماج أفكارهم وجعلها أولوية في صميم أنشطته، وقد قام فريق البرنامج منذ إنطلاقه بتحفيز الليبيين على المشاركة في العديد من الجلسات الحوارية التي نفذها، والتي وصل عددها إلى أكثر من 200 جلسة حوارية. ونظراً لأهمية المؤتمرات العلمية في خلق الجو المناسب، وتأمين اللقاءات الأكاديمية والبحثية التي تجمع نشطاء المجتمع العلمي؛ لعرض ومناقشة أفضل ما توصلوا إليه، وتقديمه لمصلحة المجتمع، فقد رأينا في برنامج (SHARP) أن جهود كلية القانون بجامعة مصراتة لتنظيم مؤتمر علمي حول سيادة القانون هو فرصة لتبادل الخبرات بمشاركة المجتمع المدني في هذا المؤتمر، وتقديم الدعم اللازم لإنجاحه.

7. ملخص تعريفي عن الراعي الثاني (مركز المعلومات والدراسات الاستراتيجية)

تأسس مركز المعلومات والدراسات الاستراتيجية بقرار من أمر المنطقة العسكرية الوسطى ليكون وحدة من وحداتها، وفق رؤية وطنية أساسها النهوض بالأنشطة البحثية والتدريبية والمعلوماتية لتكون لبنة العمل المؤسساتي، وخصوصاً مؤسسة الدفاع والأمن، ومنطلقاً لتحقيق غايات الأمن القومي بأبعاده المختلفة، وصولاً لتحقيق التنمية والاستقرار وبناء دولة الحق والقانون. ويهدف المركز إلى تكوين السياقات العلمية، وبناء أواصر التكامل بين مؤسسة الجيش والمؤسسات الرسمية والأهلية، والإسهام في وضع استراتيجيات وطنية تدعم تطلعات المواطنين في الدولة المدنية. وفي سبيل تحقيق أهدافه استخدم المركز آليات متنوعة،

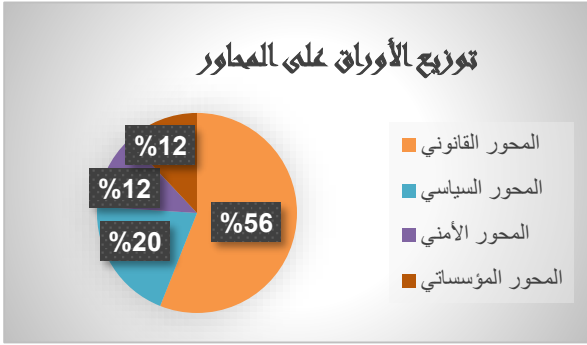
تجمع بين الأنشطة العلمية والمبادرات العملية من جمع المعلومات وتحليلها، واستشراف الحالة الوطنية والإقليمية، وإعداد الدراسات والبحوث والتقارير الدورية، والعمل التوعوي بالقضايا الوطنية بالشراكة مع المؤسسة العسكرية والمدنية، والتنسيق في جلسات حوارية محليا ووطنيا، والانفتاح على مراكز الدراسات داخل الوطن وخارجه، وقد تنوعت أعمال المركز العلمية بين تقارير، ودراسات، ومقترحات، وتقدير موقف، وهو اليوم بمشاركته في رعاية مؤتمر سيادة القانون في ليبيا يؤكد اهتمامه بكل ما يساعد في بناء دولة الحق والقانون، التي تضمن الحقوق، وتكفل الحريات، ولا شك أن سيادة القانون ركيزة مهمة، وأساس متين في مؤسسة القطاعات المختلفة في الدولة، كما أنه مبدأ مهم في تحقيق العدالة والحكم الرشيد.

8. ملخص عمل اللجنة التحضيرية للمؤتمر

في مايو من العام 2023م أصدر عميد كلية القانون جامعة مصراتة في الثاني من مايو 2023م القرار رقم (08) لسنة 2023م والذي بموجبه شكل اللجنة التحضيرية للمؤتمر والتي تكونت من: موسى القنيدي رئيسا، وعضوية السادة: عبدالله حديد - عبدالحكيم ارويحة - أحمد المغربي - أسماء ملودة - مصطفى حمودة - التهامي الغول. وعهدت المادة 2 من القرار للجنة التحضيرية اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لاستضافة مؤتمر سيادة القانون في ليبيا والقيام بكل ما من شأنه لضمان نجاح الحدث. اجتمعت اللجنة التحضيرية عدد 6 اجتماعات دورية رسمية كانت تواريخها وبنودها وفقا للتفصيل التالي: الاجتماع الأول كان يوم الأحد بتاريخ 2023.06.04م، وبنوده كل من: 1. تحديد المتطلبات الفنية واللوجستية لنجاح الحدث. 2. مراسلة الجهات ذات العلاقة بمضمون ومحاور المؤتمر. 3. الدعاية والإعلان. 4. الأنشطة المصاحبة للمؤتمر. الاجتماع الثاني كان يوم الاثنين بتاريخ 2023.07.03م وبنوده الآتي: 1. عناوين وعدد الأوراق المستكثبة 2. الملصقات والدعوات 3. مكان انعقاد المؤتمر 4. قائمة بالجهات المستهدفة دعوتها 5. الأنشطة المصاحبة للمؤتمر ومتابعة عمل الفيديو الترويجي للحدث. الاجتماع الثالث كان يوم السبت بتاريخ 2023.08.05م وبنوده كل من: 1. متابعة أعمال اللجنة العلمية 2. متابعة تحضيرات الفريق الإعلامي 3. تحديد الأنشطة المصاحبة ومناقشتها 4. التواصل مع الشركاء ورعاية الحدث. الاجتماع الرابع كان يوم الخميس بتاريخ 2023.08.17م وبنوده الآتي: 1. متابعة تحضيرات اللجنة العلمية 2. وضع تصور مبدئي لأجندة المؤتمر 3. الاتفاق النهائي على الأنشطة المصاحبة للمؤتمر. الاجتماع الخامس كان يوم الثلاثاء بتاريخ 2023.08.29م وبنوده كل من: 1. تحديث بعمل اللجنة العلمية 2. مناقشة شكل الجلسات واقتراح الميسرين 3. مناقشة بنود لجنة الصياغة. والاجتماع السادس كان يوم الخميس بتاريخ 2023.08.31م، وبنوده كل من: 1. الترتيب النهائي للبحوث المقبولة 2. تصور نهائي للجلسات العلمية 3. حسم الأنشطة المصاحبة 4. توزيع المهام.

9. ملخص عمل اللجنة العلمية للمؤتمر

في السادس من مايو من العام 2023م أصدر عميد كلية القانون جامعة مصراتة القرار رقم (08) لسنة 2023م والذي بموجبه شكل اللجنة العلمية للمؤتمر والتي تكونت من: محمد سليمان رئيساً، وعضوية السادة: عبدالله حديد - محمد الكبتي - علي شكورفو - عبدالوهاب الحار - خديجة قدح. باشرت اللجنة العلمية اجتماعاتها الدورية من أجل تنظيم العمل وتجويده وضبطه، فعقدت ستة اجتماعات، كان أولها يوم الأحد، الموافق: 14 / مايو / 2023م، وآخرها يوم الثلاثاء، الموافق: 29 / أغسطس / 2023، وكانت مهام اللجنة العلمية منحصرة في: تحديد المحاور العلمية للمؤتمر - وضع ضوابط المشاركة، وأسس التقييم - مراسلة أساتذة أكفاء من ذوي الخبرة واستكثابهم في مواضيع محددة - استقبال الملخصات العلمية



للمشاركين، وتقييمها - التواصل مع الباحثين وإعلان قائمة الملخصات المقبولة - استقبال البحوث المنجزة وفق المعايير المحددة، وإحالتها للمحكمين - إعلان القائمة النهائية للبحوث المقبولة بعد التحكيم - نشر عناوين البحوث النهائية المستكثبة والمحكمة. لقد بلغت عدد الملخصات التي تم استلامها عبر بريد المؤتمر

(53)، وما وصل منها كاملاً بانتهاء يوم الخامس عشر من اغسطس 2023م كان (35) بحثاً، وما قبل منها كان (16) بحثاً فقط، ما نسبته دون 46%. أما البحوث المستكثبة في مواضيع محددة كانت (10) أبحاث أو مداخلات فقط.

10. انعقاد المؤتمر يومي السبت والأحد 09 - 10 سبتمبر - 2023

وقد انعقدت جلسات المؤتمر في اليومين المحددين 09 - 10 سبتمبر وفق جدول زمني محدد، حيث تم عرض (25) بحثاً، كان (11) بحثاً في اليوم الأول، و(14) في اليوم الثاني. وقد تم توزيع الورقات العلمية على الجلسات بحيث تمثل انسجاماً فيما بينها، فكانت الجلسة الافتتاحية للجلسات العلمية بمثابة تمهيد لما سيتلوها من ورقات، فتناولت الجانب التأسيسي لسيادة القانون، من خلال أهم قيمه وهي «المساواة» وأهم لوازمه، ودور دور القضاء والمؤسسة الأمنية والعسكرية في ضمان سيادة القانون. وقد أطلق العنان بعدها لورقات علمية تأصيلية وواقعية، عالجت الواقع الليبي بشكل مباشر، سواء من حيث مؤسسات الدولة

المدنية، أو العسكرية، أو المؤسسة التشريعية، كما تحدثت عن التدخلات الأجنبية وأثرها على سيادة القانون في ليبيا. أما اليوم الثاني فقد شهد أوراقا علمية شملت تقييم أدوات تطبيق القانون وتحقيق سيادته في ليبيا، سواء على مستوى التشريع (الدستور والقوانين) أو على مستوى مؤسسة القضاء، أو في المؤسسات الإدارية، كما لا يخلو من استحضار التجربة الليبية الدستورية في فترات زمنية مختلفة، كما تم مناقشة الانقسام السياسي وأثره على تحقيق سيادة القانون في ليبيا.

11. ملخص تفصيلي عن حوارية يوم الجمعة 08-09-2023م

على هامش مؤتمر سيادة القانون، وضمن أجندة المناشط المرتب لها من جانب اللجنة التحضيرية للمؤتمر، أقيمت مساء الجمعة الموافق 2023/09/08م حوارية بعنوان (أهم القضايا القانونية المؤثرة في الشأن العام) لمدة ساعتين. وقد سير الجلسة السيد وسام الصغير أستاذ القانون الجنائي بالكلية، باستضافة متحدثين رئيسيين: أ.د. الكوني اعبودة متحدثا عن قانون نظام القضاء وتعديلاته. و أ.د. الهادي بوحمره متحدثا عن مسودة الدستور ومدى ملائمتها لمعطيات الوضع الراهن .

وقد شهدت الحوارية حضور عدد من الأكاديميين والمحامين وأعضاء الهيئات القضائية وممثلين عن المجلس البلدي ومجلس الأعيان بالمدينة، فضلا عن عدد من الباحث المشاركين في المؤتمر. وبعد الافتتاح أعطيت المساحة للأستاذ الدكتور الكوني اعبودة ليؤكد في مفتح كلامه على أن المشرع في تنظيمه لشؤون السلطة القضائية مقيد بما يرد في الوثائق الدستورية من جهة، وما تضمنته الوثائق الدولية المصادق عليها من جانب دولة ليبيا من جهة أخرى، معرجاً على تعديلات المشرع التي طالت قانون نظام القضاء بعد العام 2011م، بما فيها التعديل الذي أعاد تشكيل المجلس الأعلى للقضاء، والتعديل الذي سمح لرجال القضاء بالطعن في قرارات المجلس، واستحداث أسلوب الانتخاب كطريق لاختيار أعضاء المجلس. وانتهى إلى مناقشة التعديل الأخير الذي أوصى المحكمة العليا من رئاسة المجلس الأعلى للقضاء، وأشار إلى أن السلطات الانتقالية تقوم بتدخلات تشريعية جوهرية كان ينبغي أن تترك للدستور المنتظر، مشيراً إلى أن ظلال السياسة بدت واضحة على التعديلات الأخيرة المتعلقة باستحداث محكمة دستورية، والتغيير في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء منتقدا هذه التعديلات.

انتقلت الكلمة بعد ذلك إلى الأستاذ الدكتور الهادي بوحمره الذي افتتح مداخلته بالحديث عن خصوصية المسار الدستوري الليبي، وتفرده بالاعتماد على الإرادة الشعبية ابتداء وانتهاء، منتقدا تعنت السلطات القائمة بعدم إحالة مسودة الدستور إلى الاستفتاء. ثم شرع في التطرق إلى الركائز والموازنات التي

صمم بناءً عليها مشروع الدستور ، أولها موازنة السكاني بالجغرافي في تكوين السلطة التشريعية من غرفتين (مجلس النواب- مجلس الشيوخ) ومراعاة هذه الموازنة في انتخاب الرئيس. الموازنة الثانية تتعلق بالأقليات الثقافية واللغوية حيث روعيت المعايير الدولية، وروعت كذلك في مسمى الدولة (الجمهورية الليبية) والهوية الثقافية بحيث تشمل العرب والأمازيغ والتبو، كما تم دسترة لغات مختلف الأقليات، فيما تركزت الموازنة الثالثة على مصدرية الشريعة الإسلامية للتشريعات وسمو المواثيق الدولية، وانتهى إلى موازنة رابعة تتعلق بالثروات الطبيعية واستحداث هيئة للتنمية المستدامة، بحيث تلزم الدولة بإنشاء مشاريع مستدامة في مناطق الإنتاج. وختم الأستاذ بوحمرمة مداخلته بتعداد معوقات الاستفتاء على الدستور من وجهة نظره وقد كانت على النحو التالي : الأول / شروط انتخاب الرئيس وهو سبب مركزي في عرقلة الاستفتاء، حيث حظر المشروع الترشح على : (العسكريين ، مزدوجي الجنسية، المحكوم عليهم). الثاني / وقف الجنسية المكتسبة لمدة عشر سنوات، ووجوب مراجعة قرارات الجنسية التي تمت منذ عام 2011م. الثالث / ما يتعلق بالثروات الطبيعية، حيث نصت المسودة على أن أي تعاقد بشأن الثروات الطبيعية يجب أن يعرض على مجلس النواب، ويقر من مجلس الشيوخ. تلى ذلك جلسة نقاش موسعة شارك فيها الحضور بإثارة بعض القضايا ذات الصلة بحديث السادة المتحدثين وسط أجواء إيجابية جدا.

12. الأنشطة المصاحبة للحدث

حرصا من اللجنة التحضيرية للمؤتمر على كسر الجمود وإراحة المشاركين عقب انتهاء اليوم الأول، تم الاتفاق على أن يكون هناك عرض مسرحي خاص يناقش قضايا الفساد الذي ينخرر جل القطاعات الحكومية في دولة ليبيا، بما يساعد في ربط وتجسيد موضوع المؤتمر (سيادة القانون). وعليه فقد انتقل المشاركون والضيوف لقاعة المسرح الوطني بوسط مدينة مصراتة عند الساعة السادسة مساء من يوم السبت الموافق 2023.09.09م، واستمر العرض قرابة ساعة وعشر دقائق شاملا لسبع مشاهد مختلفة لمواضيع ذات صلة بعنوان المؤتمر. وكان مقررا في ذات اليوم أن تكون هناك زيارة ميدانية لبعض المعالم التاريخية داخل ووسط مدينة مصراتة، بما في ذلك عشاء مفتوح بالحديقة المركزية، إلا أن الظروف الجوية الممطرة أعاقت وعطلت الأمر كليا.

13. التحديات وكيفية تعاطي اللجنة التحضيرية معها

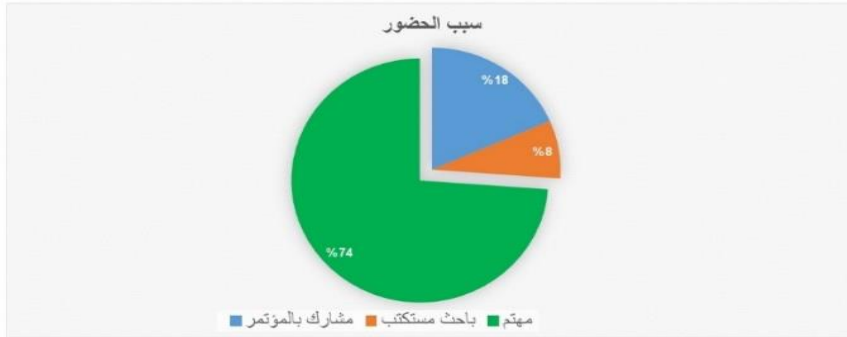
التحديات	آلية التغلب عليها
الميزانية التقديرية أقل من الفعلية	تمت التغطية المالية والنقل من بند لآخر ، وتخلي أعضاء اللجنة التحضيرية والعلمية عن مكافآتهم
رغبة رعاة الحدث لتغطية نفس المصروفات	تم التواصل مع الراعي الثاني بالخصوص، وتفهم متطلبات الراعي الأول، وجرى الاتفاق على أن يتولى تغطية ما لم يغطي مالياً.
صعوبة التواصل مع المشاركين بخصوص بعض المتطلبات	نتيجة لعدم تفقد المشاركين بريدهم الإلكتروني بشكل مستمر، وعدم التفاعل الفوري مع تطبيق الواتسب، وحتى الرد على أرقام هواتفهم، ظلت اللجنة التحضيرية والإعلامية تعمل على كتيب الحدث، وبعض المطلوبات حتى يومين فقط قبل الحدث، وهو ما جعل أعضاء اللجنة التحضيرية تحت الضغط النفسي المباشر.
عدد الأوراق وطول جلسات المؤتمر	تم مد فترة المؤتمر من يوم ونصف إلى يومين كاملين، وتم التنبيه على مسيري الجلسات ضرورة التحكم بالزمن والسيطرة عليه وتقييد الأسئلة والتعليقات في صلب الموضوع.
التغطية المالية النقدية	نتيجة للتأخر في إتمام الترتيبات المالية، عملت اللجنة على إنجاز بعض المطلوبات وإتمام أعمال الحجز بشكل شخصي.
فاعلية المقيمين بالرد السريع	لغياب المقابل المادي واجهت اللجنة العلمية صعوبة بالغة في التسريع من وتيرة الرد للمقيمين ذوي الكفاءة، خاصة في ظل محدوديتهم، في الوقت الذي تم الحرص فيه بشكل كلي على جودة ما يعرض بالمؤتمر. ومع ذلك، ولقناعة من تم الاستعانة بهم للتقييم بالحدث تعاطوا بشكل إيجابي لحد ما.
رغبة الحضور الكبيرة	تواصلت عديد الشخصيات الأكاديمية مع لجان المؤتمر وأبدت إعجابها بمضمون الحدث ورغبتها بالحضور والمشاركة بالجلسات، إلا أن محدودية الميزانية عرقل جهود اللجنة التحضيرية في توفير السكن المناسب، وبالتالي عمدت على الانتقاء والمفاضلة بين من تؤمن لهم السكن ليتمكنوا من حضور اليومين، ومن يتم دعوتهم لحضور فاعليات اليوم الأول فقط.
الأحوال الجوية	عرقلت الأجواء الماطرة والعاصفة (دانيل) وصول بعض المستهدفين والمشاركين بالمؤتمر، وهو ما ترتب عليه تغيير

التحديات	آلية التغلب عليها
محدودية الأماكن المناسبة للحدث	في الترتيبات التي قامت بها اللجنة التحضيرية، وعملت على معالجة ما حصل بالصورة المثلى.
تأخرت اللجنة التحضيرية والعلمية في اتخاذ القرار المناسب بشأن مكان انعقاد الحدث بسبب عدم توفرها بصورة تتماشى والمعايير التي اقترحت، وكانت الفكرة بأن تنتظم الجلسات داخل الحرم الجامعي لكلية القانون، لكن ضعف التجهيز اللوجستي والفني كان وراء حسم الأمر واتخاذ القرار بأن يكون فندق التاج هو مكان انتظام جلسات المؤتمر.	

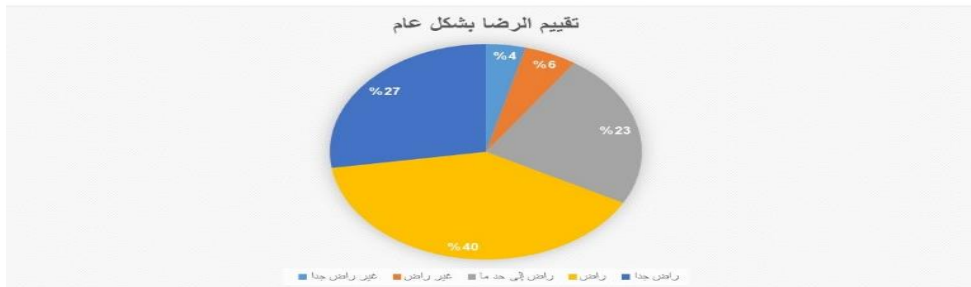
14. نتائج الاستبيان

عملت اللجنة العلمية على صياغة استبيان تقييمي من اثني عشرة سؤالاً (12)، لمعرفة رأي المشاركين والحضور في فاعليات المؤتمر، وجاءت نتائج الاستبيان وفقاً للتفصيل التالي:

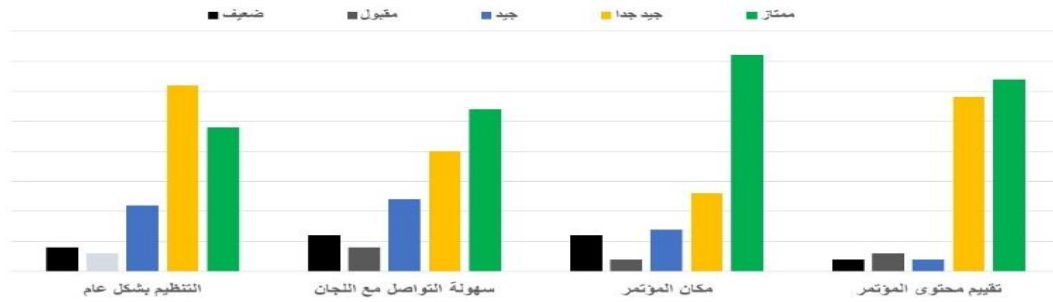
سبب حضور المؤتمر



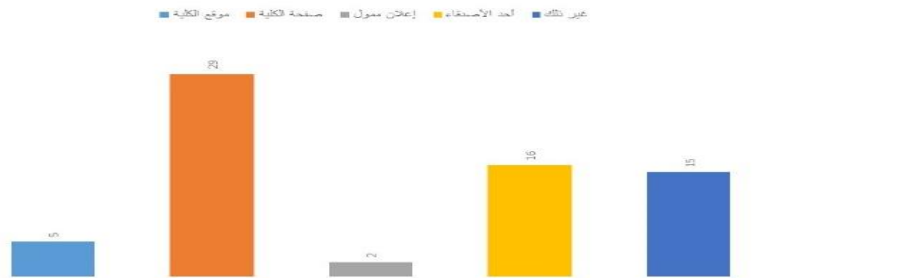
ما مدى رضاكم بشكل عام عن المؤتمر



ما مدى تقييمكم للتنظيم العام للمؤتمر



كيف علمتم بالمؤتمر العلمي



15. التوصيات

من خلال تتبع جلسات المؤتمر والنقاشات التي تمت على مدار يومين كاملين، فإن أهم التوصيات لخصها بيان المؤتمر التالي:

البيان الختامي للمؤتمر:

في ختام أعمال المؤتمر العلمي السنوي "سيادة القانون في ليبيا - التحديات والحلول"، الذي نظّمته كلية القانون بجامعة مصراتة خلال يومي 24-25 من شهر صفر 1445 هـ، الموافق للـ 9-10 سبتمبر لعام 2023م، والذي انعقد في زمن تعيش فيه بلادنا وقتاً عصيباً يسود فيه مبدأ القوة لا مبدأ سيادة القانون، مما صنع أزمة قانونية معاشة وجب التصدي لها. وإيماناً منا بأن السلطة في دولة المؤسسات والقانون تقوم

على سيادة القانون، وترتبط به، وهو ما يشكل في نظرنا تمكينا للسلطة، لا قيداً عليها؛ لأنها تحقق ثقة الناس فيها، وتدعوهم إلى الشعور بالأمن، الذي لا تجد السلطة في أي مجتمع مبرراً لوجودها إلا بتحقيقه. وحيث إن سيادة القانون تنبعث من الحقوق الفردية، وتضمن حماية متساوية للجميع، وتحقق سلاماً دائماً في ربوع بلادنا الحبيبة، فإننا ومن خلال الأوراق العلمية التي تم عرضها في هذا المؤتمر، وكذلك المناقشات التي دارت في شأنها، من أجل إيجاد دور إيجابي في تعزيز سيادة القانون وإنفاذه، فإننا نوصي بما يأتي: إنجاز الاستحقاق الدستوري، وحل عقبات مساره من أجل تحقيق أولويات سيادة القانون، وإيجاد وثيقة حاكمة توضع وفقاً لها كافة القوانين.

تهيئة المنظومة التشريعية، وصلها، وجعل كل ما يصدر عنها معبراً عن القيم الدينية، والأخلاقية للمجتمع الليبي، وإزالة التعارض بين القواعد القانونية، وسد الفجوات بينها وبين واقع تطبيقها. حث المشرع الليبي على الاضطلاع بمهامه في إصدار التشريعات اللازمة لتنظيم مؤسسات المجتمع المدني، والتقييد بالمعايير المتعارف عليها بالخصوص.

العمل على إصلاح المنظومة القضائية وفقاً للمبادئ المستقرة والمتعارف عليها عربياً ودولياً، وأن يضع القضاة مبدأ سيادة القانون نصب أعينهم، وأن يحموه، ويضعوه موضع التنفيذ، وأن يحافظوا على استقلاله، ويقاوموا أي مساس بهذا الاستقلال.

إن خضوع مؤسسات الدولة للقانون، وإعطاء الحق للقضاء في مراقبتها، يعد من صميم دولة القانون، فيجب أن تكون هناك رقابة قضائية فعالة على هذه الأعمال حداً من مظاهر الفساد.

مأسسة الأمن والدفاع بحيث يكونا معززين لسيادة القانون، والحفاظ على الحقوق، وصيانة ممتلكات الوطن والمواطن، والتأكيد على التعاون بين هذه المؤسسات والمؤسسات المدنية، فكلاهما مكمل للآخر.

الحد من الحصانات التي لا تستقيم مع مبدأ المساواة أمام القانون؛ لما فيها من توسيع لنطاق الأفعال التي لا تخضع لرقابة القضاء، وتشكل خرقاً لمبدأ سيادة القانون.

تكثيف الجهود لكافة المؤسسات التعليمية والاجتماعية، والتنظيمات المهنية، ومؤسسات المجتمع المدني لنشر ثقافة سيادة القانون، وذلك من خلال كافة الوسائل المتاحة؛ لزيادة الوعي بهذا المبدأ.

ضبط ممارسات بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا بما يتناسب مع مهامها، دون المساس بهوية وقيم المجتمع الليبي وسيادته، ودون التدخل في شؤونه الداخلية.

رقمنة العمل الحكومي والقضائي بما يضمن المساواة أمام القانون، وتحقيق الشفافية، ومحاربة الفساد برقمنة الحصول على الخدمات الحكومية المختلفة، وكذلك إتاحة رفع الدعاوى القضائية، ومتابعة سيرها رقميا. على كليات القانون أن تلعب دورا بارزا في نشر الوعي الأكاديمي والاجتماعي بأهمية سيادة القانون، من خلال تدريس "حكم القانون" ضمن البرامج الأكاديمية بها، والحرص على التعليم القانوني الإكلينيكي القائم على تعزيز حكم القانون، بالمشاركة مع الجهات المعنية. إطلاق مشروع وطني يعمل على تنقيح القوانين والقرارات التي تسمح بالإفلات من العقاب، بالشراكة بين كليات القانون والمؤسسات التشريعية.

وفي سبيل ذلك فإن كلية القانون بجامعة مصراتة تعترم خلال العام القادم إقامة ما يلي:
ندوة علمية قانونية موسعة بشأن تطوير مناهج كليات القانون، بما يخدم مبدأ سيادة القانون، ويعزز ثقافته، وبما يواكب التطورات العلمية في هذا المجال.
مؤتمر علمي عن (سيادة القانون والهجرة غير الشرعية - مخاوف الداخل، وضغوط الخارج)، يبحث هذا الموضوع من كافة جوانبه، وموقف التشريعات من ذلك.

أجندة الحدث:

البرنامج العام ليوم الثاني من المؤتمر الأحد 9-10-2023م		
رئيس الجلسة	عنوان البحث	الباحث
د. أحمد شلبي	سلطات القاضي الإداري الحديث	أحمد شلبي
	دور المحقق المدني في تعزيز سيادة القانون	أ. عواطف القوي
	المعدلة الحالية الباردة في التشريع الليبي	أ. وسام الصغير
	تطور إثبات عدم مشروعية الباعث في القرار الإداري	د. أمينة سويب
	وهي... دراسة مقارنة بين القانون الليبي والقوانين الأجنبية	أ. عبد الصمد الفصيل
الجلسة العلمية الأولى الساعة 10:20 - 11:40 صباحا		
رئيس الجلسة	عنوان البحث	الباحث
د. ميسون أبو غرسة	القضاء الدستوري ودوره في تحقيق الأمن القانوني	د. نصر الدين الكاسح
	الرقمنة القضائية على إجراءات السيرة الإدارية	د. سعد العوي
	في الظروف الاستثنائية	أ. سعاد المحيشي
	الحصانة الجزائية ومفاهيم سيادة القانون	أ. عبد العزيز الفاوود
فيما يتناسب بين شقي القاعدة الجنائية	أ. ربيع المالك	
دور الرقابة القضائية في تعزيز سيادة القانون في ليبيا		
استراحة قهوة لمدة 20 دقيقة		
رئيس الجلسة	عنوان البحث	الباحث
د. لطفي الأحول	العلاقة بين وجود الدستور وسيادة القانون	د. خليل سويحان
	آثار الدستور في سيادة القانون	أ. منصور أبو رويلك
	إثبات جرم الاستغلال البيئي الموجد	أ. مسعود الزلامي
الوضع الدستوري أثناء المراحل الانتقالية وارتباطها على استقرار الدولة الأمنية	د. عمر امبارك	
أسس ومبررات بناء دولة القانون		
في ظل مشروع الدستور 2017م		
استراحة للجلسة لمدة 30 دقيقة		
رئيس الجلسة	عنوان البحث	الباحث
أ. موسى القبيحي	مدبر صنوع بنابر (الجهود المشتركة لدعم سيادة القانون في ليبيا)	أ. محمد بنابر
	سيادة القانون في ليبيا: السبب في أزمة ليبيا	أ. محمد بنابر
	رئيس مركز الصنوع والدراسات الاستراتيجية بالمنطقة العسكرية الوسطى	أ. يوسف الجوز
	التكريم وتوزيع شهادات المشاركة	أ. خليفة فحج
تأثيره على النظام القضائي الليبي		
أسعدنا وجودكم... لجان المؤتمر		

المؤتمر السنوي لكلية القانون سيادة القانون في ليبيا (التحديات والحلول)		
البرنامج العام ليوم الأول 9 سبتمبر 2023م		
مقدم الحديث:	الموضوع	المتحدث
أ. أحمد المغربي	بدء التسجيل والاستقبال	القاري
	إثبات قرينة	د. محمد عبد
	التشديد الوطني	د. محمد عبد
	كلمة المؤتمر	أ. محمد عبد
	كلمة رئيس الجامعة	م. عبد الحميد
	كلمة رئيس الحكومة	المستشار الصديق العور
	كلمة النائب العام	الأواء صمد موسى
	كلمة الراعي الأول (المطبخ)	السيدة / أن بريكمان
	كلمة الراعي الثاني (مشروع شارب)	
	كلمة الراعي الثالث (مشروع شارب)	
الجلسة العلمية الأولى الساعة 10:20 - 11:40 صباحا		
رئيس الجلسة	عنوان البحث	الباحث
أ. د. محمد سليمان	القضاء ضامن سيادة القانون	أ. الكويلى اعبودة
	إشكالات السيطرة المدنية	الأواء يوسف المنقوش
	الحصانة الجنائية نظرية تطبيقية	د. طارق الجملي
في ضوء المساواة أمام القانون	أ. الهادي بوحفيرة	
تأثير سيادة القانون		
الجلسة العلمية الثانية الساعة 12:00 - 13:10 ظهرا		
رئيس الجلسة	عنوان البحث	الباحث
أ. علي شكورفو	الدولة القانونية والاضطراب الدستوري	د. خليفة اجواس
	البيروقراطية القانونية المتبرع المقنون	د. جمعة الزريقي
	فيهم بعض الدستورية خلال مرحلة التطويق	د. عبد الله حديد
	التمسك بالمشكلة واور	د. ميلاد غويطة
التشريعات في إقلاها من العقاب		
العلاقة بين القضاء العسكري والقضاء العام		
وجورقها في إرساء سيادة القانون		
الجلسة العلمية الثالثة الساعة 13:15 - 14:15 ظهرا		
رئيس الجلسة	عنوان البحث	الباحث
د. عبد الوهاب الحار	الدماء التشريعي آثاره في سيادة القانون في ليبيا	د. كلثوم الهامل
	مناقشة حكم القانون في ليبيا	د. عز الدين الجذوب
	آثار التدفقات الخارجية على سيادة	أ. موسى القبيحي
	أثر التدفقات الخارجية على سيادة	
ختم البرنامج العام من اليوم الأول للمؤتمر عند الساعة 14:15 مساء		

16. الختام

في الختام،،، تعرب عمادة كلية القانون جامعة مصراتة واللجان التحضيرية والعلمية للمؤتمر عن امتنانها وتقديرها لكل من ساهم في إنجاح الحدث، وإظهاره بالصورة المثلى، وعل وجه الخصوص برنامج شارب (الجهود المشتركة لدعم سيادة القانون في ليبيا) ومركز المعلومات والدراسات الاستراتيجية بالمنطقة العسكرية الوسطى.



أعمال المؤتمر

بحوثا ومقالات ومدخلات

القضاء ضامن لسيادة القانون

أ.د. الكوني علي اعبودة

أستاذ القانون الخاص بالجامعات الليبية

مبدأ سيادة القانون من المبادئ العامة، مؤداه أن لا أحد فوق القانون؛ ذلك لأن سيادة القانون هي أساس الحكم في دولة القانون، وعلى الرغم من خلو الإعلان الدستوري الحالي من نص يكرسه صراحة، فإنه يمكن استخلاصه من مجموع النصوص⁽¹⁾، والعلاقة القانونية بين القضاء والقانون ليست جديدة فهو من الجهات التي تطبق القانون في أحوال المنازعات والجرائم⁽²⁾، ولكن العنوان الحالي يطرح إشكالية مختلفة: هل يعد القضاء ضامناً لسيادة القانون؟ عبارة تتضمن كلمتين أساسيتين وهما (سيادة وقانون)، ولا غرابة في ذلك، فالوضعية القانونية تفسر القانون على أنه نتاج إرادة الدولة⁽³⁾ ومن يقول إرادة الدولة يقول حتماً سيادة. وهذه في اللغة من ساد، لتجسد بالنسبة للدولة معنى السلطة والهيمنة وحرية التصرف، ولهذا فإن سيادة القانون تعني لغة (احترامه وتطبيقه على الجميع)⁽⁴⁾. ولكن العنوان يحتاج إلى توضيح أكثر يتعلق بمفهوم القانون مرتبطاً بالسيادة، فهل يتعلق الأمر بسيادة الدستور كما عبرت عنه المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى 37 لسنة 9⁽⁵⁾ : فبعد أن أكدت التزام الدولة بقواعد الدستور في التشريع والقضاء وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية، ودون أي تفرقة أو تمييز في مجال الالتزام بها، أضافت (والدولة في ذلك إنما تلتزم أصلاً من أصول الحكم الديمقراطي، هو الخضوع لمبدأ سيادة الدستور، وهو ما حرص الدستور القائم على

(1) مواد 6-7-15-31-32-33 من الإعلان الدستوري.

(2) المادة 20 من قانون نظام القضاء.

(3) انظر. منذر الشاوي، دولة القانون، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2013، ص38.

(4) معجم المعاني الجامع.

(5) library – umn.edu، تم الدخول بتاريخ 2023/08/27 الساعة 12:00.

تقريره بالنص في المادة 64 منه على أن "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة" .. مبدأ سيادة القانون هو مبدأ سيادة الدستور، لا شك أن هذا الاجتهاد يمكن تأصيله بالرجوع إلى نظرية كلسن - النظرية الخالصة في القانون - التي تفسر شرعية القواعد القانونية من خلال مطابقتها للدستور الذي يستمد قانونيته من "سنة أساسية" - *regle fondamentale* - مفترضة! وفي هذا الصدد يقرر الأستاذ الدكتور منذر الشاوي (أن الشرعية الدستورية والشرعية القانونية فكرتان متلازمتان ولا يمكن الفصل بينهما في شرعية سلطة الحكام، والتزامهم بالقواعد الدستورية والقواعد القانونية)⁽¹⁾، ورغم أهمية مبدأ علو الدستور في الحياة القانونية فإنه لا يبرر القول بأنه ومبدأ سيادة القانون وجهان لعملة واحدة، فالعبارة الأخيرة تشير إلى القواعد الدستورية - أي التي تضمنها الدستور - والقواعد القانونية عموماً، بصرف النظر عن مصدرها وبالتالي أيا كان التأصيل الذي نعتمده في تبرير صحتها.

ولهذا فإن هذه الورقة تطرح إشكالية مدى صلاحية القضاء لضمان سيادة القانون وفق التحديد السابق؟ يكتسي الموضوع أهمية خاصة في المرحلة الحالية التي تمر بها ليبيا منذ 2011م، ولعل من أبرز سماتها أن الدولة لم تعد تحتكر العنف وأدواته! وأنطلق في معالجاتي للموضوع من فرضية أن القضاء يضمن سيادة القانون، ولكنه غير كافٍ وعليه يكون من المناسب في البداية بيان كيف يكون القضاء ضامناً لسيادة القانون - كما يفهم من صياغة المادة 118 من مشروع الدستور 2017 م⁽²⁾ (فقرة أولى) ولماذا لا يكون الضامن الوحيد (فقرة ثانية).

فقرة أولى: القضاء وضامن سيادة القانون

أول وهلة وبحكم أن وظيفة المحاكم إقامة العدل من خلال تطبيق القانون على الجرائم والنزاعات في المجتمع ودون تمييز بين الأشخاص و صفاتهم، فإن القضاء يشكل الضامن لخضوع الجميع للقانون وهو جوهر سيادة القانون، ويتأكد ذلك من الدور الذي يقوم به سواء على صعيد رقابة الشرعية أو على صعيد حماية الحقوق و الحريات⁽¹⁾، غير أن اعتباره الضامن الوحيد قد لا يكون مؤكداً⁽²⁾.

1- تجليات ضمان سيادة القانون:

يمكن التحقق من صحة الزعم بأن القضاء ضامن لسيادة القانون في مجالين يطرحان مسألة التزام الدولة - حقيقة السلطات - بالخضوع للقانون وهما شرعية عمل السلطات وحقوق وحرريات الأشخاص.

(1) مرجع سابق، ص 257.

(2) "السلطة القضائية مستقلة، وظيفتها إقامة العدل، وضامن سيادة القانون".

1-1 رقابة الشرعية: بمختلف صورها

من يتابع قضاء المحكمة العليا سيجد أنها مارست رقابة "المشروعية" بمختلف صورها (رقابة دستورية القوانين، رقابة الإلغاء، و رقابة الشرعية) وأن مبدأ المشروعية ملزم لجميع السلطات بدءاً من المشرع⁽¹⁾، وأن مصادر المشروعية لا تقف عند المصادر المكتوبة - الدستور والقوانين واللوائح والمعاهدات - بل تشمل أيضاً المبادئ العامة للقانون والعرف⁽²⁾، كما سيجد أن المحكمة الموقرة لم تميز بين الشرعية والمشروعية وبين مبدأ علو الدستور ومبدأ سيادة القانون⁽³⁾. ولعل ما يمكن تأكيده في هذا المقام أن مواقف المحكمة في ممارستها لرقابة مشروعية تراوحت بين القوة والضعف بحسب المرحلة أو الظروف السياسية وقت نظر الطعن، وأنها لم تراخ فكرة الملائمة التي تملئها هذه الرقابة كما تجلّى ذلك في قضية الطعن في إجراءات انتخاب مجلس النواب سنة 2014 م.

غير أن المؤكد أن المحكمة العليا وهي على رأس المحاكم حاولت الانتصار لسيادة حكم القانون، إن رقابة الإلغاء في نظرها "تستمد جذورها من أصول دستورية استهدفت مبدأ الشرعية وعلو الدستور وسيادة القانون - وإذا اكتملت لمبدأ الشرعية أخص عناصره وهو عنصر الخضوع لرقابة القضاء الفعالة فليس ممكناً بعد ذلك أن تُهدر هذه العناصر بحجة أن ما ينشأ بقانون يمكن أن يزول بقانون - وكل نظام أرسى الدستور أساسه ووضع القانون قواعده بطبيعته - ولو كان نظاماً استثنائياً لمبدأ سيادة القانون وبالتالي لرقابة القضاء وهو المدخل الوحيد لحماية الحقوق والحريات"⁽¹⁰⁾ (طعن رقم 1-19ق).

1-2 حماية الحقوق والحريات تجسيد لمبدأ سيادة القانون

في الحكم الذي تمت الإشارة إليه للتو أكدت المحكمة العليا أن الحقوق والحريات تأتي عبر مدخلها الوحيد وهو رقابة القضاء، وأيا كان وجه الرأي في ذلك فإن الثابت أن القضاء كان من مصادر الحماية الهامة لمن تعرضوا للتعسف سواء كانوا أشخاصاً عاديين أو قضاة ولكن الرقابة القضائية لم تسعف بعض من استعملها ويكفي الاستشهاد بمثلين: الأول يتعلق بتفويض القائد الأعلى بإصدار قوانين في المجال العسكري (طعن دستوري رقم 1-55ق جلسة 11-11-2009)، أما الثاني فيتعلق برفض رقابة نص

(1) سنة 1 جلسة 1954/05/04، قضاء المحكمة العليا، الجزء الأول، ط، 1957 ص9 قضية الطعن 1.

(2) انظر الكوني اعبودة، المحكمة العليا ومبدأ المشروعية، مقدمة للنشر في مجلة موازين.

(3) انظر الطعن الدستوري رقم 1-19ق، جلسة 1972/07/10، أحكام المحكمة العليا بدوائرها مجتمعة ص131 خاصة ص136.

عقابي يراد تطبيقه من تاريخ صدوره أي بأثر رجعي، ولكن الواقعة عرضت بعد صدور القانون رقم 6 الذي لم ينص على اختصاص المحكمة برقابة الدستورية⁽¹⁾، ومن أبرز الأحكام المتعلقة بهذا المجال حكم المحكمة العليا بشأن الحق في اللجوء إلى القضاء عندما أكدت (أن إغلاق باب التقاضي دون أي مواطن مخالف لكل دساتير العالم في نصوصها المكتوبة وغير المكتوبة في مفهومها وفي روحها - على أنه إذا خلا أي دستور مكتوب من النص على حق كل مواطن في اللجوء إلى قضاء تؤمن له فيه حقوق الدفاع فإن هذه القاعدة مستمدة من أوامر العلي القدير ومن الحقوق الطبيعية للإنسان منذ أن خلق)⁽²⁾ ومما يؤكد ذلك أن المحكمة لم تقصر نطاق الحماية على الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، بل يمتد إلى الحقوق التي يقرها القانون العادي⁽³⁾.

ولكن هل يكفي ذلك للقول بأن القضاء هو ضامن سيادة القانون؟

2- القضاء مجرد ضامن لسيادة القانون

إن قراءة الباب الرابع من الإعلان الدستوري المعنون "الضمانات القضائية" تبين أن واضعيه لم يحدوا هذه الضمانات في وجود القضاء بمواصفات معينة - الاستقلال المؤسسي والعضوي بل تشمل الحق في التقاضي، والحق في محاكمة عادلة والحق في القاضي الطبيعي وفي عدالة غير بطيئة، والحق في البراءة، وهو ما يعني أن سيادة القانون لا يضمنها القضاء وحده، فمبدأ سيادة القانون يفترض تعدد السلطات وتوزيع العمل بينها وتكريس مبدأ تدرج التشريعات، وكذلك وجود دولة تحتكر العنف وتستعمله ضد من لا يحترم القانون، لهذا من غير المنطقي ربط فعالية القانون وعلويته بالقضاء، إنه ولئن كان القضاء على قدر من الأهمية في مجال ضمان سيادة القانون، إلا أنه ليس الضامن الوحيد، وكما سيأتي في الفقرة الثانية، فإن عوامل أخرى تلعب دورها في تفسير حاجة القضاء إلى بيئة مناسبة لضمان الالتزام بمبدأ سيادة القانون.

(1) انظر مقالتنا رقابة صحة التشريع في ليبيا، مجلة المحامي، سنة 4 عدد 13 ص 41.

(2) طعن دستوري رقم 1 سنة 14، جلسة 1970/06/04، القضاء الدستوري، ص 73.

(3) طعن دستوري رقم 2-52 جلسة 2008/11/12، القضاء الدستوري، ص 148.

فقرة ثانية: القضاء ليس الضامن الوحيد

في الظروف العادية يحتاج مبدأ سيادة القانون لضمانات "قانونية وقضائية"⁽¹⁾، وتعن الحاجة إلى ضمانات مماثلة أو مختلفة في الأحوال غير العادية كما هو الحال في ليبيا منذ 2011.

1- ضمانات ثابتة

لتجسيد سيادة القانون في الظروف العادية ينبغي تضامن مجموعة ضمانات تمثل الإطار القانوني المناسب لسيادة القانون⁽²⁾، منها ما يتعلق بتنظيم السلطة في الدولة (1-1) ومنها ما يتعلق بمنظومة حقوق الإنسان (2-1).

1.1. ضمانات تتعلق بتنظيم السلطة

سيادة القانون تقتض شرعية السلطة في الدولة، وهذه تستلزم فضلاً عن تبني المبدأ الديمقراطي أسلوباً للحكم، الفصل بين السلطات واعتبار القضاء سلطة مستقلة.

1.1.1. مبدأ الحكم الديمقراطي

دولة القانون التي يعد مبدأ سيادة القانون من مقوماتها تتطلب تبني الحكم الديمقراطي، وجوهره الإقرار بأن السيادة على الاقليم للشعب وليس للحاكم وبذلك يكون القانون السيد هو الذي يجسد إرادة الشعب، فهكذا ضمانة تكفل قبول المواطنين للقانون، واستعدادهم للدفاع عنه خدمة لدولة القانون.

1.1.2. الفصل بين السلطات

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من أصول النظام الديمقراطي وبمقتضاه تتحدد وظائف كل سلطة بحيث تراقب كل منها السلطة الأخرى، وقد قضت المحكمة العليا في قضية الطعن الدستوري رقم (1) لسنة 14ق مؤكدة على استقلال القضاء: (هذا وليس مشروعاً إذا أن تصدر السلطة التشريعية قانوناً أو أن تصدر السلطة التنفيذية مرسوماً بقانون تهدر استقلال وحصانات رجال القضاء فيه أو أن تنتقص منها أو

(1) انظر: ماهر عبدالرحمن، الضمانات القانونية والقضائية والدستورية لسيادة القانون، مجلة الباحث العربي، مجلد 1، عدد 1، 2020.

(2) المرجع السابق، الذي يرى أن الضمانات تدور حول:- ضمان احترام الحقوق والحريات، متطلبات استقلال القضاء، الفصل بين السلطات، والقواعد الديمقراطية والليبرالية القانونية في العراق، جامعة النهريين، 2012، <https://www.nahrainuniv.iq>، تاريخ

الدخول 2023/09/03 الساعة 10:00.

تخضع القاضي إذا ما بدا منه كبشر ما يستحق المؤاخذة إلى غير السلطة القضائية...⁽¹⁾ ، وبعد انتفاضة 2011 اكتنف الغموض موقف الإعلان الدستوري منه، إلى أن صدر التعديل 13 للإعلان الذي عدل المادتين 17 و 30 وبه كرس المشرع مبدأ الفصل بين السلطات بتنظيم السلطتين التشريعية والسلطة التنفيذية، أما السلطة القضائية فتم التطرق إليها في صياغة 2011، كما بوصفها سلطة مستقلة (مادة 33) ومن المعلومات العامة المتعلقة بالشأن الدستوري أن غاية هذا المبدأ الأساسية في نظر مونتسكيو الذي يعود له الفضل في صياغته الحديثة هي حماية الحقوق والحريات بالحد من تعسف السلطة، وذلك يتحقق من خلال استقلال القضاء كما أكدت المحكمة العليا ذلك في الحكم المشار إليه.

2- ضمانات خاصة بالمرحلة الانتقالية

في المرحلة الانتقالية التي تمر بها ليبيا منذ 2011 تغيرت الأحوال، فالنظام السياسي الذي كان يضمن الاستقرار واحتكار الدولة للعنف لم يعد موجوداً وسلطة المرحلة الانتقالية أو المراحل عجزت عن تكوين جيش وأمن وطنيين، الأمر الذي قاد إلى تحول ليبيا إلى دولة فاشلة؛ وهو ما سمح للأسكوا لتتق ناقوس الخطر عندما أكدت⁽²⁾ : "ويمكن اختصار هذه الأوضاع بأن الدولة في حالة عجز وغياب شبه تام، إضافة إلى ما يستتبع ذلك من غياب للنياحة العامة والقضاء ومؤسسات المجتمع المدني". لذا فإن سيادة القانون تستلزم في هذه المرحلة فضلاً عن تأكيد الضمانات المشار إليها في البند السابق إجراء صلاحيات معينة.

1. 2 تأكيد الضمانات المتعلقة بتنظيم السلطة

لا محل للحديث عن سيادة القانون في ظل دولة بوليسية لا تؤمن بدور الشعب ومشاركته في الشأن العام، وعلى الصعيد النظري هذه الضمانات مكرسة في القانون الليبي وفقاً لما سبقت الإشارة إليه، والغموض المتعلق بالفصل بين السلطات رفع بالتعديل الدستوري الثالث عشر، كما عمد المشرع إلى دعم استقلال القضاء بفصل القضاء عن السلطة التنفيذية سواء فيما يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء أو كيفية اختيار أعضائه (الانتخاب)، غير أن ما حدث من انقسام سياسي اعتباراً من انتخاب مجلس النواب

(1) انظر هشام جليل إبراهيم الزبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء في العراق، جامعة النهريين،

2012، <https://www.nahrainuniv.iq.n>، تاريخ الدخول 2023/09/03 الساعة 10:00.

(2) انظر، الأمم المتحدة، الأسكوا، تعزيز سلطة الدولة وسيادة القانون في ليبيا، . [Http://www.unscwa.org/ri](http://www.unscwa.org/ri) unescwa.org

كان الدخول 2023/09/27 الساعة 12:00.

2014 انعكس سلباً على استقلال القضاء؛ بالتأكيد أن الأمر لم يصل إلى حد (غياب للنياحة العامة والقضاء) كما تؤكد الأسكوا، ولكن فعالية هاتين المؤسستين لم تعد كما كانت، وهو ما يتطلب القيام بإصلاحات تتطلبها مرحلة الانتقال.

2.2 إصلاح المؤسسات خدمة سيادة القانون

في المراحل الانتقالية التي تعقب النزاعات يتطلب إعادة بناء الدولة إصلاح المؤسسات للحيلولة دون تكرار ما حدث، انتبه المتصدرون للمشهد في ليبيا في البداية لهذه المسألة حيث شكلت لجنة بموجب قرار رئيس المجلس الأعلى للقضاء رقم (90) لسنة 2012م بشأن تطوير القضاء، وقدمت توصياتها والتي بدأتها بتوصيات عاجلة تتعلق بالتعيين بالهيئات القضائية، التعيين بحسب الحاجة ووفق الضوابط وعبر معهد القضاء، وتفعيل إدارة التفتيش ومن بين التوصيات على المدى القصير والطويل إعادة هيكلة القضاء وتوفير الأمن للقضاة وأعاونهم وفحص المؤسسة القضائية، غير أن هذه التوصيات لم تر النور، بل شهد الواقع العمل بنقيضها، ومن مظاهر ذلك ما صدر عن المجلس الوطني الانتقالي القانون رقم 42 لسنة 2012 الذي استثنى من شرط التأهيل بمعهد القضاء ذوي الخبرة في الأعمال الكتابية بالهيئات القضائية لمدة سنتين على الأقل (مادة 1)، وطالت آثار الانقسام السياسي القضاء أيضاً؛ فرغم الظاهر وعلى عكس ما أوصت به لجنة التطوير المشار إليها - بعدم الاشتغال بالسياسة، فإن العمل القضائي لم يسلم من تأثير السياسة اعتباراً من صدور حكم المحكمة العليا بشأن انتخاب مجلس النواب، ولعل من آخر المؤشرات التي تؤكد ذلك من فصل المحكمة العليا عن المحاكم للحيلولة دون تولي رئيسها رئاسة المجلس الأعلى للقضاء قانون رقم (11-2021) وقانون رقم (22-2023) الذي أكد "سياسة" المشرع بعد الحكم بعدم دستورية القانون رقم 11، أما المؤسسات الأخرى اللازمة لإنفاذ القانون - الشرطة والجيش فلا إصلاح تحقق، لأن ذلك مرهون بإعادة بنائها، وهو ما لم يتم وليس حال مؤسسات المجتمع المدني بأفضل حال، حيث امتنع المشرع عن وضع الإطار القانوني المناسب!

على سبيل الخاتمة:

القضاء من مفترضات دولة القانون وبالتالي سيادة القانون، وهو ليكون كذلك لا بد أن يكون مستقلاً ونزيهاً ويتمتع القضاة فيه بالضمانات المناسبة وفق المعايير الدولية، والتأهيل اللازم لحمل الأمانة، وعلى افتراض استجابة المنظومة القانونية والواقع في ليبيا لذلك وهو ما لا يمكن الجزم به، فإنه لا يعد الضامن

الوحيد لسيادة القانون، لا سيما في الأحوال غير العادية، ولعل ما جرى ويجري في بعض دول قارتنا من انقلابات عسكرية وخروج المظاهرات لتأييدها لقرينة على أن سيادة القانون تطلب أكثر من وجود قضاء يعمل على تطبيق القانون، فثقافة احترام القانون والامتثال لحكمه من السلطات ومن الأشخاص ضامن آخر لا يقل أهمية، كما أن وجود مجتمع مدني فاعل ومنظم يساهم في دعم سيادة القانون، كل ذلك يؤكد الحاجة إلى إصلاح نظامنا التعليمي ورفع مستوى أداء وفعالية معهد القضاء.

إشكاليات السيطرة المدنية على قوى الدولة العسكرية في مسودة الدستور الليبي

لواء ركن/ يوسف أحمد المنقوش

رئيس أركان الجيش الليبي الأسبق

مقدمة

بالرغم من أهمية موضوع السيطرة المدنية على القوة العسكرية في الدولة، وعلاقة هذا الموضوع بإرساء مبادئ الديمقراطية وأسس الدولة المدنية، إلا أن المكتبة العربية تعاني من شح شديد في المصادر التي تحدثت عن هذا الموضوع المهم.

وبما أن الدستور هو الذي يعمل على المحافظة على الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، وهو المعني بوضع المبادئ العامة لنظام الحكم في الدولة ومهامه، وكيفية ممارسته لهذه المهام، فهو من سيحدد العلاقة السليمة التي تربط الجانب المدني للدولة بجانبها العسكري والأمني، ويضمن دفاعاً وأمناً قويين للدولة على الصعيدين الداخلي والخارجي، وفي الوقت نفسه حماية وعدم انتهاك حقوق الشعب، وعدم تغول مؤسساته العسكرية والأمنية، وهذا لا يمكن تحقيقه إلا في مجتمع تخضع فيه القوات العسكرية والأمنية إلى قيادات ومؤسسات مدنية منتخبة بطريقة ديمقراطية صحيحة.

تتحدث هذه الورقة عن أهمية التنظيم الدستوري للقوة العسكرية في الدولة المعاصرة، كما تتعرض لإشكاليات السيطرة المدنية على القوة العسكرية للدولة، والضمانات والوسائل الدستورية والقانونية لتحقيق هذا المبدأ، كما تتعرض باختصار إلى مسودة الدستور الليبي، وعلاقتها بتحقيق السيطرة المدنية، وأخيراً تقدم بعض المقترحات لتعديل وإضافة بعض النصوص في مسودة الدستور المقترح.

أولاً: أهمية التنظيم الدستوري للقوة العسكرية في الدولة المعاصرة

إن قيام الدولة المدنية الديمقراطية من أهم الأهداف التي تسعى الشعوب إلى تحقيقها؛ لما تضمنه هذه الدولة لشعبها من الحقوق والحريات واحترام حقوق الإنسان. ويعتبر الأمن والاستقرار من أهم متطلبات المجتمع، وهو أيضاً من أهم وظائف الدولة، والتي تضطلع بأدائها المؤسسات العسكرية والأمنية، ويجب أن تكون تصرفات الدولة أثناء ممارستها للسلطة متطابقة ومنسجمة مع ما ينص عليه دستورها، حتى وإن لجأت إلى استخدام قواتها العسكرية في مواجهة بعض الحالات فلا بد أن تكون تصرفاتها متفقة مع الدستور والقانون. أغلب الدساتير في دول العالم تتضمن كيفية تنظيم القوى العسكرية في الدولة، وتحديد مهامها، وتبيان أدوارها في المجتمع، وأن تنظيم ما يتعلق بالجانب العسكري في الدولة، وإخضاعه للسلطة المدنية هو ما يؤدي إلى إرساء دعائم الديمقراطية والحياة المدنية للمواطنين، مع عدم إغفال ما يواجه ذلك من صعوبات وعراقيل.

1- 1 أهمية الدستور في الدولة المعاصرة.

الدستور هو القانون الأسمى في الدولة الذي يتولى وضع القواعد المنظمة لسلطات الدولة، وتتموضع القواعد الدستورية على قمة الهرم القانوني للدولة، وهو ما يلزم المشرع بأن لا يصدر أي تشريع يخالف مضمونه تلك القواعد الدستورية¹. كما أن من أهم غايات الدستور هو الحفاظ على المكتسبات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي تحققت عبر التاريخ. إن الدولة الدستورية تعني عدم انتهاك مؤسسات الدولة لأية بنود دستورية، ويجب أن تدار سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية بواسطة مدنيين منتخبون يخضعون للمساءلة والمحاسبة. حقيقة أن الشعب هو مصدر السلطات، ويعتبر من أهم مرتكزات الدولة الدستورية، وهو الذي يختار من ينوب عنه، ويكون الحكم له من خلال مؤسساته الديمقراطية المنتخبة ومؤسساته العسكرية؛ مما يتطلب أن يتم حل الميليشيات والتشكيلات المسلحة كافة التي لا تخضع لسلطة الدولة فعلياً، ومنع مراكز الضغط

¹ د حميد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق.

التي تنسف وتقضي على دور المؤسسات المدنية بموجب الدستور الذي أقره الشعب، وتأكيد مبدأ المواطنة وعدم التمييز بين الأفراد في المجتمع لأي سبب كان، واحترام الرأي العام، وحرية الأحزاب، والفصل بين السلطات، وتحديد اختصاصات رئيس الدولة ورئيس الوزراء في الدستور¹.

2-1 مفهوم القوة العسكرية للدولة.

في البداية يجب أن نفرق بين مصطلح القدرة العسكرية² military capability، والذي يقصد به جميع ما للدولة من الإمكانيات الاقتصادية والكفاءة السياسية في إدارة الصراع، وعناصر التكنولوجيا والعوامل المعنوية، بالإضافة إلى القوة العسكرية والتي تعتبر أحد عناصرها.

أما القوة العسكرية (military force) فهي تعتبر أحد عناصر القدرة العسكرية، والتي تشمل جميع التشكيلات والأجهزة والإدارات والوحدات ذات التنظيم التراتبي والخاضعة للنظم العسكرية الأساسية.

أما القوة المسلحة (ARMED FORCE) فهي جميع أشكال القوات ذات التنظيم التراتبي، والخاضعة للنظم العسكرية الأساسية الحاملة للسلاح الشرعي، والمخولة بممارسة العنف من أكبر وأحدث الأسلحة البرية والبحرية والجوية إلى السلاح الفردي الذي يحمله رجال الأمن والشرطة في مختلف المهام والتخصصات، وتعتبر القوة المسلحة جزءاً من القوة العسكرية للدولة.

تعتبر القوة العسكرية للدولة من أهم وأبرز المكونات الأساسية التي تتكون منها التركيبة الاجتماعية للمجتمع؛ وذلك نظراً لأهمية المهام التي تؤديها، وجسامة الأهداف التي تسعى لتقديمها للمجتمع، والذي بدوره هو من يوفر لها الحاضنة، ويحويها بما يضمن استقرارها واستمراريتها.

وتتمثل هذه الأهمية بما تقوم به القوة العسكرية للدولة بمختلف مكوناتها من أعمال تهدف إلى الدفاع عن شرف واستقلال الوطن، والحفاظ عليه من الأخطار والتهديدات الأجنبية التي قد يتعرض لها، وكذلك الحفاظ على أمن الدولة واستقرارها، وحماية وتأمين المواطنين وأموالهم ومقدرات الدولة المختلفة.

إن المؤسسات الأمنية والعسكرية هي التي تكون القوة العسكرية للدولة، وهذه المؤسسات تتميز بمجموعة من الخصائص تجعلها مختلفة عن غيرها من المؤسسات الأخرى، وأبرز هذه الخصائص ما يلي:

¹ خالد يونس، ورقة عمل بعنوان: الدولة المدنية الديمقراطية الدستورية.

² عقيد بحار ركن جمال المنقوش، دراسة بعنوان: مقدمة في تخطيط بناء القوة العسكرية.

1- من حيث المهام.

النظم العسكرية هي التي تشكل التشكيلات والوحدات القتالية والأمنية المتخصصة، وتنظم الإشراف عليها وتدريبها وتسليحها لكي تكون قادرة على تأدية مهامها في الدفاع عن الوطن من الأخطار الخارجية، وفي الحفاظ على أمنه الداخلي.

2- التدرج الهرمي.

يعتبر التدرج الهرمي من سمات المؤسسات العسكرية والأمنية، إذ تنظم هذه المؤسسات على شكل هرمي، تحتل قمته المراكز العسكرية العليا، وتقوم المراكز الوسطى على سفوحه، وتتكون المراكز الصغرى قاعدته.

3- المساهمة الجماعية.

إن النظم العسكرية تعمل على إتاحة المجال للعسكريين كافة بتحمل الواجبات والأعباء الملقاة على عاتقهم، فالضابط هو من يصدر الأوامر للمرؤوسين، ويشرف على تنفيذها، ويصحح مواقع الخلل والخطأ أينما وجدت، والجندي هو من ينفذ الأوامر، ويتحمل تنفيذ المهام المختلفة.

4- السلطة.

وهي بمثابة الوسيلة الشرعية التي يعتمدها النسق العسكري لضمان تجاوب وانسجام سلوك منتسبي القوات العسكرية والأمنية، وأن هذه السلطة لا تقوم فقط على إصدار الأوامر، بل تتجسد بشكل أكبر في ضمان طاعة هذه الأوامر الصادرة عن المراكز القيادية في المؤسسات العسكرية والأمنية.

5- المعتقدات والقيم المشتركة.

تعتبر القيم والمعتقدات المشتركة التي يلتزم بها أفراد المؤسسات العسكرية والأمنية من أهم وأخطر المهام التي ينبغي على القيادات العسكرية أن تتبناها؛ لخلق مؤسسات قادرة على تنفيذ مهامها في الحرب والسلام، ويجب أن تكون هذه القيم والمعتقدات مشتقة من النظام الاجتماعي الذي يسود المجتمع، والذي لن تكون المؤسسات العسكرية والأمنية بمعزل عنه.

ومن ذلك فإن طبيعة عمل هذه المؤسسات يتأثر بعاملين، فمن جهة يحدد النظام السياسي مهامها وواجباتها، والتي تعد من أخطر وأهم الواجبات وأكثرها حساسية. ومن جهة أخرى فإن التواصل الاجتماعي

مع المواطنين يعد أمراً أساسياً لمنتسبي هذه المؤسسات، حيث يجب أن تكون مهمتهم في الدفاع والحفاظ على الأمن والاستقرار منبثقة عن إيمان وقناعة بضرورة هذه المهمة وجدواها.

3-1 مكونات القوة المسلحة للدولة ودور الدستور في تنظيمها

في السابق كانت القوة المسلحة للدولة تتكون من الجيش والشرطة، حيث يطلع الجيش بمهام الدفاع عن الدولة من الأخطار الخارجية، وتتولى الشرطة الحفاظ على الأمن الداخلي.

إلا أن التطور الذي طرأ على الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، والزيادة في عدد السكان، وانتشار المشاريع والمرافق الحيوية والاستراتيجية على مساحات واسعة، دفع إلى ضرورة توسيع هذه القوى، بحيث تكون قادرة على القيام بالواجبات المكلفة بها.

في الحالة الليبية، يجب أن يكون حجم الجيش ملائماً لإنجاز المهام المطلوبة، وبما يراعي التهديدات والتحديات القائمة والمحتملة، والمساحة الجغرافية الواسعة، وقلة عدد السكان والموارد الاقتصادية للدولة، واستخدام التقنية الحديثة، بالإضافة إلى المستوى الثقافي للسكان.

بناء على ما سبق وعلى المعايير الدولية، فإن حجم الجيش ينبغي أن لا يتجاوز نسبة 1% من إجمالي عدد السكان، مع مراعاة مدى قابلية الشباب للانضمام إلى المؤسسات العسكرية والأمنية في حالة ازدهار الأوضاع الاقتصادية.

هذه العوامل تؤدي إلى مقارنة واحدة، وهي ما يعرف بالجيش الذكي، وهو الجيش الذي يتم فيه تعويض الحجم باستخدام عناصر التكنولوجيا، ويجب أن تكون مهمة هذا الجيش محددة بكل وضوح بالدستور، وهي الحفاظ على شرف واستقلال الوطن كمهمة رئيسية، والمساعدة في حفظ الأمن الداخلي متى دعت الحاجة إلى ذلك، وفق القانون كمهمة ثانوية.

وفيما يخص القوات الأخرى (قوى الأمن الداخلي)، فهي قوى نظامية مسلحة، تنظمها الدولة لصيانة وحفظ الأمن الداخلي والاستقرار في البلاد، وتتمتع هذه القوى بسلطة الضبط القضائي والإلزام والجبر، وتمنحها التشريعات الحق باستعمال القوة ضمن حدود قانونية معينة يرسمها المشرع، وتشمل هذه القوى الشرطة، وأجهزة أمن الحدود، ومراقبة الهجرة، والدفاع المدني، بالإضافة إلى قوة شبه عسكرية تكلف بحراسة وتأمين المشاريع والأهداف الحيوية والاستراتيجية خارج المدن.

يعتبر الدستور هو الأداة الأساسية في تثبيت قواعد تكوين واستخدام وقيادة القوى المسلحة في الدولة، ويجب أن يكون جامعاً لمعظم المواضيع الأساسية وتفاصيلها من حيث مكونات هذه القوى، وتحديد مهامها وتنظيم قيادتها، وتحديد العلاقات المدنية العسكرية، ويأتي على رأس هذه الموضوعات تحديد القيادة العليا للقوى المسلحة للدولة، والتي يتولى فيها رئيس الدولة منصب القائد الأعلى الذي يخوله قيادة الأجهزة العسكرية والأمنية كافة، التي تُعنى بحماية سيادة الدولة وأمنها، وهو المرجع الأول والأخير في اتخاذ أشد قرارات الدولة خطورة، وفي مقدمتها إعلان الحرب والطوارئ، ومن هذا المنطلق ينبغي أن يؤسس الدستور إلى آلية للتشاور لمساعدة رئيس الدولة (القائد الأعلى) في رسم السياسات والاستراتيجيات واتخاذ القرارات المهمة.

ثانياً: إشكاليات السيطرة المدنية على القوة العسكرية للدولة.

1-2 مفهوم السيطرة المدنية.

السيطرة المدنية تعني امتثال جميع المؤسسات العسكرية والأمنية في الدولة لقرارات الحكومة المنتخبة من قبل الشعب في أوقات الحرب والسلم، كما ينبغي أن تكون هذه المؤسسات بعيدة عن العمل السياسي، وتكون مقيدة بالوسائل الدستورية والقانونية لمنعها من التدخل في مهام السلطات المدنية، بما يحفظ التوازن في العلاقة المدنية والعسكرية لتحقيق الأمن والسلام والاستقرار في البلاد.

2-2 الصعوبات التي تواجه تطبيق مبدأ السيطرة المدنية.

هناك العديد من الصعوبات والإشكاليات التي تواجه تطبيق مبدأ السيطرة المدنية على القوة العسكرية للدولة، ومنها:

أ- تدخل المؤسسات العسكرية والأمنية في إدارة الدولة.

إن انتشار العنف والمشاكل الأمنية، وحالات الاحتراب الداخلي تؤدي إلى ما يسمى عسكرة الدولة، وهذه الحالة تؤدي إلى انعكاسات خطيرة تؤدي إلى تسخير مقدرات البلاد؛ لتعزيز وتضخيم قدرات المؤسسات العسكرية والأمنية، كما تؤدي إلى هيمنة قادة هذه المؤسسات على القرار السياسي فيها، ومن أبرز سمات ظاهرة عسكرة الدولة ما يلي:

تقديم المؤسسات العسكرية والأمنية والاستخباراتية على حساب مؤسسات الدولة الأخرى ذات الجوانب القانونية والثقافية، وغياب كل مؤسسات المجتمع المدني.

انتشار المواقع العسكرية والمعسكرات في مراكز المدن؛ مما يزيد من الاحتكاك اليومي بين المواطنين والقوات العسكرية، بحيث تصبح العسكرة جزءاً لا يتجزأ من التركيبة الاجتماعية.

تغول منتسبي المؤسسات العسكرية والأمنية مع إغرائهم بالرواتب والمكافآت، والمزيد من السلطة وعدم الجدية في معاقبتهم عند حدوث أي خروقات، وتجاوز على حقوق المواطنين.

ب- تركيز السلطة واختزالها في الطبقة الحاكمة.

إن حصر وتركيز السلطة في يد قلة معينة يمكن أن يؤدي إلى نتائج مهلكة يصعب تفاديها، وكذلك عندما تختزل السلطة في شخص الرئيس الذي يحتكر إصدار الأوامر والقرارات بشكل كلي، ولا ينتقد بأي قيود قانونية تراقب آلية إصدار تلك الأوامر والقرارات.

إن تركيز السلطة يعني بالتحديد أن تكون السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها، هي من له الدور الأساسي في إدارة الدولة، بعيداً عن الصيغ الدستورية التي حددها الدستور.

ومن أكثر العوامل خطورة والتي تسبب في انهيار وتآكل العملية الدستورية، حيث تصبح المؤسسة العسكرية كيانا مستقلاً عن الدولة؛ مما يمثل خطراً عن النظام بأكمله، ويظهر ذلك جلياً عندما يتم ممارسة القيادة والرقابة من جهة واحدة، ممثلة في الرئيس أو الحزب، بما يؤدي إلى أن تصبح المؤسسة العسكرية أداة للطغيان.

ج- انعدام الاستقرار السياسي.

عدم الاستقرار السياسي يؤدي إلى خلل كبير في مستوى الأمن والسلامة العامة، بالإضافة إلى استئراء الفساد في الأجهزة الإدارية، وما ينتج عنه من مشاكل اقتصادية واجتماعية وأمنية، ومن أهم العوامل التي تؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي، عدم الالتزام بالدستور، وضعف المؤسسات الدستورية، وعدم وجود رقابة دستورية فعالة، كما أن عدم ثبات الدستور وكثرة التعديلات فيه تجعل كل شيء في الدولة يأخذ صفة الوقتية، بالإضافة إلى انتشار ثقافة العنف وتحولها إلى منظومة اجتماعية وسياسية يصعب الخروج منها، مثلما يحدث في الفترات التي تعقب الحروب، وتشعب هذه الثقافة في التقاليد السائدة، وفي عقيدة المؤسسات العسكرية والأمنية، تعتبر من أهم العقبات التي تعيق السيطرة المدنية على هذه المؤسسات.

ومن أهم العوامل التي تعيق السيطرة المدنية على مؤسسات الدولة العسكرية والأمنية، وجود أجهزة وتشكيلات لا تنتمي إلى مؤسسات الدولة الرسمية بشكل دستوري رسمي، وهذا يجعلها غير خاضعة للمحاسبة والمتابعة؛ مما يزيد من حدة انعدام الاستقرار الدستوري والقانوني والسياسي في البلاد.

د- التدخل الدولي.

إن الدور الذي تلعبه القوى الدولية والإقليمية من خلال تدخلاتها المباشرة وغير المباشرة في سياسات الدولة، يؤدي إلى خلق حالة من عدم الاستقرار السياسي، وتصعد الأمن والسلم الأهلي والإقليمي، وخاصة عندما يكون هذا التدخل لصالح مجموعات سياسية محددة، بما يؤدي إلى محاولة هذه المجموعات استقطاب القادة العسكريين، ويؤدي إلى تآكل واختفاء السيطرة المدنية على المؤسسات العسكرية والأمنية.

ثالثاً: الضمانات والوسائل الدستورية والقانونية لتحقيق مبدأ السيطرة المدنية على

قوى الدولة العسكرية.

لتحقيق السيطرة المدنية لا بد من توفر وسائل قادرة لردع العقبات التي تعترض مسيرتها، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا عبر الدستور الذي ينبغي أن يضع الضمانات الكافية، التي من شأنها تطبيق القواعد القانونية المنصوص عليها، وهذه الضمانات قد تكون دستورية أو تشريعية، سبق وأن رسم الدستور خطوطها العريضة، وهناك العديد من الأدوات والوسائل التي تساعد على تحقيق ذلك، ومنها:

1- رقابة البرلمان.

المقصود من الرقابة البرلمانية هو تبنى البرلمان أسلوب يعبر عن الإرادة الشعبية التي يمثلها، وأن يكون متابعا ومراقبا لتصرفات المؤسسات العسكرية والأمنية؛ للتحقق من الشفافية والمصادقية الكاملة فيما يتعلق بأعمال هذه المؤسسات؛ لكي لا تخرج عن مهامها التي حددها لها الدستور والقوانين، وتصبح عبئاً على الدولة؛ مما يرهق مواردها المالية، ويزيد من تدخل هذه المؤسسات في الحياة السياسية.

ومن أبرز جوانب هذه الرقابة، هي الرقابة على الموازنة المخصصة لقطاعي الدفاع والأمن، والرقابة على أداء المؤسسات العسكرية والأمنية، وكذلك متابعة تطبيق القانون وقواعد القانون الدولي الإنساني، ويتم ذلك من خلال اللجان البرلمانية ومؤسسات التفتيش والرقابة المختصة.

2- تولي المدنيين للمناصب العليا.

لتحقيق السيطرة المدنية، لا بد أن تكون القيادة السياسية للقوى العسكرية للدولة، والمتمثلة في وزارة الدفاع ووزارة الداخلية ورئاسة المخابرات يتولاها مدنيون؛ مما يمكن من مساءلتهم أمام البرلمان عن أية أخطاء وقصور يصدر عنهم في أداء مهامهم، وكذلك يبعد القيادة العسكرية المتخصصة عن الأمور السياسية، ويجعلها متفرغة لأداء مهامها العسكرية باحترافية، وبعيدة عن أي تجاذبات سياسية.

3- تقييد صلاحيات إعلان الحرب وتنظيم إعلان حالة الطوارئ.

صلاحية إعلان الحرب وحالة الطوارئ من أهم وأخطر المواضيع التي تؤثر على الحريات العامة وعلى الدولة والمجتمع، وما يترتب عليها من تخويل سلطات واسعة للسلطة التنفيذية، وتعطيل مؤقت لنظام الحريات العامة، ووقف العمل بالقواعد والأحكام العادية، وتخويل السلطات العسكرية بممارسة سلطات الضبط العامة، مما يعني إزدياد سلطة العسكر على حساب السلطة المدنية.

لذلك يجب تقييد هذه الصلاحية دستورياً وقانونياً، بأن لا يترك هذا القرار الخطير في يد شخص واحد، بل يجب أن يمر عبر آلية استشارية متمثلة في المجلس الأعلى للدفاع والأمن، وأن يعتمد بموافقة البرلمان في حالة إعلان الحرب، وكذلك يجب أن يكون عبر قانون الطوارئ في حالة إعلان حالة الطوارئ، على أن يحدد البرلمان الإطار الزمني والجغرافي لتنفيذ هذا القانون.

4- الإشراف على أجهزة المخابرات والاستخبارات وتحديد مهامها.

في البداية يجب التفريق بين مفهوم المخابرات والاستخبارات.

أ - المخابرات:

وهي من الأجهزة التي لها دور حساس في المجتمع، وتعمل على جمع وتوفير المعلومات، وإجراء التحليلات اللازمة والتحذيرات المبكرة حول الأزمات التي تهدد الدولة وأمنها وسلامتها داخليا وخارجيا، بهدف حفظ كيان الدولة وأمنها السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ومكافحة الأخطار الداخلية والخارجية التي تستهدف مكانتها وعلاقاتها الدولية، وهي ترتبط مباشرة برئيس الدولة في النظم الرئاسية، وبمكتب رئيس الوزراء في النظم البرلمانية.

ب - الاستخبارات:

تعتبر أحد الأجهزة العسكرية الدفاعية وهي جزء من قوات الدفاع، وتتخصص مهامها في حماية وتأمين القوات المسلحة عن طريق جمع المعلومات وتحليلها عن التهديدات التي يمكن أن تتعرض لها القوات

المسلحة ومنتسبيها، سواء كانت هذه التهديدات من داخلها أو من دول وكيانات أجنبية، وكذلك مكافحة عمليات التجسس والتخريب المعادية، وإبطال كل عمل يقوم به العدو، بالإضافة إلى جمع المعلومات ومعالجتها لإعداد خطط الدفاع، ويجب أن لا تتدخل الاستخبارات العسكرية في عمل أجهزة المخابرات المدنية إلا بما يفرضه التعاون في تبادل المعلومات.

ويجب أن تكون أجهزة المخابرات والاستخبارات خاضعة في تصرفاتها وسير أعمالها للنصوص الدستورية، ويجب أن تكون هناك رقابة عليها من خلال إطار قانوني واضح وصريح، على نحو يحدد ويرسم حدود صلاحيات هذه الأجهزة وتحديد أساليب عملها.

5- دسترة الثقافة الديمقراطية وإشراك المجتمع المدني ووسائل الإعلام

إن أي عملية بناء وتحول ديمقراطي، وأي تطبيق للدستور والقوانين لن يكتمل دون وجود أساس اجتماعي رصين، يهدف إلى إعادة بناء الإنسان وفق معتقد سياسي جديد، يؤمن بالثقافة المدنية والديمقراطية، وبهذا يصبح للمجتمع المدني ومنظماته دور كبير في نشر هذه الثقافة، ومراقبة مدى ضمان حقوق وحرية المواطنين في الأوقات العادية، وأثناء حالات الطوارئ والحروب.

كما أن أجهزة الإعلام والصحافة تلعب دورا كبيرا في هذا المجال، وهي التي تقوم بإيصال هذه التجاوزات والانتهاكات إلى الرأي العام.

رابعا: مسودة الدستور الليبي وعلاقتها بتحقيق السيطرة المدنية.

يمكن اعتبار مشروع الدستور الليبي الذي توافقت عليه الهيئة التأسيسية لمشروع صياغة الدستور - والذي ينتظر استفتاء الشعب الليبي عليه - نقطة انطلاق لتنظيم الهيكل الأمني الاستراتيجي في ليبيا، ويضع الأسس العامة لتحقيق السيطرة المدنية على القوة العسكرية للدولة.

فقد اعتبرت المسودة في المادة 106 أن رئيس الدولة هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح وفق أحكام الدستور، كما أسند المشروع في المادة 117 مهمة تنفيذ السياسات العامة، بما في ذلك الأمن والحفاظ على سلامة البلاد إلى مجلس الوزراء، كما أسندت الفقرات السادسة والسابعة من المادة المذكورة إلى مجلس الوزراء سلطة إنشاء المؤسسات وحلها وإدماجها من خلال إعادة تنظيم وهيكله المؤسسات الأمنية.

وفي هذا السياق، فإن سلسلة القيادة الخاصة برئيس الدولة ورئيس الوزراء ومجلس الوزراء كافة (بسبب المسؤولية الجماعية) واضحة في مسودة الدستور، ومن المفترض أن يكون وزير الدفاع ووزير الداخلية هما المسؤولان عن الدفاع والسلامة الداخلية للشعب الليبي، ذلك من خلال تبعية المؤسسة العسكرية والأمنية لهما، وبالتنسيق مع رئيس الوزراء وباعتبارهما عضوين في الحكومة. ومن ثم فإن المصادقة على مسودة الدستور ستحدد المستويات الاستراتيجية المسؤولة عن الأمن، والجهات المسؤولة عن مؤسساته.

حدد الباب العاشر (مادة 177) في مسودة الدستور "حق احتكار القوات المسلحة وقوات الأمن للدولة حصرياً، وذلك بمقتضى القانون ولخدمة الصالح العام، ويحظر على أي فرد أو حزب أو جماعة تكوين مجموعات مسلحة أو شبه مسلحة".

كما عرفت (المادة 178) الجيش على أنه "قوة عسكرية وطنية مسلحة قائمة على الانضباط والتراتبية، مؤلف ومنظم هيكلية وفق القانون، وهو ملزم بالحياد التام ويخضع للسلطة المدنية، ويحظر عليه التدخل في التداول السلمي على السلطة وفي الحياة السياسية، ويحق للعسكريين حق التصويت دون الترشح للانتخابات".

كما حددت (المادة 179) "مهام الجيش بواجب الدفاع عن الوطن واستقلاله ووحدة ترابه وسلامة أراضيه، ودعم الأجهزة الأمنية عند الحاجة وفق القانون، ويحظر عليه المساس بالنظام الدستوري ومؤسسات الدولة أو عرقلة نشاطها أو تقييد حقوق المواطنين وحریتهم".

أما الشرطة فإن (المادة 180) قد عرفت بأنها "هيئة نظامية مدنية تقنية انضباطية تراتبية مهنية ومتخصصة، تتمثل مهمتها في محاربة الجريمة وتوفير السلامة العامة والطمأنينة وحفظ النظام واحترام القانون، وحماية حقوق الأشخاص وحریتهم وأمنهم وممتلكاتهم".

وبالرغم من أن مسودة الدستور يمكن اعتبارها نقطة انطلاق لتنظيم الهيكل الأمني، ولتحقيق السيطرة المدنية إلا أنه من الملاحظ عدم وجود أية مادة متعلقة بالمخابرات، كما أنه حصر القوة المسلحة في الجيش والشرطة فقط، ومن خلال المهام المحددة لكل منهما فإنه ستظهر عدد من المهام الأمنية خارج مسؤوليات الجيش والشرطة؛ مما يستلزم قوة أخرى للقيام بها.

كما أن المسودة لم تضع آلية للتشاور في رسم السياسات ووضع الاستراتيجيات، مثل مجلس أعلى للدفاع والأمن أو غيره، لمساعدة الرئيس ومجلس الوزراء؛ مما يستلزم إجراء تعديلات دستورية مستقبلاً بعد اعتماد الدستور.

خامساً: المقترحات.

1- نظراً لأن مسودة الدستور حددت القوة المسلحة في الدولة بجهازى الجيش والشرطة فقط، وهو ما لم يعد كافياً حسب المتطلبات الأمنية في العصر الحديث، وتماشياً مع ما تعمل به أغلب دول العالم، نقترح أن يتم إضافة النص التالي:

" تتكون القوة المسلحة للدولة الليبية من قطاعين: قطاع الدفاع، ويشمل القوات المسلحة (الجيش) بفروعها الثلاثة (البرية والبحرية والجوية)، والمكلفة بمهام الدفاع. وقطاع الأمن، ويشمل الشرطة والأجهزة الأمنية الشبه عسكرية والدفاع المدني وأجهزة أمن الحدود بمختلف فروعها التابعة لها، والمكلفة بحماية الأمن والنظام العام".

2- إضافة نص بإنشاء آلية استشارية لرئيس الدولة، فيما يخص القضايا المتعلقة بإعلان الحرب وحالة الطوارئ، والقضايا العليا المتعلقة بالأمن والدفاع واستخدام القوة المسلحة للدولة كالتالي:

" ينشأ مجلس استشاري أعلى، يسمى المجلس الأعلى للدفاع والأمن برئاسة رئيس الدولة، تكون مهمته تقديم المشورة لرئيس الدولة فيما يتعلق بالقرارات العليا المتعلقة بالدفاع والأمن، ويحدد أعضائه ومهامه بقانون".

3- تعتبر أجهزة المخابرات من الأجهزة التي لها دور حساس في المجتمع، وهي جزء من قوة الدولة العسكرية، ولا بد أن تكون خاضعة في تصرفاتها وسير أعمالها للنصوص الدستورية، وتكون مراقبة من خلال إطار قانوني واضح وصريح.

كما يجب أن يحوي الدستور نصوصاً توضح ما هو من قبيل المخابرات، وما هو من قبيل الاستخبارات، وينظم تبعيتها ويحدد مهامها.

ونقترح إضافة النص التالي:

المخابرات:

"المخابرات هيئة نظامية مدنية تقنية انضباطية تراتبية مهنية ومتخصصة.

وتتمثل مهمتها في جمع وتوفير المعلومات وإجراء التحليلات اللازمة، وإصدار التحذيرات المبكرة حول الأزمات التي تهدد الدولة وأمنها وسلامتها داخلياً وخارجياً بهدف حفظ كيان الدولة وأمنها السياسي والاقتصادي والاجتماعي ومكافحة الأخطار التي تستهدف مكانتها وعلاقاتها الدولية، وهي تابعة للسلطة التنفيذية، ويحدد القانون تبعيتها ومهامها وتنظيمها الداخلي".

الاستخبارات:

"الاستخبارات هيئة عسكرية نظامية، وهي جزء من قوات الدفاع وتابعة لوزارة الدفاع، وتتنحصر مهمتها في تأمين القوات المسلحة ومنتسبيها من التهديدات الداخلية والخارجية، ومكافحة أعمال التجسس وجمع المعلومات ومعالجتها للمساعدة في إعداد خطط الدفاع عن الدولة".

الختام

تعتبر الدولة أعلى كيان سياسي في المجتمع، ويقع على عاتقها مهام أساسية مدنية وعسكرية، ولا بد للدولة من دستور ينظم كيفية أداء هذه المهام، ويوفر المحيط المناسب لتحقيق الحكم الرشيد في البلاد. تشكل المؤسسات العسكرية والأمنية جانبا مهما من هيكل الدولة، سواء كان في مقدراتها المادية أو مخططاتها الاستراتيجية وقراراتها السياسية، وبالرغم من أن النظام السياسي هو من يحدد مهامها وواجباتها، إلا أن هذه المؤسسات لن تستطيع القيام بهذه المهام على الوجه الأكمل بدون التواصل الاجتماعي مع المواطنين؛ لكي تكون مهمتها في الدفاع والحفاظ على الأمن والاستقرار منبثقة عن إيمان وقناعة وولاء كامل للوطن، وحتى لا تتحول قوتها إلى أداة مسخرة للدفاع عن النظام الحاكم.

إن تحقيق مبدأ السيطرة المدنية يعد ضرورة في بناء الدولة المدنية، والتي يقتصر دور العسكر فيها على الدفاع عن الوطن، والحفاظ على الأمن والاستقرار، وتقديم المشورة للحكومة في الحالات الحرجة، ويعمل على تقييد المؤسسات العسكرية والأمنية، والسيطرة عليها بالوسائل الدستورية والقانونية التي تحد من

صلاحيات هذه المؤسسات؛ منعاً لتدخلها في مهام السلطات المدنية، مما يحفظ التوازن المناسب في العلاقة المدنية والعسكرية في الدولة.

إن مبدأ السيطرة المدنية على قوى الدولة العسكرية والأمنية ليس مجرد نص دستوري تضمنه الدستور، وإنما هو تطبيق ضمني تؤثر آثاره وأبعاده على كل مؤسسات الدولة والمجتمع، وستكون الدولة قادرة على تطبيق هذا المبدأ بديمقراطيتها وشفافيتها في الحكم، وبمكانة مؤسساتها المدنية وقدرتها على تقييد المؤسسات العسكرية والأمنية بالدستور والقانون.

الحصانة الجنائية

نظرة تقييمية في ضوء مبدأ المساواة أمام القانون

د. طارق محمد الجملي

عضو هيئة تدريس بكلية القانون - جامعة بنغازي

مقدمة

يمثل مبدأ المساواة أمام القانون، أحد الضمانات الأساسية لحقوق الإنسان، لكونه يقوم على أساس قوامه، مساواة المخاطبين بالقاعدة القانونية في امتثالهم لأحكام القانون، دون تمييز بينهم على أي أساس، طالما أن الخطاب في القاعدة القانونية يجب أن يكون موجها إليهم بصفاتهم لا بذواتهم؛ وفوق ذلك، فإن مبدأ المساواة يعزز ثقافة احترام القانون، بوصفه قاعدة تطبق على أسس موضوعية تكفل حياد الأحكام التي تحمي الحقوق وتقرر التزامات، وهو ما يبعث الطمأنينة والثقة في نفوس المخاطبين بأحكامه ويدعو إلى الامتثال لحكمها.

ومن هذا المنطق، فإن مبدأ المساواة أمام القانون، سوف يمثل من هذا المنطلق، أحد مكتسبات دولة المؤسسات، التي يكون الاحتكام فيها لقواعد موضوعية، ويرتكز إنشاء الحق وزواله، وفقا لها، على أسس موضوعية، لا ترتبط بمشيئة الحكام ولا بمراكز الخاضعين لأحكام تلك القواعد.

ولهذا؛ فإن المساس بمبدأ المساواة أمام القانون على ضوء هذه الرتبة التي يحتلها، سيطيح بأهم أسس دولة القانون، وسيبدو، بلا شك، انتهاكا لقاعدة دستورية، حال كون هذا المبدأ يعد أحد المبادئ الدستورية التي تكتسب مكانتها السامية حتى وإن لم يرد النص عليها في الدستور.

غير أن هذا النظر لا يقطع بالضرورة، بعدم جواز وجود استثناءات على هذا المبدأ، فالتقييد لا يعني بالضرورة انتهاك المبدأ، لأنه قد لا يتضمن بالضرورة معنى التعارض، بشرط أن يرتكز هذا التقييد على مبررات حماية مصالح أولى بالرعاية، ولا شك أن هذه المبررات يجب أن تكون مستندة إلى اعتبارات موضوعية لا شخصية؛ ولهذا؛ فقد كان مقبولاً من الناحية القانونية، تبني فكرة التمييز الإيجابي، الذي يمنح فئة من المخاطبين بالقاعدة القانونية مزايا لا يتمتع بها غيرهم، متى كان ذلك يضمن تعزيز حقوق الإنسان، أو يكفل ممارسة قانونية لا تتحقق إلا بهذا التمييز؛ وفيما عدا ذلك، فإن انتهاك مبدأ المساواة لا يمكن وصفه إلا بالتمييز السلبي الذي يحظره القانون نفسه، ويعد في ذات الوقت تجاوزاً لقاعدة دستورية.

وترتيباً على ما تقدم، فإن الحصانة الجنائية، التي يجعلها القانون في بعض التطبيقات، ستارة تعتمد به بعض الفئات من تطبيق القانون عليهم إلا بشروط، أقول: إن هذه الحصانة، تثير إشكالية التوفيق بينها وبين مبدأ المساواة أمام القانون، حال كون الحصانة الجنائية، تعني حماية بعض الفئات من الخضوع للقاعدة القانونية لاعتبارات شخصية، تتعلق بصفتهم الوظيفية، وهو ما يمكن أن يعد مخالفاً لمقتضيات مبدأ المساواة أمام القانون؛ فهل اعتبارات تقرير هذه الحماية تسمو على اعتبارات إقرار مبدأ المساواة؟

إن هذا السؤال يمثل الإشكالية التي نعالجها في هذا المقام في إطار المنهج التحليلي، بهدف تحديد مدى مشروعية تطبيق نظام الحصانات وفقاً لأحكام القانون الوطني؛ ولهذا فإن نطاق البحث، سوف يقتصر على بحث مشروعية الحصانات التي تمنح وفقاً لأحكام القانون الوطني، بحيث نستبعد الحصانات التي تستند إلى اتفاقات دولية، باعتبارها تقوم على مبررات واعتبارات تخرج عن نطاق هذه الدراسة؛ بحيث تعني هذه الدراسة بمبدأ منح الحصانة و بالتوسع فيه استناداً إلى اعتبارات يقدرها المشرع، دون التزام دولي عليه بتبني مثل تلك الحصانات وتعني بذلك الحصانات الجنائية المتعلقة بالدعاوى الجنائية دون غيرها من حصانات تمنح في مواجهة دعاوى أخرى، كالحصانة في مواجهة الدعوى التأديبية.

ولا شك أن أهمية دراسة هذا الموضوع تتجلى في ضوء التوسع في منح الحصانات في واقع نظامنا القانوني لفئات متعددة دون مبررات واضحة وربما لأغراض حمائية تتعارض مع أهداف القانون الجنائي، حتى أصبحت الحصانة تكاد تكون هي الأصل والاستثناء هو عدم التقييد في رفع الدعوى الجنائية.

ولذلك فإن بحث إشكالية الدراسة، يقتضي أولاً: بيان المقتضيات التشريعية لنظام الحصانات الجنائية، لتحديد أساسها حال فرضها "مطلب أول"، ثم بحث مشروعية نظام الحصانات وفق فكرة حتمية تبنيها "مطلب ثان".

المطلب الأول

مقتضيات التأسيس لنظام الحصانات الجنائية

الحصانة الجنائية، نظام قانوني يجب أن يستند إلى أساس تشريعي يقيمه، فمن ناحية، فإن الحصانة تمثل استثناء على مبدأ المساواة أمام القانون، وهي بهذه المثابة يجب أن تتكئ على أساس دستوري يبرر مخالفتها هذا المبدأ (الفرع الأول)، ومن ناحية أخرى، فإن الحصانة تمثل استثناء على نص قانوني، وهذا يقتضي أن تستند الحصانة إلى أساس قانوني يبرر هذه المخالفة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التأسيس الدستوري للحصانة الجنائية

الحصانة بوصفها قيد إجرائي يمنع تحريك الدعوى الجنائية في مواجهة فئة محددة، ستبدو باعتبارها استثناء على مبدأ المساواة أمام القانون¹، بحسبان أن عمومية القاعدة القانونية، تستوجب انطباقها على كل المخاطبين بحكمها، وأن إخراج بعضهم من نطاقها لاعتبارات خاصة تتعلق بطبيعة عملهم، يعد خروجاً على مقتضيات مبدأ المساواة أمام القانون.

ولا يغير من الأمر شيئاً بحسب تقديرنا، ما يمكن أن يقال إن هذا الاستثناء يقوم على أساس موضوعي تقتضيه الضرورة²، قوامه طبيعة الوظيفة التي ينتمي إليها المستثنى من تطبيق الحكم القانوني؛ فهذا الفهم قد يجعل من الحصانات متوافقة مع مبدأ المساواة، حال كون الاستثناء يمكن عده إخراجاً لهم من عموم نص القانون بل إن عدم الأخذ بهذه المفاضلة يعني مخالفة مبدأ المساواة، حيث لا يمكن أن يتساوى هؤلاء مع غيرهم بالنظر إلى مخاطر الوظيفة التي يشغلونها³؛ إذ أننا نعتقد أن مثل هذا الفهم يخلط بين

¹ د. الشارف الوحيشي، دستورية الحصانة القضائي، ص 1، مقال غير منشور.

² د. عبد الله محمد المغازي، المساواة وكفالة حق التقاضي، بحث منشور بمجلة بحوث الشرق الأوسط، العدد السابع والأربعون، ص 298.

³ أ. صالح أحمد الفرجاني، مبدأ المساواة أمام القانون وتطبيقاته في القانون الليبي، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد السادس، ص 233.

نظام الحصانات القضائية من ناحية و فكرة الإعفاء من المسؤولية من ناحية أخرى، ذلك أن الحصانة تقوم على أساس حماية طائفة من الأشخاص من الخضوع للنظام الإجرائي الجنائي، لاعتبارات خاصة تتعلق بطبيعة الوظيفة التي يشغلها المتمتع بهذا الامتياز القضائي، فهو - أي نظام الحصانة - يعني بشكل واضح استثناء هؤلاء من تطبيق قانون العقوبات عليهم من خلال تقييد القاعدة الإجرائية، وهو ما يعني أن هؤلاء مميزون من حيث الحد من تطبيق القاعدة الموضوعية عليهم، وبكلمة أكثر وضوحاً، فإن الحد من تطبيق القاعدة الموضوعية لا يستند إلى مبررات موضوعية، وأن حكمها كان سينطبق لو لم تعطل إجرائياً.

ولا شك أن هذا المعنى يختلف عن فكرة الإعفاء من المسؤولية، والتي تعني إخراج أفعال بعض المنتميين لنظم وظيفية معينة، من المسؤولية عن بعض الأفعال التي يرتكبونها أثناء ممارسة أعمالهم؛ إذ أن هذه الحالة تمثل صورة من صور الإباحة أو المنع من العقاب، وهي بهذه المثابة، تقوم على أساس موضوعي، يتعلق بتقدير المشرع لما يعد فعلاً مجرماً من عدمه، وهذا داخل في وظيفته التشريعية ومنسجم مع أصل طبيعة الأفعال وهو الإباحة، وهو من هذا الجانب لا يعد مخالفاً لمبدأ المساواة أمام القانون.

ولهذا فإن التمييز بين الحصانة الإجرائية وفكرة الإعفاء من المسؤولية، له أهمية في تحديد مشروعية المسلك التشريعي، فالأول يجب أن يكون متوافقاً مع النظام الدستوري، منسجماً مع مبدأ المساواة أمام القانون، خصوصاً أنه يمثل خطورة خاصة على نظام العدالة الجنائية، حال كونه يقيم تكأة لفكرة الإفلات من العقاب دون مبرر في كثير من الأحيان، فلزم الأمر إحاطته بضمانات خاصة تكفل عدم التعسف في إقرار هذا النظام.

في حين فكرة الإعفاء من المسؤولية تعد تطبيقاً لسلطة المشرع في التجريم، وأن أعمالها لا يعد انتهاكاً لمبدأ المساواة، لتعلقها بوظيفة المشرع ابتداءً، ولاستنادها إلى فكرة أن الأصل هو الإباحة، إذ المساواة يجب أن تكون فيما يقيمه المشرع من أحكام لا فيما يبقيه على أصله¹.

إن هذا الفهم لفكرة الحصانة في علاقتها بالنظام الدستوري، تقتضي لتبرير تبنيتها تشريعياً، التأسيس الدستوري لوجودها، وهو ما يتحقق بأحد منهجين تشريعيين، وهما: إما من خلال النص الصريح في الدستور على الحصانة (أولاً) أو من خلال التفويض التشريعي (ثانياً).

أولاً: النص الصريح على الحصانة.

1 وقد يرى البعض أن التجريم الذي يقيمه المشرع هو الحكم الذي يجب أن يعتمد فيه مبدأ المساواة، إلا أن ذلك محل نظر، ذلك أن محاكمة مسلك المشرع في التجريم لا يكون من حيث نطاقه، وإنما يكون التقييم من حيث جدواه، فميزان النص التجريمي يكون من حيث الحاجة للتجريم من عدمها، وهو ما يستلزم انحسار نطاق التقييم على عناصر التجريم لا نطاقه.

حرصاً من واضع الدستور على صيانة مبدأ المساواة أمام القانون، وتعزيزاً لفكرة عدم الإفلات من العقاب، يعمد واضع الدستور إلى النص في متن الدستور على حالات الحصانة، بحيث تكون هذه الحالات وحدها التي تمثل استثناء على مبدأ المساواة أمام القانون؛ بحيث لا يكون للمشرع سلطة في إنشاء أحكام موازية تتضمن حصانات لفئات أخرى غير التي نص عليها الدستور، أو على الأقل هذا ما يمكن أن يفهم من مسلك الدستور في هذا الشأن، إذ النص على الحصانة في متن الدستور، يقتضي اعتبار النص التشريعي غير مؤهل للنص عليها، ولعل مثل هذا الاتجاه تبناه الدستور الفرنسي في المادة 67 عندما نص على عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يرتكبها بهذه الصفة واستقرار الحصانة طيلة فترة توليه مهام وظيفته، وإلى ما بعد انتهاء وظيفته بشهر واحد، ويستثنى من ذلك جريمة الخيانة¹. وفي المقابل، منح ذات الدستور لأعضاء البرلمان حصانة نسبية لما يرتكبونه من أفعال أثناء ممارسة أعمالهم، وهو ما نعتبره حالة من حالات الإعفاء من المسؤولية لا حصانة قضائية، لأن مصطلح لا مسؤولية الذي استعمله النص يدل على هذا المعنى، خصوصاً أن مسلك الدستور آنف الذكر بالنسبة لرئيس الدولة يدل على المغايرة في معنى الحصانة والإعفاء من حيث جواز الملاحقة في وقت متأخر.

وترتيباً على تبني مثل هذا الاتجاه بشأن التنظيم الدستوري للحصانات، فإن سلطة المشرع في إيراد استثناء على مبدأ المساواة أمام القانون تكون منعدمة وفق المنطق القانوني السليم، طالما أن الدستور قدر الحالات التي يمكن فيها إيراد استثناء على هذا المبدأ، وهو ذات المنطق الذي نفهمه من مسلك الدستور الفرنسي عندما نص صراحة على مسؤولية أعضاء الحكومة بشأن ما يرتكبونه من أفعال أثناء ممارسة مهامهم تأكيداً على قصر الحصانات على الحالات التي أوردها الدستور دون غيرها حسب فهمنا.

في المقابل، فإن الإعلان الدستوري الليبي لم ينص صراحة على مبدأ المساواة بشكل منفرد بخلاف موقف الدساتير التي اطلعنا عليها، واكتفي في المادتين 7 و8 بالنص على تبني الحقوق الأساسية وتعزيزها. حيث نصت المادة 7 منه على أنه: "تصون الدولة حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وتسعى إلى الانضمام للإعلانات والمواثيق الدولية والإقليمية التي تحمي هذه الحقوق والحرريات، وتعمل على إصدار

Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette "Cet article prévoit : 1 qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68. Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu. Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre "lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions

موثيق جديدة تكرم الإنسان كخليفة الله في الأرض؛ كما نصت المادة 8 على أنه : "تضمن الدولة تكافؤ الفرص، وتعمل على توفير المستوى المعيشي اللائق وحق العمل والتعليم والرعاية الصحية والضمان الاجتماعي لكل مواطن، كما تكفل حق الملكية الفردية والخاصة، وتضمن الدولة عدالة توزيع الثروة الوطنية بين المواطنين وبين مختلف مدن ومناطق الدولة".

وعلى الرغم من عموم صياغة هاتين المادتين، إلا أنهما تؤكدان في مجموعهما على تعزيز مبدأ المساواة، سواء من حيث كونه أحد الحقوق الأساسية التي نصت المادة 7 على تعزيزها وصيانتها، وسواء من حيث كونه يندرج ضمن مقتضيات مبدأ تكافؤ الفرص الذي نصت عليه المادة 8 سالفه الذكر.

وكذلك الحال بالنسبة للدستور المصري، حيث لم ينص بشكل صريح على مبدأ المساواة إلا في شأن المساواة بين الرجل والمرأة، وهو مظهر خاص من مظاهر المساواة، في حين المساواة العامة لم يتضمنها هذا الدستور بالنص الصريح، إلا من خلال النص على مبدأ تكافؤ الفرص الذي قرره المادة 9 "تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، دون تمييز". في حين نص الدستور التونسي على مبدأ المساواة في صياغة واضحة عندما قررت المادة 21 أنه:

(1) " المواطنون والمواطنات متساوون في الحقوق والواجبات، وهم سواء أمام القانون من غير تمييز. تضمن الدولة للمواطنين والمواطنات الحقوق والحريات الفردية والعامة، وتهيئ لهم أسباب العيش الكريم". من هذا العرض يبدو أن هذه النظم تتبنى صياغة لمبدأ المساواة أمام القانون، على نحو لا يقبل إيراد استثناءات عليها من المشرع؛ حيث لم يفوض المشرع في تنظيم هذا المبدأ أو تحديد نطاق تطبيقه؛ وهو ما يبدو اتجاهاً مناسباً لصيانة هذا الحق.

ذلك أن مبدأ المساواة غالباً ما يتقرر باعتباره قيد على سلطة المشرع في تقرير الأحكام، ما ينبغي معه أن تغل يده عن تحديد نطاق هذا المبدأ وإلا أفرغ من مضمونه، إذ يجب ألا يكون القيد رهناً في تحديد نطاقه بمشيئة من يفرض عليه هذا القيد.

ولا شك أن أهمية التقييد بمبدأ المساواة أمام القانون، تزداد في نطاق الوظيفة التشريعية؛ فطالما أن القانون يهدف من ضمن أهدافه إلى تحقيق فكرة العدالة، وهذه الأخيرة وإن لم تكن تعني بالضرورة المساواة في مجال ترتيب الحقوق والالتزامات، إلا أنها تتأذى - دون شك - عندما يفرض المشرع مفاضلة تحكيمية تغل نطاق تطبيق النص دون مبررات موضوعية، كما هو الشأن بالنسبة للحصانات التي تقوم على أساس

صفات شخصية لا موضوعية، وهي تلك الصفات المرتبطة بالصفة الوظيفية للمتمتع بهذا الامتياز؛ ومن ثم فإن القانون بحكم طبيعته وأهدافه، يجب ألا يكون تمييزياً، وإلا كان غير دستوري.

والمشرع الليبي استجابة لمبدأ المساواة، أصدر القانون رقم 10 لسنة 2013 م بشأن تجريم التعذيب والإخفاء القسري والتمييز وفقاً للمادتين 3 و4، ما يعني أن التمييز أي كان أساسه ومجاله يعد مخالفاً لأحكام النظام القانوني الليبي.

ولا يفوتنا الإشارة هنا إلى أن النص الدستوري وإن كان يقرر عادة منع التمييز في مجالات محددة، إلا أن ذلك لا يعني أنها وحدها التي لا يجوز فيها التمييز، ذلك أن حظر التمييز على أسس بعينها لا يعني جوازه فيما عداها؛ ولهذا فالتمييز على أساس العرق والدين والانتماء المناطقي، ليس هو وحده الذي يعبر عن التمييز الذي يحظره القانون، فيدخل فيه كل صور التمييز أي كان أساسها، بما في ذلك التمييز على أساس الانتماء الوظيفي الذي يتخذ شكل الحصانات.

وفي هذا الشأن تقرر المحكمة الدستورية المصرية أنه:

" ولئن نص الدستور على حظر التمييز بين المواطنين في أحوال بعينها هي تلك التي يقوم التمييز فيها على أساس من الأصل أو الجنس أو اللغة أو الدين أو العقيدة، إلا أن إيراد الدستور لصور بذاتها يكون التمييز فيها محظوراً، مرده أنها الأكثر شيوعاً في الحياة العملية، ولا يدل البتة على انحصاره فيها، إذ لو صح ذلك - وهو غير صحيح - لكان التمييز فيما عداها جائزاً دستورياً، وهو ما يناهض المساواة التي كفلها الدستور، وينقض أسسها ويعطل مقاصدها. وآية ذلك أن من صور التمييز التي أغفلتها المادة 40 من الدستور ما لا تقل عن غيرها وزناً وخطراً سواء في محتواها، أو من جهة الآثار التي تتولد عنها وترتبها، كالتمييز بين المواطنين في نطاق حقوقهم وحررياتهم لاعتبار مرده إلى المولد أو الثروة أو المركز الاجتماعي أو انتمائهم الطبقي أو ميولهم الحزبية وآرائهم، أو عصبيتهم القبلية، أو نزعاتهم العرقية، أو إلى موقفهم من السلطة العامة وإعراضهم عن تنظيماتها، أو مناوئتهم لها، أو تبنيهم لأعمال بذاتها¹.

وعلى ذلك، فإن تبني نظام الحصانة لبعض الفئات، بخلاف ما يسمح به الدستور، يعد مفاضلة تحكمية بين الأفراد دون إذن من الدستور؛ فعلى الرغم من أن المساواة التي يفرضها المبدأ لا تعني المساواة المطلقة التي تتجاهل اختلاف المراكز القانونية، فاختلاف المراكز قد يقتضي تمايزاً يجيزه القانون، متى كان ذلك مبنياً على أسس موضوعية واعتبارات جديرة بالحماية؛ إلا أن انتهاك المبدأ يبدو بجلاء في كل مرة

¹ المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 40 لسنة 16 قضائية دستورية، جلسة 2 من سبتمبر سنة 1995.

يلجأ فيها المشرع إلى إقامة مفاضلة تحكيمية، رغم تساوي المراكز القانونية، ودون بواعث جديرة بالرعاية، فاتجاه المشرع نحو منح بعض الفئات حصانات في مواجهة القانون، هو في حقيقته، انتهاك للمبدأ، لأن منح الحصانة، لا يمكن أن يؤسس على اعتبارات موضوعية، لأنه لو كان كذلك لتقرر حكمها لفئات متعددة على أساس موضوعي قوامه شروط عامة مبنية على ارتباط السلوك بممارسة الوظيفة أيا كان نوعها ورتبة متوليها، أما فرضه على أسس حمائية لشرائح بعينها هو في حقيقته تمييز وانتهاك لمبدأ سيادة القانون، فالمفاضلة التحكيمية بين المراكز المتساوية، هي جوهر التمييز الذي يحظره النظام الدستوري في المنطق وفي هذا الشأن تقرر المحكمة الدستورية المصرية أنه:

" مبدأ المساواة أمام القانون لا يعنى معاملة فئات المواطنين على ما بينها من تفاوت في مراكزها القانونية معاملة قانونية متكافئة ولا كذلك معارضة صور التمييز جميعها أساس ذلك إن من صور التمييز المنهي عنه هو الذى يكون تحكيمياً باعتبار أن كل تنظيم تشريعي ليس مقصوداً لذاته بل لتحقيق أغراض بعينها تعكس مشروعيتها إطاراً للمصلحة العامة التي يسعى المشرع إلى تحقيقها من ورائه ، فإن صادم النص التشريعي بما انطوى عليه من التمييز هذه الأغراض كان تحكيمياً وغير مستند إلى أسس موضوعية ومجاوياً للمادة 40 من الدستور"¹.

ثانياً: حالة التفويض في منح الحصانة

قد ينص الدستور على مبدأ أساسي، ويحيل في شأن تنظيمه إلى القانون، بحيث يصبح المشرع هو المحدد لنطاق المبدأ، ومن ذلك مثلاً ما تضمنه الإعلان الدستوري الليبي في المواد 13 و 14 عندما فوض المشرع بطريق غير مباشر، من خلال اشتراط موافقة النص الدستوري لنص القانون، حيث نصت المادة 13 على أنه:

"الحياة المواطنين الخاصة حُرمة يحميها القانون، ولا يجوز للدولة التجسس عليها إلا بإذن قضائي وفقاً لأحكام القانون"، حيث جعل النص الإذن القضائي قيد على المبدأ، ومنح للمشرع تحديد شروط هذا الإذن.

ونصت المادة 14 على أنه:

¹ المحكمة الدستورية المصرية، القضية رقم 19 لسنة 8 قضائية دستورية، جلسة 8 إبريل سنة 1992، الجريدة الرسمية العدد رقم 19 بتاريخ 1992/5/7.

"تضمن الدولة حرية الرأي وحرية التعبير الفردي والجماعي، وحرية البحث العلمي، وحرية الاتصال، وحرية الصحافة ووسائل الإعلام والطباعة والنشر، وحرية التنقل، وحرية التجمع والتظاهر والاعتصام السلمي، وبما لا يتعارض مع القانون".

فالقانون وفقا لهذين النصين، يمثل الأداة التي تحدد نطاق النص، وبذلك يفقد المبدأ الدستوري قوته في تقييد المشرع، طالما الأخير هو من يحدد نطاقه، إذ ينبغي ألا يكون للمشرع دور في تحديد نطاق تطبيق المبدأ، طالما هذا المبدأ وجد أساسا للحد من سلطته، وإلا فقد المبدأ قيمته وفاعليته. ولهذا فإن حالة التفويض الدستوري للمشرع بمنح الحصانة، يعد المظهر الثاني لتنظيمها دستوريا، وبها ينجو مسلك المشرع من شائبة المخالفة للدستور، ويكون النص التشريعي هو المحدد لنطاق الحصانة ومستحقها، ويكون نص الدستور هو أساسها.

الفرع الثاني

التنظيم القانوني للحصانة

إن تنظيم أحكام التجريم والعقاب، وما يرتبط بالدعوى الجنائية من أحكام، يرجع أساسه كأصل عام إلى قواعد قانونية بالمعنى الضيق، وذلك وفق مقتضيات مبدئي الشرعية الجنائية والإجرائية؛ ولهذا فإن أي استثناء على هذه الأحكام يجب أن يتم وفق نصوص قانونية، إذ لا يمكن أن يرد استثناء على قاعدة تشريعية عادية بموجب نص لائح، إذ سيعد هذا الأخير غير مشروع.

ولما كانت الحصانة بصفقتها قيد إجرائي، تقيم استثناء على قاعدة عامة في قانون الاجراءات الجنائية، قوامها تحرر جهة التحقيق من أي قيد يغل يدها في تحريك ورفع الدعوى الجنائية، فإن هذا القيد الإجرائي يجب أن يتقرر وفق نص قانوني.

وينبغي على ما تقدم، أن اللوائح لا يمكن أن تنشئ قواعد استثنائية على مبدأ الملاءمة، كما أن صلاحية النص القانوني لتقرير الحصانة، وعلى نحو ما سلف بيانه، يجب أن يستند إلى تفويض صريح من الدستور؛ ذلك أن المرتبة السامية لمبدأ المساواة أمام القانوني، تأتي تقييده بموجب نص قانوني، وإلا عد هذا النص مخالفا للدستور. ولهذا فإن الحديث عن الأساس القانوني للحصانة، هو فرع عن أساسها

الدستوري، بالأساس القانوني هو تنظيم للآثار المترتبة على التفويض، إذ لا حصانة بقانون إلا بتفويض من الدستور.

فضلا عن ذلك، فإن تقييد النص القانوني بالتفويض الممنوح للمشرع بتقرير الحصانة، يعد من الأسس التي يقوم من خلالها النص من حيث مشروعيتها، ومن ثم فإن التفويض المطلق للمشرع بتقرير استثناءات على مبدأ المساواة، يجب أن يتقيد فيه المشرع بمسألتين رئيسيتين:

أولاً: يجب أن يكون تقرير الحصانة ضرورة لحماية مصلحة أولى بالرعاية، وهو ما يفترض أن يستند تقرير الحصانة على أسس موضوعية، تهدف للحماية لا لمجرد منح امتياز شخصي لمن تقررت له هذه الحصانة؛ ذلك أن الحصانة فوق كونها تقع في منطقة مضادة لمبدأ المساواة أمام القانون، وهذا بذاته يجعلها محل تقدير، فإنها تتضمن مساسا بسيادة الدولة، كونها تحد من صلاحية أجهزتها الضبطية والقضائية في مكافحة الجريمة، وقد تمثل في ذات الوقت، تهديدا لمبدأ عدم الإفلات من العقاب، وهذه جميعها أهداف سامية ومصالح ذات مرتبة متقدمة في تقدير أولوياتها من حيث شمولها بالرعاية، ومن ثم فإن مخالفتها بتقرير الحصانة يجب أن يقوم على مبرر أقوى، وأن يكون هو السبيل الوحيد لحماية تلك المصلحة الأولى بالرعاية.

ولهذا فإن تقييم وتقويم الحصانة من هذا الجانب، يخضع خلالها المشرع لقيود صارمة قد لا يليها مسلكه في تقرير الحصانة.

ثانياً: الحصانة حال كونها ضرورة تنقرر لحماية مصلحة أولى بالرعاية، وتمثل استثناء على مبادئ ذات رتبة سامية، فإنها يجب أن تقدر بقدرها؛ فطالما الحماية من تطبيق القانون، يجب أن تستند إلى مبررات موضوعية، فإن هذه المبررات هي التي تحدد نطاق الحصانة، سواء حصانة مطلقة يحتمى بها من تقررت لمصلحته في مواجهة تطبيق القانون عليه في كافة أفعاله، أم حصانة نسبية تتحدد بالقدر اللازم لحماية صاحب الامتياز خلال ممارسة عمله.

وإذا كانت الحصانة النسبية يمكن أن تمثل قيودا مشروعاً على مبدأ المساواة، لاعتبارات تتعلق بحماية وظيفة المتمتع بالحصانة، أو على الأقل، فإن الجزم بعدم مشروعيتها لا يمكن أن يتقرر إلا بعد بحث أساسها الدستوري وجدواها ومبرراتها بالنظر لأهمية العمل الذي تقررت لأجله وانعدام الوسيلة البديلة لتقرير هذه الحماية، فإن الحصانة المطلقة سوف تبدو باعتبارها امتيازاً شخصياً لمن تقررت لمصلحته، لأن طابعها الشخصي المتمثل في حماية الشخص في كل تصرفاته، سيطيح بأي اعتبار موضوعي يمكن أن تؤسس

عليه هذه الحصانة، وهي أي هذه الحصانة، من هذا الجانب، ستبدو مخالفة لمقتضيات مبدأ المساواة أمام القانون، ومساسا خطيرا بمبدأ سيادة القانون، بالنظر لما تقيمه من مكانة سامية لفئة من الأشخاص في مواجهة سيادة القانون.

ويبدو أن الإعلان الدستوري الليبي لم يمنح المشرع سلطة في تقييد مبدأ المساواة، حيث لم يتضمن النص الخاص بمبدأ المساواة إحالة للمشرع في تحديد نطاق المبدأ، وهو ما نراه سياسية رشيدة في إطار وضع القيود على إرادة المشرع، إذ المبدأ الدستوري، هو في حقيقته تقييد لسلطان المشرع، وهذا القيد يجب أن يكون في مرتبة أسمى من صلاحيات المشرع لينتج أثره، وهو ما يعني بالنسبة للحالة محل البحث، أن المشرع الليبي لا يملك أي صلاحيات في وضع قيود أو استثناءات على مبدأ المساواة، وبهذا، فإن سلطته المنفردة بالنص على الحصانات منعدمة لعدم تفويضه بذلك وفقا للنظام الدستوري الليبي.

الخلاصة:

إن المقتضيات التشريعية لتقرير الحصانة، تمثل القيود التي تحد من سلطة المشرع في تطبيق هذا الامتياز، ولكنها لا تعني بالضرورة أن نظام الحصانات الجنائية - وإن استجاب لهذه المقتضيات - سوف يمثل خيارا مثاليا لتوفير الحماية لبعض الفئات، فبحث الموضوعية الموضوعية لنظام الحصانات، قد يفضي إلى نتيجة مفادها عدم مشروعية هذا النظام من حيث أساسه الموضوعي؛ لمخالفة المشرع لمبدأ المساواة، وإن بدت في بعض التطبيقات ضرورة تشريعية، إلا أن سلوك طريق الحصانة قد لا يكون هو السبيل المثالي لتحقيق التوازن بين المصالح المتعارضة.

وفي تقديرنا، فإن بحث واقع الحصانات في القانون الليبي، قد يقدم نموذجا يمكن من خلاله تقويم سياسة المشرع موضوعيا في تبنيه لنظام الحصانات، ومدى موافاتها للأسس الموضوعية لتقرير الاستثناء، فضلا عن مدى استجابة النظام القانوني الليبي لفكرة وجود استثناءات على مبدأ المساواة أمام القانون.

المطلب الثاني

حقيقة حتمية الحصانة الجنائية

إن قيام المقتضى التشريعي للحصانة من خلال النص عليها وتوافر شروط المشروعية لهذا النص، قد لا يكون كافيا لإضفاء القبول لهذا الامتياز في مواجهة سيادة القانون؛ فالمسألة تتعلق بالمبرر الواقعي لفرض الحصانة.

وبكلمة أخرى، الغاية من فرض الحصانة سوف تكشف عن مشروعية هذا الإجراء على فرض قيام سنده القانوني. فقيام السند لا يعني سوى أن الحصانة يقرها النظام الدستوري كقيد على مبدأ المساواة أمام القانون؛ إلا أن الاشكالية تظل قائمة من حيث مقبولية المبرر وقيامه كسند موضوعي لمشروعية الحصانة في مواجهة مبدأ المساواة أمام القانون.

ولهذا، فإن مناقشة المقضيات الموضوعية لفرض الحصانة، يستوجب بحث مبررات الحصانة وغاياتها (فرع أول) ثم بحث مشروعية فرض الحصانة في ضوء بدائلها التي تحقق ذات أغراضها وتستجيب لمبررات فرضها "فرع ثان".

الفرع الأول

حتمية الحصانة في ضوء مبرراتها

لا شك أن البحث بافتراض الرشاد في سياسة المشرع، يقتضي التصور أن تقييد حق النيابة العامة في رفع الدعوى الجنائية من خلال تبني نظام الحصانة الإجرائية، يستند إلى مبررات وأهداف موضوعية دعت إلى إقرار هذا الامتياز في مواجهة سيادة القانون.

ولهذا فإننا في هذه الفسحة نتطلع إلى عرض أهم مبررات فرض الحصانة الجنائية، وبيان مدى واقعيتها كمبرر لقيام الاستثناء على مبدأ المساواة أمام القانون. ويمكن القول إن أهم مبررين لفرض الحصانة هما كون الحصانة ضمانا في مواجهة الملاحقة القانونية التعسفية، وصونا لكرامة وهيبة بعض الفئات من

الموظفين، ومن ناحية أخرى، فإنه ينظر إلى الحصانة باعتبارها حافز للأداء الوظيفي دون خوف من الخضوع للعقاب؛ فما مدى صمود هذين المبررين لإضفاء المشروعية على الحصانة كإجراء استثنائي؟

أولاً: الحصانة ضماناً في مواجهة الملاحقة القانونية التعسفية

تبدو الحصانة حصناً منيعاً - في كثير من الأحيان - يعتصم بها بعض الموظفين في مواجهة تطبيق القانون عليهم، متكئين على نصوص قانونية فرضت بقالة إنهم عرضة للبلاغات الكيدية والملاحقات التعسفية للضغط على أصحاب بعض الوظائف؛ فتكون الحصانة حماية لهم من مثل هذه الانحرافات، حتي لا يكون القانون في مواجهتهم أداة للإهانة والانتقام¹.

ولعل هذا المبرر لا يخلو من وجهة إذا ما نظرنا إليه من واقع عملي؛ حيث من المتصور سلوك سبيل الادعاء الكيدي في مواجهة بعض أصحاب المهن، بسبب ما ينشأ عن ممارستهم لتلك المهن من عداوات وخصومات، غير أن ذلك لا يجب أن يمثل أساساً لانتهاك مبدأ المساواة أمام القانون بتحسين هؤلاء من الخضوع للقانون؛ ذلك أن خطر الادعاء الكيدي متصور في مواجهة أي شخص، وأن ابتناؤه على الانتماء المهني أو الوظيفي لا يبرر منح الامتياز على أساس قاعدة الغنم بالغرم؛ لأن ذلك تمييز لهؤلاء على أساس موضوعي، فضلاً عن أن الحماية في مواجهة الادعاء الكيدي مقررة بموجب قانون العقوبات على أساس موضوعي بموجب المادة 262²، فهذه المادة أسست الحماية موضوعياً، فلم تفرد لأصحاب المهن والوظائف حماية خاصة بقالة شيوخ تعرضهم للكيد أكثر من غيرهم؛ فبناء الأحكام القانونية على الافتراضات والاحتمالات هو استنزاف للنص القانوني، وإهدار لقيمة التجرد التي يجب أن يبنى عليها ذلك النص.

¹ عمار ياسر جاموس، الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، دراسة محكمة، منشورات المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء " مساواة " 2015، ص 25

² يعاقب بالحبس كل من اتهم شخصاً بفعل يعتبر جريمة قانوناً مع علمه بأن ذلك الشخص بريء أو اختلق ضده آثار جريمة وكان الاتهام أو الاختلاق بشكلٍ يمكن معه مباشرة أي إجراء جنائي ضد المتهم كذباً إذا حصل الاتهام أو الاختلاق أمام السلطات المختصة، ولو كانت الشكوى أو الدعوى مجهولة الإمضاء أو تحت اسم مستعار.

وتزداد العقوبة بمقدار لا يجاوز النصف إذا اتهم الشخص بجريمة يعاقب عليها بالإعدام أو السجن المؤبد أو السجن الذي يزيد أقصاه على عشر سنوات. وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على خمس سنوات إذا ترتب على الاتهام أو الاختلاق دون غيره حكم بالسجن لمدة تزيد على خمس سنين فإذا حكم بالسجن المؤبد كانت العقوبة السجن مدة لا تزيد على عشر سنوات. وتكون العقوبة السجن المؤبد إذا حكم بالإعدام".

فضلا عن ذلك، فإن الحماية من التعسف في الادعاء، مكفول بضوابط تتمثل في منح النيابة العامة مكنة الملاءمة في رفع الدعوى الجنائية، والتي لها تقدير مدى جدية الاتهام وصحة الأساس الذي يقوم عليه، فيكون لها مكنة حفظ الأوراق أو الأمر بالأمر بآلا وجه لإقامة الدعوى، ما يعني أن التحوط من الاتهام أو الادعاء الكيدي من خلال النص على الحصانة، لا مبرر له لوجود البدائل القانونية التي تكفل الحماية في مواجهة هذا الادعاء، وعلى أساس موضوعي لا يتضمن انتهاكا لمبدأ المساواة، ذلك أن الحصانة لا تعني على الاطلاق منح المتمتع بها مرتبة سامية تحول دون خضوعه للقانون، فمبدأ سيادة القانون يفترض خضوع الكافة مهما كانت رتبهم لنظام مؤاخذه جنائية عما يرتكبونه من أخطاء؛ بدليل أن الحصانة في كل النظم التي اطلعنا عليها، مرهونة دائما برفعها من جهة يحددها النظام القانوني، فهي ليست مطلقة بالضرورة من حيث نطاقها الزمني.

وهنا نشير إلى أن اعتبارات فرض الحصانة تختلف عن اعتبارات تقرير قيد إجرائي آخر، وهو الشكوى؛ فهذه الأخيرة ليست حصانة من تطبيق القانون، فالشكوى ليست حصانة، فهي قيد إجرائي يفرض تقديرا لاعتبارات موضوعية رأى المشرع إخضاعها لمشيئة المجني عليه، الذي له أن يقدر الرغبة في رفع الدعوى من عدمها، ولهذا فهي ليست حماية لمرتكب الفعل، ولكنها فرضت لحماية اعتبارات أولى بالرعاية ولا تتضمن وفق هذا التصور أي انتهاك لمبدأ المساواة أمام القانون.

فضلا عن ذلك، فإن الشكوى قيد بني على أساس موضوعي لا يتضمن ممييزة بين مرتكبي الفعل، ولا بين المجني عليهم كقاعدة عامة، فهي - وحسب فهمنا - تبدو شرطاموضوعيا يحدد نطاق تطبيق النص، ولهذا فهي -وبخلاف الحصانة- في صورتها الإذن والطلب - التي تفرض على أساس غير موضوعي ولا اعتبارات لا تستجيب لعمومية القاعدة.

ولهذا فإن تأسيس الحصانة على اعتبارات الحماية من الملاحقة التعسفية، لا يمكن أن ينهض مبرراً لانتهاك مبدأ المساواة أمام القانون، لوجود البديل الذي يحقق هذه الحماية، وأن ضرورة انتهاك مبدأ المساواة في بعض التطبيقات، غير متوافرة في ضوء هذا المبرر، إذ الضرورة تقدر بقدرها.

ثانيا: الحصانة الجنائية حافز لممارسة العمل دون عواقب جنائية

ممارسة بعض الوظائف يجعل من أصحابها عرضة للوقوع في مخالفات قد تصل إلى مستوى الجرائم بالمفهوم الجنائي، كرجال الشرطة برتب معينة، وأعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة، ولكي لا يكون هؤلاء مقيدون في ممارسة عملهم بسبب الرهبة من الوقوع تحت طائلة العقاب، فإنهم يمنحون حصانة من الملاحقة الاجرائية يخضع تقدير رفعها للجهة التي يحددها القانون¹.

غير أن مثل هذا المبرر على الرغم من وجاهته نظرياً، إلا أن هذه الواجهة تتبدد بمجرد مقارنة هذه المبرر بواقع النصوص في القانون الليبي، حيث ستبدو الحصانة-وفق هذا المبرر- مجرد جنة للمتمتع بها في مواجهة تطبيق القانون عليه، بل قد تصبح هذه الحصانة حافزاً لارتكاب الجريمة طالما المتمتع بالحصانة لا يخضع للقانون إلا بشروط قد لا تتحقق.

فممارسة العمل الوظيفي وفق الحدود التي يرسمها القانون، لا يحتاج لحصانة تحمي من تطبيق القانون، على اعتبار أن الفعل في هذه الحالة سيكون مباحاً وفقاً لأحكام قانون العقوبات، بحسبان أن ممارسة العمل في كل تلك الأحوال سيعيد أداء لواجب أو استعمالاً لحق، ما يجعل الفعل مباحاً دون حاجة لإقرار حصانة وفقاً لأحكام المادة 69 من قانون العقوبات.

ومن ثم فإن مبرر إقرار الحصانة، لن يبدو واضحاً إلا في حالة خروج الفعل من دائرة الإباحة، وذلك في أحوال مخالفة شروط العمل وضوابطه، ما يعني أن الحصانة في حقيقتها لا تنتج أثرها بالنسبة لهؤلاء إلا في حالة ارتكابهم الجريمة، وكأن الحصانة أضحت بالنسبة لهم مكافأة ضمن مكافآت العمل المنوط بهم، وهذا بلا شك إخلال جسيم بمبدأ المساواة وجور غير مبرر على مبدأ سيادة القانون، سيما أن المشرع في تطبيقات خاصة، عندما يرى الأخذ في الاعتبار خصوصية بعض الأعمال، فإنه يقدر لها حماية خاصة في حالة وقوع جريمة أثناء ممارستها، كما في حالة تنفيذ الأوامر غير المشروعة؛ حيث نصت على ذلك المادة 69 فالمشرع وفق هذا النص، منح لمرتكب هذا الفعل امتيازاً موضوعياً لا يخضع فيه الفعل للعقاب ولكن على أساس موضوعي يتفق ومبدأ المساواة أمام القانون.

وفوق ما تقدم، فإن مبرر فرض الحصانة على أساس تمكين الفئة المتمتعة بها من ممارسة عملها دون خشية الخضوع للمسؤولية الجنائية، سيتعارض وفكرة الحصانة المطلقة التي تُمنح لبعض الفئات، كأعضاء الهيئات القضائية² وللمحامين الخواص، حيث إن هذه الحصانات تمتد الحماية فيها إلى كل

1 عمار ياسر جاموس، مرجع سبق ذكره، ص 19.

2 ويرى البعض أن مثل هذه الحصانات تجد مشروعيتها وفق فكرة الضرورة وتحقيق الحياد لرجال القضاء، انظر د. الشارف الوحيشي، دستورية الحصانة القضائية، ص 1، مقال غير منشور.

الأفعال التي يرتكبها المتمتع بالحصانة، وهذا لا ينسجم والمبرر المدعى لتبرير هذا الامتياز في مواجهة مبدأ سيادة القانون.

فضلا عن ذلك، فإن الحصانة فكرة مطلقة تتعارض وفكرة حتمية عقوبات الحدود في القانون الليبي، ما يعني أن المشرع في منح هذه الحصانات لا يقيم توازنا بين النصوص القانونية، لأن مثل هذه الفرضية ستثير إشكالا عمليا، لا يمكن فضه فقط بالاستناد إلى قواعد فض التنازع بين النصوص، لأن حتمية عقوبات الحدود قاعدة موضوعية قد لا تتعلق بشروط رفع الدعوى، في حين الحصانة قيد إجرائي على رفع الدعوى، وهذا التصور قد يصعب معه أو على الأقل ينشأ معه إشكال تحديد النص الخاص أو المصلحة الأولى بالرعاية.

إن نظام الحصانات الجنائية، لا يقوم على مبررات قانونية تسند تبنيتها قيда على مبدأ المساواة أمام القانون؛ لأن نصوص القانون الليبي تتكفل بحماية الوظيفة في مواجهة التعسف، وتتكفل في ذات الوقت بتقرير حصانة موضوعية للعمل الوظيفي أو المهني من خلال بنية أسباب الإباحة التي تجعل من أداء الواجب سببا لإباحة الفعل.

الفرع الثاني

فاعلية التدابير البديلة في مواجهة الحصانات الجنائية

إن تبني النظام القانوني للحصانات الجنائية، يفرض واقعا تشريعيا، يحتم التعامل معه بحسب اتفاقه أو عدم اتفاقه مع الأسس الدستورية لمشروعيتها؛ فعدم مشروعية الحصانة، لا يعني على الإطلاق، قيامها واقعا يجب التعامل معه، فمخالفة النص المتضمن للحصانة للقواعد الدستورية، يفترض قيام تدابير تسمح بتخطي هذه المخالفة (أولاً)، غير أن استجابة نظام الحصانة للقواعد الدستورية يفترض مشروعيتها الدستورية، ولكن لا يمنحها المبرر الموضوعي لوجودها قيда على مبدئي سيادة القانون والمساواة؛ وهو ما يفترض البحث عن بدائل تشريعية تحقق الغاية من الحصانة وتكفل احترام مبدأ سيادة القانون والمساواة (ثانياً).

أولاً: التدابير في مواجهة الحصانة الجنائية غير المشروعة

إن مخالفة النص المتضمن للحصانة لقواعد منحها، يترتب عليه عدم مشروعية هذا النص، وعدم المشروعية في هذه الحالة، قد يصل إلى حد وصم النص بعدم الدستورية (1)، وقد يقف عند حد عدم

المشروعية الإدارية (2)، وفي الحالتين يقع على عاتق السلطة القضائية واجب درء هذه المخالفة وتصحيح المسار القانوني.

1. مخالفة نص الحصانة لقواعد دستورية:

عندما يقرر النص القانوني حصانة لأي فئة دون سند دستوري، فإن هذا النص سيكون نصاً غير دستوري، ذلك أن سلطة المشرع في فرض هذه الحصانة ليست مطلقة، حال كونها تتطلب تفويضاً من الدستور بتقييد مبدأ المساواة أمام القانون؛ وتبدو كل تطبيقات الحصانة في القانون الليبي مخالفة لمبدأ المساواة أمام القانون، باعتبار مبدأ المساواة أمام القانون الذي ينص عليه الإعلان الدستوري لسنة 2011 جاء مطلقاً ولم يجز تقييده؛ ومن ثم فإن سلطة المشرع مقيدة في الالتزام بهذا المبدأ، فكل القيود الإجرائية يجب أن تستند إلى قاعدة موضوعية بما يعزز صفة العمومية والتجريد.

ومن ثم فإن النص الذي يتجاوز هذا المبدأ، سيكون نصاً مخالفاً للدستور¹، وهو في هذه الحالة سيكون عرضة للإلغاء لعدم الدستورية؛ غير أن ذلك لا يعني أن النص سيكون مطبقاً إلى حين إلغائه بطريق الطعن الدستوري، ذلك أن سلطة المشرع في إلزام القضاء بنصوصه، إنما تستمد من احترامه للدستور وتوافق تشريعاته مع أحكامه، فإن هو تعدها، كان مخالفاً لحكمه، ولا طاعة للمشرع في معصية الدستور. وهو ما يعني أن المحكمة إذا ما عرض عليها نص مخالف للدستور من حيث تقرير حكم الحصانة، تعين عليها أن تعمل في مواجهته رقابة الامتثال، ذلك أن احترام الدستور والنزول عند أحكامه أولى من تطبيق النص القانوني.

فالتدرج في التشريعات واحترام الدستورية يلزم المحكمة بعدم تطبيق النصوص المخالفة للدستور. وقد أكدت بعض الدساتير هذا المبدأ، حيث نص الدستور المغربي على ذلك في الفصل السادس من الدستور المغربي بأن: "القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة. والجميع، أشخاصاً ذاتيين واعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه، وملزمون بالامتثال له. تعمل السلطات العمومية على توفير الظروف التي تمكن من تعميم الطابع الفعلي لحرية المواطنين والمواطنات، والمساواة بينهم، ومن مشاركتهم في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية. تعتبر دستورية القواعد القانونية، وتراتبيتها، ووجوب نشرها، مبادئ ملزمة. ليس للقانون أثر رجعي"

¹ د. الشارف الوحيشي، دستورية الحصانة القضائي، ص 1، مقال غير منشور.

لا شك أن النص على رقابة الإلغاء، لا يحول دون التزام المحكمة بإهمال النصوص المخالفة للدستور، على اعتبار أن سند الامتناع هو عدم مشروعية النص، وأن المحكمة تلزم بالنص الأعلى رتبة حال المخالفة والتعارض.

2. مخالفة نص الحصانة لمبدأ المشروعية الإدارية:

الأصل أن الحصانة بوصفها قيد على مبدأ دستوري، فإن إقرارها لا يكون إلا وفقا لنص دستوري، أو أن يفوض الدستور المشرع في إيراد استثناءات على هذا المبدأ، غير أن مصدر الحصانة يجب ألا يدنى عن هذا المستوى، فلا ينبغي أن يرد النص على الحصانة في متن تشريع لائحي، فالحصانة فوق كونها تقييد لمبدأ دستوري، فإنها تعد استثناء على قاعدة تشريعية وردت في قانون الإجراءات الجنائية. ومن ثم فإن الاستثناء على هذه القاعدة، يجب ألا يتقرر إلا بناء على نص قانوني بموجب تفويض من الدستور، وبحسب تقديرنا فإن مخالفة هذا المنطق القانوني، لا يترتب عليه عدم دستورية النص اللائحي، وإنما عدم مشروعيته لمخالفته القانون، فالمخالفة لمبدأ المشروعية في القرار اللائحي، أولى بالبحث من المخالفة الدستورية.

وفي مثل هذه الحالة، فإن التدبير الذي تتخذه المحكمة هو تجاهل النص اللائحي، والمضي في نظر الدعوى الجنائية وكأن لا حصانة مقررة، ذلك أن المحكمة لا تلزم بإجابة النص اللائحي غير المشروع، طالما أنه يخالف نصا تشريعيًا عاديًا، وذلك وفقا لمبدأ تدرج التشريعات؛ وقريبا من هذا المعنى تقرر المحكمة العليا أنه:

"وينبغي على ذلك أن المشرع عندما يفوض الجهة التنفيذية في إصدار قرار يتضمن قواعد تنظيمية لقانون معين، فإن ذلك يكون جائزا في هذه الحدود، ولكن لا يجوز أن يتخذ هذا التفويض سبيلا لنقل هذه الولاية من الجهة التشريعية إلى غيرها وحيث أن القانون رقم: 17 / 1986 م سالف الذكر لم يفوض اللجنة الشعبية العامة إلا في إصدار القرارات التي سلف بيانها، فإن ما ورد في قرارها رقم 236 لسنة 1994 م من تحديد مبالغ معينة للتعويض عن الأضرار المادية والمعنوية الناتجة عن الأخطاء المهنية لممارسي المهن الطبية والطبية المرتبطة بها، يعتبر تجاوزا لحدود هذا التفويض، ولا يعتد به قانونا"¹.

حيث قررت المحكمة في هذا الطعن، سلامة موقف محكمة الموضوع في تجاهل التشريع اللائحي المخالف للقانون وعدم تطبيقه دون تريض إلغاءه من المحكمة المختصة، وإذا كان هذا الحكم قرره المحكمة بشأن حالة التفويض التشريعي،

¹ محكمة عليا، طعن مدني رقم 60/368 ق، جلسة 2017/03/26.

فإنه ينطبق من باب أولى متى تجاوزت اللائحة اختصاصها دون تفويض من الأساس، فيكون تجاهل وجودها والحكم بمقتضى هدي نص القانون هو الأولى.

ثانياً: التدابير في مواجهة الحصانة المشروعة

إذا صدر تشريع الحصانة بما يوافق أحكام الدستور، فإنه يتعين على المحكمة تطبيقه، إذ أن التزام النص أولى من إهماله، غير أن الحصانة وعلى نحو ما عرضناه، تفتقد إلى المبررات التي تعزز وجودها بوصفها قيد على مبدأ المساواة أمام القانون، ولهذا فإنها كخيار تشريعي يجيزه الدستور، لا يبدو ملائماً لتحقيق أغراضه، أو هو على الأقل ذو تكلفة عالية بالنظر إلى مساسه بالحقوق التي يجب أن تكون متساوية في رتبها وتدبير حمايتها؛ ولهذا فإن تقادي مساوي نظام الحصانات، لا يكون إلا بالطريق التشريعي، من خلال تبني المشرع بدائل موضوعية، من خلال تعديل شروط بعض الإجراءات التي يمكن أن تتخذ وسيلة للكيد لأصحاب بعض الوظائف أو المهن؛ فهذه التدابير لا تمنح أصحابها امتيازاً في مواجهة تطبيق القانون بشأن الجرائم المنسوبة إليهم، ولا تعفيهم من المحاكمة، وإنما تعطل في مواجهتهم بعض النصوص المتعلقة بالإجراءات التحفظية، أو الإجراءات الماسة بوضعهم الاجتماعي.

ولا يعد من قبيل التناقض في قناعتنا التسليم بإمكانية وجود قواعد استثنائية تبنى على أساس الانتماء الوظيفي، وما سبق وأن اتخذناه من موقف في مواجهة الحصانات المبنية على ذات الأساس؛ ذلك أن رفض الحصانة من حيث مبررها قائم على أساس وجود بدائل تحقق الغرض من فرضها، ما يجعل من ضرورة إقرارها غير متحققة، في حين إقرار بدائل لبعض الإجراءات أو تعديل شروط تطبيقها بما يكفل عدم التعسف في اتخاذ الإجراء الكيدي، هو ما يجعل من المقترح قائم على مبرر موضوعي.

فضلاً عن ذلك، فإن وضع القواعد الاستثنائية من حيث الإجراءات التي يمكن أن تتخذ في مواجهة بعض الفئات بسبب انتمائها المهني أو الوظيفي لمجابهة مظنة الكيدية، هي إجراءات توضع على أساس موضوعي لا ينال من مبدأ المساواة، حال كون مظنة الافتراء والكيدية، بالنسبة لهؤلاء أكثر احتمالاً من غيرهم لطبيعة الخصوم التي تنشأ بسبب ممارسة الوظيفة، وأن هذه الإجراءات الخاصة لا تنال من حق الدولة في العقاب، ولا تمس بمبدأ عدم الإفلات من المجازاة ولا تطيح بهيبة القانون وسيادته، طالما حق المحاكمة يظل قائماً وأن التقييد يتعلق فقط ببعض إجراءات الدعوى، كل ذلك يبرر قبول إجراءات استثنائية تحل محل الحصانة وتؤدي غرضها دون المساس بالمبادئ الدستورية.

ويمكن القول إن الإجراءات الاستثنائية التي تقترح بديلاً للحصانة يمكن أن تتلخص في الآتي:

1. إعادة النظر في الحبس الاحتياطي:

يعد الحبس الاحتياطي إجراءً استثنائياً، يفرض لاعتبارات تتعلق بسير التحقيق الابتدائي ومنها حفظ الدليل، ومن ثم هو ليس أصلاً في إجراءات الدعوى الجنائية، ومن ثم فإن تقييد هذا الإجراء بحظره في حالات خاصة، هو في حقيقته رجوع للأصل، وهو عدم جواز تقييد الحرية بغير حكم، ومن هذا الجانب يجد تقييد هذا الإجراء مشروعته، بل يعد التقييد هو الأصل من حيث المشروعية الدستورية.

أما من حيث مشروعية تقييد أو حظر الحبس الاحتياطي لفئة بعينها، من زاوية مساسه بمبدأ المساواة، فإن الإجراء الاستثنائي الأصل في شأنه عدم تطبيقه، وأن تقييده بالنسبة لشريحة بعينها لا يحتاج إلى تبرير، لأن الثابت على أصله لا يستغرب ولا يطلب عليه الدليل، فيكون التبرير واجباً في حالة فرضه لا العكس؛ ومن ثم فإن حظر الحبس الاحتياطي على فئة من الأشخاص، لا يثير انتهاكاً لمبدأ المساواة، بل يكون على المشرع عند فرض الحبس الاحتياطي على غيرهم أن يقيمه على اعتبارات تبرره على من يطبق عليهم، وذلك بوصفه إجراءً مخالفاً للأصل وهو الحرية.

وترتبط على ذلك، فإن تقييد أو حظر الحبس الاحتياطي في مواجهة أصحاب المهن والوظائف بمناسبة التحقيق معهم في جرائم منسوبة إليهم بسبب مهام ووظائفهم، تحوطاً لمظنة الافتراء التي تكون بالنسبة لهم بحكم مخاطر ممارسة الوظيفة، أكثر من غيرهم، فإن هذا التقييد يكون مشروعاً ومنتجاً لأغراض الحصانة دون تعطيل للقانون، ولا مساس بحق الدولة في العقاب، ويمكن القول هنا أن تنظيم الحبس الاحتياطي تحقيقاً لهذه الأغراض، يمكن أن يتخذ أحد أسلوبين:

أ. تقييد الحبس الاحتياطي: حيث يمكن أن يتجه المشرع إلى تقييد فرض الحبس الاحتياطي لا حظره، وذلك بأن يشترط لتطبيقه توافر ظروف محددة تكون بمثابة شروط إضافية لفرض الحبس الاحتياطي لفئة محددة، ولعل المثل على هذا التطبيق، ما صدر عن مجلس النواب بموجب القانون رقم 19 لسنة 2023 إضافة حكم للقانون رقم 17 لسنة 1986 بشأن المسؤولية الطبية حيث نصت المادة 1 من هذا القانون على أنه:

" يضاف إلى القانون رقم 17 لسنة 1986 مادة جديدة تحت رقم 36 مكرر على النحو الآتي: مع عد الإخلال بأحكام المادة 30 وما بعدها من هذا القانون، لا يجوز اتخاذ إجراء الحبس الاحتياطي من قبل النيابة العامة ضد الأطباء والمهنيين الطبيين المساعدة عن الاتهام المتعلقة بعملهم الطبي مع عدم جواز حجزهم

أو إيقافهم خلال مرحلة الاستدلال إلا بعد ثبوت الخطأ الطبي بموجب قرار من المجلس الأعلى للمسؤولية الطبية".

حيث يلاحظ أن هذا النص قيد الحبس الاحتياطي بشرط إضافي يتعلق بإثبات التهمة، وعلى الرغم من أن هذا النص يعد ضماناً لمن تقرر لمصلحتهم في مواجهة إجراء الحبس الاحتياطي، إلا أنه لا يحقق الغايات الأبعد من هذا الإجراء، حيث إن اشتراط ثبوت التهمة يجعل من الحبس الاحتياطي عديم الجدوى، طالما أن هذا الإجراء من أهدافه حماية الدليل.

فطالما توافر الدليل أصبح الحبس بدون مبرر، ومن ثم فإن هذا النص يؤسس لصيرورة الحبس جزءاً استباقياً لتقييد الحرية قبل الحكم، طالما لم يعد له دور يخدم التحقيق من حيث حفظ الدليل، فضلاً عن ذلك، فإن هذا النص قد يمهد لنتائج أكثر خطورة، وذلك بأن يصبح الحبس الاحتياطي، بسبب الفهم الخاطئ لأهداف النص، إجراءً وجوبياً لمجرد صدور التقرير عن المجلس الأعلى للمسؤولية الطبية، وهذا في الواقع قد يؤسس لثقافة خطيرة في التعامل مع الحبس الاحتياطي؛ فضلاً عن ذلك، فإن هذا النص يقيم تمييزاً خاصاً بالفئة التي صدر لأجلها، رغم توافر مبرراته لفئات أخرى، وهذا لا يتفق والسياسة الجنائية الرشيدة في توحيد المعاملة الجنائية الإجرائية للفئات المتماثلة.

ولهذا يبدو تقييد الحبس الاحتياطي، على الأقل في مثل هذا التطبيق، غير منتج في تحقيق الحماية التي يهدف إليها القانون، بقدر ما قد يمثله من خطر على الأهداف المشروعة لهذا التحقيق.

ب. حظر الحبس الاحتياطي:

إن تقادي عيوب الحبس الاحتياطي عندما يتخذ بشكل كيدي، يتحقق من خلال حظر هذا الإجراء بشكل مطلق، وضمن حصول التحقيق بمثل المتهم أمام جهة التحقيق بدون حبس، بحيث يكون الحبس الاحتياطي محظوراً بشكل مطلق بشأن الجرائم التي تنسب لأصحاب المهن والوظائف العامة بسبب ممارسة مهام عملهم؛ ومثل هذا الاتجاه تُبنى في مصر بموجب القرار بقانون رقم 85 لسنة 2012 في شأن تعديل المادة 41 من القانون رقم 96 بشأن تنظيم الصحافة¹، حيث نصت المادة الأولى من هذا القرار بقانون على أنه " لا يجوز الحبس الاحتياطي في الجرائم التي تقع بواسطة الصحف"، فهذا النص يقرر الحماية

¹ د. عبدالرؤف مهدي، الحبس الاحتياطي في ضوء أحكام القانون 145 لسنة 2006 والقانون رقم 153 لسنة 2007، مقال منشور على الانترنت:

في مواجهة الحبس الاحتياطي، ولكن ليس على أساس صفة مرتكب الفعل، ولكن بالنظر إلى وسيلة ارتكاب الجريمة، وذلك من باب تعزيز حرية الرأي والتعبير.

وأعتقد أن مثل هذا الإجراء إذا نُص عليه وفق معيار موضوعي لا يستهدف فئة بعينها، فإنه يحقق توازناً بين اعتبارات حماية الموظف من البلاغات الكيدية ويعزز مبدأ سيادة القانون وعدم الإفلات من العقاب، ويمكن بناء عليه أن يكون بديلاً مشروعاً عن تبني نظام الحصانة الجنائية.

2. الاستغناء عن شرط مثل المتهم أمام المحكمة لقبول دفاعه:

يشترط قانون الإجراءات الجنائية لقبول دفاع المتهم في غير الجرائم المعاقب عليها بعقوبة سالبة للحرية، مثوله أمام المحكمة؛ غير أن هذا المثل يصحب عادة بإجراءات قد ينظر إليها بأنها إجراءات مهينة، أقلها حضور المتهم لجلسة المحكمة بوصفه متهماً، ووقوفه في قفص الاتهام؛ ولهذا فإن اقتياد المتهم لقاعة المحكمة، قد يكون هو الهدف الذي يسعى إليه خصمه، من خلال البلاغ الكيدي؛ ولهذا فإن واجب مثل المتهم أمام المحكمة عن التهم الموجهة للموظف بسبب وظيفته، يمكن الاستغناء عنه، سيما أن حق الحضور ضماناً مقرراً للمتهم لضمان حقه في الدفاع، فيكون حضور وكيله نيابة عنه كافياً لتحقيق الغاية من الحضور الشخصي للمتهم دون أن يمثل ذلك انتهاكاً لحق الدفاع.

بل إن استلزام حضور المتهم خصوصاً في هذه الحالة محل البحث، قد يمثل انتهاكاً لهذا الحق، إذ أن إلزام المتهم من أصحاب الوظائف محل الحماية، بالحضور رغم عدم رغبته، يمثل انتهاكاً لحقه في الدفاع الذي يرى هو كفايته دون حضوره، خصوصاً أن مثل هذا الفهم قد يجد أساسه في بعض الدساتير التي تنص على ضمان حق الدفاع للمتهم بشخصه أو من خلال وكيله، ما يعني أن وجوبية الحضور - كقاعدة عامة - لم تعد شرطاً وفقاً لنص الدستور المصري حسب فهمنا، حيث نصت المادة 98 من هذا الدستور على أنه :

" حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول... " ما يعني أن حق الدفاع عموماً في جميع الدعاوى دون تخصيص، يمكن أن يمارس أصالة بالحضور الشخصي أو بالوكالة، وذكر هذه الأخيرة يعني إمكانية عدم حضور المتهم لجلسات المحاكمة، وأن هذا الحكم عام ومطلق، لا يمكن تخصيصه بالقواعد المتعلقة بالمحاكمات غير الجنائية.

3. منع الادعاء المباشر في مواجهة الموظفين:

عادة ما يتخذ طريق الادعاء المباشر الذي تنص عليه المادة 205 من قانون الاجراءات الجنائية، سبيلا للكيد والتشفي، حيث يعمد الخصم إلى إقامة الدعوى الجنائية مباشرة في الجرح والمخالفات أمام المحكمة دون تدخل من النيابة العامة، ومن الناحية العملية، يكثر استعمال هذه الوسيلة للكيد للموظفين؛ ولما كان هذا السبيل من قبيل الطرق الاستثنائية لرفع الدعوى الجنائية في الجرح والمخالفات، فإن تقييده أو حظره لا يشكل مساساً بقاعدة عامة، فضلاً عن كونه يحقق حماية جدير بالاعتبار للموظفين، تغنيهم عن الحصانات وتحقق أهدافها دون مساس بحق الدولة في العقاب، بحيث يترك رفع الدعوى ضدّهم للنيابة العامة، بعد تقدير ملاءمة ذلك، بحيث يكون رفع الدعوى من طرف محايد يفترض فيه النزاهة في الخصومة. وقد تبني هذا الاتجاه المشرع المصري بموجب المادة 232 إجراءات جنائية، حيث نصت على أنه:

" ومع ذلك فلا يجوز للمدعى بالحقوق المدنية أن يرفع الدعوى إلى المحكمة بتكليف خصمه مباشرة بالحضور أمامها في الحالتين الآتيتين : أولاً... ثانياً إذا كانت الدعوى موجهة ضد موظف أو مستخدم عام أو أحد رجال الضبط لجريمة وقعت منه أثناء تأدية وظيفته أو بسببها ما لم تكن من الجرائم المشار إليها في المادة 123 من قانون العقوبات".

فالحكمة من هذا النص واضحة، وهي الحؤول دون اتخاذ سبيل الادعاء المباشر وسيلة للكيد والتشفي، وهو ما يمكن أن يمثل ضماناً كافية بديلاً عن الحصانات.

الخلاصة:

ومما تقدم، يمكن القول إن تبني هذه التدابير البديلة لنظام الحصانات، يأتي استجابة للمشروعية الدستورية، وتحقيقاً لأهداف القانون، بتوفير حماية لممارسة الوظيفة، غير أن ذلك لا يتأتى إلا بتدخل تشريعي يكفل تحقيق هذا التوازن بإلغاء الحصانات وتبني النظم البديلة.

الخاتمة

تمثل الحصانة قيذا على سلطة النيابة العامة في تحريك الدعوى، وهي بهذه المثابة تمثل امتيازاً لمن يتمتع بها، تؤهله لمرتبة سامية يتميز بها عن أولئك الذين في نفس مركزه القانوني، وذلك لاعتبارات تتعلق بالانتماء الوظيفي، وهي بهذه المثابة، سوف تبدو استثناء على مبدأ المساواة أمام القانون، وهذا الاستثناء لكي يكون مشروعاً يجب أن يستند إلى نص دستوري، هذا النص إما أن يقرر الحصانة أو يفوض المشرع في تقريرها.

إن إقرار الحصانة بالمخالفة لنص الدستور، سيصم النص بعدم الدستورية، وهو ما يعطي المحكمة صلاحية الامتناع عن تطبيق الحصانة، إعمالاً لرقابة الامتناع ولو لم يطعن في هذا النص بعدم الدستورية، وهذا هو الشأن لأحكام الحصانات في القانون الليبي، حيث إنها تفرض بالمخالفة لأحكام الإعلان الدستوري، الذي لم يفوض المشرع بمخالفة مبدأ المساواة أمام القانون.

إن تبني تدابير بديلة عن الحصانة تلائم مقتضيات النظام الدستوري، وتسمح في ذات الوقت توفير بيئة آمنة لمتولي الوظائف في مواجهة التعسف في الدعاوى ضدهم، ذلك سيبدو خياراً تشريعياً أولى من تبني نظام الحصانات حتى في النظم التي يسمح بتنظيمها الدستوري بفرض الحصانات استثناء على مبدأ المساواة أمام القانون، فحظر الحبس الاحتياطي والاستغناء عن شرط مثول المتهم لقبول دفاعه أمام المحكمة، وحظر الادعاء المباشر جميعها تدابير يتفق تطبيقها والقواعد العامة في القانون، وتستجيب لمقتضيات حماية أداء مهام الوظيفة العامة.

المراجع

أولاً البحوث والمقالات:

- الشارف الوحيشي، دستورية الحصانة القضائي، مقال غير منشور.

- صالح أحمد الفرجاني، مبدأ المساواة أمام القانون وتطبيقاته في القانون الليبي، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد السادس.
- عبد الله محمد المغازي، المساواة وكفالة حق التقاضي، بحث منشور بمجلة بحوث الشرق الاوسط، العدد السابع والأربعون.
- عبدالرؤف مهدي، الحبس الاحتياطي في ضوء أحكام القانون 145 لسنة 2006 والقانون رقم 153 لسنة 2007، مقال منشور على الانترنت: دراسة و بحث حول الحبس الاحتياطي في القانون 2023 (mohamah.net) تاريخ الزيارة 9/6
- عمار ياسر جاموس، الحصانة البرلمانية والعفو الخاص وأثرهما على مكافحة الفساد في فلسطين، دراسة، محكمة، منشورات المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء " مساواة " 2015.

ثانيا الأحكام القضائية:

الأحكام القضائية الليبية:

- المحكمة العليا، طعن مدني رقم 60/368ق، جلسة 2017/03/26.

الأحكام القضائية الأجنبية:

- المحكمة الدستورية المصرية، القضية رقم 19 لسنة 8 قضائية دستورية، جلسة 8 إبريل سنة 1992، الجريدة الرسمية العدد رقم 19 بتاريخ 1992/5/7.
- المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 40 لسنة 16 قضائية دستورية، بجلسة 2 من سبتمبر سنة 1995.

لوازم مبدأ سيادة القانون و ضماناته

أ.د. الهادي علي بوحمره

عضو هيئة تدريس بكلية القانون-جامعة طرابلس

جوهر مبدأ سيادة القانون هو خضوع كل السلطات والأفراد للقانون بمراتبه المختلفة. ومن تفرعاته " الدستورية" و " دولة القانون" و"دولة المؤسسات" و"السلطة المقيدة" و"حكومة القانون لا الأفراد" و"السلطة الشرعية" و " لا أحد فوق القانون"، وهي تفرعات تستبعد مصطلحات وعبارات أخرى كمصطلح "الدولة البوليسية"، وعبارة "لا سلطة تعلو على سلطة البرلمان"، و "أن التشريع لا قيود له".

ومن مكوناته وجود قواعد قانونية مستقرة واضحة، والامتثال لها، وضمان تنفيذها، وتدابير منع التعسف، وسوء استخدام السلطة، والوقوف عند مبادئ؛ كمبدأ المساواة، الشرعية الجنائية، وأصل البراءة، وحجية الأمر المقضي، وعدم السريان بأثر رجعي، واستقلال القضاء ونزاهته، وحق التقاضي، والمحاكمة العادلة، وهي مكونات نصت عليها وثائق أخرى تحت وصف معايير دولة القانون، والتي منها وثيقة لجنة البندقية " اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون" في دورتها 106، بتاريخ 11-12/ مارس 2016م وأكدها ممثلو الوزراء الأوروبيين في اجتماعهم 1263 بتاريخ 6-7/ سبتمبر 2016م ومؤتمر السلطات المحلية والإقليمية لمجلس أوروبا في دورته 31 بتاريخ 19-21/ أكتوبر 2016م، والجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بتاريخ 11 أكتوبر 2016م " القرار 2178/2017"

إلا أن هذه المكونات المتعددة والتفرعات المتنوعة- بالرغم من اجتماعها- قد تجعل من المبدأ مجرد مرادف للحكم بالقانون، أو الحكم وفق منظومة تشريعية موضوعية وإجرائية واضحة ومحددة، ومن ثم تتحول من مكونات وتفرعات إلى أصل للمبدأ، بحيث ينحصر فيها، ولا يتعداها إلى غيرها، ويقاس مدى قيامه بها لوحدتها، وهو ما قد يحول المبدأ إلى أداة من أدوات التسلط والاستبداد، أو إلى وسيلة من وسائل

إجبار المجتمع على التخلي عن قيمه، وعلى تبديل مؤسساته الاجتماعية، وتبني رؤى سياسية، أو اجتماعية، أو اقتصادية لا تتفق مع مرجعيته العرفية أو الدينية. ومتى كان الأمر كذلك؛ فإن المسألة يجب أن تقوم على الجمع بين لوازم سيادة القانون ومكوناته وتفرعاته، بحيث لا تكون المكونات والتفرعات محل نظر إلا بعد توافر لوازم المبدأ (أولاً)، كما أن تقييم هذه المكونات والتفرعات لا يجب أن يفصل عن ضمانات إنفاذها (ثانياً).

أولاً/ لوازم مبدأ سيادة القانون

يجب أن يتلائم مبدأ سيادة القانون مع الإرادة الشعبية (1)، ومع حقوق الإنسان وحياته الأساسية (2).

1. لازم الإرادة الشعبية

اعتمد مجلس حقوق الإنسان " الأمم المتحدة " عدة قرارات اقترنت فيها سيادة القانون بالديمقراطية، ومن هذه القرارات القرار رقم 19 /36 بشأن حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون. ذلك أن الانقسام بين الديمقراطية ومبدأ سيادة القانون يجعل من المبدأ مبدأ منحصراً في الخضوع للقانون؛ أياً كان المشرع لهذا القانون، ومن ثم يندم في مكوناته ومعايير أي تمييز بين النظام القانون الذي يقوم على احترام إرادة الشعب والنظام القانوني الذي يُوضع بإرادة فرد، أو حزب، أو أي فئة ظاهرة على غيرها في المجتمع. وهو الأمر الذي يفضي إلى القول بأن سيادة القانون هي سيادة الحاكم بأمره؛ أياً كانت الصورة التي يظهر بها، أو يتجسد فيها، ولا علاقة لها بسيادة الشعب.

ولتقادي ذلك، وتجاوز القول بمبدأ سيادة القانون بمجرد توافر تفرعاته ومكوناته أو معاييرها، فإن القانون الذي تضاف له السيادة يجب أن يكون تعبيراً عن الإرادة الشعبية، ويسن من سلطة تشريعية منشأة ومحدد اختصاصها وتعمل وفق ضوابط تقررها الإرادة العامة. كما أنه -بالإضافة إلى أنه لا سلطان مطلق للسلطة التشريعية- يجب -أيضاً- أن تكون الوثيقة التي تقيد السلطة التشريعية ذات ملكية وطنية خالصة، ذلك أنه بدون هذا اللازم بشقيه يمكن تصور قيام مبدأ سيادة القانون دون قيام نظام ديمقراطي، باعتبار أن مضمون المبدأ في ذاته لا يحوي عنصر الإرادة العامة.

ومتى كان الأمر كذلك؛ فإنه لضمان تمايز مبدأ سيادة القانون، ومنع أن يكون مرادفاً لمفهوم دولة القانون، أو حكم القانون في دولة غير ديمقراطية، يجب أن يتلائم مع الديمقراطية، وهو تلازم يضمن منع الديكتاتورية سواء كانت فردية أو جماعية من توظيف سيادة القانون، وذلك بمنعه أن تضاف السيادة للقانون

في حال كون القانون من وضع فرد أو حزب أو طائفة أو فئة اجتماعية معينة أو قوة دولية أو قوة داخلية. أي أنه لا سيادة للقانون، ما لم تكن هناك سيادة للشعب.

هذا التلازم بين سيادة القانون والإرادة الشعبية يجعل - أيضا - من مبدأ سيادة القانون واقيا من محاولة تدجين الشعب، ووضعه في قالب معد بغير إرادته، ويعطي لعبارة "لا أحد فوق القانون" معنى أنه لا أحد فوق إرادة الشعب، والذي هو مصدر السلطات، وهي إرادة يتم الإفصاح عنها بانتخاب الهيئات التأسيسية، وبالاستفتاء، و بانتخابات المشرعين. فمتى كان الدستور الذي تخضع له السلطة التشريعية دستورا مفروضا بقوة داخلية أو خارجية؛ فإن مبدأ سيادة القانون يفقد لازم من لوازمه، ويتحول بذلك إلى أداة من أدوات القهر والاستبداد، وهو ما يطرح بقوة علامة استفهام على توظيف هذا المبدأ في حالة ما يعرف بتدويل الدساتير، أو قولبتها وفق إرادة دولية، أو في حال الدساتير التي تفرضها قوة الواقع، سواء كانت هذه القوة عسكرية، أو حزبية، أو نخبوية، أو اجتماعية، ولا تقر من غالبية الشعب.

ومتى كان الأمر كذلك؛ فإن التأسيس الديمقراطي باختيار هيئة لوضع الدستور بالاقتراع العام السري المباشر، أو بالاستفتاء العام على مشروع للدستور، أو بالجمع بين الطريقتين معا؛ بحيث تتحقق موجبات الملكية الوطنية لعملية التأسيس، ثم النظام الديمقراطي الذي يكون فيه اختصاص سن القوانين من نواب الشعب التزاما بالضوابط الدستورية هما معا من لوازم سيادة القانون لمنع أن يمتد هذا المصطلح لقانون في دولة ديكتاتورية أو مؤسسه على إرادة غير إرادة مواطنيها، والتي يجب أن تظل فاقدة لموجبات مبدأ سيادة القانون، حتى مع توافر مكوناته وتقريراته في نظامها القانوني. بمعنى أنه مهما كان الدستور متضمنا للتقريرات السابقة، ومحققا للمكونات التي تضعها المعايير الدولية، والمذكورة أعلاه، فإنه متى فقد العلاقة التبادلية مع الإرادة الشعبية والملكية الوطنية الخاصة، فإنه يظل قاصرا عن تحقيق مبدأ سيادة القانون.

وبما أن الدستور يجب أن يقر من المواطنين؛ فإنه لا يتصور أن يخرج عن القيم المجتمعية، ويفرض قيم غريبة عن المجتمع الذي يقوم بإقراره، ومن ذلك أن دستور للمجتمع الليبي لا يتصور أن يخرج عن القيم الدينية، ولا أن يقوم على غيرها، وإلا كان دستورا لغير الليبيين. وبدون قيام القانون - ومن ذلك قانون القوانين - بمراتبه كافة على القيم المجتمعية؛ فإنه لن يكون أداة لتعزيز العلاقة بين المواطن والدولة، أو بين المجتمع والدولة، ذلك أنه متى كانت هذه القواعد التي تخضع لها السلطة تتعارض مع قيم المجتمع، أو مع مرجعيته، أو مع مصدرية تشريعاته، فإن الأمر سوف يفضي الى فصل بين القانون والمجتمع، ومن ثم فلن يكون هناك خضوع طوعي للقانون. وهو الأمر الذي يؤسس لتضاد بين الشرعية القانونية والشرعية

المجتمعية، وعلى نحو يشكل مفسدة للدولة والمجتمع معا، باعتباره يعكس صورة من صور التسلط والاستبداد، وهو ما يفضي إلى القول بأن تقييم سيادة القانون في بلد معين لا يكون من خلال معايير لا تنطلق من خصوصيته، ولا يجب أن يقتصر على الهياكل الدستورية والقانونية، والتشريعات المعمول بها، والقضاء، وإجراءات المحاكمة، وتنفيذ الأحكام، بل يجب أن يمتد إلى النظر في مدى صدور الوثيقة الدستورية التي تحكم كل ذلك من الإرادة العامة، ومدى قيامها على القيم المجتمعية، لا على رؤية خارجية، أو رؤى قوى داخلية متنفذة.

2. لازم حقوق الإنسان وحياته الأساسية

ما سبق هو مقدمة لضبط العلاقة التبادلية الثانية، والتي هي العلاقة بين مبدأ سيادة القانون وحقوق الانسان. فمبدأ سيادة القانون سوف يفرغ من محتواه؛ إذا لم يكن القانون قائماً على احترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية، ذلك أنه لا يمكن حماية حقوق الانسان إلا بسيادة القانون، وسيادة القانون لا يمكن إدراكها إلا في بيئة تحمي حقوق الانسان. كما يشير مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة في عدة قرارات، منها القرار المشار إليه أعلاه.

ومع ذلك يجب النظر للمسألة من وجهها الآخر الأكثر عمقا، وهو أنه وإن كان من غير المتصور احترام حقوق الإنسان إلا بسيادة القانون، إلا أن سيادة القانون بالمفهوم الذاتي المجرد لا تعني بالضرورة احترام حقوق الإنسان؛ وفق المفاهيم التي تتفق مع قيم المجتمع وألوياته.

فالسؤال هنا ما هي حقوق الانسان التي ترتبط بعلاقة ثنائية مع مبدأ حقوق الانسان، وماهي مرجعيتها؟ ومن هذا السؤال تأتي الإشكالية الثانية، فلا يمكن تقييم سيادة القانون باستعمال هذا المقياس بالمواثيق الدولية؛ إلا بقدر دخولها في المنظومة القانونية الوطنية، ولا يمكن أن تدخل في هذه المنظومة؛ إلا متى توافقت مع الوثيقة الحاكمة للمجتمع، وإلا فإن هذا التلازم بين سيادة القانون وحقوق الانسان يمكن أن يكون هادما للتلازم بين مبدأ سيادة القانون والإرادة الشعبية، ومدمرا للقيم والمؤسسات المجتمعية، وعلى رأسها مؤسسة الأسرة، فلا يمكن أن تغلو الشرعة الدولية بشأن مفهوم الأسرة مثلا على تكوين الأسرة وفق مصدر التشريع الوطني، ومنظومته القيمية، لأنها بهذا السمو تصبح وسيلة لانحراف المجتمع عن مرجعيته الدينية، وسبيلا لفرض مفاهيم دولية في المنظومة القانونية الوطنية. ذلك أن الموازنات التي تؤسس عليها حقوق الانسان في الشريعة الإسلامية- على سبيل المثال- تختلف على الموازنات التي تؤسس عليها وفق المعايير

الدولية، كما في حالة الإجهاض، أو عقوبة الإعدام، أو حرية التصرف في الجسد، أو الحياة الخاصة، وفي حرية الاعتقاد، وممارسة الشعائر والمعتقدات، ومن ذلك أن الأصول الإسلامية ترفض بالتسامح مع كثير من المعتقدات والفلسفات الدينية.

ثانيا/ ضمانات سيادة القانون

بالإضافة إلى ما سبق من لوازم لمبدأ سيادة القانون، هناك ضمانات، وموازنات للمحافظة عليه، ومنع كسره، ومنها على سبيل المثال: مرونة النظام القانوني (1)، ورقابة الدستورية (2).

1/ مرونة النظام القانوني

مع أنه من موجبات سيادة القانون كون القاعدة القانونية محددة وواضحة، إلا أن هناك معطى آخر مهم يجب أن يدخل في الموازنة عند بناء صورة متكاملة لمبدأ سيادة القانون، هذا المعطى يضمن استمرارية المبدأ، وعدم انهياره تحت وطأة المتغيرات، فالنظام القانوني يجب أن تكون له مكنة ملاحقة التطورات، وتبني سياسات مناسبة لها، وأن يكون قابلا للتأقلم مع تغير الظروف، وهو ما يوجب على مكون "وضوح القاعدة القانونية" ترك مساحة لقدرة القوى الديمقراطية تسمح لها بالتعامل مع إكراهات الواقع، وهي مساحة تحمي البلاد من التعرض إلى هزات قانونية عنيفة يمكن أن تنتج عن التصادم بين ضرورات توجبها المتغيرات وصرامة النصوص التشريعية بمختلف درجاتها. بمعنى أن مكنة إعطاء إجابات قانونية تتناسب مع الزمان والمكان تعطي الدولة حيوية، وتضمن حماية مصالح المجتمع، وتقي النظام القانوني من الجمود عند مواجهته الحاجة للحركة والتجديد والإصلاح بمختلف جوانبه، وتحول دون التهديد بكسر النظام القانوني الذي يمكن أن ينجم عن عجز الاستجابة لعدة متطلبات، منها متطلب السلم المجتمعي والاستقرار السياسي. ويأتي في مقدمة ذلك القانون الدستوري، والذي يجب أن يكون مرنا ومستجيبا للمتغيرات وضغوطاتها. ومن ذلك أنه يجب أن يقوم الدستور على نقطة توازن بين الاهتمام بالحريات والاهتمام بالأمن العام على حد سواء، فلا يمكن التركيز على الحقوق دون التركيز على بقاء الدولة وقدرتها على الاستجابة للتهديدات بطريقة فعالة. فالنظام الصارم لضمان الحقوق والتوسع في الحريات المدنية لا يجب أن يحول دون كفاءة السلطة في مواجهة المخاطر، ذلك أن هذه المخاطر لم تعد بالتطور التقني وصعوبة حماية سلامة الأفراد وحقوقهم وظهور الإرهاب وتعقد مصادره وتنوع وسائله واتساع نطاقه قابلة للمواجهة بحالة مؤقتة، وهي التي تعرف بحالة الطوارئ أو الأحكام العرفية التي تنظمها أغلب الدساتير. فمع الإرهاب ومخاطره أصبح للتوازن

بعد آخر، والخيار تحول إلى خيار بين الإبقاء على الأمة التي أقرت الدستور وبقاء النظام الصارم الضامن للحقوق والحريات في الدستور، وبالتأكيد أن الأمة صاحبة الدستور أولى بالدفاع من الدستور. ومتى كان الأمر كذلك؛ فإن أولية حماية الأمة يجب أن تدخل في مقدمات بناء النظام الدستوري، وأن يكون حضورها مؤثرا في تصميم القواعد الدستورية على نحو مختلف، وإلا فإن الأمر قد ينتهي إلى الحاجة لكسر مبدأ سيادة القانون من أجل الحفاظ على الأمة، ذلك أنه متى سدت القواعد القانونية الطريق لتحقيق ذلك، فلا مفر من إنهاء حكم القانون، والعمل خارج قواعده ونصوصه.

ولهذه فإن الموازنة بين الحريات الشخصية والأمن العام في النظام القانوني ضمان من ضمانات مبدأ سيادة القانون واستمراريته، ومن الممكن بناء عليها إعادة النظر فيما يلزم من مرونة في مبادئ حاکمة كمبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ الشرعية الجنائية بشقيه الموضوعي والإجرائي، وفي قواعد إجرائية تقليدية تتعلق بحماية الحياة الخاصة، وضوابط التفتيش، ومراقبة المراسلات والاتصالات، وتقييد الحريات.

وكل ما تقدم يطرح علامة استفهام على الموازنات القائمة عليها الشرعة الدولية لحقوق الإنسان وقوانين الإجراءات الجنائية الحالية لكثير من الدول، وربما يوجب - حسب وجهة نظرنا - مراجعتها.

هذه النظرة وعلى نحو مفصل هي التي دفعت كُتاب إلى القول بإعادة النظر في توازن النظام القانوني، ومنهم ريتشارد بورنو أستاذ القانون بجامعة شيكاغو والقاضي بالمحكمة الفيدرالية الأمريكية، والذي أصدر كتابا تحت عنوان: " ليس وثيقة انتحار " الدستور في زمن الطوارئ القومية"، سنة 2006م، والذي نقله إلى العربية مصطفى رياض، ونشره مركز نهوض للدراسات والبحوث سنة 2022م. ويكفي للتدليل على محتواه القول بأن الكاتب كان قد اختتم كتابه في الصفحة المائتين بقول دافيد هيوم David HUME في القرن الثامن عشر، والذي كان نصه يجرى على النحو الآتي: (إن أمن الأمة يُعد القانون الأعلى، والقوانين الأخرى التي تتناول الخصوصيات تابعة لهذا القانون الأعلى وقائمة عليه. وإذا ما أخذنا تلك القوانين بعين الاعتبار والتطبيق حين تسير الأمور في مجراها الطبيعي، فإن ذلك يعود إلى حقيقة أن أمن الأمة ومصالحها تتطلب - على نحو عام - قيام الإدارة بأعمالها بعين لا تعرف التفرقة ولا تنحاز).

2/ رقابة الدستورية

الضمان الأول لاستمرارية النظام القانوني، ومنع سقوطه تحت ضغط المستجندات ووطأة الأزمات، والمتمثل في الضوابط المرنة والصياغات التي يمكن أن تستوعب المتغيرات، يوجب ضمانا آخر يتمثل في رقابة دستورية مغايرة تتلاءم مع ذلك، ويمكن أن تكون أداة فاعلة لحماية الحريات الفردية، بمعنى أن تأخذ هذه الرقابة بعدا آخر يكون فيها للقضاء الدستوري مساحة واسعة بشأن تقدير دستورية التشريعات ومعقوليتها، ومدى التناسب فيها بين فعالية السلطة وكفاءة الحماية من جهة، وحماية الحرية من جهة أخرى. وربما المثال القريب من تصور الدور المغاير للقضاء الدستوري في دولة كليبيا هو مثال الدور الذي لعبته وتلعبه المحكمة العليا الأمريكية، والتي تحمي الحقوق، وتتصرف باعتبارها ضد السلطة.

ففي مقابل فتح خيارات أمام السلطات لتوفير حماية في مواجهة التهديدات، وتوفير لوازم الأمن العام، هناك السلطة المضادة وهي القضاء الدستوري، والتي يجب أن تمارس رقابتها في ضوء موازنات دستورية مرنة تسمح لها بأن تكون بيتا للحكمة، وهو ما يوجب تأليفا مختلفا له، والتحول به من النمط القضائي الصرف إلى تنوع الخبرات المختارة بعناية؛ بحيث يراقب بسلطته التقديرية الواسعة السلطة التقديرية الواسعة التي تمنحها النصوص الدستورية المرنة لسلطات الدولة، وعلى رأسها السلطة التشريعية. أي أن مرونة النص الدستوري توجب أن تتوازن بمرونة مقابلة لرقابة الدستورية.

هذا التغيير الواجب في نطاق الرقابة الدستورية وتكوين السلطة المختصة بها ضمان من ضمانات مبدأ سيادة القانون، فبدون أن ينظر عند تصميم القضاء الدستور واختصاصه إلى تطور دور الدولة، وما يقع عليها من التزامات تشريعية وتنفيذية بشأن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية إلى جانب الحقوق المدنية والسياسية، وبدون الرقابة الدستورية على السلطات عند عدم وفائها بالتزاماتها الدستورية، وامتناعها عن التشريع إضافة للرقابة على ما يصدر منها من تشريعات؛ فإن الحقوق والالتزامات المقررة في الدستور قد تبقى مجرد حبر على ورق.

وبهذا التحول في فهم مبدأ سيادة القانون، وتلازمه مع الإرادة الشعبية، ومع حقوق الإنسان؛ وفق المنظومة القيمية التي تختلف من مجتمع إلى آخر، وبوضع ضمانات؛ كضمان مرونة القواعد القانونية، وضمان الرقابة على دستورية التشريعات؛ وفق تصميم مغاير لما هو سائد اليوم، يمكن القول بإمكانية إرساء واستمرار مبدأ سيادة القانون يجمع بين حماية القيم المجتمعية، والحفاظ على الخصوصية الوطنية، ومنع الاستبداد الداخلي والخارجي.

الطبيعة القانونية للتشريع المطعون فيه بعدم الدستورية خلال مرحلة التطبيق

أ.د. جمعة محمود الزريقي

أستاذ القانون الخاص بالجامعات الليبية

المقدمة

تعيش بلادنا حالياً مرحلة خطيرة تتميز بوضع غير مستقر في النظام القانوني الداخلي، ويأتي ذلك بعد صدور الحكم في الطعن الدستوري رقم (17) لسنة (61) قضائية بعدم دستورية الفقرة (11) من المادة (30) من الإعلان الدستوري المعدلة بموجب التعديل الدستوري السابع، الصادر بتاريخ 11 مارس 2014م، وكافة الآثار المترتبة عليه، ورفض مجلس النواب الانصياع للحكم المذكور، دخلت على إثره البلاد في مرحلة جديدة غير معروفة في الأوضاع القانونية الدولية، فلا يعرف في العالم دولة يتولى القضاء الدستوري فيها الحكم ببطلان قانون، أو قرار، أو إجراء، ومع ذلك تستمر الدولة في تطبيقه وتنفيذه، في الوقت الذي يجب فيه انصياع بقية السلطات للأحكام القضائية النهائية الصادرة من الهيئات القضائية الوطنية.

ولكن الذي يحدث في بلادنا هو أن تقوم السلطات التشريعية، والتنفيذية بإصدار تشريعات، أو لوائح وقرارات، فيتم الطعن فيها أمام المحاكم المختصة، ومع ذلك يستمر تطبيق تلك التشريعات، إذ إنه بصدور القانون، والنص على تاريخ صدوره، فالأصل هو تنفيذ القانون استناداً إلى ما ورد فيه من النص على التطبيق.

ولكن في غياب الرقابة الدستورية على تلك التشريعات والقرارات استناداً إلى قرار الجمعية العمومية للمحكمة العليا الليبية رقم (7) لسنة 2016، الصادر بتاريخ 2016/10/5م، بوقف البت في الطعون الدستورية المقدمة ضد عدة تشريعات، أضحت لدينا مرحلة لا يمكن توصيفها، أو بيان حقيقتها، أو معرفة

الطبيعة القانونية للتشريع المطعون فيه في غياب الرقابة المذكورة، مع قيام الجهات المختصة بتطبيق التشريع على أرض الواقع، رغم أن التشريع يتعلق بالحقوق، والحريات، وأوضاع الوطن القائمة، مما يصعب تداركه عند القضاء بعدم دستورية التشريع، أو القرار، أو تعديله.

فهذه المرحلة التي تعيشها البلاد هي موضوع البحث الذي رأيت القيام به في هذه الندوة؛ لعلنا نجد التكييف القانوني للتشريع المطعون فيه خلال مرحلة تطبيقه مع غياب السلطة القضائية، أو توقفها عن ممارسة رقابة المشروعية على تلك التشريعات وفقا للدستور، مما ينتج عنه حالة من الاضطراب، أو التخبط في النظام القانوني للدولة التي تعاني من هذه الوضعية الشاذة بين أنظمة الدول المستقرة في العالم.

ولدراسة هذا الموضوع نقسم البحث إلى عدة مطالب هذا بيانها:

- المطلب الأول: ظهور هذه الحالة في النظام القضائي الليبي.

- المطلب الثاني: الآثار القانونية التي نشأت عنها.

- المطلب الثالث: التكييف القانوني لهذه الحالة.

- المطلب الرابع: الحلول المقترحة والنتائج.

- الخاتمة.

المطلب الأول: ظهور هذه الحالة في النظام القضائي الليبي.

تختلف السلطة القضائية عن الوظيفة القضائية، فهذه الأخيرة تركز على النشاط القضائي، بينما الأولى تعتمد على فكرة المنازعة، ويمكن تعريف السلطة القضائية بأنها: "كافة الأجهزة التي ينشئها القانون، ويسند إليها مهمة الفصل في المنازعات والجرائم، وتتميز باستقلالها عن بقية السلطات"، ذلك أن الفقه المعاصر قد استقر على عدّ القضاء سلطة لا وظيفة، وأن استقلال القضاء هو الذي يعطي الضمانات لحقوق الناس وحرياتهم الشخصية¹.

ولا تقوم ولا تتحقق السلطة القضائية إلا بسيادة القانون، واستقلال القضاء عن السلطين: التشريعية، والتنفيذية، وقد عرّفت المحكمة العليا الليبية السلطة القضائية بما يلي: "مما لا ريب فيه أنه وفقا للأصول الدستورية؛ تُعد السلطة القضائية هي المختصة دون غيرها بمزاولة تطبيق القانون على الخصومات التي

¹ - قانون المرافعات، دروس موجزة، أ.د. أحمد عمر بوزقية، أستاذ القانون الخاص، منشورات جامعة قارونس، بنغازي، الجزء الأول، ط/2، 2008م، ص 34.

ترفع إليها، فولايتهما في هذا المجال ولاية أصليّة وكاملة، والدستور وحده هو الذي يملك تقييد ولاية القضاء؛ لكونه إحدى سلطات الدولة¹.

لم تنشأ المحكمة العليا في ليبيا عقب استقلال البلاد في 1951/12/24م رغم النص عليها في الدستور الذي أقرته الجمعية الوطنية الليبية بتاريخ 1951/10/8م، وإنما ظهرت إلى الوجود عقب إصدار قانون المحكمة العليا الاتحادية بتاريخ 1953/11/10م، الذي تم تعديله بالمرسوم الصادر بتاريخ 1954/11/3م، ومنذ ذلك التاريخ شرعت في ممارسة اختصاصاتها كمحكمة دستورية، ومحكمة نقض في المسائل المدنية، والتجارية، والأحوال الشخصية، ومحكمة للقضاء الإداري، ومحكمة خاصة بالطعون الانتخابية، بالإضافة إلى دور الفتوى والتشريع، كما صدر في ذات العام تقنين عدة، وهي: المدني، والتجاري، والبحري، وتقنين العقوبات.

وقد استمر العمل بذلك القانون إلى سنة 1969م، حيث صدر قرار مجلس قيادة الثورة في 1969/11/1م، بإعادة تشكيل المحكمة العليا، ثم القانون رقم (6) لسنة 1982م، بإعادة تنظيم المحكمة العليا المعدل بالقانون رقم (17) لسنة 1994م².

أما ما يتعلق بالاختصاص الدستوري فتتص المادة (23) من القانون رقم (6) لسنة 1982م بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا، على: "تختص المحكمة العليا دون غيرها، منعقدة بدوائرها المجتمعة، برئاسة رئيسها، أو من يقوم مقامه بالفصل في المسائل الآتية: -

أولاً: الطعون التي يرفعها كل ذي مصلحة شخصية مباشرة، في أي تشريع يكون مخالفاً للدستور.
ثانياً: أية مسألة قانونية جوهرية تتعلق بالدستور، أو بتفسيره، تثار في قضية منظورة أمام أية محكمة.
وقد نظمت اللائحة الداخلية للمحكمة العليا؛ الإجراءات الخاصة بتنفيذ هذا الاختصاص³.

من خلال النصوص السابقة يتضح أن المحكمة العليا في ليبيا هي المختصة بالرقابة الدستورية، حيث أعطاه المشرع حق الرقابة على دستورية القوانين، والتشريعات، وذلك منذ إنشائها سنة 1953م،

¹ - طعن إداري رقم: (19/1 ق)، بتاريخ: 1972/6/10م، المجموعة المفهومة لمبادئ المحكمة العليا في عشر سنوات، للمستشار عمر عمرو، مكتبة النور، طرابلس - ليبيا، 1975م، ص 203.

² - بحوث ودراسات في الدستور، د.جمعة محمود الزريقي، نشر المؤلف، الطبعة الأولى، طرابلس - ليبيا، 1437هـ/ 2015م، ص 10.

³ - صدرت اللائحة الداخلية للمحكمة العليا بقرار الجمعية العمومية للمحكمة العليا رقم (283) لسنة 2014م، بتاريخ 11 جمادى الآخرة 1372هـ، الموافق: 2014/7/28م، وتم تعديلها بقرارات أخرى، المحكمة العليا الليبية، تاريخاً وواقعاً، د.جمعة محمود الزريقي، الطبعة الأولى، 1438هـ/ 2017م، طرابلس - ليبيا.

بنصه على ذلك في الدستور الأول، لِنُعَدَّ بذلك أول محكمة دستورية تنشأ في الوطن العربي.¹

وقد نظمت اللائحة الداخلية للمحكمة العليا الصادرة سنة 2004م، إجراءات رفع الطعون الدستورية، وكيفية الفصل فيها، كما نصت المادة (155) من دستور سنة 1951م على: "تكون المبادئ القانونية التي تقرها المحكمة العليا في أحكامها ملزمةً لجميع المحاكم في المملكة الليبية المتحدة"، ونص على هذا المبدأ في المادة (28) من قانون المحكمة العليا، الصادر سنة 1953م، كما ورد النص عليه في القانون الحالي بالمادة (31)، مع إضافة إلزامية المبادئ لكافة الجهات الأخرى، علاوة على المحاكم.

استمرت المحكمة العليا في القيام بدورها في نظر الطعون الدستورية والفصل فيها، وجاءت فترة توقفت فيها بعد صدور القانون رقم (6) لسنة 1982م، بإعادة تنظيم المحكمة العليا، وبيان اختصاصاتها، وبموجب هذا القانون سلب اختصاصها بالفصل في الطعون الدستورية، وغُلت يدها في ذلك إلى أن صدر القانون رقم (17) لسنة 1972م، بتعديل القانون رقم (6) لسنة 1982م، حيث أضاف إليها اختصاص الفصل في الطعون الدستورية، ولكنه علق ذلك على إصدار لائحة داخلية تنظم كيفية تقديم الطعون الدستورية، والفصل فيها، وقد تأخرت المحكمة في إصدارها إلى سنة 2004م، وفي الفترة التي تم فيها الحظر لم تقم المحكمة العليا، ولا المحاكم الأخرى في تطبيق رقابة الامتناع عن تطبيق القوانين غير الدستورية.²

عادت المحكمة العليا مرة أخرى إلى النظر في الطعون الدستورية بعد فبراير 2011م، وفصلت في العديد منها، ولم تكن آنذاك محل نقد أو معارضة، بل تمت الإشادة بها، كالحكم الصادر في الطعن في التعديل الدستوري الثالث، والحكم الصادر في الطعن المقدم ضد تولى السيد "أحمد معيتيق" رئاسة الحكومة، إلى أن عرض على الدائرة الدستورية الطعن رقم (17) لسنة (61 ق)، الذي نظر بجلسة 2014/11/6م، الذي قضت فيه المحكمة بعدم دستورية الفقرة (11) من المادة (30) من الإعلان الدستوري، المعدلة بموجب التعديل الدستوري السابع الصادر بتاريخ 11 مارس 2014م، وكافة الآثار المترتبة عليه).

إلا إن هذا الحكم - فيما يبدو - قد قلب النظام القانوني في ليبيا رأساً على عقب، حيث رفض مجلس النواب الانصياع لهذا الحكم، ولم تحترم السلطة التشريعية ما قرره السلطة القضائية، لتخالف بذلك ما

¹ - يراجع كتاب رؤساء الوزارات بالوثائق السرية البريطانية والأمريكية، الأستاذ مسن محمد، نشر دار الشروق، القاهرة، الطبعة الأولى، 1426هـ/ 2005م، ص 277.

² - المحكمة العليا الليبية، تاريخاً وواقعاً، د. جمعة محمود الزريقي، مرجع سابق، يتضمن الكتاب تفصيلاً كاملاً عن هذه الفترة.

نصت عليه كافة الدساتير التي صدرت في ليبيا من إقرار مبدأ الفصل بين السلطات، ومن هنا بدأ الخلاف الذي قويض استقرار ليبيا كدولة قائمة على القانون، واحترام السلطة القضائية، والفصل بين السلطات. أثار الحكم المذكور بعض الانتقادات والآراء التي سلطت عليه من قبل بعض الباحثين ما بين مؤيد ومعارض، فهناك من انتقده، وهناك من نظر إليه بموضوعية، حيث أشار بعضهم إلى الجدل الدائر حول الحكم، وانتهى إلى: "إن التخريج القانوني يكون للمحكمة التي أصدرته، ومن وجهة نظر، فإن تخريج المحكمة كان قانونياً سليماً، بعدم تمتع جلسة المؤتمر الوطني بالنصاب القانوني المحدد لإجراء هذا التعديل؛ بسبب عدم وصول النصاب في الحضور إلى 124 عضواً، فقد كان الحضور آنذاك 121 عضواً، مما جعل المحكمة لم تتطرق البتة في حيثيات الحكم إلى الشق الموضوعي، ولا إلى الآثار غير القانونية التي من الممكن أن تترتب على هذا الحكم، كون المحكمة التزمت باختصاصها الولائي"¹، ومع ذلك بقي الجدل دائراً، ولم ينته؛ لأن مجلس النواب استمر متجاهلاً الحكم، وشرع في إصدار الكثير من القوانين والقرارات، دون عرضها على الدائرة الدستورية، رغم وجود طعون مقدمة حولها.

المطلب الثاني: الآثار القانونية التي نشأت عنها

عندما صدر الحكم المشار إليه بتاريخ 2013/2/26م، بعدم دستورية التعديل الثالث لم يتناوله الأساتذة الذين تناولوا الحكم الحالي بعدم دستورية الفقرة (11) من المادة (30) فقد كانوا إما مغيبين أثناء صدور الحكم السابق، أو لم تكن لهم مصلحة في التعليق عليه، فلم يتناولوه بالدراسة، أو التعليق، أو التحليل، وكأنه صدر في دولة أخرى كالأروجواي، أو نيكاراغوا، ولم يصدر عن الدائرة الدستورية في المحكمة العليا "الليبية".

لقد كنا نتمنى أن يتصدوا لذلك الحكم الذي يحمل بين طياته اجتهادا قضائيا لم يخطر لهم على بال، وكان بوجدنا أن نرى تعليقات، أو دراسات عن هذا الحكم الجديد من نوعه، وقد أرسلت شخصيا نسخة من هذا الحكم إلى كلية القانون بجامعة طرابلس، وتمنيت عليهم أن يعقدوا له ندوة، أو حلقة نقاش، أو ما شابه ذلك؛ لدراسته، والتعليق عليه، فهذا من شأنه أن يُفيد الأساتذة القضاة على مختلف درجاتهم من أي دراسة عنه سواء كانت إيجابية أو سلبية، ومن شأن ذلك إثراء الفكر القانوني والقضائي في ليبيا، ولقد كانوا في

¹ - تعليق على قرار الجمعية العمومية للمحكمة العليا رقم (7) لسنة 2016م، للأستاذ البوديري رمضان شريحة، منشور في صفحة الأخبار، قوانين الإجراءات المدنية، شبكة المعلومات الدولية، 28 مايو 2020م.

غفلة من أمرهم آنذاك، ونراهم اليوم يتصدرون صفحات الإعلام، وهي ظاهرة صحية ومفيدة، ولكن بعضهم نسي الحكم الصادر بعدم دستورية التعديل الثالث، وبدأ ينتقد الحكم الصادر بعدم دستورية الفقرة (11) من التعديل السابع!!¹

رفض مجلس النواب تطبيق هذا الحكم، واستمر يعقد جلساته في مدينة طبرق شرقي البلاد، رغم أن مدينة بنغازي هي المكان المنصوص عليه في ذلك الإعلان، ومن هنا بدأ الخلاف في النظام القانوني للدولة الليبية، كم كنت أتمنى من زملائنا أعضاء الهيئات القضائية، وأساتذة القانون بالجامعات، والمحامين تناول هذا الحكم الأول، والاجتهاد القضائي الذي تضمنه، وأتحرّس على بلادي، وسلبية أهل القانون بها. فلو صدر هذا الحكم في دولة أخرى تهتم بالفقه القضائي واجتهاداته؛ لعقدت لهذا الحكم ندوات، ودراسات، ومقالات في صفحات الجرائد وغيرها من وسائل الإعلام، على عكس ما جرى لهذا الحكم الأخير، وقد يقال: إن الحكم الأخير سبب في إحداث شرخ في البلاد بالنظر إلى الحالة التي تعيشها ليبيا في الوقت الحاضر، ولهذا بدأ المتخصصون القانونيون في دراسته.

يجاب على ذلك: إن اجتهاد الدائرة الدستورية لم يكن جديداً - كما سلف القول -، وإن القضاء الليبي نظر إلى الجانب القانوني في الطعن، ولم يخضع للأهواء السياسية، وكما قال الأستاذ الفاضل "الدكتور علي أبو سدر" تعليقاً على الحكم الأخير: إن القضاء الليبي طور الاجتهاد القضائي، وأخذ به بُعداً جديداً، فهو قد جر عربة السياسة، ولم تجره السياسة كما هو حاصل في بعض البلدان².

بعد صدور الحكم في قضية الطعن الدستوري رقم (17) لسنة (61) قضائية، الصادر بتاريخ 2014/11/6م، الذي انتهى إلى القضاء بعدم دستورية الفقرة (11) من المادة (30) من الإعلان الدستوري المعدلة بموجب التعديل الدستوري السابع الصادر بتاريخ 11 مارس 2014م، وكافة الآثار المترتبة عليه، انبرى كثير من الأساتذة الليبيين للتعليق عليه، منهم القانوني، وغير القانوني، وقد أسست المحكمة العليا قضاءها على نفس المبادئ التي استندت إليها في الطعن الدستوري رقم (28) لسنة (59) قضائية، الصادر بتاريخ 2013/2/26م، عن نفس الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا الليبية، والذي قضى بعدم دستورية

¹ - علقْتُ على ذلك في مقال بعنوان: "ما أدراك ما المحكمة العليا؟"، نشر في كتاب مباحث ودراسات في الدستور، مصدر سابق، ص 162 - 163.

² - بحوث ودراسات في الدستور، المصدر السابق، ص 164.

التعديل رقم (3) لسنة 2012م للفقرة (2) من البند (6) من المادة (30) من الإعلان الدستوري.¹ وقبل أن أتطرق إلى الاجتهاد القضائي الذي أخذت به الدائرة الدستورية في المحكمة العليا الليبية، وأسانيده الفقهية والقضائية، أشير إلى أن الحكم الصادر في الطعن الدستوري رقم (28) لسنة (59) قضائية بتاريخ 2013/2/26م، كان مثار احترام وتقدير من قبل الأساتذة المستشارين المشاركين في مؤتمر اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية المنعقد بالبحرين في الفترة من 17-20 مارس 2013م، وقد أشاد به الأستاذ المستشار الدكتور "محمد أشركي" رئيس المجلس الدستوري المغربي - آنذاك -، ورئيس الاتحاد في جلسة الجمعية العمومية للاتحاد بقوله: لقد ظهر اجتهاد قضائي دستوري في الدولة الشقيقة ليبيا، وهو يدل على قدرة المحاكم العربية في إقرار مبادئ دستورية جديدة، وهو ما دعا كافة المشاركين في المؤتمر إلى اقتناء صورة ضوئية من الحكم المذكور.²

أعود إلى ما اعتمده الدائرة الدستورية في الحكم الصادر سنة 2013م المشار إليه، والذي مثلت جميع الطاعنين فيه الأستاذة سلوى سعد أبو قعيقيص - رحمها الله تعالى -، وقد انصب الطعن على التعديل الدستوري الثالث الصادر بتاريخ 2012/7/5م، حيث جاء مخالفاً للإعلان الدستوري، وللنظام الأساسي للمجلس الوطني الانتقالي، تأسيساً على أنه خالف نص المادتين (17)، و(36) من الإعلان الدستوري، وأن هذا التعديل لم يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

ومن خلال التحقيق الذي أجرته الدائرة بواسطة المستشار المقرر الذي أثبت في تقريره أن التعديل الدستوري المطعون فيه صدر بموافقة تسعة وأربعين عضواً من الأعضاء الحاضرين وعددهم خمسة وخمسين عضواً، في حين أن مجموع أعضاء المجلس الوطني الانتقالي في تلك الفترة مائة واثنان، وبذلك اتضح للمحكمة وجود مخالفة صريحة للمادة (36) من الإعلان الدستوري؛ لأنه تم بدون تحقق شروطه، مما يجعله صدر بمخالفة القاعدة الدستورية المقررة لصحة التعديل، وانتهت المحكمة إلى أنه: "وحيث إن العيب اللاحق

¹ - عندما صدر ذلك الحكم تم احترامه من قبل المؤتمر الوطني العام، وأصدر التعديل الدستوري الرابع بتاريخ 2013/9/1م، بإعادة ذات الحكم الذي تقرر عدم دستوريته، وهو: "إعادة تشكيل المفوضية الوطنية العليا لانتخاب هيئة تأسيسية بطريق الاقتراع الحر المباشر من غير أعضائه، لصياغة مشروع دستور دائم للبلاد، تسمى (الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور)، وتتكون من ستين عضواً على غرار لجنة الستين التي شكلت لإعداد دستور استقلال ليبيا عام 1951م"، الفقرة (6) البند (2) من المادة (30).

² - كان وفد المحكمة العليا المشارك في المؤتمر قد قدم بحثين، الأول بعنوان: "ولاية تفسير الدستور في التشريع الليبي"، لكاظم البحث، والثاني عنوان ب: "ولاية تفسير الدستور عن طريق هيئة الرقابة الدستورية بطريق =مباشر أو غير مباشر"، أعده: "الأستاذ المستشار سعد محمد عقيلة"، بحوث ودراسات في الدستور، المصدر السابق، ص 164،

بهذه الإجراءات ينصرف بطريق اللزوم إلى النتيجة المترتبة عليها، وهي صدور النص المطعون فيه"، فقضت وفق ذلك بعدم دستورية التعديل الثالث، على النحو المبين سابقاً.

وبالرجوع إلى الدفع الذي أسس عليه الطعن، فإنه يتنازع رأياً:

- الرأي الأول: عدم اختصاص المحكمة بالنظر في الطعن كون القضاء لا ولاية له على النصوص الدستورية، استناداً إلى المادة (23) من قانون المحكمة العليا التي تنص على أن اختصاص الدوائر المجتمعة في الآتي:

1- الطعون التي يرفعها كل ذي مصلحة شخصية مباشرة في أي تشريع يكون مخالفاً للدستور.

2- أية مسألة قانونية جوهرية تتعلق بالدستور، أو بتفسيره، تثار في أية قضية منظورة أمام أية

محكمة.

وهذا ما طبقته المحكمة الدستورية في مصر التي قضت في: 2007/10/1م، فقد ورد فيه: "وحيث إن طلب الحكم بعدم دستورية التعديلات الدستورية، أو التصدي لذلك، في غير محله، ذلك أنه بالإضافة إلى مجاوزته نطاق حكم الإحالة، فإن الدستور - على ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة - لا يندرج في مفهوم القوانين التي تباشر المحكمة الدستورية العليا الرقابة عليها، وعلى ذلك فإن المحكمة العليا غير مختصة بهذا الطعن".

- الرأي الثاني: يرى في الاجتهاد القضائي الحديث الذي يفرق بين السلطة التأسيسية التي تقوم بوضع الدستور - التي عادة ما تكون في بلاد خالية من الدستور، أو بعد الإطاحة به، فهي سلطة تأسيسية لها أن تضع من القواعد ما تشاء؛ لأن الدولة في مرحلة تأسيس -، وبين سلطة التعديل التي تباشر وظيفتها في إطار الدستور القائم، ووفقاً لشروطه التي نص عليها الدستور؛ لأن الأولى تباشر سلطتها في حالة عدم وجود دستور، فهي غير مقيدة، أما سلطة التعديل فهي مقيدة بالشروط الخاصة بالتعديل في الدستور، وقد أخذت بعض الدول بهذا الرأي.

والأساس القانوني للرقابة على التعديلات الدستورية يعود إلى أمرين: الأول: البحث عن هذا الأساس في قيود تعديل الدستور الزمنية والموضوعية، وهو الأساس الذي تبنته المحكمة العليا الأمريكية، والثاني: هو فكرة المبادئ العليا كأساس لهذه الرقابة، وهو ما أخذت به المحكمة الدستورية في كل من: إيطاليا،

والنمسا.¹

وهو ما اعتنقته الدائرة الدستورية، وكونت منه عقيدتها، يؤيدها في ذلك ما ورد في المادة (36) من الإعلان الدستوري التي جاء فيها: "لا يجوز إلغاء أو تعديل أي حكم وارد بهذه الوثيقة إلا بحكم آخر صادر عن المجلس الوطني الانتقالي - حل محله المؤتمر الوطني العام -، وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس". وعلى ذلك فإن الأخذ بالرأي الأول يجعل من هذا النص لا فائدة من ورائه، فهو قيدٌ على المشرع، وضعه بإرادته، فإذا خالفه، من يتصدى لإبطال هذه المخالفة؟! لذلك قالت المحكمة العليا في ذات الحكم الصادر سنة 2013م، "ولو قيل بغير ذلك، لكان للسلطة التشريعية أن تتحلل من القيود الواردة بالدستور بشأن التعديل، وهو إطلاق لسلطتها، وفتح لباب مخالفة النصوص الدستورية، وهو ما لا يستقيم قانوناً".² وهذا المبدأ الذي أخذت به المحكمة العليا في الحكم الدستوري الصادر بتاريخ 2013/2/26م، ألا يجوز لها أن تأخذ به في قضايا دستورية أخرى؟

فالمادة (31) من قانون المحكمة العليا تنص على: "تكون المبادئ القانونية التي تقرها المحكمة العليا في أحكامها ملزمة لجميع المحاكم، وكافة الجهات الأخرى في ليبيا"، فهل يجوز لها أن تخالف المبادئ التي أصدرتها إذا تعلقت بذات الوقائع في طعن آخر مع تسليمنا بسلطتها في العدول كما هو معلوم إذا رأت لذلك ضرورة؟³

استمرت المحكمة العليا في أداء عملها بالنظر في الطعون المقدمة إليها، وبالفصل فيها في كافة الدوائر المدنية، والجنائية، والإدارية، وكذلك الدوائر المجتمعة في بعض اختصاصاتها، وهي العدول عن مبادئ سابقة، وتحديد المحكمة المختصة.

أما الدائرة الدستورية، فقد أصدرت الجمعية العمومية للمحكمة العليا القرار رقم (7) لسنة 2016م، جاء فيه: "يؤجل البت في الطعون الدستورية إلى أجل يحدد فيما بعد بقرار من الجمعية العمومية، وتتولى

¹ - يراجع كتاب: "نحو رقابة التعديلات الدستورية"، دراسة في بعض جوانبها النظرية والعملية، د. عبد الحفيظ علي الشيمي، مشار إليه في مجلة الرقابة الدستورية، تصدر عن اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية، العدد الثاني، يناير 2009م، ص 249 - 250.

² - وتضيف المحكمة العليا: "... فإن من اختصاص الدائرة الدستورية أن تتصدى لمراقبة مدى التزام تلك السلطات بالقيود الواردة في الدستور، وهذا ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة، وإعمالاً لمبدأ أساسي في التقاضي، مقتضاه أن القضاء هو صاحب الولاية العامة في الفصل في المنازعات، إلا ما استثني بنص خاص، ولو قيل بغير ذلك "...، من أسباب الحكم في الطعن الدستوري رقم (17) لسنة (61) ق، جلسة 2014/11/6م، ص 3.

³ - بحوث ودراسات في الدستور، مصدر سابق، من بحث كتب بتاريخ 2014/11/10م، ص 165 - 168.

الدائرة نظر باقي الطعون المتعلقة بطلب العدول عن المبادئ، أو تحديد المحكمة المختصة، أو التنازع في الاختصاص، وعلى الجهات المختصة تنفيذ هذا القرار، ويعمل به من 2016/10/9م¹.

يعد هذا القرار سابقة خطيرة في تاريخ القضاء الليبي، لا يماثله إلا القانون رقم (6) لسنة 1982م، بإعادة تنظيم المحكمة العليا، الذي تم بموجبه سلب اختصاص المحكمة العليا من النظر في الطعون الدستورية الذي مارسه منذ سنة 1954م، ثم أعيد إليها سنة 1972م بالقانون رقم (17). إلا إن وقف البت الذي قرره الجمعية العمومية للمحكمة العليا، أشد خطورة من الوقف الأول، ذلك أن الأول تم بقانون صادر عن السلطة التشريعية، بينما وقف البت الحالي صدر عن السلطة القضائية نفسها، ممثلة في الجمعية العمومية للمحكمة العليا، أي أن السلطة نفسها حرمت نفسها من هذا الاختصاص الذي وضعه المشرع لتطبيق الرقابة الدستورية على التشريعات؛ حماية للحقوق والحريات، وبذلك على "نفسها جنت براقش"، وتحمل مسؤولية ما حدث للبلاد جراء قرارها الذي صدر سنة 2016م، واستمر إلى سنة 2020م، حينما عاد على استحياء².

إن قرار الجمعية العمومية المشار إليه يشكل قيام جريمة إنكار العدالة المنصوص عليها في المادة (720) من قانون المرافعات، ذلك أن وقف البت في الطعون الدستورية يتضمن عدم النظر في الطعون المستوفية والمقدمة للمحكمة للفصل فيها، وبدون عذر من قبل المحكمة العليا، إذ لا يتضمن قرارها أي سبب أو مبرر لهذا الإجراء الذي يقف سداً أمام حرية التقاضي، وتمكين كل ذي مصلحة من اللجوء للقضاء، وهو حق مكفول شرعاً وقانوناً.

كما أن القرار جاء مخالفاً لمبادئ المحكمة العليا نفسها، حيث ورد في أحد أحكامها: "تُعد السلطة القضائية هي المختصة دون غيرها بمزاولة تطبيق القانون على الخصومات التي ترفع إليها، فولايته في هذا المجال أصلية وكاملة، والدستور وحده هو الذي يملك تقييد ولاية القضاء، بصفته أحد سلطات الدولة، وليس للمشرع بحجة ترتيب جهات القضاء، وتحديد اختصاصاتها، أن يمنع بعض المنازعات من ولاية القضاء متى يترتب عليها مساس بحق الأفراد، سواء كان المنع كلياً أم جزئياً"³.

¹ - صدر بتاريخ 4 محرم 1438 هـ، الموافق 05 أكتوبر 2016م.

² - "عندما تسقط السلطة القضائية في مستنقع السياسة"، د. جمعة محمود الزريقي، الطبعة الأولى، نشر المؤلف، طرابلس - ليبيا، 1440هـ، 2019م، ص 224.

³ - طعن دستوري رقم (1) لسنة (19) قضائية، بتاريخ: 10/6/1972م، كتاب المحكمة العليا الليبية، تاريخاً وواقعاً، مصدر سابق، ص 195.

وبعد أن تم الطعن في قرار الجمعية العمومية بوقف البت في الطعون أمام محكمة القضاء الإداري بطرابلس، وصدور حكم نهائي بإلغاء القرار، إلا إن المحكمة العليا لم تستجب لذلك، ولكن بعد تغيير رئيس المحكمة العليا، قررت الجمعية العمومية أن تقوم الدائرة الدستورية، وتستأنف البت في الطعون المقدمة إليها.

وبعد عقد اجتماعها الأول مع الرئاسة الجديدة، قررت تأجيل النظر في الطعون إلى أجل غير مسمى، فأسقط الأمر في أيدي المحامين، والمتابعين السياسيين، وكأنا "يا زيد لا رحنا ولا جينا"، أما الآن وبعد مرور أكثر من ست سنوات كاملة على صدور القرار، هل يجب السكوت على هذا الوضع والبلاد تسير من انقسام إلى آخر؟، وإلى خلاف وغيره؟

فحالة المواطنين تزداد سوءاً كل يوم، والتدخل الأجنبي في البلاد يتم في وضح النهار، وبالمخالفة للقانون، وسفراء الدول يتجولون في كامل أنحاء البلاد، فكيف السبيل إلى الوصول بالبلاد إلى حالة الاستقرار، والشروع في التنمية، والتعمير التي من أجلها وقع التغيير في نظام الحكم، ومجلس رئاسي لا يدرك مسؤوليته في الشأن العام للبلاد.

أما مجلس النواب فقد استمر رفقة المجلس الرئاسي ومجلس الدولة في إصدار التشريعات، والقرارات، التي تنشئ أو تقرر مراكز قانونية، ولا يخلو الأمر من وجود طعون دستورية مقدمة ضدها، وعلى ما ذكر في وسائل الإعلام الموثوقة، يوجد أمام الدائرة أكثر من سبعين طعناً دستورياً، تم تقديمها منذ تاريخ قرار الجمعية العمومية للمحكمة العليا، بتاريخ 2016/10/5م، دون الفصل فيها من قبل الدائرة الدستورية التي تتشكل من الدوائر المجتمعة للمحكمة العليا، وتمارس اختصاصاتها الأخرى، وهي: العدول عن المبادئ، وتحديد المحكمة المختصة، ولكنها تغل يدها عن الفصل في الطعون الدستورية المستوفية لإجراءاتها القانونية.¹

المطلب الثالث: التكييف القانوني لهذه الحالة.

بداية نعرض هذا السؤال، هل يجوز للجمعية العمومية للمحكمة العليا أن تصدر قرارا بوقف البت في الطعون الدستورية وتعطل به القضاء؟، لقد أجابت الجمعية العمومية للمحكمة العليا على ذلك في أحد

¹ - ذكر الأستاذ "الدكتور عمار الأبلق"، عضو مجلس النواب، في أكثر من لقاء إذاعي بأن عدد الطعون الدستورية المقدمة للمحكمة العليا، بما فيهم الطعن المقدم منه، قد وصل إلى أكثر من سبعين طعناً.

قرارتها الذي جاء فيه: إن اختصاص جمعيتها العمومية ينحصر في أمرين، أولهما: المسائل الواردة على سبيل الحصر في النص، وهي ما تتعلق بأعمال تنظيمية، وإدارية بحتة، ولا صلة لها بالأعمال القضائية لدوائرها، أو بأعمال اللجان التي يرأسها أو يتولى عضويتها بعض مستشاريها، ثانيهما: الأمور التي ترد في أي قانون آخر غير قانون تنظيمها، وينص على اختصاصها بنظرها.

وجاء في الأسباب أيضاً: إن الجمعية العمومية للمحكمة العليا تنظر فيما حدده قانون المحكمة من أمور إدارية تنظيمية صرفة، لا تدخل في إطار العمل القضائي الذي تختص به دوائر المحكمة إما مجتمعة أو منفردة، وفق ما نص عليه قانونها، مما يكون معه القول بإعطاء الجمعية العمومية ولاية قضائية أمراً خارجاً عن طبيعة عملها".¹

وبناء على ذلك، فإن القرار الذي صدر عن الجمعية العمومية للمحكمة العليا رقم (7) لسنة 2016م بتأجيل البت في الطعون الدستورية، يخالف ما جاء في قرار الجمعية الذي صدر سنة 1993م المشار إليه، فهو لم يصدر عن الدوائر المجتمعة، وهي غير الجمعية العمومية، ولا عن إحدى الدوائر الأخرى في المحكمة، مما يسمه بالبطلان؛ لأنه قيّد السلطة القضائية مع كونها غير مختصة؛ لأن المشرع لم يعطها أية سلطة قضائية، وإنما منحها سلطة تنظيم الشؤون الإدارية للمحكمة.

كما أن قرار الجمعية العمومية المشار إليه يخالف نص المادة (35) من الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 2011/8/3م، التي تنص على: "التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين، وسرعة الفصل في القضايا"، فقرار المحكمة بوقف البت في الطعون الدستورية استمر لمدة تزيد على ست سنوات، ولا تزال الكثير من القضايا تنتظر الفصل فيها من الدائرة الدستورية، فأين سرعة الفصل في القضايا؟ ومن ثم يكون القرار مخالفاً لما نص عليه الإعلان الدستوري من تقريب جهات القضاء، وسرعة الفصل في القضايا !.

يضاف إلى ذلك، وطبقاً لمبادئ المحكمة العليا الواجب تطبيقها من قبل القضاء، والجهات الإدارية، فإنه يجب على القاضي التصدي للدعوى المرفوعة أمامه، وقد عابت المحكمة العليا على محكمة الموضوع وقفها النظر في الدعوى المعروضة عليها انتظاراً لصدور تشريع ثالث، يزيل التعارض بين تشريعين حسب قول محكمة الموضوع، "وقضت بأن نزع المشرع اختصاص المحكمة بالقانون رقم (6) لسنة 1982م في

¹ - ورد في مجلة المحكمة العليا في العديدين الأول والثاني، السنة السابعة والعشرين، قرار صادر عن الجمعية العمومية للمحكمة العليا في الطعن رقم (2) لسنة (39) قضائية، في جلسة الأربعاء 8 شوال 1402هـ.

الرقابة على دستورية القوانين، لم يمنع القاضي من النظر في الدفع بعدم صحة تشريع آخر، انطلاقاً من وظيفته الأصلية في تفسير القانون، وليس له في هذه الحالة أن يوقف النظر في الدعوى؛ انتظاراً لتشريع ثالث يزيل التعارض بينهما؛ لأن وقف الدعوى في مثل هذه الحالة يعد امتناعاً عن الفصل فيها، وهو ما يجرمه المشرع على القاضي¹، وهو ما يجعل قرار الجمعية العمومية للمحكمة العليا بوقف البت في الطعون الدستورية مخالفاً لمبادئ المحكمة العليا.

وبالحديث عن الوضع القانوني الذي تعيشه البلاد حالياً، فهو وضع يصعب تكييفه، ولا يمكن إعطاؤه الوصف الملائم له؛ نظراً لأنه وضع شاذ إذا ما قورن بالأوضاع السائدة في مختلف البلدان، فمن الناحية النظرية، وطبقاً للإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 2011/8/3م، والذي لا يزال سارياً حالياً، فالبلاد لها ثلاث سلطات: تشريعية، وتنفيذية، وقضائية، وينص الإعلان على الفصل فيما بينها، ولكنها في واقع الأمر متداخلة متشابكة، يحترق الباحث في كيفية ممارستها لاختصاصاتها بهذه الكيفية، فمجلس النواب أصدر عدة تشريعات مخالفة للقواعد الدستورية المعمول بها، والأعراف التي سارت عليها الدولة الليبية منذ استقلالها. فعلى سبيل المثال، أولاً: الاختصاص بإصدار الجريدة الرسمية، فالجهة التي تتولى إصدارها هي وزارة العدل، فنرى مجلس النواب يقوم بإصدار قانون ينقلها إلى مدينة بنغازي، التي ليس بها ديوان وزارة العدل، ويجعلها تابعة لمجلس النواب، ثانياً: تعديل مجلس القضاء الأعلى، ليرأسه مدير إدارة في وزارة العدل، وترأسها وزيرة، فيكون مدير إدارة التفتيش هو رئيس المجلس الأعلى للقضاء، وهو مستشار في محكمة الاستئناف، وهناك رئيس المحكمة العليا مستشار كان يترأس هذا المجلس، فأصبح رئيس المجلس هو المستشار المكلف بإدارة التفتيش القضائية، وبالتالي أصبحت السلطة القضائية تحت السلطة التنفيذية. يضاف إلى ذلك، جعل قسم اليمين من قبل المستشارين المعيّنين في المحكمة العليا يتم أمام رئيس مجلس النواب، في الوقت الذي لا علاقة للسلطة التشريعية بهم إلا في التعيين، أما القسم فلا يكون إلا أمام هيئة قضائية، وذلك ما جرى عليه العلم، والأعراف القضائية².

¹ - طعن مدني رقم (3) لسنة (36) قضائية، بتاريخ 1990/12/2م.

² - إن الذي جرى عليه العمل في السلك القضائي، أن القاضي يعين في بداية عمله في المحكمة الابتدائية، أو ما يماثلها من الهيئات القضائية، يؤدي اليمين أمام محكمة الاستئناف في دائرة اختصاصه، والقاضي المعين مستشاراً في محكمة الاستئناف يؤدي اليمين أمام دائرة من دوائر الاستئناف، والذي يعين مستشاراً في المحكمة العليا يؤدي اليمين أمام الجمعية العمومية للمحكمة العليا، وهكذا لا يخضع القاضي في هذه المظاهر إلا لسلطة قضائية، كي يكون متحرراً من أية ضغوط من سلطة أخرى، تشريعية كانت أو تنفيذية، وبالتعديل الذي تم أصبح المستشار يخضع للسلطة التشريعية عند قسم اليمين، وهو أمر تم على خلاف التقاليد القضائية المقررة.

وأخر تقليعة للتصرفات المخالفة؛ رسالة موجهة من مدير مكتب الرئاسة المكلف من مجلس النواب إلى كافة الجهات المسؤولة في الدولة بتاريخ 11-7-2023م، رقم: (م ش 2023/944)، بتسمية المحكمة العليا بطرابلس بمحكمة نقض، وإلغاء اختصاصها بالنظر في الطعون الدستورية، جاء فيها: "وبعرض الأمر على سيادة المستشار رئيس مجلس النواب، فقد وجّه بالعمل بالرأي القانوني، وإخطار كل الجهات بأن المحكمة العليا أصبح اسمها الآن (محكمة النقض)، ولا ولاية لها بالنظر في دستورية القوانين بعد صدور القانون رقم (5) لسنة 2023م، بإنشاء المحكمة الدستورية العليا، كون المحكمة العليا أنشئت بقانون، وهو يعدل عن طريق السلطة التشريعية".

وهذا رأي غير صائب؛ لأن المبدأ الذي أشرت إليه سابقاً في الطعن الدستوري رقم (1) لسنة (19) قضائية، "إن الدستور وحده هو الذي يملك تقييد ولاية القضاء، لكونه أحد سلطات الدولة، وليس للشارع بحجة ترتيب جهات القضاء، وتحديد اختصاصاتها، أن يمنع بعض المنازعات من ولاية القضاء متى يترتب عليها مساس بحقوق الأفراد"، وعلى ذلك فإن ما قام به مجلس النواب يخالف مبادئ المحكمة العليا الدستورية، ومن ثم يجب عدم الاعتراف به.

المطلب الرابع: الحلول المقترحة والنتائج

إن الحالة التي تعيشها بلادنا من حالة قانونية شاذة، ومخالفة لأبسط قواعد النظام القانوني المعمول به في كافة الدول، تحتاج إلى معالجة فورية، حتى تستقيم الدولة، وتعود إلى رشدها، ذلك أن التغييرات المستمرة، والإسهال التشريعي الذي يمارسه مجلس النواب، وبقيّة الأجسام المتصدرة للمشهد، يقتضي بسط الرقابة القضائية عليها، بممارسة السلطة القضائية لدورها المنصوص عليه في الإعلان الدستوري، وكافة الوثائق الدستورية الصادرة في ليبيا.

فغياب هذه الرقابة الدستورية على التشريعات، واللوائح، والقرارات الصادرة عن تلك الأجسام؛ هو الذي أدى إلى بقاء حالة الفوضى القائمة في البلاد، وعدم استقرارها، رغم قيام التغيير في نظام الحكم منذ ما يزيد على عشر سنوات، في الوقت الذي يتطلع فيه الشعب الليبي إلى الاستقرار، وقيام دولة القانون، والحرية، والديموقراطية، والعدالة الانتقالية، وإقامة المؤسسات التي تتولى إدارة البلاد، والسير بها إلى بر الأمان.

إن وجود تشريعات صادرة عن السلطة التشريعية، مع تقديم طعون دستورية عليها منذ صدورها،

ولعدة سنوات، وبقاء هذه الطعون أمام المحكمة العليا دون الفصل فيها، استناداً إلى قرار الجمعية العمومية للمحكمة العليا رقم (7) لسنة 2016م بتأجيل البت في الطعون الدستورية اعتباراً من 2016/10/9م، يعد حالة شاذة في النظام القانوني، وهو تعطيل للسلطة القضائية، والحد من ولايتها التي نص عليها الإعلان الدستوري، بل كافة الوثائق الدستورية الصادرة في ليبيا، وهو ما أدى إلى الفوضى السائدة في البلاد، وعدم استقرارها.

فالأمر ملزم لمعالجة هذه الوضعية المخالفة لأبسط مبادئ القانون، التي نشأ عنها وجود تشريعات تتعارض مع النصوص والمبادئ الدستورية، ويتم تطبيقها مع وجود طعون دستورية مقدمة بشأنها، إلا إن السؤال المعروض، كيف يمكن معالجة هذه الحالة؟

إن القاضي لا يستطيع رفض تطبيق هذه التشريعات في هذه الحالة؛ لأن القاضي لا يحكم بعلمه الشخصي مهما علم بوجود طعون، إلا إذا تم الطعن في التشريع أمامه بعدم الدستورية، وأثيرت المسألة المتعلقة بالدستور، أو تفسيره من أحد الخصوم في دعوى منظورة أمام المحكمة، ورأت المحكمة جوهريتها، أجلت نظر الدعوى، وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى الدستورية أمام المحكمة العليا، وهو نص المادة (19) من اللائحة الداخلية للمحكمة العليا.¹

هذا إذا تم الدفع أمام المحكمة بعد دستورية القانون الذي يحكم مادة الدعوى، أما إذا لم يكن هناك دفع، فليس للقاضي إلا رقابة الامتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري، وهذه الصلاحية لم أفف فيها على حكم قضائي قام بتطبيق الرقابة، رغم أنها تدرس ضمن مادة التنظيم القضائي في كليات القانون.

بيد أن هناك من اتهم المحكمة العليا في قضية الطعن الدستوري رقم (17 - 61) ق بأن حكمها كان سياسياً، وفي هذا المجال يقول الدكتور "مجدي الشبعاني": "إن العمل القضائي لا يمكن أن ينفصل عن الواقع السياسي، وبعض عمل القاضي بالضرورة ينطوي على تحديد النظريات: سياسية، أو اقتصادية، أو اجتماعية، إلا إن هذا التحديد ينبغي أن يتم من خلال الالتزام الوثيق بالوظيفة القضائية".²

وهذا التكييف هو الذي ينطبق تماماً على واقع هذا الحكم الصادر في الطعن رقم (17) لسنة (61) قضائية، فقد يكون في ذهن الهيئة القضائية المكونة من خمسة عشر مستشاراً ما يلوح في الواقع السياسي

¹ - المحكمة العليا الليبية، تاريخاً وواقعاً، مصدر سابق، صدرت اللائحة بتاريخ 11 جمادى الآخرة 1372هـ، الموافق 2004/7/28م، وعدلت بقرار الجمعية العمومية للمحكمة رقم (285) بتاريخ 2005/2/25م، ص 370.

² - غيبة البرلمان، أ.د.مجدي الشبعاني، أستاذ القانون العام بالأكاديمية الليبية للدراسات العليا، ص 148.

في تلك الفترة، إلا إنها لم تتأثر بضغوطات الرأي العام، أو الأجسام السياسية المهيمنة على البلاد آنذاك، وأصدرت حكمها بناء على مبادئ وقواعد دستورية سارت عليها في قضائها السابق، ونفس المبدأ الذي استندت إليه في هذا الحكم، هو المبدأ ذاته الذي طبقتة في الأحكام الدستورية السابقة.

ويرى الدكتور "مجدي" أن ما جاء في منطوق الحكم من بطلان هذا التعديل، وكافة الآثار المترتبة عليه، أنه يعني: "بطلان قانون الانتخابات، وبطلان تكوين مجلس النواب، مما يترتب عليه حل مجلس النواب الذي تم انتخابه؛ تنفيذًا لهذا الحكم".

ولكن هل يحتاج الأمر إلى استفتاء حول حل البرلمان أم لا؟ رجح الدكتور "مجدي" أنه بمجرد نشر الحكم في الجريدة الرسمية، يكون مجلس النواب قد سقط بحكم القضاء، وأصبح منعماً في حكم المحكمة الدستورية دون حاجة إلى أي إجراء آخر، كالاستفتاء مثلاً، وقد تم نشر الحكم في الجريدة الرسمية، ولكن الواقع الذي تم في ليبيا، أنه حدث خلاف بين الفقهاء حول هذا الأمر، ومن خلال التعليقات التي وردت فإن أغلبها تميل إلى القول بسيطرة السياسة على المحكمة العليا، وقد جانبها الصواب في القضاء بعدم دستورية التعديل، والقليل جداً من المعلقين أيّد المحكمة في اعتناقها لما وصلت إليه من تحقيق المخالفة في إجراءات التعديل، الأمر الذي ترتب عليه الحكم بعدم الدستورية.¹

وأياً كان الرأي في هذا الموضوع، فإن مجلس النواب الليبي لم يمتثل للحكم القضائي، أو يقيم له وزناً، وعدّ نفسه مجلساً شرعياً يمثل السلطة التشريعية في البلاد، واتخذ من مدينة طبرق مقراً له، تم تجهيزه قبل الانعقاد، واستمر يمارس سلطات السلطة التشريعية بإصدار القوانين والقرارات في نطاق اختصاصه، وفي غيرها، وتعرضت أغلب التشريعات التي أصدرها للطعن فيها أمام المحكمة العليا الليبية، لتعرض على الدائرة الدستورية بها، إلا أن أغلبها لم يتم الفصل فيه إلى سنة 2016م، حيث أصدرت الجمعية العمومية للمحكمة العليا قراراً يحمل رقم (7) لسنة 2016م، على النحو السابق بيانه.

والملاحظ أن الذين علقوا على الحكم لم يتعرضوا للحكم الصادر في الطعن الدستوري رقم (16) لسنة (61) قضائية الذي صدر في الجلسة ذاتها، والمقدم من أحد أعضاء مجلس النواب ضد المجلس، والمؤتمر الوطني العام، والمؤسس على عدم صحة انعقاد المجلس في مدينة طبرق، وعدم إجراء التسليم والاستلام بطريقة قانونية، وأن الدعوة لانعقاد المجلس تمت بطريقة غير صحيحة، ولم تناقش المحكمة عند نظر هذا الطعن أو المناعي الواردة به، واكتفت بإصدار حكمها الآتي: "حكمت المحكمة بدوائرها مجتمعة باعتبار

¹ - يراجع كتاب بحوث ودراسات في الدستور، مصدر سابق، وفيه تحليل شامل للحكم وأسانيده، ص 141-168.

المخصوصة منتهية".

ولم تناقش المحكمة مناعي الطاعن ولا الرد عليها، وعدت الحكم الصادر في الطعن رقم (16) لسنة (61) قضائية بعدم دستورية التعديل الدستوري السابع كافٍ لإنهاء المنازعة، على اعتبار أن الآثار المترتبة عليه قد أنهت مجلس النواب الحالي، وهذا يدل على إنهاء المجلس المنتخب استناداً إلى مقترحات فبراير.

الخاتمة

والآن، ونحن في مرحلة صدور قوانين مخالفة للدستور، ومبادئ المحكمة العليا، وما سار عليه القضاء في ليبيا، مع وجود طعون دستورية ضد تلك القوانين، وأغلبها تقوم بعض المحاكم بتطبيقها، بل وتُصِرُّ على ذلك، وأصحاب الطعون ينتظرون البت فيها؛ إنقاذاً لحقهم، أو للحفاظ على مراكزهم القانونية، ومكاسبهم السابقة، فما الحل لعلاج هذه الحالة المتردية في النظام القانوني الحالي؟، لا أعتقد وجود مثل هذه الوضعية في الأنظمة القانونية المعاصرة، وإن وجدت فستكون في نطاق ضيق جداً.

لم أجد حلاً لهذه المعضلة، فحالة السلطة القضائية والتشريعية التي تعيشها بلادنا غير سليمة، فقد وقعت فيها العديد من المخالفات التي أدت إلى انقسام البلاد والسلطات الموجودة، ورغم وجود مجلس رئاسي على رأس النظام؛ إلا أنه أصبح عاجزاً عن القيام بأية حلول لإنهاء حالة الفوضى القائمة، فنحن أمام فساد كبير، ومصالح متضاربة، وفوضى في السلطة القضائية، وكذلك في السلطة التشريعية، فالسلطة القضائية المتمثلة في المحكمة العليا، ارتكبت جريمة إنكار العدالة، ولم يتم اتخاذ الإجراءات القانونية ضدها، والسلطة التشريعية المتمثلة في مجلس النواب تعد غير قائمة قانوناً، وقد ارتكبت عدة انحرافات تشريعية كثيرة، أما المجلس الرئاسي في وضع شرفي يملك ولا يحكم، وقد ترك البلاد في دوامة دون العمل على إعادة البلاد إلى مسارها الطبيعي الذي كان الشعب الليبي يأمل في قيامه بعد 17 فبراير 2011م، والله المستعان.

المصادر والمراجع

- 1- بحوث ودراسات في الدستور، جمعة محمود الزريقي، الطبعة الأولى، 1437هـ/ 2015م، طرابلس الغرب، ليبيا.
- 2- تعليق على قرار الجمعية العمومية للمحكمة العليا رقم (7) لسنة 2016م، البوديري رمضان شريحة، منشور في صفحة الأخبار، قوانين الإجراءات المدنية، شبكة المعلومات الدولية، 28 مايو 2020م.
- 3- رؤساء الوزارات بالوثائق السرية البريطانية والأمريكية، مسن محمد، نشر دار الشروق، القاهرة، الطبعة الأولى، 1426هـ 2005م.
- 4- عندما تسقط السلطة القضائية في مستنقع السياسة، جمعة محمود الزريقي، الطبعة الأولى، 1440هـ/ 2019م، طرابلس الغرب، ليبيا.
- 5- غيبة البرلمان، مجدي الشبعاني، نشر المؤلف، الطبعة الأولى، طرابلس الغرب، ليبيا.
- 6- قانون المرافعات، دروس موجزة، أحمد عمر أبو زقية، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، ط/2، 2008م.
- 7- مجلة المحكمة العليا، العددان الأول والثاني، السنة 27.
- 8- مجموعة مبادئ وأحكام صادرة عن المحكمة العليا الليبية، تواريخ مختلفة.
- 9- المجموعة المفهومة لمبادئ المحكمة العليا في عشر سنوات، عمر عمرو، مكتبة النور، طرابلس، ليبيا، 1975م.
- 10- المحكمة العليا الليبية، تاريخا وواقعا، جمعة محمود الزريقي، الطبعة الأولى، 1438هـ/ 2017م، طرابلس الغرب، ليبيا.

التشكيلات المسلحة ودور التشريعات في إفلاتها من العقاب

د. عبدالله حسين حديد

عضو هيئة تدريس بكلية القانون - جامعة مصراتة

مقدمة

بسم الله الرحمن الرحيم، لا يخفى أن قطاع الأمن والدفاع في الدولة الليبية لم يحظ باهتمام حقيقي على مستوى صناعة القرار فضلا عن مستوى التنفيذ، كما أنه غابت الاستراتيجية الوطنية في بناء المؤسسة الأمنية والعسكرية مما أفسح المجال لممارسات غير مسؤولة في المجال الأمني كانت نتائجها وخيمة على كل الصعد: الأمنية، والسياسية، والاقتصادية، لعل أبرزها تطور المجموعات المسلحة؛ لتصبح أجهزة أمنية موازية وفق تشريعات تجعل منها جزءا من اتخاذ القرار السياسي بشكل مباشر وغير مباشر، بل ضمن لها وضعاً قانونياً تمارس من خلاله انتهاكات

وبشكل مواز عملت السلطة السياسية على حماية هذه المجموعات سلبا وإيجابا، فهي لم تنشط من أجل الحد من الانتهاكات أو التقليل منها، بل عمدت إلى جعل الإفلات من العقاب ثقافة سائدة، وذلك بسن قوانين العفو العام، ومنح الحصانات، وتفعيل التقادم، على إثر ذلك استدام الإفلات من العقاب، وفي هذه الحالة لا يمكن الحديث عن سيادة القانون، أو تحقيق العدالة، أو البناء الصحيح لدولة الحق والقانون.

وفي هذا السياق يناقش هذا البحث التشكيلات المسلحة الموازية وإفلاتها من العقاب، ودور التشريعات الليبية في ذلك، وقد انطلق البحث من فرضية أن الإفلات من العقاب في ليبيا أصبح ثقافة سائدة، تركز على أسس تشريعية، وقضائية، ومؤسسية ومجتمعية، وهل نحن أمام مجموعات خارجة عن القانون تتبع

«سياسة العنف». أو أننا أمام مجموعات مرتبطة بالسياسيين فنحن أمام «عنف سياسي» يحميه القانون.

وتفرع عن هذه الفرضية بعض الأسئلة التي حاول البحث الإجابة عنها، وهي:

● هل الإفلات من العقاب السائد في ليبيا هو بسيط ناتج عن غياب الدولة أو هو معقد ويصنع على

عينها؟

● ما الأسباب التي دعت إلى انتشار ثقافة الإفلات من العقاب في ليبيا؟ وهل اتجهت إرادة صناع

القرار إلى الحد منه؟

● وإلى أي مدى أسهمت الدولة في شرعنة المؤسسات الأمنية والعسكرية الموازية والمحافظة على

استمرارها فاعلة دون المؤسسات الرسمية؟

● ما الأسس التي ساعدت على استمرار إفلاتها من العقاب؟ وما دور التشريعات في ذلك؟

وقد استدعت طبيعة البحث أن يكون المنهج المتبع هو الوصفي التحليلي، مع استخدام المنهج

الاستقرائي.

وقد انتظم البحث في مبحثين، شمل كل مبحث مطلبين، فالمبحث الأول خصصته لمفهوم الإفلات

من العقاب وعلاقته بسيادة القانون، وآليات تمكنه في المجتمعات، ومعالم مكافحته.

أما المبحث الثاني فهو شمل رصد تطور المجموعات المسلحة وارتباطه بالسياسيين، أما المطلب

الثاني فخصصته لتتبع بعض التشريعات التي وظفت آلية للإفلات من العقاب.

ثم ذيلت البحث بخاتمة شملت نتائج وتوصيات.

والجدير بالملاحظة أن هذا الموضوع لا يزال بكرة في المجتمع الليبي حيث ندرت الدراسات المتعلقة

بالموضوع، رغم أهميته وخطورته في نفس الوقت.

المبحث الأول: الإفلات من العقاب المفهوم والآليات.

المطلب الأول

مفهوم الإفلات من العقاب وعلاقته بسيادة القانون.

أولاً: المفهوم

يتكون هذا المصطلح من لفظين هما: الإفلات، والعقاب، فالإفلات يرجع إلى جذر لغوي هو (ف ل ت): (الْإفْلَاتُ) خُرُوجُ الشَّيْءِ فُلْتَةً أَيْ بَعْتَةً»، «وَتَقَلَّتْ إِذْ نَازَعَكَ الْغَلْبَةَ وَالْهَرَبَ ثُمَّ غَلَبَ وَهَرَبَ». قال ابن فارس: «(فَلَّتْ) الْفَاءُ وَاللَّامُ وَالتَّاءُ كَلِمَةٌ صَحِيحَةٌ تَدُلُّ عَلَى تَخَلُّصٍ فِي سُرْعَةٍ».

والعقاب فهو في اللغة يطلق ويراد به الجزاء الشديد المترتب على فعل ما، قال ابن فارس: «الْعَيْنُ وَالْقَافُ وَالْبَاءُ أَصْلَانِ صَحِيحَانِ: أَحَدُهُمَا يَدُلُّ عَلَى تَأْخِيرِ شَيْءٍ وَإِثْبَانِهِ بَعْدَ غَيْرِهِ. وَالْأَصْلُ الْآخَرُ يَدُلُّ عَلَى ارْتِفَاعٍ وَشِدَّةٍ وَصُعُوبَةٍ». (1)

وجمعا للمدلولين اللغويين فإن الإفلات من العقاب هو الهروب من الجزاء هروبا غير اعتيادي، مع ملاحظة أمرين: أنه يتم بعد مغالبة، ويكون بسرعة بحيث لا يدرك.

أما المفهوم الاصطلاحي فيقصد به «عدم التمكّن، قانوناً أو فعلاً، من مساءلة مرتكبي الانتهاكات - برفع دعاوى جنائية أو مدنية أو إدارية أو تأديبية - نظراً إلى عدم خضوعهم لأي تحقيق يسمح بتوجيه التهمة إليهم وبتوقيفهم ومحاكمتهم، والحكم عليهم، إن ثبتت التهمة عليهم، بعقوبات مناسبة وبجبر الضرر الذي لحق بضحاياهم» (2)

والإفلات من العقاب له مستويان: أحدهما بسيط، والثاني مركب، فالبسيط مرتبط بما استقر في كل النظم من ضرورة العقاب اللاحق لكل جريمة، الذي يتم تنفيذه من خلال قانون، سواء كان القانون اجتماعياً، أو دينياً، أو وضعياً، وأن فطرة الإنسان تتجه نحو الهروب من ذلك العقاب، وذلك بالتحايل على القانون،

1) مقاييس اللغة 4/ 77

2) تقرير الخبيرة المستقلة ديان أورنتليتشر المعنية باستيفاء مجموعة المبادئ لمكافحة الإفلات من العقاب (E_CN.4_2005_102_Add.1-AR) ص: 6.

أو استغلال الخطأ في الإجراءات، أو ربما استخدام وسائل محظورة كالرشاوي وغيرها، وهذا لا شك أنه إفلات من العقاب، وهذا هو المعنى البسيط للإفلات من العقاب.

لكن المفهوم المعقد الذي يسبب الخلل في منظومة البناء وتحديدًا من زاوية سيادة القانون هو حينما يفلت الجاني من العقوبة دون الحاجة إلى الإفلات، ويعرف في هذا السياق بأنه: «استثناء بعض الأفراد أو المؤسسات أو الكيانات من القابلية للمحاسبة أمام القانون»⁽¹⁾ بحيث تكون مؤسسات الدولة هي التي ساعدت الجاني على الإفلات، سواء على مستوى المؤسسة التنفيذية أو القضائية، وهذا لا شك في كونه خلافاً يهدد العدالة، إذ الأصل ألا يفلت الجاني من المحاسبة والمساءلة والعقاب، وإن وجد فعلى سبيل الاستثناء، لا أن يكون متكرراً ومنهجياً ونمطاً سائداً في المجتمع.

ووفق هذا الفهم فإن الإفلات من العقاب يتعدى الفهم التقليدي ليصل إلى حالة من التعقيد يكون فيها الإفلات نتيجة لخلل في التشريعات، أو قصورها، على مستوى الإصدار أو التطبيق، وفي نفس الوقت سيصبح مسلكاً نحو عدم التوازن المجتمعي، والديكتاتورية، وهذا يولد عدم الثقة عند المواطن مما يكرس مبدأ استيفاء الحق بالذات، ويكون هو القانون.

والفرق بين المفهوم البسيط والمركب أن الإفلات البسيط هو الهروب من العقاب، أم المركب والمعقد فهو الهروب من قابلية العقاب، فلا يتصور في الذهن أنه سيعاقب، وهذه القابلية غالباً ما تأتي عوض مصالح يتحصل عليها من يؤسس لهذا الإفلات. فهو مركب من وجود مصلحة الهروب من العقاب عند الجاني، وإرادة المؤسسة تمكينه من ذلك، بحيث يكون بمنأى عن العقوبة تلقائياً دون الحاجة للهروب في كل حال.

ثانياً: علاقة الإفلات من العقاب بسيادة القانون

إن الهدف من القانون وتعزيزه في بلد ما هو حماية الحقوق والمحافظة عليها، وخصوصاً الفئة الهشة في المجتمع، ويتأكد هذا الدور وقت الأزمات، وهو مجال نشاط المؤسسات الحقوقية، وغالباً ما ترتبط هذه القيم بمفهوم سيادة القانون، فإذا ما وجدت حالة لم يستطع فيها المواطن الحفاظ على حقوقه أو حمايتها فإننا سنكون أمام حالة غياب سيادة القانون، والذي هي الوجه الآخر للإفلات من العقاب، فمتى ما أفلت الجاني - بأي صورة من صور الإفلات - من العقاب كان هناك حقوق ضائعة.

⁽¹⁾ <https://legalblogegypt.org/3484>

فمصطلح سيادة القانون وفق تعريف الأمم المتحدة، هي مبدأ للحكم يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات العامة والخاصة، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علنا وتطبق على الجميع بالتساوي ويُحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ويقتضي ذلك اتخاذ تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمسؤولية أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنب التعسف، والشفافية الإجرائية والقانونية»⁽¹⁾

فسيادة القانون وفق هذا المفهوم تتركز على:

● الخضوع التام للتشريعات، على مستوى الأفراد والمؤسسات.

● وجود قضاء عادل ونزيه، والمساواة أمام القانون.

● المشاركة الفعالة.

● حوكمة المؤسسة القضائية والعدلية

ويتضح جليا من ذلك أن الإفلات من العقاب يسبب خلافا في هذه الركائز، بل «يكون الإفلات من العقاب هو النقيض الأساسي لسيادة القانون، وهو المعول الذي يمكنه هدم هذه السيادة»⁽²⁾ حيث إنه لا يحقق مبدأ المساواة أمام القانون، ويسمح بانتهاك واسع للحقوق، كما أنه يفقد المواطن الثقة في مؤسسات الدولة؛ مما يجعله يفكر في استيفاء حقه بيده، وهو ما يؤدي إلى حالة العنف في المجتمعات، ويقوض أسس التعايش السلمي فيها.

¹ (ميثاق الأمم المتحدة، 2004 ص 4. من النص الأصلي نقلا عن: تعزيز سيادة القانون عن طريق التعليم دليل لوضعي السياسات، ص: 18.

² (<https://legalblogegypt.org/3484>)

المطلب الثاني

آليات الإفلات من العقاب في ليبيا

الإفلات من العقاب في مواجهة مبدأ سيادة القانون، هو مرتبط بالخلل في إصدار التشريع، أو في إجراءات القضاء، أو في تطبيق القانون وإنفاذه، ومن جهة أخرى لها تعلق مجتمعي ومدى ثقته وإيمانه بمؤسسات إنفاذ القانون، ولذا فإن آليات الإفلات لها أربعة مسارات تسمح للجاني بالإفلات من العقاب، وهي:

1- مستوى التشريعات:

بحيث لا تحفظ التشريعات حق المجني عليهم، ولا تسمح لهم بتحقيق العدالة، سواء لعدم قدرة المشرع مواكبة تطور المجتمع، أو انسجاما مع أنظمة ديكتاتورية قمعية، أو حينما يصدر قوانين تمنح بعض المؤسسات ضمانا بعدم الملاحقة، أو تضع العراقيل التي تحول دون المحاسبة.

2- على مستوى مؤسسة القضاء:

بحيث تكون مؤسسة القضاء عاجزة أو ممتنعة أو متوانية عن أداء دورها الأساس، وهو قد يرجع إلى عدم استقلالية القضاء، الذي قد يكون بتوظيف السياسيين للقضاء، أو وجود توجهات سياسية عند رجال القضاء، وقد تعصف الاستقطابات السياسية بمؤسسة القضاء وتجعلها عاجزة عن الحركة في اتجاه ممارسة سلطاتها.

3- على مستوى المؤسسات التنفيذية:

وذلك بالأب لا تتمكن المؤسسات التنفيذية أو تتوانى أو تمتنع عن أداء دورها في إنفاذ القانون، وخصوصا إذا كان أحد منتسبيها، ويتأكد إذا كان الانتهاك وقت أداء العمل، كما يتصور إذا كان الأمر متعلقا بمن له نفوذ سياسي أو اقتصادي، أو صاحب منصب تتعلق به المصالح، وهذا يتطور إلى أن يصل سياسية تتبعها هذه المؤسسات التي من واجبها إنفاذ القانون لتصبح عاملة ضد إنفاذه.

4- على المستوى المجتمعي:

وهو يتجسد حينما تمارس بعض الجماعات المحلية المجتمعية (مدينة أو قبيلة) ضغطاً ما من أجل حماية أحد أفرادها والانخراط في ممارسات من دورها تعزز خلق بيئة مناسبة للإفلات من العقاب نهائياً، أو إخراجها من دائرة القانون إلى إحدى دوائر التحاكم الأخرى التي لا تقدم أي ضمانات للعدالة، وهذا يجعل للمجالس الاجتماعية دوراً ينافس مؤسسات العدالة المنوط بها تحقيق سيادة القانون في المجتمعات.

ولا يخفى أن هذه المستويات حاضرة في ليبيا بشكل واضح وجلي، وجميعها أسهمت في جعل الإفلات من العقاب ثقافة في المجتمع الليبي، فالقضاء أصبح موظفاً من قبل السياسيين ولم يعد يمكن القول إن القضاء في ليبيا مستقل عن بقية السلط، أو أنه بمنأى عن التجاذبات السياسية.

لعل من أبرز مظاهر ذلك هو ترشح رئيس المجلس الأعلى للقضاء لمنصب سياسي دون أن يستقيل من منصبه، ثم رجوعه إلى سابق عمله وتبرير ذلك عن طريق إدارة القضايا،⁽¹⁾ كما أن جعل مدير إدارة التفتيش القضائي -الذي هو موظف في وزارة العدل- رئيساً للمجلس الأعلى للقضاء عوضاً عن رئيس المحكمة العليا يشكك في مدى استقلالية القضاء في ليبيا

أما على مستوى مؤسسات تنفيذ القانون فهو جلي في خلق أجهزة موازية، أو إقحام أخرى ضمن المؤسسة دون خضوعهم للتأهيل أفقدها المصادقية لدى المواطن، ولم يقف الأمر عند صغار المنتسبين بل وصل إلى رأس الوزارة وفي مناصبها القيادية، وهذا أذكى روح التعصب لمنتسبي الأجهزة الأمنية لقياداتها بعيد عن روح إنفاذ القانون.

لعل من أكبر الشواهد على ذلك عندما أوقف وزير الداخلية فترة المجلس الرئاسي تم استقباله في المطار من كل قيادات الوزارة مع أنه صدر فيه قرار من مجلس الوزراء بإحالاته للتحقيق وإيقافه احتياطياً،

¹ (علق الأستاذ العلاقي على هذه الفتوى: «لا نستطيع أن نجد أساساً لتطويع نص المادة 64 من قانون نظام القضاء؛ لتجيز ترشيح رئيس المحكمة العليا، وهي التي يجري نصها على النحو الآتي: (يحظر على أعضاء الهيئات القضائية الاشتغال بالأعمال السياسية)، وبناء على ما تقدم، يكون من الجلي الواضح أن رئيس المحكمة العليا؛ باعتباره عضواً بالهيئات القضائية؛ وفق قانون نظام القضاء، ومستشاراً بالمحكمة العليا؛ وفق قانونها، يسري عليه قانون نظام القضاء، ونص المادة 12 من قانون المحكمة العليا، والذي يجري نصها على النحو الآتي: (يحظر على المستشار بالمحكمة العليا ممارسة الأعمال التي لا تتفق وكرامة المهنة واستقلالها)

(1) مما ترك انطبعا لدى المراقبين أن الوزارة مليشيا للوزير وليست مؤسسة تسهر على إنفاذ القانون، أما اليوم فهو متجسد في أمر مليشيا الذي منح رتبة لواء وأسندت إليه وزارة الداخلية في حكومة الوحدة الوطنية، وكذلك الأجهزة الأمنية الموازية والتي يتولاها أمراء مليشيات لم يتلقوا أي تكوينات مهنية في مجال عملهم.

أما في المستوى المجتمعي فرغم جهوده المبذولة في رأب الصدع ولم الشمل والمحافظة على النسيج الاجتماعي فقد أصبحت له سلطة تتجاوز سلطة القانون ومؤسساته، فالمجالس الاجتماعية تتدخل لإطلاق المسجونين ممن أجزموا في حق المواطنين وأسهموا في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، وربما سادت ثقافة عند هذه المجالس أن حماية أفرادها من طائلة العقاب هو أهم مهامها.

لعل من أبرز ما يؤكد هذا المستوى هو كثرة زيارات مجالس الأعيان لرؤساء الوزارات المتعاقبة والضغط من أجل إطلاق سراح المعتقلين، كذلك المسارات الاجتماعية التي يقودها الفاعلون المجتمعيون عند حدوث جرائم القتل أو السطو المسلح أو انتهاك الأعراض، والأمر تطور حتى تدخلوا في تعيين بعض القيادات الأمنية والرقابية المختلفة. (2)

وقد تنوعت المدارس القانونية في معالجة ظاهرة الإفلات من العقاب، تبعا لفلسفة نظرتها للظاهرة، فمنهم من يرى اتخاذ مسار العفة العام، ومنهم من يرى ضرورة العدالة، إلا أن هناك مدرسة حاولت أن تجمع بين المدارس التي سبقتها، فقررت أن المعالجة تركز على أسس ثلاثة: الحق في المعرفة، الحق في العدالة، الحق في جبر الضرر. (3)

ولكون الإفلات من العقاب ناقضا لسيادة القانون، ومهددا للسلم المجتمعي، فقد حظي بالاهتمام على مستويات دولية سواء في المؤسسات الأممية أو الدولية ذات العلاقة، وقد نصّ القانون الدولي على أن بعض الجرائم المعينة التي تمثل انتهاكات لحقوق الإنسان لا تخضع للتقدم، بل إنه تدخل في رفع الحصانة التي يتمتع بها الرؤساء والمسؤولون؛ وذلك بإمكانية ملاحقتهم أمام المحكمة الجنائية الدولية، كما «يحظر القانون الإنساني على مثل هذه الجرائم الخطيرة، إصدار العفو في وقت التفاوض على اتفاقات السلام أو

¹ القرار رقم «562» لسنة 2020.

² أما على مستوى التشريعات فهو سيكون مفصلا في المبحث الثاني

³ . المكافحة الجنائية لظاهرة الإفلات من العقاب ما بين الواقع والمأمول دراسة تحليلية مقارنة د/ ياسر للمعي، ص: 11

تحت أي ظرف آخر» (1)

إلا أنه في ليبيا لا يزال المسؤولون الليبيون لا يدركون خطورة هذه الظاهرة التي أصبحت منتشرة في ليبيا على كل المستويات التي تمت الإشارة إليها، بل إنهم أسهموا من خلال ممارساتهم وفي سبيل تحقيق مصالحهم الخاصة في إرساء هذه الثقافة، وهو ما سأليناه في المبحث الثاني من خلال استعراض تطور المجموعات المسلحة، وكيف انتقلت من كونها استثناء وقت انتفاضة فبراير إلى أجهزة موازية للمؤسسات الرسمية، وذلك نظرا لتشابكها مع السياسيين من جهة، ثم من خلال المؤسسة التشريعية والتنفيذية التي أصدرت تشريعات تركز مبدأ الإفلات من العقاب.

¹ (<https://ar.guide-humanitarian-law.org/content/article/5/flt-mn-l-qb>)

المبحث الثاني: التشكيلات المسلحة ومشاركة السياسيين في إفلاتهم من العقاب

المطلب الأول

التشكيلات المسلحة تطورها وتقاطع مصالح السياسيين

بعد انتفاضة 2011 واضطرار المواطنين الليبيين إلى حمل السلاح للدفاع عن أنفسهم ضد استعمال النظام السابق للعنف في مواجهة المظاهرات التي خرجت في فبراير في العام 2011، وعجزت سلطة المجلس الانتقالي عن التحكم فيها، أو التفكير في تنظيم السلاح وفق أسس تتناسب مع المرحلة وطبيعتها الاستثنائية، فكان لزاماً أن تتكون تجمعات شعبية مسلحة وتحاول أن تنظم نفسها بنفسها حتى تستمر في نضالها ضد عنف النظام.

ويمكن القول إن المجموعات المسلحة مرت في ليبيا بعدة مراحل:

الأولى: من 2011 - 2012

كانت طبيعة المجموعات في هذه الفترة ذات طبيعة فوضوية، فهي تتكون من مجموع أفراد جمعتهم الضرورة للدفاع عن أنفسهم، أو الانخراط في تكتلات جهوية، حيث كانت الانتفاضة - على الأقل في مصراتة - ذات طابع مناطقي جهوي، فكانت هذه التكتلات مبنية وفق التقسيم الجغرافي للمدينة، وهو ما يعكس انتشارها في كل المدينة.

وكانت طبيعة الأفراد في الغالب متنوعي التكوين والتوجه، فلم تكن الكتائب تتأسس على بعد أيديولوجي أو فكري، إذا ما تم استثناء بعضها⁽¹⁾ وكان أفراد هذه الكتائب ينتمون لقادتهم سواء في أخذ الأوامر أو الالتزام بالتعليمات، وقد لعب الخطاب الديني دوراً إيجابياً في توعيتهم.⁽²⁾

ولعل من أهم الملاحظات أن أغلب أفراد الكتائب رجعوا إلى سابق أعمالهم بعد انتهاء (حرب فبراير) حيث لم تكن لديهم الرغبة في ممارسة العمل العسكري، أو التدخل في شؤونه.

¹ كانت بعض الكتائب مؤسسة على فكر عابر للحدود متطرف، وكانت امتداداً لها، وحافظت على التستر إلى ما بعد 2012، حيث أعلنت انتماءها، وتطورت فيما بعد لتكون نواة لداعش وأخواتها، وهي عملت دوراً كبيراً في استقطاب شباب من خارج دائرتهم، سواء بالأموال أو التضليل الفكري.

² كان الخطاب الديني في ذلك الوقت غير متأثر بأجندات خارجية، حيث كان شبه محلي، كما أن المرجعية الدينية كانت متفقة لم تتصادم بعد.

كما أنه لم يلاحظ تدخلهم في القرار السياسي، صناعةً أو صياغةً، فقد جرى على السنة كثير منهم أنهم لا يفقهون السياسة، وأنهم سلموها للسياسيين ليكملوا المشوار.

الثانية: 2012 – 2013

شعر كثير من الناس في هذه المرحلة أن الحياة السياسية في ليبيا تتجه نحو الانتظام والبناء، لا سيما بعد انتخاب المؤتمر الوطني العام، إلا أن اعتلاء المناصب العليا من قبل سياسيين دون رؤية واضحة كان كفيلاً بتغيير هذا الشعور، وقد تمظهر ذلك في أشكال متنوعة، والذي يعنينا هنا هو تلك الممارسات التي تتعلق بالتشكيلات المسلحة، حيث اتجهت إرادة النخبة السياسية إلى مشروعين اثنين، هما: اللجنة الأمنية العليا، ودرع ليبيا،⁽¹⁾ وكان الهدف المعلن آنذاك هو إدماج المقاتلين في وزارتي الداخلية والدفاع، إلا أن هذه السياسة أيقظت في نفوس المقاتلين إمكانية استغلال الدولة والدخول تحت شرعيتها شكلاً دون التزام بمضمونها.

ورغم توجه كثير من حملة السلاح إلى هذين الجسمين، فإن مجموعة لا بأس بها لم ترقها هذه الفكرة، مما جعل هذا المشروع لا يسير بالتشكيلات المسلحة نحو الذوبان في مؤسسة الدولة، بل أتاحت لها إطاراً عاماً لتجميعها فقط، ودون أن يكون للدولة أي سلطة عليه؛ بل تحت رؤية فكرية وتجمعات أيديولوجية، ويلاحظ في هذه الفترة:

- انضمام الكتائب للدرع كتائب، وليس أفراداً.
- دخول أغلب قوات العاصمة في اللجنة الأمنية.
- معارضة بعض القوى هذه الفكرة وخصوصاً قوة الجبل الغربي.

وبناء على هذا المشهد تفاعلت القوى السياسية في المؤتمر الوطني العام، فنجد أن القوة التي انضمت للدرع كانت مؤيدة لرئاسة المؤتمر والجناح السياسي (العدالة والبناء) بينما التي لم تنضم كانت في معارضتها ومنضوية تحت جناح (تحالف القوى الوطنية)، بينما لم تدخل قوة اللجنة الأمنية في هذا الاصطفاف، وربما هذا المشهد ساعد في ملامح حرب فجر ليبيا.

¹ قرار رقم 47 لسنة 2012 م بشأن إنشاء قوة عسكرية، ونشر في الجريدة الرسمية لسنة 2012 م العدد 16 السنة الأولى.

الثالثة: ما بعد فجر ليبيا

بعد حرب فجر ليبيا وانتهائها في أواخر 2014 كان للكتائب المسلحة دور معن في الحياة السياسية، فبعد تكوين لجنة 17 باشرت القوى السياسية في طرابلس في الاستعانة بها في اختيار المناصب، بل وتوظيف بعض القيادات، وهذا يلاحظ في كثرة منصب "وكيل وزارة"، والذي كان يستأثر به قيادات المجموعات المسلحة غالباً.

والجدير بالذكر أن هذه المرحلة كشفت عن الاختلاف الكبير بين المجموعات المسلحة، حيث لم تكن الحرب متفقا عليها - رغم المشاركة الكبيرة فيها، خصوصاً أن هذه المرحلة هي بداية الانقسام السياسي الذي استمر متواصلاً إلى 2021، كما يلاحظ أنها أتاحت الفرصة لشباب صغير ليكون ضمن أفرادها، مما يعكس اختلاف القناعات بين مجموع الأفراد، بل أصبح التمييز فيما بين الشباب المسلح هو المشاركة في فجر ليبيا، وليس المشاركة في فبراير.

وهنا بدأت قيم هذه المجموعات تختلف كثيراً، وأصبح تأثيرها أكثر وضوحاً، وقد تجلّى واضحاً في دخول المجلس الرئاسي إلى طرابلس، حيث كان الهاجس الكبير هو رفض المجموعات المسلحة له، وفي واقع الأمر لم تكن إلا واجهة لمجموعات سياسية.

الرابعة: مرحلة المجلس الرئاسي

بعد وصول المجلس الرئاسي لسدة الحكم كانت له سياسة مختلفة عن سابقه، فهو جاء ضمن اتفاق سياسي دولي أشرفت عليه الأمم المتحدة، نظم كثيراً مما اختلف عليه بين الأوساط الليبية، ضمن وثيقة الاتفاق السياسي⁽¹⁾، ومن أبرز ما نظمته هو الوضع الأمن، حيث تم بناء عليها إنشاء لجنة الترتيبات الأمنية التي كان دورها تيسير دخول المجلس الرئاسي على طرابلس، ورغم عملها إلا أنها لم تلق اهتماماً.⁽²⁾

وقد اتبع المجلس الرئاسي سياسة جديدة، وهي القضاء على الميليشيات التي كانت خارج طرابلس، وإبقاء من كان ينتمي إليها، وهو بذلك كرس مبدأ الجهوية لدى حملة السلاح، فأصبحت القوة المسلحة ذات

¹ هي وثيقة أشرفت على إنجازها بعثة الأمم المتحدة في أكتوبر 2015، وتم التوقيع عليها في ديسمبر 2015
² في لقاء جمعتني مع أحد أفراد هذه اللجنة (ع.م.م) وقد أخبرني أنه تم وضع خطة محكمة للدخول والانتشار، كما تم ترتيب حماية الرئيس والأعضاء، وقد تم تسليمها لرئاسة المجلس، ويضيف: "تفاجأنا أن الذي سلمت له الخطة لم يقدمها للمستوى الأعلى"

النفوذ منحصرة في أربعة كتائب فقط. (1)

وأصبحت هذه القوة هي القوة الرسمية للدولة، بل إنه يلاحظ في هذه الفترة أنها انتقلت من مجموعات تضغط بقوة السلاح إلى مجموعات تشارك في صنع القرار، بحيث دخل أفراد هذه المجموعات وبعضها من قياداتها إلى مناصب وإدارات عليا، كما لوحظ دخولهم في شبكة علاقات تجمعهم مع صناعات القرار.

وفي إطار التجاذبات السياسية التي خيمت على الوضع آنذاك لجأ المجلس الرئاسي إلى رفع من مكانة هذه الكتائب، فأصبحت أجهزة أمنية تتبع القائد الأعلى، وتتجاوز كل المستويات القيادية الأخرى، وهو أسس لمرحلة أخرى. (2)

الخامسة: ما بعد حرب بركان الغضب

كان المجتمع الليبي ينتظر منتصف أبريل 2019 حوار غدامس الذي ترعاه الأمم المتحدة، لكنها عاشت حربا من أبريل 2019، إلى أكتوبر 2020 حيث تم إعلان وقف النار بين المعتدي (قوات حفتر) والمجلس الرئاسي، وانتهى الأمر بسلطة تنفيذية جديدة، برعاية دولية في جنيف، أدمجت فيها الأطراف المتصارعة. (3)

بعد تسلم السلطة الجديدة لمقاليد الحكم وجدت أمامها مشهدا أمنيا مختلفا، لكنه يتشابه مع المرحلة السابقة في كون المجموعات المسلحة التي أصبحت تسمى بـ"القوات المساندة". تعيش مرحلة ضعف رغم ما تحاول تسويقه، وكان من المتوقع أن تتخذ السلطة التنفيذية موقفا حاسما منها، إلا أنها استمرت في العمل على نهج الحكومات السابقة في استعمال التشكيلات المسلحة وتوظيفها في مشاريع سياسية ضد أخرى.

ونظرا للتفاعلات أصبحت مجموعات مسلحة بعينها هي المسيطرة على المشهد، ولها الحظوة دون غيرها في المصالح الاقتصادية.

1 (الأربعة هي: ثوار طرابلس، الردع، النوادي، ثوار أبو سليم).

2 (مثل كتيبة الردع أصبح "جهاز الردع لمكافحة الجريمة"، وكتيبة ثوار أبوسليم أصبحت "جهاز الدعم والاستقرار"، وكتيبة ثوار طرابلس أصبحت "جهاز الحرس الرئاسي")

3 (الجدير بالذكر أن هذه الحرب هي الوحيدة التي كانت الأطراف الأجنبية تقاوم مع الطرفين بشكل معلن، وهو تطور خطير جدا في الملف الليبي، إلا أن التدخل الأجنبي تمت إدارته بشكل جعل أهمية المجموعات المسلحة ليست عالية، حيث تم التحكم في سير عمليات المعركة في طرابلس وسرت بشكل دقيق بعيدا عنها).

وبعد العرض السريع لمراحل تطورات المجموعات المسلحة يمكن استخلاص أهم ملامحها وهي:

• تطور عمل المجموعات المسلحة عبر المراحل الانتقالية من البسيط إلى المعقد، فهي في المراحل الأولى كانت نتيجة لفوضى وخلل في النظام.

• فشل دمج المجموعات المسلحة في كل المراحل، وذلك:

○ في المنطقة الغربية: كون الإدماج يتم عبر المجموعات، لا الأفراد.

○ في المنطقة الشرقية: كونه يتم تحت إمرة أبناء حفتر أو أقاربه.

• حماية المجموعات المسلحة من أي ملاحقات قادمة بضمها تحت شرعية الدولة، سواء الجيش أو الداخلية، واستحداث تسميات توجي بأنها رسمية، مثل الأولوية في الجيش، أو الوحدات في الشرطة والمؤسسة الأمنية.

• كل التغييرات لم تسهم في الحد من انتهاكات المجموعات المسلحة أو إدخالها تحت طائلة العقاب، بل اتجهت السياسات للمحافظة عليها ضمن المصلحة السياسية الخاصة.

• المجموعات المسلحة أصبحت مؤثرة في المشهد بشكل مباشر وعميق بعد وصول بعض قياداتها لمناصب سياسية ودبلوماسية مهمة، سمحت لها بفتح آفاق للاستفادة من الأموال والحصانة.

• إشراك المجتمع الدولي لهم في الحوارات السياسية، في جنيف والقاهرة والرباط، ومؤخرا إشراكهم في

مبادرة الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة. (1)

¹ ما جاء في هذا المطلب هو من خلال عمل ميداني للباحث تم فيه رصد المجموعات المسلحة ودينامية تحركاتها ضمن فريق عمل بمركز ليبيا للدراسات الاستراتيجية والمستقبلية، ولم ينشر التقرير بعد، إضافة لما كتبه الباحث الألماني وولفرام لآخر في مقال بعنوان: المليشيات الليبية أصبحت هي الدولة، ونشر في المعهد الألماني للشؤون السياسية والأمنية

<https://www.swp-berlin.org/en/publication/libyas-militias-have-become-the-state>

المطلب الثاني

التشريعات الليبية آلية لإفلات المجموعات المسلحة من العقاب

لا شك أن المشهد العام للمليشيات وتشابكها مصلحيا مع الفاعلين السياسيين هو قاعدة أولية للإفلات من العقاب، فهي يده الضاربة لخصومه السياسيين، وكما سلف في أن آليات الإفلات من العقاب تختلف وتتنوع، ونظرا لطبيعة البحث فإنه لا يمكن استيفاء الحديث كل المظاهر، ولا استقصاء كل تفرعاتها، وسيكون هذا المطلب خاصا بآلية واحدة وهي الجانب التشريعي، حيث أسهمت المؤسسة التشريعية في إرساء ثقافة إفلات المجموعات المسلحة من العقاب، وضمان عدم الملاحقة، وذلك من جانبين:

- وضع نصوص صريحة بعدم ملاحقتهم فيما ارتكبه من انتهاكات.
- الاضطراب في التشريع ومنحهم الصفة الرسمية إزاء المؤسسة الأمنية الرسمية.

أولا: النص الصريح على عدم الملاحقة.

لا يخفى أن الانقسام السياسي سبب عائقا كبيرا في إصدار التشريعات المناسبة أو تطبيقها، إلا أن ذلك لم يكن نتيجة للانقسام بقدر ما هو خلل في المؤسسات ذات العلاقة، فعلى مستوى المجلس الانتقالي والمؤتمر الوطني العام كانت السمة الغالبة على التشريعات - سواء قوانين أو قرارات - هي التضارب فيما بينها، وعدم الوضوح في تأسيس مبدأ العقاب وسيادة القانون.

فقد صدر عن المجلس الوطني الانتقالي ما يسمح للكتائب المسلحة بالانتهاكات دون ضمان الملاحقة، ففي القانون رقم 38 لسنة 2012 م، نصت المادة 4 على «لا عقاب على ما استلزمته ثورة السابع عشر من فبراير من تصرفات عسكرية أو أمنية أو مدنية قام بها الثوار بهدف إنجاح الثورة أو حمايتها» ولا شك أن هذا النص فيه عاطفة نحو الثوار، وربما كان المدخل لهذا النص هو تحصين الثوار ومراعاة للاستثناء الذي كان في 2011، ولكن النص لم يحدد المدة؛ مما يسمح بدوام هذه الحالة بعد انتهاء حالة الثورة.

كما أنه في ذات القرار لم يحفظ حق المتهمين في الرجوع ضد الانتهاكات التي قد تحدث لهم من ممارسات الثوار، حيث نصت المادة الخامسة من القانون ذاته على أنه «إذا صدر أمر بالألا وجه أو حكم ببراءة أحد الأشخاص المشار إليهم في المادة الأولى⁽¹⁾ من هذا القانون لأي سبب من الأسباب الموضوعية

¹ هم أعوان النظام السابق حسب القانون.

أو القانونية فليس له حق الرجوع جنائياً أو مدنياً على الدولة أو على من قام باعتقاله أو تحفظ عليه ما لم يثبت في قرار النيابة أو أسباب الحكم أن الواقعة المسندة إليه مخالفة أو كيدية»⁽¹⁾

ومن خلال هاتين المادتين يتضح أن هذا القانون ضمن إفلات كل من أجرم في حق المواطنين إذا ادعى أن عمله كان من أجل حماية الثورة، كما أنها منعت المتضررين من متابعة من أساء إليهم باستثناء حالتها الكيد أو لاختلاق، وهذا لا شك فيه حد لسيادة القانون، وتكريس لمبدأ الإفلات من العقاب، وعدم ضمان الحقوق.

ثانياً: التضارب في التشريع وخلق التشكيلات الموازية

بدا جليا التضارب الذي وقع فيه المشرع بين حل الميليشيات وتمكينها، وهذا الاضطراب ساعد المجموعات المسلحة في استمرار أعمالها دون الاهتمام بالقانون، كما أنه يعكس مدى نفوذ الميليشيات على أصحاب السلطة، فقد اعتادت على أن المؤسسة التشريعية قد تنهت مع بعض الأحداث فتصدر قراراً يحد من حجم المجموعات المسلحة، ولا تلبث إلا قليلاً حتى تعيد إصدار ما يعزز نفوذها مرة أخرى.

ففي مارس 2013 أصدر قرار بإنشاء غرفة ثوار ليبيا، وجعل تبعيتها للقائد الأعلى، حيث جاء في القرار: «تشكل غرفة عمليات ثوار ليبيا كقوة تابعة للقائد الأعلى للجيش الليبي، مهمتها حفظ الأمن في جميع مناطق ليبيا وفقاً لتكليفات التي تصدر لها، وذلك بالتنسيق مع وزارة الدفاع ووزارة الداخلية ورئاسة الأركان العامة للجيش الليبي»⁽²⁾

ثم في قرار رقم 127 لسنة 2013 نص المؤتمر الوطني العام على أنه: «تحل كافة التشكيلات والمجموعات والكتائب المسلحة أياً كانت تسميتها وتبعيتها، بحيث تبقى مؤسساتها الجيش والشرطة دون غيرهما،... ولا يجوز في جميع الأحوال إنشاء أية مكونات مسلحة ما لم يكن منتسبوا يحملون أرقاماً عسكرية، وتابعين بصورة مباشرة للجيش الليبي، أو هيئة الشرطة، ويعملون بمكوناتها القانونية»⁽³⁾

ثم جاء في القرار رقم 18 لسنة 2014 م ما نصه: «يكلف رئيس الأركان العامة بتشكيل قوة عسكرية

⁽¹⁾ الجريدة الرسمية لسنة 2012 م العدد 6 السنة الأولى، قانون رقم 38 لسنة 2012 م، بشأن بعض الإجراءات الخاصة بالمرحلة الانتقالية

⁽²⁾ الجريدة الرسمية لسنة 2014 م العدد 1 السنة الثالثة، قرار رقم 143 لسنة 2013 م، بشأن تشكيل غرفة عمليات ثوار ليبيا.

⁽³⁾ قرار رقم 127 لسنة 2013 م بجل التشكيلات المسلحة وتقرير بعض الأحكام بشأنها.

مسلحة من وحدات الجيش الليبي وتشكيلات الثوار المنضوية تحت الشرعية للقيام بتأمين المنطقة الغربية من المارقين على سيادة الدولة الليبية»⁽¹⁾

وعند النظر في هذه النصوص الثلاثة نجد أنه في القرار الأول لم يعتبر المؤسسات الرسمية إلا في إطار التنسيق، وجعل القوة تابعة للقائد الأعلى متجاوزة كل المؤسسات الأمنية والعسكرية، مما يجعلها غير مقيدة بقوانين تلك المؤسسات ولا سلطة لأحد عليها.

وما فتئ حتى ألغى كل صلاحيات المجموعات المسلحة في قراره الثاني ولم يعترف إلا بقوتي الجيش والشرطة ممن يحملون أرقاماً عسكرية، وهو السياق الطبيعي لتنظيم مثل هذه القوى، إلا أن هذا لم يدم أكثر من شهر، حتى أصدر قراراً يكلف فيه رئيس الأركان بإنشاء قوة يستعين بقوات الثوار المنضوية تحت "الشرعية" حسب تعبيره، مع أن المشرع عرف الجيش بأنه: «الجيش الليبي هو قوات عسكرية نظامية تتألف من ضباط، وضباط صف، وجنود»⁽²⁾

وبعد فجر ليبيا رجع المؤتمر الوطني إلى المربع الأول من تجاهل للجيش وكل القوات النظامية، حيث أصدر القرار رقم 33 لسنة 2014 والذي جاء فيه: «تكلف كتائب وتشكيلات الثوار المنضوية تحت لواء الشرعية كلاً فيما يخصها باتخاذ الإجراءات العاجلة والضرورية لحماية الدولة الليبية ومكتسبات ثورة السابع عشر من فبراير وضمان استمرار الشرعية الدستورية وحماية المرافق العامة وبسط سيطرة الدولة على جميع أرجاء التراب الليبي»⁽³⁾

والملاحظ كذلك أنه نص في كل قرار من هذه القرارات على ضرورة توفير كل الاحتياجات للقوى التي يشكلها من الوزارات ذات الاختصاص، كما جاء في القرار رقم 33 لسنة 2014: «على الحكومة توفير المتطلبات والاحتياجات اللازمة لتمكين الكتائب والتشكيلات من أداء مهامها على النحو المطلوب»⁽⁴⁾

وهذا وحده كاف في تكوين قناعة راسخة لدى القوات الثورية أنها هي الأولى بالبقاء، وأن القانون في

⁽¹⁾ قرار رقم 18 لسنة 2014 م بشأن تشكيل قوة عسكرية لبسط الأمن في المنطقة الغربية.
⁽²⁾ القانون رقم 11 لسنة 2012 م بتقرير بعض الأحكام بشأن صلاحيات المستويات القيادية بالجيش الليبي.
⁽³⁾ الجريدة الرسمية لسنة 2014 م العدد 6 السنة الثالثة، قرار رقم 33 لسنة 2014 م بشأن تكليف الثوار المنضوين تحت شرعية الدولة الليبية بحماية مكتسبات ثورة 17 فبراير
⁽⁴⁾ القرار نفسه.

خدماتها، وليست هي التي في خدمة القانون.

وفي سياق دالٍ على الاضطراب وعدم التنسيق بين السلطات العليا في الحفاظ على سيادة القانون في جانبه الأمني قام مجلس الوزراء في هذه الفترة بإنشاء غرف أمنية لها قوة تتبعها من مؤسستي الجيش والشرطة، كما في قرار إنشاء غرفة عمليات أمنية لقوة الردع والتدخل المشتركة⁽¹⁾

كما أن هذه الفترة شهدت استقطابا سياسيا كبيرا جدا، ففيها تم إصدار قانون العزل السياسي الذي أسس لخلافات جذرية بين الفرقاء السياسيين، وفيه الجدل على انتخاب الهيئة التأسيسية، وفيها اختطاف رئيس الحكومة الليبية، ولعل هذه الأحداث أثرت في استصدار القرارات المتعلقة بالتشكيلات المسلحة.

¹ (الجريدة الرسمية لسنة 2014 م العدد 2 السنة الثالثة، قرار رقم 308 لسنة 2013 م، ورغم أن القرار أشار على قرار رقم 77 الصادر عن المؤتمر الوطني إلا أن كلا الجهتين جعلت لها قوة مستقلة عن الأخرى.

الخاتمة

من خلال ما سبق يمكن القول إن ليبيا بحاجة كبيرة جدا إلى وضع سياسات أمنية واضحة، يتم تطبيقها عبر المؤسسات الرسمية بعيدا عن أي مؤسسات موازية، مهما كانت أهميتها أو دورها في مرحلة التغيير، والالتزام بما ورد في القانون الليبي من تعريف الجيش والشرطة وكونهما محصورين في الضباط وضباط الصف والجنود، وأنه لا يتم الاعتراف بمن التحق بهم إلا من خلال المؤسسات التعليمية التابعة لهما.

أولا: النتائج

ومن أهم النتائج التي توصل إليها البحث:

• الإفلات من العقاب له مفهومان، أحدهما بسيط، والآخر مركب، والمفهوم الثاني هو الأخطر؛ إذ هو غالبا مبني على توافر أسباب عديدة، وكونه يزرع صفة الإجرام على منتهكي الحقوق، فهو يحول دون قابلية ملاحقة الجناة.

• الإفلات من العقاب في ليبيا أصبح ثقافة سائدة، وأسهم في ذلك: التشريعات، والقضاء، ومؤسسات إنفاذ القانون، والممارسات الاجتماعية، فجميعها كان لها الدور السلبي بشكل واضح وجلي، وجميعها أسهمت في جعل الإفلات من العقاب ثقافة في المجتمع الليبي.

• تطور عمل المجموعات المسلحة عبر المراحل الانتقالية من البسيط إلى المعقد، فهي في المراحل الأولى كانت نتيجة لفوضى وخلل في النظام، واتجهت للذوبان في المجتمع كما كانت قبل فبراير، إلا أن ممارسات السياسيين حافظت على بقائها وضمنت لها فضاء مناسباً للعيش خارج دائرة السلطة، مع مميزات وحصانات ضامنة لعدم الملاحقة.

• كل التغييرات لم تسهم في الحد من انتهاكات المجموعات المسلحة أو إدخالها تحت طائلة العقاب، بل اتجهت السياسات للمحافظة عليها ضمن المصلحة السياسية الخاصة.

• المجموعات المسلحة أصبحت مؤثرة في المشهد بشكل مباشر وعميق بعد وصول بعض قياداتها لمناصب سياسية ودبلوماسية مهمة، سمحت لها بفتح آفاق للاستفادة من الأموال والحصانة، وكذلك من خلال إشراك المجتمع الدولي لهم في الحوارات السياسية.

- هناك خلل في التشريعات الليبية الصادرة من المؤسسة التشريعية، أو التنفيذية سمحت باستمرار العنف مع ضمان عدم الملاحقة، بل أدت إلى إضعاف المؤسسة الرسمية ذات العلاقة.
- استمرار الأجهزة الأمنية الموازية هو أثر لعدم وجود إرادة سياسية لتنظيم العمل الأمني، أو تعزيز سيادة القانون، أو المحافظة على حقوق المواطنين وصون كرامتهم.

ثانياً: التوصيات

وفي السياق نفسه أوصي بـ:

- العمل على وضع برنامج توعوي ثقافي من أجل الوصول إلى المواطنين لتوعيتهم بحقوقهم، وأنها مكفولة لا تسقط بالتقادم.
- العمل على إصلاح المنظومة التشريعية ووضع نظام رقابي على التشريعات لتكون معززة لسيادة القانون، وخادمة لمصالح المواطنين قبل السياسيين.
- إطلاق مشروع وطني يعمل على تنقية القوانين والقرارات التي تسمح بالإفلات من العقاب، بالشراكة مع مؤسسات التعليم القانوني، والمؤسسات ذات العلاقة.
- الاستفادة من التجارب المقارنة في الحد من الإفلات من العقاب.
- تنسيق الجهود بين مؤسسات المجتمع المدني، والفاعلين المجتمعيين، ورجال القضاء والعدالة في إرساء مبدأ سيادة القانون.
- العمل على وضع استراتيجية وطنية للحقوق تقوم على أسس المواطنة.
- عقد مؤتمر خاص بظاهرة الإفلات من العقاب في ليبيا وتداعياتها على الوضع في ليبيا، وأثره على سيادة القانون ومنظومة العدالة.

المصادر والمراجع

1. <https://alwasat.ly/news/opinions/309938?author=1>
2. <https://ar.guide-humanitarian-law.org/content/article/5/flt-mn-l-qb>
3. <https://legalblogegypt.org/3484>
4. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/libyas-militias-have-become-the-state>
5. تعزيز سيادة القانون عن طريق التعليم دليل لواضعي السياسات، صدر عن منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2019 .
6. تقرير الخبيرة المستقلة ديان أورنتليتشر المعنية باستيفاء مجموعة المبادئ لمكافحة الإفلات من العقاب (E_CN.4_2005_102_Add.1-AR)، لجنة حقوق الإنسان بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، الأمم المتحدة، 2005.
7. الجريدة الرسمية لسنة 2012 م العدد 6 السنة الأولى، قانون رقم 38 لسنة 2012 م، بشأن بعض الإجراءات الخاصة بالمرحلة الانتقالية
8. الجريدة الرسمية لسنة 2014 م العدد 1 السنة الثالثة، قرار رقم 143 لسنة 2013 م. بشأن تشكيل غرفة عمليات ثوار ليبيا.
9. الجريدة الرسمية لسنة 2014 م العدد 2 السنة الثالثة، قرار رقم 308 لسنة 2013 م.
10. الجريدة الرسمية لسنة 2014 م العدد 6 السنة الثالثة، قرار رقم 33 لسنة 2014 م بشأن تكليف الثوار المنضوين تحت شرعية الدولة الليبية بحماية مكتسبات ثورة 17 فبراير
11. القانون رقم 11 لسنة 2012 م بتقرير بعض الأحكام بشأن صلاحيات المستويات القيادية بالجيش الليبي.

-
12. قرار رقم 127 لسنة 2013 م بحل التشكيلات المسلحة وتقرير بعض الأحكام بشأنها.
13. قرار رقم 18 لسنة 2014 م بشأن تشكيل قوة عسكرية لبسط الأمن في المنطقة الغربية.
14. قرار رقم 47 لسنة 2012 م بشأن إنشاء قوة عسكرية، ونشر في الجريدة الرسمية لسنة 2012 م العدد 16 السنة الأولى
15. معجم مقاييس اللغة، لأحمد بن فارس، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، دار الفكر، 1979.

الامتناع التشريعي وأثره في سيادة القانون في ليبيا " قانون تنظيم مؤسسات المجتمع المدني أنموذج "

د.كلثوم السويح محمود الهامل

عضو هيئة تدريس بكلية العلوم الشرعية-جامعة طرابلس

مقدمة

بسم الله الرحمن الرحيم والصلاة، والسلام على سيد المرسلين وبعد: إن سيادة القانون في الدولة لا تتجسد إلا بتضافر العديد من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتتحقق بوصول الجماعة البشرية المكونة للدولة "حكام ومحكومين" للإيمان بأن التزام سبيل القانون والإعلاء من قدره والاحتكام إليه، هو السبيل الوحيد لإقرار النظام واحترام الحقوق وصون الحريات، وأن الالتزام بالقواعد المنظمة للحكم وعمل السلطات يؤدي لسلاسة العمل السياسي ويسهل معه اكتشاف الأخطاء وعلاجها، وعلى العكس من ذلك فإن تجاوز القانون وتجاهل قواعده؛ يؤدي لارتباك العمل السياسي وعدم نجاحه في خدمة المجتمع ويضيع معه الصالح العام، فعمل سلطات الدولة ينبغي أن يكون وفق مبادئ الدستور وقواعده وإلا فإن الخطأ سيجتر أخطاء أخرى وينهار معه البناء القانوني للدولة وهنا يأتي موضوع البحث لدراسة حالة امتناع السلطة التشريعية في ليبيا عن سن قانون ينظم عمل مؤسسات المجتمع المدني، وذلك بالمخالفة لنصوص الاعلان الدستوري؛ مما تسبب في تراكم الإشكاليات القانونية المتعلقة بالأساس القانوني لعمل مؤسسات المجتمع المدني ، مما اربك العمل المدني وسبب خللا قانونيا يمس بشكل مباشر بسيادة القانون.

النطاق الموضوعي للبحث: موضوع البحث هو دراسة حالة الامتناع التشريعي عن سن قانون ينظم

عمل مؤسسات المجتمع المدني في ليبيا، وأثرها في سيادة القانون.

النطاق الزمني والمكاني للبحث: الإطار الزمني للبحث هي فترة حصول الامتتاع التشريعي عن سن قانون ينظم عمل مؤسسات المجتمع المدني في ليبيا، وهي من الفترة 2011 وحتى سنة 2023، وطبعاً فمن الواضح أن النطاق المكاني لموضوع البحث هو ليبيا.

أهمية البحث: تكمن أهمية موضوع البحث في تسليط الضوء على حالة الامتتاع التشريعي في ليبيا وهي من ضمن ما أفرزته المرحلة الانتقالية المعاشة الآن، واعتمد البحث على نموذج هو قانون تنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني لما لهذا النموذج من أهمية حقوقية ودستورية.

أهداف البحث: تشخيص مشكلة الامتتاع التشريعي عن سن قانون ينظم عمل مؤسسات المجتمع المدني في ليبيا؛ للوصول لمعرفة المشكلة ومسبباتها وأثارها وسبل معالجتها.

منهج البحث: اتبعت في هذا البحث المنهج الوصفي، والمنهج التحليلي والمنهج المقارن.

اختصارات البحث: لاختصار جملة (قانون تنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني) سنستخدم جملة ((نموذج البحث)).

خطة البحث:

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للامتتاع التشريعي عن وضع قانون ينظم عمل مؤسسات المجتمع المدني في ليبيا.

الفرع الأول: مفهوم الامتتاع التشريعي ونموذجها في ليبيا ((الامتتاع عن وضع قانون ينظم عمل مؤسسات المجتمع المدني)).

الفرع الثاني: أسباب الامتتاع عن سن قانون ينظم عمل مؤسسات المجتمع المدني في ليبيا.

المطلب الثاني: الإشكاليات القانونية التي ترتبت على الامتتاع التشريعي ((نموذج البحث)) وآثارها على سيادة القانون في ليبيا.

الفرع الأول: الامتتاع التشريعي "نموذج البحث" وعدم الالتزام بقواعد الاختصاص.

الفرع الثاني: اقتراح بديل قانوني غير ملائم ((العودة لقانون رقم (19) لسنة 2002)).

المطلب الأول

الإطار المفاهيمي للامتناع التشريعي عن وضع قانون ينظم

عمل مؤسسات المجتمع المدني في ليبيا

يبحث المطلب الأول في الإطار المفاهيمي للامتناع التشريعي، من خلال عرض الفكرة العامة للامتناع التشريعي، مع بيان حالة امتناع السلطة التشريعية عن وضع قانون لتنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني في ليبيا ((نموذج البحث)) وذلك في الفرع الأول، بينما يتناول الفرع الثاني: الأسباب التي أدت لحالة الامتناع التشريعي نموذج البحث.

الفرع الأول

مفهوم الامتناع التشريعي ونموذجها في ليبيا "الامتناع عن وضع قانون ينظم عمل مؤسسات المجتمع المدني"

الامتناع التشريعي عموماً هو حالة امتناع السلطة التشريعية عن وضع قانون لتنظيم شأن ما ألزمها الدستور به، فالامتناع التشريعي وصف يلحق بعمل السلطة التشريعية في الحالة السلبية، والمائلة في عدم قيامها بممارسة مهامها التشريعية بوضع قانون ينظم مجال مجتمعي، يخصه الدستور بالعناية من خلال النص على وجوب تنظيم السلطة التشريعية له بقانون، أي: أن يكون تكليف السلطة التشريعية بوضع قانون تكليفاً دستورياً أو بإحالة دستورية، وعدم قيام السلطة التشريعية بوضع القانون وفق التكليف الدستوري يعدّ اختلالاً بالدستور، وعدم احترام نصوصه التي تمثل الإرادة الشعبية، وهو في رأي الفقه والقضاء الدستوري الحديث نوع من الانحراف التشريعي⁽¹⁾، وهو انحراف دستوري قد يستوجب الرقابة القضائية الدستورية عليه بحسب الأنظمة الرقابية لبعض الدول، ففي دستور المجر مثلاً ووفقاً للمادة التاسعة والأربعون من قانون المحكمة الدستورية المجرية رقم (32) لسنة 1989 أن للمحكمة الدستورية أن تتصدى لأي إخلال دستوري

(1) - محمد ماهر أبو العينين - الانحراف التشريعي والرقابة على دستورية "دراسة تطبيقية في مصر" - الجزء الثاني - تطورات الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع و الانحراف التشريعي - دار أبو المجد للطباعة بالهرم - 2006 - ص 81 وما بعدها - وكذلك انظر لعبير حسين السيد حسين - دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع "دراسة مقارنة" - أطروحة دكتوراه منشورة - الناشر: دار النهضة العربية / القاهرة - 2009 - ص 371 وما بعدها.

يقع من عضو تشريعي، وهو ما يشمل السلطة التشريعية وكذلك اختصاصات رئيس الدولة التشريعية وقد توسعت المحكمة الدستورية بالمجر في أعمال رقابتها على الإغفال التشريعي لأنها لم تقصر هذه الرقابة عندما يوجد التزام دستوري لتدخل المشرع بالتشريع، وإنما أعملت هذه الرقابة حتى في غياب هذا الالتزام الصريح وخاصة إذا كان الإغفال التشريعي ينقص من ضمانات الحقوق والحريات ويعرضها للخطر (1). هذا ويعبر عن الامتناع التشريعي بمصطلح آخر هو الإغفال التشريعي ويعرف عبد الرحمن غزاوي الإغفال التشريعي بأنه: ((حالة الغياب الكلي أو عدم الوجود الكلي للتشريع أو القاعدة القانونية المتعلقة بحالة قانونية محددة بالدستور)) (2)، وهناك جانب من الفقه يربط بين تنظيم حق من الحقوق واختصاص السلطة التشريعية فإن إغفال تنظيم هذا الحق سيؤدي إلى الإخلال به وتركه تحت هواء السلطة التنفيذية، ويعد هذا خرقاً للدستور (3). والإغفال التشريعي يعتبر حالة لامتناع المشرع عن الوفاء بالتزامه بالتشريع انطلاقاً من الالتزام الدستوري الذي يقع عليه بموجب النصوص الدستورية ذات الصبغة الآمرة (4). وهو تخلي من المشرع عن ممارسة اختصاصه الدستوري بسن التشريع كلياً أو جزئياً، وعدم التدخل لتنظيم الموضوعات المسندة له بموجب أحكام الدستور (5).

وتتمثل حالة الامتناع التشريعي في ليبيا في عدم قيام السلطة التشريعية بسن قانون جديد ينظم عمل مؤسسات المجتمع المدني رغم الحاجة الكبيرة في الواقع الليبي لوضع هذا القانون، وحالة الامتناع التشريعي هذه متوارثة من مختلف المجالس التشريعية التي تولت عمل السلطة التشريعية في البلاد بعد ثورة السابع عشر من فبراير 2011، إلا أن المسؤولية الأكبر عن حالة الامتناع موضوع البحث تقع على البرلمان "السلطة التشريعية الحالية" لطول مدة توليه للسلطة التشريعية فهو يمسك بالعمل التشريعي في البلاد منذ انتخابه في سنة 2014 وحتى الآن 2023، بينما كانت فترة الولاية التشريعية للمجلس الانتقالي أقل من

(1)- عبير حسين السيد حسين - دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع "دراسة مقارنة" - مرجع سبق ذكره - ص 371.

(2)- عبد الرحمن غزاوي - الرقابة على السلوك السلبي للمشرع " الإغفال التشريعي نموذجاً " - مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية - كلية الحقوق والعلوم السياسية / جامعة ابوبكر قايد - تلمسان - تترابن خلدون الجزائر - 2010- ص 87.

(3)- سهام صديق - الإغفال التشريعي وسبل معالجته - مقالة في مجلة القانون والأعمال الدولية - مختبر البحث "قانون الأعمال" جامعة الحسن الأول- 12 / 11 / 2014 - تاريخ الزيارة 21 / 07 / 2023.

(4)- عبد الرحمن غزاوي - ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - الجزء الأول - دار الغرب للنشر والتوزيع - الجزائر - 2009 - ص 48.

(5)- الجيلاني خالد - الاختصاص السلبي للمشرع والرقابة الدستورية عليه "دراسة مقارنة" - بحث منشور بمجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية - العدد السادس - جون/ 2017 ، تاريخ الزيارة 22 / 7 / 2023

عامين (2011 / 2012) أما المؤتمر الوطني العام فتولي السلطة التشريعية خلفاً للمجلس الانتقالي من (2012 / 2014) ،بهذا يكون البرلمان مستقراً بالسلطة التشريعية لعقد من الزمن - لا مجال في هذا البحث للحديث عن شرعية ذلك - هذه المدة الطويلة امتنع فيها البرلمان عن أداء عمله في سن قانون ينظم شأن حقوقها مهما يُعد من أهم مكتسبات ثورة السابع عشر من فبراير ،وبالمخالفة للنص الدستوري الوارد بالإعلان الدستوري 2011 في المادة الخامسة عشر التي نصت ((تكفل الدولة حرية تكوين الأحزاب السياسية والجمعيات وسائر منظمات المجتمع المدني، ويصدر قانون بتنظيمها..)) فالنص واضح الدلالة بتكليف السلطة التشريعية بسن قانون ينظم عمل سائر مكونات المجتمع المدني، وهذا تقدير من المشرع الدستوري لمرحلة الثورة لأهمية تنظيم عمل المجتمع المدني بقوانين يضعها ممثلي الشعب "السلطة التشريعية" كضمان دستوري لموضوع بالغ الأهمية، ولأن السلطة التشريعية لم تقم بممارسة اختصاصها الدستوري مع الحاجة الملحة في الواقع الليبي لتنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني مع طول مدة ذلك الامتناع من البرلمان، فإن السلطة التنفيذية في ليبيا بعد الثورة قامت بنفسها بتنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني من خلال إصدار اللوائح التنظيمية ،وفي البداية تولت وزارة الثقافة والمجتمع المدني في الحكومة الانتقالية الاهتمام بشأن مؤسسات المجتمع المدني عن طريق مركز دعم منظمات المجتمع المدني التابعة لوزارة الثقافة والمجتمع المدني والذي أنشئ بموجب القرار رقم (12) لسنة 2012، ثم صدر قرار مجلس الوزراء رقم (649) لسنة 2013 بشأن تعديل تسمية مركز وإعادة تنظيمه بمفوضية المجتمع المدني⁽¹⁾ ، بحيث تغير الاسم من مركز الدعم إلى اسم مفوضية المجتمع المدني بموجب المادة الأولى من القرار وأصبح للمفوضية شخصية قانونية وذمة مالية مستقلة وتتبع وزارة الثقافة والمجتمع المدني، وذلك إلى أن صدر قرار المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني رقم (1160) لسنة 2018⁽²⁾ ونقل بموجب المادة الثانية منه تبعية المفوضية إلى مجلس الوزراء، وبعدها تم إعادة تنظيم المفوضية بقرار المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني رقم (1605) لسنة 2018،والذي جاء في نص المادة الأولى منه ((بموجب أحكام هذا القرار يعاد تنظيم مفوضية المجتمع المدني المنشأة بقرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2012 وتعديلاته طبقاً للأحكام الواردة بهذا القرار))⁽³⁾ ،وبعد صدور هذا القرار وبسبب حالة الانقسام السياسي التي تعيشها البلاد بقت

(1)- منشور على شبكة الانترنت - منتدى نادى الطفل والأسرة - تاريخ الزيارة 2023/8/5 - 5:20م - <http://cfc2003.yoo7.com>

(2)- الجريدة الرسمية لسنة 2018 -العدد الخامس -السنة السابعة.

(3)- الجريدة الرسمية لسنة 2019 -العدد الثالث - السنة الثامنة.

مفوضية المجتمع المدني التي كان مقرها مدينة بنغازي المشكلة بموجب القرار رقم (649) لسنة 2013 تمارس مهامها السابقة في شرق البلاد، وأصبح هناك على أرض الواقع مفوضيتان للمجتمع المدني الأولى في مدينة بنغازي والثانية في مدينة طرابلس، وبذلت مساعي من المجلس الرئاسي لتوحيد المفوضيتان وصدر لهذا الغرض قرار من المجلس الرئاسي الليبي رقم (42) لسنة 2021 بنقل تبعية مفوضية المجتمع المدني من مجلس الوزراء إلى المجلس الرئاسي الليبي.⁽¹⁾ وأخيراً وخلال كتابة هذا البحث تم توحيد المفوضيتان وأعلن عن ذلك بشكل رسمي في بنغازي في تاريخ 6/8/2023⁽²⁾. وما يهمنا في شأن تنظيم المفوضية في هذا البحث هو اللوائح التي وضعت ضوابط عمل مؤسسات المجتمع المدني والتي حلت من خلالها السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في سن ضوابط قانونية هي من صميم عمل السلطة التشريعية، وهذه اللوائح التنظيمية هي اللوائح رقم (1+2) الصادرة عن مفوضية المجتمع المدني 2016⁽³⁾ وهي لوائح كانت سارية في عموم البلاد، حتى حلت محلها اللائحة رقم (286) لسنة 2019 الصادرة عن المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق التي اعتمد بموجبها اللائحة التنظيمية لعمل مفوضية المجتمع المدني⁽⁴⁾، عندها أصبحت اللوائح رقم (1+2) لسنة 2016 معمول به في نطاق محدود في المنطقة الشرقية فقط، وهذه اللوائح التي ضبطت عمل مؤسسات المجتمع المدني طوال فترة الامتاع التشريعي عكست تردي الوضع العام في البلاد، والتي كانت تعاني فيها المؤسسات السياسية من انقسام وتنازع حول شرعيتها، وهذا ما سيتولى توضيحها الفرع التالي:

(1)- منشور في موقع وكالة الأنباء الليبية نشر بتاريخ 11/01/2021، 19:52 - تاريخ الزيارة 5/8/2023
7:40
post "https://lan.gov.ly

(2)- منشور على صفحة مفوضية المجتمع المدني - ليبيا - علي الفيسبوك - تاريخ الزيارة 7/8/2023 - 3:30 م
https://www.facebook.com/ccs.gov.ly

(3)- منشور في موقع المجمع القانوني الليبي على شبكة الانترنت - بتاريخ 3/يناير / 2016 - تاريخ الزيارة 28 /يوليو/ 2023
https://lawsociety.ly/legislation.

(4)- منشور في موقع المجمع القانوني الليبي على شبكة الانترنت - بتاريخ 7/مارس / 2019 - تاريخ الزيارة 22 /يوليو/ 2023
https://lawsociety.ly/legislation.

الفرع الثاني

أسباب الامتناع عن سن قانون ينظم عمل مؤسسات المجتمع المدني في ليبيا

قبل سرد ما نعتقد أنه أسباب محتملة للامتناع التشريعي ((نموذج البحث)) سنناقش بعض المبررات التي قيلت حول الامتناع الحاصل والمتداول في الأوساط المهتمة بالعمل المدني، وهذه المبررات تتمحور حول المرحلة الانتقالية والتدخل الخارجي، نناقش بإيجاز هذه المبررات ثم نعرض لما نعتقد أنه أسباب محتملة للامتناع التشريعي ((نموذج البحث)).

أولاً: مناقشة بعض المبررات للامتناع التشريعي ((نموذج البحث))

1- الامتناع التشريعي حاصل لدواعي المرحلة الانتقالية إن القول بأن المرحلة الانتقالية التي تعيشها البلاد بعد ثورة السابع عشر من فبراير 2011 تستوجب عدم قيام البرلمان باعتباره السلطة التشريعية بسن قوانين تنظم مجالات مختلفة في المجتمع؛ لأن متطلبات المرحلة الانتقالية تفرض على البرلمان محدودية في ممارسة اختصاصاته ، فلا يقوم بسن القوانين إلا التي تستوجبها المرحلة الانتقالية والتي تعمل على إنهاؤها ((لأن المرحلة الانتقالية في أي بلد هي مرحلة مؤقتة يجب أن تمر بسرعة حتى تصل البلاد لحالة الاستقرار الدائم))⁽¹⁾، بالتالي فإن البرلمان مطالب بسن قوانين الانتخابات والاستفتاء وكل ما من شأنه الإسراع في الوصول إلى المؤسسات الدائمة والاستقرار السياسي ومن ثم فعدم قيام البرلمان في ليبيا بسن قانون ينظم عمل مؤسسات المجتمع المدني أمر مبرر. في الحقيقة قد يكون لهذا القول وجهة ويبدو منطقي بادئ الأمر إلا أن المتابع لما يجري عليه العمل التشريعي للبرلمان يجد أن ما تقدم من تبرير لا يصدق على الواقع الليبي، لعدة أسباب:

السبب الأول يرجع للمرحلة الانتقالية نفسها، فهي في ليبيا قد طالّت ولم تقدر لها نهاية حتى اليوم فمنذ ثورة فبراير إلى الآن (2023/2011) مضت اثنا عشر سنة لم تجد البلاد فيها طريقة للخروج من المرحلة الانتقالية، وحتى الحلول المقترحة هي بالانتقال لمرحلة انتقالية جديدة وليس لإيجاد حل سياسي نهائي، ومع هذا الحال لا يمكن تأجيل العمل التشريعي إلى أجل غير معلوم، ولا يقبل من ثم الامتناع عن سن القوانين.

السبب الثاني هو في قيام البرلمان فعلياً بسن قوانين بشكل اعتيادي فليس في عمله التشريعي طول

(1)- تقرير UNPP المنتدى الدولي حول مسارات التحول الديمقراطي - 6/5 - حزيران/ 2011 - ص7 - تاريخ الزيارة 11/اغسطس/2023 .

فترة توليه السلطة التشريعية (2023/2014) ما يدل على التزامه بنطاق محدد في مجال التشريع، فالبرلمان يقوم بسن قوانين في مختلف المجالات ، وحتى في مجال العمل المدني فقد صدر عنه مؤخراً القانون رقم (3) لسنة 2023 بشأن النقابات والروابط المهنية⁽¹⁾، وهذا ما يؤكد عدم صحة تبرير امتناع البرلمان عن سن قانون لتنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني ،وهو قانون متعلق بممارسة الحقوق والحريات ويعد من ضرورات التحول الديمقراطي، اللازم للمرحلة الانتقالية .

2-الامتناع التشريعي مهرب من مواجهة السلطات الرسمية لمشكلة وجود شبهة تدخل دولي يتم عبر تمويل مؤسسات المجتمع المدني، فالدفع بشبهة التدخل الخارجي التي كثيراً ما تلاحق العمل المدني في كل بلاد العالم الثالث، غالباً ما تكون سببا وراء التضييق عليه أو إهمال تنظيمه كنوع من الهروب من المواجهة أو عدم القدرة على الموازنة بين الضرورات المرحلية والضرورات الدائمة من ناحية، وبين تحقيق المصلحة من المنظمات الدولية والخوف منها من ناحية أخرى. ولعل في قيام الجهات الرسمية المسؤولة عن العمل الخارجي في الدولة (إدارة التعاون الخارجي التابعة لحكومة الوحدة الوطنية / لجنة الشؤون الخارجية التابعة للبرلمان)⁽²⁾ بمتابعة أمر تمويل المنظمات الدولية العاملة في ليبيا والمنظمات المحلية ذات الشراكات الدولية، ما يؤكد وجود هواجس رسمية " تنفيذية / تشريعية" من مسألة وجود أطراف دولية في العمل المدني الوطني، عموماً فإن الامتناع التشريعي عن سن قانون ينظم عمل مؤسسات المجتمع المدني ليس حلاً لمنع التدخل الدولي بل أنه قد يكون سببا لحصوله، بالتالي فإن هذا المبرر أيضا لا يصلح للقبول بحالة الامتناع التشريعي نموذج البحث، إذاً فما الأسباب الحقيقية وراء حالة الامتناع "نموذج البحث".

ثانياً: الأسباب المحتملة لحالة الامتناع التشريعي " نموذج البحث"

1- غياب القيم الدستورية الحاكمة للعمل السياسي في ليبيا، فعدم وجود دستور دائم منذ عقود من الزمن إضافة لحداثة التجربة الديمقراطية بعد ثورة السابع عشر من فبراير؛ أدت لعدم رسوخ الكثير من الأصول الدستورية المتعارف عليها لقيام دولة القانون ومن ذلك مبدأ سمو الدستور، وكذلك مبدأ الفصل بين السلطات، فالإعلان الدستوري الصادرة بعد الثورة في 3/أغسطس/ 2011 دستور موجز ومؤقت يفتقد للأحكام التفصيلية للعلاقة بين السلطات وتوزيع الاختصاص بينها، ومن ثم فغياب كل هذه المفاهيم

(2)-الجريدة الرسمية لسنة 2023- السنة الأولى -العدد العاشر .

(3)- انظر في ذلك لاجتماع لجنة الشؤون الخارجية التابعة للبرلمان مع جهات رقابية لمناقشة أمر تمويل مؤسسات المجتمع المدني موقع مجلس النواب الليبي – منشور بتاريخ 2022/9/1 –تاريخ الزيارة 2023/7/25

<https://parliament.ly>

الدستورية أثر في انحراف عمل السلطات، ومن ذلك حدوث حالة الامتناع التشريعي (نموذج البحث) .

2- عدم قيام المؤسسات السياسية في الدولة بدورها في ترسيخ سيادة القانون، فالسلطة التشريعية امتنعت عن وضع قانون ينظم عمل مؤسسات المجتمع المدني وكذلك السلطة التنفيذية لم تتمسك بمطالبة البرلمان بإصدار القانون من خلال تقديم مقترحات لمشاريع القانون فبدل من ذلك قامت بإصدار لوائح تنظيمية وأحلت نفسها محل المشرع في وضع تشريع هو من صميم اختصاصه، وكذلك فالسلطة القضائية في أعلى درجاتها المتمثلة في المحكمة العليا توقفت عن نظر الطعون الدستورية لفترة طويلة؛ مما أسهم في زيادة الابتعاد عن المسار الدستوري والقانوني في عمل السلطات السياسية في البلاد .

3- عدم إدراك أهمية عمل مؤسسات المجتمع المدني رغم تعاظم الدور الذي تقوم به يوماً بعد يوم، لذلك اعتبر أن أمر سن قانون لتنظيم عملها ليس من أولويات المرحلة السياسية بعد الثورة.

4- ضعف الحس الوطني وعدم تقديم المصلحة الوطنية على المصالح الشخصية والقبلية والفئوية والجهوية لدى الكثير ممن يمسون بزمام السلطة في البلاد مما جعل التعامل مع متطلبات المصلحة العامة مثل سن القانون لتنظيم العمل المدني، مسألة لا تحظى بالاهتمام.

إن الأسباب المتقدمة لحالة الامتناع التشريعي "موضوع البحث" هي نتاج للوضع العام المتردي في البلاد، والذي كلما طال كلما تراكمت المشاكل أكثر وأصبح حلها أصعب؛ لهذا فإن حالة امتناع السلطة التشريعية عن سن قانون جديد ينظم عمل مؤسسات المجتمع المدني في ليبيا ترتب عنها العديد من الإشكاليات القانونية التي أثرت بدورها على سيادة القانون، وهذا ما سيعرض له المطلب الثاني.

المطلب الثاني

الإشكاليات القانونية التي ترتبت على الامتناع التشريعي (نموذج البحث)

وأثارها على سيادة القانون في ليبيا

تولي الجهات التنفيذية لأمر تنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني على النحو الذي سبق بيانه في المطلب الأول أثار الكثير من الإشكاليات القانونية التي سلطت الضوء بدورها على المشكلة الرئيسية وهي عدم قيام السلطة التشريعية بممارسة اختصاصها بسن قانون لتنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني، الخلل القانوني الذي أحدثه الامتناع التشريعي كان له تأثير على احترام سيادة القانون في البلاد، وبرزت مشاكل التنظيم اللائحي لعمل مؤسسات المجتمع المدني أكثر من خلال الفتوى القانونية التي صدرت عن إدارة القانون التابعة للمجلس الأعلى للقضاء في 8 /مارس/ 2023، والتي كانت بمناسبة طلب مفوضية المجتمع المدني التابعة للمجلس الرئاسي الليبي من الإدارة بتقديم مشورة قانونية حول مدى جواز العمل باللوائح المتعلقة بتنظيم منظمات المجتمع المدني المحلية والدولية، وذلك بعد وقف العمل باللائحة التنظيمية رقم (286) لسنة 2019 الصادرة عن المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق بموجب حكم قضائي صادر عن محكمة جنوب بنغازي الابتدائية بالدعوى المقيدة برقم 581 /2022 بالسجل العام وشمول الحكم بالإنفاذ، وجاء في متن الرأي أو الفتوى لإدارة القانون أن الخطاب في نص المادة (15) من الاعلان الدستوري (تكفل الدولة حرية تكوين الأحزاب السياسية والجمعيات وسائر منظمات المجتمع المدني، ويصدر قانون بتنظيمها ولا يجوز إنشاء جمعيات سرية أو ...) خطاب موجه للسلطة التشريعية باعتبارها الجهة المختصة بسن القوانين، والتي عليها أن تبادر إلى تنفيذ الخطاب كما فعلت بشأن الأحزاب لتنتهي الفتوى إلى أنه ((لا يجوز البتة تشكيل الجمعيات الأهلية وسائر منظمات المجتمع المدني الأخرى إلا إذا كان هناك قانون ينظم تكوينها تكويناً محكماً من حيث تحديد عدد اعضائها والشروط التي يجب توافرها في أولئك الأعضاء وكذلك طريقة تأسيسها وغير ذلك من الأحكام، وينبغي على ذلك أن كافة المنظمات والجمعيات التي تم تشكيلها استناداً على لوائح تنظيمية صادرة عن السلطة التنفيذية دون الاستناد لأي قانون فإنها والعدم سواء، ويتعين على الجهات العليا في الدولة أن تتخذ الإجراءات اللازمة لحلها ويستثنى من ذلك الجمعيات الأهلية التي تم تأسيسها استناداً إلى القانون رقم (19) لسنة 2002 الذي لا يزال سارياً وناظراً ولم يشمل الإلغاء

المنصوص عليه في المادة (34) من الاعلان الدستوري..)) وتأسيسا على ما تقدم ترى إدارة القانون عدم شرعية كافة الجمعيات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني التي لم يتم تأسيسها استناداً على أحكام القانون رقم (19) لسنة 2002 بشأن الجمعيات الأهلية⁽¹⁾.

حالة الامتناع التشريعي ((نموذج البحث)) سببت في العديد من الإشكاليات التي كشفت عنها فتوى إدارة القانون والتي ازدادت تعقيداً بسبب المعالجة الخاطئة لها، ويمكن أن نبرز إشكاليتين رئيسيتين فقط في هذا البحث الموجز وهما: عدم الالتزام بقواعد الاختصاص نتناولها في الفرع الأول، ومشكلة اقتراح بديل عن اللوائح التنظيمية وهو الرجوع للقانون رقم (19) لسنة 2002 ونتناولها في الفرع الثاني.

الفرع الأول

الامتناع التشريعي وعدم الالتزام بقواعد الاختصاص

السلطة التشريعية في ليبيا لم تلتزم باختصاصاتها المحددة بالإعلان الدستوري بسن قانون ينظم عمل مؤسسات المجتمع المدني، فقامت السلطة التنفيذية بتولي مهمة تنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني عن طريق اللوائح التنظيمية، وهذا الخرق لقواعد الاختصاص يُعد في ذاته مشكلة قانونية، فهو سبب وأثر في نفس الوقت نعرض للمشكلة أولاً، ثم نتبع أثرها القانوني.

أولاً: عرض المشكلة إن خرق قواعد الاختصاص من قبل السلطات الرسمية في الدولة؛ هو المسبب الرئيسي لمشكلة الامتناع موضوع البحث وهي ما أسست عليه إدارة القانون فتواها سابقة الذكر لاعتبار الجمعيات الأهلية والمنظمات غير الحكومية غير شرعية، وفق قاعدة - ما بني على باطل فهو باطل - هنا وبدون شك فإن حالة عدم الالتزام بقواعد الاختصاص متحققة، فالسلطة التشريعية تركت ممارسة أهم وظيفة لها كلفت بها تكليف دستوري من دستور ذو طبيعة ثورية متمدة الوصول إلى هذه النتيجة ((الامتناع التشريعي وما ترتب عليه)) وأما قيام السلطة التنفيذية بمهام وضع ضوابط لتنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني في ظل غياب التشريع فهو ممارسة لاختصاصات السلطة التنفيذية من إدارة لشئون الدولة ومراعاة الصالح العام، بما لها من سلطة تشريع، فلا يخفى على مختص بعلم القانون أن الوظيفة التشريعية في عالم اليوم لم تعد حكراً على السلطة التشريعية وأن السلطة التنفيذية باتت تشاركها بشكل موسع في وضع

(1)- نص الفتوى أو الرأي القانوني منشور على موقع المجمع القانوني الليبي على شبكة الانترنت - تاريخ النشر 2023 /3/8 - تاريخ الزيارة 2023/8/4

التشريع من خلال اقتراح مشاريع القوانين، وكذلك من خلال اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة " التنظيمية" ، فهناك اتجاهات فقهية حديثة في فقه القانون العام الفرنسي ترى أن مسؤولية السلطة التنفيذية عن تنفيذ القانون بالمعنى الواسع تعني حفظ النظام والاستقرار في الدولة، من ثم يتسع مجال التشريع للسلطة التنفيذية "الحكومية" بحيث يشمل تنظيم موضوعات هي بالأساس من اختصاص البرلمان في حال ما كان البرلمان قد أهمل تنظيمها⁽¹⁾.

عليه فإننا نرى في هذا البحث أن ما ذهبت إليه فتوى إدارة القانون من اعتبار الجمعيات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني غير شرعية؛ لمجرد أن ضوابط عملها وضعت من السلطة التنفيذية رأي غير سديد، ذلك وإن كان الوضع الأمثل قانوناً في شأن تنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني، يستلزم أن يكون بقانون صادر عن السلطة التشريعية إلا أنه في حالة تعذر ذلك (بسبب الامتناع التشريعي) فإنه يقبل من باب الضرورات تقدر بقدرها أن توضع هذه الضوابط من السلطة التنفيذية، وهذا أفضل بكثير من أن يترك العمل المدني بدون ضوابط قانونية، فما لا يدرك كله لا يترك جله، بالتالي لا نرى صحة ما انتهت له فتوى إدارة القانون من اعتبار مؤسسات المجتمع المدني القائمة في ظل اللوائح التنظيمية هي والعدم سواء .

هذا وقد ترتب على ما انتهت له فتوى إدارة القانون صدور قرارات تنفيذية زادت من الارتباك الحاصل في شأن تنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني، ومنها التعميم رقم (5803) الصادر من إدارة التعاون الخارجي التابعة لحكومة الوحدة الوطنية بتاريخ 13/ مارس/ 2023 الذي طلبت فيه من الإدارات المختصة بسحب تراخيص جميع المنظمات غير الحكومية التي أنشئت منذ عام 2011⁽²⁾، مما سبب في موجة اعتراض كبيرة في أوساط العاملين في المجال المدني والحقوق⁽³⁾، من ذلك صدور بيان من مفوضية المجتمع المدني رافض لما انتهت إليه الفتوى من رأي⁽⁴⁾، وصدر عن رئيس حكومة الوحدة الوطنية بعدها منشور رقم (7) لسنة 2023 يسمح للجمعيات المحلية والدولية بمواصلة عملها بشرط تسوية أوضاعها وفق القانون رقم (19) لسنة 2002⁽⁵⁾، ومن خلال لجنة دراسة شهر الجمعيات الأهلية التي كان قد صدر قرار

(1)- رأفت فوزه -سلطة التقرير المستقلة - دراسة مقارنة - الطبعة الثانية - 2010 - دار النهضة العربية - القاهرة - ص 171 .

(2)- مشار لتعميم الصادر عن إدارة التعاون الخارجي في بوابة الوسط - نشر بتاريخ 2023/4/6 - تاريخ الزيارة 2023/8/8 libya news <https://alwasat.ly> .

(3)- صدر عن المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الانسان -ليبيا بيان اعتبر أن فتوى إدارة القانون غير ملزمة ودعا لعدم إرباك منظمات المجتمع المدني وتوفير الضمانات القانونية لعملها - منشور في صفحة المجلس على فيسبوك بتاريخ 20/مارس/2023 -تاريخ الزيارة 2023/8/7-4:21 - <https://www.facebook.com/NCCHR.ORG> .

(5)- بيان رد مفوضية المجتمع المدني على فتوى إدارة القانون التابعة للمجلس الاعلى للقضاء - الصادر في بنغازي بتاريخ 21 /3 / 2023 - منشورة في موقع أخبار ليبيا - تاريخ الزيارة 2023/8/6 -11:33- م-

[brea...chhttps://www/byakbar.com](https://www.byakbar.com)

(5)- منشور بتاريخ 21/مارس/2023 -تاريخ الزيارة 2023 /8/ 7 <https://lawsociety.ly/legislation>

بتشكيلها من مجلس الوزراء بحكومة الوحدة الوطنية القرار رقم (312) لسنة 2023 الذي نص في المادة الأولى منه ((تشكل لجنة دعم وتنظيم عمل منظمات المجتمع المدني))⁽¹⁾، عليه فمشكلة عدم الالتزام بقواعد الاختصاص المرتبطة بالامتناع التشريعي ((نموذج البحث)) والتي اعتمدت عليها فتوى إدارة القانون وترتب عنها سيل من القرارات الحكومية كان لها انعكاساتها وتأثيراتها على الواقع القانوني ومن ثم على سيادة القانون .

ثانياً: تأثيرها على سيادة القانون حالة الامتناع التشريعي وخرق قواعد الاختصاص المرافقة لها أوصلت البلاد لإشكاليات قانونية أربكت العمل المدني أكثر فأكثر، ويمكن تحديد تلك الآثار في النقاط التالية:

1- خرق قواعد الاختصاص المسببة والناجمة عن الامتناع التشريعي أدت لتداخل عمل السلطات السياسية، وقيام السلطة التنفيذية بممارسة مهام ليست من اختصاصاتها، بإصدارها للوائح تنظم شأن حجزه الدستور للبرلمان، بما يشكل خرقاً للمبدأين سمو الدستور والفصل بين السلطات، وعدم احترام للقواعد القانونية الدستورية والتي تعد في قمة النظام القانوني، فخرق قواعد الاختصاص والامتناع التشريعي يشكلان إهداراً لسيادة القانون.

2- عدم سن البرلمان للقانون المنظم لعمل مؤسسات المجتمع المدني سبب في إهدار حقوق وحرية المواطنين، فمجال العمل المدني يشكل فضاء رحباً لممارسة حق التجمع والتعبير عن الرأي، والمشاركة في الشأن العامة والعمل الجماعي المنظم، وعدم القيام بوضع ضوابط قانونية ثابتة وواضحة له من خلال سن القوانين، وترك أمر تنظيمه للوائح جعل العمل المدني عرضة لعدم الاستقرار، وتضارب القرارات واللوائح مما سبب في خلق حالة عدم استقرار قانوني تؤدي للإخلال بالأمن القانوني اللازم لنجاح أي عمل تحكمه القوانين، فتوفير الأمان القانوني لممارسة الحريات العامة يُعد من أهم مقومات سيادة القانون⁽²⁾.

3- كما قد يترتب على حالة الامتناع التشريعي ((نموذج البحث)) تضييع للمصلحة العامة من خلال خلق مشاكل قانونية متراكمة، وذلك بتعريض الأساس القانوني لعمل مؤسسات المجتمع المدني لعدم الاستقرار بكثرة القرارات التنفيذية وتعارضها، مما قد يؤدي للنفور من العمل التطوعي القائم عليه عمل مؤسسات المجتمع المدني، والتي باتت تقدم خدمات كبيرة للمجتمع الليبي في ظل الانقسام السياسي وحالة

(6)- منشور بتاريخ 22/مايو/2023 -تاريخ الزيارة 12/ اغسطس/ 2023

<https://lawsociety.ly/legislation>

(1)- سعيد بن علي -رضوان أحمد الحاف-مبدأ الأمن القانوني ومقومات الجودة التشريعية -بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية- العدد 79 -مارس/ 2022 -ص 86. تاريخ الزيارة 26/يوليو/2023

<https://mjle.journals.ekb.eg>

الصراع على السلطة، وتتوعد مجالات عمل مؤسسات المجتمع المدني في ليبيا اليوم بين التنمية والإغاثة، والدفع بالحوار السياسي والمصالحة الوطنية ومراقبة الانتخابات والدعوة لها وغيرها من الأدوار المهمة التي سيفتقد المجتمع لها كلها أو بعضها بالاستمرار في إرباك العمل المدني في ظل غياب تشريع ثابت ومحكم صادر عن السلطة التشريعية، فمراعاة المصلحة العامة لا شك هو قمة إقرار سيادة القانون .

الفرع الثاني

أقتراح بديل قانوني غير ملائم «العودة لقانون رقم (19) لسنة 2002»

استمرار الامتناع التشريعي من قبل السلطة التشريعية عن سن قانون ينظم عمل مؤسسات المجتمع المدني لأكثر من عقد من الزمن (2023/2011)، سبب خلا في عمل سلطات الدولة بتولي السلطة التنفيذية سد الحاجة لتنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني عن طريق اللوائح التنظيمية، وهذا التنظيم أنصب على شأن ليس من اختصاص السلطة التنفيذية - ضبط عمل مؤسسات المجتمع المدني - وعندما صدرت فتوى إدارة القانون التابعة للمجلس الأعلى للقضاء باعتبار أن هذا الخلل موجب لإبطال عمل مؤسسات المجتمع المدني طول فترة الامتناع التشريعي (2023/2011) واعتبرت الفتوى أن القانون رقم (19) لسنة 2002⁽¹⁾ الصادر عن مؤتمر الشعب العام في ظل النظام الجماهيري الذي اسقط بفعل ثورة 17 من فبراير 2011 لا يزال ساريا وناظدا وأنه غير مشمول بالإلغاء المنصوص عليه في المادة الرابعة والثلاثون من الاعلان الدستوري بالتالي اعتبرت الفتوى أن أي مؤسسة مدنية لم تتأسس وفق للقانون رقم (19) 2002 غير شرعية، وهذا ما حدا بالسلطة التنفيذية باعتماد القانون المذكور كبديل للوائح التنظيمية بصدور منشور رقم (7) لسنة 2023 من رئيس حكومة الوحدة الوطنية يسمح بموجبه للجمعيات المحلية والدولية بمواصلة عملها بشرط تسوية أوضاعها وفق القانون رقم (19) لسنة 2002.

أولاً: عرض المشكلة تكمن المشكلة هنا في عدم صلاحية القانون رقم (19) لسنة 2002 ليكون أساسا قانونيا لعمل مؤسسات المجتمع المدني في ليبيا اليوم، بعد أن مر على ثورة السابع عشر من فبراير اثنا عشر عاما، ويرجع ذلك لعدم ملائمة هذا القانون للتغير الجذري الحاصل في الواقع الليبي من جميع النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وكذلك التغير في بنية المجتمع الليبي الرسمية وغير الرسمية وما صاحبها من تبنى لفكر سياسي جديد، يقوم عليه النظام السياسي، ومن ثم بروز مجتمع مدني جديد.

(2)- مدونة التشريعات لسنة 2002- العدد الأول -السنة الثانية.

فالقانون المذكور كان ينظم الجمعيات الأهلية وفق الإيديولوجية اليسارية للنظام السابق "نظام القذافي"، والتي كانت ترفض فكرة وجود مجتمع مدني باعتباره نتاج الإيديولوجية الليبرالية التي كان يخالفها النظام السياسي في ليبيا قبل الثورة، فالنظام السابق كان يمنع كل أدوات الديمقراطية النيابية التي يعتبر المجتمع المدني أحد لبناتها، فمن ثم فإن القانون المذكور كان قد وضع ليلائم واقعا مجتمعيا مغايرا تماماً لما عليه الحال في ليبيا اليوم، فالجمعيات في ظل تطبيق القانون رقم (19) لسنة 2002 ممنوعة من العمل في المجالات الحقوقية أو السياسية أو التنموية، ومحصورة في مجالات معينة، حددتها المادة الأولى منه ((تقديم خدمات اجتماعية أو ثقافية أو رياضية أو خيرية أو إنسانية)) وهذا يُعد تضييقاً يحد من فاعلية الجمعيات، ويحصرها في المعنى التعاوني الأهلي الذي هو دون المعنى التآزري بين أبناء الشعب الواحد، والندى الرقابي للمؤسسات الرسمية للدولة، الذي يتحقق بقيام مجتمع مدني وليس فقط أهلي، والذي يشكل جزء من المفهوم الديمقراطي الذي اختاره الشعب الليبي في ثورة 17 من فبراير، وعبر عنها الإعلان الدستوري 2011 في نصوصه، فنصت المادة الرابعة ((تعمل الدولة على إقامة نظام سياسي مدني ديمقراطي مبني على التعددية السياسية والحزبية، وذلك بهدف التداول السلمي الديمقراطي للسلطة)) ونصت المادة الخامسة عشر ((تكفل الدولة حرية تكوين الأحزاب السياسية والجمعيات وسائر منظمات المجتمع المدني، ويصدر قانون بتنظيمها..))، كما يعد القانون رقم (19) لسنة 2002 الآن في حكم القانون الملغي ضمناً بسبب طول المدة التي لم يطبق فيها القانون، فهو مستبعد من العمل منذ قيام ثورة السابع عشر من فبراير حيث جرى العمل على تولى الجهات التنفيذية أمر تنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني عبر اصدار اللوائح التنظيمية، فطول المدة (2011 إلى 2023) كفيلا ولا شك لاعتبار هذا القانون قد سقط بعدم الاستخدام ولم يعد خيارا مناسباً لإيجاد الأساس القانوني لعمل مؤسسات المجتمع المدني، فعندما يعتقد أن إعادة القانون رقم (19) لسنة 2002 للحياة ستسد الحاجة لقانون يُوَظِر عمل مؤسسات المجتمع المدني، وتقديمه كحل لمشكلة الفراغ التشريعي التي سبب فيها امتناع السلطة التشريعية عن سن قانون، والتوصية بإلغاء اللوائح التنظيمية بفتوى قانونية غير ملزمة، فإن ذلك سيؤثر سلباً علي سيادة القانون في البلاد .

ثانياً: تأثيرها على سيادة القانون

1 - إن القوانين التي تنظم المجتمع المدني من أحزاب ونقابات وجمعيات، وغيرها من المؤسسات المدنية قوانين ذات طبيعة دستورية؛ لكونها تنصب على تنظيم الحريات العامة، وتحدد مسارات المشاركة الشعبية في الحياة الدستورية، وهذا ما يجعلها تسقط بسقوط الدستور كنتيجة قانونية لحدوث الثورة، فمن ثم

فإن قانون تنظيم الجمعيات الأهلية رقم (19) لسنة 2002 يُعد قد سقط بقيام ثورة 17 من فبراير 2011، وفق نص المادة الرابعة والثلاثون من الإعلان الدستوري للثورة التي جرى نصها ((تلغى الوثائق والقوانين ذات الطبيعة الدستورية المعمول بها قبل العمل بهذا الإعلان)) وهذا ما يعني أن القانون المذكور ملغي دستورياً و لا يجوز العمل به؛ تقادياً لحدوث خللٍ في النظام القانوني للدولة.

2- إن إعادة العمل بالقانون رقم (19) لسنة 2002 بما يحمله من تصور قانوني لعمل الجمعيات الأهلية، يُعد متخلف عن الفكرة القانونية التي جاء بها الإعلان الدستوري في المادة الخامسة عشر منه (تكفل الدولة حرية تكوين الأحزاب السياسية والجمعيات وسائر منظمات المجتمع المدني، ويصدر قانون بتنظيمها..)) فالفكرة القانونية التي تبناها المشرع الدستوري هي ضمان حرية تكوين مؤسسات المجتمع المدني من جهة، وأن الدولة تكفل ذلك بإصدار قانون ينظمها من جهة أخرى، بالتالي فإن امتناع السلطة التشريعية عن إصدار قانون لتنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني والرجوع لتطبيق قانون ينتمي لمرحلة دستورية سابقة، ومغايرة للإعلان الدستوري النافذ، يعد مخالفة للفكرة القانونية التي تضمنها الإعلان الدستوري شكلاً ومضموناً، ((فأصل القانون هو فكرة أو اعتقاد يرسخ في الضمير الجماعي للمجتمع وهذا الفكر أو الاعتقاد نابع من الظروف العملية السياسية الاجتماعية الاقتصادية التي أملت على الضمير الجماعي أن يقدم هذه الفكرة على غيرها من الأفكار وأن يدحض كافة الأفكار الأخرى حتى تلك التي تمتعت بسمة قانونية))⁽¹⁾، فمخالفة قانون لفلسفة دستور، والقانون تم سنه قبل الدستور الذي هو أعلى منه يخلق حالة من عدم الانسجام في فلسفة القوانين السائدة في الدولة، ويؤثر سلباً في إقرار سيادة القانون، فعندما نكون أمام خيار أن نحترم قواعد الاختصاص التي نص عليها الدستور، أو نحترم فلسفة الدستور، فإن الانحياز لفلسفة الدستور أوجب بالمراعاة، وذلك على أن تصحح المخالفة لقواعد الاختصاص بإرجاع الأمر لمن كلف به، وهو بإلزام البرلمان بسن قانون جديد ينظم عمل مؤسسات المجتمع المدني وفق فلسفة الإعلان الدستوري، وعدم الرجوع لتطبيق القانون رقم (19) لسنة 2002.

(1)- سمير داود سلمان - الانحراف بالفكرة القانونية السائدة وتطبيقها في دستور العراق لعام 2005 - مقالة منشورة بمجلة العلوم القانونية والسياسية- المجلد الخامس -العدد الثاني 2016- ص 14 .

الخاتمة

نحمد الله ونشكره أن قدر لنا كتابة هذا البحث، وفي خاتمة نعرض لأهم النتائج والتوصيات.

أولاً: النتائج

1- وجود مشكلة امتناع تشريعي في ليبيا تتجسد في امتناع السلطة التشريعية "البرلمان" عن سن قانون ينظم عمل مؤسسات المجتمع المدني بالمخالفة للمادة (15) من الإعلان الدستوري التي أوجبت على السلطة التشريعية سن القانون.

2- عدم التزام السلطة التشريعية باختصاصاتها؛ أدى لقيام السلطة التنفيذية بتجاوز اختصاصها بإصدار لوائح تنظيمية لعمل مؤسسات المجتمع المدني، هذه اللوائح تقرر مؤخراً ((العام الجاري 2023)) بقرارات حكومية استبعادها كأساس قانوني والعودة بالعمل وفق القانون رقم (19) لسنة 2002.

3- وجد البحث أن إعادة الاحتكام للقانون رقم (19) لسنة 2002 الذي كان ينظم عمل الجمعيات الأهلية في ظل النظام السابق قبل ثورة السابع عشر من فبراير 2011، لا يتناسب مع المرحلة الدستورية التي تعيشها البلاد وأن الضوابط المنظمة للقانون المذكور وضعت وفق فلسفة النظام السابق، وهي غير متوافقة مع متطلبات الحياة الدستورية في ليبيا بعد الثورة "2011"، و تتعارض مع مبادئ المجتمع المدني التي احتوتها مواد الإعلان الدستوري.

ثانياً: التوصيات

1- ضرورة قيام البرلمان بسن قانون ينظم عمل مؤسسات المجتمع المدني برؤية جديدة، تناسب تطلعات الشعب الليبي، وتحقق أهداف ثورة السابع عشر من فبراير.

2- ضرورة العدول عن قرار الرجوع للعمل بالقانون رقم (19) لسنة 2002 بشأن الجمعيات الأهلية؛ لعدم صلاحيته كأساس قانوني لعمل مؤسسات المجتمع المدني في ليبيا.

3- ضرورة وضع دستور دائم للبلاد، يحدد قواعد الاختصاص، ويأخذ برؤية عصرية ومرنة للعلاقة بين السلطات، بما يضمن تنظيم العمل بتوازن، فلا يحدث تداخل في الاختصاصات ويتحقق التكامل في العمل.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب والرسائل العلمية

- 1- رأفت فوزه -سلطة التقرير المستقلة - دراسة مقارنة - الطبعة الثانية - 2010 - دار النهضة العربية -القاهرة.
- 2- عبد الرحمن عزوي - ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - الجزء الأول - دار الغرب للنشر والتوزيع - الجزائر -2009.
- 3- عبير حسين السيد حسين - دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع "دراسة مقارنة" - اطروحة دكتوراه منشورة - الناشر: دار النهضة العربية / القاهرة -2009.
- 4- محمد ماهر أبو العينين - الانحراف التشريعي والرقابة على دستورية " دراسة تطبيقية في مصر" - الجزء الثاني -تطورات الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع - الانحراف التشريعي - دار أبو المجد للطباعة بالهرم - 2006.

ثانياً: المقالات والبحوث

- 1-الجيلاني خالد - الاختصاص السلبي للمشرع والرقابة الدستورية عليه "دراسة مقارنة" -بحث منشور بمجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية - العدد السادس - جون/ 2017 ،تاريخ الزيارة 2023 /7 /22 www.asip.cerist.ciz
- 2-سعيد بن علي -رضوان أحمد الحاف- مبدأ الأمن القانوني ومقومات الجودة التشريعية -بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية- العدد 79 -مارس/ 2022 - تاريخ الزيارة 2023/يوليو/26 <https://mjle.journals.ekb.eg>
- 3-سمير داوود سلمان - الانحراف بالفكرة القانونية السائدة وتطبيقها في دستور العراق لعام 2005 - مقالة منشورة بمجلة العلوم القانونية والسياسية- المجلد الخامس -العدد الثاني 2016.
- 4-سهام صديق - الإغفال التشريعي وسبل معالجته - مقالة في مجلة القانون والأعمال الدولية - مختبر البحث "قانون الأعمال" جامعة الحسن الأول- 12 / 11 / 2014 - تاريخ الزيارة 21 /07 /

www.Droitentreprise.com.

.2023

5- عبد الرحمن عزوي - الرقابة على السلوك السلبي للمشرع " الإغفال التشريعي نموذجاً " - مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية - كلية الحقوق والعلوم السياسية / جامعة أبوبكر قايد - تلمسان - تنراين خلدون الجزائر - 2010.

ثالثاً: تشريعات

1- الجريدة الرسمية لسنة 2018 - العدد الخامس - السنة السابعة.

2- الجريدة الرسمية لسنة 2019 - العدد الثالث - السنة الثامنة .

3- مدونة التشريعات لسنة 2002 - العدد الأول - السنة الثانية.

رابعاً: مواقع على شبكة الانترنت

1- منتدى نادى الطفل والأسرة - تاريخ الزيارة 2023/8/5 - 5:20م

<http://cfc2003.yoo7.com>

2- موقع وكالة الأنباء الليبية نشر بتاريخ 2021 /11/01 ، 19:52 - تاريخ الزيارة 2023 /8/5

["https://lan.gov.ly](https://lan.gov.ly)

م 7:40 -

3- صفحة مفوضية المجتمع المدني - ليبيا - علي الفيسبوك - تاريخ الزيارة 2023/8/7 -

م 3:30 -

<https://www.facebook.com/ccs.gov.ly>

4- موقع مجلس النواب الليبي - منشور بتاريخ 2022/9/1 - تاريخ الزيارة 2023/7/25

<https://parliament.ly>

5- بوابة الوسط - نشر بتاريخ 2023/4/6 - تاريخ الزيارة 2023/8/8

libya news <https://alwasat>ly>

6- صفحة المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الانسان - ليبيا على فيسبوك بتاريخ 2023/مارس/20

- تاريخ الزيارة 2023/8/7 - 4:21م -

<https://www.facebook.com/NCCHR.ORG> .

7-موقع أخبار ليبيا - تاريخ الزيارة 2023/8/6 - 11:33م

[brea...chttps://www/byakbbar.com](https://www.byakbbar.com)

8- موقع المجمع القانوني الليبي على شبكة الانترنت

9-<https://lawsociety.ly/legislation> - تاريخ الزيارة 11/اغسطس / 2023 < Egypt

<https://fanack.com>

مأزق حكم القانون في ليبيا

دراسة بينية مقارنة

د. عز الدين المحجوب

عضو هيئة تدريس بكلية القانون-جامعة قطر

1- المقدمة:

حكم القانون في جوهره نظام لحوكمة الدولة والمجتمع، ويقوم على شقين رئيسيين: الأول: شكلي، مفاده سيادة القانون، ووضوحه، وانتظامه، ووجود قضاء مستقل يقوم على تفسيره وتطبيقه، وأذرع حكومية تقوم على تنفيذه.

والثاني: موضوعي، يقوم على إسناد مرجعي يضبط عدالة القوانين، واحترامها لمبادئ العدالة، والمساواة، واحترام حقوق الانسان، وخضوع مراكز القوى بمختلف طبقاتها لمبادئ الشفافية، والمحاسبة، والجزاء بمختلف أشكاله، كل ذلك في إطار منظومة دستورية وتشريعية قوامها: الفصل بين السلطات، ووجود نظام مؤسسي صلب، ومجتمع مدني واع، يضمن احترام قواعد ضبط السلوك الفردي والحكومي.

تبدأ هذه الورقة بتقصي تاريخ حكم القانون، وضبط مصطلحاته في الفقه المقارن؛ لخلق مقاربة في السياق الليبي عن مدى انطباق المفاهيم التقليدية لحكم القانون على الواقع القانوني والمؤسسي الليبي بماضيه وحاضره، وفي سبيل ذلك، تتبع الورقة مأزق حكم القانون في ليبيا منذ نشأة الدولة الليبية الحديثة سنة 1951م وصولاً إلى عام 2011م.

وهنا تُميّز الورقة بشكل واضح بين مفهومي "حكم القانون" و "حكم التشريع" بتتبع التاريخ التشريعي

والمؤسساتي لليبيا، وخصوصا في الفترة بين عامي 1969-1986م، وما صاحب ذلك من ضمور دور المؤسسات الدستورية الحقيقية، وصدور حزمة من التشريعات التي جعلت من القانون أداة لخلق واقع تشريعي غير متوازن، ألقى بظلاله على ضمانات المحاكمة العادلة، وصولا إلى قوانين نزع الملكية، وإلغاء ملكية الأرض، والتضييق على ممارسة النشاط التجاري الفردي.

ومن ثم تنتقل الورقة إلى تحليل واقع حكم القانون في ليبيا في ظل ضعف المؤسسات التقليدية؛ لضمان حكم القانون، والانقسام السياسي الحاد، وتشتت المجتمع المدني، وهنا يمكن الاستئناس بفقهاء ما يعرف بالدولة الفاشلة "Failed State Literature"، والتساؤلات المعروضة هنا، هل الحالة الليبية حالة فريدة مقارنة بدول ما بعد النزاع "Post Conflict States"؟ وهل مشكل إرساء حكم القانون في ليبيا مشكل مؤسساتي- تشريعي؟ أم اجتماعي ثقافي؟ أم أنه يجد جذوره في التدخل الدولي والواقع الجغرافي- السياسي لليبيا؟.

وتُختم الورقة ببحث آفاق إرساء حكم القانون في ليبيا في المدى المنظور، وذلك بعمل مقارنة بين الحاجة لبناء القدرات، في مواجهة الحاجة لبناء المؤسسات وصياغة التشريعات، وخلق التسويات السياسية الهشة التي تجعل من الفراغ والفوضى حالة متجددة طويلة الأمد في السياق القانوني، والسياسي في ليبيا.

2- تاريخ حكم القانون:

لا يمكن البدء بالحديث حول التطور التاريخي لمفاهيم حكم القانون دون الوقوف لمناقشة الفكرة في فقه الشريعة الإسلامية، ليس فقط لأننا مسلمون، بل بسبب احتواء أصول الفقه وخصوصا المصادر النصية على أحكام ودلالات واضحة تؤسس لمفاهيم حكم القانون، وإن كان هذا المصطلح غير معروف في تراثنا الفقهي القديم، ولكن محتواه قطعاً موجود في الإطار المعياري، والأخلاقي، لأصول الفقه الإسلامي.

فإن كان الرأي السائد كما سنرى أدناه يربط حكم القانون بوجود قواعد سلوكية عادلة وعامة لا يشوبها الهوى في النشأة والتطبيق، ويخضع لها الجميع وفقاً لمبدأ المساواة، بحيث لا يكون أحدٌ فوق القانون مهما كان عرقه، وجنسه، وحسبه، ونسبه، فبهذا المعنى يعد حكم القانون جزءاً أصيلاً من الرؤية المعيارية للشريعة، والشواهد على ذلك عديدة، فالقيام بالعدل، والنهي عن الظلم، أمران عامان، يقول الله تعالى: "إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَى وَيَنْهَى عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ"¹.

¹ - سورة النحل، الآية: 90.

بل إن إقامة العدل بين الناس بالقسط وفقاً لمبدأ المساواة الإنسانية، هو المقصد الأساس من إرسال الرسل والكتب السماوية، فإله تعالى يقول: "لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكُتُبَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ"¹، ليس هذا فحسب، فالعدل ليس قيمة نظرية ولا قيمة نسبية، بل قيمة مطلقة، توجب علينا العدل حتى مع أعدائنا، يقول عز وجل: "يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاَنُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا ۗ اَعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ"²، بل ونعدل ولو كان ناتج الحكم فيه ضرر دينوي لنا، ولأقرب الناس على قلوبنا، يقول جل شأنه: "يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنْفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ"³.

وان كانت أبرز قيمة في حكم القانون بمعناه الحديث، هي انطباق قواعد عامة ومعلومة على الجميع، وفقاً لمبدأ المساواة، فقد أكدت سنة نبينا محمد صلى الله عليه وسلم هذه القيمة قبل 1400 عام، كما هو موثق في حادثة المخزومية، حيث جاء في صحيح البخاري من حديث عائشة - رضي الله عنها -: "أن قريشا أهمهم شأن المخزومية التي سرقت، فقالوا: من يكلم فيها رسول الله صلى الله عليه وسلم؟، فقالوا: ومن يجترئ عليه إلا أسامة بن زيد، حب رسول الله صلى الله عليه وسلم، فكلمه أسامة، فقال: أتشفع في حد من حدود الله؟ ثم قام فاختطب، فقال: إنما أهلك الذين من قبلكم أنهم كانوا إذا سرق فيهم الشريف تركوه، وإذا سرق فيهم الضعيف أقاموا عليه الحد، وإيم الله: لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها"⁴.

وهنا يظهر التجلي العظيم لقيمة العدل، أو ما يسمى اليوم بحكم القانون، فالقاعدة العامة المجردة والمعلنة تقول: "وَالسَّارِقُ وَالسَّارِقَةُ فَاقْطَعُوا أَيْدِيَهُمَا جَزَاءً بِمَا كَسَبَا نَكَالًا مِنَ اللَّهِ"، وعلى مستوى التطبيق، لا تمييز بين شريف بسبب ماله وقوته، أو ضعيف بسبب فقره ومكانته الاجتماعية، فالجميع سواسية أمام النص، حتى فاطمة بنت رسول الله.

وإذا نزلنا إلى ساحة الجدل الفلسفي حول تاريخ حكم القانون، نجد أن النقاش عن محددات حكم القانون ضاربة في القدم، فعلى سبيل المثال، نجد الفيلسوف اليوناني الشهير "أرسطو Aristotle" في كتاب السياسية "Politics"، قد ميّز بين حكم القانون وحكم الرجال، فتساءل: أيهما أقوم في تحقيق المنفعة: أن

1 - سورة الحديد، الآية: 25.

2 - سورة المائدة، الآية: 8.

3 - سورة النساء، الآية: 135.

4 - صحيح البخاري، كتاب أحاديث الأنبياء، باب حدثنا أبو اليمان، (حديث رقم: 3475) - <https://hadithprophet.com/hadith-3475.html>

يُحكم الناس بأفضل الرجال؟ أم بأفضل القوانين؟.

حاول أرسطو مقارنة السؤال المذكور بطريقة واقعية، فهو يرى أن تحقيق العدالة والاستقرار لا يتوقف فقط على نوعية القوانين التي نحلها، بل يعتمد على كفاءة وعدالة الأنظمة التي تصوغ القوانين وتطبقها، غير أنه يقرر إنه وبصرف النظر عن تقييم سلطة سن القوانين، فوجود الأخيرة يحقق فائدة، ومصصلحة واضحة، فالقوانين كوسيلة للحكم توضع بشكل استباقي للوقائع، وفي صيغة عامة، بما يحقق المعرفة بوجودها، وانطباقها على الوقائع محل التقييم أو النزاع، وذلك أقرب إلى مقتضيات العدالة.¹

جاءت مساهمة "جون لوك" في تحديد معنى حكم القانون أكثر تفصيلاً، فقد أشار في كتابه الشهير "مقالتان حول الحكومة Two Treatises of Government"، والمنشور سنة 1689م، إلى أهمية الحكم عبر: "قوانين عامة، ومصاغة مسبقاً، ومعلومة للجماهير"، حيث فضل هذا النمط في تنظيم السلوك على القرارات الفورية التعسفية "Extemporary Arbitrary Decrees"، فبحسب "جون لوك": إحدى مثالب الطور الطبيعي "the state of nature"، هو الخضوع للتقدير التحكيمي للأخريين، وقد كان "لوك" أول من أشار إلى حق الملكية كقيد جوهري موضوعي على وجود أو عدم وجود حكم القانون، فهو يرى "أن السلطة العليا لا يمكنها مصادرة حق الملكية لأي فرد بدون رضاه"، وأن القانون الذي يبيح هذه المصادرة بدون رضى ليس قانوناً صالحاً.²

ولعل من أشهر الإسهامات الفقهية في تحديد معنى حكم القانون، تلك التي جاء بها الفقيه الفرنسي الشهير "مونتسكيو Montesquieu"، فقد ناقش في كتابه الشهير "The Spirit of the Laws" روح القوانين مفهوم الفصل بين السلطات، وخصوصاً فصل السلطة القضائية عن سلطتي التشريع والتنفيذ، فمن مقتضيات حكم القانون: خضوع السلطات لتوجيهات النصوص القانونية، وأن يعمل جهاز القضاء كحارس على تطبيق القانون بدون تدخل من السلطات الأخرى، وقد كان لمداولات "مونتسكيو" أثر كبير على صياغة الدستور الأمريكي، وخاصة ما يعرف بالأوراق الفيدرالية "Federalist Papers" لصاحبها "جيمس

¹ - Aristotle, The Politics (c. 350 BC), Stephen Everson (trans.), Cambridge: Cambridge University Press, 1988, 1282-1287.

² - Locke, J., 1689, Two Treatises of Government, P. Laslett (ed.), Cambridge: Cambridge University Press, 1988, 135-138.

ماديسون James Madison".¹

وفي موضع آخر من كتاب روح القوانين، طور "مونتسكيو" ما يعرف بنظرية: "قيمة المشروعية the value of legalism"، حيث لاحظ أن الحكومات المستبدة تصدر قوانين بسيطة، وتنفذها بطريق دكتاتوري، بدون مراعاة، أو احترام للشرعية الإجرائية، وبما يؤدي إلى تقويض احترام الكرامة الإنسانية.²

إسهامات فلاسفة القانون المتأخرين جاءت أكثر تفصيلاً، ومن ثم فلا بد لنا هنا من الوقوف عند أشهر الإسهامات في فلسفة القانون في العصر الحديث التي جاءت من الفقيه الإنجليزي البارز "ألبرت فان ديسي Albert Venn Dicey" في كتابه: "مقدمة لدراسة الدستور Introduction to the Study of the Law of the Constitution"، الصادر سنة 1885م، حيث ربط بين حكم القانون ومبادئ المساواة أمام القانون، والحرية ومبدأ المشروعية.

وقد قرر بخصوص مبدأ المساواة، أن مفتاح حكم القانون: "ألا أحد فوق القانون، وكل فرد بصرف النظر عن مقامه، وحالته الاجتماعية، يجب أن يكون خاضعاً للولاية القضائية للمحاكم العادية، شأنه شأن أي فرد آخر".

وفيما يخص الحرية، فيرى "ديسي" أن من مقتضيات حكم القانون خلق افتراض قابل لإثبات العكس لصالح كل فرد في المجتمع أنه حر في فعل ما يشاء، طالما لا يوجد نص صريح يبيح للسلطة الحاكمة تقييد هذه الحرية وفقاً للقاعدة الأصولية: "الأصل في الأشياء الإباحة"، فالأفراد أحرار إلا بقيود واضحة يحددها القانون، والعكس ليس صحيحاً بالنسبة للسلطة وأجهزتها، فمن مقتضيات حكم القانون أن الدولة مقيدة بالقانون، وليست حرة تفعل ما تشاء، فالسلطة وموظفوها على مختلف درجاتهم، ليسوا أحراراً في التصرف باسم الدولة إلا عند وجود نص صريح يعطي سلطة التصرف في مواجهة الآخرين.

وأخيراً، يؤكد "ديسي" على دور مبدأ المشروعية كأصل من أصول حكم القانون، إذ لا يمكن معاقبة فرد، أو إيقاع أي جزاء جسدي، أو على الذمة المالية لأي إنسان إلا في حال وجود خرق لنص قانوني قائم، وبطريقة قانونية تحترم فيها إجراءات التقاضي أمام محاكم القانون.³

¹ - Hamilton, A., J. Madison, and J. Jay, 1787, The Federalist Papers, New York: Signet Classics, 2003.

² - Montesquieu, C., 1748, The Spirit of the Laws, A. Cohler, C. Miller, and H. Stone (eds.), Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

³ - Dicey, A.V., 1982 [1885], Introduction to the Study of the Law of the Constitution, London:

3- حكم القانون في الفقه المقارن:

هنالك جدل قديم في فقه وفلسفة القانون المقارن حول تحديد معنى ونطاق حكم القانون كقيمة تأسيسية للنظام التشريعي، والقضائي، والتنفيذي للدولة الحديثة، فهناك من يصر على تأطير مفاهيم "حكم القانون - سيادة القانون" في سياق مؤسساتي شكلي، يتعلق بكيفية صياغة القانون، وكيفية انطباقه على الأشخاص، دونما النظر إلى محتواه الموضوعي لجهة تحقيق العدالة، أو الفعالية الاقتصادية والاجتماعية، فطالما كان القانون عاما ومجردا، واضحا ومنشورا، ويسري بأثر فوري، فهذا بحد ذاته كافٍ للقول أن النظام القانوني محل التقييم يحترم حكم القانون.

ومن جهة أخرى، هنالك من يستعرض معنى ونطاق حكم القانون في إطار موضوعي فلسفي، فلا يرفض العناصر الشكلية لمفهوم حكم القانون، ولكن يشترط لصلاحيتها تمام صياغتها، وتطبيقها ضمن إسناد مرجعي موضوعي، يضمن عدالة القوانين واحترامها لحقوق تأسيسية، أبرزها: حزمة حقوق الإنسان التقليدية، كالحق في التعبير، والتجمع، والكرامة الإنسانية، وحق الملكية، فضلا عن احترام وحماية العدالة الاجتماعية.

أ- الإطار الشكلي أو المؤسساتي لحكم القانون:

يصر "جوزيف راز" - وهو أحد أبرز فلاسفة القانون الغربيين - على وضع حدود شكلية واضحة المعالم لمفهوم حكم القانون، تتأى به عن تعقيدات الفلسفة المعيارية، والجدل في معاني بعض المبادئ الفلسفية، وحدود انطباقها، فحكم القانون عنده يعتمد على ما هو كائن في إطار سلطة الدولة المنظمة، وليس ما يجب أن يكون في إطار مبادئ الديمقراطية، وحقوق الإنسان، والعدالة الاجتماعية، فعند وجود نظام حكم قائم على دستور، ومؤسسات حكومية تعمل وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، فإنه من المهم وجود مظاهر شكلية وإجرائية واضحة المعالم، تضبط سلوك الأفراد، والكيانات، بغض النظر عن محتوى هذه السياسات.¹

114-110 McMillan and Co.

¹ - Raz, J., 1977, "The Rule of Law and its Virtue", in his book, The Authority of Law, Oxford: Oxford University Press, 1979.

إن نقطة الانطلاق في البعد الشكلي لحكم القانون هو وجود قواعد شكلية وإجرائية تضبط عمل السلطة والأفراد، فالحاكم يجب أن يخضع لقواعد قانونية واضحة ومعلنة، تحدد سلطاته، وتخضعه للمساءلة والمحاسبة، فلا وجود لحكم القانون إذا كانت السلطة عشوائية "arbitrary"، أو فردية "ad hoc"، أو تحكيمية "discretionary"، قائمة على أيديولوجيا الحاكم، أو هواه وخياراته الشخصية، ومن هنا يأتي المصطلح الشائع: "القانون فوق الجميع" بما في ذلك الحاكم.

غير أن حكم القانون بهذا المعنى الشكلي، لا يشكل قيوداً على الحكام فحسب، بل ينطبق بدهشة على المحكومين أيضاً، فطالما صدر القانون عن سلطة مختصة، وأعلن وفقاً للإجراءات النظامية، وجب على المخاطبين بأحكامه الخضوع التام لتوجيهاته بالفعل، أو الامتناع ولو لم يحقق القانون تطلعات هؤلاء الأفراد، أو ألحق ضرراً بمصالحهم، فبالنسبة للمخاطبين بأحكام القانون، يهمهم فقط العدالة الشكلية "Formal equality"، أي أن القانون واحد للجميع، والجميع متساوون أمام أحكامه.

وعليه، فإن القانون وحده ينشئ الحقوق ويحميها، والأفراد والكيانات مطالبون باحترام التحديد القانوني للحقوق والواجبات، والقناة الوحيدة للاعتراض هي القضاء.

وبشكل عام، هناك إصرار على عناصر شكلية، قوامها: الحكم بقواعد عامة، وليست قرارات ومراسيم خاصة، والحكم وفقاً لقواعد معلنة مسبقاً، وعدم سريان القوانين بأثر رجعي، وأن يكون القانون واضحاً في تحديد الحقوق والالتزامات، لا يشوبه الغموض المقصود، بحيث يُترك المخاطبون بأحكامه تحت رحمة سلطات تطبيق القانون وإنفاذه، فهذه التصورات قادت حراكاً فقهياً واسعاً لوضع عناصر محددة لما يجب أن يكون عليه حكم القانون.

ووفقاً للبعد الشكلي أو المؤسساتي: يمكن تقسيم نتائج هذا الحراك إلى قسمين، هما: مبادئ عامة حاكمة، وقواعد إجرائية محددة، وهذا بيانها:

أولاً: المبادئ الشكلية العامة:

عكف عدد من فلاسفة القانون أمثال: "جون فينيس¹ J.Fennis"، و"جوزيف راز² Joseph Raz"،

¹ - Finnis, J., 1980, Natural Law and Natural Rights, Oxford: Clarendon Press.

² - Raz, J., 1977, "The Rule of Law and its Virtue", in his book, The Authority of Law, Oxford: Oxford University Press, 1979.

و"جون راول" ¹ J.Rawls على وضع قائمة بمبادئ شكلية عامة تضبط حكم القانون، ربما لا يتسع المقام لاستقصاء كل هذه المبادئ؛ لذلك لعله من المفيد الاقتصار على ما أورده "لون فولر Lon Fuller" الذي يرى أن حكم القانون لا يتأتى إلا بوجود ثمانية مبادئ رئيسية²، يحدد على أساسها كون نظام ما موافق أو غير موافق لحكم القانون، وهذه المبادئ هي:

1- **العمومية Generality**: وهي تجلّ لخاصية العمومية والتجريد التي ندرسها لطلاب مدخل القانون في السنة الأولى، فالقانون يجب أن يكون عاما في انطباقه، ومجردا من اعتبارات الزمان، والمكان، والأشخاص بذواتهم في صياغته.

2- **النشر Publicity**: فالقانون يجب أن يكون معلنا، ومنشورا، ومتوفرا لعامة الناس حتى يتسنى لهم العلم به، والعمل على مؤامة سلوكهم وخططهم المستقبلية مع ما يقتضيه من فعل أو امتناع.

3- **الأثر التنفيذي المستقبلي Prospectivity**: فيجب الحرص على سريان القانون على المستقبل، وتجنب الأثر الرجعي إلا في حالات استثنائية تسترعيها المصلحة الوطنية القصوى، أو اعتبارات تحقيق العدالة، وبتفويض دستوري يشترط أغلبية موصوفة لسريان القانون بأثر رجعي.

4- **الوضوح Intelligibility**: فصياغة القاعدة القانونية يجب أن تكون بلغة واضحة، ومحددة، تسهل للمخاطبين بها معرفة حدود حقوقهم والتزاماتهم بشكل دقيق، فالنص يجب ألا يكون مشوبا بالغموض، والضبابية، والتعقيد، والتزديد.

ولعل من المفارقات المثيرة للاهتمام، انتقاد الفيلسوف الإنجليزي البارز "جيريمي بنتهام" القوانين العرفية بشكل عام، والقانون الأنجلوسكسوني بشكل خاص بسبب فشله في الانسجام مع متطلبات الوضوح. فهو يرى أن هنالك مشكلا عميقا في مصدر القواعد الأنجلوسكسونية، حيث اللجوء إلى السوابق القضائية يجعل وضوح القانون بل ووجوده والعلم به مسألة شبه مستحيلة للمخاطبين بأحكامه، مما يفتح الباب لصناعة القوانين عبر قضاة غير منتخبين في نهاية المطاف.³

5- **الاتساق Consistency**: بمعنى أن يكون هناك تناغم في انطباق القواعد القانونية على

¹ - Rawls, J. 1999, A Theory of Justice, Cambridge: Harvard University Press.

² - Fuller, L., 1958, "Positivism and Fidelity to Law: A Reply to Hart", Harvard Law Review, 71(4): 630-72.

³ - Bentham, J., 1970 [1782], Of Laws in General, H.L.A. Hart (ed.), London: Athlone Press.

المخاطبين بأحكامها، وهو ما يعبر عنه في الفقه المقارن بـ "like cases should be treated alike"، أي يجب تطبيق القانون بشكل متناسق على الوقائع المشابهة، فهذا المبدأ يضمن أن القواعد العامة المجردة والمعلنة تنطبق على الجميع بشكل متساو، ودون تمييز بسبب الجنس، والعرق، والعمر، والحالة الاجتماعية.

6- الواقعية **Practicability**: فيجب أن يكون القانون قابلاً للتطبيق، فالقاعدة القانونية التي

تحتوي متطلبات غير واقعية، أو يشق على الناس تحقيقها تتنافى مع التصورات الشكلية لحكم القانون، مثال ذلك: أن يمنع القانون حق الملكية، أو التجارة بمختلف أشكالها، أو يشترط الخضوع لفحوصات يومية للعاملين في قطاع معين.

7- الاستقرار **Stability**: فيجب أن تتسم القوانين بقدر من الاستقرار التشريعي، بما يوفر

درجة كافية من الأمان للمراكز القانونية في النظام الاقتصادي والاجتماعي بالدولة، فالقانون يجب أن يأخذ في عين الاعتبار حاجة الأشخاص القانونيين لمعرفة حقوقهم والتزاماتهم؛ لكي يتمكنوا من التخطيط لمستقبلهم بقدر من اليقين دون خوف من تقلبات مفاجئة، ومضطربة في النظام القانوني، رغم أهمية هذه الخاصية لكافة مناحي الحياة، إلا إنها تحظى بأهمية خاصة في السياق الاقتصادي، فالأنظمة القانونية غير المستقرة تمثل بيئة قاسية لنمو المشاريع الاقتصادية، وبيئة طاردة للاستثمارات الخارجية بما يؤدي إلى ضرر عميق للاقتصاد الوطني، ويحد من فرص تطوره.

8- التوافق التشريعي **Congruence**: من المبادئ الشكلية العامة لحكم القانون "التوافق"،

بمعنى أن يكون هناك انسجام بين القواعد القانونية، وهذا لا يعني اشتراط عدم وجود تنازع في القوانين، بل ألا يكون هذا التنازع مظهراً أصيلاً من مظاهر النظام القانوني، ومن مقتضيات هذا المبدأ أن تكون سلطة صياغة التشريع العادي أو اللائحي واضحة وغير متعددة، وأن تأخذ القوانين السابقة في عين الاعتبار عند صياغة تشريعات جديدة؛ لتفادي التكرار والتعارض.

ثانياً: المبادئ الإجرائية لحكم القانون:

لا غنى للمبادئ الشكلية العامة عن حزمة من المبادئ الإجرائية الخاصة للتأسيس الصلب للبعد الشكلي لحكم القانون، فإن كانت المبادئ الشكلية العامة تضمن صياغة القانون، وإعلانه، وتطبيقه بطريقة تحقق العمومية، والاستقرار، والوضوح، والتناسق، فالمبادئ الإجرائية تشكل في جوهرها حماية تكميلية في مواجهة سلطات تطبيق وإنفاذ القانون، فتحدد لهم آليات وإجراءات إنفاذ القانون، ومن أبرز المبادئ الإجرائية

التي تبناها الفقه المقارن¹:

- 1- الحق في محاكمة عادلة، من خلال هيئة قضائية نزيهة ومستقلة، يعهد إليها تطبيق القانون باتباع إجراءات واضحة المعالم، قوامها الاعتماد على الدليل، وفتح المجال للدفع، والدفع المضادة.
- 2- حق التمثيل القانوني عبر محام تعينه الدولة لو اقتضى الأمر، كما هو الحال في المواد الجنائية.
- 3- حق الحضور بشكل شخصي؛ لمناقشة الأدلة، والشهود، وتقديم الدفع القانونية.
- 4- الحق في الحصول على حكم مسبب يوضح بشكل جلي القواعد القانونية المنطبقة، والأدلة التي استندت إليها جهة إصدار الحكم.
- 5- حق الطعن في القرارات الإدارية، وأحكام المحاكم في حالة الشك بوجود قراءة معيبة للأدلة، أو خطأ في تطبيق القانون.

ورغم أن معظم الدول الغربية ذات النهج الفلسفي الليبرالي تتغنى باحترام المبادئ المذكورة، وتجعلها مرادفة لرؤيتها الكونية للعدالة، والحقوق، واحترام سيادة القانون، بل ونبراسا تنتقد به الأمم الأخرى، إلا إن هناك شواهد عديدة على تجاهل هذه المبادئ، وبشكل فج وصارخ في معظم الأحيان، ولعل أبرز مثال على ذلك: معتقل خليج غوانتانامو الذي أقامته السلطات الأمريكية لتعذيب المتهمين بقضايا "إرهاب".

فمنذ سنة 2003م، احتجزت السلطات الأمريكية عددا كبيرا من الأفراد بتهم مختلفة، تحت ذريعة المساس بأمنها القومي، دون حق في المحاكمة، والتمثيل القانوني، بل ودون تقديم اتهامات رسمية، وفتح الباب لمناقشة الأدلة وتقييمها، بل وقامت بتقييد حرية المحتجزين لسنوات تحت وطأة التعذيب، وفي غياب كامل لأبسط مقومات حكم القانون الإجرائية المذكورة أعلاه.

ب- الإطار الموضوعي أو الفلسفي لحكم القانون:

في حين يرى جانب آخر من الفقه المقارن بعدم كفاية تحديد معنى ونطاق حكم القانون في حزمة المبادئ الشكلية والإجرائية المشار إليها أعلاه، ويرى بضرورة إيجاد إسناد مرجعي، ومعيارى، يضبط انسجام

¹ - Tashima, W., 2008, "The War on Terror and the Rule of Law", Asian American Law Journal, 15:

القانون بمعناه الشكلي، مع قيم اجتماعية، وفلسفية، وأخلاقية، قوامها تحقيق العدالة الاجتماعية، واحترام حريات وحقوق الإنسان، وعلى رأسها: الحقوق السياسية التقليدية بشكل عام، وحق الملكية على وجه الخصوص.

فالافتقار بمبادئ شكلية تضبط عملية إصدار القوانين وتطبيقها، لا يمنع من تحول القانون لأداة سلطوية تحكمية للقمع، ومصادرة الحريات والحقوق، وحتى القواعد العامة، والمجردة، والمنشورة، والواضحة، والمتناسقة، يمكن أن تُشْرَعن العبودية، وتبيح مصادرة حق الملكية، والتضييق على ممارسة الأنشطة التجارية الفردية.

فالقانون في الولايات المتحدة كان يسمح بالتجارة في البشر، وحتى بعد إسقاط نظام الرق في عام 1864م، كان القانون يفصل - أو على الأقل يبيح الفصل - بين المواطن الأمريكي الأبيض والآخر الأسود في المؤسسات التعليمية، ووسائل المواصلات العامة، بل وفي دورات المياه، لذلك لا بد من وجود قيم أعمق ترشد القانون نحو احترام حقوق الإنسان، وحرية، وكرامته، وتسعى لتحقيق العدالة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، لا احترام الشكلية الإجرائية فحسب.

وهنا يجدر بنا التوقف لإيضاح نقطة جوهرية حول المقصود بمصطلح الإطار الموضوعي - الفلسفي لحكم القانون، فليس المقصود أن نعتمد كتابا من فلسفة القانون، ونجعل منه مصدرا ومنبعاً لقيم عليا للمجتمع، تصاغ من خلاله القوانين، ويحدد منه معنى الحسن والقبیح وفقاً لمنهجية كانت شائعة عندنا في ليبيا كما هو الحال مع فكر الكتاب الأخضر.

بل المقصود أن يراعى في تصميم القواعد القانونية اعتبارات تأسيسية وجوبية، قوامها الاعتراف للإنسان بالحق الطبيعي في التعبير، والكرامة الإنسانية، والمشاركة السياسية، والمساواة، وتكافؤ الفرص، والتعليم، والملكية، وغيرها من الحقوق التأسيسية، بمعنى أن يكون لصياغة القانون وتطبيقه ضوابط سامية لا يخرج عنها المشرع، ولا سلطات إنفاذ القانون وتطبيقه، وهذه المهمة توكل للدساتير، ومنظومات حقوق الإنسان التي تسمو على القوانين العادية.

ولعل من المفيد هنا الإشارة إلى اعتراض الفيلسوف "توم بنيقهام" على أنصار الإطار الشكلي لحكم القانون، إذ يرى: "إننا في حاجة إلى مفهوم موضوعي لحكم القانون، يشمل حماية حقوق الإنسان ضمن نطاقه، فالدولة التي تقمع وتلاحق شعبها بشراسة لا يمكن وصفها من وجهة نظري كدولة راعية لحكم

القانون، حتى لو كانت عمليات "القبض، ونقل الأقليات المضطهدة إلى معسكرات الاعتقال" قد تمت وفقاً لقوانين مفصلة، راعت جميع المبادئ الشكلية لحكم القانون".¹

ويرى أبرز المدافعين عن المضامين الشكلية لمعنى ونطاق حكم القانون أنه لا بد من قيمة – أو قيم – عليا، تكون هدفاً، ومقصداً، وغاية للقاعدة القانون، ومثال ذلك: "جوزف راز"²، و "لون فولر"³، وهما من أبرز القائلين بضرورة ربط مضامين حكم القانون بعناصر شكلية، فنجد أن كليهما يشير إلى قيمة موضوعية كبرى، وهي: الكرامة الإنسانية "Human Dignity"، فلا بد أن تصمم القوانين وتتخذ بمراعاة واضحة لكون الإنسان كائن له خصوصيته في العيش، والتفكير، وقادر على التخطيط لحياته ومستقبله، وليس في حاجة لنظام سياسي يحدد له كيف يحيا، ويخطط لمستقبله.

ومن المثير للاهتمام، أن تياراً واسعاً في الفقه المقارن يرى بوجود خصوصية كبيرة لحق الملكية كمبدأ موضوعي لتقييم مدى احترام نظام قانوني معين لمتطلبات حكم القانون، فوفقاً لـ "رونالد كاس" الحائز على جائزة نوبل للاقتصاد: "أول نقاط الارتكاز لتقييم مدى احترام نظام قانوني معين لمبادئ حكم القانون هو اهتمام ذلك النظام بتعريف واضح لحق الملكية الخاصة، وتوفير حماية مناسبة لها، فلا مضمونا حقيقياً وفعالاً لوجود "حكم قانون" إلا إذا ضمنت القواعد القانونية حق الأشخاص القانونيين في التملك، وفقاً لنصوص واضحة غير خاضعة لهوى حاكم ينتزعها متى وكيف شاء".⁴

ولا شك أن الدعوة إلى فهم معنى ونطاق حكم القانون في إطار البعد الموضوعي الفلسفي لها قدر كبير من الوجهة، فالقانون ليس غاية في حد ذاته، وفي غياب حزمة معايير موضوعية تضمن احترام التشريعات لحقوق الإنسان، وحياته، وكرامته، يتحول القانون إلى أداة للقمع، والتحكم في جموع الشعب، غير أن بهذا الطرح هوة كبيرة قد تؤثر في استقرار معنى حكم القانون كقيمة اجتماعية منضبطة، فكما تقدم، كانت غاية الاستئناس بمبادئ شكلية وإجرائية محددة خلق إطار مفاهيمي جامع ومانع لمفهوم حكم القانون.

¹ - Reference: Bingham, T. (2010). "The Rule of Law". London: Penguin Books, 67

² - Raz, J., 1977, "The Rule of Law and its Virtue", in his book, The Authority of Law, Oxford: Oxford University Press, 1979.

³ - Fuller, L1964, The Morality of Law, New Haven: Yale University Press.

⁴ - Ronald Cass, "Property Rights Systems and the Rule of Law", The Elgar Companion to the Economics of Property Right, E. Colombatto, (ed.), Oxford: Edward Elgar Publications, pp. 131–

فإقحام مبادئ موضوعية قد يفتح الباب لحالة من عدم اليقين حول محددات حكم القانون، فما الذي يمنع أن يتحول تحديد حكم القانون إلى صراع أيديولوجي حول ماهية حقوق الإنسان التي يجب أن يحترمها القانون؟ فبدل أن يكون مفهوم حكم القانون من هذا المنطلق بابا لتحقيق الاستقرار المجتمعي، نراه ينقلب ليولد خلافا حول محتوى المصطلح في حد ذاته.

ج- حكم القانون وحكم التشريع:

أدت الاعتراضات الواردة على الاقتصار في تعريف حكم القانون في ظل مبادئ شكلية إلى وجوب الفصل بين مفهومي "حكم القانون" من جهة و"حكم التشريع" من جهة أخرى¹، فوجود مبادئ شكلية عامة وإجرائية لا يعني أننا أمام حكم قانون، بل فقط أمام "حكم التشريع"، أو ما يسمى بـ "Positive Law"، فحكم القانون لا يجب أن يقتصر على معنى "الامتثال" للنصوص التشريعية التي تأمر بفعل أو امتناع، بل لا بد أن يعني سمو مبادئ عليا، شكلية وموضوعية يقرها دستور متوازن.

لذلك ترفض شريحة واسعة من الفقه المقارن الاقتصار على ربط حكم وسيادة القانون باحترام التشريعات، فالتشريع وبصرف النظر عن كيفية صياغته - عن طريق برلمان أم حاكم مستبد -، وبصرف النظر عن طريقة تطبيقه وتنفيذه - بشكل منظم أم فوضوي -، إن كان يقمع حريات الناس، ويميز بينهم، ويمنعهم حق الملكية، ويكسر مصادرة أموالهم، فلا يمكن وصفه بحكم قانون، وهذا ما عبر عنه طرح رئيس المحكمة العليا في جنوب أفريقيا "آرثر تشاسكالسون Arthur Chaskalson" بقوله: "حكومة الفصل العنصري في جنوب أفريقيا بموظفيها، ومأموري الضبط القضائي، كانوا خاضعين ومسؤولين تحت تشريعات مكتوبة، هذه التشريعات كانت واضحة، ومعلنة، ومستقرة، ومحترمة عند سلطات إنفاذ القانون والقضاة، والذي كان ينقص هذه التشريعات هو البعد الموضوعي لحكم القانون، طريقة صياغة قوانين نظام الفصل العنصري كانت غير عادلة - الأقلية البيضاء تمتعت بحق التصويت والحكم -، والتشريعات في حد ذاتها لم تكن عادلة، فقد أسست للتمييز، وأوكلت سلطات تحكيمية واسعة في يد السلطة التنفيذية، وأخفقت في حماية حقوق الإنسان الأساسية، بدون البعد الموضوعي لا مساءلة عن الضرر التي قد تحققه التشريعات. فحكم القانون بالمعنى الشكلي قد يتحول إلى إناء فارغ، تسكب فيه أية تشريعات مهما كان بها من ظلم

¹ - F.A. Hayek 1973, Rules and Order, Volume 1 of Law, Legislation and Liberty, Chicago: University of Chicago Press.

واضطهاد¹.

فحكم القانون يجب أن يكون أعمق وأشمل من حكم التشريع، ليرفع القانون كقيمة فوق الأعياب السياسة فيصبح القانون سلطة عليا لا يعلوها نفوذ الأشخاص والكيانات، ومما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام أن فكرة حكم التشريع كمقياس لكفاءة النظام القانوني تعود إلى الفيلسوف الإنجليزي البارز "توماس هوبر Thomas Hobbes" الذي يرى أنه في حالة الخلاف يجب الركون إلى صاحب السلطان "the sovereign" لتحقيق السلام في المجتمع،² فهذا وحده قادر على "صياغة قوانين عامة للجميع، وعلنها لهم، حتى يعرف الجميع ما لهم وما عليهم".

ومن المثير للاهتمام أن "هوبر" لم يكن يرى أن صاحب السلطان مطالب بالامتثال للقوانين، فكيف يقيّد صانع القوانين بالقوانين التي تصدر عنه، فعند هوبر: "القانون فوق الجميع، لكن الحاكم فوق القانون".³

4- حكم القانون في ليبيا: الماضي، والحاضر، والمستقبل:

في هذا الجزء من الورقة نحاول البحث عن العناصر المكونة لمفاهيم حكم القانون وفقا لما سبق بيانه في البنين التشريعي، والمؤسسي، للدولة الليبية الحديثة، بداية من العهد الملكي، ووصولاً إلى يومنا هذا، وذلك لغرض محاولة الإجابة عن سؤال رئيسي من أسئلة البحث حول مستقبل حكم القانون في ليبيا، وهو: هل يمكن وضع اللبنة الفلسفية، والمؤسسية لسمو قواعد قانونية عادلة وفعالة، تضبط الدولة، ومسؤوليها، وتحقق الأمن والاستقرار المنشودين؟

أ. حكم القانون في العهد الملكي:

تأسست المملكة الليبية تحت حكم ادريس السنوسي بتسوية دولية داخلية، قامت على اقتسام السلطة والنفوذ بين الولايات الثلاث: "طرابلس، وبرقة، وفزان"، حيث استقلت ليبيا تحت مسمى "المملكة الليبية المتحدة" في 24 ديسمبر 1951م، ورثت السلطة الجديدة بلدا مترامي الأطراف، قليل الموارد، فقير الحال، يواجه مشاكل عميقة في: الصحة، والتعليم، ومستوى المعيشة بشكل عام.

¹ - World Justice Project 2011: 9)

² - Hobbes, T 1991 [1651], Leviathan, R. Tuck (ed.), Cambridge: Cambridge University Press.

³ - Hobbes, T., 1983 [1647], De Cive: the English version, H. Warrender (ed.), Oxford: Oxford

فقبل اكتشاف النفط، وبدء تصديره بكميات تجارية عام 1961م، كان الدخل القومي يعتمد على إيجار القواعد العسكرية، والمساعدات الاقتصادية من القريب والبعيد، فبحسب صحيفة "النيويورك تايمز الأمريكية"، في مقال منشور بها سنة 1959م كانت ليبيا من أكثر الدول استقبالا للمساعدات الأمريكية، حيث وصل مجموع المساعدات إلى 100 مليون دولار أمريكي.¹

وليس غرض هذه الورقة التحدث عن فترة الحكم الملكي بشيء من "الرومانسية البحثية"، باعتبارها فترة ازدهار، وتوافق، وحكم عادل، وحكم قانون، فلا شك أن بها من عيوب الفساد، والمحسوبية، والكيد السياسي التي أدت إلى نفي أبرز قادتها "بشير السعدوي" وبالمخالفة للقانون²، ما يجعل المدح المطلق ضربا من الطرح المبتذل، فضلا عن ذلك، ليس من مميزات هذه الفترة وجود تأصيل تاريخي منظم وشامل ومعروف.

ولكن مع ذلك تخللت هذه الفترة جهود كبيرة؛ لإرساء حكم القانون، وقيام دولة منظمة تحكمها نصوص تشريعية منضبطة، وقضاء مستقل، وبسبب قلة المصادر القانونية التي تناولت التأصيل لهذه الفترة، نقف عند تحليل مكونين أساسيين من مكونات حكم القانون، هما: الدستور، والقضاء.

فقد صدر دستور المملكة الليبية بتاريخ 7 أكتوبر 1951م وذلك بعد مداوات مثيرة بين أعضاء الجمعية التأسيسية عن: "طرابلس، وبرقة، وفزان" بقيادة وجوه بارزة، مثل: "أبو الإسعاد العالم، وعبد العزيز الزقلعي، وعمر فائق شنيب، وغيرهم"، أسس الدستور الليبي الوليد لبنات ملكية دستورية، متقدمة على أدوات الحكم في عديد دول العالم الثالث في خمسينيات القرن الماضي.

فالمواد (11) وما بعدها من الدستور المذكور حددت حزمة من حقوق الانسان التأسيسية التي تشكل عماد البعدين الشكلي والموضوعي لمفهوم حكم القانون كما سبق بيانه، فيقرر الدستور مبدأ المساواة أمام القانون (م 11)، ومبدأ الحرية الشخصية للمواطنين (م 12)، ويقرر حق كل شخص في الالتجاء للمحاكم (م 14)، ويقرر مبدأ الضمانات الإجرائية في براءة الذمة، وضمانات الدفاع والمحاكمة العلنية (م 15)، وصولا إلى حظر التوقيف، والحبس، والتفتيش خارج القانون، والحظر المطلق لتعذيب الأشخاص (م 16).

كما يقرر الدستور حرمة الملكية الخاصة، ويحظر الاعتداء عليها ونزعها إلا وفقا للقانون، وبتعويض

¹ - The New York Times, 13 December 1959.

² - انظر نص المادة (18) من دستور المملكة: "لا يجوز بأي حال إبعاد ليبي من الديار الليبية، ولا يجوز أن تحظر عليه الإقامة في جهة ما، أو أن يلزم بالإقامة في مكان معين، أو منعه من التنقل في ليبيا إلا في الأحوال التي يبينها القانون."

عادل (م 31)، ويعزز هذه المادة بالحظر المطلق لمصادرة الأموال (م 32).

وفي باب الفصل بين السلطات، يقرر الدستور اختصاص المحكمة العليا والمحاكم الأدنى بالسلطة القضائية وفقا للدستور والقانون، وليس توجيهات الملك (م 43).

ورغم التطور الظاهر للدستور الملكي قياسا بعصره، إلا إنه لم يكن خال من العيوب، فرغم نصه، في الدستور برفع الملك فوق حدود المسؤولية وفقا لنص المادة (59)، والتي تقضي بأن: "الملك مصون، وغير مسؤول"، فضلا عن منح الملك صلاحية الاشتراك مع مجلس الأمة في وظيفة التشريع، وإصدار القوانين (م 41)، والتدخل في تعيين أعضاء ورئيس مجلس الشيوخ (م 97).

وعلى مستوى القضاء، فليس هنالك الكثير من المصادر البحثية التي تشرح بشكل واف حال القضاء، ودوره إبان الحكم الملكي، ولكن عادة ما يشار إلى إحدى الوقائع القضائية البارزة في تاريخ القضاء الليبي في العهد الملكي، وهي حكم المحكمة العليا الليبية بإلغاء مرسوم ملكي بحل المجلس التشريعي الطرابلسي، وتتلخص وقائع هذه القضية: بقيام الملك "إدريس السنوسي" بإصدار مرسوم ملكي بتاريخ 19 يناير 1954م، قاضيا فيه بحل المجلس التشريعي لولاية طرابلس، ليقوم إثر ذلك المحامي "علي الديب" - رئيس المجلس المنحل - بالطعن في المرسوم الملكي المذكور أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا بدعوى الإلغاء، تصدت المحكمة العليا للنظر في الطعن برئاسة المستشار "عَلِيّ عَلِيّ منصور"، وبالنظر في الوقائع رأت المحكمة أن المرسوم الملكي صدر بالمخالفة لنص المادة (85) من الدستور الليبي التي لا تعطي للملك سلطة الإلغاء منفردا، بل تشترط لصحة المرسوم الملكي محل النزاع توقيع رئيس الوزراء إلى جوار توقيع الملك، فضلا عن تسبب قرار الحل.

مما سبق، نستخلص أنه ورغم قلة موارد الدولة في بداية العهد الملكي، والتحديات المترابطة لقلة الموارد، وضعف التعليم والصحة، إلا غن العهد الملكي قد تميّز بمراعاة واضحة لمقتضيات حكم القانون في صيغتها المبسطة، فالضمانات الدستورية للحريات والحقوق كانت واضحة، واللبنات الأولى لنظام قضائي قوي كانت بارزة، وعلى الرغم من ضعف الدستور لجهة الفصل بين السلطات وسلطان الملك، إلا إن القمع، والمحاكمات خارج القانون، وسلب الملكية الخاصة لم تكن سمة بارزة للنظام الملكي كما سنرى عند تحليل حال النظام الذي تلاه.

ب. حكم القانون في عهد النظامين الجمهوري و"الجماهيري":

نجح نظام القذافي في فرض الأمن، لكنه لم ينجح في إرساء حكم القانون، لا في عهد الجمهورية في الفترة بين عامي 1969 – 1977م، ولا في العهد "الجماهيري" من عام 1977م إلى عام 2011م.

فعقب الانقلاب العسكري الذي قاده الضابط "معمر القذافي" استُبدل الدستور الليبي الذي وضعته الهيئة التأسيسية بإعلان دستوري صدر عن مجلس قيادة الثورة عشية الانقلاب في سبتمبر 1969م، جاء الإعلان الجديد بنية واضحة لتحديد مؤسسات العهد الملكي، فاستبدل حزمة الحقوق والحريات التي نص عليها دستور المملكة، بمبادئ الثورة والأفكار الاشتراكية (م 6 وم 13)، كما قضى الإعلان المذكور على لبنات الفصل بين السلطات التي أسس لها دستور المملكة، فركّز سلطتي التشريع والتنفيذ في يد مجلس قيادة الثورة.

تركزت السنوات التي تلت قيام الانقلاب على تحويل ليبيا شيئاً فشيئاً نحو الحكم الفردي الدكتاتوري، فبدأ العقيد القذافي في تحييد شركائه في الانقلاب بالاعتقالات، والسجن، وتمكن شيئاً فشيئاً من خلق بيئة ثورية فوق القانون.

ويبدو أن القذافي كان يبحث عن صيغة يكون فيها حاكماً بدون مسؤولية، لا يخضع لمتطلبات حكم القانون في وجود قواعد عامة واضحة تضبط اختصاصاته تجاه الدولة، ومؤسساتها، والشعب، وثروته، وقواعد تجعله محاسباً أن أخفق، ومعرضاً للنقد والجزاء، فأخرج "الكتاب الأخضر" بفكرة نظرية، قوامها تفويض السلطة للشعب، وواقع عملي قوامه بقاء القذافي الحاكم الفعلي، الذي خرج على إثره إعلان "سلطة الشعب" في 2 مارس 1977م، الذي خلق فراغاً مؤسساتياً كبيراً. فمن يشرّع؟ ومن ينفذ؟ وكيف ينفذ؟ وأين مبدأ الفصل بين السلطات؟

فعلى عكس دول العالم التي لديها برلمانات تصدر عنها القوانين وفقاً لضوابط دستورية معينة، كانت القوانين تصدر وفقاً لرؤية القذافي المطلقة، بل كانت خطاباته وتوجيهاته مصدراً مادياً تصاغ على أساسه القاعدة القانونية، بصرف النظر عن احتواء التوجيهات المذكورة على متطلبات العدالة الإنسانية، أو الفعالية الاقتصادية.

أسس القذافي لفترة حكمه بخروقات واضحة لأبسط مقومات حكم القانون، فقد بدأ مبكراً في عام

1976م بحملات الإعدام خارج القانون فيما يعرف بالسابع من أبريل "7 أبريل"، فقد قامت لجانه الثورية بإعدام عدد من المعارضين الليبيين من طلبة، وأساتذة جامعات، بدون محاكمات عادلة، وبدون احترام حقهم في الدفاع وفقاً للقانون، بل استخدمت هذه الإعدامات لبث الرعب في صفوف الشعب من خلال نقلها على التلفزيون في شهر رمضان المبارك، ازدياداً لحكم القانون، والقتل خارج القانون، كانت سمتان واضحتان لحكم القذافي، استمرتاً طوال فترة حكمه، ولعل من أكثر محطاتها بشاعة إعدام (1269) سجين في حادثة سجن أبو سليم سنة 1996م.

استهدف نظام القذافي المكونات الشكلية والموضوعية لحكم القانون بشكل شامل وممنهج، فقوّض دور القضاء، والإعلام، وقضى على حق الملكية، والنشاط التجاري الخاص، مما جعل ليبيا الغنية بمواردها بلداً يفتقر لأبسط مقومات البنية التحتية المؤسساتية، والاقتصادية، والمادية.

قد لا يتسع المقام لتتبع جميع أوجه تقويض حكم القانون في ليبيا في فترة حكم القذافي، ولكن حسبنا الإشارة إلى بعض المظاهر البارزة لذلك، خصوصاً فيما يخص القضاء، وحق الملكية.

ولربما أكثر ما يثير حفيظة الأنظمة الشمولية، هو وجود مؤسسة قضائية قوية، تكون حارساً أميناً لإرساء حكم القانون، وتطبيق القواعد القانونية على الحاكم والمحكوم، وتراقب عمل السلطات ضماناً لاحترامها للحقوق والحريات، ومتطلبات الحكم الرشيد.

فضلاً عن القبض، والإخفاء، والقتل خارج القانون كما سبقت الإشارة إليه، سعى النظام إلى إنشاء جهاز قضائي مواز؛ لغرض تطبيق الأفكار الثورية دون التقيد بمتطلبات القضاء العادي في تتبع إجراءات المحاكمة العادلة، وتوفير ضمانات التقاضي للمتخاصمين، فأنشأ محكمة الشعب بموجب القانون رقم (5) لسنة 1988م، والتي من ضمن مهامها وفقاً للمادة الأولى منه: "توكيد سلطة الشعب في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى"، والتي يشترط فيمن "يصعد" لتقلد وظيفة القضاء فيها وفقاً للمادة الثالثة "ان يكون... ملتزماً ثورياً".

لا شك أن غرض تأسيس هذه المحكمة الموازية واضح، ولم يكن قطعاً إرساء دعائم حكم القانون في صيغتها الشكلية، والموضوعية السابق الإشارة إليهما، بل على العكس، أدى إنشاء هذه المحكمة إلى خلط الأوراق في قواعد الاختصاص بينها وبين القضاء العادي، وصنع منها سلطة "فوق قضائية"، لا تخضع أحكامها لرقابة المحكمة العليا، فوجود مؤسسة قضائية موازية يخرق أبرز مبادئ حكم القانون الذي يتطلب

اتساق القواعد القانونية، وخصوصا تلك المتعلقة باختصاص مؤسسات القضاء.

وفيما يتعلق بحق الملكية، فقد رأينا أن عددا من فلاسفة القانون يقيم امتثال الدول لحكم القانون بمدى احترامها لحق الملكية الخاصة، ولكن يبدو أن النظام السابق في ليبيا كان يخشى طبقتي الملاك والتجار، بصفتها من الطبقات التي تسهم أحيانا في الوقوف في مواجهة السلطة الحاكمة، وتحد من تغولها، فأصدر النظام السابق أحد أغرب القوانين التي شهدتها البشرية في العصر الحديث، وهو القانون رقم (4) لسنة 1978م بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية، والذي نزع - وفقا لمادته الثالثة - حق الملكية بدون تعويض، وبطريق المصادرة، و"الزحف الثوري" من أصحابها دون تتبع وتحقيق، كون الملكيات المغتصبة حق شرعي لأصحابها - نتيجة عمل أو ميراث - أو لا.

وتبع ذلك القانون سيء السمعة القانون رقم (7) لسنة 1986م بإلغاء ملكية الأرض، والذي نص في مادته الأولى على إحدى مقولات الكتاب الأخضر "الأرض ليست ملكا ل احد"، وفي مادته الثالثة على إلغاء "التسجيلات الواردة على ملكية رقبة الأرض التي تمت قبل نفاذ هذا القانون"، فهنا تم استخدام التشريع كأداة لسلب أبرز الحقوق التأسيسية، ألا وهو حق الملكية، بما خلق شعورا بالظلم الصارخ لدى أصحاب المباني، والأراضي السكنية، والتجارية، وأسهم في خلق حالة من عدم اليقين القانوني في إثبات حقوق الملكية، وحمايتها، وتداولها لا زال قائما إلى يومنا هذا.

لم يكن القانون في هذه الواقعة وغيرها، سببا لحفظ الحقوق، واحترام حق الأشخاص في الملكية، بل وسيلة للسلب ممن يملك، والمنح لمن لا يستحق، ولعل التشريعات المذكورة خرقت مبدأ آخر من مبادئ حكم القانون ألا وهو الواقعية، فإن كان حق الملكية ينسجم مع فطرة الإنسان عقلا ونقلا، فكيف يأتي القانون لتقويضه والاعتداء عليه؟ أليس حق ملكية الأراضي والمباني أحد أبرز الأصول المادية التي يسعى الإنسان إلى اكتسابها فترة حياته؟ ألا يؤدي الاعتداء على هذا الحق إلى تثبيط رغبة الإنسان في العمل والكسب بما يؤدي إلى تطوير الاقتصاد الوطني، وخلق فرص العمل، والرفع من معدلات الرفاه الاقتصادي والاجتماعي؟

ج. حكم القانون بعد فبراير 2011

نتيجة لما جرى بعد انقلاب 1969م، حدث المتوقع، فقد ثارت قطاعات واسعة من الشعب الليبي في مختلف المدن على حكم القذافي، وانتهى - بشكل رسمي - نظام "الجماهيرية"، لكن لا بد لأربعة عقود من الحكم خارج المسؤولية والمؤسسات أن تلقى بظلالها على حال ليبيا بعد ثورة فبراير 2011م، فنعكس بلدان

الثورات المجاورة، التي تركت فيها الأنظمة السابقة مؤسسات قضائية، ودستورية، وأمنية، وعسكرية، منظمة إلى حد ما، في ليبيا وبسقوط النظام، سقطت الدولة، ونشأ فراغ أمني ومؤسساتي كبير، خلق مناخا للاحتراب، والفوضى وضعف الدور المؤسسي بمختلف مستوياته، ليثور التساؤل: هل ينطبق على ليبيا بعد الثورة مفهوم الدولة الفاشلة؟ وما ملامح وجود أو غياب حكم القانون فيها؟

ظهر في ميدان السياسة والعلاقات الدولية مصطلح الدولة الفاشلة "Failed State" لوصف الدولة التي فقدت أو تراجعت قدرتها على توفير الخدمات الحكومية الرئيسية، المتمثلة في: حفظ الأمن، والنظام، والسيطرة الفعالة على كامل إقليمها وسكانها¹، فضلا عن فشل وتخبط في سلطتي التشريع والقضاء، وانتشار السلاح خارج أجهزة الدولة الأمنية والعسكرية، مما يؤدي إلى ارتفاع معدلات الفساد، والعنف، وانتهاك حقوق الإنسان، وتقويض الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي.²

لم ينجح متصدرو المشهد إلى الآن في إرساء مقومات الدولة، ناهيك عن إرساء صيغة فعّالة لحكم القانون في أبسط صوره الشكلية والموضوعية - لا تهمنا الأسباب وراء هذا الفشل، سواء كانت راجعة للفساد السياسي والاقتصادي، أم للنعرات القبلية والجهوية، أم تركة النظام السابق، أم التدخلات الدولية السلبية - ، فلا شك أن واقعنا الحالي يجسّد انعكاسا لعناصر الدولة الفاشلة المشار إليها في التعريفات المتداولة لهذا المصطلح.

فالحكومات المتعاقبة فقدت السيطرة الفعالة على البلاد، وفشلت في احتكار السلاح، وصارت القوة العسكرية غير مركزية، موزعة بين مجموعات إقليمية، وأيديولوجية، وبل عصابات نفعية، فقدت الدولة قدرتها في توفير خدمات أساسية في قطاعات: الطاقة، والمصارف، والصحة، والأمن، والتعليم بحدّة متفاوتة على فترات مختلفة، كما لا يخفى الوضع المتدني لحقوق الإنسان، والأمن، وارتفاع معدلات الفساد، والعنف، والقتل، والسجن خارج القانون.

وهنا يظهر الاضمحلال الواضح لمكونات حكم القانون في ليبيا، فإرساء حكم القانون يحتاج إلى تركيز القوة في يد أجهزة أمنية محترفة "جيش، وأمن"، ومن ثم إخضاع هذه الأجهزة لحكم قواعد عامة

¹ - Aman, S., & Aman, S. (2015). Understanding 'Failed States' and 'State Failure': Discourses and Limitations. *Pakistan Horizon*, 68(2), 95-118.

² - Rotberg, R. I. (2004). "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators." In "State Failure and State Weakness in a Time of Terror" (pp. 1-14). Brookings Institution Press.

ومجردة، تضبط السلوك والمسؤولية، فلا يستقيم حكم قانون فعال في ظل انتشار السلاح في يد مجموعات متعددة، وهذا يقضي على أبسط مقومات حكم القانون، وهو عنصر الإلزام في القانون، وعنصر المساواة أمام القانون، فإن كنت قائد مجموعة عسكرية، فسيصعب على القانون ملاحقتك، وعلى القضاء محاكمتك. كما أن قيام حكم القانون لا يتأتى في ظل تعدد مؤسسات الحكم وتخبطها، فلدينا مؤتمر وطني انتهت ولايته، وتحول إلى "مجلس دولة"، وبرلمان حلته المحكمة العليا، انتهت ولايته منذ سنوات، ومجلس رئاسي جاء باتفاق سياسي مشكوك في فعاليته، وحكومتان لشرق البلاد وغربها، حتى هيئة الدستور المنتخبة والتي أنتجت مسودة دستور للبلاد هُمشت، ولم يطرح دستورها المقترح للاستفتاء الشعبي، فلذلك شرعية القوانين ذاتها على المحك، فهناك جزء من البلاد لا يقبل سلطة البرلمان في سن التشريع، وجزء آخر لا يقبل سيادة الحكومة والقضاء على كامل التراب الليبي.

علاوة على ذلك، فإن قيام حكم القانون في ليبيا لن يكون ممكنا في ضوء ضمور هيبة القضاء، فبعض أحكام المحكمة العليا لا تنفذ، وقد سبق صدور أحكام بالمخالفة لأبسط أجراءات الاختصاص الولائي للمحاكم في نظر المنازعات ذات الصبغة الدستورية، وبشكل عام فإن إقحام القضاء، والمحاكم، وأعضاء الهيئات القضائية في الصراع السياسي أخل وبشكل كبير جدا بالدور المنوط والمتوقع من السلطة القضائية، والتي كان من المفترض أن تعمل باستقلالية للفصل في المنازعات بين أجهزة الدولة وبين الأشخاص والكيانات وفقا لأحكام للقانون.

لا مركزية القوة العسكرية والأمنية، وعدم الاستقرار السياسي، وتعدد وتصارع مؤسسات الدولة على مختلف أشكالها ومستوياتها، أدى إلى خلق بيئة لا تطبق فيها القوانين بشكل فعال، أو تطبق بشكل عشوائي غير متناسق، يخلق حالة من عدم اليقين القانوني، تؤثر في حس العدالة، وتحقق الوظيفة الجوهرية المناطة بالقاعدة القانونية في تحقيق الاستقرار، وحماية الحقوق والحريات.

5- مستقبل حكم القانون في ليبيا:

لا بد أن يصل الليبيون إلى قناعة مشتركة أن التعايش والحكم بقوة القانون خير من الاحتراب بقانون القوة، فلا يوجد وصفة محددة للحل، بل هناك مرتكزات مختلفة للانطلاق نحو إرساء حكم القانون، وقيام دولة المؤسسات، وليست كلها حلول قانونية قائمة على صياغة تشريعات، أو إنشاء مؤسسات تشريعية ورقابية وأمنية، كما أن الحل لن يكون في صناعة أدوات حكم "ديمقراطية" عبر انتخابات رئاسية وتشريعية

كما يدعو البعض، بل مزيج من كل ذلك، بالإضافة إلى إعادة مراجعة الرؤية الوجودية لليبيين في ظل تاريخهم السياسي، وواقعهم الاجتماعي والجغرافي.

أ. حلول في الرؤية الوجودية والوعي العام:

لم تنشأ ليبيا كدولة بسيطة حال معظم الدول المجاورة، بل ومعظم دول العالم، بل نشأت نتيجة مساومات داخلية وخارجية لتجميع ثلاثة أقاليم مترامية الأطراف، بحجم عدد من الدول الأوروبية في دولة واحدة، وقبل أن يتم التوافق الداخلي بين الآباء المؤسسين على إنشاء الدولة الليبية في 7 أكتوبر 1951م، لاحظ "أدريان بلت" أول مبعوث للأمم المتحدة منذ إرساله إلى ليبيا في ديسمبر 1949م وجود اختلافات عميقة بين أبرز إقليمين في الاتحاد الليبي المتوقع: "طرابلس، وبرقة".

فقد نقل "ديرك فانديويل Dirk Vandewalle" في كتابه "تاريخ ليبيا الحديثة" تعليق السيد "بلت" حول رغبة الطرابلسيين المبدئية في جمهورية بسيطة موحدة، في مقابل رغبة الفدراليين في برقة بدولة ملكية اتحادية.¹

واستمر هذا الخلاف واضحا وجليا حتى في مداوات الجمعية التأسيسية، حيث عبر "عبدالعزیز الزقلي" - عن طرابلس - عن رغبته في إنشاء نظام موحد، في مقابل رغبة ممثلي برقة في البدء بنظام اتحادي فيدرالي، ربما يتحول إلى نظام موحد مع مرور الوقت إن توافرت المصلحة المشتركة في ذلك، كما جاء في مداخلة "عمر فائق شنيب" ممثلا عن برقة.²

والجدير بالذكر أن "ديرك" نقل خشية ممثلي "برقة، وفزان" جعل "طرابلس" عاصمة مركزية لاتخاذ القرار، وإدارة الثروة، وتهميش قيادات الأقاليم الأخرى.

ومن المهم عدم تجاهل البعد التاريخي، والواقع الاجتماعي والجغرافي لليبيا، مما يتعين علينا البحث في مدى توافر مقومات السلم الاجتماعي قبل الحديث عن البنين القانوني التي يأتي ليعززه ويقويه، وليس لينشئه، فليس غرض هذه الورقة البحث في علم الاجتماع، وتحليل وجود أو عدم وجود عوامل تاريخية، وتركة ثقافية، وعادات وتقاليد تمنع أو تساعد في قيام حكم القانون في ليبيا، ولكن لا يمكن الانطلاق من فرضية بسيطة قوامها: أن الحل يكمن فقط في الاختيار الديمقراطي لأدوات الحكم، والحلول القانونية "التقنية".

¹ - Vandewalle, D. (2012). A history of modern Libya. Cambridge University Press.

² - انظر محاضر الجمعية الوطنية التأسيسية الليبية https://archive.org/details/19501951_202001/mode/2up

فلا بد من الخوض في أسئلة وجودية: هل نحتاج للعودة إلى الصيغة الفيدرالية الاتحادية بدلا من افتراض الصلاحية المطلقة للنظام البسيط؟ وهل الشروع في انتخابات رئاسية وبرلمانية هو المفتاح الأكثر فاعلية للاستقرار السياسي اللازم للاستقرار القانوني وإرساء دعائم حكم القانون؟ وهل هنالك حاجة لصناعة أداة حكم توافقية بدل البحث في إنشاء أداة حكم ديمقراطية؟

فعلى سبيل المثال، دول الخليج العربي الملكية والأميرية حافظت على استقرارين سياسي واجتماعي كبيرين، وحقت معدلات نمو في: "الصحة، والتعليم، والبنية التحتية، ومستوى الرفاه العالي" مما يجعلنا نتساءل هل يمكن أن نتعلم شيئا من هذه التجارب؟ لا أقول هنا استنساخها بالكامل، بل التعلم منها فحسب، ففي تلك المجتمعات تنوع قبلي كبير، ومع ذلك لا توجد صراعات وحروب مستعرة حول السلطة والثروة، فهل يمكن لملكية دستورية في ليبيا أن تحقق أرضية توافقية تحد من فرص الاحتراب كما فعلت السنوسية في برقة؟ وهل يمكن إعادة الدور الملكي في صناعة الاستقرار بأنواعه "السياسي، والقانوني، والاقتصادي" كما حصل بين ديسمبر 1951م، وسبتمبر 1969م؟

علاوة على ذلك، هناك حاجة لصناعة وعي بمكونات وموجبات حكم القانون؛ للسير في المسار الاجتماعي، ومسار الإصلاح التشريعي، والمؤسساتي، والأمني، فلا شك أن كليات القانون في ليبيا يجب عليها أن تضطلع بدور أكبر من مجرد تدريس خصائص القاعدة القانونية، والعقود، والإجراءات، بل يجب أن يكون هناك مكون رئيس قوامه بناء القدرات الوطنية في مجال حكم القانون.

فمناهج القانون يجب أن تحوي مقرا أو أكثر لتدريس فلسفة مضامين وموجبات حكم القانون في السياق الليبي وفقا لرؤيتنا الوطنية الإسلامية، والمصلحية في تحقيق الاستقرار، والأمن، وحماية حقوق الإنسان، ورفع معدلات الرفاه الاجتماعي والاقتصادي، بل ويجب أن تكون مركز إشعاع معرفي لزيادة الوعي بأهمية حكم القانون، ولزوميته؛ للعيش المتمدن.

وفضلا عن التعليم النظري حول حكم القانون، يجب أن يكون هناك تعليم قانوني عملي " Clinical Legal Education" يربط طلبة وأساتذة القانون بالواقع التطبيقي خارج الكتب، ويشكل نقطة تبادل معرفي بين المؤسسات الأكاديمية، والجهات الفاعلة في المجتمع في ميادين: الأمن، وتطبيق القانون، وتنفيذه في مختلف مناحي العمل المؤسسي التطبيقي.

ب. حلول الإصلاح المؤسسي والتشريعي:

1- الإصلاح الأمني "البنية التحتية الأمنية والعسكرية": ستبقى محاولات الإصلاح التشريعي والمؤسسي غير ذات جدوى في ظل لا مركزية القوة، وانتشار السلاح، فهناك إجماع يفرضه المنطق قبل التقارير الدولية، والتجارب المقارنة، والدراسات الأكاديمية بأن وجود مجموعات مسلحة تتحكم في حيز جغرافي، أو في مصدر ثروة، أو في مؤسسات حكومية، سيكون دائما عقبة كبيرة أمام إرساء دعائم حكم القانون.

فمن الصعب إخضاع من يملك السلاح لمبدأ المساواة أمام القانون، والذي هو روح مبدأ حكم القانون، كما قد يصعب إخضاع قادة التشكيلات المسلحة للمسؤولية والمحاسبة في حال ارتكبوا جرائم جنائية، تتمثل في الاعتداء على الأشخاص، أو الممتلكات، أو جرائم الفساد المالي.

لذلك فإن أولى خطوات الإصلاح المنشود هي الإصلاح الأمني، والذي قد يتأتى من خلال ما يعرف بـ "DDR"، أي نزع السلاح - تفكيك المجموعات المسلحة -، ومن ثم إعادة دمجها، "Disarmament, Demobilization, and Reintegration" وهنا تكمن معضلة ليبيا السياسية والأمنية، إلى جانب الانقسام السياسي، والخلافات الجهوية، والمصلحية، فبعد حوالي 12 عاما على الثورة في ليبيا، اكتسبت المجموعات المسلحة خبرة كبيرة في التأقلم والتعامل مع الحكومات المتعاقبة، فشرعية الحكومة، واستقرارها، وتمكنها من تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين منوط بصفقات سياسية ومالية تيرمها مع هذه المجموعات؛ لتضمن ولاءها، وتتقي شرها.

ولا يمكن الحديث عن إصلاح مؤسسي وتشريعي وتكنولوجي فعال قبل وضع اللبنة الأولى لأجهزة أمنية وقوات عسكرية محترفة ومنظمة، فعند السير في طريق النزع، والتفكيك، والدمج، يمكن الحديث عن إطار دستوري ومؤسسي فعال، يؤسس للصيغة الفعالة لحكم القانون.

2- الإصلاح التشريعي والمؤسسي: فحال تحقق الاستقرار الأمني، والبدء على أقل تقدير في التحول نحو عملية إصلاح أمني وعسكري مخططة ومستمرة، يمكن الحديث عن إصلاح تشريعي ومؤسسي، فعماد الإصلاح التشريعي هو التوافق على دستور دائم للبلاد، وهذه معضلة في حد ذاتها، وشاهد على عمق الخلاف السياسي في ليبيا، وضعف الإرادة السياسية الساعية إلى إرساء حكم القانون.

فرغم وجود هيئة منتخبة وصدور مسودة للدستور جاهزة للتصويت منذ سنة 2017م، إلا إن هناك تجاهل محلي من قبل الأجسام المتناحرة على السلطة لهذا الدستور، بل وكذلك تجاهل دولي، فلا وجود حقيقي لأصوات رسمية تنادي بطرحه للاستفتاء، بل على العكس فالسياسيون في ليبيا، على خلاف في كل شيء، إلا في تمديد وتمطيط الفترة الانتقالية خارج الدستور، وتوحيد مؤسسات الحكم المختلفة.

ومع أن مسودة الدستور المذكورة شملت على تأطير مؤسسي، وحقوق تأسيسي جيد، يؤسس لنظام حكم، فيه: رئيس بصلاحيات محددة، ومجلس وزراء يتولى عملية تقديم الخدمات الأساسية، وسلطة تشريعية تسن القوانين، ونظام قضائي مستقل يتولى الرقابة على أجهزة الدولة، ويحرس الدستور، والتشريعات العادية، وفقا للمتعارف عليه في الدساتير التقليدية، إلا إننا لا نستطيع الجزم أن مسودة الدستور تمثل حلا شاملا ومؤكدا للنزاع السياسي والعسكري في ليبيا، فمن الصعب الجزم أنه وبعد انتخاب رئيس، ومجلس نواب، وفقا للنمط البسيط، ستخضع لهم جميع الجهات الحكومية، والأمنية، والعسكرية، في شرق البلاد، وغربها، وجنوبها، فقد يقول قائل إن البلد في حاجة إلى صيغة حكم توافقية، وليست مخرجات حكم ديمقراطية، وهذه قد لا تمثلها مسودة الدستور بقدر ما يمثلها دستور المملكة.

فضلا عن التوافق على إطار دستوري، لا بد فيه من وجود خطط مكثفة للإصلاح المؤسسي، وأخص بالذكر هنا الإصلاح القضائي، فالدستور يجب أن يضمن وبشكل موسع استقلال القضاء، ويجب أن يكرس ذلك في تشريعات التنظيم القضائي، بالإضافة إلى وضع قواعد قانونية تعزز من احترام وهيبة القضاء، ولا صعوبة في صياغة تشريعات تحقق هذه الأهداف.

فمسودة الدستور، ودستور المملكة، وقانون نظام القضاء كلها تؤسس لهذه الأهداف، ولكن تكمن الصعوبة في ضمان الإعداد النظري والعملي للقضاة، وأعضاء الهيئات القضائية، ولا شك أن دور القضاء جوهرى وحرص جدا، فعندهم سلطان الفصل في القضايا التي تمس حرية الأشخاص، وأموالهم، بل وحقهم في الحياة.

لذلك، يجب الحرص على تكوين القضاة، وأعضاء الهيئات القضائية تكوينا سليما، يأخذ في عين الاعتبار التأسيس النظري الصلب، واستمرار التدريب العملي طوال فترة تقلد الوظيفة القضائية، علاوة على ذلك، يتعين ضمان حياة كريمة لكل المواطنين، وخصوصا العاملين في الهيئات القضائية، حتى لا يكون هنالك دافع للفساد والرشوة، وحتى يكون وضع العقوبات القاسية مبررا في حق أولئك الذين ثبت فسادهم،

كما فعلت عدد من الدول ذلك، وعلى رأسها سنغافورا.

3- **رقمنة قنوات تطبيق وتنفيذ القانون:** من الوسائل واسعة الانتشار التي تسهم بشكل فعال في تفعيل بعض مقتضيات حكم القانون، ورقمنة العمل الحكومي والقضائي، فعلى صعيد عمل السلطة التنفيذية، لا يخفى على أحد أن بيئة المعاملات الورقية كانت ولا زالت باباً من أبواب الفساد، وانتهاك القانون، سواء في عمل الحكومة وتعاقباتها، أو تعاملها مع الجمهور من خلال استخراج الوثائق، كاستخراج الرخص، وجوازات السفر، فرقمنة هذه الخدمات والالتزام بمبادئ الشفافية في تقديمها، والرقابة عليها يسهم في عدم خضوعها للتقدير التحكيمي للمسؤولين، ويجعلها باباً من أبواب التكسب غير المشروع.

الأمر ذاته ينطبق أيضاً على رقمنة الخدمات القضائية، فمن ذلك مثلاً تقديم الشكاوى، ورفع القضايا عبر الأنظمة الإلكترونية، ووضع منظومة رقمية للعمل القضائي، وتسهيل الاطلاع، ومتابعة سير القضايا رقمياً، وصولاً إلى تقديم الأدلة والأسانيد رقمياً، فكل هذا يعزز من سرعة وفعالية العمل القضائي من جهة، ويضمن قدراً كبيراً من الشفافية والحيادية التي تتسق ودور سلطة القضاء بصفته الراعي الأعلى لحكم القانون.

6- الخاتمة

من خلال تقصي التطور التاريخي والجدل الفقهي المقارن حول حكم القانون، يبدو جلياً أن هذا المصطلح ليس مفهوماً حدياً واضح المعالم، بل يمكن وصفه بأنه مظلة تحوي عدداً من المفاهيم، بعضها شكلي يرتبط بكيفية صدور القاعدة القانونية، وكيفية تطبيقها، وتنفيذها، وبعضها موضوعي يتضمن إسناداً مرجعياً يضبط فعالية النص القانوني، والأهم من ذلك عدالته في احترام حقوق الإنسان، ومبادئ المساواة الإنسانية، وتقييد يد السلطة العامة، وإخضاعها للوزام حكم القانون، وفقاً لما سبق بيانه.

في مختلف فترات تاريخ الدولة الليبية الحديثة نجد تراجعاً عكسياً واضحاً في الالتزام بأبسط مقومات حكم القانون، فالنظام الملكي على بعض علاته شهد أفضل فترات توافر مضامين حكم القانون في ليبيا، فليبيا كانت ملكية دستورية تضمن دستوراً حزمة كبيرة من الحقوق والحريات الرئيسية، فضلاً عن وجود نواة جيدة لنظام قضائي مستقل كان يمكن أن يتطور مع مرور الزمن إلى سلطة قضائية قوية ومتوازنة، والمفارقة الليبية أنه وبتقدم الزمن تراجعت مظاهر حكم القانون شيئاً فشيئاً، كما شهدنا في فترتي "الجمهورية،

والجماهيرية" بما تخللهما من تفويض الأطر الدستورية، والسلطة القضائية، وصولاً إلى تغول السلطة التنفيذية وإفلاتها من المحاسبة، وانتهاءً بنزع الملكية خارج القانون، وازداد الأمر سوءاً بعد ثورة فبراير، حيث انتشر السلاح، والفساد، والانقسام السياسي، والمؤسساتي، وتراجعت بل وضمحلت هيبة القضاء كأثرٍ منطقي لكل ذلك.

لا يوجد وصفة سحرية لحل مأزق حكم القانون في ليبيا، وقطعا لا يعتمد الحل على انتخابات ديمقراطية تفرز سلطة منتخبة، كما لا يعتمد الحل على الإصلاح التشريعي والمؤسسي فحسب، كل هذه المقترحات مهمة، ولكنها ليست الطبقة الوحيدة من طبقات إرساء حكم القانون في ليبيا، فلا بد من الغوص أعمق قليلا في حلول مرتبطة بالوعي، والرؤية الوجودية لليبيين، ولا بد من الاتفاق على ثوابت وطنية قبل الصياغة الدستورية، ولا بد من الاعتراف بواقع ليبيا الاجتماعي والجغرافي، والبحث عن صيغة حكم براقماتية تأخذ في عين الاعتبار توزيع السلطة، والثروة، على جغرافية ليبيا بشكل منظم وشفاف، وبعدها لا غنى عن إصلاح أمني بضبط السلاح، وتركيزه، وإصلاح تشريعي بإصدار دستور، وقوانين منضبطة، وقابلة للتطبيق، وصولاً إلى الإصلاح القضائي، والرقمي، وفقا لما تم بيانه أعلاه.

أثر التدخلات الخارجية في الشأن الداخلي على السيادة (دولة ليبيا نموذجا)

أ.موسى عبد الحفيظ القنيدي

عضو هيئة تدريس بكلية القانون - جامعة مصراتة

المقدمة

لقد كان الحفاظ على الأمن والسلم الدوليين وحماية حقوق الإنسان، وإعمالا لضمان حق الشعوب في تقرير مصيرها هي ركائز التحرك الدولي ضد النظام السياسي الحاكم في ليبيا مطلع العام 2011م، وذلك عبر تبني مجلس الأمن الدولي - في فبراير ومارس من ذات العام - القرار رقم 1970-2011 و القرار رقم 1973-2011.¹

ورغم أن القرارين قد كانا بمناشدة وتأييد المكتب التنفيذي التابع للمجلس الوطني الانتقالي² (السلطة التي تم الاعتراف بها دوليا كمثل شرعي للشعب الليبي في العام 2011)، وبإيعاز صريح من مجلس

¹ بالإمكان الاطلاع على القرارين رقم 1970/2011 و 1973/2011 من خلال الموقع الرسمي لمنظمة الأمم المتحدة عبر الرابط التالي: <https://www.un.org/securitycouncil/ar/sanctions/1970>

² تشكل المجلس الوطني الانتقالي عبر مبادرة من وزير العدل في النظام الحاكم آنذاك مصطفى عبدالجليل في فبراير من العام 2011م، وسرعان ما تحصل على دعم واعتراف دولي، وتولى وضع إعلان دستوري مؤقت لليبيا متاح عبر الرابط التالي: https://www.constituteproject.org/constitution/Libya_2012.pdf?lang=ar

جامعة الدول العربية،¹ إلا أن التدخل لم يكن بمنأى عن انتقادات واسعة ممن اعتبره تدخلا في الشؤون الداخلية لدولة عضو في منظمة الأمم المتحدة؛ باعتباره يتعارض مع أحد مبادئها.² لقد كان جليا بأن التدخل الأممي قد أسهم في وقف الآلة العسكرية للنظام السياسي الحاكم آنذاك على مدينة بنغازي بشرق ليبيا، إلا أن تطور الأحداث واتساع رقعة الاحتجاجات رغم استخدام الرصاص الحي، دفعت مجلس الأمن الدولي إلى تفويض حلف شمال الأطلسي (الناتو) للقيام بمهمة فرض منطقة حظر طيران فوق الأجواء الليبية في مارس من العام 2011م. وتلى ذلك صراعا مسلحا دام أكثر من 180 يوما بين قوات النظام الحاكم وقوات المجلس الوطني الانتقالي مدعومة بقرارات مجلس الأمن الدولي، والذي انتهى بسيطرة الأخيرة على العاصمة الليبية طرابلس في أغسطس من العام 2011م. وعلى إثر ذلك، استقرت السيطرة شبه الكاملة على ليبيا لسلطات المجلس الوطني الانتقالي فعليا مع ديسمبر 2011م، وأنشأ مجلس الأمن الدولي بعثة أممية للدعم في ليبيا³ مهمتها المساعدة في إعادة بناء مؤسسات الدولة التي انهارت.⁴

إن حالة التفاؤل التي سادت عقب أول انتخابات تشريعية جرى تنظيمها في السابع من يوليو عام 2012م لم تدم طويلا.⁵ لقد ألفت التدخلات الخارجية بظلالها بشكل مبكر على الحالة السياسية، وهو ما انعكس بشكل دراماتيكي على حالة الاستقرار الأمني، حيث انحدرت البلاد في أتون صراعات دامية على

¹ في الثاني عشر من مارس عام 2011م، دعا وزراء الخارجية العرب مجلس الأمن الدولي لفرض حظر جوي على ليبيا بزعم حماية المدنيين، مشددين في الوقت نفسه على رفضهم أي تدخل عسكري أجنبي في ليبيا، وتضمن القرار العربي نزعا للشرعية عن نظام معمر القذافي. المزيد من التفاصيل متاحة عبر الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية:

<https://www.mofa.gov.bh/Default.aspx?tabid=8331&language=ar-BH>

² يمكن الاطلاع على ميثاق الأمم المتحدة الذي تضمن وأشار لأهم المبادئ التي تقوم عليها العلاقات الدولية من خلال الرابط التالي:

<https://www.un.org/ar/about-us/un-charter/full-text>

³ تعد بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا بعثة سياسية خاصة متكاملة، جرى تشكيلها بموجب قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2009/2011 في السادس عشر من سبتمبر عام 2011م، بناء على طلب من المجلس الوطني الانتقالي لدعم جهوده خلال مرحلة ما بعد النزاع، وتعمل بشكل مباشر حيث تحت قيادة الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة، وكانت لمدة 6 أشهر فقط، ولكن تم التمديد لها أكثر من مرة.

⁴ أحمد مصطفى فتحي، دور بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا (النجاحات والإخفاقات)، مجلة كلية السياسة والقانون، المجلد السادس عشر، العدد الخامس عشر يوليو 2022م، ص 404-405.

⁵ جبريل العبيدي، ليبيا والقراءات الخاطئة، مجلس الشرق الأوسط، العدد 14084، 2019م، ص 56-61.

السلطة والمال، فارتبكت الانتهاكات والفظائع لحقوق الإنسان، وساد الإفلات من العقاب، وتراجعت - وحتى تلاشت - بذلك مؤشرات سيادة الدولة.¹ ربما يكون ذلك نتيجة طبيعية لانتشار السلاح، وعدم وجود مؤسسة أمنية وعسكرية منضبطة كما هو متعارف عليه في معظم دول العالم، لكن المؤكد هو أن التدخل الخارجي بشقيه الأممي وغيره ألقى بضلاله سلبا على سيادة الدولة والقانون في ليبيا.² إن مسألة سيادة القانون تعد أساس بناء الدول، فالقانون يعد الحجرة التي ترسم حدود العلاقة بين الحكومة والمواطنين، ومن خلاله تتم حماية حقوق الفرد وتضامن حرياته، ويتم التأسيس لنظام مبني على العدالة والمساواة.

لقد جاءت فكرة كتابة هذه الورقة البحثية بالنظر لأن تأثير التدخلات الخارجية في الشأن الداخلي على سيادة الدولة ليس محددًا بمجال أو بفترة زمنية ما، وتمس كيان الدولة مباشرة. ولهذا فإنها ستناقش بشكل تحليلي وتفصيلي مدعما بالأمثلة آثار التدخلات الخارجية في الشأن الداخلي على سيادة الدولة والقانون في ليبيا وفق الخطة الآتية:

الفرع الأول: الأساس القانوني لمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول

الفرع الثاني: أثر التدخلات الخارجية على الإرادة السياسية والتحول الديمقراطي

الفرع الثالث: أثر التدخلات الخارجية على المسار الأمني والعسكري

الفرع الرابع: أثر التدخلات الخارجية على الهياكل القانونية والمؤسسة القضائية

الفرع الأول: الأساس القانوني لمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول

على أنقاض عصبة الأمم، أدرك العالم أهمية وضرورة ترسيخ مجموعة من المبادئ التي تحفظ الأمن والاستقرار، بعد فشل أول تجربة لتجمع دولي معني بحفظ السلم والأمن الدوليين.³ ولهذا فإن المادة الثانية

¹ تعزيز سلطة الدولة وسيادة القانون في ليبيا، دور مبادئ حقوق الإنسان والعدالة الشاملة في إرساء منظومة مجتمعية عادلة، وقضاء نزيه ومستقل وأمن إنساني مستدام، دراسة للإسكوا من مطبوعات الأمم المتحدة، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح، بيروت، 2021م، ص 5-6.

² كشان رضا، التدخل الأجنبي في الشؤون العربية الداخلية وتداعياته على الأمن القومي العربي، دراسة حالة ليبيا، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد 7، العدد 2، 2020م، ص 18-21.

³ رسول حسين، مقارنة بين نظام عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة من حيث الهياكل، المبادئ، الأهداف، المجلة السياسية والدولية، دون سنة نشر، ص 180-185.

من ميثاق الأمم المتحدة¹ جاءت واضحة في التأسيس لمبدأ عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء.

وفي هذا الصدد، يؤكد معظم فقهاء القانون الدولي بأن نص المادة الثانية يعد بمثابة الأساس القانوني الذي يبرر مشروعية مبدأ عدم التدخل في نطاق العلاقات الدولية في ما يرتبط بأي مسألة تعد من صميم السلطات الداخلي لدولة ما، دون أن يخل ذلك بالتدابير الواردة بالفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.² لقد توسع الاهتمام الدولي بتأكيد مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول حتى الستينات من القرن العشرين، عندما أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة التوصية رقم (2131) في الحادي والعشرين من ديسمبر 1965م، وكان عنوانها "عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وحماية استقلالها وسيادتها"، ونصت على تحريم كل أشكال التدخل، والامتناع عن السماح أو مساعدة أو تمويل كافة النشاطات المسلحة والإرهابية لتغيير الحكم في دولة أخرى.³

من ثم تلا ذلك ما عرف بإعلان مبادئ القانون الدولي بموجب القرار 119/52 في الرابع والعشرين من أكتوبر عام 1970م، حيث نص على: "ليس لدولة أو مجموعة من الدول الحق في التدخل المباشر أو غير المباشر ولأي سبب كان في الشؤون الداخلية أو الخارجية لدولة أخرى". ونتيجة لذلك، تم اعتبار كل أشكال التدخل - بما فيها العسكري - في دولة ما أو التهديد الموجه ضد مكوناتها السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية مخالفاً للقانون الدولي.⁴ إن ذلك الاهتمام الكبير الذي أولته منظمة الأمم المتحدة لمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء يدفع إلى البحث في مبررات وأسس ذلك الاهتمام؟

¹ المادة الثامنة من ميثاق جامعة الدول العربية أشارت كذلك لمبدأ عدم التدخل ونصت على: "أن تحترم كل دولة من الدول المشاركة في الجامعة نظام الحكم القائم في دول الجامعة الأخرى، وتعتبره حقاً من حقوق تلك الدولة، وتتعهد ألا تقوم بعمل يرمي إلى تغيير ذلك النظام فيها". راجع ميثاق جامعة الدول العربية عبر الرابط التالي: <https://dftp.gov.ps/uploads/1623654159.pdf>

² غرادين خديجة، الإطار النظري والقانوني لمبدأ عدم التدخل في القانون الدولي المعاصر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد الأول، العدد السابع، 2017م، ص 225-229.

³ إدوارد ماكوي، إعلان عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول وحماية استقلالها وسيادتها، لجنة القانون الدولي بالأمم المتحدة، 2012م، ص 1-9.

⁴ القرار رقم 119/52 الخاص بإعلان مبادئ القانون الدولي متاح عبر الرابط التالي:

<https://www.un.org/ar/ga/52/res/res52119.htm>

لا شك أنه من غير المتصور أن تقوم دولة بسيادتها دون أن تمتلك استقلاليتها، وقدرتها على فرض سلطتها على أراضيها دون أن تشاركها فيها أطراف أخرى خارجية، وهذا ما يتعارض مع فكرة التدخل في الشؤون الداخلية للدول التي تمس وتنقص من تلك السيادة، وتعد اعتداء على استقلالية الدولة. ومن المعلوم أن عجز الدولة عن مواجهة التدخلات الخارجية في شؤونها الداخلية يعد دليلاً لاعتبارها ناقصة السيادة، وغير قادرة على حماية استقلالها ككيان على الساحة الإقليمية و الدولية.¹

إن مبدأ عدم التدخل يضمن للدول حمايتها من الضغوطات الخارجية بمختلف أشكالها، وهو ما يتيح لها المجال لتعزيز أمنها واستقرارها، ويضمن ارتفاع معدلات سيادة القانون والدولة معاً، وهو ما سينعكس بالضرورة على حفظ الأمن والسلم الدوليين. وبالتالي فإن المبررات التي يقوم عليها مبدأ عدم التدخل تتلخص في صون السيادة وضمان المساواة، فالأولى ستدفع نحو حل كل الخلافات بالطرق الودية وفرض الاحترام المتبادل بين الدول، والثانية جاءت من أجل حماية الدول الضعيفة من بطش الدول العظمى والقوية عسكرياً ومادياً.²

ومع كل ذلك، فإن حظر التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء لم يعد مطلقاً، فالأمم المتحدة عبر أجهزتها يمكن أن تتدخل في دولة ما من أجل حفظ الأمن والسلم الدوليين. وبهذا فإن تدخلها قد يكون مشروعاً، ولا يعد انتهاكات لمبدأ عدم التدخل إذا ما تم وكان متناغماً مع ما يظهر جلياً من خلال الفقرة السابعة من نص المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة، حيث أشارت لمشروعية التدخل في الحالات الاستثنائية التي يستلزمها صون وحماية الأمن الجماعي للأسرة الدولية.³

يمكن القول أن التدخل الأممي الذي تم في ليبيا قد نال مشروعية ما عندما تم تحت عباءة قرارات مجلس الأمن الدولي، وذلك بالاستناد إلى أن القانون الدولي يقر التدخل في الشؤون الداخلية لدولة ما عندما

¹ فاطمة قوال، مفهوم السيادة في ظل المتغيرات الدولية، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، دون سنة نشر، ص 62-65.

² فاطمة قوال، المرجع السابق، ص 66.

³ أمال موساوي، التدخل الدولي لأسباب إنسانية في القانون الدولي المعاصر، رسالة دكتوراه في القانون الدولي والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012، ص 136-138.

يفسّر سلوكها أو تصرف لها على أنه تهديداً للسلام والأمن العالميين وفق ما هو مدرج ومحدّد في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.¹

وفي مثل الحالة السالفة الذكر، فإن مجلس الأمن يستطيع اتّخاذ سلسلة من الإجراءات بما في ذلك فرض عقوبات سياسية أو دبلوماسية أو اقتصادية، ويفوض كذلك باستخدام القوة، وقد يقرّر ضرورة التدخل العسكري لوقف نشاطات الدولة المعنية.² وإن كان هذا التحليل يبدو منطقياً لحد ما، إلا أن تفسير قرارى مجلس الأمن الدولى 1970-2011 و 1973-2011 بتوسع ودون تقييد حتى تنفيذ ضربات جوية مباشرة ضد قوات النظام الحاكم كان محل انتقاد وخلاف حتى داخل كيان مجلس الأمن الدولى تحديداً من دولتى روسيا والصين.³ وعضواً عن ذلك، فإن الحالة التى تركت عليها دولة ليبيا بعد التدخل الأسمى أسهمت فى صناعة حالة أدت لتقويض سيادة الدولة على أراضيها، وحل قانون القوة بدلاً عن قوة وسيادة القانون، وهو ما كان ظاهراً مع زيادة التدخلات الإقليمية فى الشؤون الداخلية لدولة ليبيا، التى أسهمت بدورها فى الإفلات من العقاب رغم الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.⁴

ولعل المؤشرات بزيادة معدلات ذلك التدخل كانت واضحة مع اندلاع الصراع المسلح فى الرابع من أبريل من العام 2019م قرب العاصمة الليبية طرابلس، بين قوات حكومة الوفاق الوطنى (الجسم الشرعى المعترف به دولياً) مع القوات التى يقودها خليفة حفتر والمدعومة من مجلس النواب الليبى، حيث شاركت دول إقليمية بفاعلية فى العمليات القتالية من خلال التوجيه والتنسيق والسيطرة وحتى تنفيذ الضربات الجوية،

¹ لمعرفة حالات التدخل التى يقرها القانون الدولى يمكن مطالعة الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة عبر الرابط التالى:

<https://www.un.org/ar/about-us/un-charter/chapter-7>

² سامح عبدالقوي السيد، التدخل الدولى بين المشروعية وعدم المشروعية وانعكاساته على الساحة الدولية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012م، ص 107 - 111.

³ أحمد قاسم حسين وآخرون، ليبيا (تحديات الانتقال الديمقراطى وأزمة بناء الدولة)، المركز العربى للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى، بيروت، 2022م، ص 347-351.

⁴ "انتهاكات جسيمة فى غياب المساءلة، تقرير حقوقى يرصد ويوثق جزء من انتهاكات القانون الدولى لحقوق الإنسان والقانون الدولى الإنسان إبان الصراع المسلح فى العام 2019م من إعداد منظمتى نداء لحقوق الإنسان والتنمية المجتمعية ومركز القانون الدولى الإنسانى، متاح عبر الرابط التالى: <https://nedaa.org.ly/>

وانخراط آلاف المرتزقة من عدة دول في القتال.¹ ذلك الأمر يستدعي البحث في أثر تلك التدخلات على سيادة دولة ليبيا على أراضيها، وعلى مؤشرات سيادة القانون كذلك.

الفرع الثاني: أثر التدخلات الخارجية على الإرادة السياسية والتحول الديمقراطي

لم تعد دول عالم اليوم كبيرها وصغيرها بمنأى عن التدخل في شؤونها الداخلية وتوظيفها بما يخدم مصالح الدول المتدخلة، وأيلولة المجتمع الدولي إلى قرية صغيرة من غير الممكن أن تتمكن فيه دولة ما بضبط حدودها، وصون سيادتها. إلا أن تأثير ذلك التدخل على دول العالم الثالث أكبر، وتداعياته أوسع بسبب محدودية القدرات، والتبعية التي فرضت عليها لهذا أو ذاك.²

بمقابل ذلك يمكن القول أن التدخل قد يتم بناء على طلب محلي من دولة وجدت نفسها في حالة احتياج وضعف، وذلك عبر الهياكل الدولية كالأمم المتحدة ممثلة بمجلس الأمن الدولي، وربما عن طريق دولة جارة أو صديقة يرتبط كلاهما باتفاقية أو معاهدة ما، ما يعني أن التدخل قد ينظر إليه على أنه ضرورة فرضها الواقع.³

وبنظرة موضوعية لتدخل الأمم المتحدة في ليبيا مطلع العام 2011م من خلال مجلس الأمن الدولي يلاحظ أنه قد تم إعمال وتقديس مبادئ صون الأمن والسلم الدوليين وحماية حقوق الإنسان وضمأن حق الشعوب في تقرير مصيرها على حساب مبدأ رصين يتمثل في عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء الذي أقره ميثاق الأمم المتحدة.⁴

¹ بالإمكان قراءة التقرير النهائي لبعثة الأمم المتحدة لتقصي الحقائق في ليبيا بخصوص الإجراءات العاجلة الواجب اتخاذها لإصلاح حالة حقوق الإنسان الصادر في مارس 2023م، متوفر عبر الرابط التالي: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/libya/index>

² هيثم فرحان صالح، إشكالية الدولة في العالم العربي وتحول السلطة على أبواب الألفية الثالثة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2020م، ص 202-205.

³ أردلان نورالدين محمود وآخرون، إشكالية الفصل بين مسائل الاختصاص الداخلي للدول والاختصاص الدولي للأمم المتحدة، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد 20، 2020م، ص 109 - 119.

⁴ أحمد مصطفى فتحي، دور بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا (النجاحات والإخفاقات)، مجلة كلية السياسة والقانون، المجلد السادس عشر، العدد الخامس عشر يوليو 2022م، ص 411-417.

إن تداعيات عدم التوازن بين المبادئ سالفه الذكر ستؤدي لزعزعة العلاقات الدولية على المستوى البعيد، كما أن عدم وجود تفسير دقيق لمعنى حفظ الأمن والسلم الدوليين أو صعوبة تحديد الحد الفاصل بين ما يعتبر من صميم السلطان الداخلي للدولة وبين ما هو ذو تأثير إقليمي ودولي يستوجب التدخل الدولي أعطى ولا زال بعض الدول مكنة استغلالها لخدمة مصالحها وسياساتها.¹

لقد تنوعت الآثار التي خلفها التدخل الخارجي في دولة ليبيا، حيث أخذت مسارات متقاطعة بتأثيرها المباشر وغير المباشر، وزادت حدتها مع انقسام البلد سياسياً، في ظل غياب مشروع وطني متكامل يضمن ترسيخ الأمن ويعيد الاستقرار. فالتدخل يمكن أن يكون مباشراً بتوجيه العملية السياسية وعرقلة التحول الديمقراطي والاصطفاف مع أحد الأطراف المتصارعة، وتقديم كل الدعم له، وربما ينحصر في ممارسة ضغط سياسي على بعض الكيانات، وقد يتعداه لتمويل بالأسلحة والمال.²

ولعل ما تلى إعلان نتائج الانتخابات التشريعية التي جرت في ليبيا منتصف العام 2014م، - بعد تضمين ما سمي مقترحات لجنة فبراير³ الإعلان الدستوري - من خلاف بين سلطة المؤتمر الوطني العام - منتهي الولاية- ومجلس النواب المنتخب حول مكان وشكل التسليم والاستلام، وتدخل دول أقليمية بدعم الطرفين المتنازعين يدل على ذلك. لقد بقيت سلطة المؤتمر الوطني العام نافذة في العاصمة الليبية طرابلس ومدن الغرب بتأييد دول كتركيا وقطر، في حين خضعت بنغازي وباقي مدن شرق ليبيا لسيطرة مجلس النواب بدعم مصري إماراتي. واستتبع ذلك انقسام أفقي ورأسي في جميع مؤسسات الدولة، حتى باتت السلطة التنفيذية والمؤسسة العسكرية برأسان، وهو ما انعكس سلباً على حقوق المواطنين أولاً وعلى قدرة أجهزة إنفاذ القانون في إعماله وتطبيقه، وتقلصت مع ذلك حدود السيادة.⁴

¹ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 36/103، ديسمبر 1981م بشأن عدم جواز التدخل بجميع أنواعه في الشؤون الداخلية للدول، متاح عبر الرابط التالي: <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/DIIIIAS.html>

² يوسف جمعة الصواني، ليبيا الثورة وتحديات بناء الدولة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2013م، ص 120-124.

³ قرار المؤتمر الوطني العام في ليبيا (السلطة التشريعية) رقم 12 لسنة 2014م بشأن تشكيل لجنة لإعداد مقترح بتعديل الإعلان الدستوري ومقترح قانون الانتخابات، متاح عبر الرابط التالي: <https://security-legislation.ly/ar/latest-laws>

⁴ حسين سالم مرجين، دور العامل الخارجي في الحراك المجتمعي وانعكاسه على التحول الديمقراطي (دراسة الحال الليبية)، المجلة الأردنية للعلوم الاجتماعية، المجلد 13، العدد 3، 2020م، ص 362-375.

وما يدعم الأثر السلبي للتدخلات الخارجية هو ما عمدت إليه بعثة الدعم للأمم المتحدة من تجاهل لحكم الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا الليبية¹ بعدم مشروعية وقانونية مقترحات لجنة فبراير التي على أساسها جرت انتخابات السلطة التشريعية، حيث أقيمت على اعترافها - ومن خلفها الدول الإقليمية - بشرعية مجلس النواب رغم انتهاء مدته القانونية كجسم يمثل كل الليبيين، وكانت ذلك بمثابة المساس الكارثي بهيبة القضاء والمؤسسة العدلية رغم الاحتجاجات على شكل وطريقة صدور الحكم ببطلان مقترحات لجنة فبراير. ولعل من المناسب هنا التأكيد على أن الالتزام العالمي بمبادئ سيادة القانون وحقوق الدول في تحقيق تنمية مستدامة وعدالة اجتماعية يتطلب تعاونًا دوليًا قويًا وإرادة سياسية لمنع التدخلات الخارجية.²

واستطرادا في نفس الموضوع، لقد عمد المبعوث الأممي برناردينو ليون ومن خلفه مارتن كوبلر إلى تجاهل إرادة الشعب والمظاهرات الشعبية في معظم مدن ليبيا بضرورة رحيل مجلس النواب عن السلطة، وذلك عبر إضفاء شرعية دولية لمجلس النواب والمؤتمر الوطني العام من خلال تصميم ورعاية الاتفاق السياسي بين الجسمين في مدينة الصخيرات المغربية³. بالإضافة إلى مصادرة إرادة الناخبين اللذين وثقوا في من تولى هرم السلطة التنفيذية لاحقا فائز السراج المنتخب ليكون ممثلا عنهم في السلطة التشريعية. ورغم مصادقة مجلس الأمن الدولي على الاتفاق السياسي، إلا أن مساره نحو التنفيذ كاملا ظل غير ممكن، حيث لم يعمل مجلس النواب على تعديل الإعلان الدستوري بما يتوافق مع الاتفاق الجديد، وفضل مناقفا للسلطة التنفيذية طيلة فترة حكمها، وذلك بتأييد إقليمي حظى به مجلس النواب من بعض الدول التي دعمت هي ذاتها في فترة سابقة الاتفاق السياسي⁴. ولم يقتصر الأمر على هذا الحال، بل حرصت وشجعت بعض الدول الإقليمية مجلس النواب إلى تكليف وتشكيل حكومة تنفيذية في شرق ليبيا كسلطة موازية لحكومة

¹ قرار الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا الليبية بعدم دستورية الفقرة (11) من المادة (30) من الإعلان الدستوري بموجب التعديل الدستوري السابع للإعلان الدستوري الليبي الصادر في السادس من نوفمبر 2014م، متاح على الرابط التالي: <https://security-legislation.ly/ar/latest>

² قائمة معايير سيادة القانون، اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة البندقية)، مارس 2016م، متاحة على الرابط التالي: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List_A_RA.pdf

³ بالإمكان الاطلاع على تفاصيل الاتفاق السياسي الموقع بين مجلس النواب الليبي والمؤتمر الوطني العام في ديسمبر 2015م عبر الرابط التالي: <https://unsmil.unmissions.org/sites/deatures.pdf>

⁴ سداد مولود سبع، عدم الاستقرار السياسي في ليبيا (دراسة في العوامل الداخلية والخارجية)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد السادس، العدد الأول، 2017م، ص 144-165.

الوفاق الوطني التي اعترفت بها الأمم المتحدة، وجزءا بها الاتفاق السياسي، وهو ما أثر بصورة سلبية على سيادة الدولة، وانعكس على قدرة المؤسسات في إنفاذ القانون واحترامه.¹

إن حجم التدخل بالأزمة السياسية في ليبيا كان ملموسا في ابريل من العام 2019م عندما شاركت قوات أجنبية ومرتبقة من عدة دول في الصراع المسلح الذي اندلع بضواحي العاصمة الليبية طرابلس، رغم زيارة الأمين العام للأمم المتحدة أنطونيو غوتيرش لليبيا آنذاك. وعلى خلفية ذلك اصطفت دول كمصر والإمارات وفرنسا وروسيا إلى جانب القوات التي يقودها خليفة حفتر والتي هاجمت طرابلس الخاضعة لسيطرة قوات حكومة الوفاق الوطني المعترف بها دوليا والمدعومة تركيا وقطريا تحديدا. ذلك أوضح فعليا هشاشة سيادة المؤسسات الليبية على القرار الداخلي، ودورا أكبر للمحيط الإقليمي حتى وصل الأمر لتهديد مصري بالتدخل العسكري المباشر داخل الأراضي الليبية. وتجدر الإشارة إلى جهود الوساطة التي قادتها البعثة الأممية بعد عام ونصف على النزاع تقريبا والتي توجت بتوقيع هدنة و خارطة سياسية جديدة جرى الإعلان عنها من جنيف في أكتوبر من العام 2020م.²

لم يقتصر الأثر غير الإيجابي للتدخل الخارجي على ذلك، بل امتد ليطال ما يمكن وصفه بتعطيل مراحل استكمال التحول الديمقراطي، حيث فشلت الجهود في إجراء الانتخابات الرئاسية والبرلمانية التي كان من المزمع أن تجرى في الرابع والعشرين من ديسمبر 2021م. فعلى إثر القوانين التي قام بسنها مجلس النواب الليبي،³ عملت المفوضية الوطنية العليا للانتخابات على استكمال كافة تجهيزاتها الفنية واللوجستية وفتحت باب الترشح، إلا أن تصريحات ممثلي بعض الدول الإقليمية برفض ترشح بعض الشخصيات الليبية⁴ للانتخابات الرئاسية أسهم في إرباك المشهد العام، وهو ما يعد مصادرة للرأي، ومساسا بحق المشاركة السياسية وحق الليبيين في تقرير مصيرهم، باعتبار أن وحدهم من يقرر كيف؟ ومن يحكم؟. كما أن ذلك

¹ المرجع السابق نفسه.

² جرى توقيع الاتفاق تحت رعاية بعثة الدعم للأمم المتحدة في ليبيا، وأسهم في رسم خارطة سياسية جديدة، وعلى إثره جرى تشكيل اللجنة العسكرية 5+5. للمزيد من التفاصيل حول ذلك: <https://news.un.org/ar/story/2020/10/1064432>

³ من خلال الموقع الرسمي للمفوضية الوطنية العليا للانتخابات يمكن مطالعة القوانين الانتخابية التي صدرت عن مجلس النواب الليبي، وذلك عبر الرابط التالي: <https://h nec.ly/>

⁴ من خلال الرابط التالي يمكن مطالعة تصريحات بعض السفراء الغربيين في ليبيا حول ترشح بعض الشخصيات الليبية:

فيه تعدي واضح وجلي على صلاحيات السلطة القضائية في ليبيا التي يعود لها وحدها حق تقرير من تتوافر فيه شروط الترشح للانتخابات الرئاسية والبرلمانية من عدمها.

في هذا السياق، نشير إلى أن المادة (21) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تؤكدان على حق الانتخاب باعتباره يشكل ممارسة حقيقية لحق كل إنسان في المشاركة في إدارة شؤون بلده والمساهمة في تقرير مصيره.¹ ورغم قيام السلطات القضائية في ليبيا بالفصل في معظم الطعون الانتخابية ضد بعض المترشحين، وفي الوقت الذي كانت تشير فيه التوقعات لقرب الإعلان الرسمي لانطلاق العملية الانتخابية يتفاجأ الليبيون بحديث رئيس المفوضية الوطنية العليا للانتخابات في ليبيا عن قوة قاهرة يستحيل معها تنظيم وإجراء الانتخابات، فتم تأجيلها، وُصِدِر حق الليبيين في الانتخاب لأجل غير معلوم.²

الفرع الثالث: أثر التدخلات الخارجية على المسار الأمني والعسكري

لا شك أن أي تدخل عسكري في الشأن الداخلي لدولة ما بغض النظر عن شرعيته سيؤدي بشكل مباشر لاضطراب هيكله وقدرة أجهزة إنفاذ القانون على العمل بشكل منضبط. كما أن أثر ذلك في الغالب يتضح بشكل ملموس في ضعف السيادة الأمنية، وعجز هيكل الدولة الأمنية على حماية مصالحها وتحقيق الاستقرار الأمني الداخلي، حيث تكون معظم السياسات الأمنية رهينة للخارج، أو متأثرة به.³

إن ما تمر به دولة ليبيا اليوم يؤكد هذه الحقيقة، فرغم الجهود والوساطات والمسااعي الحميدة التي بذلت ظل الانقسام مسيطرا على المؤسسات الأمنية والعسكرية، وهو ذات الأمر الذي ينطبق على باقي الأجهزة الحكومية في مشهد يوضح حالة التشرذم والتشطي، مع ادعاء كل طرف لشرعية زائفة في ظل دعم

¹ راجع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948م من خلال الرابط التالي: <https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/> وكذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966م من خلال الرابط التالي: <https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

² حديث رئيس المفوضية الوطنية العليا للانتخابات بخصوص القوة القاهرة، متاح عبر الرابط التالي: <https://h nec.ly/2023D>

³ رشا عبدالحكيم، التدخل الدولي وتأثيره على ظاهرة الإرهاب (دراسة الحالة الليبية)، مجلة السياسة والاقتصاد، المجلد 14، العدد 13، يناير 2022م، ص 11 - 17.

إقليمي لكليهما. ولعل إثر ذلك بات القرار الأمني والعسكري خارجيا أكثر من كونه محليا مع عدم قدرة كل الأجسام على الاضطلاع بشكل حرفي أو مهني بالمهام التي من المفترض أن يقومان بها.¹ وعلى سبيل التأكيد لذلك، انتشر فكر التطرف، وسيطر تنظيم داعش الإرهابي بعد العام 2014م على عدة مدن ليبية أهمها مدينة سرت بوسط ليبيا، حيث اتخذها معقلا له، وارتكب في حق سكانها أخطر الأفعال الوحشية والإجرامية. كما أن المشهد الأمني والعسكري شهد تدخل مباشر من الشأن الليبي من دول فاعلة على الساحة الإقليمية والدولية عبر السيطرة الفعلية على عدد من القواعد الجوية والبحرية.² كما أن التأثير الخارجي قد يتضح في انعدام التوازن والتنسيق بين مختلف فروع المؤسسة الأمنية، مما أضعف القدرة على التصدي للتحديات الأمنية المحلية منها والإقليمية. وعلى سبيل التوضيح، لوحظ وفقا لتقارير أممية³ زيادة تدفق أعداد المهاجرين غير النظاميين إلى أوروبا عبر البحر الأبيض المتوسط من السواحل الشمالية لدولة ليبيا، الأمر الذي دفع دول الاتحاد الأوروبي، وعلى وجه الخصوص إيطاليا إلى إبرام مذكرات تفاهم، واتخاذ ترتيبات أمنية مع السلطات في ليبيا من قبيل العودة القسرية ودعم عمليات الاعتراض التي تقوم بها قوات خفر السواحل الليبية وجهاز الهجرة غير الشرعية بالمخالفة لما تقتضيه اتفاقيات حقوق الإنسان وإنفاذ القانون.⁴

وقد تعتمد بعض الدول من خلال نفوذها إلى التأثير في هياكل المؤسسة الأمنية والعسكرية وذلك عبر تغيير قياداتها أو إعادة تشكيلها بطرق تنسجم مع المصالح الخارجية. ولعل انتشار التشكيلات شبه العسكرية المدعومة من بعض القوى خارجيا أسهم في تعطيل الدور القانوني وقدرة الأجهزة الرسمية على الاضطلاع بدورها. لقد شهدت ليبيا على مدى عقد من الزمن تشكيل أجسام أمنية موزاية بدعم ومناصرة خارجية، حتى

¹ دراسة تمهيدية عن الحوكمة والمؤسسات في ليبيا (الواقع، الآفاق، التحديات)، الجزء الثالث من دراسة أولية لمشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي الليبي، مطبوعات الأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيروت، 2020م، ص 21 - 39.

² للمزيد من التفاصيل حول القوات الأجنبية والمرتبقة يمكن مطالعة تقارير البعثة الدولية لتقصي الحقائق في ليبيا عبر الرابط التالي: <https://www.ohchr.org/ar/hr-bodies/hrc/libya/index>

³ تقرير المنظمة الدولية للهجرة 2021م عن الهجرة من ليبيا، الجولة 38، متاح على الرابط التالي: https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/DTM_R38_Migrant_Report_Arabic.pdf

⁴ لاقت مذكرات التفاهم المبرمة بين ليبيا وإيطاليا العدد من الانتقادات الحقوقية من منظمات محلية ودولية. راجع تفاصيل الطعن المقدم من قبل وزارة العدل الليبية بخصوص ذلك من خلال الرابط التالي: <https://lana.gov.ly/post.php?lang=ar&id=113182>

باتت يداها الطولى داخليا، دون أن يكون للمؤسسة الأمنية والعسكرية الرسمية أي سلطة عليها بتعيين أو استبدال قادتها أو تفكيكها أو حتى رسم برامج عمل محدد لها.¹

على خلفية الانقسام السياسي في ليبيا عام 2014م، وجدت القوى الإقليمية نفسها مضطرة لدعم جماعات مسلحة محددة، وهو ما أدى لاصطفاف عسكري شرقا من خلال ما عرف بعملية الكرامة وغربا تمثل في ما سمي بفجر ليبيا، والذي تحول لصراع مسلح² عنيف بضواحي ووسط العاصمة الليبية طرابلس، حيث ارتكبت فيه انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، ودمرت به منشآت حيوية أهمها مطار طرابلس العالمي، وخرجت معظم السفارات الأجنبية العاملة في ليبيا بسبب ذلك.

لقد استتبع ذلك الأمر حالة واسعة من الإفلات من العقاب، ولم يعد ممكنا معرفة تبعية بعض الجماعات أو حتى الأجهزة شبه الأمنية والعسكرية لمن تحديدا؟ وبأي طريقة تعمل! وانحصرت سيطرة السلطة التنفيذية للحد الأدنى حتى باتت رهينة لها. كما أن العديد من الأوامر القضائية بالإفراج عن السجناء والمعتقلين دون سند قانوني بقت حبرا على ورق.³ ذلك الوضع تسبب في ضعف الانتماء والتعاون بين المؤسسة الأمنية والعسكرية والمجتمع المحلي عبر خلق حالة من التشكيك التأثير على الشرعية والتأييد الشعبي في ظل وضوح حجم وأثر التدخلات الخارجية التي طغت عليها المصالح الخاصة، دون أن تستجيب لمتطلبات الشعب، وهو ما أسهم لاحقا في انعدام الثقة.⁴

¹ ناجي عيسى سالم، تصنيف الدولة الفاشلة وأثره على السيادة في ليبيا، المجلة الليبية العالمية، العدد 31، 2017م، ص 7-15.

² الحسين العلوي، الأزمة الليبية بين صراع الإيرادات الدولية والانقسام الداخلي، ديسمبر 2020م، متوفر عبر الرابط التالي:
<https://studies.aljazeera.net/sites/default/files/articles/documents/2020>

³ تقارير البعثة الدولية لتقصي الحقائق في ليبيا متوفرة عبر الرابط التالي: <https://www.ohchr.org/ar/hr-bodies/hrc/libya/index>

⁴ إن التدخلات الخارجية إلى جانب قرارات مجلس الأمن الدولي ووجود الدولة الليبية تحت الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة بخصوص توريد الأسلحة أثرت على قدرة المؤسسة الأمنية على توفير التجهيزات اللازمة والتقنيات الحديثة لتعزيز قدرتها على مكافحة الجريمة وحماية الأمن العام، على خلاف ما يصل أو ما تحصلت عليه الأجسام الموازية من أجهزة ومعدات أدت لتفوقها على مستوى التسليح، وهو ما أدى لتعقيد المشهد الأمني وغياب الاستقرار.

الفرع الرابع: أثر التدخلات الخارجية على الهياكل القانونية والمؤسسة القضائية

تقرّ المعايير الدولية بالمسؤولية المدنية للدولة بضمان سبل انتصاف فعالة للأشخاص الذين انتهكت حقوقهم الإنسانية بسبب إدانة أو حكم قضائي خاطئ.¹ ذلك يتم في معظم الأحيان من خلال آليات مساءلة الأفراد والمؤسسات على حد سواء، إلا أن ما يعيق ذلك حجم ما تتركه أو تخلفه التدخلات الخارجية من آثار سلبية على المؤسسة القضائية خصوصاً، وعلى المشهد القانوني العام عموماً، من قبيل عدم القدرة أو الانهيار المؤسساتي، و فقدان الثقة في المنظومة القضائية. إن آثار التدخلات الخارجية تختلف من حيث طبيعتها ونوعيتها حسب كل بلد وظروفه الداخلية، والدولة التي تقوم بالتدخل أيضاً، وتظل استقلالية المؤسسات القضائية والالتزام بحقوق الإنسان أمر هام لتحقيق العدالة وترسيخ الديمقراطية.²

لقد تجلّى تأثير تدخل الأمم المتحدة في الشأن الداخلي في ليبيا بإصدار مجلس الأمن الدولي القرار رقم 1970-2011، والذي منح بموجبه المحكمة الجنائية الدولية ولاية على الجرائم المرتكبة في ليبيا منذ تاريخ الخامس عشر من فبراير 2011م رغم عدم مصادقة دولة ليبيا على اتفاقية روما.³ وإن كان مجلس الأمن يملك صلاحية ذلك بحكم الدور المنوط به في حفظ الأمن والسلم الدوليين، إلا أن ذلك يعني إشراك سلطة قضائية دولية في تتبع الجناة إلى جانب السلطة المحلية دون إرادة الدولة فعلياً. وعلى إثر ذلك، أصدرت المحكمة 5 مذكرات قبض بحق لبيين مسؤولين عن انتهاكات فضيحة لحقوق الإنسان وجرائم خطيرة دون أن تكون لأياً منها أي فاعلية أو أن تحظى بالتنفيذ.⁴

¹ تعزيز سلطة الدولة وسيادة القانون في ليبيا، دور مبادئ حقوق الإنسان والعدالة الشاملة في إرساء منظومة مجتمعية عادلة، وقضاء نزيه ومستقل وأمن إنساني مستدام، دراسة للإسكوا من مطبوعات الأمم المتحدة، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح، بيروت، 2021م، ص 11-17.

² دراسة تمهيدية عن الحوكمة والمؤسسات في ليبيا (الواقع، الآفاق، التحديات)، الجزء الثالث من دراسة أولية لمشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي الليبي، مطبوعات الأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيروت، 2020م، ص 37 - 43.

³ موسى القنيدي، تقدير دور المحكمة الجنائية الدولية في ليبيا، المؤتمر العلمي الأول حول دور الأمم المتحدة في ليبيا (النجاحات والإخفاقات) كلية القانون - جامعة غريان/ ليبيا، 2018م، ص 3-7.

⁴ للمزيد من المعلومات حول إجراءات مكتب المدعي العام بالمحكمة الجنائية الدولية من خلال الرابط التالي:

<https://news.un.org/ar/story/2023/05/1120292>

إن منح هذه الولاية للمحكمة الجنائية الدولية رغم ما تعانيه المؤسسة القضائية في ليبيا من تحديات وصعاب يشكل مساسا مباشرا بحقها الأصلي في محاكمة كل من ارتكب جريمة فوق أراضي الدولة الليبية.¹ وحيث أن دور المحكمة ليس أصليا بل مكملا للولاية القضائية الوطنية، فإن صلاحية مجلس الأمن الدولي بتعليق ولايتها قائمة في أي وقت، ما يجعل حجم التأثير السياسي على فاعلية دورها كبير.²

لقد عمت الفوضى البلد وساد الإفلات من العقاب عوضا عن سيادة القانون، ووجدت السلطة القضائية نفسها عاجزة عن اتخاذ إجراءات قانونية رادعة. وعلى سبيل التأكيد لذلك، اعتدت تشكيلات مسلحة في مدينة بنغازي على مبنى القنصلية الأمريكية في الحادي عشر من سبتمبر من العام 2012م عقب مظاهرات واحتجاجات عنيفة أدت إلى مقتل السفير الأمريكي بعد حرق مبنى القنصلية. ونتيجة لذلك، اعتقلت قوات أمريكية خاصة الليبي أحمد أبوختالة متهمة إياه بالمشاركة في الهجوم على مبنى القنصلية، حيث احتجزته قبل أن يتم نقله جوا في ما وصف بأنه انتهاك مباشر للسيادة الليبية والسيادة القضائية وفق ما صرح به وزير العدل في الحكومة الانتقالية آنذاك صلاح المرغني.

إن الخطر الأكبر من وراء التدخلات الخارجية يتجسد في زعزعة ثقة العامة وتحديد الضحايا في نظام العدل، أو في المنظومة القضائية بالعموم، حيث يمكن أن يعتبر الناس أن المحاكم غير قادرة على اتخاذ قرارات مستقلة وعادلة. ولعل هذا ما كان ظاهرا من خلال عدم قدرة القضاء في ليبيا بالانتصاف لضحايا انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني منذ العام 2011م. فعلى سبيل المثال أشارت تقارير الأمم المتحدة إلى ما يمكن اعتباره جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية ارتكبت من جماعات مسلحة وقوات شبه أمنية وعسكرية في مدن عدة كالمقابر الجماعية التي تم الكشف عنها في مدينة ترهونة. كما أن معظم من أعطى الأوامر بارتكاب تلك الانتهاكات أو تغاضى عنها أو لم يوقفها لم يخضع للمحاسبة، ولا زال يلقي دعما إقليميا لدرجة اعتباره طرفا سياسيا يجب أن يكون ضمن أي برامج سياسية مستقبلية في ليبيا.³

¹ موسى القندي، المرجع السابق، ص 5-13.

² محمد عدنان علي، تحقيق العدالة الجنائية الدولية (دراسة في نطاق القضاء الوطني)، 2022م، ص 270 - 276.

³ لمزيد من المعلومات حول حالة حقوق الإنسان في ليبيا يمكن زيارة موقع المفوضية السامية لحقوق الإنسان عبر الرابط التالي:

<https://www.ohchr.org/ar/searchy%>

وفي تأكيد ضعف السيادة القانونية، لم تتمكن السلطات القضائية من القبض على من قام بخطف وقتل عميد بلدية مصراتة محمد اشنوي في الثامن عشر من ديسمبر 2017م، على الرغم من تحديد هوية الفاعلين اللذين تمكنوا من الهروب لتركيا في حادثة تؤكد هشاشة النظام القضائي وضعفه، وعدم قدرته لاحقا على التواصل مع الجانب التركي، واتخاذ إجراءات من شأنها أن تضمن تحقيق العدالة، ومنع الضحايا من اللجوء لاستيفاء الحق بالذات.¹

وقد تأخذ آثار التدخلات الخارجية طابع الاعتداء على صلاحية وأحقية القضاء الليبي بالتحقيق والمحاكمة مع أي متهم، وعدم التنسيق القضائي معه على مستوى الإجراءات المتخذة. في هذا الإطار، ورغم تسوية ملف قضية لوكربي سياسيا وقضائيا بين دولة ليبيا والولايات المتحدة الأمريكية قامت مجموعات مسلحة بخطف الضابط السابق في المخابرات الليبية أبو عجيبة المريمي في نوفمبر من العام 2022م من طرابلس، وتسليمه للجانب الأمريكي دون أن يكون هناك أي دور أو علم للسلطة القضائية في ليبيا بذلك، مع التنويه إلى أن رئيس حكومة الوحدة الوطنية نوه إلى أن الإجراءات اتخذت بمعرفة وعلم السلطة التنفيذية.²

خاتمة البحث

مما لا شك فيه بأن التدخلات الخارجية لها أبعاد وآثار غير إيجابية على سيادة الدول، وتحمل في طياتها مخاطر كبرى على استقرار العلاقات الدولية على المدى البعيد، حتى وإن كان التدخل مؤسسا على قرار دولي من مجلس الأمن الدولي. فالقرارات التي تمت تحت مظلة الأمم المتحدة بالتدخل في ليبيا جاءت بانتكاسة ونتائج غير متوقعة، حتى باتت ليبيا أقرب كنموذج للدولة الفاشلة على كافة المستويات. وتأسيسا على ذلك، فإن أهم التوصيات هي:

1. على الأمم المتحدة عبر بعثتها للدعم في ليبيا أن تصحح من مسار تدخلها بالعمل الفعلي على مساعدة السلطات في ليبيا لبناء مؤسسات صلبة تحترم القانون وتصور حقوق الإنسان.

¹ راجع في ذلك تقارير منظمة هيومن رايتس ووتش من خلال الرابط التالي: <https://www.hrw.org/ar/alshrq-alawst-wshmal-afryqya/lybya>

² بالإمكان متابعة حديث رئيس حكومة الوحدة الوطنية حول تسليم المريمي من خلال الرابط التالي:

https://www.youtube.com/watch?v=_dgMF_H4kwg

2. يجب على مجلس الأمن الدولي العمل مع دول الجوار الليبي واتخاذ تدابير تضمن احترام قراراته، وعدم مخالفتها.
3. يجب على السلطات في ليبيا أن تتخذ إجراءات وتدابير فوريو من شأنها حماية سيادتها القانونية، وتعزيز النظام القانوني وتطوير المؤسسات القضائية؛ بما يضمن تطبيق القانون بشكل عادل ومستقل.
4. على السلطات في ليبيا التعامل مع التدخلات الخارجية في الشأن الداخلي بنفس النسق وبمعاملة واضحة وفقاً لما تقتضيه متطلبات الحفاظ على السيادة الوطنية، وبما يتماشى مع مبادئ القانون الدولي.
5. دعم المفوضية الوطنية العليا للانتخابات بشكل مطلق، وتسهيل مهامها؛ حتى يتم تجديد شرعية السلطات السياسية الحاكمة عن طريق تمكين الشعب من ممارسة حقه في تقرير المصير.
6. إعادة هيكلة الجهاز الأمني والعسكري وفق رؤية وعقيدة جديدة بما يضمن سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

- أحمد قاسم حسين وآخرون، ليبيا (تحديات الانتقال الديمقراطي وأزمة بناء الدولة)، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى، بيروت، 2022م.
- محمد عدنان علي، تحقيق العدالة الجنائية الدولية (دراسة في نطاق القضاء الوطني)، 2022م.
- هيثم فرحان صالح، إشكالية الدولة في العالم العربي وتحول السلطة على أبواب الألفية الثالثة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2020م.
- يوسف جمعة الصواني، ليبيا الثورة وتحديات بناء الدولة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2013م.

ثانياً: الأبحاث والمقالات العلمية

- أحمد مصطفى فتحي، دور بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا (النجاحات والإخفاقات)، مجلة كلية السياسة والقانون، المجلد السادس عشر، يوليو 2022م.

- الحسين العلوي، الأزمة الليبية بين صراع الإيرادات الدولية والانقسام الداخلي، ديسمبر 2020م.
- أردلان نورالدين محمود وآخرون، إشكالية الفصل بين مسائل الاختصاص الداخلي للدول والاختصاص الدولي للأمم المتحدة، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد 20، 2020م.
- آمال موساوي، التدخل الدولي لأسباب إنسانية في القانون الدولي المعاصر، رسالة دكتوراه في القانون الدولي والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012.
- إدوارد ماكويني، إعلان عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول وحماية استقلالها وسيادتها، لجنة القانون الدولي بالأمم المتحدة، 2012م.
- جبريل العبيدي، ليبيا والقراءات الخاطئة، مجلة الشرق الأوسط، العدد 14084، 2019م.
- رشا عبدالحكيم، التدخل الدولي وتأثيره على ظاهرة الإرهاب (دراسة الحالة الليبية)، مجلة السياسة والاقتصاد، المجلد 14، العدد 13، يناير 2022م.
- رسول حسين، مقارنة بين نظام عصابة الأمم وميثاق الأمم المتحدة من حيث الهياكل، المبادئ، الأهداف، المجلة السياسية والدولية، دون سنة نشر.
- سامح عبدالقوي السيد، التدخل الدولي بين المشروعية وعدم المشروعية وانعكاساته على الساحة الدولية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012م.
- سداد مولود سبع، عدم الاستقرار السياسي في ليبيا (دراسة في العوامل الداخلية والخارجية)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد السادس، العدد الأول، 2017م.
- حسين سالم مرجين، دور العامل الخارجي في الحراك المجتمعي وانعكاسه على التحول الديمقراطي (دراسة الحال الليبية)، المجلة الأردنية للعلوم الاجتماعية، المجلد 13، العدد 3، 2020م.
- غرادين خديجة، الإطار النظري والقانوني لمبدأ عدم التدخل في القانون الدولي المعاصر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد الأول، العدد السابع، 2017م.

- فاطمة قوال، مفهوم السيادة في ظل المتغيرات الدولية، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، دون سنة نشر.
- كشان رضا، التدخل الأجنبي في الشؤون العربية الداخلية وتداعياته على الأمن القومي العربي، دراسة حالة ليبيا، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد 7، العدد 2، 2020م.
- موسى القنيدي، تقدير دور المحكمة الجنائية الدولية في ليبيا، المؤتمر العلمي الأول حول دور الأمم المتحدة في ليبيا (النجاحات والإخفاقات) كلية القانون - جامعة غريان/ ليبيا، 2018م.
- ناجي عيسى سالم، تصنيف الدولة الفاشلة وأثره على السيادة في ليبيا، المجلة الليبية العالمية، العدد 31، 2017م.

ثالثا: الدراسات العلمية

- تعزيز سلطة الدولة وسيادة القانون في ليبيا، دور مبادئ حقوق الإنسان والعدالة الشاملة في إرساء منظومة مجتمعية عادلة، وقضاء نزيه ومستقل وأمن إنساني مستدام، دراسة للإسكوا من مطبوعات الأمم المتحدة، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح، بيروت، 2021م.
- دراسة تمهيدية عن الحوكمة والمؤسسات في ليبيا (الواقع، الآفاق، التحديات)، الجزء الثالث من دراسة أولية لمشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي الليبي، مطبوعات الأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيروت، 2020م.
- قائمة معايير سيادة القانون، اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة البندقية)، مارس 2016م، متاحة على الرابط التالي:

https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List_ARA.pdf

رابعا: القرارات

- قراري مجلس الأمن الدولي 1970-2011 و 1973-2011 متاحين على الرابط التالي: <https://www.un.org/securitycouncil/ar/sanctions/1970>
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 36/103، ديسمبر 1981م بشأن عدم جواز التدخل بجميع أنواعه في الشؤون الداخلية للدول، متاح عبر الرابط التالي: <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/DIIIIAS.html>

- القرار رقم 119/52 الخاص بإعلان مبادئ القانون الدولي متاح عبر الرابط التالي:
<https://www.un.org/ar/ga/52/res/res52119.htm>
- حالات التدخل التي يقرها القانون الدولي يمكن مطالعة الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة عبر الرابط التالي: <https://www.un.org/ar/about-us/un-charter/chapter-7>
- قرار الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا الليبية بعدم دستورية الفقرة (11) من المادة (30) من الإعلان الدستوري بموجب التعديل الدستوري السابع للإعلان الدستوري الليبي الصادر في السادس في نوفمبر 2014م، متاح على الرابط التالي: <https://security-legislation.ly/ar/latest>
- قرار المؤتمر الوطني العام في ليبيا (السلطة التشريعية) رقم 12 لسنة 2014م بشأن تشكيل لجنة لإعداد مقترح بتعديل الإعلان الدستوري ومقترح قانون الانتخابات، متاح عبر الرابط التالي: <https://security-legislation.ly/ar/latest-laws>

خامسا: التقارير

- تقرير المنظمة الدولية للهجرة 2021م عن الهجرة من ليبيا، الجولة 38، متاح على الرابط التالي:
https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/DTM_R38_Migrant_Report_Arabic.pdf
- التقرير النهائي لبعثة الأمم المتحدة لتقصي الحقائق في ليبيا بخصوص الإجراءات العاجلة الواجب اتخاذها لإصلاح حالة حقوق الإنسان الصادر في مارس 2023م، متوفر عبر الرابط التالي:
<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/libya/index>
- تقارير البعثة الدولية لتقصي الحقائق في ليبيا متوفرة عبر الرابط التالي:
<https://www.ohchr.org/ar/hr-bodies/hrc/libya/index>
- تقارير المدعي العام بالمحكمة الجنائية الدولية من خلال الرابط التالي:
<https://news.un.org/ar/story/2023/05/1120292>

- انتهاكات جسيمة في غياب المساءلة، تقرير حقوقي يرصد ويوثق جزء من انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنسان إبان الصراع المسلح في العام 2019م من إعداد منظمتي نداء لحقوق الإنسان والتنمية المجتمعية ومركز القانون الدولي الإنساني، متاح عبر الرابط التالي: <https://nedaa.org.ly>

سادسا: الوثائق

- الإعلان الدستوري الليبي الصادر في اغسطس 2011م، متاح عبر الرابط التالي: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/lib128759.pdf>
- القوانين الانتخابية التي صدرت عن مجلس النواب الليبي متوفرة على موقع المفوضية الوطنية العليا للانتخابات من خلال الرابط التالي: <https://h nec.ly/>
- الاتفاق السياسي الموقع بين مجلس النواب الليبي والمؤتمر الوطني العام في ديسمبر 2015م عبر الرابط التالي: <https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/Libyan%20Political%20Agreement%20-%20AR%20-%20w%20Signatures.pdf>
- ميثاق الأمم المتحدة الرابط التالي: <https://www.un.org/ar/about-us/un-charter/full-text>
- ميثاق جامعة الدول العربية 1945م، متاح عبر الرابط التالي: <https://dftp.gov.ps/uploads/1623654159.pdf>
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948م، متاح على الرابط التالي: [/https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights](https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights)
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966م، متاح على الرابط التالي: <https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>