



مجلد بحوث

المؤتمر العلمي الرابع لكلية القانون
جامعة سرت 2022م



المؤتمر العلمي الرابع لكلية القانون – جامعة سرت

25/24 مايو 2022 م

دور المشرع الليبي في رسم السياسات العامة وإقرارها

تحت شعار

" نحو سياسات تحقق الاستقرار وتُرسى قواعد بناء الدولة "



2022 - 2023 م



المؤتمر العلمي الرابع لكلية القانون – جامعة سرت
دور المشرع الليبي في رسم السياسات العامة وإقرارها
تحت شعار
" نحو سياسات تحقق الاستقرار وتُرسى قواعد بناء الدولة"



هيئة التحرير

- د. عمر عبدالله عمر
أ. عبدالقادر حمدان العوجة
أ. عبدالمنعم محمد الشهوبي
م. سناء علي القذافي
المراجعة اللغوية
د. فوزية حمد الواسع
أ. ثريا محمد عبد الجليل

المحتويات

الصفحة	المحتويات	ر م
أ-ج	فهرس المحتويات	1
د	كلمة الافتتاحية	2
20-1	الآليات التشريعية لرقابة البرلمان على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة د. نعيمة عمر الغزير (الأكاديمية الليبية للدراسات العليا - طرابلس)	3
49-21	الصياغة القانونية وأهميتها في ضبط تشريعات السياسات العامة د. محمد عثمان عبد السيد (كلية القانون - جامعة نالوت)	4
66-50	أهمية تفعيل اللامركزية الإدارية لصنع وتنفيذ السياسات العامة في مجال الخدمات العمومية د. محفوظ علي تواتي (كلية الشريعة والقانون - الجامعة الأسمرية الإسلامية)	5
103-67	دور السلطة التشريعية في إقرار الميزانية العامة والرقابة عليها في ليبيا د. عمر عبدالله عمر أمبارك (كلية القانون - جامعة سرت)	6
119-104	دور الصياغة التشريعية في إحداث التغيير في السياسات العامة للدول د. معمر إبراهيم المريمي (كلية القانون جامعة - بني وليد)	7
147-120	تقاطع الجهود وأثره في المنظومتين التشريعية والقضائية في ليبيا دراسة وصفية تحليلية د. عبد المجيد قاسم عبد المجيد (عضو هيئة قضائية)	8
178-148	الدور الرقابي للمحكمة العليا على سلطة المشرع أ. كركرة رمضان سالم (المستشار: بمحكمة الاستئناف)	9
204-179	الإرهاب بين التجريم والعقاب في القانون الليبي والمصري دراسة مقارنة د. مختار أبوسبيحة الشيباني (كلية القانون - جامعة سرت)	10
227-205	صنع وإدارة السياسة العامة في ظل التحديات الأمنية والسياسية دراسة تحليلية للواقع الليبي بعد 2011 د. سالم البهلول كعبية، أ. ابتسام نصر الهادي (كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة صبراتة)	11
261-228	دور السياسة الجنائية الحديثة في التجريم والعقاب نظام وقف تنفيذ العقوبة نموذجاً د. شعبان محمود محمد الهواري، د. سالم عمر الزعلوك (كلية القانون - جامعة خليج السدرة)	12
289-262	دور منظمات المجتمع المدني في حماية حقوق الإنسان أ. على محمد على سالم (كلية القانون - جامعة سبها)	13
308-290	أثر الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان في رسم السياسات العامة للدول ليبيا أنموذجاً د. حسين محمد عمران (كلية القانون - جامعة الزيتونة)	14
329-309	إشكاليات الصياغة القانونية وتأثيرها على تشريعات السياسة العامة د. نصر الدين مصطفى الكاسح (كلية القانون - جامعة السدرة) أ. هيام علي ناجي (كلية القانون - جامعة سرت)	15

الصفحة	المحتويات	ر م
359-330	دور مؤسسات المجتمع المدني في المشاركة والتخطيط لتنفيذ السياسة العامة في ليبيا (مؤسسات المجتمع المدني بمدينة سرت نموذجاً) 2020-2019 د. الفيتوري صالح السطي (كلية الاقتصاد - جامعة سرت)	16
379-360	الحماية القانونية من الغش في المعاملات المدنية أ.صالح أحمد علي أمريض (كلية القانون - جامعة سرت)	17
402-380	الصياغة القانونية وعلاقتها بمراحل السياسات العامة د. صلاح محمد المغربي (مستشار قانوني بوزارة الداخلية)	18
421-403	ضريبة الدخل وأثرها في تمويل الميزانية العامة في ليبيا دراسة تحليلية مقارنة عن الفترة 2005-2020 د.امباركة سالم العماري (كلية الاقتصاد-جامعة سرت) د.حسني رمضان الشتيوي (كلية الاقتصاد-جامعة طرابلس)	19
440-422	معايير الصياغة التشريعية وأثرها في الإصلاح القانوني د. مبروكة يحيى أحمد افحيمة (كلية القانون - جامعة سرت)	20
463-441	الحد من التجريم والعقاب في ظل السياسة الجنائية المعاصرة أ. هند الضاوي مصباح، أ. آمال محمد محمد المز وغي (كلية القانون جامعة الزيتونة)	21
484-464	دور المؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني في صنع السياسات العامة وتنفيذها في ليبيا د.سليمة مصباح حامد محمد (كلية الآداب - جامعة سرت)	22
507-485	الرقابة الالكترونية في القانون الليبي بين الحتمية و تقييد الحرية نعيمة علي أحمد الدوفاني (كلية القانون - جامعة بنغازي)	23
523-508	دور الأحزاب السياسية في صنع السياسة العامة أ.أشرف انبية وريث، أ.رمضان محمد هلاله (كلية الشريعة والقانون - الجامعة الأسمرية)	24
547-524	آليات حماية الاستثمارات الأجنبية في ظل تطبيق القوانين المحلية (التحكيم التجاري نموذجاً) أ.الصادق محمد القبلي، أ.أيمن علي الهدار (كلية القانون - جامعة خليج السدرة)	25
581-548	تصميم نموذج محاسبي لدعم تحديث قانون الضرائب الليبي دراسة تطبيقية على ضريبة القيمة المضافة الضرائب الانتقائية، ضريبة الكربون د. سعاد عياش ، د. غزالة اشكال، ا. محمد الصادق (كلية الاقتصاد - جامعة سرت)	26
605-582	الصلاحيات الدستورية للبرلمان في الرقابة على الميزانية دراسة في القانون الليبي أ - عبد المنعم العماري أبوبريق (كلية القانون - جامعة الزيتونة)	27
628-606	سياسة الموازنة بين حق الدولة في العقاب وحقوق المتهم أ. إبراهيم حامد الأسمر الحضيبي (كلية الدراسات الإسلامية - سبها)	28

الصفحة	المحتويات	ر م
665-629	التهرب الضريبي وطرق مكافحته وأثره علي السياسة العامة في ليبيا الباحثة ريم صافي قوية خيرالله المالكي (الأكاديمية الليبية فرع إجدابيا)	29
684-666	مراحل إعداد واعتماد الميزانية العامة في ليبيا للباحث: مفتاح محمد السيد احنيش	30
715-685	تقييم السياسة العامة الليبية في ظل الظروف الاستثنائية (السياسة الاستثمارية أ نموذجاً) د.علي منصور إشتيوي (متعاون بالجامعات الليبية)	31
735-716	السياسة الجنائية لمشروع الليبي في الحد من العقاب "الإفراج الشرطي نموذجاً" أ.ابتسام حسن سالم بن عيسى (كلية القانون . جامعة المرقب)	32
765-736	السياسة الجنائية الحديثة في مكافحة جرائم الإرهاب وفقاً لأحكام التشريعات العربية والتشريع الجنائي الليبي أ. محمد علي محمد التائب (كلية القانون - جامعة سرت)	33
791-766	سياسة مكافحة الفقر في ليبيا بين الواقع والمأمول د.نجية علي عمر الهنشي (جامعة ليبيا المفتوحة)	34
816-792	دور الصناديق السيادية في تعزيز الاستقرار الاقتصادي (الصندوق السيادي النرويجي نموذجاً) د.علي منصور سعيد عطية (كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة إجدابيا) د.عادل عبدالله الكيلاني (كلية الاقتصاد - جامعة عمر المختار)	35
852-817	سياسات التعليم العالي ودورها في تحقيق التنمية المستدامة أ. عائشة محمد التاورغي (جامعة طرابلس كلية التربية)	36
ii - i	البيان الختامي للمؤتمر	37

- الآراء الواردة في البحوث المنشورة في هذا المجلد تمثل وجهة نظر صاحبها فقط، وهو وحده المسؤول عنها.

بسم الله الرحمن الرحيم

والصلاة والسلام على رسول الله .. أما بعد

انطلاقاً من رسالة الجامعة الهادفة إلى خدمة المجتمع، وتشجيع البحث العلمي المتصل بالقضايا الهامة، وتوظيف نتائجه للوصول إلى حلول ناجحة لتلك القضايا والمشكلات التي تواجه الدولة والمجتمع، وفي إطار حرص كلية القانون جامعة سرت على نشر الثقافة والمعرفة القانونية، يسر اللجنة العلمية للمؤتمر العلمي الرابع الموسوم بـ (دور المشرع الليبي في رسم السياسات العامة وإقرارها)، الذي نظمتها الكلية في الفترة من 24 إلى 25 مايو 2022م، أن تقدم للمهتمين والمختصين المجلد الخاص بالأبحاث العلمية التي قدمت خلال الجلسات العلمية للمؤتمر للرجوع إليها والاستفادة منها، وتحقيق بالتالي الفائدة من إقامة وعقد المؤتمرات والملتقيات العلمية.

وبهذه المناسبة تنتهز اللجنة العلمية الفرصة وتعبّر عن خالص شكرها وتقديرها للسادة الباحثين والمشاركين الذين أثروا جلسات المؤتمر بمشاركاتهم القيمة، وتثمن جهود السادة المحكمين، والمراجعين اللغويين، وأعضاء لجان المؤتمر الذين عملوا بكل كفاءة واقتدار من أجل الوصول إلى نجاح فاعليات المؤتمر.

وفي الختام .. فإننا نسأل المولى عز وجل أن يوفقنا لما فيه كل خير لمجتمعنا وبلدنا إنه ولي ذلك والقادر عليه.

د. عمر عبدالله عمر

رئيس اللجنة العلمية

الآليات التشريعية لرقابة البرلمان

على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة

د. نعيمة عمر الغزير

الأكاديمية الليبية للدراسات العليا - طرابلس

المقدمة

تحديد موضوع الدراسة وأهميته:

يقع البرلمان، كونه هيئة عامة، في نطاق خطة التنمية المستدامة لعام 2030 م؛ بناءً على ذلك للبرلمان دورٌ رئيس في ضمان أن تكون الاستدامة جزءًا أساسيًا في الإطار القانوني للتشريع الوطني؛ حجّة هذا الرأي تظهر في القاعدة التي تنهض بها الرقابة التشريعية على نشاط السلطة التنفيذية؛ وهي ضمان إدارة السياسة العامة وفقًا لـ "القصد التشريعي"؛ تطبيقًا لهذه القاعدة، فإنّ الوظيفة التشريعية لا تتوقّف مع تمرير مشروع القانون؛ إنّما تتعدّاه إلى مراقبة تنفيذه، وبالتالي الدور الرقابي لأعضاء الهيئة التشريعية يعني الكشف والمساءلة بقصد تصحيح التفسير الخاطئ أو سوء الإدارة؛ بهذا المعنى يتحدّد مفهوم الرقابة التشريعية كنتيجة طبيعية لعملية سن القانون.

بناءً عليه يهدف هذا البحث إلى التقصي عن دور البرلمان في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة بما يتجاوز الدور التمثيلي لأعضاء مجلس النواب الذي يعكس التعبير عن رغبات ومصالح الناخبين في هذا الشأن إلى إيجاد إطار قانوني ملائم لتحقيق هذه الأهداف وتقنينها؛ بالإضافة إلى رقابته على الموازنة العامة المخصصة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

وتأتي أهمية دراسة هذا الموضوع فيما يقوم عليه الدور الرقابي للبرلمان بشأن السياسة العامة من اعتبارات؛ أهمها: أنّ هذا الدور أحد ركائز الديمقراطية، ومؤشّر على الحكم الرشيد؛ ناهيك عن أنّ هذا الدور يُمكن البرلمان من ضمان التوازن مع السلطة التنفيذية، ويؤكّد دوره كمدافع عن مصالح المجتمع.

والإشكالية التي تعالجها هذه الدراسة تأتي من جهة؛ أنّ الرقابة البرلمانية بشأن تتبّع السياسة العامة للحكومة أداة رئيسية ليست للعمل البرلماني فحسب؛ إنّما هي كذلك حتى لهيئات المجتمع المدني ووسائل الإعلام، وغيرهم؛ ممّن يسعون لتعزيز الحكومة الرشيدة، وبما أنّ أعضاء مجلس النواب يختص بعددٍ من الأدوار الرئيسية فيما يتعلّق بتشريعات التنمية المستدامة بما فيها قانون الموازنة العامة؛ فهم مسؤولون في المقام الأول عن اعتماد التشريع ومن ثم ضمان تطبيقه بشكلٍ صحيح؛ إنهم رعايا القانون.

ولذلك التساؤل الذي طرحه هذه الإشكالية يتقرّر في مجال رقابة البرلمان بتوجيه السياسة العامة لتنفيذ خطة أهداف التنمية المستدامة لعام 2030، وما هي استراتيجيات البرلمان الليبي المسمّى "مجلس النواب" في هذا الشأن؟.

تأسيسًا على ما تقدّم لم نكن نبتغي من هذه الدراسة تتبّع الأبحاث العلمية في شأن اختصاص البرلمان بالرقابة على أعمال الحكومة؛ إنّما كان هدفنا تتبّع خصوصيّة دور البرلمان الليبي في رقابته على برامج وآليات الحكومة والجهات التابعة لها؛ بناءً على ما ورد في تقارير الأمم المتحدة والدراسات المتخصّصة في شأن التنمية المستدامة، ومدى توافق التزاماته مع ما ورد بنص الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة "السلام والعدل والمؤسسات القويّة" وما يمكن أن يحقّقه من معاييرها ومقاصدها في هذا الإطار.

منهجية البحث:

الوظيفة الرقابية الأساسية لكل السلطات التشريعية في العالم أيًا كان مسمّاها من مسؤولياتها الرئيسة بشكلٍ عام: التشريع، والميزانية، والمساءلة والمراقبة، والتمثيل؛ لذلك سنتبّع وفقًا للمنهج التحليلي -كلّ في موضعه- توصيفش هذه الأدوات في إطار رقابة البرلمان أو مجلس النواب على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة في أحكام التشريع الليبي.

وفقًا لذلك؛ يقتضى منهج البحث بعد هذه المقدّمة أن تكون الخطة البحثية وفق التقسيم

الآتي:

المبحث الأول: النهج القانوني لدور السلطة التشريعية في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة؛ استعرضنا فيه الأساس القانوني لرقابة السلطة التشريعية على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة أولاً، ومن ثم ناقشنا مجال رقابة البرلمان في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة ثانياً. **المبحث الثاني:** الأدوات الرقابية للهيئة التشريعية بشأن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة؛ والتي تتقرر في اللجان البرلمانية أولاً، وفي المساءلة وطلب الحصول على المعلومات ثانياً.

المبحث الأول

النهج القانوني لدور السلطة التشريعية في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة

الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية عموماً مسألة خلافية بالنظر إلى مضمون مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾؛ غير أن الاعتراف بالدور الرقابي للبرلمان بشأن تنفيذ وتحقيق التنمية المستدامة تتزايد أهميته يوماً بعد يوم؛ وفقاً لهذا الاعتبار سنناقش الأساس القانوني لرقابة السلطة التشريعية على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة أولاً ومن ثم نحدد مجال هذه الرقابة في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة ثانياً؛ وكلاً منهما على التفصيل التالي:

المطلب الأول

الأساس القانوني لرقابة السلطة التشريعية على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة

للبرلمان باعتباره مؤسسة تشريعية دورٌ موصوفٌ في خطة التنمية المستدامة لعام 2030؛ ورد بنص الفقرة 45 من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم A/RES/70/1 الصادر في 25 سبتمبر 2015 تحت عنوان تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030⁽²⁾؛ ويتقرر هذا الدور في سن القوانين، واعتماد الميزانية، وضمان مساءلة السلطة التنفيذية عن تنفيذ الالتزامات الواردة في هذه الخطة.

1- د. رأفت دسوقي، هيئة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان. الاسكندرية: منشأة المعارف، 2006م- ص46.

2 https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_ar.pdf

ولأن مفهوم العمل البرلماني يتحدّد في الإجراءات البرلمانية؛ وهي "سلسلة من القواعد التي ينبغي على المؤسسة التشريعية اتباعها من أجل الوصول الى قرارات بطريقة ديمقراطية ومنتظمة في الوقت الذي يتم فيه احترام مبدأ أنّ الأغلبية السياسية هي التي تقرر في نهاية المطاف عبر عملية التصويت وظائف وأدوار المؤسسة التشريعية"⁽¹⁾؛ فإنّ تفسير المبدأ القانوني لسلطة البرلمان كأداة رقابية على الحكومة بشأن تعزيز تنفيذ أهداف التنمية المستدامة يظهر في اتجاهات عدّة؛ أولهما: ارتباط مفهوم الديمقراطية ارتباطاً وثيقاً بمدى فاعلية الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، والاتجاه الثاني؛ الدور الرقابي للبرلمان أو السلطة التشريعية يُعد ميزة غير محدودة؛ واستخدام هذه الميزة يُمكن السلطة التشريعية ليس فقط في الاطلاع بالمعلومات والمعرفة الكافية بكل جزئيات السياسة العامة بما فيها ما يتعلّق بتنفيذ أهداف التنمية المستدامة؛ إنّما أيضاً في إبداء الرأي وتوجيه هذه السياسة العامة والمساءلة في صدد كل تصرّف حكومي يوصف بمخالفة مقتضيات الصالح العام، وأخيراً؛ تُضفي هذه الرقابة الشرعية على إجراءات الحكومة التي تستهدف تحقيق أهداف التنمية المستدامة؛ باعتبار أنّ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 اتفاق دولي - وإن كان غير ملزم قانوناً-⁽²⁾؛ وبالتالي دعم البرلمان لإجراءات الحكومة بهذا الخصوص له أهميته من جهة أنّه هو السلطة المختصة بالتصديق على الاتفاقيات الدولية التي تكون بلادنا طرفاً فيها.⁽³⁾

وبهذا؛ لأعضاء مجلس النواب دورٌ حاسمٌ في ضمان أن تكون الاستدامة جزءاً أساسياً في الإطار القانوني لأي تشريع، وهذا الدور مستمد من صلاحياته الضمنية والصريحة في الدستور والقوانين المختلفة.

1- تطوير وتقوية دور البرلماني (دليل ارشادي للبرلمانيين). المعهد الديمقراطي الوطني بتمويل من الحكومة الهولندية. 2006 - ص14. https://www.ndi.org/sites/default/files/2369_ye_manual_arapdf_09122008.pdf

2-https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A3%D9%87%D8%AF%D8%A7%D9%81_%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%AA%D8%AA%D9%86%D9%85%D9%8A%D8%A9_%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%AA%D8%AF%D8%A7%D9%85%D8%A9

3- السلطة التشريعية هي المختصة بالمصادقة على المعاهدات وفق نص المادة 17 من الإعلان الدستوري الليبي الصادر في أغسطس 2011م.

بناءً عليه؛ سلطة البرلمان في الرقابة على أعمال الحكومة⁽¹⁾ ذات طبيعة شاملة ومتأصلة في العملية التشريعية؛ يمكن وصفها بالواسعة؛ باعتبار أنها رقابة سابقة ورقابة لاحقة بصدد أي تشريع، ناهيك على أنها تسهم في تقوية دوره في تعزيز تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

أمّا نطاقها - سلطة رقابة البرلمان على أعمال الحكومة- فيتحدّد في مفهومها من المقصد منها؛ وهو أنّ السلطة التشريعية لا يمكنها التشريع بحكمة وفاعلية في حالة عدم وجود معلومات وبيانات تحترم الاشتراطات التي يقصد بها التشريع؛ التأثير أو التغيير.

وممّا تقدّم يتضح أنّ الرقابة التشريعية هي مجموعة الاختصاصات المنوطة بالهيئة التشريعية لتقييم تنفيذ السياسة العامة⁽²⁾، وهو ما يفسّر التحرك الواسع لمجلس النواب الليبي نحو المسؤولية السياسية من خلال الغاية من الاختصاصات الدستورية الممنوحة للسلطة التشريعية بهذا الشأن؛ والتي تتقرّر ليس في منع تعدي السلطة التنفيذية على الصلاحيات التشريعية، والتأكد من أنّ السياسات التي تتبناها السلطة التنفيذية توائم مقتضيات المصلحة العامة، وحماية الحقوق والحريات الفردية فقط؛ إنّما أيضاً في؛ ضمان امتثال السلطة التنفيذية للقصد التشريعي، وتحسين كفاءة وفاعلية أداء المصالح والهيئات الحكومية، والمساءلة والتحقق في الحالات التي يثبت فيها سوء إدارة الحكومة؛ تلك التي تجعل تصرفاتها توصف بالتعسفية وعدم المساواة وإساءة استعمال السلطة والفساد وهدار المال العام.

كما تبتغي أيضاً السلطة التشريعية من رقابتها على أعمال السلطة التنفيذية مراجعة الميزانية العامة واعتماد أوجه الصرف للنفقات العامة بتحديد الأولويات المالية وسبل تغطيتها من الإيرادات العامة، وأيضاً مراجعة آليات وأساليب وضع التشريعات والقوانين الصادرة عن المشرّع موضع التنفيذ، وكذلك تقييم قدرة الوزارات والمصالح التابعة لكل منها على إدارة وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، بالإضافة إلى الحصول على معلومات مقبولة بشأن صنع السياسات في المستقبل.⁽³⁾

1- المادة 2 من القانون رقم 4 لسنة 2014 بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب.

2 - Legislative Oversight and Budgeting(A world Perspective), Wel Deyelopment Studies (45327). World Bank Institute, ISBN: 978-0-8213-7611-9-p3.

3- راجع في هذا الشأن المادة 10 من القانون رقم 4 لسنة 2014 بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب الليبي؛ إذ نصت على أن "يتولى مجلس النواب أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية والجهات التابعة له وتتضمن الرقابة الصلاحيات الآتية:1- مساءلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية أو إحدى الجهات التابعة له. 2- إجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم في الفقرة أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين. 3- طلب المعلومات والوثائق من أية جهة رسمية بشأن أي موضوع يتعلق =

المطلب الثاني

مجال رقابة البرلمان في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة:

أداء السلطة التشريعية في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة يتحقق في الاختصاصات الممنوحة لها وفق الدستور والقوانين واللوائح ذات العلاقة؛ وهما إصدار التشريع، واعتماد الميزانية، وهو ما سنفصله أدناه:

أولاً: التشريع:

الأصل أنَّ البرلمان لديه تفويض دستوري بالتشريع بما فيه قانون الموازنة العامة؛ وأنَّه في تحقيق هذا التفويض الدستوري يكمن مستقبل الرقابة البرلمانية؛ وبالرغم من ذلك ورغم الإصلاحات التشريعية الواسعة النطاق في كثير من الأحيان؛ (مع العلم أنَّ المشرع الليبي يسعى في ذات الاتجاه إذا ما راجعنا أحكام المادة 10 من قانون اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب الليبي) بشأن تعزيز الرقابة التشريعية على نشاط السلطة التنفيذية، لا يزال البعض يعتبر أنَّ دور البرلمان هو في الأساس دور واحد يتمثل في تمرير التشريعات.⁽¹⁾

ومهما يكن من الأمر؛ فإنَّ دور البرلمان لا يقف أيضًا عند الرقابة على آليات وسياسة الحكومة في شأن تنفيذ هذه التشريعات بما يتفق وأهداف التنمية المستدامة فقط؛ بل غالبًا ما يكون خطوة حاسمة في ضمان بيئة تمكينية تفضي إلى العمل؛ بالإضافة إلى ذلك الموازنة العامة السنوية للدولة يتم سنها أيضًا كقانون برلمان.⁽²⁾

بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين أو تنفيذ القوانين أو تطبيقها من قبل هيئات ومؤسسات السلطة التنفيذية. 4- طلب حضور أي شخص أمامه للإدلاء بشهادة أو توضيح موقف أو بيان معلومات بشأن أي موضوع كان معروضاً أمام مجلس النواب ومدار بحث من قبله. 5- لأعضاء مجلس النواب وفقاً للضوابط المنصوص عليها في النظام الداخلي القيام بزيارات تفقدية إلى الوزارات ودوائر النولة للاطلاع على حسن سير وتطبيق أحكام القانون".

1- د. عبدالعزيز سالم، الرقابة القضائية على قصور التنظيم التشريعي (ورقة مقدمة في الندوة التي نظمتها وحدة أبحاث القانون والمجتمع بالجامعة الأمريكية بالقاهرة، بتاريخ 24 نوفمبر 2019 تحت عنوان القضاء الدستوري المصري في نصف قرن - تطور مبادئ الحقوق والحريات وأشكال الرقابة. منشورة إلكترونياً على الرابط:

<https://manshurat.org/node/66837>

2- Parliament's Role IN Implementing The Sustainable Development Goals (An Adapted Version For The Americas And The Caribbean). Canada, 2019, P14.

لا شك أنّ كل ذلك يؤكّد على أنّ سن القوانين في البرلمان تكتسب أهميّة حاسمة إضافيّة من حيث توجيه الأموال بشكل فعّال نحو معالجة أهم أولويات أهداف التنمية المستدامة الوطنيّة؛ وبناءً على هذه الأهميّة الرقابة التشريعيّة على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة في مجال التشريع تتحدّد في⁽¹⁾:

1- ولأنّ التشريع الوظيفة الأساسيّة للبرلمان؛ فإنّه يقع على عاتق أعضاء مجلس النواب بما يوائم خطة التنمية المستدامة لعام 2030 اصدار التشريعات الحديثة ومراجعة التشريعات السابقة في نطاق هذه الخطة؛ غير أنّه يجب أن يأخذ في الاعتبار الأمور الآتية:

- تبني التشريعات اللازمة إعمالاً لاستراتيجيات محدّدة؛ بمعنى: أهداف التنمية المستدامة غالباً ما تتطلّب استراتيجيات محدّدة؛ قد يكون من آليات عمل هذه الاستراتيجية تبني نصوص قانونيّة، وهو ما يُفسّر دوراً أساسياً لبرلمان عن طريق التشريع في الرقابة على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

- بناءً على الاعتبار السابق لا يتوقّف دور البرلمان على تمرير التشريع الملائم لتحقيق استراتيجيات لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة؛ إنّما يجب أن يسهم البرلمان في عمليّة وضع تلك الاستراتيجية.

2- البرلمان ملزم أن تكون القوانين الصادرة عنه تلبي احتياجات التنمية المستدامة.

- تتفق والمواثيق الدوليّة لحقوق الإنسان، أن تراعي كافة مقتضيات البيئة السليم والنظيفة، والحد من التلوّث البيئي، واستغلال الموارد الاستغلال الأمثل.

- تأخذ في الاعتبار الفئات الأكثر ضعفاً كذوي الاعاقة والنساء والأطفال والمهاجرين؛ وغيرهم.

3- تقييم أثر القوانين السابقة على نحو مستمر لمعرفة مدى مواءمتها ومتطلباتها ذات العلاقة المباشرة

بتنفيذ أهداف التنمية المستدامة؛ خاصة تلك المتعلقة بحقوق الإنسان، والبيئة والمرأة والصحة والضرائب والتأمين والعمال، وعمل الأطفال.

1- راجع الدور التشريعي للبرلمان؛ دور البرلمان في خطة التنمية المستدامة 2030 (إعداد: مرفت رشماوي). شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية بدعم من صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية- ص18. الرابط:

<https://2030monitor.annd.org/data/manual/arabic/4.pdf>

علاوة على ما سبق ذكره؛ وحتى يؤدي مجلس النواب مهامه في شأن دوره الرقابي لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة في مجال التشريع يناط به:

1- إضفاء الطابع المؤسسي على أهداف التنمية المستدامة؛ كما هو الحال في تشكيل لجنة التنمية المستدامة.⁽¹⁾

2- مشاركة أفراد المجتمع في دراسة ومراجعة مشروع القوانين التي تعرض على البرلمان، وهو عمل يتفق مع مضمون اصطلاح دراسة القوانين التي تختص بها اللجان الرقابية حسب ما ورد في اختصاصاتها بالنظام الداخلي لمجلس النواب الليبي؛ وهو ما يحقق مساهمة المواطنين في الرقابة على تنفيذ القوانين والسياسة العامة للحكومة، ومن أهم أدواته في هذا الشأن هيئات ومؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام.

ثانياً/ الميزانية:

صياغة وعرض الميزانية هو في الأساس وظيفة السلطة التنفيذية؛ غير أن الهيئة التشريعية هي المنتدى العام الذي تسعى فيه الحكومة للحصول على الموافقة لغرض تغطية نفقاتها من خلال مناقشة الميزانية؛ وفي هذا الصدد من الأهمية الإشارة إلى أمرين؛ أولهما: البرلمان هو المؤسسة الوحيدة المفوضة دستورياً بالنظر في مشروع قانون الموازنة العامة⁽²⁾، والأمر الثاني: من القيود الدستورية التي ترد على هذا التفويض؛ أن البرلمان لا يملك زيادة هذه المخصصات، إنما دوره ينحصر في تخفيض مجمل المخصصات الواردة في الموازنة العامة المعروضة أمامه.⁽³⁾

وفي إطار هذه الخصوصية يملك البرلمان تضمين أهداف التنمية المستدامة في بنود الموازنة العامة وإقرارها في كل تفصيلاتها ومن ثم اعتمادها؛ وإن كان عليه أن يأخذ في الاعتبار

1- قرار رئيس مجلس النواب الليبي رقم 19 لسنة 2021.

2- " تصدر الميزانية العامة للدولة بقانون " المادة 27 من الإعلان الدستوري الليبي الصادر في أغسطس 2011.

3- نصت الفقرة 3 من المادة 9 من القانون رقم 4 لسنة 2014 المشار إليه؛ أن للبرلمان (المصادقة على الحساب الختامي، وإجراء المناقلة بين أبواب وفصول الميزانية العامة، وتخفيض مجمل مبالغها).

تخصيص الأموال العامة والأموال الدوليّة وفقاً لما يستوفي متطلبات التنمية المستدامة ومقاصدها الخاصة بكل قطاع من قطاعات الدولة سواء من حيث المضمون أو من حيث إجراءاتها.⁽¹⁾

فمن حيث المضمون⁽²⁾؛ يقع على عاتق البرلمان تحليل وتقييم الأثر الاجتماعي للموازنة، ومراجعة المبالغ المخصصة في كافة بنودها لكل قطاع (كما هو الحال في التعليم أو الصحة الخ)؛ بما يضمن تأثيرها الايجابي، والمتناسب للفئات الضعيفة والأكثر تهميشاً؛ فالموازنة المراعية للنوع الاجتماعي كالنساء والفتيات هي مطلب أساسي لتحقيق المساواة بين الجنسين كهدف من أهداف التنمية المستدامة ، ومن جهة أخرى تحليل الميزانيّة يجب أن يتحقّق من خلاله ما يفى بالتزامات الدولة وفق المواثيق الدوليّة لحقوق الإنسان، ومواجهة ضغط الظروف الاقتصادية بما فيها الضرائب التصاعديّة لحماية اجتماعيّة للجميع.

أيضاً؛ التدقيق في الموازنة العامة تحديداً يشمل فيما إذا كان ثمة تمويل محددًا لدعم التنمية المستدامة، ويستخدم في الأهداف المخصص لها.

أمّا من حيث الإجراءات؛ فالبرلمان ملزم بمناقشة مشروع الميزانيّة وفقاً للاختصاصات الممنوحة للجنة البرلمانيّة المختصة؛ كتلك المعروفة في مجلس النواب الليبي بـ " لجنة التخطيط والماليّة والموازنة العامة"، والتي يتقرّر في إطار اختصاصها تقييم مشروعات الميزانيّة مقابل أهداف التنمية المستدامة.

من جهة أخرى ضمان أن تكون هناك مشاورات عامة حول الميزانيّة قبل مناقشتها واعتمادها.⁽³⁾

وممّا يذكر أيضاً أنّ تقارير ديوان المحاسبة من المكونات المهمة للنظر في وثيقة مشروع الموازنة العامة فهي لا تطرح الأداء الحكومي فقط ؛ إنّما هي تقارير شاملة عن التدقيق في

1- دور البرلمانات في خطة التنمية المستدامة 2030 (إعداد: مرفت رشماوي).شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية بدعم من

صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية- ص18. الرابط: <https://2030monitor.annd.org/data/manual/arabic/4.pdf>

2- نصت الفقرة 3 من المادة 43 من قانون اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب (المشار إليه) على أن تختص لجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة بـ " - متابعة السياسة المالية لمختلف وزارات ومؤسسات الدولة والصناديق السيادية".

3- للمزيد راجع: دور البرلمانات في خطة التنمية المستدامة 2030 (المرجع السابق ذكره)- ص19.

الإيرادات والنفقات من قبل مؤسسة رقابية متخصصة ذات صلاحيات دستورية⁽¹⁾؛ بالإضافة لما يرد من لجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة التابعة لمجلس النواب من تقارير تبين التدقيق التشريعي في السياسة المالية لكل الوزارات والمصالح التابعة لها.

بهذا الاختصاص البرلمان نفسه لا يُنفذ الميزانية إنَّما هذا الأمر متروك للحكومة؛ لذلك النقطة المرجعية الثابتة هي الاعتراف بأنَّ الموازنة العامة تفصل أولويات سياسة الحكومة؛ غير أنَّه يجوز للبرلمان أن يجمع معلومات وأراء الأفراد وأصحاب المصالح وتقديم توصية للسلطة التنفيذية عند صياغة السلطة التنفيذية. بالإضافة إلى أنَّه يمكن لأعضاء مجلس النواب التفكير بشكل استباقي والعمل مع وزارة المالية للاتفاق على صيغة ملائمة لبنود الميزانية لغرض استيفاء متطلبات أهداف التنمية المستدامة.⁽²⁾

ولذلك هذا العمل تبدو الحاجة واضحة لتحسين القدرة المؤسسية لأعضاء مجلس النواب واللجان التابعة له من خلال تزويد هم بالموارد الكافية والتدريب بهدف الوصول إلى الخبرة التي قد يحتاجونها في تقييم وتحليل الموازنة العامة لغرض توجيه السياسة المالية للدولة نحو التقدُّم في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

وحتى يحقِّق البرلمان دورًا رقابياً فعَّالاً على السلطة التنفيذية في مجال اختصاصه ينبغي أن يأخذ في الحسبان مسألتين هامتين. أولاً، إنشاء آليات رقابة محدَّدة لمساءلة السلطة التنفيذية بشكل فعَّال عن أنشطتها، ثانياً دعم تلك الآليات بكفاءات علمية متخصصة على دراية كافية بخطة التنمية المستدامة لعام 2030 ؛ وهو ما من شأنه أن يساعد في قدرة الهيئة التشريعية على أداء وظيفتها الرقابية؛ وهو ما سنبحثه في المبحث الآتي.

1- نص المادة 28 من الإعلان الدستوري الليبي المشار إليه بأن ".... ديواناً للحاسبة، يتولى الرقابة المالية على جميع الإيرادات والمصروفات وكافة الأموال المنقولة والثابتة المملوكة للدولة، والتأكد من حسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها، ويرفع تقريراً دورياً عن ذلك لكل من ... (السلطتين التشريعية والتنفيذية)"

2- Parliament's Role IN Implementing The Sustainable Development Goals. P17.

المبحث الثاني

الأدوات الرقابية للهيئة التشريعية بشأن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة

من الأدوات البرلمانية التي يمتلكها البرلمانيون تحت تصرفهم بشأن تعزيز التنمية المستدامة تلك المتمثلة في المساءلة واللجان البرلمانية؛ وكليهما على التفصيل الآتي:

المطلب الأول

اللجان البرلمانية

اللجان وسيلة مرنة لتحقيق مجموعة متنوعة من الأغراض المختلفة؛ فهي كآليات رقابة برلمانية تشير إلى مجموعة من أعضاء مجلس البرلمان الذين تمّ تسميتهم خصيصاً للتعامل مع اختصاصات محدّدة تقوم بمهامها وفقاً لإجراءات برلمانية.

ولذلك؛ من الصحيح القول أنّ اللجان هي جزء لا يتجزأ من الآليات العملية التي وضعها البرلمان؛ لتمكينه من أداء دوره الموسع، وزيادة في وظائف وقدرة رقبته على نشاط الإدارة لتتسم بالكفاءة والفعالية.

بناءً عليه؛ هذه اللجان توفّر الدعم لعملية وضع أطر وطنية لتحقيق مؤشرات التنمية المستدامة؛ باعتبارها وسيلة يمكن من خلالها تحقيق مضمون الرقابة التشريعية بناءً على ما تقدّمه من توصيات وتوجيهات للسلطة التنفيذية بقصد معالجة بعض المسائل سواء في الانجاز أو التنفيذ.⁽¹⁾

وتتكون اللجنة في إطار أحكام قانون الهيئة التشريعية الليبي من مجموعة من البرلمانيين (أعضاء مجلس النواب)؛ وفق أحكام المادة (27) من القانون رقم 4 لسنة 2014 بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب

1- تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لسنة 2017؛ الرابط: <https://news.un.org/ar/story/2017/03/273242>

الليبي التي نصّت على أنّه؛ "يشكّل المجلس لجائاً دائمة ومؤقتة ولجميع هذه اللجان دور رقابي في مجال اختصاصها".

وعليه؛ أهمية اللجان البرلمانية تتضح وفق أمرين أولهما؛ اعتماد الهيئة التشريعية في أداء وظائفها عن طريق اللجان المتخصصة نظام موجود في جميع برلمانات العالم تقريباً⁽¹⁾، والأمر الآخر: يتم الآن إجراء جزء مهم من العمل البرلماني في اجتماعات اللجان وليس في القاعة الرئيسية لمجلس النواب.

استدلالاً بما سبق ذكره؛ وفق أحكام القانون الليبي للسلطة التشريعية أو البرلمان في ليبيا عدّة لجان دائمة وفرعية⁽²⁾ ذات الصلة بمجالات السياسة العامة التي تُعنى بها الهيئات والمصالح والإدارات التابعة للسلطة التنفيذية أو الحكومة؛ تُعرف بلجان مجلس النواب أو اللجان البرلمانية. والملاحظ أنّه قد يُسند للجنة الواحدة أكثر من اختصاص⁽³⁾؛ وقد يتم مراجعة ودراسة مشروع قانون من قبل لجنتين برلمانيتين أو أكثر؛ لذلك من الشائع والمقبول أن تتداول اللجان الدائمة مشروعات القوانين؛ بالإضافة لكونها مسؤولة -بالنظر لما تختص به- عن الإشراف على تلك الإدارة الحكومية المقابلة لاختصاصها⁽⁴⁾؛ ولهذا صياغة أشكال اللجان البرلمانية في النظام الداخلي لمجلس النواب الليبي يعكس تماماً اختصاصات ومصالح وهيئات الحكومة؛ ممّا يعني أنّ هذه اللجان صُنفت بحسب الدوائر الحكومية؛ مثلاً: لجنة الحكم المحلي تقابل وزارة الحكم المحلي، ولجنة المواصلات مقابلة لوزارة المواصلات؛ ولجنة شؤون التعليم مقابلة لوزراتي التعليم العالي ووزارة التعليم والتربية، وهكذا.

نستنتج من ذلك أنّ نظام اللجان البرلمانية عموماً وفي أحكام التشريع الليبي خاصة بالنظر لتشكيلها⁽⁵⁾ فريد من نوعه؛ إذ يضيف وجود هذه اللجان المتخصصة قيمة للعمل البرلماني؛ لذا يمكنهم العمل مجتمعين في توقيت واحد لمعالجة ذات الإشكالية وذات الموضوع من زوايا

1- د. صلاح الدين فوزي، البرلمان (دراسة تحليلية لبرلمان العالم). القاهرة: دار لنهضة العربية، 1994.

2- "للجان الدائمة أن تنتخب من بين أعضائها لجنة فرعية لدراسة موضوعات معينة" نص المادة 50 من النظام الداخلي لمجلس النواب الليبي (المشار إليه).

3- كما هو الحال في نص الفقرة 2 من المادة 36 النظام الداخلي لمجلس النواب المشار إليه اعلاه بأن تختص لجنة القطاعات الانتاجية "متابعة وتقييم السياسات الزراعية والصناعية والسياحية التي تتخذها الحكومة ومراقبة أنشطة الجهات الداخلة في نطاق اختصاص اللجنة".

4- من أمثلتها ما ورد بنص المادة 39 بأن للجنة المواصلات "1- مراجعة ودراسة كل ما يتعلق بشؤون النقل البري والبحري والمواصلات والاتصالات. 2- ممارسة الرقابة على أنشطة تلك الجهات".

5- "تشكل اللجان باتفاق بين أعضاء المجلس، مع مراعاة التخصص والرغبة قدر الإمكان".

مختلفة بما يتوافق واختصاص كل لجنة؛ وإن كان يؤخذ عليه من الناحية الفنية في الغالب عدم التخصص والدراية العلمية من أعضاء هذه اللجان بالموضوع محل النقاش؛ الأمر الذي يؤثر على قدرة الرقابة البرلمانية على الإحاطة الكافية بأعمال السلطة التنفيذية لما تمتلكه هذه الأخيرة من عناصر فنية وما تتميز به من قدرات علمية دقيقة معقّدة أحياناً توصف بالعقبات في إجراء هذه الرقابة.

وبعيداً عن تصنيف اللجان البرلمانية في التشريع الليبي تنظر هذه الدراسة في الأدوات المتاحة لأعضاء اللجان البرلمانية أثناء قيامهم بدورهم الرقابي في شأن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة؛ والتي تتقرّر في سلطات تلك اللجان -كلا في موضوعها- بأن لها المراجعة، والمراقبة، والتفتيش، والتقييم، والاقتراح، والدراسة.⁽¹⁾

وهكذا نتبين أنّ المشرّع الليبي يُقرّ بدوره في تعزيز تنفيذ أهداف التنمية المستدامة بما أسنده من سلطات للجان البرلمانية وفق نصوص صريحة تفي بالغرض منها؛ وهو ما يضيف أهمية كبيرة على نظام اللجان البرلمانية حيث لا يمكن للبرلمان بطبيعته المؤسسية أن يكون له رقابة كاملة على الحكومة وجميع أنشطتها خارج هذا النظام.

غير أنه لتطوير رقابته على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة وجب الأخذ بما يلي:

- تحديد آليات وأساليب تنظم مشاركة المواطنين في مراجعة وتقييم مشروع القانون المعنية اللجنة بتقديم تقريرها للبرلمان بشأنه، وهو ما يسهّل الحصول على تعليقات آراء الناخبين في العمل البرلماني.
- أن تعتمد هذه اللجان في إشرافها على نشاط السلطة التنفيذية بشأن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة على مخرجات الأجهزة الرقابية التابعة لمجلس النواب.

1- راجع في ذلك نصوص المواد من نص المادة 28 إلي نص المادة 49 من قانون رقم (4) لسنة 2014م بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب.

المطلب الثاني

المساءلة والحصول على المعلومات

الهيئة التشريعية هي مؤسسة المساءلة، إذ أنّ البرلمان ملزم وفق اختصاصاته الدستورية، وبموجب قوانينه الخاصة على متابعة تنفيذ التشريعات وخطط السلطة التنفيذية في شأنها، ويكون التشريع الذي يسنّه البرلمان أساس المساءلة من خلال مشروعات القوانين المقترحة من الحكومة بما فيها مشروع قانون الموازنة العامة؛ على سبيل المثال: ليس من الممكن، أن يقدّم البرلمان مدخلات مفيدة لتوجيه السياسة العامة من خلال إصدار التشريع دون الوصول إلى مسودة السياسة التي تبتغيها الحكومة من التشريع؛ مع بيان أسباب اقتراحها.

والمساءلة أيضًا من قبل أعضاء البرلمان للحكومة هي طريق للحصول على المعلومات، وتساعد في الرد على المخاوف بشأن تكلفة تنفيذ هذا التشريع أو ذلك، وبالتالي الحصول على المعلومات أمرًا محوريًا للدور الرقابي لأعضاء مجلس النواب⁽¹⁾ في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

نستنتج ممّا سبق بأنّ للمساءلة البرلمانية هدفين؛ أولهما محاسبة الحكومة على تقصيرها في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، الهدف الثاني الحصول على المعلومات؛ وبهذا يرتبط الدور الرقابي للبرلمان بمساءلة الحكومة عن تنفيذ السياسات والبرامج الوطنية المتوائمة مع إطار أهداف التنمية المستدامة⁽²⁾؛ كما أنّ أسلوب مساءلة السلطة التنفيذية لتبين مدى نجاحها في تنفيذ هذه الأهداف يُعد من أفضل الأدوات البرلمانية؛ لكونه أكثر الأساليب فاعلية ليس في معرفة مدى تقدّم الحكومة في هذا الشأن فحسب؛ إنّما أيضًا لأنّه دلالة على مشاركة السلطة التشريعية في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

وتتم المساءلة في هذا الشأن من خلال آليات البرلمان المعتادة⁽³⁾؛ ومن بينها الاستجواب وتوجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة مكتوبة أو شفاهة، وكذلك عقد جلسات استماع لتحديد العقوبات ومعرفة مدى التقدّم في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة؛ غير أنّه من الانتقادات الموجّهة لهذه

1- د. أحمد يوسف غنابم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. مصر: المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الثانية، 2011- ص286.

2- دور البرلمانات في خطة التنمية المستدامة 2030 (إعداد: مرفت رشماوي) (المرجع السابق ذكره)- ص17 وما بعدها.

3- راجع نص المادة 10 من القانون رقم 4 لسنة 2014 بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب المشار إليه.

الأساليب أنّها قد لا تؤتي ثمارها في هذه الحالة؛ لكونها غالبًا ما يتم الرد على أسئلة مجلس النواب بطريقة مراوغة أو ملتوية، مع تجنب توفير المعلومات المطلوبة.

من جهة أخرى يبدو منطقيًا حق البرلمان في الحصول على المعلومات من السلطة التنفيذية، ولا يتعارض هذا الحق مع مبدأ الفصل بين السلطات؛ باعتبار أنّ الحكومة من المفترض أنّها تخدم أفراد المجتمع، وأنّ ما تحتفظ به الهيئات العامة من معلومات ليس لنفسها؛ إنّما كوصي على الصالح العام.

لذا؛ من الواضح أنّ أعضاء مجلس النواب يلجؤون إلى طرقٍ أخرى للحصول على المعلومات ومساءلة السلطة التنفيذية في شأنها؛ من بينها: "الطلب من المسؤولين الحكوميين تقديم معلومات عن أثر السياسات والبرامج الحكوميّة، وكذلك عقد جلسات استماع لجمع آراء عامة بشأن سياسة الحكومة"⁽¹⁾؛ بالإضافة إلى أنّ دور ديوان المحاسبة الذي تمّ إنشاؤه دستوريًا هو أمر أساسي في هذا الصدد.

ويُمكن من هذه الأساليب تفسير الدور الرقابي للبرلمان على أعمال الحكومة في شأن التقصي عن سياساتها في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة؛ غير أنّه - البرلمان - عند أدائه لهذا الدور يجب أن يأخذ في الاعتبار ما يلي:

- ضرورة الاهتمام بالاستراتيجيات والخطط التي تعتمدها الحكومة تلك المتعلقة بأهداف ومقاصد التنمية المستدامة تحديداً؛ من أمثلة هذه الاستراتيجيات: مكافحة الفقر، والتعليم والصحة، والاستثمار، والعنف ضد المرأة، العدالة، وغيرها من الخطط والاستراتيجيات.
- توجيه سياسة الحكومة بأن يكون تنفيذ أهداف التنمية المستدامة قائماً على حقوق الإنسان.
- من الضروري ربط رقابة البرلمان عن أعمال السلطة التنفيذية بالتقارير التي تقدّمها هذه السلطة في المحافل الدوليّة كمنتدى الأمم المتحدة السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة (HLPF)

1- دور البرلمانات في خطة التنمية المستدامة 2030 (إعداد: مرفت رشماوي) (المرجع السابق ذكره) - ص 17 وما بعدها.

وهكذا نتبين أنّ دور أعضاء البرلمان مهم بشكل خاص⁽¹⁾ لكونه ممثلاً للشعب ومنتخباً منه؛ لذا من الممكن القول أنّ الانتخابات تؤدّي وظيفتها السليمة تلك الموصوفة بموجب القانون الدولي⁽²⁾ عندما تضمن أن تكون "إرادة الشعب هي أساس سلطة الحكومة"؛ ففي هذا الإطار من حق الأفراد التدقيق في تصرفات المرؤوسين، والمشاركة في نقاش كامل لصنع القرار الذي يؤثر عليهم؛ وهو ما يجعلنا ننتهي إلى القول بأنّ الديمقراطية تتعلّق بالمساءلة والحكم الرشيد وهي أحد غايات ومقاصد التنمية المستدامة.

لذلك؛ حتى يُضفي قيمة على الأدوات البرلمانية بشأن رقابتها على الحكومة يستلزم الأخذ

بالاتي:

أولاً: يجب أن تتبنّى المساءلة افتراضاً لصالح الكشف عن المعلومات وليس محاسبة السلطة التنفيذية أو لسحب الثقة منها فقط.

ثانياً: المبدأ الأساسي للحصول على المعلومات هو تتبع النفقات العامة؛ بمعنى إذا كان نشاط الحكومة مدعوماً بأموال عامة، فيجب أن يخضع للالتزامات الإفصاح.

ثالثاً: تستلزم مبادئ النزاهة والشفافية على الهيئات العامة بالكشف، بشكل مسبق واعتيادي عن المعلومات ذات الأهمية الرئيسيّة؛ بمعنى أن توافي الوزارات مجلس النواب بالمعلومات أولاً بأول وليس بناءً على طلب.

أخيراً: لا استثناءات عن الشفافية والمكاشفة في مساءلة السلطة التنفيذية عند الكشف عن المعلومات؛ وذلك بوضعها في نطاق السريّة واعتبارات المصلحة العامة أو حتى لاعتبارات سياسيّة؛ فمهما يكن من الأمر؛ تجاوز المصلحة العامة في الحالات التي يتم فيها تحقيق الصالح العام التزاماً بالشفافية لا يُعد مخالفة لمبدأ السريّة؛ إذ أنّ الفائدة التي تعود على المجتمع من الكشف عن هذه المعلومات تفوق عادةً أي ضرر مهما كان نوعه ومداه.

1- مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، دليل مرجعي حول خطة التنمية المستدامة 2030، ص42.

2- "تعدّ أمراً ضرورياً من أجل تدعيم التنمية المستدامة وجود مؤسسات عامة فاعلة وشفافة ومساءلة وديمقراطية" الحملة العالمية

لتفسير المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية . الرابط: <https://www.article19.org/ar/resources/joint-declaration-universality-right-freedom-expression>

في الختام وجب التنويه إلى أنّ السلطة التشريعيّة المختصة بمساءلة وتوجيه السلطة التنفيذية، هو استحقاق دستوري يأتي في مضمون دساتير ليبيا المتعاقبة بصياغات مختلفة⁽¹⁾؛ وهو ما يجعل الوزراء مسؤولين أمام البرلمان عن أعمال الحكومة.

والمساءلة نوعان؛ إمّا مساءلة فردية؛ أو مساءلة جماعية في نطاق ما يُعرف بمجلس الوزراء؛ وكلاهما تحتكمان لذات القاعدة في هذا الشأن؛ بأنّه يتعيّن على الوزراء أن يشرحوا ويقدموا معلومات عمّا يحدث في نطاق سلطاتهم؛ وهو ما تفسّره قواعد المساءلة، وأيضًا هو ما يُقصد به مضمون المسؤولية الوزاريّة.

وأيا كانت أهميّة وجدوى الرقابة البرلمانيّة على أعمال السلطة التنفيذية؛ فإنّ تطبيقها في إطار فكرة الحوكمة الرشيدة يتطلّب أن يكون هناك مجموعة من الأهداف أو المعايير التي يمكن تقييمها وقياسها على أساسها؛ ما لم يتم ذلك، فإنّ الدور الرقابي للبرلمان في هذا الشأن غير واضح لأنّه لا يوجد معايير محدّدة يمكن من خلالها الحكم على السلطة التنفيذية في ضوء أحكام الهدف السادس عشر من أهداف التنمية المستدامة لعام 2030.

1- أنظر: أحكام المادة 24 من الإعلان الدستوري الليبي الصادر في أغسطس 2011.

الخاتمة

نتبين من العرض السابق أنّ مفهوم الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، على الرغم من المشاكل التي تعترض تنفيذه، من الوظائف الأساسية للهيئة التشريعية في شأن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، وذلك بقصد ضمان أقصى قدر من امتثال السلطة التنفيذية للتفويض التشريعي.

بناءً عليه خلصت هذه الدراسة لما يلي:

النتائج:

- توجيه السياسة العامة وصياغة سياساتها ليست مسؤولية الحكومة فحسب؛ إنّما تأتي أيضاً في نطاق الدور التشريعي والرقابي للبرلمان.
- تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 يتطلّب وعياً أكبر من الأفراد لمشاركة السلطة التشريعية في أداء دورها الرقابي والتشريعي.
- بالنظر لدور مجلس النواب الليبي؛ باعتباره ممثل لمصالح الشعب يقع على عاتقه الرقابة على تنفيذ الالتزامات التي تعهّدت بها الدولة في خطة التنمية المستدامة على المستوى الدولي؛ فيوجّه السياسة العامة ويضع التشريعات تلك التي بها يسهم في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، ويسعى لإنفاذها.
- تقييم ودراسة ومراجعة القوانين الموجودة والمقترحة بناءً على استراتيجية واضحة، وتتبع مدى سلامة إجراءات الحكومة في تنفيذ القوانين؛ هو الدور الذي يتوقع من البرلمان الاضطلاع به؛ لضمان أن يكون تطوير التشريعات وتنفيذها وتمويلها من الخزانة العامة مبنياً على الاستدلالات والبراهين.
- المساءلة طريق ناجح لا يجاد مؤسسات عادلة ونزيهة وتتسم بالشفافية؛ ناهيك عن دورها في مواجهة الفساد، وهو ما يُتفق مع نص الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة.

التوصيات:

- وجود موظفين تابعين للبرلمان من الخبراء والمختصين له أهمية تتعادل مع وجود أعضاء مجلس النواب، لذا يتطلّب من مجلس النواب الليبي؛ إجراء تدقيق وتقييم لموظفيه لمعرفة

فيما إذا كان يملك القدرة والموارد اللازمة لتلبية احتياجات تحقيق خطة التنمية المستدامة في كل تشريع يصدره.

- لغرض تنفيذ أهداف التنمية المستدامة على وجه الخصوص، وكجزء من متطلبات المساءلة، يجب على مجلس النواب السعي بشكل دائم وموثوق للتأكد بأن الوزارات والهيئات التابعة لها تنفذ النصوص القانونية وفقاً للقصد التشريعي.

المراجع:

أولاً: الكتب:

- 1- أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. مصر: المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الثانية، 2011 م.
- 2- رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان. الإسكندرية: منشأة المعارف، 2006 م.
- 3- صلاح الدين فوزي، البرلمان (دراسة تحليلية لبرلمان العالم). القاهرة: دار لنهضة العربية، 1994 م.
- 4- عبدالعزيز سالمان، الرقابة القضائية على قصور التنظيم التشريعي (ورقة مقدمة في الندوة التي نظمتها وحدة أبحاث القانون والمجتمع بالجامعة الأمريكية بالقاهرة، بتاريخ 24 نوفمبر 2019 تحت عنوان القضاء الدستوري المصري في نصف قرن - تطور مبادئ الحقوق والحريات وأشكال الرقابة. منشورة إلكترونياً على الرابط: <https://manshurat.org/node/66837>

ثانياً: التقارير والدراسات المتخصصة

باللغة العربية

- 1- تطوير وتقوية دور البرلماني (دليل ارشادي للبرلمانيين). المعهد الديمقراطي الوطني بتمويل من الحكومة الهولندية. 2006 https://www.ndi.org/sites/default/files/2369_ye_manual_arapdf_09122008.pdf

- 2- مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، دليل مرجعي حول خطة التنمية المستدامة
https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/unsdg-sdg-2030-primer-report-ar_july6%281%29.pdf
- 3- الحملة العالمية لتفسير المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية . الرابط:
<https://www.article19.org/ar/resources/joint-declaration-/universality-right-freedom-expression>
- 4- دور البرلمانات في خطة التنمية المستدامة 2030 (إعداد: مرفت رشاوي). شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية بدعم من صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية.
الرابط: <https://2030monitor.annd.org/data/manual/arabic/4.pdf>
- 5- تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لسنة 2017 .
<https://news.un.org/ar/story/2017/03/273242>

باللغة الإنجليزية:

- 1- Legislative Oversight and Budgeting(A world Perspective), Wel Development Studies (45327). World Bank Institute, IBSN: 978-0-8213-7611-9. .
- 2- Parliament's Role IN Implementing The Sustainable Development Goals (An Adapted Version For The Americas And The Caribbean).
Canada, 2019

ثالثاً: روابط شبكة الانترنت

- <https://ar.wikipedia.org>
- https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_ar.pdf

الصياغة القانونية وأهميتها في ضبط تشريعات السياسات العامة

د. محمد عثمان عبد السيد
كلية القانون جامعة نالوت

المقدمة

إن قوام الصياغة - أيًا كانت اللغة المستخدمة فيها - هو الكلمة، والكلمة قد ترفع قائلها، وقد تودي به للهاوية، وفي الحديث الشريف "إنَّ العبد ليتكلم بالكلمة من رضوان الله لا يلقي لها بالاً يرفعه الله بها درجات، وإنَّ العبد ليتكلم بالكلمة من سخط الله لا يلقي لها بالاً يهوى بها في جهنم" (البخاري، كتاب الرقاق: 6113) وكما يقال: إنَّ من البيان لسحراً.

فكم من العبارات التي لم تحسن صياغتها أودت بقائلها، وكم من العبارات أحكمت صياغتها خلّدت ذكرى قائلها، ويزداد هذا الدور وتزداد أهميته، إذا كنّا بصدد صياغة التشريعات عامة، وتشريعات السياسة العامة للدولة خاصة، حيث يمس هذا الأمر إرادة الأمة، وغاية المشرع في تنظيم مسائل جوهرية تهم الجميع، وتتحقّق بها المصلحة العامة، سواء أكانت سياسية، أم اقتصادية، أم اجتماعية، أم تنموية، أم غيرها. وإذا كان جوهر ومادة القاعدة القانونية، يشكّله واقع ومتطلبات الحياة في المجتمع، تبعاً لتطوره وحاجته، فإنّ الصياغة هي التي تحيل جوهر ومضمون حاجة المجتمع إلى تنظيم قانوني، وإلى قواعد عملية صالحة للتطبيق في المجتمع.⁽¹⁾

على أنّ الصياغة القانونية لا تقتصر على إفراغ مواد التشريع في قالب مصاغة وفق أسس وضوابط الصياغة الشكلية؛ بل هي تتعدّى إلى أكثر من ذلك، فهي كما ذهبنا إلى ذلك - بحق - دائرة الفتوى والتشريع بوزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة، بأنّ صياغة التشريعات المقترحة ليست مجرد إفراغ للنصوص في قالب شكلية، وإنّما هي أولاً وقبل كل شيء، فكر قانوني يرد النصوص لضوابطها القانونية، التزاماً بالأصول المنطقية، ومن ثم يدخل فيها التنبؤ من اتفاق نصوص التشريع المقترح مع مواد الدستور، والقوانين السارية، فضلاً عن إجراء التعديلات التي

1- أنظر المستشار عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الثاني صياغة وتفسير التشريعات، دار الكتب القانونية: جمهورية مصر العربية، مطابع شتات، 2012، ص 12/11.

يقتضيها التجانس بين القوانين التي تشكّل النظام القانوني بالدولة، والتناسق والترابط بين نصوص التشريع الواحد.⁽¹⁾

ويرتبط إتقان الصياغة بوجه عام، بأمر ثلاثة: الأول: الملكة اللغوية، وتلك هبة من الله سبحانه وتعالى، يهبها من يشاء، والثاني، الإلمام بمبادئ وأصول الصياغة، وهو ما يكتسبه الشخص من خلال القراءة والاطلاع، والثالث الممارسة العملية، التي من خلالها يطبق صانع القانون ما أتاه الله تعالى، من ملكة وموهبة، وما اكتسبه من مبادئ وقواعد في الصياغة، على ما يعرض عليه من تشريعات. وإذا كان الأمر الأول والثالث لا قبل للمرء بهما، فالملكة أو الموهبة، فضل من الله، والممارسة العملية متروكة لواقع العمل، فإن ما يمكننا التطرّق إليه هو الأمر الثاني، المتعلّق بالمبادئ العامة للصياغة القانونية، وأصولها من الجانب العلمي والعملية.

وتهدف هذه الدراسة إلى بيان أصول الصياغة القانونية السليمة ومبادئها، ومدى أهميتها في التشريعات عمومًا، وفي تشريعات السياسات العامة خصوصًا، إضافةً لعرض بعض التشريعات التي لحقتها عيوب الصياغة الشكلية والموضوعية، ونتج عنها إشكالات عملية.

فما المقصود بتشريعات السياسات العامة؟ وما أهميّة صياغتها الصياغة الصحيحة؟ وما قواعد الصياغة القانونية السليمة ومبادئها؟ وهل توجد تشريعات في ليبيا شابتها عيوب الصياغة؟ كل هذه التساؤلات وغيرها ستتم الإجابة عنها من خلال هذه الدراسة، اعتمادًا على المنهج الوصفي والتحليلي، لوصف موضوع الصياغة ومبادئها وما كتب عنها، وتحليل القوانين والقرارات، المتصلة بالسياسة العامة، قدر الإمكان. مع الاستعانة بالمنهج التطبيقي من خلال النصوص التشريعية، وبعض الأحكام القضائية، التي تمثّل الجانب التطبيقي المهم للتشريع. ومن ثمّ تمّ تقسيم هذه الدراسة على الخطة الآتية:

المبحث الأول: مفهوم تشريعات السياسات العامة ومبادئ صياغتها، وتمّ تقسيمه على مطلبين:
الأول عنوانه مفهوم تشريعات السياسات العامة وأهميّة صياغتها. والثاني: معايير ومبادئ الصياغة القانونية السليمة.

1- نقلًا عن المستشار سيد وفا، وظيفة دائرة الفتوى والتشريع بدولة الإمارات العربية المتحدة في مجال إعداد التشريعات وصياغتها، مجلة العدالة، تصدر عن وزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة، العدد66، إبريل 1991، ص25.

والمبحث الثاني: معوقات الصياغة التشريعية (عرض لبعض النماذج) وتمّ تقسيمه على مطلبين: الأول عنوانه معوقات الصياغة لتشريعات السياسات العامة. والثاني: نماذج لبعض التشريعات الليبية المفنّرة للصياغة السليمة.

المبحث الأول

مفهوم تشريعات السياسات العامة ومبادئ صياغتها

يُعدّ موضوع السياسات العامة حديثاً بالمقارنة مع موضوعات العلوم السياسيّة الأخرى، على الرغم من أنّ مجالاته في الواقع العملي قديمة التطبيق قدم وجود الدولة، فإنّ المقصود هو ظهوره علماً مستقلاً، وحقلاً معرفياً كان وليد القرن العشرين، منطلقاً من المؤسّسات الأكاديميّة والبحثيّة الأمريكيّة، وإن كانت هذه السياسات العامة، تختلف من دولة إلى أخرى، بحسب النظام السياسي القائم، وما يرتكز عليه من أيديولوجية.⁽¹⁾

وقبل الوقوف على ماهيّة الصياغة القانونيّة، وبيان قواعدها ومبادئها، ومعاييرها، لابد من الإشارة إلى مفهوم تشريعات السياسات العامة، ولو بشكل موجز، حتى يتبيّن القارئ هذا المصطلح، ولكي تستقيم خطة الدراسة مع المنهجية العلميّة السليمة ؛ ولذلك سنتّم دراسة مفهوم تشريعات السياسات العامة، مع أهميّة صياغة هذه التشريعات في مطلبٍ أول، ثم نتكلّم عن معايير الصياغة القانونية السليمة ومبادئها في مطلبٍ ثانٍ، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم تشريعات السياسات العامة وأهميّة صياغتها.

المطلب الثاني: معايير ومبادئ الصياغة القانونيّة السليمة.

1- د.مثنى فائق مرعي العبيدي، مقاربات نظرية في السياسات العامة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2019، ص9.

المطلب الأول

مفهوم تشريعات السياسات العامة وأهميّة صياغتها

سيتم في هذا المطلب، عرض موجز عن مفهوم تشريعات السياسات العامة، وذكر لبعض التعريفات التي قيلت فيها، مع محاولة لإيراد تعريف لمعنى السياسات العامة للدولة، في فرع أول، ثم نعرض لأهميّة الصياغة القانونيّة السليمة للتشريع في فرع ثانٍ، وذلك كما يلي:

الفرع الأول: مفهوم تشريعات السياسة العامة.

لاشكَّ أنّ التشريع عموماً، سواء تعلّق بالسياسات العامة، أم غيرها، هو مجموعة القواعد القانونيّة المتضمنة قواعد عامة ومجرّدة، ومقتزنة بجزء يكفل احترامها وتنفيذها، وتشريعات السياسات العامة لا تخرج عن هذا السياق، -اللهم إلّا في عنصر الجزاء أحياناً- سواء أكانت تشريعات (دستور، قانون، لائحة)، أم قرارات، منها: المنظمة للتعليم، أو الصحة، أو الأمن، أو العمليّة الانتخابيّة، أو قوانين العمل والوظيفة، أو قانون الضمان الاجتماعي، أو القوانين المنظمة للقضاء مثلاً، أو قرار سيادي لرسم سياسة عامة كقرار إنشاء المفوضيّة العليا للمصالحة، وغير ذلك من قرارات، أو بيانات ترسم سياسة عامة للدولة.

وفيما يخص السياسات العامة، فإنّه على الرغم من صعوبة تحديد تعريف دقيق وموحّد لها، فإنّ هناك تعريفات قدّمها بعض الأكاديميين، منها تعريف (توماس داي) ويرى فيه أنّ السياسة العامة "هي كل ما تختار الحكومة أن تفعله أو لا تفعله"⁽¹⁾، وميزة هذا التعريف تكمن في بساطته ولا يضع حدّاً لفعل الحكومة. ويرى الكندي (الزبل بال)، فإنّ السياسات العامة هي "مجموعة من القرارات المرتبطة تتخذ من قبل فاعل أو مجموعة فاعلين سياسيين مع تحديد الأهداف والوسائل والإمكانات قصد بلوغ نتائج معينة"⁽²⁾.

ويمكننا القول بأنّ السياسات العامة تُعدّ وظيفة من وظائف الدولة، وإنّ اشترك في رسمها جهات غير حكوميّة، (أحزاب، أو منظمات مجتمع مدني، أو جماعات الضغط...إلخ) وهي

1- أنظر د. مثنى فائق مرعي العبيدي، مقاربات نظرية في السياسات العامة، مرجع سابق، ص25.

2- الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، منشورات مجلس النواب بالمملكة المغربية، ب ت، ص53.

مواقف وبرامج سياسيّة، تتبنّاها الدولة، تعبّر عن مستوى عالٍ من التخطيط الاستراتيجي، عادة على المدى البعيد، لمواجهة مشاكل، أو إشباع حاجات عامة، أو موضوعات معيّنة تهم الدولة ككل، كأن تكون سياسيّة، أو اقتصاديّة، أو اجتماعيّة، أو تمويّة، أو أمنيّة، أو صحيّة، أو غيرها ممّا يخدم المصلحة العامة، ووضع التصوّر العام لها، من أهداف، ووسائل، وإمكانات، وبرامج متصلة بها، عبر اتخاذ تدابير وإجراءات في صورة تشريعات، أو قرارات، أو في صورة اتخاذ قرارات سلبية، تجاه مسألة أو موضوع ما، ترى الحكومة من المصلحة التزام الصمت المطبق فيها، مع ضرورة انسجام تلك القرارات مع سياسة الدولة العامة التي يفوق مداها الزمني، عمر الحكومة، أو عمر الولاية التشريعيّة.

وكون السياسة العامة تعبّر عن قانون أو مجموعة من القرارات فلها خصائص معينة منها⁽¹⁾:

- 1- إنّها أفعال تباشرها المؤسّسات الحكوميّة، إذ أنّ التوجّهات العامة بشأن المشكلات المجتمعيّة، لا تصبح سياسات عامة ما لم تتبنّاها الحكومة وتصدر بشأنها قانوناً، أو مرسوماً، أو قراراً يحدّد أهدافها وينظّم مسارات الحكومة حيالها، ولذلك توصف بالشرعيّة.
- 2- إنّ قرار السياسة العامة يتميّز بالثبات، أي عدم التغيّر النسبي، ما دامت السياسة العامة لم تتغيّر، كما يتميّز بالانسجام مع بقية السياسات العامة في الدولة.
- 3- إنّ تطبيق السياسة العامة عام وشامل وبالأسلوب نفسه، على كل أفراد المجتمع الذين تخدمهم هذه السياسة، وهي بمثابة البديل، أو البدائل التي يمكن تحقيقها وفق الإمكانيات المتاحة.
- 4- إنّ السياسة العامة تستهدف المصلحة العامة، وتتخذ بالتشاور بين المسؤولين كافة الحكوميين وغير الحكوميين، أو على الأقل أنّها تعبّر عن وجهات نظرهم جميعاً، والتي تتم في صورة إيجابيّة في صياغتها، أو سلبية.
- 5- إنّ السياسة العامة عمليّة ديناميكيّة مستمرة دائمة التطوّر والتغيّر، وتمتد لكل جوانب المجتمع السياسيّة، والاقتصاديّة، والاجتماعيّة، والإداريّة، والثقافيّة، والماديّة والمعنويّة.

1- للمزيد راجع: د.مثنى فائق مرعي العبيدي، مقاربات نظرية في السياسات العامة، مرجع سابق، ص30. وخيري عبدالقوي، دراسة السياسة العامة، الكويت، ذات السلاسل، ط(1)، 1988، ص46. نقلاً عن: د.مها عبد اللطيف الحديثي، النظام السياسي والسياسة العامة، شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت) موقع الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية، على الرابط <https://www.politics-dz.com> تاريخ الزيارة 2022/2/12.

الفرع الثاني: أهمية الصياغة القانونية للتشريع:

لاشكَّ أنَّ النظام القانوني لأي دولة، يُعدُّ مرآةً عاكسةً لاستراتيجياتها، فمن خلاله تتحدّد معالم فلسفات وأيدولوجيات الفكر الديني، والسياسي، والاقتصادي، والاجتماعي لهذه الدولة، بل وتكتشّف بوضوح في ضوء ذلك كله جميع أشكال برامجها في شتّى أشكال حياتها الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية أمام ناظري شعبها، بل وشعوب العالم أجمع.

وقد أدركت المجتمعات المتطورة، أنَّ حسن الصياغة التشريعية هو جزءٌ أساسي من مكونات الإدارة الرشيدة، لما لها من آثار بالغة الأهمية على المجتمع في كل ظروفه أو مستوياته السياسية والاقتصادية، والاجتماعية، كما أنَّها ركن جوهري لا غناء عنه للارتقاء بالدولة والنهوض بها، بوصفها واحدة من مكونات الدولة الحديثة وأبرز معالم نهضتها وتطورها، وفق المعايير الدولية، فمن خلال الصياغة الجيدة للتشريعات تتمكّن الدولة من تحسين نظامها القانوني، وتنقيته من الشوائب والعيوب التي تؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي، أو الاقتصادي، أو الاجتماعي، أو القانوني بها.⁽¹⁾

فالصياغة التشريعية، تتجلّى أهميتها في أنَّها المسلك، أو الخطة المتبعة من الجهة المختصة بالتشريع، والتي تهدف إلى تطبيق السياسة العامة العليا في مجالاتها المختلفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك من خلال التعبير عنها وعن ماهيتها، وآلية تحقيقها بواسطة مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة، التي تصدر للتعبير عن تلك السياسة العامة، والتي يصعب فرض تطبيقها من دون وضعها في تشريع، تتميز قواعده بخصائص تجعل تطبيق هذه السياسة ممكناً من جهة، وملزماً من جهة أخرى. فعمل الصائغ يتمثل بتحويل المادة الأولية من أفكار ومقترحات، إلى كلمات مكتوبة بصيغة نصوص قانونية تأخذ شكل مشروع قانون، تمهيداً لإخضاعه لسلسلة من الإجراءات الدستورية والقانونية الخاصة بإقراره والتصديق عليه. كما تكمن أهمية الصياغة التشريعية في أنَّها الأداة الرئيسة التي يستطيع الصائغ من خلالها إيصال الغرض المقصود من التشريع المقترح والغاية منه، وذلك من خلال فهم إرادة المشرع وتجسيدها بعبارات وجمل قانونية، ومعرفة متطلبات القانون من الحقوق والالتزامات،

1- أنظر د. خالد جمال أحمد حسن، ماهية الصياغة التشريعية ومقومات جودتها، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون أداة للإصلاح والتطوير) مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة، العدد الثاني، الجزء الأول، مايو 2017، ص 117.

وتحديد مخرجات التشريع من معالجة ظاهرة اجتماعية، أو سياسية أو اقتصادية أو مهنية، وذلك من خلال آلية قانونية ملزمة، وبيان نطاق الحقوق والالتزامات ذات الصلة بالتشريع، وتضييق مجال الخلاف حول مقتضيات النص تفسيراً وتطبيقاً.⁽¹⁾

وقد أشارت المحكمة الدستورية العليا المصرية، إلى أهمية الصياغة التشريعية، بقولها: "... أن النصوص التشريعية لا تصاغ في الفراغ، ولا يجوز انتزاعها من واقعها محدداً بمراعاة المصلحة المقصودة منها، وهي بعد مصلحة اجتماعية يتعين أن تدور هذه النصوص في فلكها، ويفترض دوماً أن المشرع رمى إلى بلوغها متخذاً من صياغته للنصوص التشريعية سبيلاً إليها، ومن ثم تكون هذه المصلحة الاجتماعية غاية نهائية لكل نص تشريعي، وإطاراً لتحديد معناه؛ وموطناً لضمان الوحدة العضوية للنصوص التي ينتظمها العمل التشريعي، بما يزيل التعارض بين أجزائها، ويكفل اتصال أحكامها وتكاملها وترابطها فيما بينها، لتغدو جميعها منصرفة إلى الوجهة عينها التي ابتغاها المشرع من وراء تقريرها".⁽²⁾

فكلما كانت تشريعات السياسة العامة، مُصاغة بدقة وعناية ووضوح، كانت أدعى للاستقرار السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي، والأمن القانوني والقضائي^(*)، وازداد قبول المواطن بها وتقبلها، وحققت إرادة الأمة المبتغاة من وراء إصدارها، أما إذا تمت صياغتها صياغة تحتمل التأويل، وليست واضحة، الأمر الذي يؤدي إلى كثرة تعديلها، فإنه لن يتوقع من تلك التشريعات القبول، كما أنها لن تحقق الأهداف التنموية، والخطط المرسومة لها؛ بل حتى الحقوق والحريات

1- المحامي ليث كمال نصراوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون أداة للإصلاح والتطوير) مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة، العدد الثاني، الجزء الأول، مايو 2017، ص191.

2- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم 1 لسنة 15 قضائية، مشار إليه: ليث كمال نصراوين، متطلبات الصياغة التشريعية، المرجع السابق، ص291-292.

*- يعرف د.بصري محمد العصار، مبدأ الأمن القانوني بأنه: عملية تستهدف توفر حالة من الاستقرار في العلاقات والمراكز القانونية، من خلال إصدار تشريعات متفقة مع الدستور والقانون الدولي، غايتها إشاعة الثقة والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية، بحيث يجب ألا يتسم التشريع بالمفاجآت، أو التضخم في النصوص، أو رجعية القوانين، الأمر الذي قد يزعزع الثقة في الدولة وقوانينها. راجع بحثه الحماية الدستورية للأمن القانوني، المجلة الدستورية، القاهرة، العدد الثالث، 1 يوليو 2003، ص 51. كما تم تعريف الأمن القضائي بأنه يفيد الثقة في المؤسسة القضائية والاطمئنان إلى ما ينتج عنها أثناء قيامها بمهمتها، في تطبيق التشريع الذي يفترض فيه الجودة وتحقيق الأمن القانوني، فضلاً عن جودة خدماتها القضائية. راجع سيف الدين احميطوش، آليات تعزيز جودة التشريع رسالة ماجستير مقدمة لجامعة محمد الخامس بالمغرب، 2017/2018، ص135.

تصبح مهذّدة، فالشكليّة والحريّة تؤمان لا ينفصمان، كما أكّد على ذلك الفقيه الألماني (أهرنج)، فما هي معايير ومبادئ الصياغة القانونيّة؟ هذا ما سيتم عرضه في المطلب الآتي.

المطلب الثاني

معايير ومبادئ الصياغة القانونيّة السليمة

تتكوّن القاعدة القانونيّة، كما ذهب إلى ذلك الفرنسي (فرانسوا جيني)⁽¹⁾ من عنصرين: الأول عنصر العلم، ويتعلّق بجوهر القانون وموضوعه، أي مادته الأوليّة التي يتكوّن منها القانون، مثل العوامل الاجتماعيّة والثقافيّة، والاقتصاديّة، وغيرها، والعنصر الثاني: الصياغة، ويتمثّل في شكل القانون، أي إخراج ذلك الجوهر والمادة إلى حيّز العمل عن طريق صياغتها وكتابتها على نحو متقن، صالحة للتففيذ، وللتطبيق العملي.

ويقول الفقيه ميكائيل زاندار: "لا تكفي الكفاءة القانونيّة العامة وحدها لأن تؤهّل المرء لأن يكون صانعًا جيّدًا، وأنّ رجل القانون الكفء الذي يفنقد إلى الخبرة العمليّة في فن الصياغة، لا يستطيع أن يؤدّي هذه المهنة بشكل مقبول".⁽²⁾

والصياغة، سواء أكانت جامدة أم مرنة، هي عمليّة إعطاء الشكل لمضمون القاعدة القانونيّة التي يُراد سنّها على نحو يجعلها قاعدة عمليّة صالحة للتطبيق في الواقع الاجتماعي⁽³⁾، وتجعل منها أداة ووسيلة فعّالة لتنفيذ السياسات العامة للدولة، التي هي تعبير عن إرادة الأمة، وسواء كانت تلك القواعد مضمنة في تشريع عادي (القوانين)، أو في تشريع فرعي (اللوائح)، وما من شك

1- مشار إليه: د. الكوني علي أعبودة، أساسيات القانون الوضعي الليبي، المدخل إلى علم القانون، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، الطبعة 4، 2003، ص 209. والمحامي هيثم الفقي، الصياغة القانونيّة، ص3. شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت)، تاريخ الزيارة 2022/2/14، على الموقع الإلكتروني:

<https://drive.google.com/folderview?id=0B4JTKUp6qgzCdmZLdJSNU9YaUE&usp=sharing>

2- Michael Zander, op.ciT.,1999,P.41.

مشار إليه: محمود محمد علي صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مكتب صبره للتأليف والترجمة، الجيزة: مصر، 2009، ص 56.

3- د. الكوني أعبودة، أساسيات القانون الوضعي الليبي، المرجع السابق، ص209.

في أنّ الصياغة فنّ خاص يحتاج إلى خبرة خاصة، بل أنّ الصياغة القانونيّة علمٌ له أصوله، وأسلوبه، ومعاييره، وبيان ذلك كما يلي⁽¹⁾:

-أمّا الأصول: فمنها ما يحكم بناء القانون، وتنظيمه وترتيب مواده، وكتابة عنوانه، ومواد الإصدار والتعريفات... إلخ

-وأما أسلوبه: وهو أسلوب كتابته، كاستخدام الألفاظ وبناء القاعدة القانونيّة، وبناء الجملة، وتقسيم الجمل الطويلة إلى وحدات صغيرة، وتجنّب الفصل الطويل بين أجزاء الجملة، ووضع العبارات المقيدة للمعنى في مكانها الصحيح، الخ، وهنا يجب أن يكون الصائغ ملماً بلغة القانون.

-وأما معاييره التي يجب أن يتبعها صائغ القانون، تشتمل على معايير للجودة التي على ضوءها ينبغي تقييم مشروع القانون، ومعايير الصياغة التشريعيّة، إضافةً إلى المبادئ الإرشاديّة والتوجيهيّة للصياغة، وتفصيل ذلك وفق الفرعين التاليين:

الفرع الأوّل: معايير جودة تقييم التشريع وصياغته:

أولاً: معايير الجودة لتقييم مشروع القانون⁽²⁾:

الشموليّة: وتعني أن يشتمل مشروع القانون على كل العناصر اللازمة لتنفيذه بما يحقّق الهدف منه، ومثال ذلك: ضرورة اشتمال المشروع على الأحكام التي تخاطب كل المعنيين بموضوعه، والجهة المنوط بها تنفيذه، والجزاء المترتبة على مخالفته وغيرها.

سهولة الفهم: ينبغي أن يكون مشروع القانون من السهولة فهم أحكامه من قبل المُخاطبين به، والمعنيين بتنفيذه، وإلّا تعذّر تنفيذه، اللهم إلّا بمحض الصدفة. فكيف مثلاً، أن يلتزم التاجر بالقانون التجاري، بينما يستعصي عليه فهم أحكامه؟ فعلى الرغم من أنّ مشروع القانون يصوغه ويفسّره عادةً رجال القانون، إلّا أنّ معظم القوانين تخاطب غير القانونيين، كقانون الانتخابات؛ حيث يخاطب الناخب والمرشّح، وقانون العمل يخاطب العامل ورب العمل.

1- راجع، محمود صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مرجع سابق، ص 56 وما بعدها. وبحث المحامي هيثم الفقي، حول الصياغة القانونية، مرجع سابق، ص 7 وما بعدها.

2- محمود صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، المرجع السابق، ص 57، 58.

سهولة الاستخدام: ينبغي أن يضمن تنظيم مشروع القانون سهولة استخدامه، ويكون مشروع القانون كذلك، إذا استطاع مستخدموه أن يتعرفوا على قواعده بأقل جهد ممكن. إضافة إلى عوامل أخرى لجودة التشريع وهي التي ترتبط بواقع النص التشريعي، وواقع الترسانة المودعة داخله، وهي أربعة عوامل أساسية؛ الاستقرار التشريعي، والقدرة التنافسية للتشريع الوضعي مع التشريع المقارن، ودراسة أثر التشريع الوضعي (من حيث ملاءمته من حيث المضمون للواقع، وكذلك وقت صدوره)، والتقليل من التضخم التشريعي⁽¹⁾ والتقييم المستمر لتشريعات السياسات العامة من قبل البرلمان، من حيث مدى تحقيق الأهداف المرسومة، ومدى حاجة المواطنين لها، ومعرفة نتائجها وآثارها المتوقعة للمجتمع ككل.⁽²⁾

وهناك بعض المعايير العرفية المنبئة لقياس جودة التشريع مثل⁽³⁾:

-نسبة حل المشكلة التي استهدفها التشريع، وهل برزت مشاكل جديدة؟

-النتائج المقصودة والنتائج غير المقصودة التي أتى بها التشريع؟

- أثر التشريع على القطاعات المستهدفة، وهل أثر بشكل غير متناسب على قطاعات أخرى؟

- نطاق التشريع وهل أن نطاق التشريع أوسع أو أضيق من اللازم؟

- تحليل عملية إنفاذ التشريع وتكلفته، وهل كانت فعالة وذات كفاءة ومتجانسة؟

ثانياً: معايير الصياغة التشريعية. وضع بعض الفقه القانوني العديد من هذه المعايير التي تؤثر في شكل مشروع القانون، وينبغي ألا تغيب عن أذهان الصائغين، ويتمثل أهمها فيما يلي⁽⁴⁾:

1- سيف الدين احميطوش، آليات تعزيز جودة التشريع، مرجع سابق، ص 119.

2- للمزيد حول معايير التقييم راجع، تقييم السياسات العمومية الصادر عن مجلس النواب المغربي، سبقت الإشارة إليه، ص 57 وما بعدها.

3- راجع بحث المستشار علي أبودياك، التحديات الرئيسية في إجراءات الصياغة التشريعية في فلسطين، مقال منشور على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت)، تاريخ الزيارة 2022/2/18. على الموقع

<https://www.oecd.org/mena/governance/43155909.pdf>

4- راجع كل من: د. الكوني أعبودة، أساسيات القانون الوضعي الليبي، مرجع سابق، ص 209. ومحمود صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مرجع سابق، ص 62، 63.

- 1- ضرورة استيفاء المتطلبات البرلمانية، والمتطلبات السابقة لمرحلة العرض على البرلمان بشأن شكل مشروع القانون، والمراحل التي يمر بها (مشروعية الإجراءات).
- 2- مراعاة الجدول الزمني للتشريعات الصادرة من الحكومة، وغير ذلك من الضغوط المتعلقة بالوقت، مثل الضغوط التي تفرضها تشريعات الطوارئ.
- 3- سهولة فهم أعضاء البرلمان لمشروع القانون، وفهم مستخدمي التشريع للقانون، وهم عادةً إمّا محامين، أو قضاة، أو موظفين عموميين، أو مستشارين. واختيار لغة تقلل من اعتراضات المشاركين في العملية التشريعية على المشروع.
- 4- ضرورة بناء مشروع القانون بطريقة موجزة ودقيقة، وتسمح بمناقشة النقاط الرئيسية المتعلقة بالسياسات بترتيب منطقي. مع ضمان مشاركة المعنيين في المناقشة.
- 5- يجب أن توفّق الصياغة بين مقتضيات المنطق وحاجات العمل، أي أن تكون القواعد مجردة، تنطبق على عدد غير محدد من الأشخاص، وأن تكون ملائمة للواقع الاجتماعي والاقتصادي والثقافي الذي تعكسه، وتلبي أهداف المشرّع والمواطن.
- 6- التأكد من انسجام نصوص القانون بعضها ببعض، وكذلك عدم تعارضها مع التشريعات الأعلى مرتبة.

الفرع الثاني: المبادئ الإرشادية والتوجيهية للصياغة التشريعية⁽¹⁾:

إضافة إلى معرفة الأصول والأسلوب والمعايير المذكورة أعلاه، توجد بعض المبادئ التوجيهية والإرشادية لصياغة أي مشروع قانون، ينبغي أن تلتزم بها السلطة المقترحة للقانون، وأن يتبعها الصانع ؛ لكي يخرج بقانون سليم وفعال، ويسهل تنفيذه والالتزام به من قبل المخاطبين بأحكامه، ومن هذه المبادئ الإرشادية ما يلي⁽²⁾:

1- لمزيد من التفاصيل حول هذه المبادئ، راجع الدليل العملي في صياغة القوانين، منشورات مجلس النواب المغربي، الطبعة الأولى، 2017، ص 20 وما بعدها. والمستشار عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، مرجع سابق، ص 107 وما بعدها.

2- للمزيد راجع محمود صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مرجع سابق، ص 243 وما بعدها.

أولاً: ينبغي عدم صدور أكثر من قانون في الموضوع الواحد، ويُفضل صدور قانون واحد ينظم كل الأمور المتصلة بموضوعه (التقنين الموحد).

ثانياً: ينبغي أن توضّح المذكرة الإيضاحية (عرض الأسباب الموجبة) المرافقة للقانون، أي الأسباب التي تبرّر أحكامه.

ثالثاً: يُفضل عدم الإشارة في كل مادة إلى أنّ كيفية تطبيقها ستحدّد عن طريق اللائحة التنفيذية، وبدلاً من ذلك، يُفضّل عرض اللائحة مع مشروع القانون، أو الاكتفاء بالإحالة إلى اللائحة التنفيذية في مادة منفصلة في الأحكام الفنية والختامية.

رابعاً: التأكّد من أنّ مشروع القانون لا يُفوّض التشريع الفرعي (اللوائح) في المسائل الجوهرية، بل يقتصر التفويض على المسائل الفرعية.

خامساً: التأكّد من أن مشروع القانون يسهل التعرّف على عناصره الرئيسية، ويحدّد بوضوح الجهة المنوط بها تنفيذه، والأطراف الفاعلة الرئيسة التي من المفترض أن يخاطبها القانون، ويوضّح أدوارها في تنفيذه، وآليات تبليغهم بأحكامه.

سادساً: أن يتضمّن مشروع القانون على نظام للتنظّم والمساءلة، ونظاماً للرقابة والإشراف⁽¹⁾ ونظام قضائي واضح يختص بالمنازعات المتصلة به، ونقترح في هذا الخصوص أن يكون هناك نظام قضائي يقوم بمراجعة مشروعات القوانين، وصياغتها، على أن يكون نظامه وفق الفقرتين الآتيتين:

الفقرة الأولى: وجود جهة قضائية متخصصة لصياغة ومراجعة التشريعات، مجلس للدولة (قضاء إداري مستقل):

من الجدير بالذكر أنّ تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ليبيا، معتمد على نظام وحدة القضاء وازدواج القانون، حيث توجد محاكم قضائية واحدة تختص بالفصل في كافة المنازعات والجرائم إلا ما استثني بنص خاص، وبداخل هذه المحاكم توجد دوائر للقضاء الإداري

1- تجب الإشارة إلى أنّ بعض هذه المبادئ ومنها الفقرة أولاً، وثانياً، وسادساً، تضمنتها أيضاً توصيات المؤتمر العلمي نحو تطوير التشريع في ليبيا (المنعقد في طرابلس 26-27/مارس 2008، مشار إليها في مجلة دراسات قانونية، تصدر عن كلية القانون جامعة قارونس (بنغازي)، العدد 17، أكتوبر 2008، ص 314، 315.

تفصل في المنازعات الإدارية المحددة على سبيل الحصر في القانون رقم (88) لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، وتطبق بشأنها قواعد متميزة عن قواعد القانون المدني، وهذا النظام القضائي مرّ عليه هو الآخر قرابة السبعون عامًا، أي من تاريخ إنشاء المحكمة العليا الليبية سنة 1953، وقد وُجّهت العديد من الانتقادات لهذا النظام القضائي المتّبع من قبل الفقه الإداري⁽¹⁾، وهذا يعود لأسباب عديدة، منها: افتقار بعض نصوصه لفن الصياغة القانونية، إضافةً إلى جمود هذا القانون وعدم مسابته لتطوّر الوظيفة الإدارية، وكذلك التطوّر الذي شهده تنظيم الرقابة على أعمال الإدارة في القانون المقارن.

ومن جهة أخرى، فإنّ الملاحظ أنّ العديد من التشريعات في الواقع الليبي اليوم، منها ما يحتاج إلى التعديل؛ لتوافق التشريع الأعلى، أو لتوافق التطوّر الذي يشهده المجتمع، أو لتحقيق وتنفيذ السياسات العامة المستهدفة، ومنها ما يحتاج إلى إعادة صياغة نصوصه⁽²⁾، بحيث لا تثير أي إشكال في التنفيذ، أو التطبيق، وهذا أو ذاك يتطلّب وجود جهة، أو جهاز، أو هيئة مستقلة، تقوم بمراجعة وصياغة القوانين، وهذه الجهة نقترح أن تكون محكمة للقضاء الإداري، مستقلة عن القضاء المدني، تسمّى مجلس الدولة، ويكون بمثابة المحكمة العليا في القضاء الإداري، تراقب المحاكم الإدارية الأدنى مرتبة بشأن تطبيقها القانون، ويطعن أمامها على أحكامها، ولتكن المحاكم الأدنى على درجتين مثلاً. وهو النظام المتّبع في كثير من الدول، مثل: فرنسا ومصر ولبنان والجزائر، وقد أثبت هذا النظام نجاحه ونجاحه، في الرقابة على أعمال الإدارة، وفي وظيفته الاستشارية لمشروعات القوانين.

ومن ثم، فإن مجلس الدولة، القضاء الإداري المستقل، باتت الحاجة إليه الآن أكثر من أي وقت مضى؛ لأسباب عديدة، منها الأسباب الخاصة بالقانون والقضاء الإداريين، وذلك من أجل

1- راجع على سبيل المثال: د.صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية (دراسة مقارنة). منشورات جامعة بنغازي كلية الحقوق، مركز الطباعة الحديثة، بيروت: لبنان، 1974، ص 180 وما بعدها. ود.محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي (رقابة دوائر القضاء الإداري)، منشورات المكتبة الجامعة، الزاوية: ليبيا. الطبعة 7، 2019، ص 38 وما بعدها. ود. خليفة علي الجبراني، القضاء الإداري الليبي (الرقابة على أعمال الإدارة)، دار الكتب الوطنية بنغازي: ليبيا، الطبعة 1، 2005، ص 395.

2- كثير من التشريعات الليبية تحتاج إلى إعادة صياغة، وقد تناول الفقه بالبحث والتحليل بعضًا منها، راجع مثلاً: د.محمد حسن الجازوي، تعليق على القانون رقم (23) لسنة 1369 و.ر، بتعديل وإضافة بعض الأحكام إلى القانون رقم (7) لسنة 1990 بشأن المخدرات والمؤثرات العقلية، مجلة إدارة القضايا، السنة السادسة، العدد 11، يونيو 2007، ص 16، ود.موسى مسعود أرحومة، فاعلية السياسة التشريعية في الحد من حوادث الطرقات، مجلة إدارة القضايا، السنة الثانية، العدد الرابع، ديسمبر 2003، ص 50.

تطويرهما، ومنها الأسباب العامة المتعلقة بمختلف التشريعات، لكي نحصل على تشريعات خالية من عيوب الصياغة، وتلبي رغبات وتطلّعات المشرّع، والقضاء، والمواطن.

الفقرة الثانية: تفعيل دائرة القضاء الدستوري بالمحكمة العليا الليبية^(*)، إلى أن يتم إنشاء محكمة دستوريّة عليا، تسهم في مراقبة وإلغاء التشريعات المخالفة للدستور، وإلى حين إنشاء محكمة إدارية عليا (مجلس الدولة)، ومحكمة دستوريّة عليا، نقترح أن تقوم المحكمة العليا بدوائرها مجتمعة، بإعداد تقرير سنوي، يرفع للسلطة التشريعيّة، يتضمّن مقترحات تعديل التشريعات القائمة، وتقييم تشريعات السياسات العامة للدولة، والتحقّق من مدى كفايتها لتنفيذ تلك السياسات، لنحدّ بذلك ولو قليلاً من تحديات ومعوّقات الصياغة، ولنقل بالتالي التشريعات والقوانين المعيبة في صياغتها، وتقلّ تبعاً لذلك التشريعات المعدّلة، وهو ما سيتمّ عرضه في المبحث الآتي.

المبحث الثاني

معوّقات الصياغة التشريعيّة (عرض لبعض النماذج)

هناك الكثير من التشريعات الليبيّة، صدرت من دون اعتبار لعامل وقت صدورها، أو مراعاة لملاءمة موضوعها للواقع والقانون، أو عدم دراسة كافية عن آثارها ونتائجها، ومنها من لم تتم صياغتها صياغة سليمة، وبالتالي أدّت إلى مشاكل عمليّة في التطبيق، ونجم عنها خلاف فقهي، بل وعورضت من قبل المخاطبين بها تارةً، وخلاف قضائي تارةً أخرى، ممّا حداً بالمشرّع في بعض الأحيان، إمّا إلى إصدار تشريعات جديدة تنظم الموضوع نفسه، وإمّا إلى إصدار العديد من التشريعات المعدّلة لتشريعات سابقة، نتيجة سوء صياغة هذه الأخيرة. وسيتمّ بإيجاز عرض لبعض المعوّقات التي تقف أمام تحقيق صياغة قانونيّة سليمة، إضافةً لعرض بعض نماذج لتشريعات افتقرت لفنّ الصياغة القانونيّة، وذلك من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: معوّقات الصياغة لتشريعات السياسات العامة.

المطلب الثاني: نماذج لبعض التشريعات الليبيّة المفترقة للصياغة السليمة.

*- ومع أن دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس، كانت قد قررت بتاريخ 2020/2/24 بإعادة تفعيل الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا، فإنّ الجمعية العمومية للمحكمة العليا، صوّتت بأغلبية أعضائها على تمديد إغلاق الدائرة الدستورية بتاريخ 2022/2/23! الأمر الذي يضع تساؤلاً غريباً عن مدى احترام الجمعية للقضاء!

المطلب الأول

معوّقات الصياغة لتشريعات السياسات العامة⁽¹⁾

مع أنّ معوّقات تحقّق صياغة قانونيّة سليمة وصحيحة، هي نفسها المعوّقات التي تعترض كل تشريع، أو قانون، أو قرار، إلّا أنّنا سنحاول ذكر أهم تلك المعوّقات التي تقف حائل دون صياغة سليمة لتشريعات السياسات العامة، وذلك من خلال النقاط الآتية:

أولاً: عوائق قانونيّة: كعدم وضوح قواعد الدستور بشأن اختصاصات البرلمان، أو وجود نصوص تحتمل التأويل، إضافةً إلى القوانين العادية، حيث تعد سبباً من الأسباب المؤدية إلى عدم تحقّق صياغة سليمة، سواء بكثرة التشريعات، (تضخم تشريعي) أو بسبب عدم وضوح نصوصها وغموضها. كما أنّ اللائحة الداخليّة للبرلمان، كثيراً ما ينتج عنها مشاكل قانونيّة، والتي غالباً ما يتم اختراقها من قبل الأعضاء، من دون محاسبة، ناهيك عن عدم صياغتها الصياغة المحكمة.

ثانياً: عوائق ماديّة: وتتمثّل في الإمكانيات الماديّة والماليّة، ومنها عوائق علمية معلوماتيّة، الافتقار للمكتبات الورقيّة، والإلكترونيّة، حيث يؤثّر غياب أو نقص هذه الإمكانيات في جودة التشريع، وإخراجه بالمظهر المطلوب.

ثالثاً: عوائق فنيّة: حيث تعد الصياغة القانونيّة فن لا بد لصانغ القانون أن يتقنه، وكثير ما تنعدم هذه الميزة لدى لجان الصياغة، إضافةً إلى التخصص والكفاية لدى أعضاء اللجان البرلمانيّة، وعدم دراسة آثار القانون، ومدى تناسبه والبيئة المحيطة بشكل كافٍ، ناهيك عن ظاهرة الغياب المتكرّر لأعضاء البرلمان، بل وغياب وتقطع جلساته، الأمر الذي ينتج عنه تشريعات مفترقة لفن الصياغة، وهو ما نعرض له في المطلب الثاني.

1- لمزيد حول معوّقات وصعوبات الصياغة القانونيّة، أنظر إلى أيّ من مراجع الصياغة القانونيّة التي أشرنا إليها في هذا البحث، مثل: سيف الدين احمطوش، آليات تعزيز جودة التشريع، ود. خالد جمال أحمد حسن، ماهية الصياغة التشريعية ومقومات جودتها، ومحمود صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، والمستشار علي أبودياك، التحديات الرئيسية في إجراءات الصياغة التشريعية في فلسطين، وغيرها.

المطلب الثاني

نماذج لبعض التشريعات الليبية المفتقرة للصياغة السليمة

أولاً: تشريعات السياسة الدستورية والانتخابية:

بدايةً نرى أنّ تعديل الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 2011/8/3، لأكثر من اثنتي عشرة مرة، مؤشراً قوياً على عدم قيام دراسة كافية لنتائجه وآثاره المتوقعة من قبل صانعيه، الأمر الذي جعل المشرع يقوم بتعديله تلك المرات العديدة (مع أنّ التعديل الأخير جاء مخالفاً لإجراءات التعديل، وقوبل بالرفض من العديد من التيارات الوطنية، لاسيما نقابة المحامين) خاصةً المادة الثلاثون منه، التي لم تُصغ الصياغة السليمة التي تجنّب مشاكل عملية أثناء التطبيق، وهذا ما جعل المشرع العادي يصدر العديد من القوانين تنقصها الدقة والصياغة السليمة، ولعلّ من نتائج ذلك كان قانون رقم (1) لسنة 2021 بشأن انتخابات الرئيس وتعديلاته، الذي شابته العديد من عيوب الصياغة الموضوعية، والشكلية، ترتّب عنها العديد من المشاكل حتى تاريخه.

فقد أربكت مواد هذا القانون-ومازالت- المشهد الليبي، وأمام إخفاق الأجسام السيادية الأخرى في التوافق على تشريعات ناظمة لاستحقاق بات تحت التهديد، بسبب انجراف الخلافات إلى الطابع السياسي بدل الاعتكاف على معالجة مسائل قانونية بحتة، وبمجرد تأكيد المفوضية العليا للانتخابات تسلمها، بشكل رسمي، قانون انتخاب رئيس الدولة من البرلمان، تعمّق الجدل في الساحة السياسية بين رافض لصدوره، وآخر قبل به بتحفظ، أمّا الأطراف الفاعلة فعلى قلتها دافعت عن تمريره، من بينهم شخصيات ليبية، تُرتب لخوض غمار سياق كرسي الرئاسة.⁽¹⁾

ومن النصوص المثيرة للجدل بشأن قانون انتخاب الرئيس، اشتراطه لقبول الترشح أن يقدّم المتنافس تركية من خمسة آلاف ناخب، ويُعد كل مرشح سواء كان مدنياً أو عسكرياً، متوقفاً عن العمل وممارسة مهامه قبل موعد الانتخابات بثلاثة أشهر. وألاً تقل سن المتقدم عن أربعين سنة، وأن يكون حاصلًا على مؤهل جامعي على الأقل أو ما يعادله، وألاً يحمل جنسية دولة أخرى عند

1- عبدالرحمن أميني، مقاله بعنوان القانون رقم (1) يعمق الجدل ويهدد 24 ديسمبر، منشور على بوابة الوسط الإلكترونية، على الرابط <http://alwasat.ly/news/libya/333146>، تاريخ الزيارة 2022/2/19.

ترشّحه. واختصاص الرئيس المستقبلي، (باختيار رئيس الوزراء وتكليفه تشكيل الحكومة وإقالته، وتمثيل الدولة في علاقاتها الخارجية، واختيار نائب الرئيس، على أن يكون النائب ورئيس الحكومة من غير إقليم الرئيس، والقيام بمهام القائد الأعلى للجيش، وتعيين وإقالة رئيس جهاز المخابرات العامة بعد موافقة مجلس النواب، وتعيين السفراء وممثلي ليبيا لدى المنظمات الدولية بناءً على اقتراح وزير الخارجية وعرض مجلس الوزراء).

وما أثار استغرابنا حقيقةً في هذا القانون - إضافة لتكريسه المحاصصة- هو ترشّح العسكري للرئاسة! إضافةً إلى إيقاف المترشّح الرئاسي (مدني أو عسكري) عن عمله قبل ثلاثة أشهر، وليس استقالته! فإن لم يفز يرجع لوظيفته الأولى! ناهيك عن أنّ وظيفة رئيس الدولة من الوظائف السيادية، بل هي أهم الوظائف السيادية، وأكثرها حساسيةً وخطورة، على مصلحة الدولة والأمن القومي، وهي بهذا الوصف وأكثر، كيف لنا أن نرشّح، أو نسمح بترشّح مزدوج الجنسية، حتى وإن تنازل عن الجنسية الأجنبية قبيل الانتخابات! ف شخص كان ولاؤه وانتمائه لدولة غير ليبيا، ويعطي التحية لعلمها ونشيدها، ويدفع لها ضرائبها، ولو في فترة وجيزة، يصعب الوثوق به وتتصيبه في أعلى وظيفة تنفيذية سياسية، اللهم إلا إذا كان تحضّله على جنسية دولة أخرى، بسبب لا يد له فيه، كأن يكون بسبب اختراع علمي، أو تميّز رياضي، جعل تلك الدولة تمنحه جنسيتها كتعبير لتقديرها إيّاه.

ثانياً: تشريعات سياسة تحريم الربا. إنّ عدم دراسة الواقع الاجتماعي والاقتصادي المحيط بالتشريع، وعدم دراسة أثر التشريع، سينتج عن صياغته مشاكل تعترض تطبيقه، وأيضاً سينجم عنه تذبذب من قبل المشرّع، الأمر الذي يضعف تطبيق السياسة العامة المقصودة من التشريع، والمثال على ذلك، سياسة المشرّع في تشريعات تحريم الربا⁽¹⁾ حيث صدر القانون 46 لسنة 2012 بشأن تعديل القانون رقم (1) لسنة 2005 بشأن المصارف وإضافة فصل خاص بالمصرفية الإسلامية. وجاء هذا القانون، بعد القانون رقم 74 لسنة 1972⁽²⁾ بتحريم ربا النسئة في المعاملات المدنية والتجارية بين الأشخاص الطبيعيين، وبتعديل بعض أحكام القانون المدني والقانون التجاري، ليضع اللبنة الأولى للتحريم النهائي للفوائد الربوية، حيث سمح بإنشاء

1- لمزيد من التفاصيل راجع بحثنا حول الربا وموقف المشرع الليبي منه، منشور بمجلة جامعة خليج السدرة للعلوم الإنسانية، العدد الثاني، يونيو 2020.

2- الجريدة الرسمية، العدد 27، السنة العاشرة، 1972/8/5.

مصارف إسلامية، أو فروع لها أو نوافذ، وألزمها بمقتضى المادة الرابعة مكرر بنصها ((يحظر على المصارف الإسلامية ممارسة الأنشطة والخدمات المصرفية المخالفة لأحكام الشريعة الإسلامية...)) ويتضح أن منع الفوائد الربوية جاء بشكل قاطع سواء بين الأشخاص الاعتبارية أو الطبيعية أي الأفراد، ولكن المنع هنا، جاء فقط على المصارف الإسلامية من دون المصارف الأخرى، بل حتى المؤسسات المالية الأخرى يجوز لها التعامل بالفوائد، ثم حسم المشرع الليبي في المرحلة النهائية لهذا التدرج في تحريم الربا في عام 2013، ليصدر قانوناً منع بمقتضاه أي تعامل بالفوائد الربوية، سواء بين الأشخاص الطبيعيين، أو بين الأشخاص الاعتباريين، وهو القانون رقم (1) لسنة 2013 في شأن منع المعاملات الربوية⁽¹⁾ وجاءت المادة السابعة لتحديد وقت سريانه على الأشخاص الاعتبارية، فنصت "يسري هذا القانون على معاملات الأشخاص الاعتبارية فيما بينها ابتداء من تاريخ 2015\1\1، وبهذا القانون يكون المشرع الليبي فعل الصواب؛ حيث منع المعاملات الربوية بشكل مطلق أمام الجميع. غير أن المشرع الليبي رأى ضرورة التدرج مرة أخرى فيما يتعلق بالمعاملات الربوية بين الأشخاص الاعتبارية، حيث أصدر المشرع قانوناً آخر سنة 2015⁽²⁾، عدل بموجبه المادة السابعة من القانون رقم (1) لسنة 2013، ومدد بمقتضاه أجل التعامل بالفوائد الربوية بين الأشخاص الاعتبارية بداية من 2020/01/01، بعدما كان آخر أجل هو 2015\01\01، وهذا التذبذب يدل على عدم وجود دراسة كافية للقانون، على أنه وإن كان المشرع الليبي قدر المصلحة في التأجيل، إلا أنه أمر محل نظر لدينا؛ حيث نعتقد أنه مهما كانت هناك مصلحة ظاهرة، أو آنية في التأجيل، إلا أن الأمر المؤكد هو أن اتباع أوامر الله سبحانه وتعالى واجتناب نواهيه، (لاسيما إن كانت تلك المعاصي -الربا- تتسبب في محاربة الله ورسوله) هي المصلحة العليا، وبالالتزام بتلك الأوامر والنواهي تتحقق كل ما نصبوا إليه من أهداف اقتصادية، سياسية، اجتماعية... إلخ، وسواء أكانت على مستوى الشخص الطبيعي، أم الاعتباري.

ثالثاً: التشريعات المتصلة بالسياحة والآثار: نلاحظ التخبُّط وعدم الدقة في الصياغة، في هذه التشريعات، حيث تارةً يتم إنشاء مصلحة، أو مرفق يتصل نشاطه بهما، وتارةً يتم سحب القرار،

1- صدر بتاريخ 2013\1\7، عن المؤتمر الوطني العام بالجريدة الرسمية العدد 5 سنة 2013 .

2- القانون رقم 7 لسنة 2015 بتعديل القانون رقم 1 لسنة 2013 بشأن منع المعاملات الربوية، شبكة المعلومات الدولية، (الإنترنت) الموقع الإلكتروني <news>details >elwatannews.com

وتارةً أخرى يتم تعديله، وغير ذلك ممّا يدل على عدم وجود الكفاية والخبرة والعلم أيضاً لصانغ القانون أو القرار؛ حيث أصدر مجلس الوزراء القرار رقم 130 لسنة 2012 بشأن تنظيم الهيئة العامة للسياحة والآثار⁽¹⁾؛ غير أنّ مجلس الوزراء أصدر القرار رقم 9 لسنة 2012 حلّ بمقتضاه الهيئة العامة للسياحة والآثار⁽²⁾ وقرّر أيلولة أصولها وممتلكاتها وكل الالتزامات القائمة إلى وزارة السياحة، وتلحق بها كل الجهات التي كانت تتبعها باستثناء مصلحة الآثار، ثم أصدر مجلس الوزراء بعد ذلك، القرار رقم 10 لسنة 2012 بشأن نقل تبعيّة مصلحة الآثار إلى وزارة الثقافة والمجتمع المدني⁽³⁾، كما تمّ حلّ مصلحة السياحة وآلت أصولها وممتلكاتها والالتزامات القائمة بما لها وما عليها إلى وزارة السياحة، وذلك بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 11 لسنة 2012، كما قامت الدولة عن طريق اللجنة الشعبية (سابقاً) بإنشاء جهاز الشرطة السياحية وحماية الآثار بالقرار رقم 559 لسنة 2007، ثم قام مجلس الوزراء بحل هذا الجهاز بالقرار رقم 141 لسنة 2012، إلّا أنّه قام بسحبه في العام نفسه بالقرار رقم 39 لسنة 2012 الذي جاءت المادة الأولى منه لتؤكد على أنّه ((يسحب قرار مجلس الوزراء رقم 141 لسنة 2012 ميلادي، بحل جهاز الشرطة السياحية وحماية الآثار وتكون تبعيته لوزارة الداخلية، وعلى وزير الداخلية اتخاذ الإجراءات اللازمة التي تضمن مباشرة الجهاز لمهامه وفقاً للتشريعات النافذة))⁽⁴⁾.

كما أصدرت اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) القرار رقم 1186 لسنة 1990 بإنشاء مصلحة أمن المرافق والمنشآت، إلّا أنّ مجلس الوزراء قد أصدر القرار رقم 143 لسنة 2012 بحل هذه المصلحة، ومع ذلك قام بسحبه بموجب القرار رقم 399 لسنة 2012 الذي أكد في مادته الأولى بسحب قرار مجلس الوزراء رقم 143 لسنة 2012 بحل مصلحة أمن المرافق والمنشآت، وتكون تبعيتها لوزارة الداخلية، وعلى وزير الداخلية اتخاذ الإجراءات اللازمة التي تضمن مباشرة المصلحة لمهامها وفقاً للتشريعات النافذة.⁽⁵⁾

1- الجريدة الرسمية، العدد 12، السنة الأولى، بتاريخ 20/6/2012، ص736.

2- الجريدة الرسمية، العدد 8، السنة الثانية، بتاريخ 9/6/2013، ص465.

3- الجريدة الرسمية، العدد 8، السنة الثانية، بتاريخ 9/6/2013، ص467.

4- الجريدة الرسمية، العدد 9، السنة الثانية، بتاريخ 10/7/2013، ص549.

5- الجريدة الرسمية، العدد 9، السنة الثانية، بتاريخ 10/7/2013، ص551.

رابعاً: تشريعات العمل والوظيفة العامة: إنَّ القانون رقم 12 لسنة 2012 بشأن إصدار علاقات العمل⁽¹⁾، هو أيضاً لم يخلُ من عيوب الصياغة، فبالإضافة إلى كونه جمع بين دفتيه قانونين يحكم كلاً منهما نظام خاص، حيث اشتمل على نظام قانون العمل الذي ينظم علاقة العامل ورب العمل، وعلى قانون الوظيفة العامة، الذي ينظم علاقة الموظف بالوظيفة، فإنَّه شابه قصور في بعض المسائل التي لم ينظمها، كعدم تناول القانون تنظيمياً لبيان مواعيد دفع الأجر خلال عمل العامل أو في إجازته السنويَّة، أو بيان موعد دفع مستحقاته، أو مكان الوفاء بها، أو نوع عملة الوفاء بالأجر، أو إثبات الوفاء بالأجر⁽²⁾. إضافةً إلى أنَّ القانون وجدت به عيوب صياغة تتمثَّل في التعارض، أو النقص، لاسيما في مجال تأديب العاملين، كتعارض المادة 116، والمادة 118، كما لم ينظم القانون قواعد الإغفاء من المسؤوليَّة، حينما يقوم العامل بتنفيذ قرارات وتعليمات رؤسائه على غرار ما فعله في شأن الموظفين العموميين، كما تمَّ السماح لجهة العمل أن تعاقب العامل حتى بدون تحقيق مكتوب، وهو من الضمانات الأساسيَّة للعامل أو الموظف، ناهيك عن عدم النَّص على اتباع طريق التظلم من العقوبات التي ترد على العامل، مفوِّتاً الفرصة على العامل في أن يستفيد من هذا الإجراء، وعلى جهة العمل من مراجعة عقوباتها وإجراءاتها بنفسها⁽³⁾. إضافةً إلى تحديده إجازة الموظفة التي توفي عنها زوجها بأربعة أشهر وعشر أيام، فهذا التحديد سيزترتب عليه إخلال بمبدأ المساواة والعدالة أيضاً، وذلك في حال كانت الموظفة المتوفي عنها زوجها، حامل، سواء في الأشهر الأولى، أم الأخيرة من الحمل.

خامساً: تشريعات القضاء الإداري والإدارة المحليَّة:

1- إنَّ بعض نصوص قانون (88) لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري⁽⁴⁾، تحتاج إلى إعادة صياغة، سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية، لاسيما المواد (23/20/19/6/5/4/3/2/1) وترتَّب على افتقار فن الصياغة السليمة لبعض نصوص قانون القضاء الإداري، إشكاليَّات تطبيقية وقضائية، أدت إلى صدور أحكام متذبذبة،

1- الجريدة الرسمية (مدونة التشريعات)، العدد 7 ص 260.

2- راجع د.علي أحمد شكورفو، بعض مظاهر قصور قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 المتعلقة بالأجر، مجلة البحوث القانونية، كلية القانون جامعة مصراتة، عدد خاص، سبتمبر 2017 ص 91 وما بعدها.

3- لمزيد من التفاصيل راجع: بدر محمد سالم الجمل، إشكاليَّات التأديب في قانون علاقات العمل، مجلة البحوث القانونية، تصدر عن كلية القانون جامعة مصراتة، عدد خاص، سبتمبر 2017 ص 278 وما بعدها.

4- الجريد الرسمية، السنة التاسعة، العدد 59، ص 1233.

وأحياناً أخرى متناقضة⁽¹⁾. كما أنّ نظام وحدة القضاء وازدواج القانون، الذي ينتهجه المشرّع في هذا القانون، (والقانون رقم 6 لسنة 2006 بشأن نظام القضاء) لم يُعدّ يتماشى مع التطوّر الإداري والقضائي الليبي والمقارن، ولا مع روابط القانون العام، ولا مع مبدأ المساواة أمام القانون.

2- وفيما يخص القانون رقم 59 لسنة 2012 بشأن الإدارة المحلية⁽²⁾، غاب عن المشرّع فيه تفهم الوضع الأمني والاجتماعي عند سنه، فنص على إنشاء المحافظات، ثم أوقف العمل بها في القانون رقم 9 لسنة 2013 بشأن تعديل قانون رقم 59 لسنة 2012، وأسند مهام المحافظ ومجلس المحافظة إلى عميد البلدية والمجلس البلدي.

سادساً: تشريعات المصالحة الوطنيّة والعدالة الانتقاليّة:

يعد القانون رقم (17) لسنة 2012 بشأن إرساء قواعد المصالحة الوطنيّة والعدالة الانتقاليّة⁽³⁾، أول قانونٍ يصدر عقب انتفاضة السابع عشر من فبراير من أجل دعم المصالحة الوطنيّة، وإقرار العدالة الانتقاليّة، والسلم الاجتماعي، وقد تمّ تعديله بمقتضى القانون رقم 41 لسنة 2012 الصادر بتاريخ 2012/5/17⁽⁴⁾، وتمت إضافة فقرة بشأن فروع لهيئة تقصي الحقائق لدى كل دائرة من دوائر محاكم الاستئناف، وكذلك أضاف فقرة أجاز فيها لمجلس الإدارة أن يستعين بمن يرى الاستعانة بهم من منظمات المجتمع المدني، ثم تمّ إلغاء القانون رقم 17 برمته، بالقانون رقم (29) لسنة 2013 في شأن العدالة الانتقاليّة⁽⁵⁾، وقد رسم هذا القانون خطط وآليات، وأهداف، من

1- تجب الإشارة هنا إلى أنّ القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، قد شابته الكثير من عيوب الصياغة القانونية، الشكلية والموضوعية، ممّا أدّى إلى تذبذب أحكام القضاء عند تطبيقها، راجع مثلاً الطعون الآتية: الطعن الإداري رقم 16/37ق، مجلة المحكمة العليا، السنة 6، العدد 2، ص 30. وراجع الطعن المدني رقم 24/32ق مجلة المحكمة العليا، السنة 15، العدد 4، ص 99. والطعن الإداري رقم 43/104 ق مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، الجزء الثاني، 2003، ص 998. طعن مدني رقم 17/42ق، بجلسة 1972/2/23، مجلة المحكمة العليا، السنة 7، العدد 3، ص 106. والطعن المدني رقم 20/51ق، بجلسة 1975/3/30، مجلة المحكمة العليا، السنة 12، العدد الأول، ص 36. والطعن المدني رقم 36/61ق، بجلسة 1991/11/18، مجلة المحكمة العليا، السنة 28، العدد الأول والثاني، ص 124. والطعن المدني رقم 51/408ق، بجلسة 2006/11/21، مجلة المحكمة العليا، السنة 41، العدد 3، ص 95. وقضاء المحكمة العليا بدوائرها المجتمعة في الطعن المدني رقم 52/250 ق، بجلسة 2009/11/11، مجلة المحكمة العليا، السنة 42، العددان الأول والثاني، ص 85.

2- الجريدة الرسمية، 2012/8/23.

3- صدر هذا القانون بتاريخ 2012/2/26، بالجريدة الرسمية، العدد 3، السنة الأولى، 2012، ص 158.

4- نشر بالجريدة الرسمية، العدد 13، السنة الأولى، ص 756.

5- الجريدة الرسمية، العدد 15، السنة الثانية، 2013، ص 965.

شأنها أن تحقّق المصالحة في ليبيا، إذا ما تمّ اتباعها، وتطبيقها على أرض الواقع، ومنها إنشاء هيئة تقصي الحقائق، منحها الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، تتولّى التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان، وغيرها من المهام. ونتيجة لعدم الدراسات والخبرة، يقوم المجلس الرئاسي بإنشاء مفوضية عليا للمصالحة، التي أنشئت بالقرار رقم (7) لسنة 2021 من المجلس الرئاسي، ومنحها الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، وأعطى لها اختصاصات من بينها: تقصي الحقائق في مجال انتهاكات حقوق وحرّيات الإنسان، إلى غير ذلك من مسائل نصّ عليها قانون رقم 29 لسنة 2013 في شأن العدالة الانتقالية⁽¹⁾.

والتساؤل الذي يطرح نفسه، هل ألغيت هيئة تقصي الحقائق والمصالحة، المُشكّلة من قبل القانون المذكور؟ أم أنّ الجهتين دمجتا في جهة واحدة؟ أم بقت كل منهما تعمل على حدة؟

أعتقد أنّ كلا الجهتين لم تدمجا معاً حتى هذا التاريخ، وتعمل كل منهما على حدة، لأنّه لم ينص القرار - الذي ليس بمكنته - على إلغاء الهيئة، ولم يشر كذلك على دمج أو حل المفوضية العليا للمصالحة محل الهيئة، وبالتالي سيؤدّي هذا إلى المزيد من إهدار للمال العام، وإهدار للوقت، وتشتت الخبرات والجهود، ممّا يؤخّر ويعرقل المصالحة الوطنية، الأمر الذي يجب معه الإسراع في توحيد الجهتين، وإزالة ما يوجد من تعارض وتناقض وعيوب صياغة.

سابعاً: تشريعات شابها نقص في الصياغة أدّى إلى تأخّر تنفيذها: من عيوب الصياغة القانونية ما يُطلق عليه بالإغفال التشريعي، كافتقار بعض القوانين إلى النصّ المؤدّي لسرعة تنفيذها، حتى وإن حدّد المشرّع فيها الجهة المنوط بها التنفيذ، ممّا تسبّب في تأخير تنفيذ القانون لسنوات عديدة، وهذا ما لاحظناه في القانون رقم 17 لسنة 1994 بشأن تعديل القانون رقم 6 لسنة 1982 بإعادة تنظيم المحكمة العليا، حيث توقّف تنفيذه على صدور اللائحة الداخلية للمحكمة العليا، التي لم تصدر إلّا في عام 2004، أي ما يقارب العشر سنوات⁽²⁾. كما نلاحظ الأمر نفسه على قانون التأمين الصحي رقم 20 لسنة 2010⁽³⁾ الذي تأخّرت لائحته التنفيذية لأكثر من ثمان سنوات!

1- للمزيد راجع بحثنا حول الآليات القانونية لتحقيق المصالحة الوطنية، بحث مقدم للندوة العلمية حول المصالحة الوطنية (أفاقها وأهميتها وضرورتها لتحقيق السلم الاجتماعي) برعاية مركز الدراسات الاجتماعية، المنعقد في طرابلس بتاريخ 20-21/6/2021.

2- حول هذه الملاحظات راجع مؤلفنا، القرار الإداري المنعقد في القانون الليبي، دراسة مقارنة مع الفقه والقضاء الفرنسي والمصري، منشورات جامعة الجبل الغربي، 2012/2013، هامش ص188.

3- نشر هذا القانون عن مؤتمر الشعب العام (سابقاً) بتاريخ 28/01/2010 بمدونة التشريعات.

ناهيك عن صدور لائحتين⁽¹⁾ له لم تلغ أيًا منهما الأخرى!، ولم تتعارضوا أصلاً! ولم تشر حتى إحداهما للأخرى⁽²⁾!

وأخيراً، هناك من القوانين التي لم يراع فيها لا العرف التشريعي، ولا المنطق القانوني السليم للأمور، ولا النظم البرلمانية المعاصرة! وهو ما يمكن أن نطلق عليه بالانحراف التشريعي، حيث انحرفت هذه التشريعات عن المصلحة العامة، كقانون تحديد مرتبات أعضاء البرلمان لأنفسهم، وكذلك قانون رقم 5 لسنة 2015 بشأن تقاعد أعضاء مجلس النواب، بتحديد مرتباتهم التقاعدية استثناء من قانون رقم 13 لسنة 1980 بشأن الضمان الاجتماعي، وقانون منحهم الحصانات الدبلوماسية وجوازات السفر الخاصة بهم ولأولادهم، والاحتفاظ بها حتى بعد تركهم لمناصبهم! هذا إن تركوها.

1- الأولى صدرت بتاريخ 2018/10/02، بموجب قرار المجلس الرئاسي رقم(1353) ونشر بالجريدة الرسمية، العدد الخامس، 2018، ص315، واللائحة الثانية صدرت بتاريخ 2019/4/21 برقم (531) لسنة 2019، الجريدة الرسمية، العدد الثالث، 2019، ص163.
2- لمزيد من التفاصيل حول هذا القانون وعيوب الصياغة التي لحقت ولحقت لائحته التنفيذية، راجع بحثنا (دراسة تحليلية للقانون رقم 20 لسنة 2010 بشأن نظام التأمين الصحي ولائحته التنفيذية) منشور بمجلة جامعة خليج السدرة للعلوم الإنسانية، العدد الخامس، السنة الثالثة، 21 ديسمبر 2021، على موقعها الإلكتروني <http://shorturl.at/wjsx9>

الخاتمة

أنهت بتوفيق الله - تعالى - هذا البحث، الذي خصصته لدراسة (الصياغة القانونية وأهميتها في ضبط تشريعات السياسات العامة) وقد قسّمته على مبحثين: الأول بحث فيه مفهوم تشريعات السياسات العامة وقواعد صياغتها، والثاني تحدّث فيه عن أهميّة الصياغة التشريعيّة ومعوّقاتها، وعرضت بعض التشريعات التي افتقرت لفن الصياغة القانونيّة، ونجم عنها إشكال في التطبيق، وقد توصّلت إلى بعض النتائج والتوصيات، كانت على النحو الآتي:

أولاً: النتائج:

1. إنّ للصياغة القانونيّة السليمة، أهميّة جد كبيرة، لكل تشريع أو قرار، لاسيما تشريعات السياسات العامة، لأنّها تمثّل إرادة الأمة، وتعكس تطوّرها، وأداة لتنفيذ أهدافها وخططها، وبرامجها التنمويّة، في مختلف المجالات والقطاعات، وأيّ خلل في صياغة تلك التشريعات، سيؤثّر فيها وفي الأهداف المرسومة والمرجوة منها.
2. تُعدّ الصياغة القانونيّة فن وعلم، لها أصول وقواعد ومبادئ، ينبغي أن يلتزم بها كل صائغ للقوانين والتشريعات.
3. إنّ كثير من تشريعاتنا، ومنها التي ترسم السياسة العامة للدولة، تحتاج إلى إعادة صياغة شكلية وموضوعية؛ حيث تفقر لأصول وقواعد الصياغة السليمة، الأمر الذي ترتّب عنه الكثير من الخلافات الفقهيّة والقضائيّة، بل وعورضت حتى من المخاطبين بأحكامها.

ثانياً: التوصيات:

1. لا بد من رفع كفاءة أعضاء اللجان المختصّة بالصياغة وتدريبهم، ودعمها برجال أكفاء، حتى ولو من غير أعضاء السلطة التشريعيّة، ونقترح هنا، أن يتم تخصيص مقاعد في البرلمان، يتم التحاق أعضائها عن طريق التعيين وليس الانتخاب، حتى نضمن اختيار عناصر ذات خبرة ومتخصّصة في صياغة القوانين، وهذا متّبع في كثير من دول العالم.

2. إنشاء قضاء إداري مستقل، يقوم (إضافة بالاختصاصات الممنوحة له من قبل قانون القضاء الإداري، الذي هو أيضًا يحتاج لتعديل) بمراجعة مشروعات القوانين لوائحها التنفيذية.
3. تفعيل دائرة القضاء الدستوري بالمحكمة العليا، حتى إنشاء محكمة دستورية عليا، تراقب صحة التشريع، ودستوريته.
4. إدخال مادة أصول الصياغة القانونية ضمن مناهج كليات القانون بمختلف جامعاتنا، وإقامة دورات تدريبية لها لرجال القانون المترشحين لانتخابات السلطة التشريعية مستقبلاً.

قائمة المراجع والمصادر

أولاً: الكتب:

- 1- صحيح البخاري. فتح الباري شرح صحيح البخاري.
- 2- الكوني علي أعبودة، أساسيات القانون الوضعي الليبي، المدخل إلى علم القانون، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، الطبعة 4، 2003.
- 3- الدليل العملي في صياغة القوانين، منشورات مجلس النواب المغربي، الطبعة الأولى، 2017.
- 4- الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، منشورات مجلس النواب بالمملكة المغربية، ب ت.
- 5- د.خليفة علي الجبراني، القضاء الإداري الليبي (الرقابة على أعمال الإدارة)، دار الكتب الوطنية بنغازي: ليبيا، الطبعة الأولى، 2005.
- 6- سيف الدين احميطوش، آليات تعزيز جودة التشريع، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة محمد الخامس بالمغرب، 2017/2018.
- 7- د.صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية (دراسة مقارنة). منشورات جامعة بنغازي كلية الحقوق، مركز الطباعة الحديثة، بيروت: لبنان، 1974.

- 8- المستشار عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الثاني صياغة وتفسير التشريعات، دار الكتب القانونية: جمهورية مصر العربية، مطابع شتات، 2012.
- 9- د. مثنى فائق مرعي العبيدي، مقاربات نظرية في السياسات العامة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2019.
- 10- د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي (رقابة دوائر القضاء الإداري)، منشورات المكتبة الجامعة، الزاوية: ليبيا. الطبعة 2019، 7.
- 11- د. محمد عثمان عبدالسيد، القرار الإداري المنعقد في القانون الليبي، دراسة مقارنة مع الفقه والقضاء الفرنسي والمصري، منشورات جامعة الجبل الغربي، 2013/2012.
- 12- محمود محمد علي صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مكتب صبره للتأليف والترجمة، الجيزة: مصر، 2009.

ثانياً: البحوث والمقالات:

- 1- بدر محمد سالم الجمل، إشكاليات التأديب في قانون علاقات العمل، مجلة البحوث القانونية، تصدر عن كلية القانون جامعة مصراتة، عدد خاص، سبتمبر 2017.
- 2- توصيات المؤتمر العلمي نحو تطوير التشريع في ليبيا، المنعقد في طرابلس 26-27 مارس 2008.
- 3- د. خالد جمال أحمد حسن، ماهية الصياغة التشريعية ومقومات جودتها، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون أداة للإصلاح والتطوير) مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة، العدد الثاني، الجزء الأول، مايو 2017.
- 4- المستشار سيد وفا، وظيفة دائرة الفتوى والتشريع بدولة الإمارات العربية المتحدة في مجال إعداد التشريعات وصياغتها، مجلة العدالة، تصدر عن وزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة، العدد 66، إبريل 1991.
- 5- عبدالرحمن أميني، مقاله بعنوان القانون رقم (1) يعمق الجدل ويهدد 24 ديسمبر، منشور على بوابة الوسط الإلكترونية.

- 6-المستشار علي أبوديالك، التحديات الرئيسية في إجراءات الصياغة التشريعية في فلسطين، مقال منشور على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت).
- 7-د.علي أحمد شكورفو، بعض مظاهر قصور قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 المتعلقة بالأجر، مجلة البحوث القانونية، كلية القانون جامعة مصراتة، عدد خاص، سبتمبر 2017.
- 8-د. ليث كمال نصراوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون أداة للإصلاح والتطوير) مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة، العدد الثاني، الجزء الأول، مايو 2017.
- 9-د.محمد حسن الجازوي، تعليق على القانون رقم (23) لسنة 1369 و.ر، بتعديل وإضافة بعض الأحكام إلى القانون رقم (7) لسنة 1990، بشأن المخدرات والمؤثرات العقلية، مجلة إدارة القضايا، السنة السادسة، العدد 11، يونيو 2007.
- 10-د. محمد عثمان عبدالسيد، الربا وموقف المشرع الليبي منه، منشور بمجلة جامعة خليج السدرة للعلوم الإنسانية، العدد الثاني، يونيو 2020.
- الآليات القانونية لتحقيق المصالحة الوطنية، بحث مقدم للندوة العلمية حول المصالحة الوطنية (آفاقها وأهميتها وضرورتها لتحقيق السلم الاجتماعي) برعاية مركز الدراسات الاجتماعية، المنعقد في طرابلس بتاريخ 20-21/6/2021.
- دراسة تحليلية للقانون رقم 20 لسنة 2010 بشأن نظام التأمين الصحي ولائحته التنفيذية) مجلة جامعة خليج السدرة للعلوم الإنسانية، العدد الخامس، السنة الثالثة، 21 ديسمبر 2021.
- 11- د.موسى مسعود أرحومة، فاعلية السياسة التشريعية في الحد من حوادث الطرقات، بحث منشور بمجلة إدارة القضايا، السنة الثانية، العدد الرابع، ديسمبر 2003.
- 12- د.مها عبد اللطيف الحديثي، النظام السياسي والسياسة العامة، منشور على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت) موقع الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية.
- 13-المحامي هيثم الفقي، حول الصياغة القانونية، ص 3. متاح على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت)، تاريخ الزيارة 2022./2/14

14-د. يسري محمد العصار، الحماية الدستورية للأمن القانوني، المجلة الدستورية، القاهرة، العدد الثالث، 1 يوليو 2003.

ثالثاً: المجالات والدوريات:

- 1- الجريدة الرسمية في ليبيا.
- 2- مجلة المحكمة العليا الليبية تصدر عن المجلس الفني بالمحكمة العليا.
- 3- مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، الجزء الثاني، 2003.
- 4- مجلة دراسات قانونية، تصدر عن كلية القانون جامعة قاريونس (بنغازي)، العدد 17، أكتوبر 2008.
- 5- مجلة إدارة القضايا، السنة الثانية، العدد الرابع، ديسمبر 2003 مجلة إدارة القضايا، السنة السادسة، العدد 11، يونيو 2007.
- 6- مجلة جامعة خليج السدرة للعلوم الإنسانية، العدد الخامس، السنة الثالثة، 21 ديسمبر 2021، والعدد الثاني، يونيو 2020.
- 7- مجلة البحوث القانونية، كلية القانون جامعة مصراتة، عدد خاص، سبتمبر 2017.
- 8- المجلة الدستورية، القاهرة، العدد الثالث، 1 يوليو 2003.
- 9- مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة، العدد الثاني، الجزء الأول، مايو 2017.
- 10- مجلة العدالة، تصدر عن وزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة، العدد 66، إبريل 1991.

رابعاً: المواقع الإلكترونية:

- 1- <http://alwasat.ly/news/libya/333146>
- 2- <https://www.oecd.org/mena/governance/43155909.pdf>
- 3- <http://shorturl.at/wjsx9>
- 4- <https://www.politics-dz.com>

5 <https://drive.google.com/folderview?id=0B4JTKUp6qgzCdmZLdIJSNU9YaUE&usp=sharing>

m.elwatannews.com>news>details -6

أهمية تفعيل اللامركزية الإدارية

لصنع وتنفيذ السياسات العامة في مجال الخدمات العمومية

د. محفوظ علي تواتي

كلية الشريعة والقانون - الجامعة الأسمرية الإسلامية

المقدمة

تعد اللامركزية الإدارية بمفهومها الحديث معياراً أساسياً في اعتبار النظام المتبع في دولة ما ديمقراطياً، باعتبار أنها تفتح الباب أمام الشعب للمشاركة في إدارة شؤونه المحلية من خلال اختيار ممثليه في المجالس المحلية، وبالتالي فالشعب لا بد أن يحقق جزءاً من آماله من خلالهم، وتبرز أهمية اللامركزية الإدارية اعتباراً أن المسؤولين المحليين كونهم منتخبين من القاعدة الشعبية على مستوى النطاق الجغرافي لوحدات الإدارة المحلية فهم أقدر من غيرهم على تحديد الاحتياجات الفعلية للخدمات، وما يتوجب القيام به لإشباعها، فهم أقرب من السلطة المركزية في تحديد هذه الاحتياجات، وبالتالي فإن تفعيل اللامركزية الإدارية سيسهم في إيصال هذه الحاجات إلى صانعي السياسة العامة في الدولة، كما أن المشاريع المستقبلية ستكون معبرة عن هذه الحاجات، عليه فإن دارستنا لهذا الموضوع ومن خلال منهج تحليلي نقدي، سنحاول من خلاله أن نتناول إشكالية رئيسة تدور حول ضمان تفعيل اللامركزية الإدارية، وأهميته في صنع السياسات العامة وتنفيذها في مجال الخدمات في إطار السياسات العامة للدولة (التي ترسمها الحكومة المركزية) بما يضمن التناغم بين هذه السياسات، وضمان المشاركة المحلية الفعلية في هذا المجال، وذلك بالإسقاط على قانون الإدارة المحلية الليبي رقم 59 لسنة 2012 وتعديله ولوائحه التنفيذية، ضمن فرضيتين رئيسيتين:

- الفرضية الأولى هي أن صنع السياسات العامة وتنفيذها في مجال الخدمات يقوم على أسس مركزية، ويقتصر دور اللامركزية على التنفيذ فقط تحت الرقابة والإشراف المباشر للسلطة المركزية.

- الفرضية الثانية هي أنّ صنع السياسات العامة وتنفيذها في مجال الخدمات عملية تكاملية، تلعب فيها وحدات الإدارة المحلية دوراً بارزاً سواء في رسم هذه السياسات أو في تنفيذها ضمن مصالح محلية مستقلة، تحتاج إلى من يعبر عنها ويضعها في الإطار العام.

وهو ما سنتناوله وفقاً للخطة الآتية:

المطلب الأول الأسس التي يقوم عليها دور اللامركزية الإدارية في المشاركة لصنع السياسات العامة

المطلب الثاني مظاهر مشاركة اللامركزية الإدارية في صنع السياسات العامة

المطلب الأول

الأسس التي يقوم عليها دور اللامركزية الإدارية

في المشاركة لصنع السياسات العامة

إنّ الإدارة المحليّة كونها تمثّل نوعاً من التنظيم الإداري، فهي تسهم بصورة أو بأخرى في إدارة الدولة بل وتسهم في صنع السياسات العامة في مجالات متعدّدة، سواء على المستوى القومي أو المحلي، وبالتالي فإنّ اللامركزية الإدارية مهمّة في مجال صناعة السياسات العامة، هذه الأهميّة تتبع من أسس رئيسة لا تقوم اللامركزية إلاّ بها سنتناولها في الفرعين الآتيين:

أولاً/ استقلال السلطات اللامركزية

إنّ أهم عنصر من عناصر اللامركزية الإدارية التي تجعل منها مهمّة في مجال صنع السياسات العامة هو استقلال وحدات الإدارة المحليّة، استقلالاً يجعلها قادرة على القيام بمهامها بالتعاون مع السلطة المركزيّة، ويجعل من هذه الأخيرة عند وضعها للسياسات العامة تُشرك كل وحدات اللامركزية في صنعها، ويمكن بيان هذا الاستقلال في الآتي:

1/ الاستقلال الإداري لوحدات الإدارة المحليّة: تُعدّ وحدات الإدارة المحليّة بمختلف أنواعها في النظام اللامركزي أشخاصاً اعتبارية داخل الدولة، وهي بهذا لا تُعدّ دولة داخل الدولة، ولكن ذلك يمنحها استقلالاً مالياً ضمن ما يخصّص لها من الميزانية العامة، وما يسمح لها به القانون من اختصاصات، كونها مستقلة عن الجهة المشرفة عليها، وبالتالي فهي تشارك السلطات المركزيّة في تقديم الخدمات العامة، ومن باب أولى الإسهام في رسم السياسات المتعلقة بها، من خلال ما تكلف به من مهام، وتبرز أولى صور الاستقلال في اعتراف المشرّع بالشخصية القانونية لهذه الهيئات، فهو من يسبغ عليها طابع الشخصية القانونية بما يجعل منها ذات إرادة ذاتية تمكّنها من اكتساب الحقوق والتحمّل بالالتزامات، وفي القانون الليبي نجد أنّ المشرّع الليبي وفي المادة 52 منه نصّ على (الأشخاص الاعتبارية الأشخاص الاعتبارية هي: 1- الدولة وكذلك المديرية والمدن والقرى بالقرى بالشروط التي يحددها القانون....)، وفي القانون رقم 59 لسنة 2012 بشأن الإدارة المحليّة ورد النص في المادة 5 على (تتمتع المحافظات والبلديات بالشخصية الاعتبارية

والذمة المالية المستقلة) وفي الواقع فإن هذين النصين يرتبان استقلال موظفي الوحدات اللامركزية عن السلطة المركزية؛ ويقصد به خضوعهم لرؤسائهم داخل الهيئات والمؤسسات والوحدات المحلية من حيث التعيين والنقل والترقية، ولا سلطان للسلطة المركزية عليهم سوى في الإشراف على أعمال السلطات اللامركزية⁽¹⁾، ومن هنا يبرز الاستقلال الإداري الذي يرتب بالتبعية تأثيراً مباشراً في مجال صنع السياسات العامة للدولة بالأخذ في الاعتبار احتياجات السلطات اللامركزية بالنسبة للوسيلة البشرية لعمل الإدارات المحلية، وهو ما يجب أن يوضع في الاعتبار أيضاً عند إعداد الملاكات الوظيفية والهياكل الإدارية، ورصد الميزانيات العامة السنوية بما يتوافق مع هذه الاحتياجات التي يجب أن تقرّر بما يتناسب فعلياً مع الحاجات المحلية في تقديم الخدمات العمومية على المستوى المحلي.

2/ الاستقلال المالي: ويُقصد به استقلال الوحدات المحلية في تقدير احتياجاتها المالية وتقدير ميزانيتها السنوية بما يتماشى مع الحاجات الفعلية، وكذلك مع المشاريع التنموية المستقبلية على المستوى المحلي، فهذه الوحدات لا تتمتع فقط بالذمة المالية المستقلة التي تثبت لكل الأشخاص الاعتبارية، وإنما استقلالها المالي هنا يتمثل في تقدير قيمة الميزانية المحلية من ضمن الميزانية العامة للدولة بما يتماشى مع الحاجات والخدمات العامة الواجبة التقديم ضمن النطاق الجغرافي أو الخدمي الذي تمارس فيه وحدة التنظيم اللامركزي مهامها، وذلك باعتبار أن إقرار الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية يضمن الشفافية في العمل المالي للسلطات العامة ويتوافق مع متطلبات الديمقراطية⁽²⁾، فهو إجراء جوهري من خلاله يستطيع المنتخبون محلياً وضع مشاريعهم وبرامجهم موضع التنفيذ⁽³⁾، خاصة أن تفعيل اللامركزية الإدارية يولّد عدّة حاجات محلية تحتاج

1- قضت المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 15/8ق الصادر بتاريخ 1969/5/3 بأنه (للبلديات في سائر أنحاء المملكة شخصية اعتبارية قررها القانون رقم 8 - 64، ويمثل هذه البلديات رئيس مجلسها أو من يقوم مقامه في حالة غيابه، وذلك في علاقاتها مع الغير، وفي التقاضي، وفي توقيع العقود التي يرخص المجلس في إبرامها كما حوّل ذلك القانون سلطة الإشراف على جميع دوائر البلدية، وتنفيذ قرارات المجلس ولوائحه، فإذا اختصت هذه المؤسسة تعيّن توجيه الخصومة إلى عميدها، أو من يقوم مقامه في حالة غيابه دون غيرها، ولا مجال لاختصاص وزير الشؤون البلدية في الدعاوى التي ترفع عليها، لانتفاء صفته فيما تصدره من قرارات، ولتحديد القانون لعلاقته بها على أساس الإشراف والتوجيه فحسب، وذلك جرياً على ما استقر عليه العمل في المجال الإداري من أن دعاوى الإلغاء لا ترفع على الجهة مصدرة القرار)، مجلة المحكمة العليا، السنة 5، العدد 4، ص7.

2- Fabrice Robert, les collectivités territoriales, les finances locales, la documentation Française, cordonné par Maryvonne Bonnard, 2009; p203.

3 -Ibid, p204.

للإشباع في صورة خدمات سواء منها الإدارية أو الاجتماعية أو الأمنية أو حتى الترفيهية⁽¹⁾، من كل ما سبق يمكن القول أنّ أهمية تفعيل اللامركزية في هذا المجال تبرز في أمرين:

أ. قدرة الوحدات اللامركزية على وضع ميزانيات تقديرية تتوافق مع الحاجات الفعلية لسكانها ممّا يسهم في اعتماد ميزانيات حقيقية تؤدي الأغراض المأمولة في مجال تقديم الخدمات العامة.

ب. الشفافية في الجانب المالي بما يحقّق مراقبة شعبية (الناخبين) على المنتخبين فيما يتعلّق بوضع مشاريعهم موضع التنفيذ، وبما يسهم في محاربة الفساد ورسم الاستراتيجيات العامة الخاصة بمكافحته.

3/ الاستقلال الوظيفي لأعضاء المجالس المحلية

إنّ الاستقلال المالي والإداري لا يمكن أن يكون فعّالاً ومعبراً عن حقيقته إلا بوجود استقلال وظيفي لأعضاء المجالس المحلية، خاصة أنّ القرارات والمهام يفترض أن لا تمارس إلا بعد مداولات بين أعضائها، وهو ما يعبر عنه الفقه بالاستقلال الانتخابي، بحيث يكون جميع أعضاء هذه المجالس منتخبين، وهو ما يُعد شرطاً أساسياً وضرورياً لوجود اللامركزية⁽²⁾، خاصة أنّ هؤلاء الأعضاء عند اتخاذهم للقرارات يجب أن يعبروا عن الحاجات المحلية الفعلية لسكان هذه الوحدات، ممّا سيؤثّر فعلياً في رسم السياسات العامة داخل الدولة سواء على المستوى التشريعي أو التنفيذي، ولما كان إصدار قانون للإدارة المحلية لوحده غير كافٍ للقول بوجود لامركزية إدارية، بل لابد من ضمان ديمقراطية السلطات المحلية واستقلالها الفعلي عن السلطة المركزية بحيث يكون كافة الأعضاء منتخبين ويمثّلون سكانها⁽³⁾، ولعلّ البعض هنا قد يسأل عن العلاقة بين كون السلطات المحلية منتخبة وصنع السياسات العامة؟ ويمكننا القول بأنّ ذلك يضمن أن يكون عمل المجالس المحلية معبراً عن الاحتياجات الفعلية، إذ أنّ هذا الاستقلال سيمنحها استقلالاً في اتخاذ القرار دون تأثير من السلطة المركزية، وستكون المشاريع والقرارات التي تتخذها السلطات المحلية معبرة ومرضية للسكان المحليين، ضمن إطار محلي يحترم خصوصية الساكن

1 -Michel Verpeaux, Droit des collectivités territoriales, puf, 2ed, 2008, p253.

2-Didier Boutet et Mahfod Ali Twati, l'avenir de la Libye le défi d'un projet territorial participatif, édition universitaires européennes, 2015,P77.

3- إبراهيم عبدالعزيز شيجا، أصول القانون الإداري، بدون دار نشر، بدون مكان نشر، 1991، ص128 وما بعدها.

المحلي واحتياجاته، ويشعره أكثر بالمسؤولية عند الاختيار ويزيد من انتمائه لوطنه ومنطقته الجغرافية، إذ أنه يشارك بطريقة غير مباشرة في صنع وتوجيه السياسات العامة للدولة على كافة المستويات بما يخدم المواطنين والسكان بعيداً عن الغايات والتوجّهات للسلطة المركزيّة أو القائمين عليها.

ثانياً/ المصالح المحليّة المستقلّة: إنّ الاعتراف بالاستقلال المالي والإداري على المستوى المحلي ليس ذا معنى إذا لم يقترن بالاعتراف بأنّ هذا الاستقلال نابع من وجود مصالح وخدمات محليّة يجب أن يترك أمر إدارتها وتسييرها للجماعات المحليّة، وكما يقول الدكتور الطماوي نقطة البداية في اللامركزيّة الإداريّة الاعتراف بأنّ ثمة مصالح خاصة أو إقليمية، من الأفضل أن يترك الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر، حتى تتفرّغ الحكومة المركزيّة للمصالح التي تهم الدولة كلها⁽¹⁾، لما كان ذلك فإنّ المرافق ذات الطابع المحلي يترك أمر إدارتها وتسييرها للوحدات اللامركزيّة لأنّها أعلم وأقرب لحاجات سكانها، ولهذا نجد في القانون رقم 59 لسنة 2012 في المادة 6 النص على (تمارس وحدات الإدارة المحليّة، في حدود السياسة العامة، والخطط العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، والإشراف على موظفيها تحت توجيه العام لوزارة الحكم المحلي).

كما تتولّى هذه الوحدات، كلاً في نطاق اختصاصها، جميع الاختصاصات التي تتولّاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها، وذلك فيما عدا المرافق الوطنيّة أو ذات الطبيعة الخاصة، التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء) وتؤكد المادة 25 كذلك على هذا المعنى حيث جاء فيها (تختص البلدية بوجه عام بتنفيذ اللوائح البلديّة، وإنشاء وإدارة المرافق العامة المتعلقة بشؤون التخطيط العمراني والتنظيم والمباني والشؤون الصحيّة، والاجتماعيّة، ومرافق المياه، والإنارة، والصرف الصحي والطرق والميادين والجسور والوسائل المحليّة للنقل العام والنظافة العامة والحدائق وأماكن الترفيه العام والملاجئ والعقار والمساحات والأسواق العامة والموافقة على الترخيص بإنشاء المشروعات السياحيّة والاستثماريّة داخل حدودها، وللبلدية أن تنشئ وتدير في دائرة اختصاصاتها بالذات أو بالواسطة المؤسسات التي تراها كفيلة بتنفيذ اختصاصاتها وذلك على النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية لهذا القانون).

1- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 6، 2007، ص 83.

المطلب الثاني

مظاهر مشاركة اللامركزية الإدارية في صنع السياسات العامة

يرتكز أهم معيار لوضع السياسات العامة على الدولة كونها تمثّل إطاراً شاملاً لكل ما يندرج تحتها، ولكن وبالتأكيد ليست الدولة ممثلة في السلطة المركزية فقط من تقوم بوضع هذه السياسات، خاصة مع تطوّر الحياة وتطوّر الاحتياجات المصاحبة لهذا التطوّر، ولعلّ السؤال الذي يثار في هذا المجال هو عن مظاهر مشاركة اللامركزية الإدارية في صنع السياسات العامة؟ للإجابة عن هذا التساؤل سنتناول هذه المظاهر في الفقرتين الآتيتين:

أولاً/ دور اللامركزية الإدارية في صنع السياسات العامة من خلال توفير الموارد المالية

إنّ من الأسس التي يتم من خلالها صنع السياسة العامة للدولة هو الموارد المالية والميزانيات التي تُرصد لإقامة المشاريع وتنفيذها وتغطية الاحتياجات الخدمية كافة؛ ومن هنا تسهم اللامركزيات في توفير هذه الموارد بحيث تؤثر في صنع السياسة العامة للدولة في مجال الخدمات العمومية، ذلك أنّه - كما ذكر سابقاً - الاعتراف بوجود لامركزية إدارية يستتبع حتماً الاعتراف باستقلال مالي وميزانية مستقلة للوحدات اللامركزية، والواقع أنّ هذا ينبع من أمرين رئيسيين:

أ. أنّ مشروع الميزانية يعد من قبل الوحدات اللامركزية مع مراعاة المشروعات المستهدفة والإمكانات المتاحة.

ب. أنّ إقرار هذه الميزانيات يتوقّف على جدية هذه المشاريع وما هو متاح من تغطية مالية ممكنة.

1. وعليه فإنّ عملية إعداد مشروعات الميزانيات المحلية واعتمادها يتأثر إيجاباً وسلباً بالموارد المحلية والقومية المتاحة، فإذا كانت الموارد القومية واحدة بالنسبة لكافة الإقليم، فإنّ الموارد المحلية تختلف من حيث توفرها من وحدة لامركزية لأخرى، هذا الاختلاف له تأثير كبير في شأن تحديد ميزانية كل وحدة، فمن يُعد هذه الميزانيات ويقرّها ويعتمدها بالتأكيد سيرا على كل هذه

المسائل وهو ما نصّ عليه قانون النظام المالي الليبي في المادتين 4 و5⁽¹⁾، وبالتالي فإنّ توفر إيرادات محلية سيخلق معياراً مهماً في صنع السياسات العامة للدولة في مجال الإنفاق على المشروعات الخدمية المقترحة على المستوى المحلي، ويسمح للجهات المختصة بتحقيق التوازن بين الاحتياجات الخدمية والموارد الموجودة سواء على المستوى المحلي أم على المستوى القومي؛ ومن هنا نلاحظ أهمية توفر الموارد المحلية في توفير ميزانيات تتناسب مع الخطط التنموية للمشروعات التي يُرغب في تنفيذها على المستوى المحلي، وفي هذا المعنى جاء نص المادة 1/55 من قانون الإدارة المحلية الليبي على أنّه (يكون لكل مجلس ميزانية تسييرية، يضع المجلس مشروعها شاملة لإيراداته ومصروفاته وفقاً للقواعد المعمول بها في الدولة)، إضافة إلى ذلك فإنّ الاهتمام بهذه المسألة وتشجيع تنوع المصادر المالية للوحدات اللامركزية سيخلق تنافساً بينها، ويجعل منها قادرة كذلك على مواجهة بعض الأزمات التي تمر بها الدولة في حالات الطوارئ، وهو ما سيسهم بشكل فعّال وحقيقي في تجاوز بعض العقبات التي تواجهها، ولكن الملاحظ في القانون الليبي أنّه وبالرغم من أنّ الأصل هو أنّ الوحدات اللامركزية مستقلة مالياً، فإنّ النص القانوني قلّ من هذا الاستقلال بطريقة غير مباشرة، فنجد في نص المادة 54 والمادة 2/55 والمادتين 56 و 57 من القانون رقم 59 لسنة 2012 أنّ الميزانية التي نصّ عليها في القانون مخصصة للمجالس المحلية (المحافظات والبلديات) وهو أمر غريب واقعيّاً وقانونيّاً، وي طرح العديد من الإشكاليات، إذ أنّ الشخصية المعنوية مقررة للوحدة المحلية وليس للمجلس المحلي، وبالتالي فالميزانية المستقلة يجب قانوناً أن تكون لصالح هذه الوحدات وليس لمجالسها، وهو ما سيسفر عن إشكاليات في العلاقة بين المجلس والوحدة الممثل لها من الجانب المالي، إضافة لطبيعة

1- تنص المادة 4 على (تشمل الميزانية برنامجاً سنوياً بعد مقدّمات إيرادات ومصروفات مختلف الوزارات والمصالح، وتحدد الإيرادات والمصروفات على أساس الإمكانيات المالية المعقولة بالاستناد على كافة البيانات الفعلية الممكنة. وتقدّر الإيرادات كاملة دون أن تستنزل منها مصروفات تحصيلها)، وتنص المادة 5 على (يصدر وزير الخزانة سنوياً بالقواعد والتوجيهات اللازمة لتحضير مشروع الميزانية وإعداده).

وعلى الوزارات والمصالح في موعد أقصاه الحادي والثلاثين من أغسطس من كل سنة تقديم تقديراتها بشأن المصروفات والإيرادات إلى وزارة الخزانة بعد اعتمادها من الوزير المختص، ويجب أن تكون هذه التقديرات مفصلة وموضحة بها الأسس التي بنيت عليها، مع بيان الخفض أو الزيادة فيها بالمقارنة مع اعتمادات السنة الجارية وإيضاح أسبابه.

وتتولّى اللجنة المالية إعداد مشروع الميزانية بعد مناقشة تقديرات كل وزارة أو مصلحة بعضوية المراقب المالي المختص وحضور ممثل الجهة التي يجري مناقشة ميزانيتها وسماع إيضاحات كل منهما وتعرض اللجنة مشروع الميزانية على وزير الخزانة في موعد لا يجاوز (30) ثلاثين سبتمبر من كل سنة (...). القانون المالي للدولة الليبية لسنة 1967.

علاقة الوحدة مع هذه الميزانيات⁽¹⁾، وبالتالي فإنّ هذه الميزانيات يجب أن تكون لصالح الوحدات المحليّة وليس لمجالسها كونها هي صاحبة الذمّة الماليّة وعلاقتها بالسلطة المركزيّة علاقة إشراف وتوجيه، والنّص القانوني الليبي بهذه الطريقة يطرح تساؤلاً عن حق المجالس المحليّة في وضع إيرادات الوحدة اللامركزيّة في الاعتبار عند وضع تقدير الميزانيّة الخاصة بالمجلس، إذ أنّ الذمّة الخاصة بالوحدة اللامركزيّة مستقلّة عن المجلس ولا صفة لهم فيها إلاّ الصفة التنفيذية.

في المقابل، وبالرغم من هذه الملاحظات فإنّ نص المادتين 55 و56 من القانون رقم 59 يحسب لهما جانب مهم في مجال رسم السياسة العامة الماليّة في مجال الخدمات العامة، حيث إنّهما قد ميّزا بين نوعين من الميزانيات (الميزانيّة التسييريّة) والميزانيّة الترمويّة، وهو ما سيخلق توازناً حقيقياً في المجال المالي، إذ سيكون جزء من الميزانيّة موجّهاً للأعمال الخدميّة والإداريّة والجزء الآخر للأعمال الترمويّة والاستثماريّة⁽²⁾، استناداً على ما سبق، نرى أنّ تفعيل اللامركزيّة بمعناها الحقيقي والواسع سيجعل من عملية صنع السياسات العامة ممكناً من حيث:

أ- قدرة الوحدات اللامركزيّة على تحديد مشروعاتها الترمويّة والاقتصاديّة.

ب- الزيادة في الإمكانيات من حيث إنّ كل وحدة لامركزيّة سيكون في وسعها الموازنة بين مشاريعها المحدّدة في خطتها وبين مواردها الذاتيّة وتلك التي ستخصّص لها من الإيرادات العامة للدولة.

ثانياً/ مشاركة اللامركزيّة الإداريّة في وضع السياسة العامة الخاصة بالخدمات العموميّة:

إنّ مشاركة اللامركزيّة الإداريّة في صنع السياسة العامة لا يقتصر فقط في توفير الموارد، بل يتعداه إلى مشاركة المجتمع المحليّ في صنع البرامج الخدميّة، وهذه المشاركة تأخذ أحد شكلين:

1. المشاركة المباشرة في اختيار مسؤولي الإدارة المحليّة: كما سبق القول فإنّ الإدارة المحليّة تقوم على أساس استقلال أعضاء المجالس المحليّة، هذا الاستقلال يقصد به أنّ أعضاء هذه المجالس غير معينين من قبل السلطة المركزيّة، وإمّا يتم انتخابهم من قبل السكان المحليين، إذ أنّهم

1 -TWATI Mahfod, l'organisation des pouvoirs publics territoriaux en Libye pour une meilleure répartition des compétences en Libye, thèse de Doctorat, université de Tours, France, 2012

2- Maryvonne Bonnard, op,cit, p203, voir aussi, EMMANUEL VITAL-DURAND, les collectivités territoriales en France, HACHETTE Supérieur, 7e éd, p45.

سيعبرون عن احتياجات هؤلاء السكان وتطلعاتهم كونهم مسؤولون أمام ناخبهم، وبالتالي فإن مشاريعهم وبرامجهم وأعمالهم ستكون واقعياً مستقاة من الحاجات الفعلية للمواطنين، وهو ما يؤثر في صنع السياسات العامة سواء من خلال سن القوانين أو باعتماد الخطط والبرامج الحكومية، فالقاعدة الشعبية تمثل ثقلًا سياسياً وشرعياً داخل أي دولة ديمقراطية، وتوسع كل السلطات إلى الوصول إلى غاياتها ورضاها بما يخدم المصالح المحلية والقومية، وهو ما يمكن أن نطلق عليه المشاركة الشعبية غير المباشرة في صنع السياسات العامة.

2. المشاركة المحلية في صنع السياسات العامة من خلال ممارسة اختصاصاتها: إن الاعتراف للهيئات المحلية بمصالح محلية مستقلة يستلزم حتماً الاعتراف بممارستها لاختصاصات في مجال الخدمات المحلية، وهذا في الواقع ما نص عليه القانون رقم 59 لسنة 2012 بشأن الإدارة المحلية في نص المادة 6 منه وهو نص أكد عليه اللائحة التنفيذية للقانون والتي جاء في مادتها 8 النص على (أ- تنشأ بالمحافظات وحدات إدارية تكون لها اختصاصات الوزارات ذات العلاقة المباشرة بالمواطنين، تتولى تنفيذ ما تكلف به من سياسات الوزارات وما في حكمها داخل نطاق المحافظة في المرافق المختلفة، كالصحة والتعليم والاقتصاد والإسكان والمرافق والتخطيط العمراني والزراعة والثروة الحيوانية والبحرية والعدل والداخلية والثقافة والإعلام والرياضة والشؤون الاجتماعية والعمل والتأهيل والمواصلات والصناعة والمالية والاتصالات والسياحة والطاقة والكهرباء وغيرها. ب- يراعى في تنفيذ أحكام الفقرة السابقة ما يصدر عن وزير الحكم المحلي وفقاً لأحكام القانون) وكذلك نص المادة 9 بشأن اختصاصات البلديات والتي جاء فيها النص على (تنشأ بالبلديات وحدات إدارية محلية تختص بمهام ومسؤوليات محلية ذات علاقة مباشرة بالإشراف على الأعمال المتعلقة بتقديم الخدمات للمواطنين والمقيمين داخل دائرتها وذلك وفقاً لما يلي:

الحرس البلدي- الرخص المحلية- الحاضنات للمشاريع الصغرى- الصحة العامة- الإصحاح البيئي - النظافة العامة- المحاجر - المقابر العامة- الحدائق والمنتزهات والمصائف - المياه والصرف الصحي- غاز المنازل- الإدارة العامة بالمياطين والشوارع - النقل العام والسير على الطرقات - السجل المدني- الأملاك العامة والتخطيط العمراني- شؤون البناء والهدم)، ومن خلال هذه النصوص نلاحظ أن القانون قد جعل من السلطة اللامركزية صاحبة اختصاص أصيل في مجال تقديم الخدمات العمومية من تعليم وصحة ومرافق محلية أخرى؛ إذ ورد النص صريحاً أن

"جميع الاختصاصات التي تمارسها الوزارات بموجب القوانين واللوائح المعمول بها تمارسها الوحدات المحليّة، واستثنى من ذلك المرافق الوطنيّة أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء، هذا النص يعد اعترافاً صريحاً من المشرّع بالمصالح المحليّة وهو ما يجعل الوحدات المحليّة هي من تحدّد هذه المصالح والمشروعات اللازمة لتحقيقها، وهو ما سيكون له أثر كبير في تحديد السياسة العامة للدولة في توفير المشاريع التنمويّة ذات العلاقة بتقديم الخدمات العموميّة، والواقع أنّ هذا النص تبرز أهميته في:-

أ. أنّ السياسة العامة للدولة ستكون معبّرة فعلاً عن كافّة إقليم الدولة، بخلاف ما لو كان تقدير هذه الاحتياجات مركزياً، حيث ستكون حينها معبّرة عن شريحة محدّدة سواء كانت سياسيّة أو فريقيّة أو مناطقيّة.

ب. أنّ الشعب سيسهم فعلياً في رسم سياسات الدولة من خلال اختياره لأعضاء المجالس المحليّة.

ولهذا فإنّ تطبيق نظام لامركزي بالآليات واضحة وسلطات فعليّة للوحدات المحليّة يُعدّ مهماً في صنع السياسات العامة في مجال الخدمات، ولكن يطرح السؤال حول الآليات التي يمكن أن يتم من خلالها تضمين هذه المشروعات والسياسات المحليّة ضمن السياسة العامة للدولة؟

يمكن بيان هذه الآليات في الآتي:

1. مشاركة الشعب في وضع هذه الاستراتيجيّات من خلال اختيار نوابه ومشاركتهم في مشروعاته المحليّة، وتبرز هذه الآلية نظرياً في حالة تطبيق مبدأ سيادة الشعب، حيث يكون النواب مسؤولون أمام ناخبهم في دوائرهم الانتخابيّة، بالتالي فهي وسيلة غير مباشرة في عرض حاجات سكان وحدات الإدارة المحليّة على نواب الشعب من خلال أعضاء المجالس المنتخبين محلياً ضمن المحليّات بالدائرة الانتخابيّة، بما يمكن من متابعة المشروعات المحليّة من لحظة إعدادها وحتى عرضها على الجهات المختصة برسم السياسات العامة بالدولة سواء على المستوى التشريعي أو التنفيذي.

2. آليات إدارية تتمثل في خلق أجسام هرمية تتجمع فيها هذه الاحتياجات وفقاً لما يتوفر من موارد، وتحديد الأولويات المحلية والإقليمية التي يتم معالجتها ضمن السياسة العامة للدولة، وتتميز هذه الوسيلة عن الوسيلة السابقة في أنها تمثل وسيلة إدارية وليست سياسية لفترة هذه الاحتياجات بما يجعل هناك تناغماً وتناسقاً في وسائل وآليات تقديم الخدمات العمومية، من خلال توحيد الخطط ما يسمح بإزالة الفوارق بين المناطق المحلية، ولعلّ هذا الأمر هو ما دفع المشرع الليبي في القانون رقم 59 لسنة 2012 بإنشاء عدة أجسام جامعة كآلاتي:

أ. المجلس الأعلى للإدارة المحلية: مجلس يتكوّن من مجموع محافظي المحافظات وعمداء البلديات وبرئاسة وزير الحكم المحلي أو من ينيبه، ويختص بالنظر في (كل ما يتعلّق بشؤون مكونات نظام الإدارة المحلية من حيث دعمها وتطويرها)، والذي يفهم من النص أنّ الوظيفة الرئيسية كما ورد في نص إنشاء هذا الجسم هو دعم وتطوير نظام الإدارة المحلية من خلال عدة اختصاصات بينها اللائحة التنفيذية في المادة 72 منها⁽¹⁾.

ب. الأقاليم الاقتصادية: مجموعة أقاليم تتكوّن من محافظة أو أكثر، وتختص بالنظر في الخطط التي تبرمها وتعدّها المحافظات في المجالات الاقتصادية.

ج. المجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي: ويتكوّن من محافظي المحافظات المكوّنة للمجلس وعمداء البلديات المكوّنة لهذه المحافظات بالإضافة إلى مجموعة من الخبراء الذين تختارهم الوزارات ويوافق عليهم وزير الحكم المحلي، ويختص هذا المجلس بـ(1- التنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات التي يقترحها مجلس التخطيط الإقليمي والتي تتخذ أساساً في وضع بدائل لخطة الإقليم وذلك على ضوء الموارد المتاحة محلياً ومركزياً -2. النظر في التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التي يقترحها مجلس التخطيط الإقليمي، ووفقاً للظروف التي تواجه تنفيذها)⁽²⁾، والواقع أنّ هذه الاختصاصات تبرز دور المحليات في رسم السياسات العامة للدولة من خلال هذه الأجسام التي ومن خلالها يتم تجميع الخطط والدراسات وإقرار الأولويات منها مراعيّاً في ذلك الموارد المتاحة محلياً ومركزياً، وهو ما يمثّل تعاوناً وتكاملاً في مجال وضع

1- نصت المادة 72 من اللائحة التنفيذية على (يتولى المجلس دراسة وإبداء الرأي في الخطط والبرامج الخاصة بالأقاليم الاقتصادية والمحاللة إليه من مجلس التخطيط الإقليمي وإعداد رأيه فيها واعتمادها قبل إحالتها إلى مجلس الوزراء لاعتمادها ووضعها في خطة الدولة).

2- المادة 46 من القانون رقم 59 لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية الليبي.

الخطط العامة للدولة؛ ولكن وبالرغم من هذه النصوص في القانون الليبي فإنه يمكن ملاحظة العديد من العيوب، أهمها:

1. أن الاختصاصات لم تنتقل فعلياً لوحدات الإدارة المحليّة بموجب نص المادة 6، بل تمّ تطبيق نص المادة 17⁽¹⁾ في عمومها بتفسير خاطئ من قبل السلطة التنفيذية وهو نص لا يتعلّق في الحقيقة بكل الوزارات بل يتعلّق بتلك التي تمارس اختصاصات ذات طبيعة خاصة أو وطنية وتمارس مهامها داخل نطاق البلديات والمحافظات، ولكن يبدو أنّ الرغبة في الإبقاء على المركزيّة أقوى من نصوص القانون⁽²⁾.

2. الإبقاء على تغوّل السلطة المركزيّة عند ممارسة الوحدات اللامركزيّة لاختصاصاتها وهو ما يظهر جلياً في نص المادة 8 من اللائحة التنفيذية والتي نصّت على المرافق التي تتولّى المحافظات إنشاء وإدارتها؛ حيث نصّ فيها صراحةً على المرافق التي تتولّى تنفيذ ما تكلف به من سياسات الوزارات وما في حكمها، والسؤال هنا، طالما أنّ هذه المرافق التي عدّتها المادة وهي ذات علاقة مباشرة بالمواطنين وبعضها ذو طبيعة خاصة ويختلف من منطقة لأخرى كالثقافة والرياضة والسياحة، وتتولّى المحافظات تنفيذ ما تكلف به من سياسات الوزارات، بالتالي فهل هناك دور حقيقي للإدارة المحليّة في الإشراف والإدارة خاصة مع وجود نص الفقرة ب من المادة 8 والتي أعطت لوزير الحكم المحليّ صلاحيّات تنفيذ ما ورد في الفقرة أ منها؟

هذا في الحقيقة يمس استقلال هذه الوحدات وإدارتها لمصالحها المحليّة المستقلّة، خاصة أنّ مبدأ حرية الإدارة في ممارسة وحدات الإدارة المحليّة لاختصاصاتها يمثّل أساساً وضامناً للإدارة المحليّة (اللامركزيّة الإداريّة)، كما يمثّل مبدأ الفصل بين السلطات أساساً وضامناً للدولة القانونيّة الديمقراطيّة⁽³⁾؛ فهذه الحرية في الإدارة تستوجب تحديد الجهات المختصّة بممارسة هذه الاختصاصات، ومعرفة التوزيع الدقيق لهذه الاختصاصات بين الوحدات المحليّة وسلطات الدولة

1- نصّت المادة 17 فقرة أ على (يجوز لكل وزير ممن لم تنتقل اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات المحليّة أن يفوض المحافظ في بعض اختصاصاته).

2- ينظر: بحثنا الموسوم بـ(إشكاليات تطبيق الإدارة المحلية في ليبيا "دراسة تحليلية للقانون رقم 59 لسنة 2012" بشأن الإدارة المحلية ولوائحه التنفيذية"، قدم للمؤتمر العلمي السنوي الأول الذي عقد بكلية الاقتصاد بالجامعة الأسمرية الإسلامية، تحديات بناء الدولة الليبية، بين الواقع والآفاق، 25-26 نوفمبر 2020، منشور ضمن أعمال المؤتمر ص 602.

M, Verpeaux, op; cit; p227 3

المركزيّة؛ بالتالي فإنّه لا يمكن الحديث عن لامركزيّة حقيقية إلا إذا امتلكت الهيئات إمكانيّاتها التي لا تنسب لشخص عام آخر، هذه الإمكانيّات يمكن تحديدها في ثلاث مستويات؛ المستوى الأول البشري (الموظفين) المستوى الثاني (الموارد) المستوى الثالث (الأملاك العامة المحليّة)، فإذا ما توفّرت كل هذه الشروط كانت الهيئات اللامركزيّة قادرة على المساهمة الفاعلة في صنع السياسات العامة للدولة في مجال الخدمات العموميّة سواء كان ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر⁽¹⁾.

1- Ibid,p228.

الخاتمة

في ختام هذا البحث، ومن خلال الدراسة لهذا الموضوع يمكن بيان النتائج الرئيسة الآتية:

- 1- إنَّ اللامركزيَّة الإداريَّة تمثِّل عنصراً مهماً في صنع السياسة العامة للدولة على مختلف المستويات، وفي مجال الخدمات العموميَّة خاصة.
- 2- تمثِّل اللامركزيَّة الإداريَّة الوسيلة الأقرب والأصدق في التعبير عن الحاجات الفعلية للسكان.
- 3- تفعيل اللامركزيَّة الإداريَّة يوفِّر للدولة إمكانيَّات محلية تسهم في صنع السياسات العامة من خلال المشروعات المحليَّة والموارد اللازمة لها.
- 4- اللامركزيَّة الإداريَّة توفر وسيلة غير مباشرة للمشاركة الشعبيَّة في وضع السياسة العامة للدولة خاصة في مجال المشروعات الخدميَّة المحليَّة.
- 5- الحاجة إلى تعديل القانون الليبي بما يسمح بتطبيق سليم للامركزيَّة الإداريَّة بعيداً عن تغوُّل السلطة المركزيَّة خاصة في مجال ممارسة الاختصاصات ذات الطابع المحلي.

التوصيات:

يوصي الباحث بتفعيل نظام المحافظات في ليبيا، وتعديل القانون بما يسمح بتطبيق قواعد اللامركزيَّة الموسَّعة لتكون عمليَّة صنع السياسة العامة تعبيراً حقيقياً عن المجتمع الليبي بعيداً عن الارتجاليَّة في وضع السياسات الماليَّة والخدميَّة.

قائمة المراجع

أولاً/ المراجع العربيَّة:

أ- الكتب

1- د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، أصول القانون الإداري، بدون دار نشر، بدون مكان نشر، 1991.

2- د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 6، 2007.

3- د. محفوظ علي تواتي، إشكاليات تطبيق الإدارة المحليّة في ليبيا "دراسة تحليليّة للقانون رقم 59 لسنة 2012" بشأن الإدارة المحلية ولوائحه التنفيذية"، قدم للمؤتمر العلمي السنوي الأول الذي عقد بكلية الاقتصاد بالجامعة الأسمرية الإسلامية، تحديات بناء الدولة الليبية، بين الواقع والآفاق، 25-26 نوفمبر 2020.

ب- الأحكام والقوانين

1- قانون الإدارة المحلية رقم 59 لسنة 2012 ولوائحه التنفيذية.

2- القانون المالي للدولة الليبية لسنة 1967.

3- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 15/8 الصادر بتاريخ

1969/5/3، مجلة المحكمة العليا، مجلة المحكمة العليا، السنة 5، العدد 4، ص 7.

ثانياً/ المراجع الأجنبية

1- Didier Boutet et Mahfod Ali Twati, l'avenir de la Libye le défi d'un projet territorial participatif, édition universitaires européennes, 2015 .

2- EMMANUEL VITAL-DURAND, les collectivité territoriales en France, HACHETTE Supérieur, 7^e éd .

3- Fabrice Robert, les collectivités territoriales, les finances locales, la documentation Française, cordonné par Maryvonne Bonnard; 2009.

4- Michel Verpeaux, Droit des collectivités territoriales, puf, 2ed, 2008.

5- TWATI Mahfod, l'organisation des pouvoirs publics territoriaux en Libye pour une meilleure répartition des compétences en Libye, thèse de Doctorat, université de Tours, France, 2012.

دور السلطة التشريعية في إقرار

الميزانية العامة والرقابة عليها في ليبيا

د. عمر عبدالله عمر أمبارك
كلية القانون - جامعة سرت

مقدمة:

تحرص الدساتير على تحديد السلطات العامة في الدولة، وبيان مهام واختصاص كل سلطة، والعلاقة التي تربط كل سلطة بالأخرى. وتُعد السلطة التشريعية إحدى أهم هذه السلطات، فهي تضطلع بمجموعة من الوظائف الأساسية المرتبطة بعملية صنع السياسة العامة بكافة صورها وأنواعها من خلال قيامها بمهمة التشريع، المتمثلة في إصدار القوانين واللوائح وإقرار الميزانيات ووضع القواعد العامة التي تنظم مختلف أوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي تلعب السلطة التشريعية دوراً مهماً في وضع السياسة العامة، ويتسع هذا الدور ويضيق بحسب طبيعة وشكل النظام السياسي المطبق في الدولة. وتُعد السلطة التشريعية من بين المؤسسات الرسمية التي لها علاقة مباشرة برسم السياسات العامة في الدولة بحكم وظيفتها التشريعية والرقابية والمالية.

إن نجاح السلطة التشريعية في رسم السياسات العامة يعتمد على قدرة اللجان البرلمانية المتخصصة وكفاءتها، ومدى استعانتها بالخبراء والمختصين في وضع الخطط ورسم السياسة العامة.

ويعتبر إقرار الميزانية والرقابة عليها من ضمن السياسات المالية، وهي من أهم الوظائف التي تضطلع بها السلطة التشريعية في مختلف الدول باعتبار أن الميزانية العامة للدولة أصبحت في الوقت المعاصر بمثابة الشريان الحقيقي الذي يغذي جهود وظائف الدولة، ويدعم أهداف سياساتها وبرامجها العامة، وخطتها الاستراتيجية في كافة المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية والأمنية والعسكرية، ومن خلالها يتم تقديم الخدمات للمواطنين، وتحقيق مستهدفات التنمية، وإنجاز المشاريع والبرامج اللازمة لتطور المجتمع، وتحقيق الرفاهية لأبنائه.

وتبرز أهمية هذه الدراسة من خلال التعريف بالسلطة التشريعية في ليبيا، ثم الحديث عن دورها في وضع وإقرار السياسة المالية من خلال اعتماد الميزانية العامة للدولة وآلية الرقابة عليها، وتوضيح إشكالية اعتماد وإقرار الميزانية العامة في ليبيا وفق النصوص التشريعية، وما يعترضها من خلل أو قصور أدى إلى عدم وجود ميزانية للدولة معتمدة من السلطة التشريعية لعدة سنوات، وكذلك التطرق إلى إشكالية تأخر إقرار الميزانية الحالية للعام 2021 م.

واعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي من خلال تحليل القواعد والنصوص الدستورية والقانونية التي وضعها المشرع الليبي وخصّ بها السلطة التشريعية في مجال اعتماد الميزانية العامة وإقرارها، ومقارنتها ببعض النصوص الدستورية المقارنة في هذا الشأن، للوصول إلى أفضل المعالجات الدستورية والقانونية لهذه المسألة وفق خطة تنقسم إلى مبحثين. يتناول المبحث الأول مفهوم السلطة التشريعية في ليبيا ومراحل تطورها، أمّا المبحث الثاني خصصناه لدراسة دور مجلس النواب في اعتماد الميزانية العامة للدولة والرقابة عليها. وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول

مفهوم السلطة التشريعية في ليبيا ومراحل تطوره

ونتناول من خلال هذا المبحث مفهوم السلطة التشريعية ووظائفها في (المطلب الأول)، ثم مراحل تطوّر السلطة التشريعية في ليبيا عبر المراحل السياسية والدستورية المختلفة في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم السلطة التشريعية ووظائفها

في هذا المطلب نحدّد أولاً مفهوم السلطة التشريعية، ثم ثانياً وظائفها واختصاصاتها.

أولاً- مفهوم السلطة التشريعية

السلطة التشريعية (legislature) هي السلطة المسؤولة عن عملية التشريع والرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وهي السلطة الممثلة للشعب ومصالحه، وتختلف تسميتها باختلاف الدول، فمنها

من يُطلق عليها تسمية البرلمان، والبعض الآخر يسميها مجلس الشعب أو مجلس النواب أو مجلس الأمة أو الجمعية الوطنية أو الكونغرس، أو الدوما... إلخ. كما تختلف طريقة تشكيلها من دولة إلى أخرى وفق الظروف الاجتماعية والسياسية والجغرافية الخاصة بكل دولة، فبعض الدول يجري تشكيل السلطة التشريعية فيها من مجلسين وعادةً ما يتم ذلك في الدول الفيدرالية كما في الولايات المتحدة الأمريكية، فالسلطة التشريعية تسمى الكونغرس، وهي تنقسم إلى مجلسين مجلس النواب ومجلس الشيوخ، كما تختلف طريقة انتخاب النواب في كلا المجلسين، وعادةً ما يتطرق دستور الدولة إلى شكل السلطة التشريعية وإلى طريقة انتخاب النواب، ووفق النظام الديمقراطي يتم انتخاب أعضاء السلطة التشريعية انتخاباً مباشراً من قبل المواطنين ولفترات محدّدة، كما تتطرق القوانين المنظمة لعمل السلطة التشريعية بشكل تفصيلي إلى طريقة عمل النواب ومسؤولياتهم بما يحقّق خدمة المواطنين وحماية النظام الديمقراطي.⁽¹⁾

ويعتبر بعض فقهاء القانون أنّ البرلمان هو تعبير عن أسلوب لمشاركة المواطنين في الحياة السياسية، ويعتبره البعض الآخر مؤسسة هامة من مؤسسات المجتمع الديمقراطي الذي يقوم على حرية المشاركة السياسية والتعددية الحزبية. وفي الحقيقة، فإنّ كلا المعنيين يكمل الآخر، ولكنهما غير متلازمين. فمشاركة المواطنين في الحياة السياسية قد تأخذ صوراً متعدّدة، حسب الظروف الثقافية والتقاليد الاجتماعية وطبيعة الدولة. وبرغم أنّ أهم وأحدث صور تلك المشاركة هي اختيار المواطنين مجموعة من النواب الذين يمثلونهم ويعبّرون عن آرائهم، أي تكوين البرلمانات المنتخبة، إلا أنّ بعض المجتمعات قد تستعيز عن ذلك بأساليب أخرى لذلك فتعتمد إلى تشكيل مجالس استشارية تضم مجموعة من القيادات الاجتماعية والرموز والشخصيات العامة بغرض التشاور في شؤون الحكم.⁽²⁾

1- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الرابعة 1979، ص 460.

2- حنا عيسى، مفهوم البرلمان وأهميته وجوده ووظائفه، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<https://www.amad.ps/ar/post>

ثانياً- وظائف واختصاصات السلطة التشريعية

تمارس السلطة التشريعية مجموعة من الوظائف أو الاختصاصات، تختلف في مجالها ونطاقها من دولة إلى أخرى، بحسب ما يحدده الدستور، والأسلوب الذي يتبناه في توزيعه لاختصاصات السلطات والعلاقة فيما بينها، وبشكل عام تمارس السلطة التشريعية أربعة أنواع من الوظائف أو الاختصاصات، تتمثل الأولى في صنع السياسات العامة وخطط التنمية، والثانية في الوظيفة أو الاختصاص التشريعي، والثالثة في الوظيفة أو الاختصاص الرقابي، والرابعة الاختصاص المالي، ونشير إليها على النحو الآتي:-

1-الاختصاص المتعلق بصنع السياسات العامة: أصبحت السلطة التشريعية هي الجهة التي تتولى مسؤولية إقرار التشريعات والميزانيات اللازمة لتنفيذ السياسات العامة إلى جانب مراقبة ومتابعة تنفيذ الحكومة لها، إنَّ السلطة التشريعية لم تعد مجرد جهة تشريع أو وسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية فحسب، ولكنها أصبحت في معظم الدول خصوصاً المتقدمة منها، جهة صنع السياسات العامة التي تقوم السلطة التنفيذية بترجمتها وتنفيذها، هذا الأمر لا يبدو متحقيقاً في كثير من دول العالم الثالث إذ يؤكد البعض أنَّ الدور الفعَّال الذي تلعبه برلمانات الدول المتقدمة في العملية التشريعية، وصنع السياسات العامة يختلف تمامًا عن دور برلمانات الدول النامية التي ما زال دورها محدوداً في هذا المجال، وتعتبر الوظيفة الرقابية عملياً هي الشغل الشاغل لمعظم برلمانات هذه الدول وليس عملية صنع السياسة العامة، وأصبحت السلطة التنفيذية هي الجهة المهيمنة على صنع السياسات العامة كونها جهة اقتراح القوانين، والمخولة بوضع اللوائح التنفيذية، علاوةً على امتلاكها القدرات الفنية والإدارية وقواعد المعلومات والبيانات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسات العامة. ومن ثم تعتبر قضية تفعيل دور السلطة التشريعية سواء على المستوى الرقابي أو تفعيل دورها في صنع السياسات العامة جزءاً لا يتجزأ من الإصلاح السياسي وتحقيق التنمية المأمولة في أي من دولة من دول العالم الثالث.⁽¹⁾ وتبقى قدرة السلطة التشريعية ونجاحها في أداء هذه الوظيفة متوقفاً على مدى التطور الديمقراطي، وكفاءة وخبرة أعضائها.

1- زامبية عبدالنور، دور السلطة التشريعية في رسم السياسات العامة في الجزائر، بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد الثاني عشر، العدد الأول مايو 2019، ص 217.

وقد اهتمت الدساتير بتحديد الجهة المناط بها إقرار السياسات العامة حيث نجد المادة (20) من الدستور الفرنسي الحالي الصادر سنة 1958 قد منحت السلطة التنفيذية المتمثلة في الحكومة اختصاص صنع السياسات العامة والإشراف على تنفيذها، ويتولى البرلمان المتمثل في (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)، سلطة إقرار هذه السياسات أو تعديلها أو رفضها من خلال سن القوانين المتعلقة بها، بالإضافة إلى دوره الرقابي على تنفيذ تلك السياسات. وهو الأمر الذي أقره الدستور المصري 2014 فوفقاً للمادة (167) منه نجد أن الحكومة بالاشتراك مع رئيس الجمهورية تختص بوضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها، بينما وفقاً للمادة (101) منه يتولى مجلس النواب سلطة إقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

2-الاختصاص التشريعي: يعد هذا الاختصاص من أهم الوظائف أو الاختصاصات التي تضطلع بها السلطة التشريعية، من خلال وضع القواعد القانونية التي تنظم حياة المجتمع، ولهذا فإن دور السلطة التشريعية الأول أصبح يتمثل اليوم في سن القوانين، بالرغم من أن المبادرة باقتراح القوانين وتقديمها في هيئة مشروعات قوانين تأتي غالباً من السلطة التنفيذية، والتي لها حق إقرارها أو تعديلها أو رفضها، فالوظيفة التشريعية في الظروف العادية تقتصر على السلطة التشريعية، وهي التي تجعل منها أهم سلطة في الدولة بحكم وظيفتها، وباعتبارها ممثلة للأمة، وهي بذلك تملك اختصاص سن القوانين وتعديلها وإلغائها، لذلك نجد الدساتير تنص صراحة على منح هذا الاختصاص للسلطة التشريعية متمثلة في البرلمان كالدستور الأمريكي 1787 يختص الكونجرس بمجلسيه بسن القوانين، وفي فرنسا وفقاً لدستور الجمهورية الخامسة 1958 تختص الجمعية الوطنية بالموافقة على إصدار القوانين، وفي مصر يسند الاختصاص التشريعي وفقاً لدستور سنة 2014 لمجلس النواب.

من هذه الدساتير وغيرها يظهر جلياً أن الاختصاص التشريعي هو اختصاص أصيل للسلطة التشريعية، ولا خلاف حوله، وإن كان الخلاف يكمن في مدى حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين، وكذلك مدى إمكانية تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في إصدار بعض

القرارات التي تكون لها قوة القوانين. أمّا حق أعضاء السلطة التشريعية في اقتراح القوانين فهو مكفول في معظم دساتير دول العالم.⁽¹⁾

3- الاختصاص الرقابي: تمارس السلطة التشريعية دوراً رقابياً، يطلق عليه الرقابة البرلمانية، وهي من أقدم وظائفها من الناحية التاريخية، والأشهر من الناحية السياسية، فهي الجهة أو السلطة المسؤولة عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة. ولكن عملية رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية لا تتم بدون توازن في القوة السياسية بينهما، حتى لا تنقلب إلى سيطرة، وتصبح السلطة التنفيذية خاضعة تماماً للسلطة التشريعية، وبالتالي ينهار مبدأ الفصل بين السلطات، الذي هو أحد المبادئ الأساسية التي ترتكز عليه النظام الديمقراطي، وأساس وجود الحكومات الديمقراطية، وأحد أهم شروط تحقق الاستقرار السياسي. ولذلك فإنّ عملية الرقابة تكون متبادلة ومتوازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فالرقابة البرلمانية وسيلة لحماية مصلحة الشعب، ومنع الانحراف، والالتزام بالسياسة التنموية التي وافق عليها البرلمان، والالتزام بالميزانية التي أقرها، حفاظاً على الأموال العامة من الهدر. ويعتبر البرلمان سلطة رقابة سياسية على السلطة التنفيذية تحاسبها وترقب تصرفاتها وأعمالها وقراراتها، ويستطيع البرلمان من خلالها التحقق من مشروعيتها تصرفات السلطة التنفيذية وأعمالها ومدى استهدافها الصالح العام، ويكون له مراجعتها وإعادتها إلى الطريق الصحيح إذا انحرفت. ومن ناحية ثانية، فكما أنّ البرلمان يمارس وظيفة رقابية على الحكومة، فإنّه يخضع في الوقت نفسه لنوع من رقابة الحكومة عليه أيضاً. فإذا كان أعضاء البرلمان يستطيعون اتهام الوزراء، وسحب الثقة من الحكومة إذا ثبت الاتهام عليها، فإنّ الحكومة قد تلجأ إلى حل البرلمان وفقاً لحالات محدّدة. وفي هذه الحالة تطلب الحكومة من رئيس الدولة حل البرلمان، وإجراء انتخابات جديدة، تسمى انتخابات مبكرة، فإذا اختار الناخبون أعضاء البرلمان أنفسهم تقريباً كان معنى هذا أنّهم يؤيدون البرلمان ضد الحكومة، فيجب على الحكومة أن تستقيل، أمّا إذا انتخب الناخبون برلماناً مختلفاً، فمعنى هذا أنّهم يؤيدون موقف الحكومة، فتستمر في العمل. وهناك صورة ثالثة للرقابة، وهي التي يمارسها الرأي العام على البرلمان ذاته. وقد تكون تلك الرقابة الاجتماعية على البرلمان موسمية أو تكون دائمة. فالأولى تتم عند تشكيل البرلمان، وتتمثّل

1- د.كريم سيد أبو العزم، دور السلطات الرسمية في السياسات العامة - سياق دستوري مقارن، بحث منشور في مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا - برلين، العدد السابع، يوليو 2020، ص 36.

في موقف الناخبين تجاه أعضاء البرلمان وقت الانتخابات، حيث يعتبر تجديد اختيار الأعضاء نوعاً من الرقابة الدوريّة التي يمارسها الرأي العام على البرلمان. أمّا الرقابة الدائمة فتتم طوال فترة عمل البرلمان، ويمارسها المجتمع من خلال وسائل الإعلام، سواء على أداء الأعضاء أو قوة البرلمان ككل، وهي نوع هام جداً من الرقابة الشعبيّة على البرلمان. وفي الحقيقة، فإنّ الصورة الأولى للرقابة، أي من البرلمان على الحكومة، تعتبر مقياساً هاماً لكفاءة البرلمان ومؤشراً على درجة الديمقراطية في المجتمع.⁽¹⁾

وتمارس السلطة التشريعيّة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال بعض الوسائل الرقابية المخوّلة بموجب الدستور كالأسئلة، وطلبات الإحاطة، والاستجواب، وتشكيل لجان تقصي الحقائق إلخ. وقد نصّت بعض الدساتير صراحةً على هذه الوسائل كالدستور المصري 2014، بينما لم يشر الدستور الأمريكي 1787 إلى أي وسيلة تعطي الكونجرس الحق في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ويرجع ذلك إلى أنّ هذا الدستور يأخذ بمبدأ الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات.

أمّا الدستور الفرنسي 1958 فإنّ الجمعية الوطنيّة تختص دون مجلس الشيوخ بالرقابة على أعمال الحكومة وذلك من خلال تقديم اقتراح بتوجيه لوم والذي قد ينتهي بتقديم الحكومة لاستقالته لرئيس الجمهوريّة وفقاً لنص المادة (50) منه، فالحكومة تكون مسؤولة أمام الجمعية الوطنيّة وحدها دون مجلس الشيوخ ولكن في الواقع العملي لا يحدث أن تجبر الحكومة على الاستقالة إلاّ إذا وضعت في موقف يجعلها لا تمثّل الأغلبية داخل هذا المجلس، وفي مقابل ذلك فإنّ مجلس الشيوخ لا يملك أي سلطات تجاه الحكومة طالما أنّ هذه الأخيرة تركّز الأغلبية في مجلس النواب.⁽²⁾

4-الاختصاص المالي: بالإضافة إلى الاختصاصات السابقة تمارس السلطة التشريعيّة اختصاصاً مالياً يتمثّل في الموافقة على الميزانيّة العامة للدولة، كما أنّ إنشاء الضرائب وإلغائها لا يكون إلاّ

1- حنا عيسى، مفهوم البرلمان وأهمية وجوده ووظائفه، مرجع سابق.

2- د.كريم سيد أبو العزم، دور السلطات الرسمية في السياسات العامة- سياق دستوري مقارن، مرجع سابق، ص 37،36.

بقانون،⁽¹⁾ كما تشترط بعض الدساتير ضرورة موافقة السلطة التشريعية على أي عقد قرض عام أو تعهد مالي تنوي السلطة التنفيذية القيام به، حيث يتطلب ذلك حصولها على الإذن من السلطة التشريعية للقيام بهذه العمليات مع ضرورة تقديم البيانات والايضاحات حولها حتى تستطيع الأخيرة منح الموافقة من عدمها.

ويختلف الاختصاص المالي للسلطة التشريعية عن الاختصاص التشريعي ذلك أن التصرفات المالية تصاغ في شكل قانون لأنها تصدر عن السلطة التشريعية، إلا أن كثيراً منها ليست سوى قانون من حيث الشكل، لأنها لا تتضمن قواعد عامة مجردة وموضوعية كما هو الحال في القوانين العادية، وإنما تعدّ قوانين شكلية ولا تنشئ مراكز قانونية عامة مجردة، مثل القوانين المالية الخاصة بفتح الاعتمادات، والموافقة على عقد القروض، وإقرار الميزانية العامة، فالهدف من إصدارها على شكل قانون هو إعطاء حق السلطة التشريعية على المسائل المالية.⁽²⁾

المطلب الثاني

تطور السلطة التشريعية في ليبيا

عبر المراحل السياسية والدستورية المختلفة

مرت السلطة التشريعية في ليبيا بأربع مراحل تبدأ من سنة 1951 - 2011 ونتناولها على النحو الآتي: -

أولاً-السلطة التشريعية في ظل دستور 1951

أجريت أول انتخاباتٍ تشريعيةٍ في ليبيا في 19 فبراير 1952 أسفرت عن ميلاد أول برلمان ليبي بعد الاستقلال، ويعتبر أول هيئة ديمقراطية جديدة تظهر في البلاد، وكان الملك في هذه المرحلة يتولّى ممارسة السلطة التشريعية بالاشتراك مع المجلس، ويصدر الملك القوانين بعد أن

1- د.هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الأولى، 2007، ص 259.

2- د.مصطفى صالح العمادي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الأولى، 2009، ص 271.

يقرّها مجلس الأمة وفقاً للمادة (41) من الدستور، ويتكوّن مجلس الأمة من مجلسين هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب وفقاً للمادة (93) من الدستور.

1- مجلس الشيوخ يتكوّن مجلس الشيوخ من أربعة وعشرين عضواً يعيّنهم الملك بحسب المادة (94) ويشترط في عضو مجلس الشيوخ، زيادةً على الشروط المقرّرة في قانون الانتخاب، أن يكون ليبياياً وألاً تقل سنّه يوم التعيين عن أربعين سنة ميلاديّة مادة 96، ويعيّن الملك رئيس مجلس الشيوخ، وينتخب المجلس وكيلين وتعرض نتيجة الانتخاب على الملك للتصديق عليها ويكون تعيين الرئيس وانتخاب الوكيلين لمُدّة سنتين ويجوز إعادة تعيين الرئيس وانتخاب الوكيلين مادة (97)، ومُدّة العضويّة في مجلس الشيوخ ثماني سنوات، ويجدّد اختيار نصف الشيوخ كل أربع سنوات، ومن انتهت مدّته من الأعضاء يجوز إعادة تعيينه مادة (98)، ويجتمع مجلس الشيوخ عند اجتماع مجلس النواب وتوقف جلساته معه مادة (99).

2- مجلس النواب يتكوّن مجلس النواب من أعضاء يجرى انتخابهم بالاقتراع السريّ العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب مادة (100)، ويحدّد عدد على أساس نائب واحد عن كل عشرين ألفاً من السكان أو عن كل جزء من هذا العدد يجاوز نصفه مادة (101).

والانتخاب حق لليبين البالغين إحدى وعشرين سنة ميلاديّة على الوجه المبين في القانون، ويجوز للمرأة أن تمارس هذا الحق وفقاً للشروط التي يضعها القانون مادة (102). ومجلس النواب هو المسؤول عن اقرار السياسة العامة، والوزراء مسؤولون تجاه مجلس النواب مسؤوليّة مشتركة عن السياسة العامة للدولة وفقاً للمادة (86) من الدستور. أمّا بخصوص الميزانيّة فإنّ مشروع الميزانيّة العامة وفقاً للمادة (159) يقدّم إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة الماليّة بشهرين على الأقلّ لفحصها واعتمادها وتقر الميزانيّة باباً باباً، يكون مناقشة الميزانيّة وتقريرها في مجلس النواب أولاً وفق ما نصّت عليه المادة (160) من الدستور.

2- السلطة التشريعيّة في ظل الإعلان الدستوري 1969

حيث يعتبر مجلس قيادة الثورة بموجب نص المادة (18) من الإعلان هو السلطة التشريعيّة التي تتولّى إصدار القوانين.

وتنص المادة (20) من الإعلان الدستوري على أن "يقوم مجلس الوزراء بدراسة وإعداد كافّة مشروعات القوانين وفق السياسة التي يرسمها مجلس قيادة الثورة وتعرض عليه للنظر فيها وإصدارها".

كما أنّ مجلس قيادة الثورة هو السلطة المختصة بوضع السياسة العامة للدولة وفق ما نصّت عليه المادة (18) المشار إليها. أيضًا فإنّ مجلس قيادة الثورة هو الجهة المختصة بإصدار قانون الميزانية العامة للدولة، وهو المختص باعتماد الحساب الختامي لميزانية الدولة وفق المادة (21) منه.

3- السلطة التشريعية في ظل النظام الجماهيري

بصدور إعلان قيام سلطة الشعب في الثاني من مارس سنة 1977 ظهرت في هذه المرحلة سلطة جديدة هي سلطة المؤتمرات الشعبية الأساسية، فوفقاً للإعلان أصبحت السلطة بيد الشعب يمارسها دون نيابة أو تمثيل، وبداية هذه المرحلة تعني نهاية مرحلة مجلس قيادة الثورة كمؤسسة تباشر أعمال السيادة العليا والتشريع ووضع السياسة العامة للدولة، وحلول سلطة الشعب محلها. وقد نصّ الإعلان في مادته الثالثة على أنّ "السلطة الشعبية المباشرة هي أساس النظام السياسي في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، فالسلطة للشعب ولا سلطة لسواه، ويمارس الشعب سلطته عن طريق المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والنقابات والاتحادات والروابط المهنية ومؤتمر الشعب العام، ويحدّد القانون نظام عملها"، وبذلك يكون الإعلان قد أحال على المشرّع الدستوري - المؤتمرات الشعبية الأساسية - ليتولّى إصدار قانون تنظيم السلطة وتحديد مؤسساتها واختصاصاتها وعلاقتها ببعضها، فهو إذاً يتناول مسائل دستورية بطبيعتها بناءً على إحالة من المشرّع الدستوري في إعلان سلطة الشعب. وصدرت عدّة قوانين نظّمت المؤتمرات الشعبية، كان آخرها القانون رقم 1 لسنة 2007 بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية ووفقاً للمادة الأولى منه فإنّ المؤتمرات الشعبية الأساسية هي السلطة المختصة بوضع السياسات العامة، وروح القوانين، وتتخذ القرارات في مختلف المجالات، وتقر الخطط الاقتصادية والاجتماعية والميزانيات العامة.

4- السلطة التشريعية في ظل الإعلان الدستوري 2011

يعتبر المجلس الوطني الانتقالي أول سلطة تشريعية أسسها الإعلان الدستوري 2011 ووفقاً للمادة 17 منه وهو من يتولّى سلطة التشريع ووضع السياسة العامة للدولة والتصديق على المعاهدات الدولية وإقرار الميزانية العامة، وتمثيل الدولة في الداخل والخارج وتعيين رئيس الحكومة المؤقتة ونوابه والوزراء، كما يتولّى وفقاً للمادة 24 منه أيضاً تعيين الممثلين الدبلوماسيين للدولة

في الخارج، وله الحق في إقالتهم وقبول استقالاتهم، كما يقوم باعتماد رؤساء البعثات الأجنبية وذلك وفقاً للمادة 29 من الإعلان، ويتولّى المجلس ممارسة الرقابة الماليّة من خلال ديوان المحاسبة ممارسة عملية الرقابة الماليّة على جميع الإيرادات والمصروفات وكافة الأموال المنقولة والثابتة المملوكة للدولة، والتأكد من حسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها، ويقوم ديوان المحاسبة برفع تقرير دوري عن ذلك لكل من المجلس الوطني الانتقالي والحكومة المؤقتة وفقاً لنص المادة 28 من الإعلان الدستوري.

وتجدر الإشارة إلى أنّ السلطات التشريعيّة التي كانت مسندة للمؤتمرات الشعبيّة الأساسيّة أو لمؤتمر الشعب العام وفقاً للقانون رقم 1 لسنة 2007 بشأن نظام المؤتمرات الشعبيّة واللجان الشعبيّة، فإنّ هذا الاختصاص قد آل للمجلس الوطني الانتقالي وفقاً للمادة 35 من الإعلان الدستوري والتي نصّت على أنّه "يستمر العمل بجميع الأحكام المقرّرة في التشريعات القائمة فيما لا يتعارض مع أحكام هذا الإعلان إلى أن يصدر ما يعلّمها أو يلغيها. وكل إشارة في هذه التشريعات إلى ما سُمّي بـ (المؤتمرات الشعبيّة) أو (مؤتمر الشعب العام) تعتبر إشارة إلى المجلس الوطني الانتقالي. . . .".

وبعد انتخابات 07 يوليو 2012 تمّ انتخاب أول سلطة تشريعيّة مؤقتة للمرحلة الانتقاليّة وفقاً للقانون رقم (04) لسنة 2012 بشأن انتخاب المؤتمر الوطني العام الذي حدّد آليّة اختياره بالانتخاب العام السري المباشر، ونصّت المادة الثانية من القانون على تحديد عدد أعضائه بمائتي عضو، وحل محل المجلس الوطني الانتقالي وأصبح يمارس مهام السلطة التشريعيّة وآلت إليه جميع الاختصاصات التي كان يمارسها هذا المجلس في السابق، ثم صدر القانون رقم (10) لسنة 2014 بشأن انتخاب مجلس النواب الذي نصّ اختيار ثاني سلطة تشريعيّة منتخبة في ظلّ الإعلان الدستوري 2011، حيث نصّ القانون على أنّ مجلس النواب هو السلطة التشريعيّة المؤقتة للدولة في المرحلة الانتقاليّة، وحدّد عدد أعضائه بمائتي عضوٍ يختارون بطريق الانتخاب الحر المباشر، وحل محل السلطة التشريعيّة السابقة، وأصبح يمارس الاختصاصات التي كانت مسندة للمؤتمر الوطني العام. وقد أكّد الاتفاق السياسي الليبي الموقع في 17 ديسمبر 2015 على أنّ مجلس النواب هو السلطة التشريعيّة الوحيدة في البلاد خلال الفترة الانتقاليّة، ونصّت المادة (12) منه على أنّ "يتولّى السلطة التشريعيّة للدولة، خلال المرحلة الانتقاليّة، مجلس النواب المنتخب في يونيو 2014، ويمارس صلاحيّاته وفقاً للإعلان الدستوري وتعديله ووفقاً لهذا

الاتفاق". ويختص مجلس النواب وفقاً للمادة (13) من الاتفاق السياسي الليبي باعتماد الميزانية العامة، وإقرار السياسة العامة للدولة المقدمّة من الحكومة.

ونصّت المادة الثانية من القانون رقم (04) لسنة 2014 م في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب على اختصاصات مجلس النواب بقولها: "يتولّى مجلس النواب إقرار التشريعات للمرحلة الانتقاليّة ومنح الثقة لمجلس الوزراء وسحبها، واعتماد الميزانية العامة، والرقابة على السلطة التنفيذية وكافة مؤسسات الدولة وإقرار السياسة العامة المقدمّة من الحكومة وبيّان الاختصاصات المنصوص عليها في الإعلان الدستوري المؤقت وتعديلاته.....".

وأيضاً حدّدت المادة التاسعة من ذات القانون اختصاصات المجلس في الآتي:

1- إصدار النظام الداخلي الخاص به.

2- تشريع القانون الذي يعالج استبدال أعضائه في حالة الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة أو فقدان العضوية لأي سبب آخر.

3- النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الوزراء بما في ذلك مشروع قانون الموازنة العامة للدولة، والمصادقة على الحساب الختامي، ويختص أيضاً بإجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها.

4- المصادقة على موازنة مجلس النواب ولجانه.

5- النظر في مشروعات القوانين المقترحة من قبل أعضاء المجلس ولجانه".

وفيما يتعلّق بالعلاقة بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة لم يشر الإعلان الدستوري إلى طبيعة هذه العلاقة، وكان يتطلّب الأمر أن يتم النص فيه على حق السلطة التشريعيّة في ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وما يستتبعه ذلك من سلطة سحب الثقة من الحكومة إذا دعت الضرورة إلى ذلك ومحاسبتها في حالة ارتكابها أيّة مخالفات أو حيدتها عن الخطوط التي تضعها السلطة التشريعيّة في رسم السياسة العامة للدولة، وإن كان إغفال هذا الأمر لا يعني استبعاد فكرة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، حيث يمكن للسلطة التشريعيّة ممارستها وفقاً للعرف الدستوري الذي يقر مثل هذه الرقابة حتى يتسنى لهما ممارسة الرقابة ومراجعة أعمال الحكومة،

وإبلاغها بالملاحظات التي تضمن تنفيذ السياسة العامة على أكمل وجه باعتبار أنّ الحكومة مسؤولة بالتضامن أمام السلطة التشريعية وفقاً لحكم المادة 24 من الإعلان، أيضاً في المقابل غاب في الإعلان الدستوري وجود أي مظهر من مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، حيث تحرص الدساتير المقارنة على إيجاد وسائل للرقابة المتبادلة بهدف خلق نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، هذا الأمر لا نراه في نصوص الإعلان الدستوري وهو قصور في جانب تنظيم السلطات وتحديد العلاقة فيما بينها، وهو من الموضوعات التي تحرص الدساتير أشد الحرص على تنظيمها.

بينما نجد أنّ الاتفاق السياسي الليبي بالرغم من تأكيده على الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات، فقد نصّ في المادة (13) منه على اختصاص مجلس النواب بسحب الثقة من الحكومة، وقد بيّنت الفقرة رقم (05) من المادة الأولى من الاتفاق إجراءات سحب الثقة من الحكومة حيث يجب أن يكون طلب اقتراح سحب الثقة من الحكومة موقعاً من خمسين عضواً من أعضائه، ويقوم مجلس النواب بالتشاور مع مجلس الدولة الذي يتعين عليه إبداء رأيه خلال مدة أقصاها (14) يوماً من تاريخ إبلاغه، ويتطلب سحب الثقة من الحكومة موافقة (120) عضواً من أعضاء مجلس النواب، وتجدر الإشارة إلى أنّ الاتفاق السياسي لم يقرّر أي حق للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، حيث نجد أنّ دساتير بعض الدول تمنح السلطة التنفيذية اختصاص حل مجلس النواب، وهو أهم حق تقرره الدساتير للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، إذ يعتبر السلاح المقابل للمسؤولية الوزارية المقررة أمام المجلس النيابي.

ونلاحظ أنّ هناك اختلاف كبير بين إجراءات سحب الثقة من الحكومة المنصوص عليها في الاتفاق السياسي، وتلك المنصوص عليها في القانون رقم (04) في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب، حيث نصّت المادة (194) منه على أنّه "إذا قرّر مجلس النواب بأغلبية أعضائه سحب الثقة من الحكومة عدت مستقلة وتستمر في تسيير الأعمال إلى حين تكليف حكومة جديدة. وإذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء عد مستقبلاً.

ولا ينظر مجلس النواب في طلب الاقتراح بسحب الثقة، إلّا بطلب من ربع نواب المجلس، ولا يطرح هذا الطلب للمناقشة إلّا بعد ثمانين يوماً من يوم تقديمه، ولا تؤخذ الآراء عنه إلّا بعد يومين من اتمام المناقشة".

المبحث الثاني

دور مجلس النواب في اعتماد الميزانية العامة للدولة والرقابة عليها

تشكّل الميزانية العامة للدولة أداة مهمة لها في السياسة المالية، حيث تتضمن بيان الإيرادات المقدّر تحصيلها، والمصروفات المقدّر إنفاقها للحكومة خلال سنة مالية معيّنة، وبما يحقّق الاستغلال الأمثل للموارد المالية المتاحة للدولة، ويسهم في توظيفها بكفاءة في تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي.⁽¹⁾

وتعتمد الميزانية العامة للدولة الليبية بشكل كبير على مصدر وحيد وهو النفط للحصول على جزء كبير من الإيرادات العامة حيث 98% من الدخل يأتي من تصدير النفط، فالطبيعة الريعية للنظام الاقتصادي في ليبيا جعلت هذا الاقتصاد يعاني من مشاكل واختلالات كبيرة، بسبب أنّ الناتج المحلي الإجمالي متأتّي معظمه من بيع النفط، الذي أصبح يمثّل المورد الأساس في تمويل الميزانية العامة للدولة.

وتعتبر الميزانية العامة للدولة عبارة عن وثيقة قانونية تعبّر عن توجهات السلطة التنفيذية وأهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تنوي تحقيقها خلال السنة المالية القادمة، فهي خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة في الغالب تكون سنة، ويكون التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى السلطة السياسية إلى تحقيقها، فالميزانية العامة ليست أداة محاسبية لبيان النفقات والإيرادات العامة للدولة، وإنما هي وثيقة الصلة بالاقتصاد، ووسيلة من وسائل الدولة لتحقيق أهدافها في شتى المجالات.

1- د.أحمد إبراهيم البلوشي، أ.أحمد جاسم فراج، دور السلطة التشريعية في تحليل واعتماد الميزانية العامة بمملكة البحرين، سلسلة كتيبات برلمانية 2017، معهد البحرين للتنمية السياسية، ص5.

وفي هذا الشأن يلاحظ استخدام المشرّعين لمصطلحين هما الميزانيّة والموازنة، حيث يستخدم هذان المصطلحان في العديد من تشريعات الدول المختلفة، كتعبير عن الوضع المالي والخطط والأولويّات، أو إعطاء صورة ماليّة ملموسة عن الوضع، أو خطة الدولة والمنشآت الأخرى، سواء أكانت تجاريّة أو صناعيّة أو غيرها.

فالميزانيّة تُعرّف اصطلاحياً بأنّها كشف استعراض للقيم الخاصة بالموجودات التي بحوزة الدولة أو المؤسّسة أو الشركة، والالتزامات المستحقّة عليها في تاريخ معيّن، أو في نهاية السنة الماليّة ومقارنة لقيمتها في ذلك الوقت بقيمتها في وقت سابق، مع إظهار للفرق الحاصل فيما بين تلك الموجودات والالتزامات من فائض أو عجز محقّق.

أمّا الموازنة فتُعرّف بأنّها بيان شامل عن الماليّة العامة، يشير إلى الإيرادات المقدّرة والسقف الإجمالي المتوقّع للنفقات والعجز أو الفائض والدين، وهي تعتبر بمثابة ترجمة ماليّة لمجموعة الخطط والبرامج، وترتيب الأولويّات التي تضعها الدولة للسير عليها في عام مقبل. والموازنة عادةً ما تكون لعام قادم، وقد تكون فترتها متوسطة أو طويلة الأجل، أي لعدّة سنوات، أو قصيرة الأمد بحيث تكون سنويّة، وتعتبر الموازنة الأداة الرئيسيّة المهمّة لإدارة السياسة الماليّة لأي دولة، وهي متشابهة في جميع دول العالم تقريباً. وهي دائماً تحتاج إلى إجازة من السلطة التشريعيّة في الدولة المعنيّة، ويجب أن تكون متوازنة بين الإيرادات والنفقات حتى بوجود عجز مالي فيها وعليه، فالميزانيّة العامة للدولة تختلف عن موازنتها، بحيث إنّ الميزانيّة هي كشف بما لها وما عليها، في فترة زمنيّة معيّنّة، أو في نهاية أيّة سنة ماليّة، أمّا الموازنة فهي كشف تقديري بإيرادات ونفقات الدولة عن سنة ماليّة معيّنّة، وهي مؤشّر أساسي لما تقوم به الحكومة من الأنشطة المختلفة والأهداف التي تتوخّاها، وهي بالتالي أداة حقيقيّة للتخطيط لأهداف تنمويّة تنوّحى الانطلاق إلى أبعد، والتوجّه إلى أفضل.

وتختلف أهداف الميزانيّة عن الموازنة، فمن أهداف الميزانيّة ترتيب تعظيم العائد المالي من الأصول وتحقيق الأرباح، أمّا الموازنة فمن أهدافها استغلال الموارد وتحصيل الأموال والضرائب

والرسوم المكلفين، وتخصيصها لإدارة شؤون الدولة وأفراد المجتمع، ووضع الخطط والبرامج للاستفادة من المال العام، وتحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية⁽¹⁾.

ويفرّق البعض بين الموازنة والميزانية على أساس أن مصطلح الموازنة يكون في نطاق القانون العام، وهي تتعلّق بالإيرادات والنفقات العامة للدولة أو أحد أشخاص القانون العام، بينما يكون استخدام مصطلح الميزانية في نطاق القانون الخاص، وهي تشمل النفقات والإيرادات لأحد الأشخاص الخاصة خلال السنة المالية.

بالرغم من الفروقات الواضحة بين مصطلحي الميزانية والموازنة، فقد اختلفت التشريعات باستخدامهما، فبعض التشريعات استخدمت مصطلح الميزانية كالقانون التونسي والجزائري والبحريني والكويتي، وبعضها استخدم مصطلح الموازنة كالقانون الأمريكي والفرنسي والمصري والأردني.

أمّا في ليبيا فقد استخدم المشرّع الليبي مصطلح الميزانية في الإعلان الدستوري 2011، بينما استخدم مصطلح الموازنة العامة في التعديل الدستوري السابع 2014، وورد في قانون النظام المالي للدولة 2008 مصطلح الميزانية العامة، بينما استخدم القانون رقم (04) لسنة 2014 في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب المصطلحين معاً.

وقد بينت المادة الرابعة من قانون النظام المالي للدولة 2008 مضمون الميزانية العامة بقولها: "تشمل الميزانية برنامجاً سنوياً يُعدّ مقدّماً بإيرادات ومصروفات ومشروعات وبرامج مختلف الجهات العامة أو تلك التي يتقرر بمقتضى قانون دعمها من الميزانية العامة، وتحدّد الإيرادات والمصروفات على أساس الإمكانيات المالية المتاحة بالاستناد إلى كافة البيانات الفعلية الممكنة، ولا يجوز لأي من الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون إصدار أية قرارات أو تعليمات أو إحداث أي تعديل في مصادر الإيراد العام دون الرجوع إلى اللجنة الشعبية العامة للمالية، وتقدير الإيرادات كاملة دون أن تستنزل منها مصروفات تحصيلها".

1- د. أحمد إبراهيم البلوشي، أ. أحمد جاسم فراج، دور السلطة التشريعية في تحليل واعتماد الميزانية العامة بمملكة البحرين، مرجع سابق، ص 10، 11.

وتحرص الدول على تضمين تشريعاتها إجراءات إقرار الميزانية العامة والمراحل التي تمر بها انطلاقاً من الأهمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للميزانية العامة، حيث أولت دساتير الدول الديمقراطية موضوع الميزانية العامة اهتماماً خاصاً، ومنحت السلطة التشريعية اختصاص اعتمادها، ومراقبة السلطة التنفيذية في تنفيذها من خلال الأجهزة المختصة بالمراقبة المالية، فاعتماد السلطة التشريعية للميزانية العامة هو بمثابة اعتماد للسياسات والبرامج والمشاريع في الدولة مما يمنحها حق الرقابة على أداء الحكومة عند نهاية الميزانية.

وتتولى السلطة التشريعية في معظم الدول مباشرة الرقابة التشريعية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة. فإذا كانت السلطة التشريعية هي التي تقوم باعتماد ميزانية الدولة فإنه من الطبيعي أن يمنح لها حق الرقابة على تنفيذها للتأكد من سلامة وصحة تنفيذها على النحو الذي اعتمدها وإجازتها به.

وتتمثل تلك الرقابة، التي يطلق عليها كذلك الرقابة السياسية، في مطالبة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تسهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة، سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية أو حتى بالاستجابات. كذلك فمن حق اللجان المالية التابعة للسلطة التشريعية أن تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية، عند الضرورة، للاستماع إليهم فيما يخص مالية الدولة العامة، أو ماليتهم الخاصة.⁽¹⁾

ولا تعتبر السلطة التشريعية عند ممارستها لهذا الدور طليقة من كل قيد، وإنما يحدث عدد من الأطر التشريعية والفنية والإجرائية، تحكم موضوع الميزانية العامة للدولة بداية من مرحلة إعدادها وإقرارها من السلطة التنفيذية، وانتهاءً بإحالتها ومناقشتها من السلطة التشريعية وصدور قانون اعتمادها.⁽²⁾

1- د.سوزي ناشد عدلي، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 344.

2- د.أحمد إبراهيم البلوشي، أ.أحمد جاسم فراج، دور السلطة التشريعية في تحليل واعتماد الميزانية العامة بمملكة البحرين، مرجع سابق، ص 8.

كما قد تتمثل الرقابة التشريعية عن طريق مناقشة الحساب الختامي عن السنة المالية السابقة، وعلى هذا فإن الرقابة التشريعية على الميزانية العامة قد تكون رقابة مصاحبة لتنفيذ الميزانية العامة للدولة، ورقابة لاحقة على تنفيذها.

وتكاد لا تختلف الإجراءات والآليات المتعلقة بإعداد الميزانية العامة واعتمادها في ليبيا عن تلك المتبعة في بقية الدول، بحكم أنّ هذه الإجراءات والآليات تحكمها مجموعة من المبادئ والقواعد العامة أخذت بها معظم الدول، ومن أهمها وحدة الميزانية، سنوية الميزانية، عمومية الميزانية، وتوازن الميزانية.

إلا أنّه في ظل الوضع الراهن في ليبيا فإنّ موضوع الميزانية العامة يخلق إشكالية، ويوجد قصور كبير أدى إلى تعثر اعتماد الميزانية العامة للدولة، حيث كانت آخر ميزانية أقرتها السلطة التشريعية هي ميزانية 2014 بقيمة (56) مليار دينار، وذلك بموجب القانون رقم (13) لسنة 2014 بشأن اعتماد الميزانية العامة للدولة.

وتمر دورة الميزانية العامة في ليبيا بعدة مراحل تتمثل في مرحلة التحضير والإعداد، ثم مرحلة الاعتماد، ثم مرحلة التنفيذ، ثم أخيراً مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية، وبما أنّ موضوع الدراسة يتعلّق بدور السلطة التشريعية، فإننا سنقتصر على دراسة المرحلتين المتعلّقتين باختصاص مجلس النواب، وهما مرحلة الاعتماد، ومرحلة الرقابة، حيث نتناول من خلال هذا المبحث دور السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية العامة (المطلب الأول)، ثم نخصص المطلب الثاني لرقابة المجلس على تنفيذ الميزانية العامة.

المطلب الأول

دور مجلس النواب في اعتماد الميزانية العامة

بحسب القانون الليبي تشمل الميزانية العامة للدولة الليبية الإيرادات والنفقات حيث نصّت المادة السابعة من قانون النظام المالي للدولة على أن " تنقسم الميزانية العامة إلى جزئين رئيسيين يخصص الأول للإيرادات والثاني للمصروفات وينقسم الجزء الخاص بالمصروفات إلى أقسام يتكوّن كل منها من الأبواب الآتية:-

1-الباب الأول: ويخصص للمرتبات والمهايا.

2-الباب الثاني: ويخصص للمصروفات العموميّة.

3-الباب الثالث: ويخصص لبرامج ومشروعات التنمية".

وتنظم عملية إعداد الميزانية ومناقشتها واعتمادها وتنفيذها والرقابة على تنفيذها في ليبيا مجموعة من النصوص الدستورية والقانونية الواردة في الإعلان الدستوري 2011، والاتفاق السياسي الليبي 2015، وقانون النظام المالي للدولة 2008، والقانون رقم (04) لسنة 2014 في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب، وتستمد السلطة التشريعية المتمثلة في مجلس النواب اختصاصها باعتماد الميزانية العامة من هذه التشريعات.

وحيث إنّ مجلس النواب يمثّل السلطة التشريعية في ليبيا فإنّه وفقاً للإعلان الدستوري المؤقت 2011، فهو المختص بإصدار القوانين ومن بينها قانون الميزانية العامة، حيث نصّت المادة (27) منه على أنّه "تصدر الميزانية العامة للدولة بقانون"، وهو المختص أيضاً وفق الاتفاق السياسي الليبي 2015 باعتماد الميزانية العامة حيث نصّت المادة (13) منه على أنّه " يتولّى مجلس النواب المنتخب في يونيو 2014 سلطة التشريع للمرحلة الانتقالية،....".

ومجلس النواب أيضاً هو الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل باعتماد الميزانية وفقاً للمادة الثانية من القانون رقم (04) لسنة 2014 المشار إليه والتي نصّت على أنّه " يتولّى مجلس النواب إقرار التشريعات للمرحلة الانتقالية ومنح الثقة لمجلس الوزراء وسحبها، واعتماد الميزانية العامة، والرقابة على السلطة التنفيذية وكافة مؤسسات الدولة وإقرار السياسة العامة المقّمة من الحكومة و مباشر الاختصاصات المنصوص عليها في الإعلان الدستوري المؤقت وتعديلاته....".

فعندما تنتهي الحكومة من تحضير وإعداد مشروع الميزانية العامة تحيله إلى مجلس النواب، حيث نصّت الفقرة رقم (02) من المادة الأولى من قانون النظام المالي للدولة على أنّه "في سبيل تنفيذ أحكام هذا القانون تتولّى وزارة المالية ما يل:-

2-إعداد مشروع الميزانية العامة وما يلحق بها من ميزانيات استثنائية أو إضافية أو اعتمادات، وتحديد الموارد التمويلية لها وكيفية جبايتها، والنفقات وكيفية التصرف فيها، ومسك السجلات

المالية ومتابعة تنفيذها ومراجعتها، وإعداد الحسابات الختامية لها، ومراقبة الشؤون المالية للدولة وتوجيهها وفقاً للتشريعات النافذة". وتصدر وزارة المالية منشوراً سنوياً يتضمن القواعد والتوجيهات اللازمة للتحضير والإعداد مشروع الميزانية العامة، وتتولى الوزارات والهيئات والمؤسسات تقديم تقديراتها بشأن المصروفات والإيرادات إلى وزارة المالية في موعد أقصاه الحادي والثلاثين من شهر أغسطس من كل سنة. وتقوم وزارة المالية بإعداد مشروع الميزانية بعد مناقشة كل جهة، ويحال مشروع الميزانية إلى مجلس الوزراء قبل شهرين من بداية السنة المالية على الأقل لإقرارها وإحالتها إلى الجهة المختصة.

وأجازت المادة (14) من قانون النظام المالي للدولة إعداد مشروع ميزانية استثنائية لأكثر من سنة في حالة الضرورة.

ويُعد مشروع الميزانية المعد من قبل الحكومة تعبيراً عن سياساتها الاقتصادية ووفقاً لما تتوقعه من إيرادات ونفقات، ويحال من قبلها إلى مجلس النواب ويجب تقديمها له في أول شهر أكتوبر قبل السنة المالية، وتحال إلى اللجنة المختصة مشروعات قوانين الموازنة العامة والحساب الختامي لكل سنة حال ورودها، لبحثها ومناقشتها وفق المادة (167) من قانون النظام الداخلي للمجلس.

حيث تتولى لجنة التخطيط والمالية والميزانية العامة دعوة لجان المجلس المختلفة لحضور الاجتماعات ومناقشة مشروع الميزانية المتعلقة بالجهات التي تشرف عليها هذه اللجنة، ويشترك أعضاء هذه اللجنة في المناقشة وتقديم الاقتراحات والتصويت وفقاً لما نصت عليه المادة (65) من القانون رقم (04) لسنة 2014، حيث تعتبر لجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة هي المختصة بذلك وفق المادة (43) من قانون اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب.

ويجب على لجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة، ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته وذلك وفق ما نصت عليه المادة (158) من قانون اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب.

وتقوم لجنة التخطيط والمالية والموازنة بتقديم تقريرها إلى المجلس حول مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي في مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إحالة مشروع الميزانية إليها

بحسب ما نصّت عليه المادة (168)، تتم بعد ذلك وفق المادة (169) مناقشة التقرير بوجه عام قبل الانتقال إلى مناقشة أبواب الموازنة وإقرار بنودها، وبعد الانتهاء من مناقشة التقرير بوجه عام يصوّت المجلس على الشروع في مناقشة الميزانيّة ولا يجوز للمجلس عند مناقشة وإقرار مشروع الموازنة أن يزيد الاعتمادات المطلوبة بغير موافقة الحكومة، سواء أكان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أم بطريقة الاقتراح. في المقابل يملك المجلس وفق المادة (171) إلغاء أو تخفيض الاعتمادات في مشروع الموازنة، كما يجوز له نقل هذه الاعتمادات من بند إلى بند أو من فصل إلى فصل أو من باب إلى باب. ووفق المادة (172) يتم التصويت على مشروع الموازنة ومشاريع القوانين بفتح اعتمادات إضافية أو استثنائية بنداً بنداً.

ويختص رئيس الدولة بالموافقة على القوانين وإصدارها، حيث يرفع مشروع قانون الميزانيّة إلى رئيس الدولة ليتولّى خلال عشرة أيام من تاريخ إحالته إليه للمصادقة عليه وإصداره وفقاً للمادة (165) من النظام الداخلي لمجلس النواب، ووفق التعديل الدستوري الثامن يتولى مجلس النواب بصفة مؤقتة إصدار قانون الميزانيّة بعد الموافقة عليه.⁽¹⁾

إلا أنّ الواقع العملي يثبت عدم الالتزام بهذه المواعيد، بالإضافة إلى تعطيل اعتماد الميزانيّة وإقرارها، وعدم تغطيتها لسنة ماليّة كاملة، حيث يلاحظ على الميزانيّات السابقة أنّ التأخير في إقرار الميزانيّة العامة هو السمة السائدة، ولا يتم تقديم مشروع الميزانيّة في المدة المحدّدة المنصوص عليها في القانون، وقد يرجع هذا التأخير في بعض السنوات لعدّة أسباب يرجع بعضها إلى الظروف السياسيّة والأمنيّة التي مرّت بها البلاد، والانقسام الذي حصل في مؤسسات الدولة، ومقاطعة بعض النواب وتكوين مجلس موازي كلها عوامل وأسباب كانت سبباً في تأخر اعتماد الميزانيّات السابقة، وعدم وجودها في بعض السنوات، وظهور فكرة الترتيبات الماليّة وإقرارها بعيداً عن قبة مجلس النواب كما حدث في عام 2019 عندما أصدرت السلطة التنفيذية المتمثّلة في المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني القرار رقم (575) لسنة 2018 م بشأن إقرار ترتيبات

1- نصت المادة الأولى من التعديل الدستوري رقم (08) لسنة 2014 على أنه "تضاف فقرة جديدة إلى المادة الرابعة والثلاثين من مقترح لجنة فبراير المعتمد بمقتضى التعديل الدستوري السابع، بحيث يجرى نصها على النحو الآتي:
- وإلى حين انتخاب رئيس الدولة (المؤقت) يمارس مجلس النواب (المؤقت) كافة الاختصاصات الواردة أعلاه باستثناء الاختصاصين المنصوص عليهما في الفقرتين الأولى والتاسعة من المادة المشار إليها فتسندا إلى رئيس مجلس الوزراء.
وفي جميع الأحوال يجوز لمجلس النواب المؤقت أن يفوض مكتب رئاسة المجلس في جميع أو بعض اختصاصاته المسندة إلى هذا المجلس بمقتضى هذا التعديل".

ماليةً للعام المالي 2018م، والقرار رقم (375) لسنة 2019 م بشأن إقرار الترتيبات المالية للعام المالي 2019م، وهو إجراء يخالف القواعد الدستورية والقانونية المتعلقة بإعداد واعتماد وإقرار الميزانية العامة للدولة لم تعهده الدولة الليبية في السابق.

وبصدور قانون الميزانية تشرع وزارة المالية في تنفيذه من خلال إصدار التفويضات المالية لمواجهة النفقات المعتمدة بالميزانية، وتلتزم كافة الجهات الممولة من الميزانية العامة في تنفيذ الميزانية بكافة التقسيمات الواردة بها وتقييد في الصرف بحدود الاعتمادات المدرجة بكل بند من بنود الميزانية.

أما في حالة عدم الموافقة على اعتماد الميزانية العامة أو التأخير في إقرارها وإصدار قانون اعتمادها من قبل مجلس النواب خلال تسعين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، فإنه وفقاً للمادة (176) من القانون رقم (04) 2014 المشار إليه يتم العمل بميزانية السنة السابقة إلى حين صدور قانون اعتماد ميزانية السنة الجديدة، وتُجَبَى الإيرادات وتنفق المصروفات على أساسها، حيث يجوز للحكومة صرف ما نسبته 12/1 وبذات الانفاق المالي للسنة المنصرمة، وهو ما نصت عليه أيضاً المادة رقم (09) من قانون النظام المالي للدولة 2008 بقولها: " إذا لم يتم إقرار الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية تفتح بقرار من اللجنة الشعبية العامة اعتمادات شهرية مؤقتة على أساس جزء من اثني عشر من اعتمادات السنة الجديد"، وتطبيقاً لهذا النص أصدر مجلس وزراء حكومة الوحدة الوطنية بعد تعثر اعتماد الميزانية من قبل مجلس النواب القرار رقم (125) لسنة 2021م بشأن الإذن بفتح اعتمادات مالية مؤقتة، حيث نصت المادة الأولى منه على أن " يؤذن لوزارة المالية بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على أساس 12/1 جزء من اثني عشر من اعتمادات الميزانية المقترحة على مجلس النواب للسنة المالية 2021 م، المرفقة بكتاب وزير الدولة لشؤون رئيس الحكومة ومجلس الوزراء رقم (50) المؤرخ في 2021/05/18م المشار إليه". ويلاحظ هنا الاختلاف بين القانونين حيث نجد إن القانون رقم (04) لسنة 2014 قد أجاز للحكومة صرف ما نسبته 12/1 من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة، أما قانون النظام المالي للدولة فقد

أجاز للحكومة الصرف بالنسبة نفسها من اعتمادات السنة الجديدة، ويلاحظ أنّ قرار مجلس الوزراء أستاذ على قانون النظام المالي للدولة.⁽¹⁾

وقد ألفت الأزمة الليبية والانقسام السياسي بظلالها على الميزانية العامة حيث تمّ اعتماد آخر ميزانية للدولة وفقاً للإجراءات الدستورية والقانونية في عام 2014م، ويرفض في الوقت الحالي مجلس النواب اعتماد الميزانية العامة للدولة 2021م، ويشير تقرير لجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة إلى مجموعة من الملاحظات على مشروع قانون الميزانية العامة، وانتهى إلى التوصية بإعادة مشروع قانون الميزانية العامة إلى الحكومة بهدف مراجعتها وإصلاحها والأخذ بملاحظات السلطة التشريعية بحيث يعكس المشروع تنفيذ أهداف الحكومة الواردة بخطة عملها التي يجب أن يكون أهم أولوياتها تحقيق الاستقرار وبسط الأمن وتهيئة البلاد لإجراء الانتخابات الرئاسية والنيابية، وأن يراعي قدرة الاقتصاد الليبي على استيعاب أي مبالغ يتم تخصيصها بالميزانية.⁽²⁾

ولا شك أنّ التأخير الذي حصل في اعتماد الميزانيات خلال الأعوام السابقة يعتبر مسألة يجب معالجتها بشكل جدي، وإن كان سبب حدوثها يرجع إلى الظروف التي تمر بها البلاد، فتأخر اعتماد الميزانية كان له الأثر البالغ في التأثير على الخدمات التي تقدّم للمواطنين، كما أثر أيضاً في القطاعات ومن أبرزها قطاع النفط، الذي لحقت به أضرار بالغة نتيجة الإقفالات التي تمت في الماضي، بالإضافة إلى تأثر محطات الكهرباء وعجز إنتاجها عن سد حاجة المواطنين ما أدى إلى انقطاعها لساعات طويلة خلال اليوم، الأمر الذي يحتاج لتخصيص مبالغ لمشروعات الكهرباء في أسرع وقت لصيانة محطات التوليد والمحافظة عليها. كما أنّ التحضير للانتخابات القادمة والمرتبب تنفيذها في 24 ديسمبر من هذا العام يحتاج إلى صرف المبالغ المخصصة للمفوضية الوطنية العليا للانتخابات حتى تتمكن من المباشرة الفعلية في التجهيز للاستحقاق الانتخابي، وتهيئة المراكز الانتخابية لإجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية.

1- لم تتم الإشارة في ديباجة هذا القرار إلى القانون رقم (04) لسنة 2014 في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب بالرغم من أنه قد وردت به العديد من الأحكام التي تتعلق بالميزانية العامة من حيث إعدادها ومناقشتها وإقرارها.

2- أنظر تقرير لجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة حول مشروع قانون الميزانية العامة للعام 2021 م بتاريخ 2021/04/12م، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب الليبي:

<https://parliament.ly>

المطلب الثاني

رقابة مجلس النواب على تنفيذ الميزانية العامة

تُعد الميزانية العامة أداة رئيسة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية - كما أشرنا سابقاً- ولذلك لا بد من إعدادها بشكل جيد، ووضع السبل الكفيلة بتحقيق أكبر قدر من الأرباح والإيرادات لخزينة الدولة؛ لأن ذلك سيسهم برقي الدولة والمجتمع، وهذا يتطلب ضرورة تحديد الضوابط التي تحدّد أوجه إنفاق هذه المبالغ بأكثر قدر من الدقة، ووفق ما هو محدد في قانون الميزانية، ومن هنا يظهر الدور المهم للرقابة على تنفيذ بنود الميزانية العامة لما لها من أهمية في رصد المخالفات والتجاوزات التي قد تصاحب عملية تنفيذ الميزانية، فالإنفاق يجب أن يكون ضمن بنود الميزانية، وبالتالي تسهم الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في حفظ المال العام وصونه من الهدر والضياع والفساد.

وتتعدّد الجهات التي تتولّى مهمة ممارسة دور الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، وتتوزّع هذه الرقابة بين عدّة سلطات، السلطة التنفيذية من خلال وزارة المالية التي تتولّى مهمة الرقابة على أوجه الإنفاق بالنسبة للجهات الممولة من الميزانية العامة، وأن يكون الإنفاق والصرف في حدود بنود الميزانية ووفقاً للقواعد المالية المقررة في هذا الشأن، وتقوم بإعداد حسابات شهرية وربع سنوية وسنوية لكل جهة حكومية، وتراقب السلطة التشريعية آلية تنفيذ الميزانية العامة من خلال ممارسة دورها الرقابي على السلطة التنفيذية، والتأكد من مدى التزامها بتنفيذ الميزانية العامة وفقاً لقانون اعتمادها الصادر عن السلطة التشريعية، وأنّ الصرف يتم وفقاً للبنود المحددة الواردة في القانون. بالإضافة إلى الرقابة المستقلة يمارسها ديوان المحاسبة بهدف تحقيق رقابة فعّالة على المال العام، حيث يتولّى الرقابة المالية على جميع الإيرادات والمصروفات وكافة الأموال المنقولة والثابتة المملوكة للدولة.

وما يهنا هو رقابة السلطة التشريعية بخصوص متابعة تنفيذ قانون الميزانية العامة، حيث تعد الرقابة التشريعية على الميزانية العامة ضرورة لازمة لأنها تحقق سيادة الشعب، وتخلق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وترفع مستوى الحكم وتحافظ على المال العام من الإسراف

والتبذير والسرقة، ويمارس البرلمان رقابته باسم الشعب كونه من يتحمل عبء الميزانية العامة ومن حقه أن يراقبها.⁽¹⁾

وفي الحقيقة لا توجد نصوص خاصة أو محدّدة (دستورية أو قانونية) في ليبيا تخوّل مجلس النواب مهمة ممارسة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، إلاّ أنّه يملك ممارسة هذه الرقابة انطلاقاً من اختصاصه الدستوري العام بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية والجهات التابعة لها، ويمكن له القيام بهذه المهمة من خلال مساءلة واستجواب أعضاء السلطة التنفيذية والجهات التابعة لها، وإجراء التحقيق مع المسؤولين بشأن أي واقعة يرى المجلس أنّ لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين وفقاً لما نصّت عليه المادة العاشرة من القانون رقم (04) لسنة 2014م، كذلك يمكن أن يتولّى مجلس النواب من خلال لجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة متابعة تنفيذ الميزانية العامة للدولة، ومراقبة الإنفاق العمومي للحكومة وفق ما نصّت عليه الفقرتان (1،4) من المادة (43) من قانون النظام الداخلي لمجلس النواب.

وتعتبر رقابة السلطة التشريعية أثناء تنفيذ الميزانية (الرقابة المصاحبة) من أدق أشكال الرقابة كونها مستمرة وأنيّة في مختلف مراحل الأداء، وتكتسب أهميتها من كونها تكشف الأخطاء والمخالفات المقصودة وغير المقصودة وقت حدوثها، ممّا يسهل معها اتخاذ الإجراءات لمعالجتها وتجنّب استفحالها، وهي تؤديّ غالباً إلى مسؤولية الحكومة في حال عدم اقتناع أعضاء البرلمان بإجاباتهم وردودهم على الأسئلة والاستجابات، أو إلى حجب الثقة عن الحكومة واستقالتها.⁽²⁾

ويمارس مجلس النواب رقابته على مرحلة تنفيذ الميزانية عن طريق أعضائه باستخدام الوسائل أو الأدوات الآتية:

أولاً- توجيه الأسئلة، يعرف السؤال البرلماني بأنّه استفسار النائب عن مسألة معيّنة من الوزير المختص، وتتنحصر المناقشة فيه بين النائب السائل والوزير المسؤول فلا يشترك أو يتدخل فيها آخرون.⁽³⁾ حيث يمكن لعضو أو لمجموعة من أعضاء البرلمان توجيه سؤال أو أكثر إلى رئيس

1- شامل سامي عواد المحمدي، الرقابة التشريعية على قانون الموازنة العامة في العراق، بحث منشور في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد (11)، العدد 01-2020م، ص 396.

2- شامل سامي عواد المحمدي، المرجع نفسه، ص 405.

3- د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص 349.

الحكومة أو أحد أعضائها سواء بشكل شفهي أو كتابي للتحري عن حقائق معينة، أو الاستيضاح والاستفهام عن أمر معين، أو الرغبة في التأكد من حصول واقعة معينة، أو استجلاء الحقيقة عن الأمور الصادرة عن السلطة التنفيذية، وتعد الأسئلة وسيلة رقابية قد تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، حيث نصت على هذه الوسيلة الفقرة رقم (01) من المادة (182) من قانون اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب. وبهذه الوسيلة يملك مجلس النواب الرقابة المباشرة والفعلية على تنفيذ الميزانية العامة عن طريق توجيه أسئلة تتعلق بكيفية تنفيذ الميزانية، ومدى استخدام الحكومة للمبالغ المرصودة في الميزانية لتحقيق النفع العام، ومدى تحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تستهدفها الميزانية العامة.

ويلاحظ أن المشرع الليبي اتسم بالقصور الشديد في تنظيمه للسؤال، حيث لم يضع شروطاً محددة للسؤال سوى أن يكون السؤال شفوياً أو مكتوباً، حيث لم يشترط أن يكون السؤال واضحاً وموجزاً، وعدم احتوائه على ألفاظ غير لائقة كما نصت على ذلك المادة (199) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بالقانون رقم (01) لسنة 2016م، ووجوب عدم مخالفة السؤال لأحكام القانون كما نصت على ذلك الفقرة (ج) من المادة (119) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني المعدل في 2019 والتي نصت على أنه "لا يجوز أن يخالف السؤال أحكام الدستور، كما لا يجوز أن يشمل على عبارات نابية أو غير لائقة.

ثانياً- الاستجواب، لم يعرف المشرع الليبي الاستجواب، بعكس التشريعات المقارنة حيث نجد إن المشرع الأردني قد عرفه في المادة (133) من النظام الداخلي لمجلس النواب المعدل 2019 بأنه "محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة".

بينما عرفه الفقه بأنه استفسار ينطوي على اتهام يتقدم به النائب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء أو نوابهم بقصد محاسبته وتوجيه النقد إليه. (1)

فالاستجواب يتضمن مجموعة من الأسئلة يتم توجيهها إلى الحكومة، وهي تنطوي على مضمون المحاسبة والاتهام الصريح وليس على سبيل الاستفهام، فوفقاً للمادة (188) من القانون رقم (04) لسنة 2014 يستطيع كل عضو أو أكثر أن يطلب استجواب الحكومة أو أحد أعضائها

1- د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 350.

في موضوع معيّن، ويقدم طلب الاستجواب كتابياً إلى رئيس المجلس، والذي بدوره يحيله إلى الحكومة للإجابة عنه.

ولم يشترط المشرع الليبي أي شروط تتعلق بالاستجواب سوى أن يقدم طلب توجيه الاستجواب إلى رئيس المجلس خطياً، بعكس التشريعات المقارنة التي تشترط في الاستجواب ما يشترط في السؤال كالتشريع الأردني حيث أكدت على ذلك الفقرة (ب) من المادة (134) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني المعدل 2019.

ويُعدّ الاستجواب أخطر من السؤال فهو ينصب على محاسبة الحكومة واتهامها في شأن مسألة من المسائل التي تكون موضوع الساعة خاصة إذا تعلّق الأمر بتنفيذ قوانين الماليّة المرخّصة في السنة الماليّة فقد يؤديّ إلى سحب الثقة من الحكومة أو الوزير المعني. (1)

وهو أكثر أدوات الرقابة التشريعيّة من حيث الفعاليّة وأشدّها خطورة، حيث يستطيع عضو البرلمان توجيه الاتهام للحكومة ومساءلتها؛ لتتولى إعداد الردود اللازمة.

وقد نظم القانون رقم (04) لسنة 2014 في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب إجراءات الاستجواب، حيث يقدم طلب الاستجواب خطياً إلى رئيس المجلس، ويقوم بإبلاغه إلى الحكومة، التي عليها أن تجيب على طلب الاستجواب خلال مدّة اقصاها عشرة أيام من تاريخ تسلّمها لطلب الاستجواب، ويجوز للحكومة طلب تمديد المدّة إذا كانت الإجابة تقتضي إجراء تحقيق أو جمع بيانات أو معلومات يتعدّر معها تقديم الإجابة في المدّة المذكورة، وبعد ورود الإجابة على الاستجواب من الحكومة، أو انقضاء المهلة إذا كانت الحكومة لم تجب عليه، يتم إدراج موضوع الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة من الجلسات المخصّصة للاستجواب، حسب تاريخ وروده، ويجب حصر المناقشة في موضوع الاستجواب، ولا يجوز تحويل الجلسة إلى جلسة لمناقشة سياسة الحكومة بوجه عام، إلّا بموافقة المجلس بناءً على طلب من الحكومة، ويتم توزيع الاستجواب والإجابة عليه على الأعضاء قبل موعد الجلسة بثلاثة أيام على الأقل. ويتم تلاوة الاستجواب والجواب في الجلسة وتُعطى الكلمة للعضو المُستجوب ثم للحكومة، وبعد طرح

1- دواعر عفاف، واقع وآفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد (03)، يناير 2016، ص 205.

جميع الاستجابات والرد عليها، تُعطى الكلمة للآخرين، ويمكن بناءً على نتيجة الاستجواب يتم سحب الثقة من الحكومة بالأغلبية المطلقة لأعضائه.⁽¹⁾

ثالثاً-التحقيق النيابي لم يعرف المشرع الليبي التحقيق النيابي، بينما عرفه الفقه بأنه فحص عمل من أعمال أو سياسة معينة في هيئة من هيئات الدولة عن طريق السلطة التشريعية، وهو طريقة يتوصل بها البرلمان إلى ما يريد معرفته من المعلومات والحقائق.⁽²⁾

والقصد من تمتع البرلمان بهذا الحق هو معرفة حقيقة الأوضاع في أجهزة السلطة التنفيذية لكي يتمكن المجلس النيابي من أعمال رقابته على هذه السلطة وهو على بينة من الأمر. وحتى يتحقق من صدق وكمال الإجابات التي يتقدم بها الوزراء أمامه، ويعد حق إجراء التحقيق من الحقوق المقررة للسلطة التشريعية حتى في حالة عدم نص الدستور عليه، وذلك لأن طبيعتها ووظيفتها تقتضيه وتستلزمه.⁽³⁾

حيث منحت المادة (195) من النظام الداخلي لمجلس النواب الليبي لمكتب رئاسة المجلس أن يجري تحقيقاً نيابياً معيناً بناءً على اقتراح يقدم إليه للمناقشة، أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين أو مشروع يعرض عليه عن طريق لجنة تحقيق نيابية ينتخبها المجلس بناءً على طلب رئيس الدولة أو ثلث أعضائه. وتجري اللجنة تحقيقها وترفع تقريراً بنتيجة أعمالها إلى رئيس المجلس، الذي يعرضه على المجلس للبت في الموضوع.

وأعطت المادة (196) من النظام الداخلي لمجلس النواب للجنة الحق في أن تطلع على جميع الأوراق في مختلف دوائر الدولة، وأن تطلب تبليغها بنسخ منها، وأن تستمع إلى الإفادات وتطلب جميع الايضاحات التي ترى أنها تفيد التحقيق. كما يجوز للجنة التحقيق أن تعين لجنة فرعية من أعضائها لاستقصاء الحقائق في قضية معينة. وفي حال امتناع الإدارة ذات الاختصاص عن توفير المعلومات المطلوبة إلى اللجنة الفرعية، ترفع اللجنة الفرعية تقريراً بالأمر إلى لجنة التحقيق التي شكّلتها، لتقوم بتحويل الأمر إلى رئيس المجلس ويقوم بعرض الأمر على المجلس ليتخذ ما

1- أنظر المواد من (188-192) من القانون رقم (04) لسنة 2014 في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب.

2- د.سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974، ص 477.

3- د.ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 349.

يراه من إجراءات بالخصوص. ووفق المادة (198) للمجلس أن يمنح لجان التحقيق سلطات هيئات التحقيق القضائية، على أن يصدر القرار في جلسة عامة للمجلس.

ويمارس مجلس النواب أيضًا رقابته الماليّة (اللاحقة) من خلال المصادقة على قانون إقفال الحساب الختامي للدولة وفقًا للتعديل الدستوري رقم (07) لسنة 2014، وهو ما قرّره المادة (174) من قانون اعتماد النظام الداخلي للمجلس النواب، والتي نصّت على أنه "يصدق المجلس على قانون إقفال الحساب الختامي وموازنة المصروفات وقانون الموازنة وموازنة الإيرادات". حيث تقدّم لجنة التخطيط والماليّة والموازنة العامة تقريرها إلى المجلس حول مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي في مدّة لا تتجاوز ثلاثين يومًا من تاريخ إحالته عليها من الحكومة وفقًا للمادة (168) من قانون اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب.

ويشمل اعتماد المجلس للحساب الختامي اعتماد المبالغ التي انفقت والتي حصلت بالفعل، واعتماده لإضافة ما قد يتحقّق من فائض الإيرادات عن النفقات للاحتياطي العام، أو تغطية مقدار العجز الناتج عن تجاوز النفقات للإيرادات عن طريق السحب من هذا الاحتياطي واعتماده.

فإذا تبيّن للسلطة التشريعيّة سلامة الموقف المالي للحكومة فإنّها تقوم باعتماد هذا الحساب، أمّا إذا تبيّن لها حدوث أي مخالفات ماليّة جسيمة في تنفيذ الميزانيّة فيحق لها تحريك المسؤوليّة السياسيّة ضد الوزراء المخالفين وذلك عن طريق سحب الثقة من الوزير، وقد يصل الأمر إلى سحب الثقة من الحكومة بأكملها.

وتكون الرقابة أكثر فاعليّة إذا تمكّنت السلطة التشريعيّة من مناقشة الحساب الختامي مبكرًا بعد انتهاء السنة الماليّة مباشرة. إذ ليس بخفي أن تغيير الوزارات والوزراء قد يجعل منها مجرد رقابة شكلية أكثر منها موضوعية.⁽¹⁾ ولذلك نصت المادة (167) من النظام الداخلي للمجلس النواب على ضرورة إحالة الحساب الختامي لكل سنة إلى لجنة التخطيط والماليّة والموازنة العامة بقولها: "..... وتحال إلى اللجنة المختصة مشروعات قوانين الموازنة العامة والحساب الختامي لكل سنة حال ورودها، لبحثها ومناقشتها". حيث تتولّى اللجنة عرض الحساب الختامي عن السنة الماليّة المنتهية على مجلس النواب لمناقشته واعتماده ثم إصداره في شكل قانون.

1- د.سوزي ناشد عدلي، الوجيز في الماليّة العامة، مرجع سابق، ص 346.

وهذا الأمر يتطلب أن يعرض عليها تقرير عن تنفيذ الميزانية العامة للتأكد من تطبيقها وفقاً للميزانية المعتمدة في السابق، وتقوم بالاطلاع على النتائج الفعلية للحساب المالي للدولة عن السنة المالية ومدى مطابقتها للميزانية المعتمدة سواء بالنسبة للنفقات أو الإيرادات.

وفي حالة ثبوت الإخلال بقواعد الميزانية العامة يمكن تحريك المسؤولية السياسية بحق الحكومة مجتمعة أو أحد أعضائها والتي تصل إلى سحب الثقة عنهم، ويعد قرار سحب الثقة من أخطر الآثار التي تترتب على الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية وقد أشرنا لها في المطلب الثاني من المبحث الأول عندما تحدثنا عن العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

وبالرغم من فاعلية الرقابة التشريعية، إلا أنه يعاب عليها أن أعضاء السلطة التشريعية لا يكون لديهم الوقت الكافي والخبرة الفنية والمحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى آلاف الصفحات والأرقام مناقشة تفصيلية. أضف إلى ذلك الأعباء والمهام السياسية الخطيرة التي يتقل بها أعضاء السلطة التشريعية، مما يجعل الرقابة التشريعية غير كافية بمفردها على تتبّع سير ومراقبة حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة. (1)

إن السؤال الذي يطرح هنا ما هو الإجراء الذي تمتلكه الحكومة إذا كان تأخر اعتماد الميزانية لأسباب تعود للسلطة التشريعية؟

في بعض الأحيان قد تعود أسباب تأخر اعتماد الميزانية العامة للسلطة التشريعية نتيجة حدوث خلافات وتجادبات حول مشروع الميزانية العامة، وما يحدث بخصوص اعتماد وإقرار ميزانية 2021 م تحت قبة مجلس النواب دليل يؤكد ذلك، حيث لم يستطع مجلس النواب اعتماد وإقرار هذه الميزانية نتيجة الخلافات الكبيرة حولها، فلم يعتمد مجلس النواب سوى البند الأول من مشروع الميزانية المخصّص للمرتبات، في حين أعاد بقية بنود الميزانية للحكومة على إثر خلافات كبيرة، حيث لم يستطع اعتماد الميزانية خلال ست جلسات، منها ثلاث جلسات تمّ التأجيل بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني للتصويت على مشروع قانون الميزانية وهو (120) صوت وهي الأغلبية المطلوبة لإقرار الميزانية العامة والحساب الختامي للدولة حيث نصّت الفقرة رقم (06) من المادة

1- د.سوزي ناشد عدلي، الوجيز في المالية العامة، مرجع سابق، ص 347،346.

الأولى من التعديل الدستوري رقم (07) لسنة 2014 على أن "تصدر التشريعات عن المؤتمر الوطني العام بأغلبية مائة وعشرين عضواً على الأقل في الموضوعات الآتية:

أ- إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة".

وفي اعتقادي أنّ التأخر عن إقرار الميزانية العامة للدولة، وربطها بأسباب سياسية أو بملفات لا علاقة لها بموضوع الميزانية، بشكل يؤدي إلى تعطيل أعمال الحكومة، وشل قدرتها على تنفيذ برنامجها الحكومي، وتأخر تقديم الخدمات اللازمة والضرورية للمواطنين، هو نوع من تعسف السلطة التشريعية وانحرافها في استعمال سلطاتها، وهي مسألة لم يعالجها الإعلان الدستوري، ولم تنتبه إليها لجنة الحوار السياسي، في حين لو نظرنا لدساتير وتشريعات بعض الدول نجدها قد عالجت هذه الاشكالية من خلال تحديد مهلة للسلطة التشريعية للبت في مشروع الميزانية، وقيدت حريتها في مناقشة مشروع الميزانية بمدة زمنية معينة ينبغي عليها أن تنتهي من مناقشة الميزانية والتصويت عليها قبل انتهاء المدة المحددة.

ففي فرنسا مثلاً، يعرض مشروع الميزانية العامة على الجمعية الوطنية التي ينبغي عليها أن تبدي رأيها فيه خلال مهلة محددة أقصاها أربعون يوماً، ثم ترسله الحكومة إلى مجلس الشيوخ الذي يجب أن يصوت عليه خلال خمسة عشر يوماً، وفي كل الأحوال يجب ألا تزيد المهلة المحددة لمناقشة المشروع وإقراره عن سبعين يوماً. وحدد الدستور التونسي لسنة 2014 الفترة أو الأجل التي يقدم فيها مشروع قانون الميزانية واعتماده من مجلس نواب الشعب حيث نصّ الفصل (66) على أنه "يقدم مشروع قانون المالية للمجلس في أجل أقصاه 15 أكتوبر ويصادق عليه في أجل أقصاه 10 ديسمبر"، ويقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون في أجل لا يتعدى 31 ديسمبر بعد اعتماده وإقراره من مجلس نواب الشعب أو عند المصادقة عليه ثانية إثر الرد أو انقضاء آجال الرد والظعن بعدم الدستورية دون حصول أي منهما وفقاً لما نصت عليه الفصل (66) من الدستور. (1)

1- يعتبر قانون الميزانية وفق الفصل (65) من الدستور التونسي 2014 م من القوانين الأساسية حيث أشار الدستور إلى نوعين من القوانين التي يصدرها مجلس نواب الشعب، وهما القوانين العادية والقوانين الأساسية، ولكل نوع من القوانين إجراءات خاصة بإصداره تختلف عن القانون الآخر.

أيضاً من التدابير التي تبنتها بعض الدول في دساتيرها لمنع السلطة التشريعية من عرقلة اعتماد وإقرار الميزانية العامة منح السلطة التنفيذية صلاحية حل البرلمان كسلاح يمنعه من هذا الانحراف والتغول.

حيث نجد مثلاً الدستور اللبناني النافذ الصادر سنة 1926 قد منح السلطة التنفيذية حق استخدام حل البرلمان إذا رد مجلس النواب اللبناني الميزانية ورفض اعتمادها بقصد شل يد الحكومة عن العمل وعرقلة عملها وفقاً للمادة (65) من الدستور.

ولم يتضمن الإعلان الدستوري الليبي 2011 وتعديلاته، ولا الاتفاق السياسي الموقع في 17 ديسمبر 2015، ولا الوثيقة الصادرة عن ملتقى الحوار السياسي الليبي الصادرة في 15 نوفمبر 2020 أي تدابير لمعالجة إشكالية عدم اعتماد وإقرار الميزانية العامة للدولة من قبل مجلس النواب، وهو ما يعد قصوراً وفراًغاً تشريعياً كان سبباً في حدوث أزمة عدم اتمام إجراءات اعتماد الميزانية العامة للدولة 2021 م.

.. الخاتمة ..

حاولنا من خلال هذه الدراسة مناقشة وتحليل دور السلطة التشريعية - مجلس النواب - في اعتماد وإقرار الميزانية العامة للدولة ورقابتها على تنفيذها وفقاً للإعلان الدستوري 2011 والاتفاق السياسي الليبي، ووثيقة ملتقى الحوار الليبي، والقوانين ذات الصلة بموضوع الميزانية لا سيما القانون رقم (04) لسنة 2014 في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب، وقانون النظام المالي للدولة، ورأينا منح مجلس النواب سلطة اعتماد وإقرار الميزانية العامة، وممارسة الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة في الدولة، إلا أننا لاحظنا أن الواقع العملي للميزانية العامة في ليبيا، والتشريعات المنظمة لها يشوبها إشكاليات وقصور تشريعي سواء في مرحلة اعتمادها وإقرارها من السلطة التشريعية أو مرحلة الرقابة عليها، وظهرت هذه الإشكالية بشكل واضح في مشروع الميزانية العامة للعام 2021م المقدم من حكومة الوحدة الوطنية لمجلس النواب. وتوصلنا من خلال هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نوجزها في النقاط الآتية:

أولاً- النتائج

- 1- تمارس السلطة التشريعية مجموعة من الوظائف أو الاختصاصات، تختلف في مجالها ونطاقها من دولة إلى أخرى، بحسب ما يحدده الدستور، ويعد اختصاص الموافقة على الميزانية العامة للدولة والحساب الختامي، وأحد أهم الاختصاصات المسندة إليها.
- 2- يعتبر إقرار الميزانية العامة والرقابة عليها من أهم الوظائف التي تضطلع بها السلطة التشريعية في مجال رسم السياسة المالية في مختلف الدول، باعتبار أن الميزانية العامة للدولة أصبحت في الوقت المعاصر بمثابة الشريان الحقيقي الذي يغذي جهود وظائف الدولة، ويدعم أهداف سياساتها وبرامجها العامة، وخططها الاستراتيجية في كافة المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية والأمنية والعسكرية، ومن خلالها يتم تقديم الخدمات للمواطنين، وتحقيق مستهدفات التنمية، وإنجاز المشاريع والبرامج اللازمة لتطور المجتمع، وتحقيق الرفاهية لأبنائه.
- 3- تعاني الميزانية العامة للدولة الليبية من مشكلة اعتمادها على دخل النفط كمورد إيراد رئيسي لتمويل الميزانية العامة، مقابل حصيلة ومساهمة ضئيلة لبقية الإيرادات غير النفطية.

4- يلاحظ افتقار العمليّة السياسيّة في ليبيا إلى النضج، وغياب الحرص الوطني عند مناقشة وإقرار مشروع الميزانيّة العامة، وأصبح موعد مناقشتها مناسبة للخلافات، وربطها بأسباب لا علاقة لها بالميزانيّة. بدلاً من جعلها مناسبة لإجراء مراجعة معمّقة حول الوضع الاقتصادي والأداء المالي.

5- عدم توفّر الخبرة والمعرفة والدراية الكافية لأعضاء مجلس النواب، ممّا يجعل مساهمتهم في مناقشة الميزانيّة العامة مساهمة شكليّة ينقصها العمق والشمول والتقييم الفنيّ.

6- من خلال دراسة النصوص الدستوريّة والقانونيّة يلاحظ أنّها جاءت خالية من معالجة مشكلة تأخر السلطة التشريعيّة في اعتماد وإقرار الميزانيّة العامة على الرغم من أهميّة المسألة وخطورتها على اقتصاد ومالية الدولة، بعكس بعض الدساتير المقارنة التي حدّدت مدداً وأجلاً لإقرارها من السلطة التشريعيّة.

7- تبين وجود اختلاف بين القانون رقم (04) لسنة 2014 في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب وقانون النظام المالي للدولة فيما يتعلّق بإعداد واعتماد وإقرار الميزانيّة العامة للدولة.

8- يعتبر التأخير في اعتماد الحساب الختامي للدولة مخالفة قانونيّة، باعتبار أنّ القانون ألزم الحكومة بتقديمه إلى مجلس النواب، وألزم الأخير بإقراره، علاوةً على أنّ التأخير يحول دون معرفة ما تمّ إنفاقه من مخصّصات ماليّة مدرجة في الميزانيّة العامة، وما تحقّق من مشاريع خلال السنة الماليّة، والكشف عن أي انحرافات، ومدى مطابقتها للتصرّفات الماليّة مع القوانين والماليّة، ومحاسبة الحكومة عن أي خلل أو تقصير.

ثانياً- التوصيات

1- يجب التعاون بين السلطة التشريعيّة والتنفيذيّة من أجل الخروج بميزانيّة عامة تهدف إلى تحقيق النمو الاقتصادي، والتنمية المستدامة للدولة والمجتمع.

2- ضرورة معالجة إشكاليّة التأخير الذي يحدث بشأن الميزانيات العامة، سواء تعلّق الأمر بموعد تقديم الميزانيّة من الحكومة، أو بموعد اعتمادها وإقرارها من مجلس النواب، لأنّ ذلك يؤثّر سلبيّاً

على صورة الالتزام القانوني والمالي، ويعطل النشاط الاقتصادي، ويؤثر على مستوى تقديم الخدمات للمواطنين.

3- دعم مجلس النواب بالعناصر المؤهلة ذات الكفاءة العالية من المتخصصين بالمجالات الماليّة والاقتصاديّة والمحاسبية والقانونية والاستعانة بهم في أعمال لجنة التخطيط والمالية والموازنة من أجل دراسة مشروع الميزانية العامة والحساب الختامي وتقييمها، وإعداد تقارير فنية بالخصوص تعرض على مجلس النواب.

4- ضرورة سن وإقرار نصوص تشريعية تتضمن عقوبات رادعة للنواب الذين يتغيبون عن حضور جلسات مجلس النواب، وكذلك الوزراء الذين يرفضون الحضور إلى مجلس النواب للرد على الأسئلة والاستجابات التي توجه إليهم من قبل أعضاء مجلس النواب.

5- الحرص على اختيار النواب الأكثر كفاءة ودراية لعضوية لجنة التخطيط والمالية والموازنة التابعة لمجلس النواب، وعقد دورات تدريبية لهم في مجال الميزانية والحساب الختامي من أجل تفعيل دور المجلس في هذا المجال.

6- أن يتم منح السلطة التنفيذية حق حل السلطة التشريعية لمعالجة إشكالية مماثلتها أو رفضها إقرار الميزانية لأسباب غير جدية، أو بهدف عرقلة عمل السلطة التنفيذية.

7- إعادة النظر في القانون رقم (04) لسنة 2014 في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب من أجل تطويره، وسد ما به من نقص، وكذلك قانون النظام المالي للدولة والتوفيق بينهما.

المراجع والمصادر

أولاً- الكتب

- د. أحمد إبراهيم البلوشي، أ. أحمد جاسم فراج، دور السلطة التشريعية في تحليل واعتماد الميزانية العامة بمملكة البحرين، سلسلة كتيبات برلمانية، معهد البحرين للتنمية السياسية، 2017.
- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الرابعة 1979.

- د.سوزي ناشد عدلي، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.
- د.ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008.
- د.مصطفى صالح العماوي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الأولى، 2009.
- د.هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الأولى، 2007.

ثانياً- البحوث والمقالات

- دواعر عفاف، واقع وآفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد (03)، يناير 2016.
- زوامبية عبدالنور، دور السلطة التشريعية في رسم السياسات العامة في الجزائر، بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد الثاني عشر، العدد الأول مايو 2019.
- شامل سامي عواد المحمدي، الرقابة التشريعية على قانون الموازنة العامة في العراق، بحث منشور في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد (11)، العدد 01-2020م.
- د. كريم سيد أبو العزم، دور السلطات الرسمية في السياسات العامة-سياق دستوري مقارن، بحث منشور في مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا - برلين، العدد السابع، يوليو 2020.

ثالثاً- أهم التشريعات والتقارير

- الدستور الليبي 1951م.
- الدستور التونسي 2014 م.
- الدستور الأمريكي 1787.
- الدستور الفرنسي 1958 م.
- الدستور اللبناني 1926 م.
- الإعلان الدستوري الليبي 1969 م.
- الإعلان الدستوري المؤقت 2011 وتعديلاته.
- الاتفاق السياسي الليبي 2015م.
- وثيقة ملتقى الحوار السياسي الليبي 2020م.

- القانون رقم (04) لسنة 2014 في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب.
- قرار مجلس وزراء حكومة الوحدة الوطنية رقم (125) لسنة 2021م بشأن الإذن بفتح اعتمادات مالية مؤقتة.
- قرار المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني رقم (575) لسنة 2018 م بشأن إقرار ترتيبات مالية للعام المالي 2018م.
- قرار المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني رقم (375) لسنة 2019م بشأن إقرار الترتيبات المالية للعام المالي 2019م.
- تقرير لجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة حول مشروع قانون الميزانية العامة للعام 2021م بتاريخ 2021/04/12م.

رابعًا-المواقع الإلكترونية

<https://parliament.ly>

<https://www.amad.ps/ar/post>

دور الصياغة التشريعية في إحداث التغيير في السياسات العامة للدول

د. معمر إبراهيم المريمي
كلية القانون جامعة - بني وليد

الملخص:

تطوّرت وظيفة التشريع على مر التاريخ، وفي البدء كان الغرض الأساس من التشريع هو عقاب من يعمل ضد مصلحة المجتمع، ثم أصبح ما هو إلا دليل للقضاة والمحامين لتفسير القواعد التي يتضمّنونها وتطبيقه والفصل في الخلاف حول تنفيذه، وفي العصر الحديث تطوّر الهدف من التشريع، وأصبح أداة تحكم بها الحكومات.

وتلجأ الحكومات إلى التشريع لتحويل السياسات التي تريد انتهاجها إلى قوانين نافذة. ولا تستطيع الحكومة أن تخلق بيئة تمكينية تشجّع التنمية أو تحدث التحوّل الانتقالي دون إجراء تحولات إيجابية في السلوكيات الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية السائدة، ومن خلال تغيير السلوكيات المنهجية في الدولة بطرق ملائمة، يمكن توفير بيئة تمكينية تسهم في تنمية المجتمع، ولكي يتحقّق ذلك تلجأ الحكومات إلى سن القوانين.

الكلمات المفتاحية: الصياغة التشريعية، معايير جودة التشريع، تنفيذ القانون، تقييم أحكام القانون تفسيرات الفساد.

المقدمة

يُعدّ التشريع الجيد أداة لدعم الإدارة الرشيدة وتعزيزها وذلك من خلال ترسيخ القواعد القانونية كأداة للوصول لإحداث التغيير الاجتماعي والاقتصادي والديمقراطي المنشود والتنمية المستدامة والمحافظة على مبدأ المشروعية، ومبدأ سيادة القانون، فالعلاقة بين القانون والتنمية هي علاقة تفاعل وتناغم وتنعدم التنمية بسبب ضعف القواعد القانونية في صياغتها والتعبير عنها، فالاهتمام بمسألة الصياغة التشريعية ليس مجرد اعتناء بكل من الجانب الشكلي والإجرائي منها وإنما يمتد الأمر إلى محاولة إحداث التغيير في سياسات الدولة نحو تطبيق دولة القانون والحوكمة والشفافية ومكافحة الفساد والتطوّر الاقتصادي، وذلك من خلال تشريع جيد ومتطور وقابل للتطبيق على الجميع، فالصياغة التشريعية تعد مكوناً مهماً من مكونات الإدارة الرشيدة لما لها من أثر على المستوى الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والدور الجوهري في عملية الإصلاح القانوني.

أهمية الموضوع

في هذا الإطار تأتي أهمية الموضوع لتسليط الضوء على أداء السلطة التشريعية ومهامها في صياغة القوانين ودورها في إحداث التغيير في السياسات العامة من انعكاسات سلبية واجتماعية واقتصادية وسياسية وأمنية تهدد الوضع القائم داخل الدولة.

أهداف الدراسة

- 1- تحديد الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية في رسم السياسات العامة.
- 2- كيفية إحداث التغيير في السياسات العامة للدولة من خلال تحديد أولوية مشروعات القوانين المقترحة التي تسهم في التغيير في السياسات العامة في الدولة والتعبير عن مطالب الشعب.
- 3- محاولة تقديم توصيات واقتراحات وحلول إجرائية من أجل تطوّر السلطة التشريعية.
- 4- توضيح ضمان التنفيذ الفعّال للقانون الذي يسهم في تغيير السياسات العامة ولتحقيق أهداف هذه الدراسة اقترحنا الإشكاليات الآتية:

إشكالية الدراسة

كيف يمكن تطوير دور السلطة التشريعية في مجال رسم السياسة العامة؟

ويندرج ضمن هذه الإشكالية بعض الأسئلة

- 1- كيف يتم تحديد أولوية مشروعات القوانين التي تسهم في تغيير السياسات العامة.
- 2- ماهي معايير أولوية القوانين التي تسهم في تغيير السياسات العامة.
- 3- ماهي آلية التنفيذ الفعّال للقوانين.

منهج الدراسة

لقد تمّ الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي لما له من أهمية في مسيرة التغييرات والتطورات التي وقعت للسلطة التشريعية والسياسة العامة وكذلك بغية معرفة كل حيثيات وجوانب الظاهرة موضوع الدراسة والتحليل بين السياسة العامة والسلطة التشريعية

ولإلقاء المزيد من الضوء على دور الصياغة التشريعية في إحداث التغيير في السياسات العامة للدولة فسيتم تقسيم هذه الورقة إلى بحثين المبحث الأول: تحديد أولوية مشروعات القوانين المقترحة وندرس فيه المطلب الأول التحديد الاعتباطي للأوليات وفي المطلب الثاني معايير تحديد

الأولويات وفي المبحث الثاني ضمان التنفيذ الفعال للقانون، ويقسم إلى مطلبين الأول الصعوبات التي تواجه الأجهزة في تنفيذ القانون وفي المطلب الثاني تقييم أحكام مشروع القانون من ناحية تنفيذه.

المبحث الأول

تحديد أولوية مشروعات القوانين المقترحة

لإحداث التغيير في السياسات العامة

في كل يوم تكون هناك مطالبات بقوانين جديدة ولا يبدو أنّ الحكومة تملك موارد كافية لصياغة هذه القوانين، وسنّها وتنفيذها، ولتجنبّ إضاعة الوقت والمال في مشروعات قوانين غير مهمة نسبياً، يجب على السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة العمل سوياً⁽¹⁾ وتحديد الترتيب الذي سيتم به صياغة التشريعات التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع ومناقشتها وسنّها.

المطلب الأول

التحديد الاعتبائي لأولويات مشروعات القوانين

يبدو في كثير من الأحيان أنّ عمليّات تحديد أولويات التشريعات المقترحة في البلدان النامية وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية تتم بشكل اعتبائي، وفي الحقيقة تسمح هذه العمليّات للمستفيدين من الوضع الراهن، في معظم الأحيان، بالضغط على الحكومة من أجل اتخاذ إجراءات إضافية غير مهمّة لا تتعرّض للأسباب المؤسّساتيّة لتزايد الفجوة بين "من يملكون ومن لا يملكون" ويعكس ذلك على ما يبدو الطبيعة المنحرفة للمؤسّسات المعنيّة بتحديد الأولويات.

1. المؤسّسات المعنيّة بتحديد أولويات صياغة القوانين

تنشأ معظم مشروعات القوانين في معظم البلدان داخل السلطة التنفيذية لا سيما الوزارات، في شكل مشروعات قوانين حكوميّة، وخلال تنفيذ القوانين القائمة، يضع المسؤولون في الوزارات أيديهم في كثير من الأحيان على مشكلات جديدة تستدعي سن تشريعات جديدة، وفي بعض الأحيان، تقوم لجان برلمانيّة أو مسؤولون بالوزارات، أو أحد المشرّعين بإعداد الصياغة الأوليّة لمشروع قانون.

1- عبدالقادر الشيلخي، الصياغة القانونية تشريعاً فقهاً قضاءً، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط 1، 2018 م، ص 90 .

إنّ تقديم الوزارات مشروعاتها التشريعية المقترحة عادةً إلى جهة ما تتولّى تحديد أولوية كل المقترحات المتعلقة بصياغة القوانين في البلاد حسب أولويتها وفي بعض البلدان، تقدّم الوزارات مشاريعها إلى اللجنة الوزارية المختصة بالتشريع والتي تتكوّن من كبار الوزراء، لتحديد الأولويات وفي بلدان أخرى تكتفي الوزارات بإرسال تلك المشروعات إلى المكتب المركزي للصياغة، الذي يقوم بدوره بتخصيص موارده النادرة لمشروعات القوانين التي يرى طاقمه أنّها مهمّة وعندئذ يحدّد المكتب فعلياً أولوية مشروع القانون.

وأياً كان تنظيم المؤسسات، فإنّ تحديد الأولويات كثيراً ما يبدو على أرض الواقع وكأنّه يتم بشكل اعتباطي تماماً⁽¹⁾ وكثيراً ما يستغل القادة السياسيون الفوضى التي تحيط بعملية تحديد الأولويات للضغط بشدّة، من أجل سن مشروعات القوانين التي تدعمها مجموعات المصالح القويّة، وفي العادة فإنّ أولئك الذين لديهم قنوات اتصال أفضل مع صانعي القرار وهم من أصحاب السلطة والامتيازات الموجودين في كل مكان تقريباً ينجحون في الحصول على ترتيب متقدّم لمشروعات القوانين التي تعزّز مصالحهم.

2. مشاريع القوانين التي تدعمها الحكومة

في أغلب الأحيان تكون الحكومة هي المسؤولة عن صياغة القانون المقترح وأهميته قبل إرساله للبرلمان للنظر فيه، مع مضي الحكومة في تنفيذ خطتها الخاصة بالتنمية والإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ممّا يغيّر في السياسات العامة للدولة من خلال هذه التشريعات والقوانين وتفعيلها وتبني برنامجاً منسقاً من الإصلاحات المتضمّنة التغيير في السياسات العامة وإيجاد حلول لمشاكل المواطن.

3. مشاريع القوانين المقدّمة من البرلمانين

في كثير من النظم الرئاسية التي تقوم على فصل السلطات، وفي النظم البرلمانية شبه الرئاسية يقوم أعضاء المجلس التشريعي بصياغة وتقديم مقترحات قوانين، وقد يكون إدراج مثل هذه المشاريع للنظر فيها أمر صعب حسب النظام الداخلي، بيد أنّها وسيلة فاعلة في الضغط على الحكومة لاتخاذ إجراءات تشريعية بشأن قضايا وأهداف التنمية والإصلاحات، وتمكين البرلمانين من تسليط الضوء على قضايا معينة ذات علاقة بالإصلاحات الاجتماعية والسياسية.

1 - محمد أحمد شحاته، الصياغة القانونية لغةً وفناً، المكتب الجامعي الحديث، ط 1، 2017، ص 101.

المطلب الثاني

معايير تحديد الأولويات

لا أحد يستطيع أن يقدم مخططاً لتحديد أولوية التشريعات المقترحة في بلد ما في وقت محدد ففي عام 1994، أحسنت حكومة جنوب أفريقيا الجديدة التصرف في أول مهمة لها مباشرة بعد إجراء أول انتخابات ديمقراطية فيها، عندما ألغت سياسة التمييز العنصري التي فرضتها الدولة بالقوة،⁽¹⁾ وفي كثير من البلدان حظي إصلاح الأراضي الزراعي بالمرتبة الأولى، وبعد طرد حركة طالبان من أفغانستان، كانت هناك ضرورة لتوجيه اهتمام فوري إلى القوانين المتعلقة بتكوين حكومة جديدة، وضمان الأمن⁽²⁾، وحماية حقوق المرأة، ومن ثم، لا يوجد حل واحد يناسب كل المشكلات.

ومع ذلك فإنه من منطلق المنطق والخبرة ينبغي وضع إرشادات عامة للأسئلة التي يجب أن تُطرح على الوزراء فيما يتعلق بمشروعات القوانين التي يجب أن تحظى بالأولوية قبل غيرها عند اتخاذ إجراء تشريعي، وبعبارة أخرى ماهية المعايير التي ينبغي استخدامها في تحديد الأولوية التشريعية، وعند تحديد الأولويات، كما هو الحال في كل العمليات التشريعية.

تحتوي تجربة العالم الثالث خلال فترة ما بعد الاستعمار على دروس قيّمة فبعد الاستقلال مباشرة صوّت المشرّعون الشعبيون، في كثير من البلدان، لصالح توسيع نطاق الخدمات الاجتماعية لا سيما الخدمات التعليمية والصحية، وفي خلال بضعة أعوام، ونتيجة للتنافس الدائر بين هذه البلدان بغية التوسع في تصدير منتجاتها من المواد الخام لكسب الإيرادات اللازمة لتمويل هذه الخدمات، انخفضت الأسعار العالمية لتلك الصادرات، وغرقت كثير من هذه البلدان في بحر من الديون، واضطرت للحد من الإنفاق على الخدمة الاجتماعية نتيجة لانخفاض قيمة العملة، وارتفاع معدل التضخم بسرعة كبيرة ومفاجئة، وفرض قيود مالية خارجية، وهكذا تزايدت أعداد

1- عبدالناصر علي عثمان، علم الصياغة القانونية، ط1، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع 2016، ص 130.

2- محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة القانونية بالعربية والإنجليزية، خاص، محمود محمد علي صبرة، ط 1، 2019، ص

الأشخاص الذين وجدوا أنفسهم بدون وظائف تدر عليهم دخلاً والذين بلغت نسبتهم من 20 إلى 40 في المائة من القوة العاملة وعمّ الفقر المدقع تلك البلدان، وأدى التفاوت الاقتصادي وعدم الاستقرار، وتفشي الفساد، وتزايد الصراعات العرقية، والانقلابات العسكرية إلى تعزيز المطالبات العالمية المتزايدة بالتغيير الاجتماعي الديمقراطي، والحكم الجيد، ومع بداية الألفية الجديدة، ما هو ترتيب الأولويات الذي يتعين إتباعه لسن القوانين اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة والسلامية وبالتالي تكون المعايير السلوكيات واحتياجات المواطن واتجاه الدولة والحكومة نحو سياسة ما كالتشرف أو دعم أي سلعة أو خدمة.

المطلب الثالث

معايير الجودة التي على ضوءها ينبغي تقييم مشروع القانون

تقاس جودة مشروع القانون وفق ثلاثة معايير؛ هي: الشمولية وسهولة الفهم، وسهولة الاستخدام، وتساعد هذه المعايير في تحديد ما إذا كان مشروع القانون من المرجح أن يؤدي إلى تنفيذه بشكل فعال، أم لا، وفيما يلي هذه المعايير بشيء من التفصيل.

1- الشمولية

تعني الشمولية اشتمال مشروع القانون على كل العناصر اللازمة لتنفيذه بما يحقق الهدف منه، ومثال ضرورة اشتمال مشروع القانون على الأحكام التي تخاطب كل المعنيين بموضوعة والجهاز المنوط به تنفيذه والجزاءات في حالة مخالفة أحكامه، وغير داخله كل هذه العناصر، وقد توجد في قوانين أو لوائح أو قرارات أخرى⁽¹⁾.

ويرتبط بمعيار الشمولية معيار وحدة الموضوع، وتعني وحدة الموضوع أن يتناول كل جزء مستقل بذاته في مشروع القانون موضوعاً واحداً رئيساً وموضوعات فرعية تتبعه. ويتحقق وضوح التنظيم في تناول الموضوع الرئيس أولاً، ثم الموضوعات الفرعية التي تتبعه ثانياً ويجب توضيح العلاقات بين الموضوع الرئيس والموضوعات الفرعية، ووضع كل الموضوعات الفرعية المتصلة بالموضوع الرئيس في داخل الجزء المخصص له⁽²⁾.

1- مصطفى محمد المرشدي، فن الصياغة القانونية بالعربية والإنجليزية، دار الجامعة الجديدة، ط 1، 2014، ص 185.

2- حسام الدين سليمان توفيق، أصول الصياغة والممارسة القانونية في المملكة العربية السعودية، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط 1 - 2019، ص 190.

2- سهولة الفهم

ينبغي أن يجعل تنظيم مشروع القانون من السهل فهمه، فإذا لم يكن تنظيمه مفهوماً أن يتم تنفيذه إلا بمحض الصدفة، ولضمان تنفيذ القانون بشكل فعّال، ينبغي أن يوضّح إطاره العام المنطلق الأساس الذي تستند إليه قواعده.

ولكي يجعل تنظيم مشروع القانون من السهل فهمه، ينبغي أن يكون من السهل فهم العلاقات المنطقية التي تربط نصوصه بعضها ببعض، ولكي يكون من السهل فهم هذه العلاقات، يجب مراعاة أصول تقسيم مشروع القانون وتصنيف أحكامه وترتيبها، وإذا لم تكن أحكام القانون التي تخاطب المعنيين الرئيسيين به والجهاز المنوط به تنفيذه واضحة، فكيف يمكن تصوّر أن يتم تنفيذه بشكل فعّال؟ كيف يمكن مثلاً أن يلتزم المستأجر بقانون الإسكان بينما يستعصي عليه فهم أحكامه؟

ورغم أنّ مشروع القانون يصوغه ويفسّره عادةً رجال القانون، فإنّ الغالبية العظمى من القوانين تخاطب بأحكامها غير القانونيين، فمشروع قانون الانتخابات مثلاً، يخاطب في المقام الأول الناخب والمترشّح ومشروع قانون العمل، يخاطب العامل وصاحب العمل؛ وكل هؤلاء أشخاص عاديون وليسوا قانونيين⁽¹⁾.

3- سهولة الاستخدام

من الأساسيات في تنظيم مشروع القانون سهولة استخدامه، ويكون مشروع القانون سهل الاستخدام، إذا استطاع مستخدموه أن يتعرّفوا على قواعده بأقل جهد ممكن، ومثال ذلك أن يوضع قانون الانتخابات في الأساس لخدمة الناخب والمرشّح، فإذا لم يستطع الناخب مثلاً أن يجد بسهولة وسرعة الأحكام التي تعنيه، كان ذلك دليلاً على عدم التنظيم الجيد لمشروع القانون، ومثال ذلك أن يخصّص في صدر القانون باب لأحكام اللجنة المركزية التي ستشرف على تنفيذ القانون، ويشرح هذا الباب بتفصيل كبير طريقة تشكيل اللجنة وطريقة تعيين أعضائها واختصاصاتهم وعزلهم واجتماعات اللجنة وإجراءاتها وقراراتها، وخلافه فالناخب أو المرشّح، وهما

1 - محمد عبدالله محمد المرزوقي، الوجيز المرشد إلى الصياغة القانونية، مكتبة الثوبة للنشر والتوزيع، ط 1، 2018، 205.

المستخدمان الرئيسيان لمشروع القانون، يهّمهما في المقام الأول معرفة الأحكام التي تخصهما وليس ذلك التي تتعلّق بإجراءات اللجنة المركزيّة وتشكيلها⁽¹⁾.

إذا اضطررت لتقليب صفحات مشروع القانون كثيراً للوصول إلى النصّ الذي تريد الاطلاع عليه، اطلب إعادة تنظيم القانون؛ لأنّ ذلك يعني أنّه غير منظم بشكل جيد. إذا وجدت أنّ مشروع القانون يتضمّن إحالات كثيرة أو مرهقة لمستخدمه أطلب إمّا توضيحها أو إعادة صياغة المادة التي تتضمّنها، ومثال للإحالات المرهقة عبارة مع مراعاة كل حكم يخالف أحكام هذا القانون، إنّ هذه الإحالة ببساطة تطلب من مستخدم القانون أن يقرأ كل القوانين فهل هذا معقول؟

المبحث الثاني

ضمان التنفيذ الفعّال للقانون

يشكو الناس في كل مكان قائلين "لدينا قوانين جيدة ولكنها لا تُنفَّذ"، ولكن هذه الشكوى تناقض نفسها، فكيف يمكننا أن نصف قانوناً بأنه "جيد" في حين أنّه لا ينفَّذ؟ إنّ "السلطة التشريعيّة" التي خولها الدستور تتطلّب تطبيق الفرع التنفيذي للقوانين، ولكي تقيّم ما إذا كان مشروع القانون سيتم تنفيذه يجب تقييم ما إذا كان مشروع القانون أو قانون آخر قائم، يحدّد طريقة تنفيذه بشكل مناسب⁽²⁾.

وطبقاً للنظريّة التشريعيّة يجب عدم التركيز فقط على "السياسة" العامة لمشروع القانون أو على أحكامه الموجّهة إلى المكلفين أساساً بالأدوار، وإنّما ينبغي أيضاً أن تهتم على وجه الخصوص بما إذا كان مشروع القانون أو القانون القائم يشمل خطوات عمليّة من المرجّح أن تضمن التنفيذ الفعّال.

1- سعيد أحمد بيومي، الصياغة والبلاغة مع نماذج من النصوص القانونية والأحكام القضائية، مكتبة الآداب للطباعة والنشر والتوزيع ط 1، 2017، ص 230.

2- فهيمة أحمد على القماري، أساسيات الصياغة القانونية، ط 1، 2019، ص 175.

المطلب الأول

الصعوبات التي تواجه الأجهزة في تنفيذ القانون

من المعتاد في معظم البلدان، أن تجد أنّها استهدفت في وقت سابق معالجة المشكلة الاجتماعية نفسها التي يستهدف مشروع القانون الذي أمامك معالجتها، وأيضاً تجد جهازاً يقع على عاتقه الآن واجب تنفيذ ذلك القانون، وفي أحيان كثيرة جداً يعجز هذا الجهاز عن تنفيذ ذلك القانون بفعالية.

وطبقاً لمنهج حل المشاكل نبدأ بالغاية التي تتمثل هنا في التنفيذ الفعّال للقوانين وفي حال وجود جهاز تنفيذ قائم مسبب للمشكلة، تصبح آليات التنفيذ المقترحة بالنسبة لمشروع قانون معين نقترح عليك بعض التفسيرات العامة التي تبرّر التنفيذ غير الفعّال للقوانين وهو أمر شائع جداً. تتعامل بعض القوانين الجديدة مع مشاكل قديمة لم تحلها القوانين السابقة، وفي العادة تعكس المشكلة الاجتماعية في جزء منها على الأقل، معدمة فعالية الحل أي مشروع قانون جديد يتضمن أحكاماً تفصيلية لتغيير تلك السلوكيات.

السلوكيات التي تسهم في التنفيذ غير الفعّال في العادة تتولّى تنفيذ القانون وزارة، أو جهاز آخر تحدّد السلطات الحكومية، ويتحدّث كثير من الناس وكأنّهم يعتبرون "الوزارة" طرفاً فاعلاً عقلاً منفرداً وفي كثير من الأحيان يحدّد القانون مسؤولاً محدداً لتنفيذ أحكامه "الوزير" أو "الرئيس" ويكون دائماً بمثابة اختزال لمنظمة معقدة تتولّى صنع القرار⁽¹⁾.

ومع ذلك لا تعمل المنظمة المعقدة أبداً بوصفها "طرفاً فاعلاً عقلاً منفرداً" ومن الشائع أن نسمع عبارات مثل شركة (س) انتهكت قانون مكافحة الاحتكار عن عمد أو يبدو أنّ وزارة الزراعة متحيّزة لكبار المزارعين التجاريين، وتلمح هذه العبارات إلى أنّ المنظمة هي التي تفعل ذلك، ولكن فعل الشيء يتطلب الاختيار أولاً والاختيار يتطلب الوعي، وصحيح أنّ المنظمات المعقدة تتسم بخصائص كثيرة ولكن الوعي ليس واحداً منها، إذ يتكوّن الجهاز من عدّة مجموعات من الأطراف الفاعلة التي تتفاعل أنماطها السلوكية مع بعضها البعض⁽²⁾ ويوجد لدى الأطراف الفاعلة وعي،

1 - محمد علي سكيكر، الوجيز في الصياغة القانونية، المصرية للنشر والتوزيع، ط 1، 2017، ص 220.

2 - مصدق عادل، الصياغة الدستورية، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، ط 1، 2017، ص 225.

وتستطيع أن تختار كيف تتصرف وبالتالي يمكنها أن تفعل ما اختارته، وبسبب الضعف الموجود في تنظيم معظم الأجهزة التنفيذية، ثبت مراراً أنّ هناك فرضيتين مفيدتين لتفسير سلوكيات المسؤولين: هما عدم وجود آليات كافية لتنفيذ القواعد الموجّهة إلى المسؤولين وتضارب الواجبات المحددة للمسؤولين مع مصالحهم الشخصية وأيديولوجياتهم ودورهم المتصور⁽¹⁾.

أولاً: فلما تحدّد القوانين تدابير مباشرة أو غير مباشرة تضمن إمكانية امتثال المسؤولين لأحكام القانون، وكلما علت درجة المسؤولين، ازداد الغموض وعدم الوضوح المتصل بأحكام الرقابة والتنفيذ التي تتعامل مع سلوكياتهم، وقلّما توجد نظم لمراقبة كبار المسؤولين بشكل منتظم ولمعاقبة التقصير في الأداء المتصوّر، لا يوجد لدى معظم البلدان سوى آليات نمطية ونادراً ما تثبت هذه النظم النمطية فعالية كبيرة وفي كثير من البلدان، يوجد لدى لجنة الإدارة المدنية سلطة محدودة لمعاقبة سوء التصرف الرسمي وينص القانون الإداري العام عادةً على وسيلة للاستئناف كثيراً ما تكون أمام المحاكم بالنسبة للمواطن الذي يشعر أنّ جهة الإدارة قد تصرفت بشكل غير منصف، وفي المجتمع الديمقراطي يمكن أن يعمل نظام التدقيق والموازنة كوسيلة دفاع ضد التصرفات التعسفية التي تصدر عن كبار المسؤولين، ونتيجة لبطء هذه الإجراءات النمطية وتقل أعبائها، وتكلفتها الباهظة فإنّها نادراً ما توفرّ الإنصاف ومن ثم يتصرف كبار المسؤولين في معظم الأحيان دون جود جهاز فعّال لتنفيذ القواعد التي تحدّد سلوكياتهم⁽²⁾.

ثانياً: يساعد تعرّض الأدوار كثيراً في تفسير السلوكيات المسيّبة للمشكلة من جانب المسؤولين ويجب على المسؤولين عند قيامهم بدورهم الرسمي ألا يتصرفوا إلاّ وفقاً لما يقرّره القانون ومع ذلك فإنّ المسؤولين، شأنهم أي شخص آخر، يؤدّون أدواراً كثيرة إلى جانب صفاتهم الرسمية، إذ قد يكون من يشغل موقع المسؤولية زوجات أو أمهات أو أزواج أو آباء أو أبناء أو طلبة أو مدرسين أو مستهلكين أو أصحاب منازل أو مستأجرين إلخ.

1- فهيمة أحمد على القماري، أساسيات الصياغة القانونية، ط1، 2019، ص 240.

2- مصدق عادل، الصياغة الدستورية، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، ط 1، 2017، ص

قائمة طويلة وفي بعض الأحيان، سوف يستخدم المسئول السلطة العامة ليؤدي دوراً خاصاً آخر يتعارض مع المصلحة العامة، ويطلق علماء الاجتماع على ذلك تعارض الأدوار، وقد يساعد ذلك في تفسير سوء التصرف الرسمي.

ويشكّل عدم الإشراف الفعّال على المسئولين التنفيذيين، وتعارض أدوار هؤلاء المسئولين أنفسهم تفسيرين تنظيميين شائعين للسلوكيات التنفيذية المسيّبة للمشكلة من جانب المسئولين، وإذا كان سوء التصرف الصادر عن جهاز تنفيذي قائم يمثل جزءاً من المشكلة الاجتماعية التي يهدف مشروع القانون للمساعدة في حلّها (كما يحدث في العادة)، أطرحت أسئلة تحدّد من خلالها ما إذا كانت المسببات التنظيمية تؤثر على سلوك المسئولين⁽¹⁾ وعن المسببات الأخرى الممكنة للسلوكيات المسيّبة للمشكلة من جانب المسئولين والتي تشير إليها فئات الروكبي خاصة فئة الخطوات العملية إن كانت الأشياء الأخرى التي تقوم بها، فإن المنظمة المعقّدة وكل منظمة تنفيذية تمثّل منظمة معقّدة تصدر قرارات، ويرتبط بعمليات صنع القرار دائماً المجموعات المتبادلة من الأطراف الفاعلة والسلوكيات، من الممكن فهم الطريقة التي يصل من خلالها المسئولين إلى قراراتهم بمساعدة نموذج بسيط لعملية المدخلات والمخرجات وفي الوقت نفسه يقترح النموذج أسئلة ينبغي أن تطرحها كي تقيّم كفاءة أحكام التنفيذ الواردة في مشروع القانون.

المطلب الثاني

تقييم أحكام مشروع القانون من ناحية تنفيذه

باعتبار أنّ ذلك يمثل جانباً هاماً من مهمتك تقييم الأحكام التفصيلية في مشروع القانون فيما يتصل بالجهاز التنفيذي، ولكي تفعل ذلك عليك عموماً أن تتبّع الخطوات المقترحة لتقييم مشروع القانون بأكمله مع التفكير الآن في الجهاز التنفيذي على وجه الخصوص، وبالنسبة لمشروع القانون بأكمله يجب التحقق ممّا إذا كان سيُشجّع على الأرجح على السلوكيات التي يحددها لمسئولي الجهاز بغية تنفيذ التدابير التي من المحتمل أن تضمن الامتثال للقانون الجديد من جانب المكلفين أساساً بالأدوار⁽²⁾ (ما هو الدور الذي يلعبه الجهاز التنفيذي في المشكلة

1- فهيمة أحمد على القماري، أساسيات الصياغة القانونية، ط 1، 2019، ص 280.

2- محمد عبدالله محمد المرزوقي، الوحيث المرشد إلى الصياغة القانونية، مكتبة الثوبة للنشر والتوزيع، ط 1، 2018، ص 302.

الاجتماعية التي تستهدف أحكام مشروع القانون معالجتها؟ وماهي الجهات المسؤولة بالجهاز التنفيذي التي تسهم سلوكياتهم في تلك المشكلة الاجتماعية؟ وما الذي يسبب تلك السلوكيات المسببة للمشكلة؟ هل يبدو من المرجح منطقياً أن أحكام مشروع القانون الجديد ستتغلب على تلك المسببات؟ وما الذي يمثّل التكاليف والمزايا الاجتماعية، وكذلك الاقتصادية لأحكام مشروع القانون اللازمة لتغيير الجهاز التنفيذي⁽¹⁾.

1- التدابير المشجعة على الامتثال لأحكام القانون

عند تقييم خطة الجهاز التنفيذي عليك أن تفكر أولاً فيما إذا كانت هذه الخطة توجه مسؤولي الجهاز نحو استخدام التدابير المناسبة المشجعة على الامتثال للقانون.

وفي الأدبيات القانونية القديمة وكذلك في المفهوم الشائع ينطوي القانون ضمناً على جزاء، والجزاء يعني العقاب، ويقول المؤلف الشهير وأول أستاذ للقانون في جامعة إنجليزية وليم بلاكستون الذي عاش في القرن الثامن عشر لا جزاء لا قانون، وفي الماضي كانت الأساليب المفضلة للتشجيع على السلوكيات التي تتمثل للقانون تستخدم العقاب لوقف السلوك الذي لا يمثّل للقانون، ولم يكن العقاب بحاجة إلى أي مبرر آخر وحتى اليوم في معظم البلدان بالنسبة لمعظم الناس يعني القانون ضمناً العقاب، واحدة فقط منها هي المصلحة ويزعم مؤيدو العقاب أنه يوازن المزايا التي يتصورها مرتكبو المخالفات عند التورط في سلوك محظور ومن حيث المبدأ فإن الإثابة على السلوك الممثلة للقانون سيؤدي بنفس القدرة إلى نتيجة جيدة⁽²⁾.

ومع ذلك ومن الناحية المنطقية لا العقاب ولا الثواب يتعاملان مباشرة مع المسببات الستة الأخرى المحتملة للسلوك، وطبقاً للنظرية التشريعية، عليك أنت وزملائك بوصفكم مشرعين أن تطلبوا أدلة على أن التدابير المقترحة في مشروع القانون للتشجيع على الامتثال لأحكامه تتعامل فعلياً مع المسببات المتعددة للسلوكيات المسببة للمشكلة، قد يتطاب التخلّص من مسببات السلوك فيما عدا المصلحة اتخاذ تدابير غير مباشرة.

1- محمد عبدالله محمد المرزوقي، الوحيز المرشد إلى الصياغة القانونية، مكتبة الثوبة للنشر والتوزيع، ط 1، 2018، ص 165.
2- سعيد أحمد بيومي، الصياغة والبلاغة مع نماذج من النصوص القانونية والأحكام القضائية، مكتبة الآداب للطباعة والنشر والتوزيع ط 1، 2017، ص 273.

إذا اكتفى مشروع القانون بتحديد عقوبات جنائية لسلوكيات ناتجة عن عوامل أخرى غير المصلحة أطلب إدراج أحكام في مشروع القانون للتعامل مع هذه العوامل. إن مشروعات القوانين التي تكافئ على السلوكيات المرغوبة، تهدف بالطريقة نفسها إلى تحقيق المصلحة (المفترضة) للطرف الفاعل، وقد ثبت عادةً أنه لتحقيق مزيد من الفاعلية يجب أن يتم إعداد تدابير تشجع على الامتثال لأحكام القوانين لتسهيل السلوكيات التي تقيد الطرف الفاعل، فمثلاً لزيادة إنتاج المزارع، لا تهدد الفلاح بالسجن لمدة ستة أشهر إذا لم يزد الإنتاج ولكن الأفضل أن توفر له طرقاً تربط بين المزرعة والسوق، وائتمانات بفائدة معقولة وإرشادات لتحسين التقنيات الزراعية وبذور وأدوات أفضل⁽¹⁾.

العقاب مقابل الثواب يتعاملان مع المسببات المتصلة بالمصلحة، فإنه في حالة معينة قد تقضي الأسباب العملية استخدام أحدهما وليس الآخر، وتبدو العقوبات مفيدة عندما يكون معظم السكان قد استوعبوا فعلياً أن السلوكيات المحظورة غير مرغوب فيها، فمثلاً في حالة القتل العمد ستحول التكاليف الباهظة دون مكافأة كل شخص لا يرتكب جريمة قتل، وعلى النقيض من ذلك يبدو الثواب أنسب عندما يحدّد القانون سلوكاً تحظره الأعراف القائمة المستوعبة، وفي هذه الحالة ستحول دون ذلك على ما يبدو تكلفة عمليات الشرطة للقبض على كل من يخالف القانون، ويبدو أيضاً أن الثواب أنسب عندما تجد السلطات أن هناك حاجة إلى تقديم حوافز تشجع على بذل أقصى قدر من الجهد، ويمكن أن يكيّف القانون الثواب بما يتلاءم مع حجم الجهد والإنجاز⁽²⁾. وتوضّح النتائج الشائعة للدعم الضريبي أي الامتيازات الضريبية المقدمة مقابل التصرف بالطرق المرغوبة أخطار الإثابة على السلوكيات المتوقعة.

1 - مصدق عادل، الصياغة الدستورية، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، ط 1، 2017، ص 245 .

2 - سعيد أحمد بيومي، الصياغة والبلاغة مع نماذج من النصوص القانونية والأحكام القضائية، مكتبة الآداب للطباعة والنشر والتوزيع، ط 1، 2017، ص 350.

الخاتمة

إن دور الصياغة القانونية في إحداث التغيير في السياسات العامة للدولة، يتطلب ذلك إجراء تحولات تشريعية في كل مجال من المجالات الرئيسية للنشاط الاقتصادي: الزراعة، والصناعة وتجارة الجملة، والتمويل، والاستثمارات الأجنبية الخاصة، وذلك من خلال الصياغة السليمة للقوانين لتعزيز النمو الصناعي الوجه وطنياً وإقليمياً ما يخلق فرص عمل أكثر إنتاجية في الريف والحضر، ويزيد من نطاق الأسواق الداخلية.

ومن خلال ما تمّ طرحه في هذه الورقة نستطيع الوصول إلى نتائج:-

1- إن المجتمع لا يستطيع أن يحدث تغييراً اجتماعياً مقصوداً، والمجتمع لا يضع القوانين وإنما المشرعون هم الذين يضعون القوانين ويستطيع المشرعون في حدود القانون استخدام القانون لدعم المؤسسات القائمة أو لتغييرها.

2- للقانون وظائف عديدة، من بينها البث في المنازعات ولتسهيل التنفيذ والمرحلة الانتقالية الموصلة إليها تستخدم الحكومة القانون بوصفه أداة أساسية في تغيير السلوكيات الاجتماعية المسببة للمشكلة.

3- الصياغة القانونية أكبر من أن تكون مجرد شيء يسهل التلاعب به، ذلك أن السبب في وجود المجتمع هو قدرتنا على التواصل مع بعضنا البعض وهو ما يحدث فعلياً ومن ثم يمكننا أن نصوغ قانوناً دقيقاً بما يكفي لنقل معناه الأساسي للمخاطبين به.

4- للحكومات سياسات سليمة ومع ذلك فالسياسة لا تطبق نفسها لذلك ينبغي أن تتأكد من أن مشروع القانون يترجم عمومياته بشكل واضح إلى أوامر ونواه، ومحظورات.

1- لا يوجد سبب واحد محدد للسلوك بالإضافة إلى كلمات القانون هناك عوامل أخرى غير قانونية تؤثر تأثيراً واضحاً في السلوكيات، وعند تقييم القانون يجب أن لا تفهم كلماته فحسب وإنما عليك أيضاً أن تقيم القيود والعوامل غير القانونية التي ستؤثر على سلوك المخاطبين به، ومع ذلك عند تغيير مسببات السلوكيات المسببة للمشكلة يستطيع القانون أن يحقق قدراً أكبر من النتائج المرغوب فيها.

التوصيات

- 1- ضرورة تطوير دور السلطة التشريعية ورفع كفاءة أعضائها في جمع المجالات.
- 2- يجب أن تتركز عملية تطوير السلطة التشريعية على الدور الرقابي أولاً ثم يليه تطوير الدور التشريعي، لأن ما أفرزته الانتخابات من أعضاء لا ترقى لكفاءتهم ومستواهم لممارسة الدور التشريعي ورسم السياسة العامة.
- 3- التخفيض من القيود المفروضة على الآليات الرقابية وخاصة التي تمارس بشكل جماعي كالاستجواب ولجان التحقيق.
- 4- تحرير المبادرة التشريعية للبرلمان لتمكين النواب من الاسهام الفعّال في العمل التشريعي بدل أن يقتصر دورهم على مناقشة وإثراء في كثير من الاحيان دون إحداث تغييرات جوهرية.
- 5- إشراك الجامعات باعتبارها بيوت خبرة في مجال البحث والتدريب يوجّه أساساً للأعضاء.

قائمة المراجع

- 1- سعيد أحمد بيومي، الصياغة والبلاغة مع نماذج من النصوص القانونية والأحكام القضائية، مكتبة الآداب للطباعة والنشر والتوزيع، ط 1، 2017.
- 2- عبدالقادر الشخيلي، الصياغة القانونية تشريعاً فقهاً قضاءً، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط 1، 2018 م.
- 3- فهيمة أحمد علي القماري، أساسيات الصياغة القانونية، ط 1، 2019.
- 4- محمد أحمد شحاته، الصياغة القانونية لغة وفناً المكتب الجامعي الحديث، ط 1، 2017.
- 4- محمد علي سكيكر، الوجيز في الصياغة القانونية، المصرية للنشر والتوزيع، ط 1، 2017.
- 5- مصدق عادل، الصياغة الدستورية، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، ط 1، 2017.
- 6- عبدالناصر علي عثمان، علم الصياغة القانونية، ط 1، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، 2016.
- 7د- محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة القانونية بالعربية والإنجليزية، خاص، محمود محمد علي صبرة، ط 1، 2019.

- 8هـ- مصطفى محمد المرشدي، فن الصياغة القانونية بالعربية والإنجليزية، دار الجامعة الجديدة، ط 1، 2014.
- 9- حسام الدين سليمان توفيق، أصول الصياغة والممارسة القانونية في المملكة العربية السعودية، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط 1 - 2019.
- 10- محمد عبدالله محمد المرزوقي، الوجيز المرشد إلى الصياغة القانونية، مكتبة الثوبة للنشر والتوزيع، ط 1، 2018.

تقاطع العهود وأثره في المنظومتين التشريعية والقضائية في ليبيا

دراسة وصفية تحليلية

د. عبد المجيد قاسم عبد المجيد

عضو هيئة قضائية

مقدمة

للسياسات العامة دور كبير في تشكيل السمات الأساسية للمنظومتين التشريعية والقضائية في أي دولة، وتتغير هذه السمات بتغير تلك السياسات نتيجة تغير الأنظمة السياسية التي تضعها وتقرها وتكسبها صفة الإلزامية، وغالبًا ما يكون التغيير من -الناحية السياسية- جذريًا، لكن الأمر على الصعيدين التشريعي والقضائي ليس بالحدية التي قد نراها على صعيد التطبيق السياسي، لذا كانت فكرة هذا البحث الذي نورد إطاره النظري فيما يأتي:

أولاً: أهمية البحث: لا شك في أن الدراسات ذات البعد التاريخي تتضمن أهمية خاصة في حقل الدراسات النظرية لكونها رافداً من روافد المعرفة، لذا فإن هذا البحث ينضوي تحت لواء هذا الضرب من البحوث، وهو جهد المقل في موضوع قلماً تناولته الأقلام، فدراسة أثر العهود على المنظومتين التشريعية والقضائية تكتسي أهميتها من مكانة موضوعها وأهميته ودوره في إنجاح أي عملية تطوير في المجالين التشريعي والقضائي.

ثانياً: أهداف البحث: تتحصر أهداف البحث في محاولة إبراز سمات المنظومتين التشريعية والقضائية في ليبيا وبيان محدّداتها، والإسهام في الجهود التي تبذل أو بذلت في هذا الاتجاه.

ثالثاً: إشكالية البحث: أثارت فكرة البحث إشكالية امتداد الحقوق بمعزل عمّا يحدث من تغيّرات سياسية من جهة، وتأثر المنظومتين التشريعية والقضائية بهذه التغيّرات من جهة أخرى، بمعنى أن التساؤل الرئيس الذي يحاول الباحث الإجابة عنه في طيّات بحثه هو: ما مدى تأثر المنظومتين التشريعية والقضائية في ليبيا بالتغيّرات السياسية؟ وستكون فرضية البحث هي أن تأثر المنظومتين التشريعية والقضائية بالتغيّرات السياسية له محدّدات تضمن عدم ضياع الحقوق.

رابعاً: حدود البحث: لما كان التطور السياسي الذي حدث في ليبيا، وما صاحبه من تغيير في أيديولوجية الدولة وبشكل جذري، قد تمّ في فترتين من تاريخ ليبيا، حيث كانت المرحلة الأولى بدايةً حقيقيةً لشكلٍ جديدٍ للرقعة الواقعة في شمال إفريقيا والتي أطلق عليها اسم ليبيا، والمرحلة الثانية انطوت على فكرٍ جديدٍ كان له أثره في الأصعدة كافة.

عليه سيتم التركيز من الباحث على هاتين الفترتين، وذلك بتتبع تطور المؤسستين التشريعية والقضائية في ليبيا* منذ حصولها على استقلالها، ثم إعلان ذلك الاستقلال في الرابع والعشرين من ديسمبر 1951م، حيث تمتد الفترة الملكية منذ ذلك التاريخ وحتى العام 1969م، ثم الفترة الثانية بدءاً بالعام 1977م وحتى العام 2011م، وهي الفترة التي شهدت تجربة الديمقراطية المباشرة⁽¹⁾.

وبطبيعة الحال فإنّ انتقال تلك المؤسستين من المرحلة الأولى إلى المرحلة الثانية، قد تطلب مرحلةً انتقاليةً شهدت بعض ملامح المؤسسة في المرحلة المنتهية، وإرهاصات المرحلة الأخرى، وهذه الفترة الانتقالية هي الفترة من انتهاء العهد الملكي في العام 1969م وحتى العام 1977م.

خامساً: منهجية البحث: سيكون اعتماد الباحث على المنهجين: التاريخي، والوصفي التحليلي، لاختبار فرضيته، والإجابة على التساؤل الخاص بالإشكالية.

سادساً: خطة البحث: سيكون تناول الموضوع في ثلاثة مباحث وخاتمة:

المبحث الأول: المحددات التاريخية والاجتماعية والسياسية للمؤسستين التشريعية والقضائية في ليبيا.

* ذكر علماء التاريخ أنّ اسم ليبيا هو اسم قديم، وأصله ذلك الاسم الذي كان يطلق على القبائل التي سكنت غرب وادي النيل، وكان يطلق عليهم اسم (ليبو) أو (لوبيا) أو (ريبو)، ثم أطلق اليونان اسم (ليبي) على الفرد من شعوب شمال إفريقيا باستثناء المصريين، وأطلق اسم ليبيا على مدينة قورين القديمة (شحات الحالية)، ثم عُمر على سكان برقة وطرابلس إلى بداية تونس الحالية. علي محمد الصلابي، صفحات من تاريخ ليبيا الإسلامي، (عمان: دار البيارق، ط1، 1998م) ص 135-136. كما ذهب بعض المؤرخين إلى القول: إنّ منطقة شمال أفريقيا الواقعة غرب مصر كانت تعرف عند اليونانيين القدماء باسم ليبيا، وأنّ إطلاقه على أقاليم معينة تم فقط في القرن العشرين.

John Wright, Libya, (London: Ernest Benn Limited, 1st, 1969), p21.

1- لسنا هنا بصدد تقييم تجربة سياسية، وإنّما هو بحث تاريخي لظواهر قانونية كانت وليدة تجارب سياسية، وعليه سيكون تسمية الأشياء بمسمياتها التي تناولتها التشريعات.

المبحث الثاني: المؤسسات التشريعية والقضائية في ليبيا في الفترة من (1951-1969م).

المبحث الثالث: المؤسسات التشريعية والقضائية في ليبيا في الفترة من (1969-2011م).

الخاتمة: وتتضمن أهم النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

المحددات التاريخية والاجتماعية والسياسية للمؤسستين

التشريعية والقضائية في ليبيا

كان للمؤسستين التشريعية والقضائية في ليبيا⁽¹⁾ محددات تاريخية واجتماعية وسياسية أثرت على بنية هاتين المؤسستين وشكلهما، وسيتم تسليط الضوء على هذه المحددات، ثم بيان بنية كل من المؤسستين في العهد الملكي، وذلك في مطلبين:

المطلب الأول

المحددات التاريخية

تعاقب الفاتحون على ليبيا، بدءًا بالفينيقيين الذين كانوا يجوبون البحر المتوسط بغرض التجارة، ثم اليونان، ثم النوميديين، ثم الرومان، ثم الوندال، ثم العرب الذين جاؤوا فاتحين ناشرين للدين الإسلامي، ثم الأتراك العثمانيين الذين ضموا ليبيا وباقي شمال أفريقيا، عدا المغرب الأقصى، إلى الدولة العثمانية، ثم الإيطاليين⁽²⁾.

وخلال هذه العهود لم تكن مناطق ليبيا الحالية، وهي طرابلس وبرقة وفزان، تخضع لإمرة واحدة⁽³⁾، اللهم إلا خلال فترات معينة من التاريخ، ومن بينها فترة الخلافة العثمانية حيث تساوت فيها مع غيرها من المناطق العربية التابعة للدولة العثمانية، إلا أن أحداثاً مشتركة جعلت العلاقة

1- كانت ليبيا قبل وقوعها فريسة للاحتلال الإيطالي في العام 1911م، واقعة بأقاليمها الثلاثة (برقة، وطرابلس، وفزان) تحت حكم الإمبراطورية العثمانية، وكانت تطبق فيها القوانين العثمانية المستمدة من الشريعة الإسلامية، وذلك من خلال المحاكم الشرعية، أما في عهد الاحتلال الإيطالي، فقد وجدت إيطاليا نفسها مضطرة إلى إشراك المواطنين المحليين في إدارة البلاد، خاصة بعد الحرب العالمية الأولى، والتي خرجت منها إيطاليا منهوكة القوى، وقد قال كارلو شانزر وزير خارجية إيطاليا في ذاك الوقت: "استجابة لهذه الأمور، بدأ لحكومتنا أن الوقت قد حان لتجربة التعاون المباشر مع أبناء البلاد، فيعطون حقوقاً سياسية ومدنية كانت من قبل محدودة برأي الحكومتين المركزية والمحلية". Carlo Schanzer, Italian Colonial Policy in North Africa, Foreign Affairs, Vol. 1924. P. 451.

2-John Wright, p32- 92.

3- ففي العصور القديمة، عصور ما قبل الميلاد، كانت برقة خاضعة لحكم اليونان، بينما فزان كانت تخضع لحكم الجيرمان، أما طرابلس فقد كانت خاضعة للبيزنطيين. راجع في ذلك:

Geoff Simons, *Libya: the Struggle for Survival*, (New York: St. Martin's Press, 1st, 1993) p, 75-83.

بين هذه المناطق الثلاث أكثر خصوصية من علاقاتها بباقي المناطق العربية القريبة منها، كما أنّ نظرة بعض القوى الخارجية لهذه المناطق على أنّها تمثّل كيانًا واحدًا كان له أثره في نظرة المحيط الإقليمي والدولي لها باعتبارها جزءًا واحدًا لا يمكن تجزئته.

وتخبرنا العديد من الوثائق التاريخية والدراسات التي تناولت هذا الجزء من العالم العربي عن أنّ بوادر كانت تلوح في الأفق بُعيد الحربين العالميتين الأولى والثانية كان يمكن أن تجعل من ليبيا ثلاث دويلات منفصلة⁽¹⁾.

وما يهمننا هنا، من كم المعلومات التاريخية التي تزودنا بها المصادر التي كتبت لرصد وتوثيق ما جرى في ليبيا خاصة في المرحلة التي مهّدت للاستقلال والوحدة⁽²⁾، هو أن نعرف أنّ معاملة القوى المحتلة لمناطق ليبيا الثلاث كانت على أنّها مناطق منفصلة، فإيطاليا مثلاً التي احتلت هذه المناطق باعتبارها تمثّل رقعةً جغرافيةً واحدةً، عاملتها إداريًا على هذا الأساس، فقد أعد في 31 أكتوبر 1919م قانونان أساسيان، واحدٌ لبرقة والآخر لطرابلس بما يتفق مع أحوال كلا المنطقتين الاجتماعيتين والاقتصاديتين، فكان لكل ولاية برلمانها الخاص، ومجلس حكومتها، ومجالسها المحلية التي كان يقصد منها أن تسدي للإدارة الإيطالية يد المعونة ليكون حكم البلاد وفقًا للتقاليد والعادات المحلية⁽³⁾.

ويمكننا القول إنّ الأحداث التاريخية التي حدثت في ليبيا خلال الحربين العالميتين الأولى والثانية مهّدت بل وأثّرت على التنظيم التشريعي والقضائي في ليبيا في العهد الملكي⁽⁴⁾.

لقد وضعت القضية الليبية في جدول أعمال القسم الثاني من الدورة الثالثة للجمعية العامة للأمم المتحدة المنعقد في إبريل 1949م، حيث كانت المستعمرات الإيطالية البند الأول في جدول أعمال

1- معظم المصادر التي تناولت تاريخ ليبيا في تلك الفترة تبين أنه كان ثمة بوادر ومعطيات كان من شأنها أن تستقل كل ولاية من الولايات الثلاث بنفسها، وأنكر من هذه المصادر: مجيد خدوري، مرجع سابق.

2- وقد أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة المشروع الذي تقدمت به لجنة السياسة والأمن في الدورة الثالثة للجمعية العامة للأمم المتحدة المنعقدة في ليك سكسس، وذلك في 21 نوفمبر 1949م، واحتوى أحد عشر بندًا، ينص أولها على: أن ليبيا المؤلفة من برقة وطرابلس وقران تصبح دولةً مستقلة ذات سيادة. مجيد خدوري، ليبيا الحديثة: دراسة في تطورها السياسي، (بيروت: دار الثقافة، دط، 1966م)، ص158.

3- مجيد خدوري، المرجع السابق، ص29.

4- راجع: علي محمد محمد الصلابي، الثمار الزكية للحركة السنوسية، (الإسكندرية: دار الإيمان، 2003م)، ج3، ص60 وما بعدها. راجع أيضًا: الطاهر أحمد الزاوي، جهاد الأبطال في طرابلس، (بيروت: دار الفتح للطباعة والنشر، ط3، 1962م).

اللجنة الأولى (السياسة والأمن)، وقد مثل ليبيا في المباحثات عددًا من المنظمات الوطنية، اتفقت على الوحدة والاستقلال واختلفت حول شكل الوحدة⁽¹⁾.

وأيا ما كان الأمر، فإنه يمكننا تلخيص المحدّات التاريخية التي أثّرت بعد ذلك على شكل الاتحاد الذي أمل في تحقيقه الليبيون، وكان تأثيرها واضحًا على شكل المؤسستين التشريعية والقضائية في ليبيا الملكية، في الآتي:

- حالة الانفصال التاريخي التي عاشتها أقاليم ليبيا الثلاثة.
- اختلاف القيادات الليبية حول المدى الذي يمكن التنازل عنه من السلطة والنفوذ لصالح الوحدة.
- اختلاف المقومات بين الأقاليم الثلاثة، ممّا أدّى إلى صعوبة التوفيق بين ما يمليه طابع هذا الاختلاف ورغبة القيادات في إحداث نوع من التوازن السياسي عند تحقّق الوحدة.

المطلب الثاني

المحدّات الاجتماعية والاقتصادية للمؤسستين التشريعية والقضائية في ليبيا

عاشت ليبيا ردحًا من الزمن تحت سيطرة القبيلة التي مثّلت أساس النظام الاجتماعي بل والاقتصادي للسكان، حيث كان اعتماد الليبيين شبه الكامل في حياتهم على الأرض وما تنتجه من محاصيل وكلاً، وكانت الأرض ومصادر المياه - وتحديدًا الآبار الجوفية- ملكًا للقبيلة⁽²⁾.

كما انعكست سيطرة القبيلة على التطبيق الفعلي للقانون في ليبيا، وعلى تطبيق النظام القضائي بصورة خاصة، وبدا واضحًا هذا الانعكاس منذ أن حاولت الدولة العثمانية إدخال النظام القضائي في طرابلس بعد سنة 1835م، والذي لم ينفذ بالفعل إلا بعد سنة 1869م، فكان بجانب المحاكم الشرعية محاكم نظامية تقسم إلى محاكم جزئية فابتدائية فجنائيات، ثم استئناف، أمّا محكمة التمييز، أي النقض، فكانت في (الأستانة) عاصمة الدولة العثمانية، فتطبيق القانون العثماني في طرابلس لم يكن إلا عملاً شكلياً، ولم يطبق فعلياً إلا في بعض المدن الساحلية، أمّا في باقي

1- وهذه المنظمات هي: المؤتمر الوطني البرقاوي، وهيئة تحرير ليبيا، والجمعية الوطنية للجنين، وجمعية قدام المحاربين الليبية، والطائفة اليهودية. مجيد خدوري، مرجع سابق، ص 150.

2- فحتى القرن العشرين كان أكثر الليبيين يعتمدون في دخولهم على تربية الماشية وزراعة الأرض، والتجارة في المواد الخام الأولية والسلع المصنعة يدويًا، وكان عدد التجار والصناع قليلاً جدًا بالمقارنة بعدد الذين يمتنون الرعي والزراعة.

المناطق، وعلى الأخص مناطق الدواخل، فكان الأهالي يخضعون لقوانينهم العرفية، وقد ساعدت صعوبة المواصلات وانعدام الاتصالات على عدم تمكّن أي من الدول التي حكمت ليبيا بالتغلغل فيها، ومن ثم تطبيق الأنظمة القانونية والإدارية والقضائية⁽¹⁾.

وبالإضافة إلى سيطرة القبيلة في الفترة التي سبقت استقلال ليبيا وما بعدها، اتسمت الطبيعة السكانية بقلّة عدد السكان وتفشي الأمية فيهم، وكانت الفئة القليلة المتعلّمة ذات مستوى تعليمي محدود، ممّا يعني ضعف إمكانية إحداث تنمية حقيقية في المجتمع نتيجة لضعف العنصر البشري⁽²⁾، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنّ الاقتصاد الليبي انتقل من اعتماد شبه كامل على النشاط الزراعي -الذي استأثر بثمانين بالمئة من القوى العاملة الليبية في الفترة من 1951م وحتى 1961م- إلى مرحلة الاعتماد الكامل على إنتاج وتصدير البترول الخام⁽³⁾.

ومن ذلك يمكن تلخيص المحدّدات الاجتماعية والاقتصادية التي أثّرت على شكل وأداء المؤسسات التشريعية والقضائية في ليبيا في الآتي:

- 1- التحوّل النوعي للمجتمع من الحياة البدائية التي تعتمد على التنظيم الأسري إلى الحياة المدنية التي تعتمد على سلطة القانون.
- 2- تحوّل المجتمع من النمط الاقتصادي الزراعي إلى النمط الصناعي الذي أحدثته طفرة النفطية، واتجاه عدد كبير من أبناء المجتمع إلى العمل في الشركات النفطية الأمر الذي أحدث طفرة في العلاقات بينهم.
- 3- قلّة عدد المتعلّمين في صفوف الشعب الليبي، في بدء تكوين الدولة ممّا أدّى إلى الاعتماد شبه الكامل على غير الليبيين سواء في صياغة مشروعات القوانين، أو في تطبيق القانون عن طريق القضاء.

1- Brinton, Jasper Yeats, the Mixed Courts of Egypt, (London: 1931) p.9.

2- أظهر الإحصاء السكاني للعام 1964 أن 0.13% فقط من السكان هم من يدرسون في مرحلة التخرج، بينما مؤشر الأمية يشير إلى أن نسبتها بين الذكور هي 59.6%، ونسبتها بين النساء هي 95%.

John Wright, Libya, p275.

3 - المرجع السابق، ص 268.

المطلب الثالث

المحدّدات السياسيّة للمؤسّستين التشريعيّة والقضائيّة في ليبيا

كان لمجريات الأمور من الناحية السياسيّة تأثير كبير في بنية النظامين التشريعي والقضائي في ليبيا في الحقبة الملكيّة خصوصاً، وامتدّ هذا التأثير حتى إلى حقبة الجماهيرية.

ففي الحقبة الملكيّة روعي في الدستور الليبي الصادر في 7 أكتوبر 1951م، ما سبق بيانه عند الحديث عن المحدّدات التاريخيّة، من حالة الانفصال التي عاشتها أقاليم ليبيا الثلاثة، حيث أقام الدستور الليبي دولةً مركّبةً أخذت الشكل الاتحادي الفيدرالي بين ولايات: طرابلس، وبرقة، وفزان، وجعل لكل منها حكومته المحليّة، ومجلسه التشريعي المحلي، في حين تحدّد شكل الحكم المركزي باعتباره ملكيّاً، وراثيّاً، برلمانياً⁽¹⁾.

وقد كان الدستور الملكي في ليبيا ذا طابع ثيوقراطي، فلم يتبنّ نظريّة سيادة الشعب باعتباره مستودعاً للسيادة، بل جعل مصدر تلك السيادة إلهيّاً، فقد نصّت المادة (40) من الدستور على أنّ "السيادة لله وهي بإرادته تعالى وديعة للأمة، والأمة مصدر السلطات"، ثم جاءت المادة 44 لتنتقل هذه الوديعة من يد الأمة إلى يد شخصٍ طبيعي هو الملك ثم أولاده من بعده⁽²⁾، مراعيًا في ذلك إشكاليّة الزعامة التي كانت سببًا في كل الحروب الأهليّة التي شهدتها ليبيا على مدار تاريخها.

ومن بين المحدّدات السياسيّة المهمّة، والتي أثّرت على شكل المؤسّسة التشريعيّة في ليبيا، موضوع حلّ الأحزاب وحظر التنظيمات السياسيّة كافّة، وهذا الأمر استمر طوال العهد الملكي الليبي والعهد الجماهيري، وقد أرجع مجيد خدوري هذا الإجراء في العهد الملكي إلى انتهاء دور الأحزاب، حيث إنّ تحقيق الاستقلال كان السبب الأول لنشأتها، وبعد الاستقلال لم يعد ثمة حاجة في استمرارها⁽³⁾، والواقع أنّ الخطورة التي استشعرها رجال العهد الملكي من استمرار الأحزاب بعد

1- المادة الثانية من الدستور .

2- حيث نصت المادة (44) من الدستور على: "مع مراعاة ما جاء بالمادة (40) فإن السيادة أمانة الأمة للملك محمد إدريس المهدي السنوسي، ثم لأولاده الذكور من بعده، الأكبر فالأكبر طبقة بعد طبقة".

3- مجيد خدوري، مرجع سابق، ص 237.

الأحداث التي حدثت في مدينة طرابلس إثر انتخابات عام 1952م⁽¹⁾، هي السبب الرئيس في إلغاء تلك الأحزاب، كما أنّ حرص رجال العهد الملكي على انسياق المجتمع الليبي في تيار واحد هو سبب آخر للعمل على إنهاء التيار الحزبي في البلاد⁽²⁾، وقد كتبت العديد من المقالات في ذلك العهد مبيّنة هذه الحقيقة⁽³⁾.

وعليه يمكن تلخيص المحدّات السياسيّة التي أثّرت على بنية المؤسستين التشريعيّة والقضائيّة في ليبيا في العهدين الملكي والجماهيري في الآتي:

- 1- طبيعة القوى السياسيّة في ليبيا وعدم إمكان الفصل بين الرّؤى السياسيّة والطموح الاجتماعيّ.
- 2- إشكاليّة الزعامة، وما يجزّه من صراعات قبليّة وجهويّة نتيجة عدم الاتفاق على صيغة موحّدة يمكن الركون إليها عند الاختلاف.
- 3- عدم وجود إرث إيديولوجي محليّ يتم ترجمته في التشريعات الصادرة، حيث كانت جل التشريعات يتم استيرادها من الخارج وملاءمتها للنظام القائم وإصدارها.

1- وتتلخص هذه الأحداث في قيام بعض المواطنين بتهديم المباني العامة وقطع أسلاك الهاتف، وتعطيل المواصلات، نتيجة الخسارة الانتخابية التي تعرض لها حزب المؤتمر الوطني الطرابلسي - آنذاك- في المناطق القبلية في منطقة طرابلس، ظناً من أولئك أن هذه الخسارة هي نتيجة تلاعب موظفي الحكومة بالانتخابات. المرجع السابق، ص 251.

2- ويسجل لنا أحد الشعراء في تلك الفترة، وهو الشاعر أحمد رفيق المهدي، هذه الحقيقة بقوله:

أناخت على حكم البلاد عصابةً تسير على أهوائها وتصول
فلا شأن للدستور فهو معطلٌ ولا حكم للقانون فهو فضول
وباسميهما تجري الأمور ومالهـا إلى الحق أو إحدى الحقوق وصول

أحمد رفيق المهدي، ديوان شاعر الوطن الكبير، (بنغازي: المطبعة الأهلية، 1965م)، ص 267.

3- أحمد عمران بن سليم، المقالة الأدبية في الصحافة الليبية (1919-1969م) دراسة توصيفية تحليلية نقدية، (سرت: مجلس الثقافة العام، دط، 2008م)، ص 45-46.

المبحث الثاني

المؤسستان التشريعية والقضائية في ليبيا خلال الفترة

من 1951 - وحتى العام 1969م

المطلب الأول

بنية المؤسسة التشريعية ووظائفها في ليبيا في الفترة الملكية

الفرع الأول: بنية المؤسسة التشريعية:

أخذ الدستور الملكي الليبي بنظام المجلسين، إذ تكوّن مجلس الأمة (البرلمان) من مجلس أعلى يسمّى مجلس الشيوخ، وآخر يُدعى مجلس النواب⁽¹⁾، وقد ساوى الدستور بين اختصاصات كل منهما فيما عدا تلك المتعلقة بمسألة الوزراء واقتراح القوانين المالية، حيث نصّ على أنّ هذه الاختصاصات هي لمجلس النواب⁽²⁾ دون مجلس الشيوخ.

وقد دسّن دستور ليبيا في العام 1951م نظامًا تنحصر فيه كل السلطات في يد شخص واحد هو الملك دون أن يكون مسؤولاً عنها، حيث نصّ الدستور على أنّ السلطة التشريعية للملك يتولّاها بالاشتراك مع مجلس الأمة⁽³⁾، كما نصّ على أنّ السلطة التنفيذية للملك⁽⁴⁾، يتولّاها في حدود الدستور، ونصّ على أنّ الملك مصوّن وغير مسؤول⁽⁵⁾.

كما عكس الدستور - في بادئ الأمر - الطبيعة الفيدرالية للدولة، إذ كان تمثيل الولايات الثلاث في مجلس الشيوخ بعدد متساوٍ من الأعضاء بغض النظر عن أحجامها السكانية، حيث ضم المجلس أربعة وعشرين عضوًا بواقع ثمانية أعضاء عن كل ولاية، يعيّن الملك نصفهم وتقوم مجالس الولايات بانتخاب الباقيين⁽⁶⁾، ثم - وفي مرحلة لاحقة - صدر التعديل الدستوري لعام

1- المادة (93) من الدستور.

2- المادتان (76، 138) من الدستور.

3- المادة (41) من الدستور.

4- المادة (42) من الدستور.

5- المادة (59) من الدستور.

6- المادتان (94، 95) من الدستور.

1963م الذي أحال ليبيا إلى دولةٍ بسيطةٍ، وألغى كل مظاهر الفيدرالية في البلاد، وبموجبه أصبح اختيار أعضاء مجلس الشيوخ الأربعة والعشرين من اختصاص الملك وحده⁽¹⁾.

وعن مجلس النواب، فقد نصّ الدستور على تشكيله بحيث يضم ممثلي الشعب الليبي بواقع "نائبٍ واحدٍ عن كلّ عشرين ألف مواطن، أو عن كلّ جزءٍ من هذا العدد يجاوز نصفه"⁽²⁾، ويكون انتخابهم عن طريق الاقتراع السري العام⁽³⁾.

وكان من أهم الشروط التي حدّدها الدستور لعضوية هذا المجلس ألا يكون النائب من أفراد العائلة الحاكمة⁽⁴⁾، وكانت العضوية فيه أربع سنوات يقوم في مستهلها أعضاؤه بانتخاب رئيس ووكيلين للمجلس⁽⁵⁾.

كما نصّ الدستور في المادة (106) على: "إذا حُلَّ مجلس النواب في أمر فلا يجوز حل المجلس الذي يليه من أجل الأمر نفسه"، ويفهم من نص هذه المادة أنّ للملك حل مجلس النواب لسبب ما، أي أن يكون قرار الحل مسبباً، ونصّت المادة التي تليها على أنّ الأمر الصادر بالحل يجب أن يشتمل على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في غضون ثلاثة أشهر من صدور قرار الحل.

الفرع الثاني: وظائف المؤسسة التشريعية في الفترة الملكية:

حصر الدستور وظائف المؤسسة التشريعية في ليبيا في الفترة الملكية في الوظائف الآتية:

أولاً: وضع القاعدة القانونية (التشريع):

ولنا أن نستعرض المواد التي تناولت صلاحية التشريع فيما يأتي:

أ- نصّت المادة (196) من الدستور على حق الملك وكل من المجلسين في اقتراح تنقيح الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو إضافة أحكام أخرى، ونصّت المادة التالية

1- المادة (94) من الدستور بعد التعديل.

2- المادة (101) من الدستور.

3- المادة (100) من الدستور.

4- المادة (103) من الدستور. وعليه يكون للأسرة الحاكمة الحق في عضوية مجلس الشيوخ دون مجلس النواب.

5 - المادتان (104، 105) من الدستور.

لهذه المادة على أنه لا يجوز اقتراح تنقيح الأحكام الخاصة بشكل الحكم الملكي، وبنظام وراثه العرش، وبالحكم النيابي، وبمبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها هذا الدستور⁽¹⁾.

ب- حق الملك ومجلس الأمة في اقتراح مشروعات القوانين وفقاً للمادة 138 من الدستور.

ب- اختصاص الملك بالتصديق على القوانين وفقاً للمواد 62 و 135 و 136 من الدستور.

ج- اختصاص الملك بسلطة الإيقاف المؤقت لمشروعات القوانين.

د- اختصاص الملك بإصدار القوانين وفقاً للمادتين 41 و 62 من الدستور.

هـ - اختصاص الملك بإصدار مراسيم لها قوة القانون أثناء غياب مجلس الأمة.

والواقع أنّ الوظيفة المعروفة بالمبادرة التشريعية (أي اقتراح مشروعات قوانين) كانت حكراً - بالفعل لا بنص الدستور - طوال تلك المدة على الحكومة والملك فحسب، ولمّا كان الدستور قد نصّ على أنّ "كل مشروع قانون يقره أحد المجلسين يبعث به رئيسه إلى المجلس الآخر"⁽²⁾، فقد عمل كلّ من الملك والحكومة على الاستفادة من هذا النصّ من خلال تقديم مشروعات القوانين إلى مجلس الشيوخ أولاً، والذي كانت موافقته مضمونة نظراً لبنيته، الأمر الذي كان يشكّل عنصر ضغط على أعضاء مجلس النواب للموافقة على المشروع باعتباره مرضياً عنه من قبل الملك والوزراء والشيوخ⁽³⁾.

ثانياً: الرقابة على السلطة التنفيذية:

جعل الدستور هذه الوظيفة حكراً على مجلس النواب، إذ قرّرت المادة (86) مسئولية الوزراء فردياً وتضامنياً أمامه، فضلاً على حق النواب في تقديم الأسئلة وطلبات المناقشة العامة لأعضاء الحكومة وصولاً إلى تمنّع المجلس بحق حجب الثقة عن أحد أو كل أعضاء الوزارة⁽⁴⁾، الأمر الذي مورس مرّة واحدة طوال العهد الملكي⁽⁵⁾.

1- والواقع أنّ هذه المادة الأخيرة لا معنى لها في ظل الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها الملك، وفي ظل عدم جواز مساءلته.

2- المادة (120) من الدستور.

3- نجلاء محمد نجيب، المؤسسة التشريعية في ليبيا، بحث مقدم للمؤتمر الرابع للباحثين الشباب (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1996م) ص 21.

4- المادة (87) من الدستور.

5- فوزي أحمد يتم، وعطا محمد صالح، النظم السياسية العربية المعاصرة، (بنغازي: منشورات جامعة قاريونس، ط1، 1988م) ج2، ص 368.

ثالثاً: التعبير عن المصالح والتنشئة السياسية:

لا توجد معلومات إحصائية عن التشكيلات البرلمانية في ليبيا في الفترة الملكية من حيث توزيع الأعضاء وفقاً للانتماء القبلي أو الطبقي أو الأساس التعليمي أو المراحل العمرية، وكل ما تُشير إليه المصادر في هذا الإطار هو سيطرة الزعامات التقليدية شبه الكاملة على مقاعد مجلس الشيوخ لاسيما بعد التعديل الدستوري لعام 1963م⁽¹⁾. وبطبيعة الحال فإنَّ بدائية المجتمع آنذاك وضعف وسائل الإعلام، قد حالاً دون أداء وظيفة التنشئة السياسية على نحو فعّال، باستثناء تأثير مناهج التعليم المصرية التي دُرست في ليبيا - بواسطة مدرّسين مصريين- بعد ثورة يوليو 1952م التي كرّست البعد القومي العربي في الأقلية الليبية المتعلّمة⁽²⁾.

المطلب الثاني

بنية المؤسسة القضائية في ليبيا الملكية

لقد انعكست الطبيعة الفيدرالية للدستور، في بادئ عهد ليبيا بالاستقلال، على البنية القضائية في ليبيا، كما انعكست الرؤية الجديدة والتي وصفت، في بادئ الأمر، بأنها تقدمية، على التنظيم القضائي إلى حد أدنى إلى التصادم بالتنازل المحافظ الذي يرى في نظام المحاكم الشرعية جزءاً من الدين لا يمكن التحلّي عنه⁽³⁾.

لقد حاول المشرّع الليبي، في حادثة عهد ليبيا بالاستقلال، أن يستفيد من تجارب بعض دول المنطقة وخاصةً مصر وسوريا، فألغى المحاكم الشرعية⁽⁴⁾، وجعل صلاحية تطبيق أحكام الشريعة، التي حصرها في الأحوال الشخصية، للمحاكم المدنية، ثم ما لبث الأمر أن عاد إلى

1- راجع: نجلاء نجيب، المرجع السابق، ص 21- 22.

2- محمد زاهي المغربي، التحديث وشرعية المؤسسات السياسية، النظام الملكي الليبي 1951-1969م، (الكويت: مجلة العلوم الاجتماعية، العدد الثالث والرابع - خريف / شتاء 1993م) ص 52-54.

3Helen Chapin Metz, *Libya: a country study*, (Washington: Library of congress, 1st, 1989) p192.

4- وذلك بموجب قانون نظام القضاء الصادر في 20 سبتمبر 1954م.

سابق عهده نتيجة للضغط الشعبي، وأرجع العمل بنظام المحاكم الشرعية⁽¹⁾ بجانب المحاكم المدنية.

ويمكن استعراض سمات النظام القضائي الليبي في العهد الملكي، وعلى عجلة، من خلال استعراض النصوص الدستورية التي حدّدت طبيعة هذا النظام، وإن كان التطبيق العملي لهذه النصوص قد يعطي انطباعاً آخر على مدى الجدّة في الالتزام بالمبادئ العامة التي أكّد عليها الدستور.

فقد نصّت المادة 142 من الدستور على أنّ: "القضاة مستقلّون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون"، وهذا يعني تبني مبدأ فصل السلطات الذي يتوخّى، بالدرجة الأولى، الوصول إلى أبعد مدى من العدالة بجعل القضاة مستقلّين لا تأثير عليهم في إصدارهم لأحكامهم، وأصبح في ليبيا ثلاثة أنواع من المحاكم هي: المحاكم المدنية، والمحاكم الشرعية، والمحكمة العليا، ونستعرض بإيجاز نظام هذه المحاكم:

أولاً: المحاكم المدنية والشرعية:

شهدت ليبيا في العهد الملكي نظاماً قضائياً مزدوجاً يشتمل على محاكم مدنيّة، تحكم وفق القانون الوضعي، وأخرى شرعية تحكم وفق الشريعة الإسلامية، وكان اختصاص المحاكم المدنية النظر في جميع المسائل المتعلقة بالمنازعات الإدارية والمدنية والتجارية، وكذلك المخالفات والجنح والجنايات، بينما انحصر اختصاص المحاكم الشرعية في قضايا الأحوال الشخصية والأوقاف وفقاً لأحكام المذهب المالكي.

ثانياً: المحكمة العليا:

تألّفت المحكمة العليا الليبية في العهد الملكي من رئيسٍ وعددٍ من القضاة يعينهم الملك⁽²⁾، وكانت بمثابة هيئة اتحادية ومرجع قضائي أعلى في البلاد.

1- حيث تقرر أن تقسم المحاكم إلى نوعين: محاكم شرعية وأخرى مدنية، وتضمن ذلك قانون جديد للقضاء صدر بتاريخ 18 أكتوبر 1958م. راجع نص القانون: الجريدة الرسمية، بتاريخ 10 نوفمبر 1958م.

2- المادة (141) من الدستور.

ويتأسس رئيس المحكمة جلساتها بعد أن يقسم اليمين أمام الملك، فإذا تغيّب الرئيس أو عجز عن القيام بواجباته، يعيّن الملك عضواً من أعضاء المحكمة للقيام مقامه، وإذا خلا منصب قاضٍ أو تغيّب أو عجز عن القيام بواجباته، يعيّن الملك قاضياً مكانه بعد استشارة رئيس المحكمة⁽¹⁾.

وقد كان قانون المحكمة عند إنشائها في سنة 1953م يجيز تعيين قضاة أجنب لمدة عشر سنوات حتى يتوفّر من الليبيين من يتمنّع بالكفاءة للقيام بهذا العمل، كما نصّ قانون تلك المحكمة كذلك على أن يكون قاضيان اثنان على الأقل من قضاتها من أهل المعرفة الوثيقة بالشرع الإسلامي، ويجب أن يختارا من بين القضاة الليبيين الذين درسوا في معاهد دينية معترف بها.

وكان قضاة المحكمة العليا يتمنّعون بحصانة تامة، ومع ذلك يجوز للملك عزل أي منهم إذا اتضح عدم قدرته على أداء عمله لأسباب صحيّة، أو فقد الثقة والاعتبار اللذين تتطلبهما الوظيفة، فقد نصّت المادة 147 من الدستور على: "إذا اتضح أنّ أحدهم غير قادر على أداء عمله لأسباب صحيّة أو فقد الثقة والاعتبار اللذين تتطلبهما الوظيفة يعفيه الملك من منصبه بعد موافقة أغلبية أعضاء المحكمة باستثناء القاضي الذي يعنيه الأمر"⁽²⁾.

وتختص بجانب أنها محكمة نقض بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية وولاية أو أكثر، أو بين ولايتين أو أكثر، كما تنظر المحكمة في المسائل التي تتعلق بدستورية القوانين⁽³⁾، كما أنّ جميع المبادئ القانونية التي تتضمنها قرارات المحكمة تعتبر ملزمة لجميع المحاكم في البلاد⁽⁴⁾.

والواقع أنّ النظام القضائي بكامله في ليبيا في العهد الملكي، كان برغم النص على استقلاليته يقع في كثير من الأحيان تحت تأثير طبيعة البلاد في ذلك الوقت التي تعكس تأثير التركيبة الاجتماعية، وسيطرة الاتجاه القبلي في شكل الحكم وبنية المؤسسة التشريعية بل وأداء مؤسسات الدولة بما فيها المؤسسة القضائية، ويمكن الاستدلال على ذلك بقضية اشتهرت في ليبيا في ذلك الوقت تتعلق بالمجلس التشريعي الطرابلسي، حيث استصدر والي طرابلس (صديق المنتصر)

1- المادتان (144-145) من الدستور.

2- راجع أيضاً المادة 11 من قانون المحكمة العليا الصادر في العهد الملكي، الجريد الرسمية، تاريخ 18 نوفمبر 1953.

3- راجع المواد 14-25 من قانون المحكمة العليا، المصدر السابق.

4- المادة 28، والمادة 155 من الدستور.

باتصاله المباشر بالديوان الملكي مرسوماً ملكياً تاريخه 19 يناير 1954م قضى بحل المجلس التشريعي في الولاية، وكان ذلك جزءاً انتقادات المجلس لبعض تصرفات هذا الوالي، وسُلم المرسوم إلى رئيس المجلس التشريعي (علي الديب)، وقد جاء في هذا المرسوم: "أنه لما تعذر التعاون بين المجلس التشريعي والمجلس التنفيذي فقد أمر الملك بحل المجلس التشريعي بناءً على اقتراح المجلس التنفيذي وإجراء انتخابات جديدة في مدة لا تتجاوز تسعين يوماً من تاريخ الحل"⁽¹⁾.

وقد تقدّم علي الديب بوصفه رئيساً للمجلس التشريعي، إلى المحكمة العليا بطعن دستوري في المرسوم، فحكمت المحكمة بعدم دستورية قرار الحل، وقد ضرب بهذا الحكم عرض الحائط، وأصيبت المحكمة العليا بنكسة دلت بشكل واضح على أنّ النص على استقلالية القضاء لم تكن سوى حبر على ورق، فالواقع كان على خلاف ذلك، وفيما يلي جزء من حكم المحكمة:

"إنّ إرادة الملك المعظم في حل المجلس التشريعي لولاية طرابلس هي أمر من شؤون الدولة يجب أن يكون الإفصاح عنها بالشكل الذي رسمه دستور الدولة الليبية ... وإذن فمتى كان الثابت أنّ الأمر الملكي الصادر بحل المجلس التشريعي لولاية طرابلس الغرب قد صدر بناءً على عرض المجلس التنفيذي للولاية، وكان الأخرى أن يكون من جانب مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء، إذ أنّ كل ما يتطلبه القانون من المجلس التنفيذي هو المشورة، وفرق بينها وبين العرض الذي يتضمّن معنى الاقتراح والعمل ابتداءً، الأمر الذي لم يعطه القانون الأساسي للمجلس التنفيذي، ومن ثم يكون المجلس التنفيذي حين عرض على الملك الحل متعدياً حدود اختصاصه معتدياً على حقوق غيره. كما أنّ الأمر الملكي الصادر بالحل لم يقتزن بتوقيع رئيس الوزراء أو الوزراء المختصين. متى كان ذلك، فإنّ هذا الأمر يكون باطلاً بطلاناً مطلقاً ومنعدماً نظراً لإهدار الأوضاع الشكلية الدستورية والقانونية اللازمة لإصداره"⁽²⁾.

1- مجيد خدوري، مرجع سابق، ص 273.

2- طعن دستوري رقم (1 / 1 ق) بتاريخ 5 / 4 / 1954م. مجلة المحكمة العليا، سنة وعدد المجلة (ج 1 / أ)، ص 9.

المبحث الثالث

المؤسستان التشريعية والقضائية في ليبيا بعد العام 1969م

في العام 1969م تمّ إنهاء العمل بالنظام الذي دشّنه الدستور الصادر في العام 1951م، وذلك بفعل التغيير السياسي الذي قاده مجموعة من الضباط في الجيش الليبي بقيادة العقيد معمر القذافي، وقد شمل هذا التغيير نواحٍ عديدة بدءًا بنظام الحكم ثم الإدارة المحلية، وغيرها، لتمر ليبيا بفترة انتقالية قبل أن تتغيّر بنيتها الإدارية على نحو لم تعهده الأنظمة المقارنة، وقد بدأت الفترة الانتقالية من العام 1969م، حتى العام 1977م وهو العام الذي صدرت فيه وثيقة الإعلان عن قيام سلطة الشعب، ثم بدأت الفترة الثانية التي امتدّت حتى العام 2011م، لذا يتناول هذا المبحث الفترة الانتقالية والفترة التالية لها في مطلبين:

المطلب الأول

المؤسستان التشريعية والقضائية في ليبيا منذ العام 1969م وحتى العام 1977م

الفرع الأول: المؤسسة التشريعية في ليبيا منذ العام 1969م وحتى العام 1977م:

مرّت ليبيا منذ الإعلان عن قيام الثورة في سبتمبر في العام 1969م بفترة انتقالية، استمرّت حتى العام 1977م، وهو العام الذي دشّن فيه النظام القائم على سلطة الشعب.

وقد أصدر مجلس قيادة الثورة إعلاناً دستورياً⁽¹⁾ في الثاني عشر من نوفمبر 1969م، أي بعد شهرين من إعلان قيام الثورة، وتضمّن هذا الإعلان عددًا من المواد التي حكم بموجبها مجلس قيادة الثورة البلاد، وألغت النظام الملكي، وأبطلت العمل بدستور عام 1951م.

وقد احتوى الإعلان سبعة وعشرين مادةً في ثلاثة أبواب، بيّنت المادة (18) منها نظام الحكم، حيث نصّت على أنّ: "مجلس قيادة الثورة هو أعلى سلطة في الجمهورية العربية الليبية ويباشر أعمال السيادة العليا والتشريع ووضع السياسة العامة للدولة نيابة عن الشعب، وله بهذه الصفة أن يتخذ كافة التدابير التي يراها ضروريةً لحماية الثورة والنظام القائم عليها، وتكون هذه التدابير في

1- منشور بالجريدة الرسمية، عدد خاص، بتاريخ 15 ديسمبر 1969م.

صورة إعلاناتٍ دستوريّةٍ أو قوانينٍ أو أوامرٍ أو قراراتٍ، ولا يجوز الطعن فيما يتخذه مجلس قيادة الثورة من تدابير أمام أية جهة".

أي أنّ مجلس قيادة الثورة احتفظ لنفسه بالوظيفة التشريعيّة في هذه الفترة الانتقاليّة، تلك الوظيفة التي مكّنته من إصدار العديد من القوانين التي أذنت بقدوم مرحلة جديدة تختلف عن سابقتها من حيث الفلسفة التشريعيّة.

فشكل المؤسسة التشريعيّة في ليبيا في الفترة ما بين 1969م حتى 1977م، تمثّل في مجلس قيادة الثورة الذي حكم البلاد في هذه الفترة بموجب الشرعيّة المستمدّة من وضع البلاد آنذاك وهو وضع التحوّل، ومن ثم فإنّ المؤسسة التشريعيّة لم تظهر بشكلٍ حقيقيٍّ إلّا بعد انتهاء تلك الفترة، ولكنها ظهرت على نحوٍ لا يزال يحتاج إلى دراسة عميقة خاصة في حقل الأبيستمولوجيا.

ومع ذلك يمكن بإجراء مسح سريع لأهم القوانين التي أصدرها مجلس قيادة الثورة الذي أثر أن يحتفظ لنفسه في مرحلة التحوّل بمهمة المبادرة التشريعيّة، أن نستشف الاتجاه العام للقادة الجدد.

فقد صدرت جملة من القوانين ذات المنحى الاجتماعي والديني، كالقانون رقم 89 لسنة 1971م بشأن الزكاة، والقانون رقم 124 لسنة 1972م بشأن الوقف، والقانون رقم 16 لسنة 1973م بشأن إلغاء الوقف على غير الخيرات، حيث كان العمل قبل هذا القانون على جواز الوقف على غير أعمال البر، والمقصود نظام الأحباس، حيث يوقف الشخص أرضه على أبنائه الذكور دون الإناث، فجاء هذا القانون وألغى مثل هذه التصرفات التي ترتّب عليها ظلم كبير وإجحاف للمرأة الليبيّة.

أيضًا القانون رقم (74) لسنة 1972م بتحريم ربا النسبيّة في المعاملات المدنيّة والتجاريّة بين الأشخاص الطبيعيين.

وكذلك القوانين المكملّة لقانون العقوبات، وهي قوانين مستمدّة من الشريعة الإسلاميّة في مجال الحدود، وهي على التوالي:

- القانون رقم (148) لسنة 1972م بشأن إقامة حدّي السرقة والحراية، الذي ألغي وحل محله القانون رقم (13) لسنة 1425 ميلادية⁽¹⁾/1996م، في شأن إقامة حدّي السرقة والحراية، المعدل بالقانون رقم (11) لسنة 1428 ميلادية، ثم بالقانون رقم (10) لسنة 2001م.

- القانون رقم (70) لسنة 1973م في شأن إقامة حد الزنى وتعديله.

- القانون رقم (52) لسنة 1974م بشأن حد القذف.

- القانون رقم (89) لسنة 1974م بشأن تجريم الخمر وإقامة حد الشرب الذي ألغي بالقانون رقم (4) لسنة 1423 ميلادية/ 1994م بشأن تحريم الخمر.

وكذلك سلسلة القوانين التي هدفت بالدرجة الأولى إلى تغيير نظام ملكية الأرض، وخاصة الأراضي القبلية، تلك الأراضي التي استمدت ملكيتها من نظام الملكية الذي كان مطبقاً في العهد العثماني وفق نظام (الطابو) القائم على قانون الأراضي الصادر عام 1858م، وقانون (الطابو) الصادر عام 1861م، أحكمت من خلالهما سيطرة الدولة على الأرض في مواجهة القوى المحلية، فكانت سلسلة القوانين التي نظمت الأرض بعد العام 1969م هي محاولة لإعادة النظر فيما تمخض عنه نظام (الطابو)، واستهدفت الامتيازات التي منحت لمكونات اجتماعية على حساب أخرى، وقد ترتب على ذلك نوع من التصادم مع فئات من المجتمع لكن الاتجاه العام كان لصالح السواد الأعظم، ممّا أعطى للعهد الجديد تأييداً شعبياً واسعاً، وخلق من ناحية أخرى جبهة معارضة مبكرة.

الفرع الثاني: المؤسسة القضائية في ليبيا منذ العام 1969م وحتى العام 1977م:

شهدت المؤسسة القضائية في ليبيا بعد العام 1969م بعض التطورات التي تعكس طبيعة التوجه الجديد للبلاد، وخاصة فكرة عدم الفصل بين الدين والدولة⁽²⁾، وأن القرآن الكريم وحده قادر على حل جميع الإشكاليات، والإجابة على كل التساؤلات⁽¹⁾.

1. يقصد بميلادية هنا: ميلاد الرسول صلى الله عليه وسلم، وقد استبدل بهذا التاريخ، بعد سنوات قليلة على اعتماده في ليبيا، التاريخ بوفاة النبي -صلى الله عليه وسلم- على اعتبار أنه الحدث الأهم الذي يمثل انقطاع الوحي عن البشر، وهي أفكار تثير الفضول لدى الكثير، وليس هذا مقام تقييمها.

2- Helen Chapin Metz, *Libya: a country study*, p192.

ولم تكن هذه التطورات مظهرا من مظاهر التدخل في عمل السلطة القضائية، بقدر ما هي انعكاس طبيعي للسياسات والتوجهات الجديدة المرتبطة بنظام الحكم ككل على السلطة القضائية كونها مظهرا من مظاهر سيادة الدولة.

وقد يشي لنا المبدأ الذي أرسته المحكمة العليا الليبية إثر إعلان الثورة، حيث لم تفصل بينهما سوى بضعة شهور، بمدى تمسك رجال القضاء في ليبيا آنذاك باستقلالهم، وحرصهم على النأي عن التجاذبات، وفهمهم لأثر تغير العهود، ولدور القضاء في منع الحيف المتصور عند كل تغير، حيث قررت أن: "القضاء هو الركن الركين، والحسن الحصين الذي يحمي كل مواطن حاكماً كان أو محكوماً من كل حيف في يومه، وفي غده، وفي مستقبله، والقضاة هم بعد الرسل؛ ظل الله في أرضه، وحكامه بين خلقه، وبالعدل قامت السماوات والأرض. ورفع القاضي هي رفعة للأمة التي هي مصدر السلطات، وتمكين للعدالة التي هي تمكين لذوي السلطات والملك"⁽²⁾

وكان أهم مظاهر التطور القضائي، أو لنقل التغير في بنية المؤسسة القضائية في ليبيا بعد العام 1969م هو توحيد القضاء، فقد صدر القانون رقم (87) لسنة 1973م بتوحيد نظام القضاء، وقضى في مادته الأولى بدمج جهتي القضاء الشرعي والمدني في جهة قضائية واحدة، وتنقسم محاكمها إلى محاكم استئناف، ومحاكم ابتدائية، ومحاكم جزئية.

كما نص ذات القانون على اختصاص هذه المحاكم "بالفصل في جميع المنازعات في المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية والوقف وجميع الجرائم إلا ما استثني بنص خاص، كما تختص بتحقيق الوفاة والوراثة وبضبط الحجج والإشهادات بأنواعها وتوثيق كافة العقود والمحرمات والتصديق على التوقيعات والأختام فيها وإثبات تاريخها"⁽³⁾.

كما تم إنشاء محكمة الشعب في العام 1971م لمحاكمة رموز النظام الملكي، والأشخاص الذين اتهموا بالتلاعب بالانتخابات، والصحفيين والكتاب الذين اتهموا بإفساد الرأي العام، على أن يتراأس هذه المحكمة أحد أعضاء مجلس قيادة الثورة، وقد استمرت المحاكمات وإعادة المحاكمات

1- Geoff Simon, *Libya: the Struggle for Survival*, (New York: St. Martin's Press, 1st, 1993), p230.

2 - طعن مدني رقم (1/14ق) بتاريخ: 14 / 6 / 1970م. مجلة المحكمة العليا، سنة وعدد المجلة (7 / 1)، ص 11.

3- المادة (7) من القانون.

إلى العام 1975م عندما حُكم على الملك السابق بالإعدام، وفي العام 1976م صدر عفو عن بعض المحكوم عليهم⁽¹⁾.

وعموماً، فعدا هذه المحكمة، التي هي محكمة استثنائية، فقد كان القضاء العادي يتمتع بالاستقلالية، وكانت الإجراءات القضائية فيها تحظى بالاحترام التام وعدم التدخل⁽²⁾، كما عكس الإعلان الدستوري موقف التوجه الجديد من القضاء عندما نص على مبدئي المساواة أمام القانون⁽³⁾، واستقلال القضاة وخضوعهم فقط للقانون والضمير⁽⁴⁾.

المطلب الثاني

المؤسستان التشريعية والقضائية في ليبيا منذ العام 1977م:

الفرع الأول: المؤسسة التشريعية في ليبيا منذ العام 1977م:

صدر إعلان قيام سلطة الشعب في ليبيا في 2 مارس 1977م، وبناءً عليه صدرت القوانين التي تنظم الهيكلية الإدارية في ليبيا بما يتوافق معه، حيث ترجمت القوانين المنظمة للمؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية آلية الفكرة التي يقوم عليها نظام سلطة الشعب في ليبيا، فأصبحت الوظيفة التشريعية من الناحية القانونية حكراً على المؤتمرات الشعبية الأساسية التي يحظى بعضويتها كل مواطن ومواطنة أتم سن الثامنة عشرة عاماً، أي أنّ إصدار القوانين أضحي اختصاص الشعب ككل، فتعرض عليه مشروعات القوانين خلال دورات انعقادها ليناقشها، وتصاغ القرارات التي تمخّضت عن المناقشة في مؤتمر الشعب العام، وهو ملتقى أمانات المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية وأمانات النقابات والروابط المهنية، ليصدر بعد ذلك القانون بشكل نهائي في حال قبول مشروعه.

1- Helen Chapin Metz, *Libya: a country study*, p 196.

2-Helen Chapin Metz,P 192

3- المادة (5) من الإعلان.

4- المادة (28) من الإعلان.

وقد درج العمل على تصنيف المؤتمرات الشعبية الأساسية وفقاً لقراراتها إلى أربعة أصناف: موافق، وغير موافق، وموافق بملاحظات، وغير موافق بملاحظات، ويتم مراعاة الملاحظات عند الصياغة.

فبالخلاصة أنّ ليبيا بعد العام 1977م مرّت بتجربة جديدة في المجال التشريعي، وهي أنّ المؤسسة التشريعية أضحت الشعب بكامله بدلاً عن ممثّلين في البرلمان، كما لم يعد ثمة برلمان في ليبيا، وإنّما مؤتمر الشعب العام الذي هو من الناحية القانونية لجنة صياغة - لا أكثر - يصوغ قرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية، فقد نصّت المادة الأولى من القانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية⁽¹⁾ على: "السيادة والسلطة في الجماهيرية العربية الليبية... للشعب، والسلطة يمارسها مباشرة من خلال المؤتمرات الشعبية الأساسية التي ينتظم فيها جميع الليبيين، رجالاً ونساءً ممّن أتموا سن ثمانية عشر عاماً شمسياً، وهي التي: 1- تضع السياسات العامة وروح القوانين وتتخذ القرارات في مختلف المجالات..."، كما نصّت المادة السابعة من ذات القانون على اختصاصات مؤتمر الشعب العام، ومن بينها: "صياغة القوانين وقرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية".

ومع ذلك فقد وجدت بعض السلبيات التي أثّرت في هذا البناء التشريعي، وحدّت من فاعليته، وأدّت إلى حالة من العزوف عن حضور جلسات المؤتمرات الشعبية الأساسية، هذه السلبيات بعضها يتعلّق بطبيعة بفكرة الديمقراطية المباشرة في حد ذاتها، وبعضها يتعلّق بالتطبيق، ويمكن تلخيصها -من وجهة نظر الباحث- في الآتي:

1- ما ذكره الباحث من محدّدات في المبحث الخاص بالمحدّدات، من وجود الأمية بين صفوف الشعب، وسيطرة النزعة القبلية والمناطقية، فهذان الأمران كان انعكاسهما سلبياً على تطبيق الديمقراطية المباشرة في ليبيا، فمن جهة لم يكن قطاع عريض من أعضاء المؤتمرات الشعبية الأساسية مؤهلاً لاستيعاب ما يعرض عليه من قوانين ومذكرات شارحة وتقارير حتى يتسنى له اتخاذ القرار المناسب، ومن جهة أخرى كان للنزعة القبلية والجهوية أثرها في اختيار

1- منشور بمدونة التشريعات التي حلت محل الجريدة الرسمية، العدد الأول، السنة 1375 من وفاة الرسول ﷺ، الموافق 2007م.

الأشخاص لتولّي زمام الأمور داخل هذه المنظومة، حيث غالبًا ما يتم إفراز أشخاص غير أكفاء فينعكس ذلك سلبيًا على تقديم الخدمات، وتنفيذ الميزانيات، وغير ذلك.

2- اصطدام المثال بالواقع خاصة عندما يتعلّق الأمر بالأمن القومي، فبعض الأمور لا يمكن عرضها على عامة الشعب لاتخاذ القرار، لذا، وبخروج كثير من القرارات من دائرة العرض على المؤتمرات الشعبية، أصبحت الفكرة برمتها مجرد تطوير لفكرة الإدارة المحليّة المطبّقة في معظم البلدان.

3- استمرار الجهاز التنفيذي المركزي على النهج التقليدي في العمل، ممّا أدّى إلى عدم تنفيذ القرارات التي تهم المواطن بشكل مباشر، وأثر ذلك في الثقة المفترضة بين المواطن صاحب القرار وجهة التنفيذ.

الفرع الثاني: المؤسسة القضائية في ليبيا منذ العام 1977م:

صدر قانون نظام القضاء في العام 1976م⁽¹⁾، محدّدًا شكل القضاء في ليبيا ودرجات وإجراءات التقاضي، وكان صدوره ضروريًا بعد صدور قانون توحيد القضاء الذي وحد القضاء الشرعي والمدني وعكس التوجّه نحو تطبيق الشريعة الإسلاميّة، فلم يعد ثمة اتجاه علماني وآخر إسلامي، بل هو اتجاه واحد صدرت بناء عليه القوانين التي تترجم أحكام الشريعة الإسلاميّة مختلف المجالات.

كما تمّ إعادة النظر في قانون المحكمة العليا، فصدر القانون رقم (6) لسنة 1982م بإعادة تنظيم المحكمة العليا⁽²⁾، حيث نصّ على تشكيلها من رئيس وعدد كاف من المستشارين⁽³⁾، يتم تعيينهم بقرار من مؤتمر الشعب العام⁽⁴⁾.

أمّا عن اختصاص المحكمة، فقد بيّن قانون إنشائها -بعد تعديله بموجب القانون رقم 17 لسنة 1994م- أنّها محكمة دستوريّة تنظر في الطعون الدستوريّة، وكذلك محكمة نقض، أي تنظر في

1. وهو القانون الصادر بالقانون رقم (51) لسنة 1976م.

2- وقد تم تعديل هذا القانون بالقانون رقم (33) لسنة 2012م.

3- المادة الأولى من القانون المشار إليه.

4- المادة السادسة من القانون. وقد حل محل مؤتمر الشعب العام الجسم التشريعي البديل وفقًا للإعلان الدستوري الصادر في العام 2011م وما تلاه من تعديلات.

الطعون المتعلقة بالأحكام الصادرة عن المحاكم، أي أنّ المحكمة العليا هي محكمة دستورية ومحكمة قانون في آن واحد⁽¹⁾.

وقد تضمّن نصّ المادة (23) من قانون إعادة تنظيم المحكمة العليا، المعدّلة بالقانون رقم (17) لسنة 1994م اختصاص المحكمة العليا كمحكمة دستورية، حيث نصّت على الآتي: "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: أيّة مسألة قانونية جوهرية، تتعلّق بالدستور أو بتفسيره تثار في قضية منظورة أمام أيّة محكمة".

وقد ظلّ اختصاص المحكمة الدستوري معطّلاً لتأخّر صدور اللائحة الداخلية للمحكمة والتي نصّ القانون على أنّها تتضمّن بوجه خاص بيان القواعد والإجراءات الخاصة برفع الطعون الدستورية، ونظرها... إلخ⁽²⁾، وقد استمرّ هذا الوضع لمُدّة تزيد على العشر سنوات من تاريخ صدور التعديل المذكور، وإلى أن صدر قرار الجمعية العمومية للمحكمة العليا رقم (283) لسنة 2004م بإقرار اللائحة الداخلية للمحكمة العليا.

كما استحدث نوعٌ جديدٌ من المحاكم في ليبيا، وهو محكمة الشعب، وهي محكمة خاصة، تختلف عن تلك التي أنشئت في بداية عهد الثورة.

فقد تأسست محكمة الشعب بموجب القانون رقم 5 لسنة 1988 الصادر بتاريخ 5/12/1988م، واختصّت لأول مرّة في تاريخ القضاء الليبي بالنظر في التظلمات من الإجراءات أو القرارات الماسّة بحرية المواطن وحقوقه الأساسية الأخرى، وطلبات الإلغاء أو الرد أو التعويض المتعلقة بالانحراف في تطبيق المقولات الثورية.

إلاّ إنّّه وبداية من عام 1991م، أدخلت تعديلات على هذه المحكمة حوّلتها من محكمة ذات طبيعة خاصة وأهداف خاصة إلى محكمة استثنائية، وذلك بموجب القانون رقم 7 لسنة 1997م بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 5 لسنة 1988م بشأن إنشاء محكمة الشعب⁽³⁾.

1- المادتان الثالثة والعشرون، والرابعة والعشرون من قانون المحكمة العليا.

2- راجع المادة (51) من قانون المحكمة العليا المعدلة بموجب القانون رقم (17) لسنة 1994م.

3- منشور بالجريدة الرسمية، عدد (1) لسنة 1997م.

وبتاريخ 2005/1/12م صدر القانون رقم 7 لسنة 2005م بشأن إلغاء محكمة الشعب، الذي نصَّ على إلغائها وإلغاء مكتب الادعاء الشعبي دون إلغاء قانون إنشائها، بل إنَّ المادة (2) من هذا القانون نصَّت على أن "تؤول الاختصاصات والصلاحيَّات التي كانت مسندة إلى كل من محكمة الشعب ومكتب الادعاء الشعبي بموجب القانون رقم 5 لسنة 1988م، إلى المحاكم والنيابات المختصة أو التخصصية".

وعليه، فإنَّ محكمة الشعب ومكتب الادعاء الشعبي ألغيا كهيكلين إداريين بينما بقيت اختصاصاتهما تمارس من خلال المحاكم العادية ضمن النظام القضائي العادي.

وقد برز أثناء التطبيق بعض من تنازع الاختصاص بين محكمة الشعب والمحاكم العادية، وكان الفيصل في هذا الأمر ما تقرُّه المحكمة العليا في الخصوص، فالمحكمة العليا تصدَّت لمثل هذه الحالات، وكان قضاؤها مبنياً على صحيح القانون دون أي مؤثِّر، من ذلك ما قضت به من: "... ولما كان طلب إلغاء القرارات الإداريَّة يختص به القضاء الإداري طبقاً لنص المادة الثانية من القانون رقم 88-71م، ولا يجوز الخروج عن هذا الأصل إلاً بنصٍ خاص والقول بغير ذلك يجعل كل قرار إداري مطعون فيه معيب بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف في تطبيقها، ويمس حقوق المواطن تختص به محكمة الشعب، ممَّا يترتَّب عليه تجريد محكمة القضاء الإداري من اختصاصها المقرَّر بالقانون دون نص صريح يقضى بذلك، وهو ما لا يجوز"⁽¹⁾.

وعن النهج الاشتراكي الذي سبق التنويه عنه فقد تماهى القضاء الليبي مع هذا النهج كونه بات حقيقة قانونيَّة عكستها التشريعات التي تطبقها المحاكم، لذا لا غرو في الاستناد إليه في كثير من الأحكام القضائيَّة، من ذلك ما ذهبت إليه المحكمة العليا من أنَّه: "تمشياً مع التوجُّه الاشتراكي فقد قيد المشرِّع سلطات مالك الأرض الزراعيَّة الثلاث لضمان أداء حق الملكيَّة لوظيفته الاجتماعيَّة، إلى جانب وظيفته الطبيعيَّة في خدمة المالك - قيد سلطتي الاستعمال والاستغلال، وذلك بأن أوجب على المالك أن ينتفع بالأرض الزراعيَّة بجهد الخاص، وجهد أسرته دون استغلال غيره..."⁽²⁾.

1- طعن إداري رقم (31 / 37 ق) بتاريخ 3 / 5 / 1992م، مجلة المحكمة العليا، سنة وعدد المجلة: 27 / 3-4، ص41.
2- طعن مدني رقم (11 / 39 ق) بتاريخ 21 / 2 / 1994م، مجلة المحكمة العليا الليبية، سنة وعدد المجلة: 30 / 1، ص 146.

الخاتمة

أولاً: النتائج:

من خلال هذا العرض الموجز الذي استهدف به الباحث تتبّع تطوّر المنظومتين التشريعيّة والقضائيّة في ليبيا، وبيان المحدّدات التي أثّرت في بنيتهما، أملاً أن يقدّم تصوّراً ملخصاً عن مدى تأثير السياسات وتغيّرها في شكل كلا المؤسستين ووظيفتهما، ويمكن تلخيص أهم النتائج فيما يلي:

1- كان لبنية المنظومتين التشريعيّة والقضائيّة في ليبيا محدّدات تاريخيّة واجتماعيّة وسياسيّة أثّرت في تكوينها وامتد هذا التأثير برغم تغير النظام السياسي.

2- ألقى تغيّر السياسات بظلاله على المنظومتين التشريعيّة والسياسيّة في ليبيا في فترتين متعاقبتين من عمر الدولة الليبيّة تخللتها فترة انتقاليّة، وقد لوحظ أنّ التغيّر الذي طال المنظومة القضائيّة لم يكن بالقدر الذي طال المنظومة التشريعيّة، بل ظلّت المنظومة القضائيّة تحتفظ بشكلها العام، وبوظائفها كما هي، مع اختلاف يسير تنظيمي أكثر منه بنيوي.

3- امتدّت التشريعات الليبيّة عبر العهدين السياسيّين الرئيسيين اللذين مرّت بهما ليبيا، منذ العام 1951م وحتى العام 2011م، وقد كان الحرص على استقرار المعاملات مرافقاً للرغبة في إحداث تغييرات جذريّة أشبه بالطفرة في المجتمع الليبي.

ثانياً: التوصيات:

لا شكّ في أنّ الإرث التشريعي والقضائي في أي بلد إنّما هو نتاج جهد وخبرة تكوّنت عبر السنين، ويكون للظروف المحيطة بالنشأة أثرها في رصانة ما احتواه هذا الإرث من نصوص أو أحكام، لذا فإنّ هذا الإرث يكون غالباً محل اهتمام خاص، سواء من الباحثين، أو من أجهزة الدولة ذات العلاقة، لذا يوصي الباحث بما يلي:

- ضرورة إيلاء الإرث التشريعي والقضائي في ليبيا أهميته، من خلال إقامة الندوات والمؤتمرات التي تعنى بالتراكم المعرفي والبنوي لهذا الإرث.

- العمل على إنشاء مركز مختص تكون مهمته جمع هذا التراث، وحفظه، وتصنيفه، وتبويبه، ودعم البحوث التي تجرى بشأنه، فمن شأن ذلك الإسهام في نجاح أي عملية تطوير في المجالين التشريعي والقضائي على الأمدين القريب والبعيد.

قائمة المراجع

أولاً: باللُّغة العربية:

أ. كتب ومؤلفات عامة:

- 1- أحمد رفيق المهدي، ديوان شاعر الوطن الكبير، (بنغازي: المطبعة الأهلية، 1965م).
- 2- الطاهر أحمد الزاوي، جهاد الأبطال في طرابلس، (بيروت: دار الفتح للطباعة والنشر، ط3، 1962م).
- 3- علي محمد الصلابي، صفحات من تاريخ ليبيا الإسلامي، (عمان: دار البيارق، ط1، 1998م).
- 4- علي محمد محمد الصلابي، الثمار الزكية للحركة السنوسية، (الإسكندرية: دار الإيمان، 2003م).
- 5- فوزي أحمد يتم، وعطا محمد صالح، النظم السياسية العربية المعاصرة، (بنغازي: منشورات جامعة قاريونس، ط1، 1988م).
- 6- مجيد خدوري، ليبيا الحديثة: دراسة في تطورها السياسي، (بيروت: دار الثقافة، ط1، 1966م).

ب. كتب أصلها رسائل علمية:

- أحمد عمران بن سليم، المقالة الأدبية في الصحافة الليبية (1919-1969م) دراسة توصيفية تحليلية نقدية، (سرت: مجلس الثقافة العام، ط1، 2008م).

ج. بحوث علمية:

- 1- محمد زاهي المغيربي، التحديث وشرعية المؤسسات السياسية، النظام الملكي الليبي 1951-1969م، (الكويت: مجلة العلوم الاجتماعية، العدد الثالث والرابع - خريف / شتاء 1993م).

2- نجلاء محمد نجيب، المؤسسة التشريعية في ليبيا، بحث مقدّم للمؤتمر الرابع للباحثين الشباب (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1996م).

د. دوريات:

1- الجريدة الرسمية الليبية، مطابع قطاع العدل الليبي.

2- مجلة المحكمة العليا الليبية.

3- مدونة التشريعات، مطابع أمانة مؤتمر الشعب العام.

4- منظومة الباحث في مبادئ المحكمة العليا، قطاع العدل الليبي، تحت إشراف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

ثالثاً: مراجع بغير العربية:

1- John Wright, *Libya*, (London: Ernest Benn Limited, 1st, 1969), p21.

2- Carlo Schanzer, *Italian Colonial Policy in North Africa*, Foreign Affairs, Vol. 1924.

3- Geoff Simons, *Libya: the Struggle for Survival*, (New York: St. Martin's Press, 1st, 1993).

4- Brinton, Jasper Yeats, *the Mixed Courts of Egypt*, (London: 1931).

5- Helen Chapin Metz, *Libya: a country study*, (Washington: Library of congress, 1st, 1989).

الدور الرقابي للمحكمة العليا على سلطة المشرّع

أ. كركرة رمضان سالم

المستشار: بمحكمة الاستئناف

المقدمة:

ولمّا كان مبدأ المشروعية، يعلو بمكانته قمة الضمانات القانونية، التي تكفل الحقوق الفردية والحريات العامة، فإنّ النصّ عليه في متن الدستور، لا يكفي وحده لضمان وكفالة الحقوق، بل تصيح تلك النصوص مجردة من أي قيمة، ما لم تدعم السلطة القضائية بالاستقلال التام عند ممارسة وظيفتها القضائية ودون قيد، أو تحصيل، لبعض التشريعات من النظر في مدى دستورتها⁽¹⁾ ولهذا "عمدت أغلب الولايات الأمريكية، عند وضع دساتيرها إلى تقوية السلطة القضائية، وتدعيمها لكي تستطيع أن تقف في وجه السلطة التشريعية إن حاولت تخطي حدودها الدستورية"⁽²⁾، ولذلك لجأت الأنظمة القضائية، إلى الأخذ بنظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين، باعتبارها الضمانة الفعّالة لنفاذ الدستور، والجزاء المناسب عند انحراف السلطة التشريعية، بالحكم بعدم دستورية القانون المخالف.

وتكمن مشكلة البحث في تولّي سلطتي التشريع، "المؤتمر الوطني العام ومجلس النواب" الوظيفة التشريعية.

رغم انتهاء ولايتهما، ممّا انعكس ذلك سلباً على استقرار البلاد، ونظراً لحساسية الموضوع، وتأثره بالوضع السياسي الراهن، فإنّ الدراسات المعمّقة في هذا المجال لم تشمله بشكل تفصيلي، لا سيما طبيعته المتجدّدة، ممّا جعلنا نخوض فيه بالدراسة، لإظهار الطبيعة القانونية للتشريعات التي صدرت في هذه الفترة، ومن هنا تظهر أهمية البحث، لذا نقسّم خطة البحث إلى ثلاثة مطالب كالاتي:

المطلب الأول: الرقابة على دستورية القوانين.

1- د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دار النهضة العربية، مصر، 1987م، ص، 200 وما بعدها.

2- نقلاً عن: د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين، في الولايات المتحدة الأمريكية، والإقليم المصري، مكتبة النهضة المصرية، 1960م، ص 77.

الفرع الأول: طرق ممارسة الرقابة الدستورية.

الفرع الثاني: المسائل الخاضعة للرقابة الدستورية.

المطلب الثاني: الرقابة على التعديلات الدستورية.

الفرع الأول: الجهة المختصة بالتعديل الدستوري.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للتعديلات الدستورية.

المطلب الثالث: الدور التشريعي للمحكمة العليا.

الفرع الأول: قرارات الجمعية العمومية للمحكمة العليا.

الفرع الثاني: الحكم بعدم الدستورية وأثره على سلطة المشرع.

المنهج المتبع في هذه الدراسة، التحليلي المقارن، مع الإشارة إلى النصوص القانونية، وأراء

الفقه الدستوري، والاستشهاد بأحكام المحكمة العليا، والقضاء المقارن.

المطلب الأول

الرقابة على دستورية القوانين

بدأت المحكمة العليا، في ممارسة الدور الرقابي على دستورية القوانين، بصدور القانون الأول للمحكمة الاتحادية بتاريخ 1953/11/10م، المعدل بتاريخ 1954/11/03م كمحكمة دستورية، ومحكمة قانون، نظرت أول طعن دستوري في 05 أبريل 1954م قضت فيه ببطلان الأمر الصادر بجل المجلس التشريعي لولاية طرابلس الغرب، وما يترتب عليه من آثار⁽¹⁾ وظلت تمارس اختصاصاتها بالرقابة على دستورية القوانين، إلى أن صدر القانون رقم (6) لسنة 1982م بإعادة تنظيم المحكمة العليا، الذي حجب عنها مهمة الرقابة الدستورية، واستمر الحال إلى أن صدر القانون رقم (17) لسنة 1994م والذي نص صراحة على اختصاص المحكمة العليا دون غيرها، بالفصل في الطعون الدستورية.

كما إن قيام المحكمة العليا بالرقابة الدستورية، بجانب اختصاصاتها القضائية، الأخرى كونها محكمة قانون، جعلها تعلق قمة هرم السلطة القضائية في البلاد، بحيث تكون بمنأى عن أي تأثيرات سياسية، لاسيما استقلالها التام عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ويتعاضد دور المحكمة العليا من خلال مكانتها المرموقة، باعتبارها أولى المحاكم الدستورية بالقارة الأفريقية، والوطن العربي، ومن الأعضاء المؤسسين لاتحاد المحاكم، والمجالس الدستورية العربية⁽²⁾، ومن خلال الكم الهائل من المبادئ القانونية التي أرسنها، منعاً للانحراف التشريعي، وتعزيزاً لحماية حقوق الأفراد، وحيرياتهم العامة.

1- طعن دستوري رقم 1/1 ق، مجلة المحكمة العليا، أحكام المحكمة العليا بدوائرها مجتمعة، منشورات المحكمة العليا، ص 59 وما بعدها.

2- د. عبد الرحمن محمد أبو توتة، د. جمعة محمد الزريقي، المحكمة العليا الليبية، مسيرة نصف قرن، منشورات، المحكمة العليا، ط، 1، 2007، ص، 7.

وفي هذا الإطار نتعرض بالدراسة في الفرع الأول، إلى طرق ممارسة الرقابة الدستورية وفقاً للقانون رقم (17) لسنة 1994م، واللائحة الداخلية للمحكمة العليا، الصادرة في 28/07/2004م وفي الفرع الثاني، المسائل الخاضعة للرقابة الدستورية.

الفرع الأول: طرق ممارسة الرقابة الدستورية.

نصت المادة (23) من القانون رقم (17) لسنة 1994م بإعادة تنظيم المحكمة العليا، بأن تختص المحكمة العليا دون غيرها منعقدة بدوائرها مجتمعة، برئاسة رئيسها، أو من يقوم مقامه، بالفصل في المسائل الآتية:

أولاً: الطعون التي يرفعها كل ذي مصلحة شخصية مباشرة، في أي تشريع يكون مخالف للدستور. ثانياً: أية مسألة قانونية جوهرية تتعلق بالدستور، أو بتفسيره، تُثار في قضية منظورة أمام المحاكم.

وبهذا أعطى المشرع للمحكمة العليا صلاحية مراقبة القوانين، للتأكد من مدى مطابقتها، لأحكام الدستور وهي منعقدة بدوائرها مجتمعة كدائرة دستورية واحدة، بطريقتين: الأولى: الدعوى الأصلية المباشرة. وذلك بأن يقوم صاحب الشأن أو وكيله، بتقديم صحيفة دعوى تتكوّن من أصل وعدد كاف من الصور، موقعة من أحد المحامين المقبولين أمام المحكمة العليا، للقيّد بسجل الدعاوي المُعد لذلك، وللمتضرّر من التشريع، بيان القاعدة الدستورية، التي خالفها القانون المطعون فيه،⁽¹⁾ والدعوى الدستورية، كغيرها، دعوى قضائية إلا أنّ موضوعها القانون المدّعي مخالفته للدستور، ودور المحكمة يكمن في دراسة مدى دستورية القانون المخالف، والحكم بعدم الدستورية، يعني زوال أثره القانوني.

الثانية: الدفع المثار أمام محكمة الموضوع. نصت المادة (23) بند ثانياً من القانون رقم (17) لسنة 1994م المشار إليه "تختص المحكمة العليا دون غيرها منعقدة بدوائرها المجتمعة برئاسة رئيسها أو من يقوم مقامه، بالفصل .. في أية مسألة قانونية جوهرية تتعلق بالدستور أو بتفسيره

1- قضت المحكمة العليا بدوائرها مجتمعة بأنه "يتعيّن على الطاعن في الطعن الدستوري أن يحدّد القاعدة الدستورية التي قال إنّ التشريع المطعون فيه قد صدر مخالفاً لأحكامها، وأن يبيّن بجلاء وجه المخالفة، فإذا تخلف الأمران أو تخلف أحدهما كان الطعن غير مقبول الطعن الدستوري، رقم 58/3 ق، جلسة 2013/12/23م، مجلة المحكمة العليا، س-44، ع2، ص، 23.

تُثار في قضية منظورة أمام أي محكمة..."، أوجب القانون بأن تكون هناك خصومة قضائية قائمة أمام أيّة محكمة، ويدفع أحد الخصوم بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه على الدعوى، وعندها تتحقّق محكمة الموضوع من جوهرية الدفع الدستوري، وإذا تبين لها ذلك، توّجّل نظر الدعوى، وتحدّد ميعاداً لا يتجاوز ثلاثة أشهر لرفع دعوى دستورية أمام المحكمة العليا مجتمعة كدائرة دستورية، فإذا لم ترفع الدعوى خلال الميعاد المحدّد اعتبرت إثارة المسألة الدستورية كأن لم تكن.

إنّ تبنيّ المشرّع أسلوب الدفع المثار، أمام محكمة الموضوع، بجانب الدعوى الأصلية المباشرة، جعله يحوّطه ببعض الضوابط لكي لا يُسئ استعماله، لغرض ممانعة النزاع الأصلي بحجة عدم دستورية القانون المراد تطبيقه، لذا يجب أن يكون الدفع متعلّقاً بمسألة جوهرية مرتبطة بالدستور أو بتفسيره تُثار في قضية منظورة أمام أيّة محكمة، ويقع عبء البحث في مدى جوهرية الدفع على عائق محكمة الموضوع تحت رقابة المحكمة العليا باعتبارها محكمة قانون.⁽¹⁾

الفرع الثاني: المسائل الخاضعة للرقابة الدستورية.

أكتفى المشرّع بذكر لفظ "أي تشريع" في الفقرة أولاً من المادة (23) من القانون رقم (17) لسنة 1994م المشار إليه، بعكس ما ورد في المادة (16) من قانون المحكمة العليا الاتحادية الصادر في 10 نوفمبر 1953م.⁽²⁾

ويتضح من عبارة أي تشريع الواردة بالفقرة أولاً، بالمادة (23) من القانون رقم (17) لسنة 1994م، بأنّها وردت على إطلاقها، ويعني بذلك أي تشريع سواء كان قانون عادي، أو فرعي لائحي، ويذهب جانباً من الفقه إلى أنّ التشريع يشمل القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، واللوائح التنفيذية، والقرارات التنظيمية، التي تصدرها السلطة التنفيذية، أو أي جهة أعطاه المشروع سلطة إصدارها، تخضع جميعها لمراقبة المحكمة العليا للوقوف على مدى سلامتها، من الناحية الدستورية، وقد نظرت المحكمة العليا القرار الصادر عن المؤتمر الوطني العام، بتعيين

1- أ. كركرة رمضان سالم، رسالة ماجستير، بعنوان الرقابة على دستورية القوانين في ضوء سلطة الشعب، دراسة تحليلية مقارنة، مقدمة

الى كلية القانون جامعة سرت، لنيل درجة الماجستير للعام الجامعي 2009 - 2010م غير منشورة، ص220.

2- المادة (16) من قانون المحكمة العليا الاتحادية بأنه "يجوز لكل ذي مصلحة شخصية مباشرة الطعن أمام المحكمة العليا في أي تشريع أو إجراء أو عمل يكون مخالفاً للدستور".

السيد أحمد معيتيق برئاسة الحكومة المؤقتة، وحكمت بعدم دستوريته بقولها "إذا كان النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام يجد أساسه في الإعلان الدستوري وصدر تطبيقاً لأحكامه، فإن مخالفة القرار المطعون فيه، لما تضمنه ذلك النظام في هذا المقام يصمه بعدم الدستورية"⁽¹⁾.

وتطوّر القضاء الدستوري ليشمل مراقبة الإغفال التشريعي⁽²⁾ باعتبار الوثيقة الدستورية من الصعب أن تحتوي على كل القيود التي يتعين على المشرع الالتزام بها عند ممارسة وظيفة التشريع، بحكم ما ينطوي عليه الدستور من طابع الإيجاز والإجماع، بالإضافة إلى اتساع الموضوعات وتنوعها، التي يستعصي حصرها، وقد ذهبت المحكمة الدستورية بجمهورية مصر العربية إلى القول بأن "الدستور يكفل لكل حق أو حرية نصّ عليها، حماية من جوانبها العملية، وليس من معطياتها النظرية .. فإذا نظّمها المشرع تنظيمًا قاصراً، وذلك بأن أغفل أو أهمل جانباً من النصوص القانونية، التي لا يكتمل هذا التنظيم، إلاّ بها كان ذلك إخلالاً بضماناتها التي هيأها الدستور لها، وفي ذلك مخالفة للدستور"⁽³⁾.

وبذلك القاضي الدستوري دوره يتجاوز النصوص الواردة في الوثيقة الدستورية إلى ابتداع قيود أخرى، تفرضها الشرعية الدستورية، وقد أكّدت ذلك المحكمة الدستورية العليا على ضوابط صياغة نصوص التجريم، "فأوجبت أن تصاغ تلك النصوص في حدود ضيقة، ولا يجوز أن يكون أمر التجريم فرضياً، وهو ما يحقّق في كل حال يكون النص العقابي محملاً بأكثر من معنى، أو مرهقاً بأغلال تُعدّد تأويلاته، أو مرناً مترامياً بحسب الصيغة التي فرع إليها"⁽⁴⁾.

1- الطعن الدستوري رقم 61/11 ق، الحكم بعدم دستورية القرار رقم 38 / 2014م، جلسة 187 بتاريخ 2014/05/04م، منشور بالجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص، 736 وما بعدها. وقد دأبت الدساتير المصرية منذ صدورها دستور 1971م، مروراً بالإعلان الدستوري لسنة 2011 م إلى الدستور الجديد الصادر في 2014م على أن "تتولّى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة على دستورية القوانين واللوائح".

2- الإغفال التشريعي، مفاده أنّ المشرع أوجد القاعدة القانونية، غير أنّها منقوصة بحيث لم يراع الجوانب الموضوعية على نحو من شأنه الإخلال أو عدم الإحاطة بالموضوع محل التشريع من ناحية، مخالفته نصوص الوثيقة الدستورية من ناحية أخرى يراجع، د. محمد عمار النجار، القضاء بعدم دستورية الإغفال التشريعي، مقال منشور، بالمجلة الدستورية، ع، 17، س، 8، 2010م ص 26.

3- الطعن الدستوري بالدعوى 177 / 6ق، جلسة 14 / 01 / 2017م مشار إليه في الهامش، د. أحمد عبد الفتاح طه القصاص، التجريم الدستوري، دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2020م ص 56.

4- الطعن الدستوري رقم 17/28 ق، جلسة 02 / 12 / 1995م، الجريدة الرسمية، ع 15، بتاريخ 21 / 12 / 1995م.

المطلب الثاني

الرقابة على التعديلات الدستورية

يذهب البعض من الفقهاء بالقول، بأنّ " الدستور الذي لا يسمح بإجراء تعديل لأحكامه يقضي على نفسه مقدّمًا بالسقوط عن طريق الثورة أو الانقلاب".

ولهذا الجمود المطلق للدستور من المستحيل من الناحية العملية، فهو نسبياً باعتبار الدستور هو نتاج الظروف التي يعيشها في وقت معيّن، وهي بطبيعة الحال متغيرة بتغير الزمن، وبذلك تعديل الدستور أمر ضروري وحتمي، لمواكبة التغيرات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، بالإضافة أنّ فكرة الجمود تتصادم مع رغبة الأمة في التغيير، باعتبارها صاحبة السيادة والمصلحة في تعديل الدستور، وفي هذا الشأن نتناول في الفرع الأول السلطة المختصة بالتعديل الدستوري، وفي الفرع الثاني، الطبيعة القانونية للتعديلات الدستورية، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: السلطة المختصة بالتعديل الدستوري.

إنّ الأصل في نشأة الدساتير، تشكيل هيئة من خارج السلطات الحاكمة، في الدولة يناط بها مهمة وضع الدستور يطلق عليها السلطة التأسيسية الأصلية، وأخرى تسمى السلطة التأسيسية المنشأة "الفرعية" تكون مهمتها التعديل حسب الكيفية التي ينص عليها الدستور. أولاً: السلطة التأسيسية الأصلية.

هي السلطة التي تضع الدستور ابتداءً ويطلق عليها اسم "المنشئة للدستور"، وصورة ذلك عند وضع دستور جديد للدولة أو في حالة تغيير نظام الحكم أثر ثورة أو انقلاب، وهي أصلية لأنها وجدت قبل الدستور وتتمتع بسلطة تقديرية واسعة عند وضع نصوص الدستور، من حيث مراعاة الظروف السائدة بالمجتمع.⁽¹⁾

1- د. منصور ميلاد يونس، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 2، 2013م، ص 312.

ويذهب الفقيه الفرنسي "سييز" Sieyes وسائره في ذلك الفقيه "جورج بوردو" بأنه يجب الرجوع مباشرة، للسلطة التأسيسية الأصلية لتعديل الدستور، دون السلطة المنشأة الفرعية باعتبارها صاحبة الاختصاص الكامل غير المقيد في التعديل، باعتبارها أداة الأمة، في ممارسة سيادتها، إلا أن هذا الرأي لم يلق أي ترحيب من أغلب فقهاء القانون الدستوري كونه يُعد اختراقاً لنصوص الدستور.

وفي بلادنا باشر المجلس الانتقالي المؤقت السلطة التأسيسية، طبقاً للمادة (17) من الإعلان الدستوري المؤقت الصادر عام 2011م والتي نصت " المجلس الانتقالي المؤقت هو أعلى سلطة في الدولة الليبية، ويباشر أعمال السيادة العليا بما في ذلك التشريع، ووضع السياسة العامة للدولة، وهو الممثل الشرعي الوحيد للشعب الليبي".

وطبقاً لذلك باشر الوظيفة التأسيسية من خلال إصدار الإعلان الدستوري وإجراء عليه العديد من التعديلات.(1)

ثانياً: السلطة التأسيسية المنشأة "المشنتة".

وهي السلطة التي أنشئت بموجب الدستور، وهي تتميز بصلاحيات واسعة في ممارسة سلطاتها، التي رسمته لها السلطة التأسيسية الأصلية عبر الدستور، فهي المخولة دستورياً بالتعديل سواء بالحذف أو بتضمين أحكام جديدة، غير أنه يجب أن لا تخلق تعارض مع النصوص الدستورية غير المعنية بالتعديل.(2)

اختلفت الأنظمة السياسية في تحديد الجهة المختصة بالتعديل الدستوري، فمنها من منح الاختصاص بالتعديل للسلطة التشريعية، وآخر إلى هيئة خاصة تشكّل لهذا الغرض، ومنها يفضل

1- أصدر المجلس الانتقالي، ثلاثة تعديلات خلال هذه الفترة وهي:-

- التعديل الدستوري الأول، لسنة 2012م بشأن تعديل بعض فقرات المادة 30 من الإعلان الدستوري.

- التعديل الدستوري الثاني لسنة 2012م بشأن تعديل الفقرة الثالثة من المادة 30 من الإعلان.

- التعديل الدستوري الثالث، لسنة 2012م بشأن تعديل الفقرة 2 من البند 6 من التعديل الدستوري رقم 1 لسنة 2012م تفصيلاً، أنظر موسوعة الإعلان الدستوري وتعديلاته، وزارة العدل، إعادة الطبع، 2014م.

2- د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص، 350.

عرض أمر التعديل على الشعب للاستفتاء، وسنقتصر على دراسة التعديل عن طريق السلطة التشريعية في ليبيا خلال المراحل الانتقالية.

أولاً: التعديل عن طريق السلطة التشريعية.

وهذا الأسلوب يستلزم إتباع الإجراءات المنصوص عليها مسبقاً في الدستور بشأن التعديل، وغالباً ما تكون أكثر تعقيداً من الإجراءات المتعلقة بتعديل القوانين، كأن يتطلب ضرورة الحصول على أغلبية معينة عند التصويت على التعديل، ويترتب على ذلك التزام السلطة المكلفة بالتعديل، بالضوابط والأسس التي وضعتها السلطة التأسيسية الأصلية، وأي تجاوز لذلك يُعد مخالفة دستورية.

ولإحاطة هذا الموضوع بالدراسة الكافية، نستعرض التعديلات التي قامت بها السلطة التشريعية أثناء المرحلة الانتقالية وطبيعتها القانونية.

1- المؤتمر الوطني العام.

نصت الفقرة الثالثة من المادة (30) من الإعلان الدستوري المؤقت والصادر في 2011/08/03م "يتم انتخاب المؤتمر الوطني العام خلال مائتين وأربعين يوماً من إعلان التحرير .. يحل المجلس الانتقالي المؤقت في أول انعقاد للمؤتمر الوطني العام".

والأصل في المؤتمر الوطني العام، سلطة تشريعية خلال فترة محدودة دستورياً، وليس لديه اختصاصات تأسيسية بالتعديل، إلا أنه انفرط بوضع نفسه مكان المجلس الانتقالي، وقد أكدت المادة الأولى من القانون رقم (4) لسنة 2014م بشأن انتخاب المؤتمر الوطني العام، على طبيعته القانونية بأن " المؤتمر الوطني العام، السلطة التشريعية المؤقتة والمنتخبة للدولة في المرحلة الانتقالية" إلا أنه تولى ممارسة صلاحيات التعديل الدستوري متكئاً على المادة (17) من الإعلان الدستوري باعتباره السلطة العليا في الدولة التي حلَّ محلها بصدور حزمة من التعديلات⁽¹⁾. برزت استبدادية سلطة المؤتمر الوطني العام بتعزله على الحكومة بحيث جعلها

1- التعديلات الدستورية التي أصدرها المؤتمر الوطني العام قبل انتهاء ولايته:

- التعديل الدستوري الرابع لسنة 2014م في شأن التعديل الدستوري الأول لسنة 2012م.

أداة طَبَّعة بيده، وخضوعها التام لإرادته، وبتوظيف نصوص الإعلان الدستوري بالتعديل بما يخدم أراءه ويطيل فترة استمراره، لاسيما بعد صدور حكم المحكمة العليا بدوائرها مجتمعة بتاريخ 2014/06/11م والذي يفهم من دلالاته المطلقة إلغاء مجلس النواب والحكومة التي شكَّلتها وما صدر عنها من قرارات، ممَّا زاد الأمر تعقيداً، إصدار المؤتمر الوطني العام جملة، أخرى من القوانين بعد انتهاء ولايته دستورياً.⁽¹⁾

كما أنَّ الحوار السياسي الذي تمَّ بمدينة الصخيرات بالمملكة المغربية، لم يكن تعبيراً عن إرادة الأمة، بل هو توافق الأجسام المنتهية لخلق أزمة أخرى بديلة، أنبثق عنه المجلس الرئاسي وحكومة الوفاق الوطني، وعلى افتراض ارتضاء الليبيين له، تعوزه المشروعية الدستورية، حيث استلزمت الفقرة (3) من المادة الأولى من الاتفاق السياسي عدَّة آليات، منها أن يتضمَّن الاتفاق في الإعلان الدستوري، ثم يمنح مجلس النواب الثقة للمجلس الرئاسي وحكومته، وأن يتم أداء اليمين القانونية، ولما كان ذلك لم يحصل، وباشرت الحكومة أعمالها، فإنَّها تعد حكومة واقعية، وقد أكَّدت على ذلك، دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف البيضاء بقولها " .. ممَّا يكون الأمر معه عبث سياسي لمخالفته للإعلان الدستوري، حيث يغدو المجلس الرئاسي وحكومة الوفاق

-
- التعديل الدستوري الخامس بإضافة فقرة جديدة إلى المادة السابعة من الإعلان الدستوري يجيز إصدار تشريع يعزل بعض الأشخاص ويمنعهم من تولِّي المناصب السيادية، والوظائف القيادية، والإدارات العليا للدولة، أنظر، موسوعة الإعلان الدستوري وتعديلاته، مرجع سابق.
 - التعديل الدستوري السادس، بشأن تعديل المادة (30) من الإعلان الدستوري، الجريدة الرسمية س3، ع4، بتاريخ 2014/04/23م، ص 246 وما بعدها.
 - التعديل الدستوري السابع، بشأن تعديل المادة (30) من الإعلان الدستوري، الجريدة الرسمية، س3، ع4، بتاريخ 05/07/2014م ص، 371 وما بعدها.
 - 1- القوانين التي صدرها المؤتمر الوطني العام بعد انتهاء ولايته:
 - القانون رقم (1) لسنة 2015م بشأن تعديل نص المادة (82) من القانون (7) لسنة 2012م بإنشاء جهاز المخابرات الليبية.
 - القانون رقم (2) لسنة 2015م بشأن جهاز الحرس الوطني.
 - القانون رقم (3) لسنة 2015م بشأن إنشاء إدارة التعليم الديني.
 - القانون رقم (4) لسنة 2015م بشأن تعديل نص المادة (164) من القانون رقم (12) لسنة 2010م بإصدار قانون علاقات العمل.
 - القانون رقم (5) لسنة 2015م بتعديل قانون العقوبات والإجراءات العسكرية.
 - القانون رقم (6) لسنة 2015م بشأن تعديل بعض أحكام قانون القضاء .
 - القانون رقم (7) لسنة 2015م بتعديل حكم في القانون رقم (4) لسنة 2013م، الصادر في شأن تقرير بعض الأحكام المتعلقة بدوي الإعاقة المستديمة من مصابي حرب التحرير.
 - القانون رقم (8) لسنة 2015م بشأن حذف عبارة باسم الشعب، أينما وجدت بالتشريعات، الجريدة الرسمية س، 4-ع1، مرجع سابق.

الوطني مجرد حكومة الأمر الواقع، أو الفعلي ممّا يستلزم معه القضاء بعدم قبول الدعوى لرفعها على غير ذي صفة".⁽¹⁾

ونرى لا يمكن إسعاف الأعمال التنفيذية التسييرية لحكومة الوفاق، إلا بنظرية الموظف الفعلي التي نادى بها الفقه الفرنسي.

2- مجلس النواب.

بناءً على مقترح لجنة فبرابر المكلفة من المؤتمر الوطني العام، بشأن إعداد مشروع لتعديل الإعلان الدستوري، أصدر المؤتمر الوطني العام التعديل الدستوري السابع، المتضمن في المادة الأولى "تعديل المادة (30) من الإعلان⁽²⁾ الدستوري، حيث ورد بالفقرة (11) يعمل بمقترح لجنة فبرابر على أن يقوم مجلس النواب المنتخب بحسم مسألة انتخاب الرئيس المؤقت بنظام انتخاب مباشر، أو غير مباشر خلال مدة لا تزيد عن (45) يوماً من عقد أول جلسة"⁽³⁾، وعلى ضوء ذلك أصدر المؤتمر الوطني العام، القانون رقم (10) لسنة 2014م بشأن انتخاب مجلس النواب في المرحلة الانتقالية.⁽⁴⁾

وحيث إنّه بتاريخ 20/07/2014م أعلنت المفوضية العليا للانتخابات، النتائج النهائية لانتخاب مجلس النواب، وبتاريخ 22/07/2014م أصدر رئيس المؤتمر الوطني العام القرار رقم (56) لسنة 2014م بدعوة المؤتمر الوطني العام ومجلس النواب، للانعقاد ليتم التسليم والاستلام بينهما، وُحِدَ لذلك يوم 04/08/2014م كما صدر عنه بتاريخ 30/07/2014م تعميماً بأن تكون جلسة التسليم والاستلام بطرابلس، إلا أنّ مجلس النواب انعقد في مدينة طبرق بدعوة، من أكبر الأعضاء سنّاً. مخالفاً في ذلك المادة الثانية من الإعلان الدستوري المعدّل، ممّا جعل أحد المنتخبين بمجلس النواب الطعن في الإجراءات، التي تمت كونها يشوبها البطلان، وانتهى إلى

1- حكم محكمة استئناف البيضاء، دائرة القضاء الإداري، بالدعوى رقم 116 لسنة 2016م الصادر، بتاريخ 10/10/2016م، غير منشور.

2- أنظر تفصيلاً، لائحة عمل لجنة أعداد مقترح بتعديل الإعلان الدستوري، ومقترح قانون انتخابات عامة، صادرة بتاريخ 16 فبرابر 2014م، الجريدة الرسمية، س.3، ع.4 بتاريخ 07/05/2014م، ص 368 وما بعدها.

3- بتاريخ 11/03/2014م صدر التعديل الدستوري السابع، مرجع سابق ص، 371 وما بعدها.

4- أنظر نصوص القانون، المرجع السابق، ص، 38 وما بعدها.

طلب الحكم بعدم دستورية جلسة انعقاد مجلس النواب، وما تلاها من جلسات، وبطلان ما ترتب على ذلك من إجراءات ونتائج، والمحكمة العليا بدوائرها مجتمعة نظرت الدعوى بتاريخ 2014/08/04م وقضت فيها بقولها "حيث إن هذه المحكمة سبق أن قضت في الطعن الدستوري رقم (17) لسنة 61ق، بعدم دستورية الفقرة (11) من المادة (30) من الإعلان الدستوري المعدل بموجب التعديل الدستوري السابع، الصادر بتاريخ 11 مارس 2014م، وكافة الآثار المترتبة عليه، ولما كان انعقاد الجلسة المطعون فيها بعدم دستورتها، قد تمّ بناءً على التعديل الدستوري الذي قضى بعدم دستوريته، وكان لهذا القضاء حجية مطلقة حسمت الخصومة الدستورية، فإنّ الخصومة الماثلة تكون غير ذات موضوع، الأمر الذي يتعيّن معه الحكم باعتبارها منتهية⁽¹⁾."

وحيث إنّه من الناحية الدستورية لا وجود لمجلس النواب، ويُعد استمراره في ممارسة الوظيفة التشريعية مغتصباً للسلطة، وما يصدر عنه من تشريعات فهي والعدم سواء، كما أنّ توهم بعض

1- حكم المحكمة العليا بدوائرها مجتمعة، كدائرة دستورية، بالطعن الدستوري رقم 61/16ق، الجريدة الرسمية، س، 3، ع، 7، بتاريخ 2014/12/31م، ص 753 وما بعدها.

نظرت المحكمة العليا الطعن رقم 61/17 ق، بتاريخ 2014/06/11م، وقضت فيه بقولها " .. وحيث إنّ ممّا يعني به الطاعنان على الفقرة (11) من المادة (30) من الإعلان الدستوري المعدلة، بموجب التعديل الدستوري السابع، أنّ تصويت المؤتمر الوطني العام عليها تم بـ (124) صوتاً، وهذا لا يمثّل ثلثي أعضاء المؤتمر الذين هم بنص الإعلان الدستوري (200) عضواً، وحيث إنّ هذا النعي - فيما يتعلّق بعدم تحقيق النصاب المطلوب دستورياً للتصويت - سديد ذلك أنّ نص المادة (36) من الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 2011/08/03م لا يجيز إلغاء، أو تعديل أي حكم من أحكامه، إلّا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وتتص المادة (73) من النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام الصادر بالقرار رقم (62) لسنة 2013م، الذي يجد أساسه في الإعلان الدستوري والصادر تطبيقاً لأحكامه على أنّ "يعتبر في حكم الممتنع عن التصويت كل من يتخلّف عن حضور الجلسة عند الشروع في التصويت، وحيث إنّّه بالرجوع إلى مدونات محضر الاجتماع العادي السادس والسبعين بعد المائة للمؤتمر الوطني العام المنعقد يوم الثلاثاء 11 مارس 2014م، يتبين أنّ التصويت على البند المتعلّق بالعمل بمقتراح لجنة فبراير نال عند الشروع في التصويت (121) صوتاً برفع الأيدي ثمّ انتقل أعضاء المؤتمر إلى بند آخر، وبعدها ذكر رئيس المؤتمر أنّ هناك ثلاثة أعضاء التحقوا بنا الآن بريدون التصويت، وإضافة إلى (121) صوت وأعلن أنّ نتيجة التصويت (124) صوتاً، وطلب من اللجنة التشريعية إصدار قرار بإجراء التعديل الدستوري.. وكما كان ذلك، وكانت القواعد الدستورية موضوعية كانت أو إجرائية هي قواعد أمرّة تسمو على ما دونها من القواعد القانونية، وذلك أنّها تُعبّر عن ضمير الأمة وتعكس إرادتها الشعبية العارمة، وهي الضابط للقيم التي ينبغي أن تقوم عليها الجماعة، والمحددة لنظام الحكم في الدولة، فقد أحاطها المشرّع بضمانات تكفل قداستها، وعدم الخروج عنها، إلّا في الإطار الذي يحدده الدستور ذاته.. وإذا كان التصويت على الفقرة (11) من المادة (30) من الإعلان الدستوري المعدلة بالتعديل السابع، قد تمّ بموافقة (121) صوتاً في حين كان ينبغي ألا يقل عن (124) صوتاً على اعتبار أنّ أعضاء المؤتمر (186) عضواً حيث الثابت من المحضر، فإن التصويت- على هذا النحو- لا يعتد به، لانتوائه على مخالفة المادة (36) من الإعلان الدستوري، والمادة (73) من النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام المشار إليها، وحيث إنّ العيب اللاحق بهذه الإجراء ينصرف بطريق اللزوم إلى النتيجة المترتبة عليه. مما يتعين معه القضاء بعدم دستوريته، الطعن الدستوري رقم 61/17ق، الجريدة الرسمية، المرجع السابق، ص 746 وما بعدها.

رجال الساسة كون الاتفاقات السياسيّة تمنح مشروعية الاستمرار في وظائف السلطات العامة، تعوزه قاعدة دستورية يكون مصدرها الإرادة الجمعيّة للشعب، دون أقصاء لأي جزء منه.

فمثلاً اتفاق جنيف السياسي، إذا أخذنا بافتراض قبول الشعب الليبي، بهذا الاتفاق، فهو يقتصر دوره على قيام انتخابات رئاسية وبرلمانية في موعدها المحدد، في 24 ديسمبر 2021م، وما بعد هذا التاريخ يُعد عبث سياسي يوجب إيقافه بكل الوسائل المشروعة، بما فيها الدعوة إلى قيام ثورة عارمة تسقط كل الأجسام القائمة.⁽¹⁾

كما أنّ تجربة الانتخابات التي عاشتها البلاد "المؤتمر الوطني العام، الهيئة التأسيسية للدستور، مجلس النواب" كانت فيها الإرادة الشعبيّة مقيدة بالأغلال القانونيّة، منها قانون العزل السياسي والإداري رقم (13) لسنة 2013م والموانع الواقعيّة التي تتمثّل في التهجير بالخارج والداخل وشطف الحياة المعيشة، تحت طوابير المعاناة والإذلال.⁽²⁾

الفرع الثاني: الطبيعة القانونيّة للرقابة على التعديلات الدستوريّة.

أجمع فقهاء القانون الدستوري على أنّ جمود الدستور نسبي، وليس مطلق، وذلك بحكم الحياة السياسيّة المتغيّرة الأمر الذي يتطلّب ضرورة تعديلها، إلّا إنّ هناك قيود تفرض على السلطة التي يناط بها سلطة التعديل، بحيث ينص عليها الدستور منها عدم تعديل بعض المواد بشكل دائم، باعتبارها قواعد موضوعيّة ذات أهميّة، مثل التي تتعلّق بنظام الحكم أو بالحمّة الوطنيّة، وقد يكون الحظر زمني لفترة زمنيّة محدودة من تاريخ إصدار الدستور ونفاذه، والهدف منه ضمان استقرار النظام السياسي الجديد، وأحياناً ينص الدستور على إجراءات احترازيّة ثابتة، كما يحظر التعديل أثناء الظروف الاستثنائيّة، والخطيرة التي تتعرّض لها الدولة.⁽³⁾

1- كانت الأزمة الدستوريّة الروسيّة عام 1993م، بين الرئيس بوريس يلسن والبرلمان الروسي، وصل الصراع ذروته في 1993/09/21م لجاؤ الرئيس إلى استخدام الدبابات لصف البرلمان بسبب انقسام في النخب الحاكمة وتشبّتها بالسلطة نجم عنه قتل 150 شخص، أنظر شبكة المعلومات الدولية، موقع <https://ar.m.wikipedia.org>

2- قانون العزل السياسي والإداري، أصدره المؤتمر الوطني العام في 2013/05/08م يحزّم ثلثي الشعب الليبي من العمل السياسي والإداري، منشور بالجريدة الرسمية، س2، ع6 بتاريخ 2013/05/28م، ص 312 وما بعدها. أنظر أيضاً أ.د. إبراهيم أبوخزام، أراء في مشروع الدستور الليبي، المركز الليبي للدراسات، LCS، لجنة البحوث الدستورية، منشورات نوفمبر 2020م، ط، الأولى، ص، 14، وما بعدها.

3 د. محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1992م، ص 122.

ولما كان الدستور هو في حقيقته اتفاق جماعي لكافة أفراد الشعب، يتم في ظل ظروف طبيعية، باعتباره تعبيراً عن الإرادة العامة بكامل وعيها، وبالتالي يؤدي حتماً إلى الاستقرار والتنمية، لا إلى الاختلاف والافتتال، مما يعد التعديل أسلوباً لضمان الحماية، واستمراراً للمشروعية الدستورية، لمواكبة المتغيرات السياسية التي تطرأ على الواقع.

لهذا نستعرض آراء الفقه والقضاء الدستوريين، وموقف المحكمة العليا من الرقابة على التعديلات الدستورية:

أولاً: موقف الفقه الدستوري.

1- الاتجاه المؤيد للرقابة على التعديلات الدستورية.

يذهب أنصار هذا الاتجاه، بأن مبدأ المشروعية، يقتضي احترام القيود التي وضعتها السلطة الأصلية لتعديل الدستور، وأنّ إنعدام الرقابة على التعديلات الدستورية، يؤدي إلى إنكار العدالة، ويوجب على المحكمة ممارسة ولايتها القضائية، بالفصل في المنازعات أيّاً كان نوعها، بالإضافة إلى أنّ انعدام الرقابة يؤدي الى نتائج خطيرة على النظام السياسي، كما أنّ غياب الجزاء عند إصدار تعديلات مخالفة للدستور، قد يشجّع ذلك التطاول على نصوص الدستور، ممّا يمكن أن تكون التعديلات الدستورية لعبة في الأيدي العابثة المناهضة للمبادئ الأساسية التي يقوم عليها المجتمع.

2- الاتجاه الراض للرقابة على التعديلات الدستورية.

هذا الاتجاه أصحابه لا يرفضون فكرة الرقابة على التعديلات الدستورية، وإنّما ينادون بضرورة النصّ الصريح على ممارسة الرقابة على التعديلات الدستورية، بحيث لا تكون رقابة مفترضة أو مزاجية، كما أنّ تولّي السلطة القضائية هذا النوع من الرقابة يجعل منها سلطة ما فوق السلطات وهو ضرباً من المستحيل.⁽¹⁾

ثانياً: موقف القضاء الدستوري.

اختلف القضاء في هذا الجانب الى اتجاهين:

1 د. رجب محمود طاجن، قبول التعديل الدستوري، دار النهضة العربية، 2008م، ص (264) وما بعدها.

الاتجاه الأول: الرقابة على التعديلات الدستورية من حيث الشكل.

رفضت المحكمة العليا الأمريكية في البداية هذا النوع من الرقابة إلا أنها عدلت عن ذلك بمناسبة تعديل دستور ولاية "ماساشوست" والتي قضت فيها برفض اخضاع مشروع التعديل للاستفتاء لمخالفته لمبدأ حرية الصحافة والرأي.

الاتجاه الثاني: الرقابة على التعديلات الدستورية من حيث الشكل والموضوع.

يذهب هذا الاتجاه بأن هناك مبادئ عليا، أعلنت عنها سلطة تعديل الدستور يجب الالتزام والتقيّد بها، وكانت المحكمة الإيطالية أول المحاكم التي باشرت الرقابة على التعديلات الدستورية، وذلك عند نظرها الدعوى رقم (1146) بتاريخ 1988/12/29م والتي أقرت فيها صراحةً بحقها في نظر التعديلات الدستورية، للوقوف على مدى مطابقتها للمبادئ العليا في النظام الدستوري، كما ذهبت في الاتجاه نفسه المحكمة الدستورية الألمانية، بأن سلطة تعديل الدستور موكلة للسلطة التأسيسية الفرعية بنص الدستور، وبذلك فهي ملزمة بالقيود الإجرائية التي وردت بالدستور، وأن المحكمة أجازت النظر في صحة التعديلات إذا خالفت الحدود التي يجب إتباعها دستورياً.⁽¹⁾

ثالثاً: موقف القضاء الليبي " الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا".

لما كان المشرع الليبي قد أجاز الرقابة على النصوص الدستورية، إذا تعلق الأمر بأية مسألة قانونية جوهرية تتعلق بالدستور، أو بتفسيره تثار في قضية منظورة أمام أية محكمة، طبقاً لنص الفقرة ثانياً من المادة (23) من القانون (17) لسنة 1994م بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا، غير إنّه استلزم أن يتعلّق الأمر بالدستور أو بتفسيره، يتم الدفع به أمام محكمة الموضوع، ومسألة تقدير جدية الدفع متروك للمحكمة التي تنظر أصل النزاع، بمعنى أنّ الرقابة على التعديلات الدستورية أجازها المشرع ورسم لها طريقاً محدوداً لممارستها، وحيث عُرض لأول مرة طعن في تعديل دستوري، أمام المحكمة العليا مجتمعة بدوائرها كدائرة دستورية بتاريخ 2019/02/26م،

1- أ. فوزي إبراهيم ادياب، بحث بعنوان الرقابة على التعديلات الدستورية، مجلة البحوث القانونية، مجلة علمية تصدر عن كلية القانون، جامعة مصراته، س، 1، ع، 2، إبريل 2014م، ص، 84، 85.

وقضت فيه بعدم دستورية التعديل رقم (3) لسنة 2012م، الفقرة (2) من البند (6) من المادة (30) من الإعلان الدستوري.

وذهبت المحكمة العليا بقولها "أنّ دفع إدارة القضايا بعدم اختصاص المحكمة بنظر الطعن في غير محلة، وذلك أنّه وإن كانت الرقابة الدستورية وفقاً لنص المادة (23) من القانون رقم (6) لسنة 1986م بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا، مقصورة على مراقبة مدى التزام القانون محل الطعن لأحكام الدستور، ولا يمتد الى رقابة النصوص الدستورية في ذاتها، إلاّ إنّهُ متى نص الدستور على طريقة معيّنة أو إجراءات محدودة لتعديل النصوص الدستورية تعين على السلطة التشريعية عند إصدار التعديل التزامها، فإنّ طعن في نص التعديل بأنّه مؤسس على إجراءات تخالف الإجراءات، والأوضاع الواردة بالإعلان الدستوري فإنّ من اختصاص الدائرة الدستورية، أن تتصدّى لمراقبة مدى التزام تلك السلطات للقيود الواردة بالدستور، وهذا ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة، إعمالاً للمبدأ الأساسي في التقاضي، الذي مقتضاه أن القضاء هو صاحب الولاية العامة للفصل في المنازعات إلاّ ما استثني بنص خاص، ولو قيل بغير ذلك لكان للسلطة التشريعية أن تتحلّل من القيود الواردة في الدستور بشأن التعديل، وهو إطلاق لسلطتها وفتح باب مخالفة النصوص الدستورية، وهو ملا يستقيم قانوناً..."⁽¹⁾.

واستقرّت أحكام المحكمة العليا بدوائرها مجتمعة على مراقبة التعديلات الدستورية من ذلك ما انتهت إليه ببطلان انعقاد جلسة مجلس النواب وحكومته التي شكّلها وما يصدر عنهما من قرارات باعتبار أنّ انتخابهما تمّ بموجب تعديل حكمت المحكمة بعدم دستوريته، حيث قضت بأنّ "الأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية وهي بطبيعتها دعاوى عينية تواجه الخصومة فيها إلى النصوص التشريعية المطعون عليها بعيب دستوري تكون لها حجية مطلقة، بحيث لا يقتصر أثرها على الخصوم في الدعاوى التي صدرت فيها، وإنّما ينصرف هذا الأثر إلى الكافة، وتلتزم به جميع سلطات الدولة، وفقاً للمادة (31) من قانون المحكمة العليا سالف الذكر سواء كانت هذه الأحكام قد انتهت إلى عدم دستورية النص التشريعي المطعون فيه أم إلى دستوريته، ورفض الدعوى على

1- الطعن الدستوري، رقم 59/28 ق، جلسة 2013/02/26م، بعدم دستورية التعديل الدستوري رقم 3 لسنة 2012م، الصادر عن المجلس الانتقالي المؤقت بتاريخ 2012/07/05م.

هذا الأساس، ولما كان ذلك، وكان انعقاد الجلسة المطعون بعدم دستوريته قد تمّ بناء على التعديل الدستوري الذي قضى بعدم دستوريته، وكان لهذا القضاء حجبة مطلقة حسمت الخصومة الدستورية، فإن الخصومة الماثلة تكون غير ذات موضوع، الأمر الذي يتعيّن معه الحكم باعتبارها منهيّة. (1)

إنّ المشرّع الليبي، لم يقتصر الرقابة القضائية على دستورية القوانين، بل تعدّها إلى مراقبة النصوص الدستورية، بنص صريح، حيث بيّنت الفقرة ثانياً من المادة (23) من القانون رقم (17) لسنة 1994م بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا بأنّه "تختص المحكمة العليا دون غيرها منعقدة بدوائرها مجتمعة برئاسة رئيسها أو من يقوم مقامه، بالفصل في المسائل الآتية: ثانياً- أية مسألة قانونية جوهرية تتعلق بالدستور أو بتفسيره تُثار في قضية منظورة أمام أية محكمة"، وأوضحت اللائحة الداخلية للمحكمة العليا، الكيفية التي يتم بها رفع الدعوى الدستورية حيث نصّت المادة (19) من اللائحة " إذا كانت المسألة القانونية المتعلقة بالدستور، أو بتفسيره وأثيرت من أحد الخصوم في دعوى منظورة أمام أية محكمة ورأت جوهريتها، أُجّلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار هذا الدفع ميعاداً لا يتجاوز ثلاثة أشهر، لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة العليا، وتسري في شأن رفع الدعوى في هذه الحالة إجراءات الطعون الدستورية المقررة في هذه اللائحة، فإذا لم ترفع في الميعاد اعتبرت إثارة المسألة كأن لم تكن" (2).

ويستفاد من ذلك بأنّ الطعن في الدستور أو تفسيره يكون عن طريق الدفع أمام محكمة الموضوع التي تنظر نزاع معيّن ويدفع أحد الخصوم بأنّ نصّ معين بالدستور، غير دستوري، أو تفسيره يحتاج إلى بيان توضيحي لوجود غموض، وتقدير جوهرية الدفع متروك لمحكمة الموضوع وذلك تحت رقابة المحكمة العليا كمحكمة قانون، فإذا رأت محكمة الموضوع جدية الدفع

1- الطعن الدستوري رقم 61/16ق، بعدم دستورية جلسة مجلس النواب المنعقدة في مدينة طبرق بتاريخ 2014/08/04م، المحكمة العليا بدوائرها مجتمعة، الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص، 753، وما بعدها.

2- نصّت المادة 11 من اللائحة الداخلية للمحكمة العليا، "تتعقد الدوائر مجتمعة كدائرة دستورية للفصل في الطعون والمسائل، المنصوص عليها في البندين، أولاً، وثانياً من المادة 23 من القانون رقم 6 لسنة 1982م بإعادة تنظيم المحكمة العليا، المعدل بالقانون رقم 17 لسنة 1994م " أقرت المحكمة العليا اللائحة بجلستها رقم 283 / 1372 و.ر، بتاريخ 28 ناصر 2004م انظر، د. عيد الرحمن محمد أبوتوتة، د. جمعة محمود الزريقي، المحكمة العليا الليبية، مسيرة نصف قرن، مرجع سابق، ص، 117 وما بعدها.

الدستوري، تحدّد ميعاد لا يتجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى مباشرةً أمام المحكمة العليا كدائرة دستوريّة، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد المحدّد اعتبرت إثارة المسألة كأن لم يكن.

كما أنّ المحكمة العليا "كدائرة دستوريّة" أجازت نظر التعديلات الدستوريّة عن طريق أسلوب الدعوى الأصليّة المباشرة، وعلى هذا النهج سارت بمراقبة الإجراءات الشكلية للتعديل الدستوري وذلك في ثلاثة تعديلات دستوريّة⁽¹⁾، وأساس ذلك ما ذكرته في أسبابها، بأنّه "... وإن كانت الرقابة الدستوريّة، وفقاً للمادة (23) من القانون رقم (17) لسنة 1994م بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا، مقصور على مراقبة مدى التزام القانون محل الطعن أحكام الدستور، ولا تمتد الى رقابة النصوص الدستورية ذاتها، إلاّ أنّه متى نص الدستور على طريقة، أو إجراء معيّن لتعديل النصوص الدستوريّة، يتعيّن على السلطة التشريعيّة عند إصدار التشريع التزامها، فإنّ الطعن في نص التعديل، بأنّه مؤسس على إجراءات تخالف الإجراءات والأوضاع الواردة في الإعلان الدستوري، فإنّ من اختصاص الدائرة الدستوريّة أن تتصدّى لمراقبة مدى التزام تلك السلطات، بالضوابط الواردة بالدستور، وهذا ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة، وإعمالاً لمبدأ أساسي في التقاضي الذي مقتضاه، أنّ القضاء هو صاحب الولاية العامة في الفصل في المنازعات، إلاّ ما استثنى بنص خاص، ولو قيل بغير ذلك لكان للسلطة التشريعيّة، أن تتحلّل من القيود الواردة في الدستور...".⁽²⁾

وإن كُنّا نشجّع روح الاجتهاد والأقدام في مثل هذه الأحوال، غير أنّه لا يتصوّر وقف النفاذ، والانعدام مرة واحدة لحكم المحكمة العليا مجتمعة بدوائرها كدائرة دستوريّة، اشترك في حكمها 15 مستشاراً، أصقلتهم الوظيفة القضائيّة بالمعرفة والخبرة، وأنقلتهم بالمسؤوليّة، كما أنّ الحكم موضوع دعوى الانعدام، سبقه حكماً دستورياً بتاريخ 2013/02/26م، رقم 59/28 ق، والقاضي منطوقه: بعدم دستوريّة التعديل رقم 3 لسنة 2012م، للفقرة 2 من البند 6 من المادة 30 من

1- الطعن الأول رقم 59/28 ق، بتاريخ 2013/02/26م، والطعن الثاني رقم 17 لسنة 61 ق، والطعن الثالث رقم 61/16 ق، سبق الإشارة إليها، الأول غير منشور، والثاني والثالث، الجريدة الرسمية، س3، ع7، مرجع سابق، ص746، وما بعدها.
2- الطعن الدستوري رقم 61/17 ق، سبق الإشارة إليه. ذهبت دائرة القضاء المدني الثانية، بمحكمة البيضاء الابتدائية، عند نظرها للدعوى رقم 237/2014م، بتاريخ 2015/02/05م، إلى الحكم، أولاً: بوقف نفاذ الحكم الصادر عن المحكمة العليا في الطعن الدستوري رقم 61/17 ق، وثانياً: بانعدام الحكم الصادر عن المحكمة العليا في الطعن المشار إليه، غير منشور.

الإعلان الدستوري، وأصبح بقوة القانون ملزم للإفراد والمؤسسات العامة والمحاكم الدنيا في البلاد على اختلاف مستوياتها، كما وأن المحكمة العليا أكدت على عدم صحة انعقاد جلسة مجلس النواب عند نظرها للطعن الدستوري رقم 16/ 61 ق، بتاريخ 2014/11/06م، بالإضافة إلى أن جانباً كبيراً من الفقه الدستوري أوجب بضرورة مراقبة التعديلات الدستورية احتراماً لمبدأ المشروعية الدستورية التي أساسها إرادة الشعب، في إتباع المسالك المحدودة دستورياً عند التعديل، ولو أن الحكم المشار إليه، وصل للمحكمة العليا مروراً بمحكمة الاستئناف المختصة لكان أكثر أثراً للبحث العلمي، ولحقته العدالة، من جميع جوانبه، لا أن تقوّت عليه مواعيد الطعن بوصفه بأنه نهائي.

المطلب الثالث

الدور التشريعي للمحكمة العليا

ولما كانت المحكمة العليا، تنهض بمهمة مراقبة التطبيق السليم للقانون باعتبارها محكمة قانون، وبالرقابة الدستورية، كمحكمة دستورية، فقد أضفى المشرع على أحكامها صفة الإلزام، بأن أصبحت ملزمة لكافة المحاكم والمؤسسات العامة على السواء، لذا نتناول في الفرع الأول، قرارات الجمعية العمومية للمحكمة العليا، وبالفرع الثاني الحكم بعدم الدستورية، وأثره على سلطة المشرع.

الفرع الأول: قرارات الجمعية العمومية للمحكمة العليا⁽¹⁾.

أولاً: الطابع التشريعي المباشر لقرارات المحكمة العليا.

نصّت المادة (51) من القانون رقم (17) لسنة 1994م بشأن تعديل القانون رقم (6) لسنة 1982م بإعادة تنظيم المحكمة العليا بالفقرة (3) "تتولى الجمعية العمومية وضع لائحة داخلية للمحكمة تتضمن بوجه خاص بيان القواعد والإجراءات الخاصة برفع الطعون الدستورية، ونظرها وتحديد المصروفات والرسوم القضائية على الطعون والطلبات التي تقدّم إليها."

1- تنص الفقرة الأولى من المادة (51) من القانون رقم (17) لسنة 1994م المشار إليه " تتألف الجمعية العمومية للمحكمة العليا من رئيسها وجميع مستشاريها ورئيس نيابة النقض، ويكون انعقادها بدعوة من رئيس المحكمة من تلقاء نفسه أو بناء على طلب ثلاثة من مستشاريها ولا يكون انعقادها صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء وتصدر القرارات بأغلبية الآراء للأعضاء الحاضرين، وإذا تساوت الآراء رجح الجانب الذي منه الرئيس، وتكون هذه القرارات نافذة دون الحاجة إلى إي إجراء آخر."

وعلى ضوء هذا التفويض التشريعي، أقرت المحكمة العليا لائحتها الداخلية بجلستها رقم 1372/283 و.ر بتاريخ 28 ناصر 2004م⁽¹⁾، حيث نصت في مادتها الأولى من قرارها "يعمل في شأن الإجراءات أمام المحكمة العليا باللائحة الداخلية المرفقة" وفي مادتها الثانية "على الجهات المختصة تنفيذ هذا القرار ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في مدونة الإجراءات".

بهذا يكون للمحكمة العليا دوراً تشريعياً مباشراً، طبقاً للقانون رقم (17) لسنة 1994م المشار إليه، واستقر قضاء المحكمة العليا على أن "للتشريع في الدولة درجات ثلاث يمثل التشريع الأساسي فيها المقام الأعلى، ويتلوه في المرتبة التشريع العادي، أو الرئيسي، وهو ما يعرف بالقانون، ثم يأتي التشريع الفرعي، وهو ما يسمّى باللوائح من تنفيذية، وتنظيمية، ولوائح ضبط في المرتبة الأدنى منها للأعلى، وأن هذا التدرج بين التشريعات في القوة يقتضي خضوع الأدنى منها للأعلى، وذلك أن كل تشريع يستمد قوته من مطابقته لقواعد التشريع الذي يعلوه...".⁽²⁾

ثانياً: الطابع التنظيمي والإداري لقرارات المحكمة العليا:

نصت المادة 1/51 من القانون رقم (6) لسنة 1992م بإعادة تنظيم المحكمة العليا⁽³⁾، على أنه "تجتمع المحكمة العليا بهيئة جمعية عمومية للنظر في المسائل المتعلقة بنظامها وأمورها الداخلية، وتوزيع الأعمال بين أعضائها، أو بين دوائرها، وغير ذلك من الأمور التي تدخل في اختصاصها، بمقتضى هذا القانون، أو أي قانون آخر."، وقد فسرت المحكمة العليا المادة المشار إليها بقولها بأن "مفاد اختصاص الجمعية العمومية للمحكمة العليا محصور في أمرين أولهما:

1- سبق وأن أصدرت قرارها رقم (281) لسنة 1371 و.ر، 2003م بإصدار لائحة الرسوم القضائية على الطعون والطلبات التي تقدم إلى المحكمة العليا، بتاريخ 26/10/2003م. تفصيلاً أنظر، د. عبد الرحمن محمد أبوتوته، د. جمعة محمود الزريقي، المحكمة العليا الليبية، مسيرة نصف قرن، مرجع سابق ص، 117 وما بعدها.

2- الطعن الجنائي، رقم 31/45 ق، جلسة 4 فبراير 1986م، مجلة المحكمة العليا، س، 24، ع، 1، 2 - 1987م، ص 198.

3- عدلت بالقانون رقم 1994/17 المشار إليه. حيث نصت المادة (51) "تتألف الجمعية العمومية للمحكمة العليا من رئيسها، وجميع مستشاريها ورئيس نيابة النقض، ويكون انعقادها بدعوة من رئيس المحكمة من تلقاء نفسه أو بناء على طلب ثلاثة من مستشاريها، ولا يكون انعقادها صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء، وتصدر القرارات بأغلبية الآراء للأعضاء الحاضرين، وإذا تساوت الآراء رجح الجانب الذي منه الرئيس، وتكون هذه القرارات نافذة دون الحاجة إلى أي إجراء آخر." ونصت الفقرة (2) "تختص الجمعية العمومية دون غيرها بالنظر فيما يلي:

(أ) المسائل المتعلقة بنظام المحكمة وأمورها الداخلية.

(ب) الشؤون المالية والإدارية المتعلقة بمستشاري المحكمة وأعضاء نيابة النقض سواء نص عليها في هذا القانون أو قانون آخر.

(ج) توزيع الأعمال على أعضاء المحكمة بين دوائرها المختلفة.

(د) الأمور التي تدخل في اختصاصها بمقتضى هذا القانون."

المسائل الواردة على سبيل الحصر في النص، وهي تتعلّق بأعمال تنظيمية إدارية بحثة للمحكمة، ولا صلة لها بالأعمال القضائية لدورها أو بأعمال اللجان يرأسها أو يتولّى عضويتها بعض مستشاريها.

وثانيهما: الأمور التي ترد في أي قانون آخر غير قانون تنظيمها، وينص على اختصاصها بنظرها، فإن لم يرد نص في القانون يعطي الجمعية ولاية الفصل في أمر معين، فإن الاختصاص لا ينعقد لها بشأنه، وإن ورد في تشريع آخر أدنى منزلة من القانون، وذلك أنّ الاختصاص لا يسمح إلا بقانون، ولا يسوغ تعديله أو الغاؤه إلا بقانون".⁽¹⁾

ومن ذلك يتبيّن، بأنّ للمحكمة العليا اختصاص تنظيمي بنظامها وأمورها الداخلية، وتوزيع العمل على مستشاريها، ودوائرها المختلفة، ومخالفة هذه القرارات لا يترتب عليها البطلان، ولا ترقى الى درجة القرارات الإدارية النهائية، وعلى هذا استقر قضائها بقولها "لما كان من المقرر أنّ توزيع العمل على القضاء بموجب قرار الجمعية العمومية للمحكمة، أمر تنظيمي لا يتحدّد به الاختصاص ولا يترتب على مخالفته بطلان الحكم، فإنّ نعي الطاعن بانعدام حكم محكمة البداية لزوال ولاية القاضي الذي أصدره بتعيينه عضواً بهيئة استثنائية بنفس المحكمة يضحى غير سديد".⁽²⁾⁽³⁷⁾

كما لدى المحكمة العليا سلطة إصدار قرارات إدارية نهائية، بقصد إحداث مراكز قانونية ابتغاء مصلحة عامة، وبذلك تكون قابلة للطعن فيها بالإلغاء، وهذا ما أكّده المحكمة العليا في حكمها الصادر رقم 43/418ق، بأنّ "القرارات التي تصدرها الجهات القضائية بصفتها الإدارية وخارج نطاق وظيفتها تكون محلاً للطعن بالإلغاء".⁽³⁾

وفي هذا الشأن نستعرض قرار الجمعية العمومية للمحكمة العليا، بتأجيل نظر الطعون الدستورية، بشكل تفصيلي في هذه المرحلة وذلك على النحو الآتي:

1- منطوق القرار ودواعي إصداره.

1- الطعن رقم 93/2، جمعية عمومية، مجلة المحكمة العليا، س، 27، ع، 1، 2 - 1990م، 1991م، ص، 271 وما بعدها.

2- الطعن المدني رقم 53/200ق، جلسة 2007/06/10م، مجلة المحكمة العليا، س، 42، ع، 1-2، ص، 94.

3- الطعن المدني رقم 43 / 418 ق، مجلة المحكمة العليا، س، 35-36 ع 1-2، ص، 228.

بتاريخ 2016/10/05م أصدرت الجمعية العمومية للمحكمة العليا القرار رقم (7) لسنة 2016م والقاضي في مادته الأولى بند سابعاً الفقرة الثالثة " بتأجيل البث في الطعون الدستورية إلى أجل يحدّد فيما بعد بقرار من الجمعية العمومية".

بعد أن نظرت المحكمة العليا، مجتمعة كدائرة دستورية، الطعن الدستوري رقم 61/17 ق بتاريخ 2014/06/11م، والقاضي منطوقه بعدم دستورية الفقرة (11) من المادة (30) من الإعلان الدستوري المعدل، بالتعديل السابع، والذي تضمن مقترح لجنة فبراير بشأن انتخاب مجلس النواب⁽¹⁾، وانتهت المحكمة إلى دستوريته وإلغاء كافة الآثار المترتبة عليه، وأكدت ذلك بحكمها بالطعن الدستوري رقم 61/16 ق بتاريخ 2014/11/06م، والذي قضت فيه بعدم دستورية جلسة مجلس النواب المنعقدة في مدينة طبرق بتاريخ 2014/08/04م وما بعدها، باعتبارها تمّت بناء على التعديل الدستوري السابع الذي سبق الحكم فيه بعدم الدستورية لحجته المطلقة، اتجاه الكافة أفراد ومؤسسات، إلا أنّ مجلس النواب لم يُعير اهتمام لما قضت به المحكمة، واستمرّ في تواجده الواقعي متمسكاً باعتراف المجتمع الدولي الوهمي دون اعتبار للشرعية الدستورية، وفي ظل هذا الوضع المتكّر للعدالة، والانقسام السياسي، والتعّد الحكومي وانعكاساته على حياة المواطن، واتساع نطاق الحروب في البلاد، والتهديدات التي أضحت تُطال الجميع، لذا رأت المحكمة العليا من الأفضل أن تكون بعيدة، عن أي اتهامات قد تضعها في مأزق لا يحسدها عليه أحد، فقرّرت تأجيل نظر الطعون الدستورية، على الاعتقاد أنّ حل الأزمة السياسيّة سيكون قريباً.⁽²⁾

2- الطبيعة القانونية لقرار الجمعية العمومية للمحكمة العليا بتأجيل نظر الطعون الدستورية:

الأصل أن قرارات الجمعية العمومية للمحكمة بشأن توزيع العمل تنظيمية، مخالفتها لا ترتب أي التزامات قانونية، إلا أن قرارها رقم (7) لسنة 2016م بتاريخ 2016/10/05م، فيما قضى به في مادته الأولى بند سابعاً فقرة (3) بتأجيل البث في الطعون الدستورية إلى أجل، يحدد فيما بعد

1- لائحة عمل لجنة فبراير لإعداد مقترح بتعديل الإعلان الدستوري، ومقترح قانون انتخابات عامة، منشور بالجريدة الرسمية، س3، ع4، بتاريخ 2014/05/07م مرجع سابق، ص368.

2- أنظر، مذكرة إدارة القضايا، فرع طرابلس، قسم النقض، مقدمة إلى دائرة النقض الإداري، بالمحكمة العليا، بالطعن الإداري، رقم 66/122 ق، غير منشورة.

بقرار من الجمعية العمومية،⁽¹⁾ يذهب البعض من الفقهاء بالقول بأن إيقاف الدائرة الدستورية لأكثر من خمس سنوات، تكون الجمعية العمومية قد حجبت بقرارها المشار إليه عن ذوي الشأن حق التقاضي المكفول للجميع، في المواثيق الوطنية والصكوك الدولية، مما تكون المحكمة قد خرجت عن اختصاصها التنظيمي إلى التجاوز بأفقال حق اللجوء للقاضي الطبيعي مما يترتب على ذلك إخلال بحقوق ثابتة ومستقرة منذ زمن بعيد، سبق وأن أقرتها في أحكامها، منها "إن إغلاق باب التقاضي دون أي مواطن مخالف لكل دساتير العالم في نصوصها المكتوبة، في مفهومها وفي روحها على أنه إذا خلا أي دستور مكتوب وغير مكتوب، من النص على حق كل مواطن في الالتجاء إلى قضاء تؤمن له فيه حقوق الدفاع، فإن هذه القاعدة مستمدة من أوامر العلي القدير، ومن الحقوق الطبيعية للإنسان منذ أن خلق".⁽²⁾

وحيث إن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة في الشكل الذي يتطلبه القانون، بقصد إحداث أثر قانوني معين، ابتغاء مصلحة عامة، وأن النهائية في القرارات الإدارية، تتوفر عندما يكون القرار الإداري قابل للتنفيذ، وهذا ما استقرت عليه أحكام المحكمة العليا بأن "قابلية القرار للتنفيذ، هي معيار نهايته في مجال دعوى الإلغاء"⁽³⁾، كما وأن المحكمة العليا أكدت على أن للمحاكم قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري بأن "القرارات التي يصدرها القاضي يجب النظر إليها من حيث طبيعتها وموضوعها، فإذا كانت تلك القرارات قد صدرت في شكل أحكام في خصومة قضائية، أو في شكل أوامر بما لها من سلطة قضائية، كالأمر على عريضة فهي بلا شك تخرج عن اختصاص القضاء الإداري، ولا يقبل الطعن عليها بالإلغاء، ولذوي الشأن سلوك الطريق القانوني للاعتراض أو الطعن عليها، وتبقى بعد ذلك القرارات والأوامر التي يصدرها القاضي أو رئيس المحكمة ليس بما له من سلطة ولائية، وإنما بما له من سلطة إدارية يستلزمها واقع العمل، كقرارات توزيع العمل بين الموظفين، أو متابعة العمل اليومي، من حيث الحضور والغياب، وقرارات الخصم، فهذه القرارات لا يمكن وصفها بأنها قرارات قضائية، وإنما

1- المتعارف عليه أن قرارات الجمعيات العمومية للمحاكم، تصدر دون تسبب باعتبارها تنظيمية تقوم بتوزيع العمل على القضاة والدوائر المختلفة.

2- الطعن الدستوري، رقم 1 لسنة 14ق، مجموعة أحكام المحكمة العليا، بدوائرها مجتمعة، مرجع سابق، ط، الثانية، 2008م، ص، 118.

3- الطعن الإداري، رقم 13/2ق، مجلة المحكمة العليا، س، 4 ع، 1، 1962م، ص7. وكذلك الطعن الإداري رقم 47/112ق، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2004م، ص129.

يجب النظر إليها على أنها قرارات إدارية شأنها شأن أي قرار إداري يصدر عن جهة إدارية أخرى، وينظر إليه من حيث مدى اعتباره قراراً إدارياً نهائياً يقبل الطعن عليه بالإلغاء من عدمه".⁽¹⁾

وبهذا تكون المحكمة العليا قد هجرت المعيار الشكلي لمفهوم القرار الإداري، الذي اعتمده في بداية حياتها القضائية، وتبنت المعيار الموضوعي، وتواترت عليه أحكامها، وبما أن قرار الجمعية العمومية المشار إليه صدر من جهة ذات اختصاص إداري بطبيعة موضوعه، ونهائي أخذ طريقه للتنفيذ مباشرة بعدم تحديد مواعيد جلسات الطعون الدستورية، من تاريخ صدوره إلى الآن، فيكون قراراً إدارياً وليس عملاً تمهيدياً، ممّا يكون موضوعاً للطعن عليه بدعوى الإلغاء طبقاً للقانون رقم 88 لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري وتعديلاته.

وقد نظرت الدائرة الإدارية الثانية بمحكمة استئناف طرابلس، طعنًا في قرار الجمعية العمومية للمحكمة العليا المشار إليه بتاريخ 2018/07/23م، وقضت بالشق المستعجل بوقف تنفيذ القرار مؤقتاً في الجزء المطعون فيه، بقولها "بأنه لافتقار القرار المطعون فيه لركن الغاية، وعدم بيانه لسبب صدوره، ولمخالفته لمبادئ العدالة، ولإعلان الدستوري، ممّا ينبني بحسب الظاهر، ودون المساس بأصل الحق عن أن أسباب الطعن، هي أسباب جدية، وحيث إنّه عن ركن الاستعجال متوافر أيضاً، ويتضح ذلك جلياً في الآثار السلبية على الطاعن وعلى عموم المتقاضين بتعطيل باب التقاضي في الطعون الدستورية، وما قد يؤدي إلى المساس بحقوقهم، ومن تغول السلطتين التنفيذية والتشريعية، فالمساس بالحقوق الأساسية والحريات العامة، كحق الرأي والتعبير، واللجوء للقضاء، وهي حقوق عامة كفلتها كل دساتير العالم، ويعد ذلك أبرز صور الاستعجال، ومن ثم فإنّ القرارات الإدارية التي تمس هذه الحقوق تتوافر في طلب وقف تنفيذها، ركن الاستعجال، الأمر الذي تنتهي معه المحكمة إلى القضاء، بوقف تنفيذ القرار جزئياً في شقه المطعون فيه مؤقتاً لحين الفصل في الموضوع".⁽²⁾

1- طعن إداري رقم 87 لسنة 47 ق، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2004م، مرجع سابق، ص 47-48.
2- حكم محكمة القضاء الإداري، الدائرة الثالثة بمحكمة استئناف طرابلس، بالطعن رقم 2017/97م، في الشق المستعجل بشأن وقف نفاذ القرار المطعون فيه، مؤقتاً، بتاريخ 2018/07/23م، ص 11-12، غير منشور.

وانتهت المحكمة إلى الفصل في الموضوع بتاريخ 2020/02/24م بقولها وحيث إنّه "بالولوج إلى موضوع الطعن نجد أنّ الطاعن يعني القرار رقم (7) لسنة 2016م في مادته الأولى بند سابعاً الفقرة الثالثة، الصادر عن الجمعية العموميّة للمحكمة العليا بتاريخ 2016/10/05م بالمناعي التالية: الأول وهو مخالفة القرار في شقة المطعون فيه الركن المحل أي مخالفة الإعلان الدستوري، في مادته (33) بقولها" حق التقاضي مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن اللجوء إلى قاضيه الطبيعي" كما يعني القرار المطعون من مخالفة ركن الغاية، وهو أن يكون هدف القرار تحقيق الصالح العالم، كما أنّ القرار المطعون فيه لم يكن مسبباً، أي انعدام ركن السبب، وقد عزز تلك المناعي بالعديد من أحكام المحكمة العليا الصادرة في هذا الشأن، والمحكمة وهي بصدد دراستها تمحيصها لأسباب الطعن والمستندات المرفقة بها، ترى بأنّ كافة مناعي الطاعن سديدة وفي محلها، فحق اللجوء الى القضاء من الحقوق الأساسية التي يجب عدم تأجيلها أو تعطيلها وفقاً لما نصّ عليه الإعلان الدستوري، في مادته (33) وكذلك كافة المواثيق الدوليّة، كما أنّ المحكمة العليا كرست ذلك المبدأ في حكمها في الطعن الإداري رقم 3/6ق الصادر بجلسة 26 / 6 / 1957م، حيث جاء في حكمها "يجب أن يكون القرار الإداري مطابقاً للدستور، والقوانين، واللوائح، ومبادئ القانون العام كمساواة، والحريات العامة، وكذلك الطعن الإداري رقم 19/1ق، الصادر بجلسة 10/06/1972م والذي أكّدت فيه المحكمة بحق اللجوء الى القضاء، باعتباره من الحقوق الأساسيّة المكفولة في الدستور، كما أنّ النعي الثاني والمتعلّق بركن المحل سديد، وفي محله، وذلك أنّ الغاية من القرارات الإداريّة هي تحقيق الصالح العام، فإذا خرجت الإدارة عن هذه الغاية كان قرارها معيباً، فتأجيل البت في الطعون الدستوريّة وفقاً للشق المطعون فيه من قرار الجمعية العموميّة للمحكمة العليا إلى أجل غير معلوم، يعطل تحقيق المصلحة العامة، ويقفل باب اللجوء للقضاء في المنازعات الدستوريّة، التي يغلب عليها طابع المصلحة العامة، خاصة ما تشهده ليبيا خلال هذه المرحلة من ازدواجية في الجهات التشريعيّة والتنفيذيّة، والمؤسّسات الإداريّة المختلفة، الأمر الذي يكون معه نعي الطاعن سديد، وقد عزز بحكم المحكمة العليا الصادر في الطعن الإداري رقم 3/1ق بأنّه "يجب أن يكون القرار الإداري صادر عن باعث سليم، وبحسن نيّة، ويجب أن يبيّن على أسباب متصلة بالصالح

العام، حيث إنَّ هذه المناعي سديدة وكافية لحمل عقيدة المحكمة الى إلغاء القرار في شقه المطعون فيه...".⁽¹⁾

ونشير من باب التنكير بما حصل للمحكمة العليا الأمريكية، عندما وقعت في مأزق، عند نظرها الدعوى التي رفعها "ماربوري ضد مادايسون" بسبب رفض الأخير تسليم قرار تعيينه قاضياً، بعد موافقة مجلس الشيوخ، وتوقيع الرئيس على قرارات التعيين، في منتصف ليل اليوم السابق على تخليه عن عمله الرئاسي، عرف فيما بعد بقضاة منتصف الليل، وكان وضع المحكمة العليا يحوطه الخطر، إمّا أن تقف بجانب المشروعية لصالح ماربوري أو التسليم للحكومة لما لها من هيمنة وسلطة تقديرية، وفي أول احتكاك لها مع الرئيس الأمريكي، فتنزع بذلك مكانتها إن خالفته، بالإضافة الى طبيعة الصراع الساسي الحاد بين الاتحاديين وخصموهم الجمهوريين وانعكاساته على الحياة السياسية، وهذا كله لم يثن المحكمة العليا عن عزمها في ممارسة وظيفتها القضائية، لتلقّي الرئيس والكونجرس درساً دستورياً، بتقرير مبدأ أساسي مفاده، اختصاص المحكمة العليا بحماية الدستور، بالرقابة الدستورية إعمالاً لمبدأ المشروعية، وبرد السلطات العامة الى حدودها الدستورية إن حاولت تخطيها.⁽²⁾

تانياً: أثر الحكم بعدم الدستورية على سلطة المشرّع:

الحكم القضائي، هو الخلاصة النهائية، لكل دعوى قضائية، والدعوى الدستورية لا تخرج عن هذا الإطار، وقد تطرقت المحكمة العليا الى مفهوم الحكم القضائي، بأنه "القرار الصادر من محكمة مشكّلة تشكياً صحيحاً ومختصة في خصومة رفعت إليها وفق قواعد قانون المرافعات، سواء كانت صادرة في موضوع الخصومة، أو في شق منه، أو في مسألة متنوعة عنه"⁽³⁾، والأحكام القضائية تتعدّد بحيث يكون بعضها فاصل في المسائل الإجرائية، ينهي الخصومة قبل الفصل فيها نهائياً، والآخر يتعلّق بالموضوع يكون منها القطعي الحاسم لموضوع النزاع، أو جزء منه، وأحكام أخرى غير قطعية في الموضوع، إنّما تتعلّق بالطلبات العارضة أو الوقتية ذات شأن بسير الخصومة، والمحكمة لا تستنفذ كامل سلطتها، والدعوى الدستورية، كغيرها دعوى قضائية

1- حكم محكمة القضاء الإداري، الدائرة الثالثة، بمحكمة استئناف طرابلس، في موضوع الطعن رقم 2017/97م، مرجع سابق، ص، 4-3.

2- د. أحمد كمال أبو المجد، مرجع سابق، ص، 25.

3- طعن مدني رقم 13/20ق، بتاريخ 1967/12/16م، مجلة المحكمة العليا، عدد 1 سنة 5، ص 13.

تسري عليها القواعد العامة، المنصوص عليها في قانون المرافعات، بالإضافة إلى الإجراءات الخاصة التي نظمها القانون رقم(6) لسنة 1982م بإعادة تنظيم المحكمة العليا المعدل بالقانون رقم (17) لسنة 1994م واللائحة الداخلية للمحكمة العليا، وبذلك فإن الأحكام الصادرة بالدعوى الدستورية، وهي بطبيعتها دعوى عينية توجه الخصومة إلى المخالفة الدستورية، وحجبتها مطلقة اتجاه الخصوم والكافة، وجميع السلطات في الدولة، وفقاً لنص المادة (31) من قانون المحكمة العليا التي تنص بأنه " تكون المبادئ القانونية التي تقرها المحكمة في أحكامها، ملزمة لجميع المحاكم، وكافة الجهات في البلاد".

يكون للحكم بعدم الدستورية امتداد رجعي، باعتبار أن الأحكام القضائية كأشقة للحقوق وليست منشئة، فهي لا تولد مراكز قانونية جديدة، بل تكشف عن حالة قائمة تعود به إلى ما كان عليه، بحيث يكون للحكم بعدم الدستورية نطاق زمني بأثر رجعي من تاريخ صدور القانون المخالف، لا من تاريخ صدور الحكم بعدم الدستورية.

بهذا يظهر الدور التشريعي غير المباشر للمحكمة العليا بمعنى أن التشريع أياً كان نوعه "تعديل دستوري أو قانون عادي أو قرار لائحي" يحكم بموته مباشرة بمجرد صدور الحكم بعدم دستورية ويصبح التشريع المخالف، عبارة عن جسم مادي مجرد من أي قيمة قانونية، إلى أن تتدخل السلطة التشريعية وتزيل المخالفة المحكوم بعدم دستورتها بصدور قانون جديد، وإن لم تقم بذلك يظل القانون المحكوم بعدم دستوريته هو والعدم سواء، جثمان لا روح فيه، وإن لم يدفن، وعلى هذا استقر قضاء المحكمة العليا بقولها "أن مقتضى نص المادة (31) من القانون رقم (6) لسنة 1982م بشأن المحكمة العليا، أنه على كافة المحاكم والجهات الأخرى في البلاد الالتزام، بما تقرره المحكمة العليا من مبادئ في أحكامها، فلا يحق لها أن تهدد ما تتضمنه تلك المبادئ من قواعد قانونية، أو تعارضها أو تقضي على خلافها بما تتمتع به تلك المبادئ من قوة مصدرها وأساسها القانون.. فإن لم تنقيد أي من المحاكم بما أرسته المحكمة العليا من مبادئ قانونية، أو حادت عنها أو عارضها بأي وجه أو قضت المحكمة المعاد إليها الدعوى، بعكس ما قرّره تلك المحكمة بشأن قبول دفع قانوني مانع من السير في الدعوى، فإن حكمها يكون مشوباً بعيب مخالفة القانون".⁽¹⁾

1- طعن جنائي رقم 34/705ق، مجلة المحكمة العليا، عدد 3، س، 27، 1991م، ص، 167.

انتهت اللجنة الشعبية العامة في اجتماعها العادي السادس، المنعقد يوم الأربعاء الموافق 24/04/2010م، بمقرها بمدينة سرت استعراض مذكرة اللجنة الاستشارية القانونية باللجنة الشعبية العامة المتضمنة الرأي حول الإجراء حيال القوانين التي أصدرتها المؤتمرات الشعبية الأساسية، وصدرت أحكام من المحكمة العليا بعدم دستوريتها، وذهبت إلى الالتزام بتنفيذ ما تصدره المحكمة من أحكام وأراء قانونية.⁽¹⁾

وحيث إن حجية الأمر المقضي، تعني الحرمة أو المكانة التي يمنحها المشرع للحكم القضائي، بحيث لا يجوز للخصوم إعادة عرض ذات الموضوع على المحكمة للفصل فيه من جديد، وقوام ذلك أن الحكم في عمومه يعتبر عنوان للحقيقة، تقتصر حجيته على الموضوع الذي فصل فيه، لا سيما الحكم بعدم الدستورية الذي تكون حجيته في مواجهة الخصوم والكافة، أفراداً ومؤسسات، باعتباره إقراراً والتزاماً بمبدأ المشروعية، والخضوع دستورياً إلى ما انتهت إليه المحكمة الدستورية، وأكد المشرع على ضرورة تنفيذ حكم المحكمة العليا، فقد أوجب العقاب على كل مسؤول ممتنع على التنفيذ أحكام المحكمة العليا، وقد ورد بالمادة (33) من القانون رقم (6) لسنة 1982م بإعادة تنظيم المحكمة العليا "يعاقب بالحبس والعزل الأشخاص المسؤولون عن التنفيذ إذا امتنعوا عن تنفيذ أحكام المحكمة العليا بعد انقضاء شهر من إنذارهم على يد محضر بوجوب التنفيذ" باعتبار الرقابة التي تمارسها المحكمة العليا بدوائرها المجتمعة رقابة إلغاء وليست رقابة امتناع أو تنبيه، مما يكون لكل ذي مصلحة اللجوء إلى النيابة العامة بتقديم شكوى مرفق بها إنذار الممتنع عن التنفيذ على يد محضر، أو برفع دعوى جنحة مباشرة أمام محكمة الجناح والمخالفات، بتكليف الممتنع عن التنفيذ بالحضور بموجب صحيفة دعوي مرفقاً بها إنذار الممتنع عن تنفيذ الحكم بعدم الدستورية، وذلك بعد مرور شهر من تاريخ الإخطار، وتكتمل العناصر القانونية التي أستلزمها النص المشار إليه للتطبيق.

1- كتاب الكاتب العام، رقم 3165، بتاريخ 2010/04/12م، المشار إليه، كركرة رمضان سالم، مرجع سابق، ص، 261.

الخاتمة:

من خلال دراستنا، لموضوع البحث رأينا أنّ الدساتير أياً كان نوعها تكون مجرد شعارات قانونية ما لم تتقرر لها رقابة قضائية جادة، لا تقف عند ظاهر النصوص بل تتعدّها إلى البحث في مدى المشروعية، سواء كان التشريع موضوع الرقابة تعديل دستوري، أو قانون عادي، أو قرار لائحي.

وحيث إنّ محكمتنا الموقرة قد أخذت على عاتقها مهمة الرقابة الدستورية منذ زمن بعيد، وتواترت أحكامها عليها، استناداً على ولايتها العامة في نظر المنازعات، وبذلك أجازت التصديّ للتعديلات الدستورية، بالدعوى الأصلية المباشرة، لمراقبة مدى التزام السلطة التشريعية للإجراءات، والأوضاع الواردة بالإعلان الدستوري.

بهذه المهمة يكون لها دوراً تشريعياً غير مباشر، بالحكم بعدم دستورية التشريع المخالف أياً كان نوعه، بحيث تكون بذلك قد شلت حركة السلطة التشريعية، بإلغاء القانون المخالف للقواعد الدستورية، بالإضافة إلى دورها التشريعي المباشر بإصدار اللوائح ذات العلاقة بعملها بناء على تفويض المشرّع.

وبذلك نصل إلى النتائج الآتية:

أولاً: أنّ مجلسي النواب والاستشاري الرئاسي، تعوزهما الشرعية الدستورية ويعدا أجساماً واقعية فرضت نفسها بتشبّثها بالسلطة وما يصدر عنهما ليس له سند مشروع.

ثانياً: غياب الأساس الدستوري الذي ينهي المرحلة الانتقالية، ممّا قد يجدد الصراع ويؤدّد حلقات انتقالية أخرى.

وإعمالاً لمبدأ المشروعية الدستورية، وأحكام المحكمة العليا بدوائرها المجتمعة كدائرة دستورية، فيما يتعلّق بعدم دستورية مجلس النواب وانعقاد الجلسة الأولى وما تلاها من جلسات، وبطلان ما ترتّب عليها من آثار، نورد هذه التوصيات الآتية:

1- الدعوة إلى ميثاق وطني عام يشارك فيه جميع أبناء الشعب الليبي دون إقصاء لأحد، واستبعاد مشروع الدستور باعتباره انعكاس الصراع القائم، ولميلاد هيئته المنتخبة في ظروف تعيب

الإرادة الشعبية، بالعزل السياسي والإداري، وبالتهجير، كما أنّ نصوصه محل خلاف فقهي كبير، ويغلب على نصوصه قيام الدولة الدينية بامتياز، وتحسين بعض مواده من التعديل.

2- أن تتولّى السلطة القضائية إدارة الدولة خلال مدة محدودة، لطي سجل المرحلة الانتقالية ولوضع أساس دستوري، لإنجاز انتخابات رئاسية وبرلمانية.

3- لئن كانت مبررات تأجيل نظر الطعون الدستورية لا تزال قائمة، والصراع قد يتزايد، والتعدّد الحكومي تجدد للمرة الثانية، إلا أنّ العدالة تفرض نفسها لتعلو بذلك كلمة القانون فوق أي سلطة أو نفوذ، لذلك نناشد محكمتنا العليا باستئناف نظر الطعون الدستورية.

وفي هذا المقام نقول لمحكمتنا العليا الموقرة، أنّ الأوان بأن تقوم بمهمتها غير مبالية بما تحف بها من مخاطر، فذلك قدرها ونبض حياتها في أداء رسالتها، تتحمّس الحق أينما كان، فيكون كلمتها، لا تشيها رهبة ولا رغبة، بأن تضرب بمدافع العدل كل وهن أو تجاوز غير دستوري لتحكم بعدم دستوريته إقراراً لمبدأ المشروعية الدستورية، وحمايةً وصوناً لحقوق الأفراد وحرّياتهم العامة.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب والأبحاث:

أ- الكتب:

1. أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، والإقليم المصري، مكتبة النهضة المصرية، 1960م.
2. إبراهيم أبوخزام: آراء في مشروع الدستور الليبي، منشورات المركز الليبي للدراسات LGS، لجنة البحوث الدستورية، نوفمبر 2020م.
3. أحمد عبد الفتاح طه القصاص: التجريم الدستوري، دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2020م.
4. رجب محمود طاجن: التعديل الدستوري، دار النهضة العربية، 2008م.
5. عبد الرحمن محمد أبوتوتة، جمعة محمد الزريقي: المحكمة العليا الليبية، مسيرة نصف قرن، منشورات المحكمة العليا، ط1، 2007م.
6. محمد ماهر أبو العينين: الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دار النهضة العربية مصر، 1987م.

7. منصور ميلاد يونس، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، 2013م.
8. محمد حسنين عبد العال: القانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1992م.

ب- الأبحاث:

1. فوزي إبراهيم إدياب: بحث بعنوان الرقابة على التعديلات الدستورية، مجلة البحوث القانونية، مجلة علمية تصدر عن كلية القانون مصراته.
 2. محمد عمار النجار: القضاء بعد دستورية الإغفال التشريعي، مقال منشور، بالمجلة الدستورية، 2010م.
 3. كركرة رمضان سالم: رسالة ماجستير، الرقابة على دستورية القوانين في ضوء سلطة الشعب، دراسة تحليلية مقارنة، مقدمة إلى كلية القانون جامعة سرت، للعام الجامعي 2009-2010م، غير منشورة.
- ثانياً: التشريعات والأحكام القضائية.

أ- التشريعات:

1. التعديلات الدستورية للإعلان الدستوري المؤقت الصادر عن المجلس الانتقالي.
2. قانون المحكمة العليا الاتحادية الصادر سنة 1953م، وتعديلاته.
3. القانون رقم (6) لسنة 1982م، بإعادة تنظيم المحكمة العليا المعدل بالقانون رقم (17) لسنة 1994م.
4. قانون العزل السياسي والإداري رقم (13) لسنة 2013م.
5. اللائحة الداخلية للمحكمة العليا.

ب- الأحكام القضائية:

1. أحكام المحكمة العليا الليبية.
2. أحكام المحكمة الدستورية المصرية.
3. أحكام محكمتي الاستئناف طرابلس والبيضاء، وآخر لمحكمة البيضاء الابتدائية.
4. مذكرة إدارة القضايا فرع طرابلس، مقدمة إلى دائرة النقض الإداري بالطعن رقم 66/122ق.

الإرهاب بين التجريم والعقاب في القانون الليبي والمصري

دراسة مقارنة

د.مختار أبوسبيحة الشيباني

كلية القانون- جامعة سرت

تقديم:

الإرهاب ظاهرة مقيته ولدت منذ ولادة المجتمعات الإنسانية وتطورت أما الظواهر الأخرى مستفيدة من التقدم العلمي لتفعيل أساليبها ووسائلها. نتيجة لذلك تعددت أهدافها وتوسعت جغرافيتها لتشمل العالم بأسره، دونما تمييز بين الدول المتقدمة أو التي في دور النمو، وسواءً كانت الدولة فقيرة أو غنية، أو أنها تطبق النظام الديمقراطي أو غيره من الأنظمة، بحيث بات وقوع العمل الإرهابي في أية دولة محتملاً، ولم تعد القوة مانعاً لوقوعها.

وكان من بين أهدافها ما هو سياسي ووسيلة تحقيقه نشر الرعب والذعر باستهداف المدنيين وغيرهم للضغط على السلطات القائمة لتغيير مواقفها والرضوخ لمطالب الإرهابيين، وبالتالي فقد فرضت نفسها على المسرح الدولي فشغلت صناع القرار وعلماء السياسة والقانون وغيرهم كلاً حسب اختصاصه.

أما أهداف الدراسة، تهدف إلى التعرف على الجرائم الإرهابية بشكل عام، وبيان موقف المشرع الليبي والمشرع في دول المقارنة من جرائم الإرهاب، كما تهدف إلى تحقيق التعريف بصور جرائم الإرهاب وبيان العقوبات المقررة لها في القانون الليبي.

منهجية البحث : يعتمد البحث على المنهج الاستقرائي، ويستخدم كمنهج رئيسي وذلك للوقوف على أهم المعلومات والدلالات المتعلقة بالموضوع، وإلى جانب المنهج الاستقرائي يُمكن الاستعانة بالمنهج المقارن، حيث يهدف هذا المنهج إلى التّدقيق المعرفي، والذي يمكننا من دراسة ظاهرة الإرهاب من خلال دراسة النموذج الليبي وما يشابهه في دول العالم.

إشكاليات الدراسة: تكمن مشكلة الدراسة، في بيان ماهية الإرهاب من حيث تقديم مفهوم مُحدّد له، وهذا البعد يتّصل بالجانب النظري لغياب مفهوم عالمي يُحدّد ما هو الإرهاب، بسبب اختلاف

الأطر الأيدولوجية وتضارب المصالح الدولية التي تنتفي معها الحيادية في تفسير الظاهرة الإرهابية.

إضافة إلى أنّ الإرهاب قد استفاد من التطور التكنولوجي، مما أدى إلى ظهور أشكال غير تقليدية من الأعمال الإرهابية، كاستعمال وسيلة الإنترنت التي لا تتطلب من الإرهابي أن يستعمل بعض الأسلحة التقليدية، كما أنّه ليس بحاجة إلى ربط الأحزمة الناسفة على جسمه، إنما يستطيع وهو في بيته أن يدخل على شركة ما ليسبب لها أضراراً كبيرة.

هذا التعقيد في التقنية، صاحبه تعقيد في تحديد الظاهرة وتعقيد في أسلوب المكافحة، وإن استمر الحال على ما هو عليه، سيكون من المنعذر تحديد المعايير التي ينبغي الاستناد عليها لتحديد مفهوم الإرهاب، وكان من نتيجة ذلك - أن توسّع البعض في مفهوم الإرهاب - حتّى شمل حق الشعوب في الدفاع عن استقلالها وسيادتها الذي نصّت عليه المواثيق الدولية.

وفيما ضيق البعض الآخر من مفهومه، حتّى أخرج منه ما توجب الأديان والشرائع الدولية إدخاله فيه، كما وصلت الحالة ببعضهم أن ينسبه إلى هذا الدين أو ذاك أو إلى هذه الأمة أو تلك، والأشدّ وقعاً على النفس أن تصدر الآراء على شكل تصريحات من مسؤولين كبار.

المطلب الأول

تعريف الإرهاب لغة واصطلاحاً وفقهاً

(ولاً) الإرهاب في اللغة: خلت معاجم اللغة العربية القديمة من ذكر أصل لكلمة الإرهاب، وتضمّنت الفعل رَهَبَ بمعنى خاف وكما يلي: -

- في محيط المحيط ورد الفعل رَهَبَ بالكسر، يرهَبُ رهبةً ورهباً بالضمّ ورهباً بالتحريك أي خاف، والاسم الرّهَب، والرهبى، والرهبوت، والرهبوتي ورجل رهبوت يُقال (رهبوت خير من رحموت) أي لأنّ تُرهب خير من أن تُرحم، والرهباء اسم من الرّهَب تقول: الرهباء من الله، والرغباء إليه، وفي حديث الدعاء (رغبة ورهبة اليك) الرغبة الخوف والفرع (1).

- في لسان العرب، فلقد ورد الفعل رَهَبَ {رَهَبَ الرجل يرهَبُ رهبةً ورهباً ورهباً ورهباناً، أي خاف، ولم يكن لكلمة الإرهاب أصلاً في معجم القاموس المحيط والوسيط (2).

1 - البستاني، محيط المحيط، 2006م.

2 - ابن منظور، لسان العرب.

- بعض المعاجم الحديثة، تضمّنت المعنى اللغوي لكلمة الإرهاب، فجاء في المُنجد إنّ الإرهابي من يلجأ إلى الإرهاب لإقامة سلطته، وكذلك الحال في المعجم الوسيط، ورد أنّ الرهب هو الخوف والإرهابيون وصف يُطلق على الذين ينتهجون سبيل العنف لتحقيق أهدافهم السياسية.⁽¹⁾
- الإرهاب في القاموس الفرنسي لاروس (الإرهاب هو مجموعة أعمال العنف التي ترتكبها مجموعة ثورية أو أسلوب عنف تستخدمه الحكومة).⁽²⁾
- قاموس اللغة روبير يعرف الإرهاب بأنه (الاستخدام المنظم لوسائل استثنائية للعنف من أجل تحقيق هدف سياسي).
- قاموس أكسفورد للغة الإنجليزية (استخدام الرعب خصوصاً لتحقيق أغراض سياسية).⁽³⁾
- يرى البعض إن أسباب الربط بين الإرهاب والغرض السياسي، كون الإرهاب يتمثل في أعمال العنف المتبادلة بين السلطة والمنظمات الثورية المناهضة لها.⁽⁴⁾
- وردت كلمة Terreur في قاموس الأكاديمية الفرنسية المنشور عام 1694 بمعنى (رعب، خوف شديد اضطراب عنيف تحدثه في النفس صورة شر حاضر أو خطر قريب)، ويقدم القاموس المذكور الأمثلة التالية للإيضاح (يقال مثلاً: القى الرهبة بين الأعداء، نشر الرهبة في جميع الأمكنة التي يمر فيها، زرع الرهبة في كل مكان، كما يقال عند الكلام عن أمير كبير أو فاتح، إنه يملأ كل شيء برهبة اسمه، وذلك للإشارة إلى أن اسمه يزرع الرعب في كل مكان).⁽⁵⁾

(ثانياً) معنى الإرهاب في معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية والسياسية:

يعني الإرهاب في معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية (بث الرعب الذي يثير الخوف والفعل أي الطريقة التي تحاول بها جماعة منظمة أو حزب إن يحقق أهدافه عن طريق استخدام

1 - للمزيد حول ذلك انظر عيد السلام هيثم، الإرهاب والشريعة الإسلامية، مجلة الحكمة، ع 21، 2001م.
2 - ورد لدى منتصر سعيد حمودة، الإرهاب الدولي، جوانبه القانونية، وسائل مكافحته في القانون الدولي العام والفقهاء الإسلامي، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2006م، ص 32.
3 - محمد عوض الترنوري، أغادير عرفات جويحان، علم الإرهاب الأسس الفكرية والنفسية والاجتماعية والتربوية لدراسة الإرهاب، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع، 2006م، ص 58 وما بعدها.
4 - كما وردت في كتاب واقع الإرهاب في الوطن العربي للدكتور محمد فتحي.
5 - أبو مصطفى، احمد محمد الإرهاب ومواجهته جنائياً، دراسة مقارنة في ضوء المادة 179 من الدستور، القاهرة، الفتح للطباعة والنشر، 2007م، ص 132.

العنف، وتوجه الأعمال الإرهابية ضد الأشخاص سواء كانوا أفرادًا أو ممثلين للسلطة ممن يعارضون أهداف هذه الجماعة).⁽¹⁾

أما معنى إرهاب في القاموس السياسي: فلقد وردت كلمة إرهاب في القاموس السياسي بمعنى (محاولات نشر الذعر والفرع لأغراض سياسية، والإرهاب هو وسيلة تستخدمها حكومة استبدادية لإرغام الشعب على الخضوع والاستسلام لها، ومثالها التقليدي هو قيام حكومة الإرهاب إبان الثورة الفرنسية عام 1789 لأغراض سياسية، والإرهاب وسيلة تتخذها دولة تفرض سيادتها على شعب من الشعوب لإشاعة روح الانهزامية والرضوخ لمطالبها التعسفية أو تستخدم الإرهاب جماعة لترويع المدنيين لتحقيق أطماعها حتى تفرض الأقلية حكمها على الأكثرية).

وهناك فرق بين الفعلين (رهب)، وأرهب في المعنى، فالأول معناه خاف وخشي ومصدره رَهَبَهُ، أما الفعل أرهب فمعناه أخاف وأفرع ومصدره إرهاب.⁽²⁾

(ثالثاً) معنى الإرهاب في القرآن الكريم:

وردت في القرآن الكريم كلمة ترهبون في سورة الأنفال {وأعدوا لهم ما استطعتم من قوة ومن رباط الخيل ترهبون به عدو الله وعدوكم وآخرين من دونهم لا تعلمونهم الله يعلمهم وما تنفقوا من شيء في سبيل الله يوف اليكم وأنتم لا تظلمون}.⁽³⁾

وذكر صاحب الميزان في تفسير الآية (الإعداد تهيئة الشيء للظفر بشيء آخر، وهو أمر عام بتهيئة المؤمنين مبلغ استطاعتهم من القوى الحربية ما يحتاجون إليه قبل ما لهم من الأعداء في الوجود أو الفرض)، أما الطبري ذكر في تفسير الآية (تخيفون بإعدادكم ذلك عدو الله وعدوكم من المشركين).⁽⁴⁾

والظاهر من الآية الكريمة، إن الأمر جاء إعداداً للقوة وليس استعمالاً لها، أي أنها قوة كامنة وغير فاعلة تردع العدو إذا استشعرها، كما تدل الآية على ذلك، حيث قسّمت الإعداء إلى ظاهرين يعرفهم المسلمون وآخرين مُفترضين يعلمهم الله ولا يعلمهم من وجه إليهم الخطاب.

1 - أسامة محمد بدر، مواجهة الإرهاب دراسة في التشريع المصري المقارن، (بدون ناشر)، 2000م، ص 67.
2 - جهاماني، تأمر ابراهيم مفهوم الإرهاب في القانون الدولي دراسة قانونية ناقدة، دمشق، دار حوران للطباعة والنشر والتوزيع، 1998م، ص 22.
3 - سورة الأنفال: آية 60
4 - بدر بن ناصر البدر، الإرهاب حقيقته وأسبابه وموقف الإسلام منه، الرياض، مكتبة الملك فهد الوطنية، 2006م، ص 40.

فكيف يمكن استعمال القوة مع عدو غير معلوم؟ هذا أولاً، وثانياً لو سألنا لماذا الأمر بإعداد القوة؟ سنأتي الإجابة من الآية نفسها {ترهبون به عدو الله}، أي لإخافة العدو ولم تقل الآية لقتاله.

إعداد القوة الوارد في الآية الكريمة، هو مبدأ مُتَّبَع ومستخدم في جميع الدول كبيرها وصغيرها، واستخدم طيلة الحرب الباردة، حيث وصل سباق التسلح بينهما مرحلة توازن الرعب النووي، ثم تلتها مرحلة الردع النووي، وأفضى كل ذلك إلى سلام نووي حيث اقتنع الطرفان أن الدخول في حرب هو انتحار لكلا الدولتين.

وما يؤكد هذا المبدأ في الوقت الحاضر، الاستعراضات والمناورات العسكرية التي تُجرىها الدول بين الحين والآخر تكريساً وإظهاراً لمبدأ القوة أمام الخصم، ولا يمكن القول إن الغرض من المناورات هو استعمال القوة إلا إذا دعت الحاجة إلى استخدامها.

اللافت للنظر أن هذه الآية والتي تليها، جعلت إعداد القوة هو الاستثناء والأصل هو السلام، ففي الآية التي تليها {وان جنحوا للسلم فاجنح لها}، الفعلان في الآيتين وردا بصيغة الأمر، والأمر يفيد الوجوب، حتى لا يتوقف إعداد القوة أو الجنوح إلى السلم على هوى الحاكم وميله.

ولا يوجد تعريف للإرهاب في القرآن، فليس من الأسلوب القرآني إدخال مفهوم مضطرب في تعريف ثابت كما يُشير العلامة هاني فحص إلى ذلك بقوله (بما أن واقع الإرهاب تتدخل في تحديده أمور كثيرة، كالزمان والتاريخ والمكان والأطراف والأسباب والقضايا، وهذه متغيرة بناءً على أن كل الحقائق نسبية، لذا فإنه لا وجود لتعريف للإرهاب في القرآن، لكن هذا لا ينفي وجود كلام عليه له طابع الردع المعنوي (واعدوا لهم ما استطعتم....) طبعاً الآية لا توحى استعمال السلاح بل امتلاك القوة واستخدامها كرادع معنوي)، بل الأكثر من ذلك لم ترد في القرآن الكريم كلمة الإرهاب بالمعنى المُتعارف عليه اليوم، إنما وردت مُشتقات من الفعل رهب في سبعة مواضع نقف عليها سريعاً:

● {يا بني إسرائيل اذكروا نعمتي التي أنعمت عليكم وأوفوا بعهدي أوف بعهدكم وإياي فارهبون} (1)، واختصت هذه الآية في عتاب اليهود، مذكرة إياهم بنعم الله وما قابلوها من كفر وتمرد وجحود داعية للوفاء بالمواثيق التي نقضوها. والرهبه تعني الخشية والمخافة. (2)

1 - سورة البقرة:40

2 - محمد علي الصابوني، التبيان في علوم القرآن، مكتبة البشري، التحميل من موقع archive.org.

- سورة الأعراف الآية 116 {قال ألقوا فلما ألقوا سحروا اعين الناس واسترهبوهم وجاءوا بسحر عظيم}. والاسترهاب هنا بمعنى الإخافة.⁽¹⁾
- سورة الأعراف الآية 154 {ولما سكت عن موسى الغضب أخذ الألواح وفي نسختها هدى ورحمة للذين هم لربهم يرهبون}، ويرهبون في هذه الآية تعني الخوف من عقاب الله.
- سورة النحل الآية 51 {وقال الله لا تتخذوا الهين اثنين إنما هو إله واحد فإياي فارهبون}. والرهبة تعني الخوف من الله سبحانه. (والمراد بالرهبة ماهي رهبة إجلال ومهابة لا ماهي رهبة مؤاخذه وعذاب).⁽²⁾
- سورة القصص الآية 32 {اسلك يدك في جيبك تخرج بيضاء من غير سوء واضمم إليك جناحك من الرهب فذالك برهانان من ربك إلى فرعون وملئه انهم كانوا قوما فاسقين}، وردت كلمة الرهب في الآية بمعنى الخوف، ويكون المعنى أن يجمع يديه على صدره إذا عرضه الخوف.
- قوله تعالى {فاستجبنا له ووهبنا له يحيى وأصلحنا له زوجه انهم كانوا يسارعون في الخيرات ويدعوننا رغبا ورهبا وكانوا لنا خاشعين}⁽³⁾
- سورة الحشر الآية 13 {لأنتم أشد رهبة في صدورهم من الله ذلك بأنهم قوم لا يفقهون}. والرهبة تعني الخشية.⁽⁴⁾

بعد هذا المرور السريع على المواطن السبعة التي وردت فيها مشتقات الفعل رهب في الذكر الحكيم، يلاحظ بوضوح عدم علاقة المشتقات من قريب أو بعيد بمفهوم الإرهاب.

(رابعاً) المحاولات الفقهية والقانونية لتعريف الإرهاب

على الرغم من أهمية تعريف الإرهاب كأساس لتحديد معالم هذه الظاهرة التي تسببت في تهديد خطير للسلم والأمن الدوليين، الا أن المجتمع الدولي ورغم المحاولات المتعددة لم يتوصل إلى اتفاقية يعرف بموجبها مفهوم الإرهاب، ولعل اهم الأسباب وراء ذلك هي:

1 - في هذا المعنى انظر عادل طالب الطببائي، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، 1985م، ص 55.

2 - إسماعيل بن عمر بن كثير القرشي الدمشقي، دار ابن حزم، ط 1، سنة نشر الكتاب 1420هـ - 2000م، ص 1121.

3 - سورة القصص:90.

4 - للمزيد انظر احمد، كمال الوسيط في شرح قانون مكافحة الإرهاب دراسة قانونية مقارنة متخصصة في القوانين العربية والأجنبية، مصر، دار النهضة العربية، والإمارات: ودار النهضة العلمية، 2017م، ص 79.

1. محاولة التمسك بعمومية الأهداف، فيحاول البعض أن يبتعد عن جوهر المشكلة وتسطيحها بما يتلاءم ومصالحه، مما يجعل كل أعمال العنف غير مشروعة، وينجم عن ذلك أن نكون أمام مفهوم عام للإرهاب يشمل الأعمال العنفية المبررة وغير المبررة.⁽¹⁾

ولهذا السبب اختلفت الإرادات السياسية حتى لا يمكن التوصل إلى تعريف يفرز بين الإرهاب والمقاومة وبالتالي تبقى فوضى المصطلحات، فيطلق على السفاح القاتل بأنه رجل سلام، وعلى من يدافع عن أرضه وعرضه بأنه إرهابي.⁽²⁾

إن خط الحدود الفاصلة بين الإرهاب والمقاومة وما يتبعها من صعوبة التفريق بين الأعمال المشروعة وغير المشروعة، وما ينجم عنها من عدم التمييز بين المصطلحات هي التي تحقق مصالح الطرف الأقوى بوضع الإرهاب والمقاومة في طرف واحد، والإسلام كدين والإرهاب كظاهرة في سلة واحدة.⁽³⁾

2. الاختلاف على تعريف الإرهاب، له علاقة وثيقة باختلاف الأيديولوجيات بين الشرق والغرب: فبينما ميّز لينين بين الإرهاب كعار والإرهاب كمفخرة، وسمّى من يقومون بالأعمال الأخيرة بأبطال الإرهاب، كان الاتحاد السوفيتي وقتها يكيف الإرهاب وفقاً لمصالحه وما يخدم انتشار نفوذه وأفكاره.⁽⁴⁾

وهو بذلك لا يختلف كثيراً عن الولايات المتحدة الأمريكية في تكييفها للإرهاب، فلقد حاولت الأخيرة وعن طريق وفدها إلى الأمم المتحدة في الدورة 28 لعام 1973 تعريف ظاهرة الإرهاب من أنها "عمل فردي معزول عن الصفة السياسية، وبأنه كل فعل يقوم به (كل شخص يقتل آخر في ظروف مخالفة للقانون، أو يسبب له ضرراً جسدياً بالغاً أو يخطفه أو يحاول القيام بفعل كهذا، أو يشارك شخصاً قام أو حاول القيام بفعل كهذا)."⁽⁵⁾

1- د. عبد العزيز مخيمر عبد الهادي، الإرهاب الدولي مع دراسة الاتفاقات الدولية والقرارات الصادرة عن المنظمات الدولية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1986م، ص 95.

2 - أحمد ابراهيم محمود، الإرهاب الجديد الشكل الرئيسي للصراع المسلح في الساحة الدولية، مجلة السياسة الدولية، عدد 147، 2002م.

3 - سعد الجبوري، الجرائم الإرهابية في القانون الجنائي، المؤسسة الحديثة للكتب، بيروت، 2010م، ص 92.

4 - عصام صادق، الأبعاد القانونية للإرهاب الدولي، مجلة السياسة الدولية، ع 92، ص 92.

5 - محمد عبد المنعم عبد الخالق، الجرائم الدولية، ط1، القاهرة، دار النهضة العربية، 1989م، ص 122.

والواضح من التعريف، عدم تناوله الصفة السياسية للإرهاب بحيث يقصر الأفعال على ما ينطبق عليها القانون الجنائي دون غيره، إضافة إلى ذلك، فهو يستثني إرهاب الدولة ويُعتبر أفعال الحكومات في هذا الصدد مشروعة لإقرار قانون الدولة لأفعالها.

ويُظهر التعريف مدى الاستخفاف بحق الشعوب التي تكافح من أجل استقلالها بما يؤكد من خلط بين الأعمال حتى لا يستفاد المقاوم من الحقوق السياسية التي توفرها القوانين الدولية.⁽¹⁾

3. الابتعاد عن القانون الدولي والاتفاقات الدولية، والتي يمكن أن تشكل أساساً للتعريف، إذا ما اتفقت الإرادات السياسية على ذلك خصوصاً بالتفريق بين الإرهاب والمقاومة، ومع ذلك بذل الفقهاء جهوداً طيبة في تعريفهم للإرهاب، كما حاولت بعض التشريعات الوطنية والإقليمية الوصول لنفس الهدف، لذلك سوف نتكلم أولاً عن جهود الفقهاء وثانياً عن سمات الإرهاب.⁽²⁾

وبرزت فكرة الجرائم الاجتماعية لأول مرة عام 1892م من خلال توصيات معهد القانون الدولي في جنيف، حيثُ اعتبر ارتكاب هذه الجرائم يترتب عليه قلب أسس المجتمع كما هو منظم في شكله القائم.⁽³⁾

وجاءت أهم المبادرات وأولها لتعريف ظاهرة الإرهاب عام 1930م خلال مؤتمر توحيد القانون الجنائي، ركزت هذه المبادرة على تعريف قانوني لمفهوم الإرهاب، وبرز اتجاهان: الاتجاه الأول يعتبر الإرهاب خطراً جماعياً، الأمر الذي حدا بالمشاركين في مؤتمر فرسوفيا 1930م إلى اعتبار الجريمة الإرهابية (الاستعمال العمدي لكل وسيلة قادرة على إحداث خطر جماعي).

أما الاتجاه الثاني فقد اعتبر الإرهاب جريمة اجتماعية تقوّض الأسس التي تقوم عليها المجتمعات مستنداً في ذلك على فكرة الجريمة الاجتماعية.⁽⁴⁾

وحسب توصيات معهد القانون الدولي، استبعد الاتجاهان الهدف السياسي للإرهاب، وهذا ما أكدّه المؤتمر الدولي السادس لتوحيد القانون الجنائي المنعقد في كوينهاكن عام 1935م والذي

1 - ابراهيم أبراش، العنف السياسي بين الإرهاب والكفاح المشرع، مجلة الوحدة، عدد 67، 1990م
2 - محمد فتحي عيدة، التشريعات الجنائية العربية لمكافحة الإرهاب من الناحية الموضوعية والإجرائية، في تشريعات مكافحة الإرهاب في الوطن العربي، الرياض، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 1999م، ص 111.
3 - صالح العادلي، موسوعة القانون الجنائي للإرهاب، دار الفكر العربي، القاهرة، 2003م، ص 211.
4 - علي بن فايز أجمني، الإرهاب الفهم المفروض للإرهاب المرفوض، الرياض، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، 2001م، ص 46.

ورد في مقرراته (إن الجرائم التي تخلف خطراً عاماً أو حالة رعب لا تعتبر جرائم سياسية)⁽¹⁾، الأمر الذي أدى إلى انقسام الفقهاء إلى فريقين بصدد تعريف الإرهاب:

الفريق الأول، يرى أن هناك مشاكل كثيرة تمنع التوصل إلى تعريف وحجتهم في ذلك عدم وجود محتوى قانوني مُحدد لمصطلح الإرهاب، لأنّ معناه تطور وتغير باستمرار منذ الثورة الفرنسية الكبرى، فهو في نظرهم مُصطلح يشوبه الغموض.⁽²⁾

ويؤيد ذلك، ما ذكره القاضي باكستر بقوله (لدينا سبب يدعونا لإبداء الأسف، لأنّ مفهوماً قانونياً للإرهاب يفرض علينا في وقت من الأوقات، فالمصطلح تعوزه الدقة، كما أنّه غامض، والأهم من ذلك كله، أنّه لا يخدم غرضاً قانونياً فاعلاً).

إضافة لذلك، فهناك سبب آخر هو سبب سياسي الذي دفع البعض من الباحثين إلى القول (أنّه لا يوجد اتفاق على تعريف الإرهاب، كما أنّه لا يوجد سبب يدعو للاضطلاع بوضع دليل بحث من الطراز الأول للإرهاب في المستقبل المنظور).⁽³⁾

وهذه الأسباب وغيرها دفعت البعض إلى القول، بأن وصف الإرهاب أسهل من تعريفه، وأنّ يلجأ البعض إلى تحديد الصفات العامة للعمل الإرهابي مُتجنباً تعريفه، لأنّ التّعريف وحسب رأي البعض، لا يحقق تقدماً في دراسة المشكلة، وبذلك جعلوا من التّعريف لهذا المصطلح مشكلة يصعب حلّها، وقد اكتفى الفقيه (ريمون أرون) بذكر خصائص الإرهاب دون تعريفه.⁽⁴⁾

أما الفريق الثاني، فقد أيد الفريق الأول في عدم وجود مضمون قانوني للإرهاب وفي عدم وجود تعريف قانوني أو سياسي هو إقرار بالواقع الا أن ذلك يجب الا يقف عائقاً دون التوصل إلى تعريفه، بل يجب أن يكون مدعاة لبذل المزيد من الجهد بغية التوصل إلى تعريف مُتفق عليه عالمياً.

1 - احمد عبد العظيم المصري، المواجهة التشريعية لجرائم الإرهاب في التشريع المصري والقانون المقارن، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، 2003م، ص 88.

2 - علي بن عبد العزيز العميريني، مفهوم الإرهاب في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، الرياض، مكتبة الملك عبد العزيز العامة، 2007م، ص 90.

3 - إبراهيم يعقوب، الجريمة الإرهابية، عمان، 2008م، ص 78.

4 - عماد محمد ربيع، الإرهاب والقانون الجزائي، بحث منشور في مجلة اتحاد الجامعات العربية، للدراسات والبحوث القانونية تصدر عن كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ع 19.

وهذا ما ذهب إليه (بالمر) و(بسيوني) و (شكري)، فلقد ذكر الدكتور شكري (القول بأن مصطلح الإرهاب ليس له مضمون قانوني مُحَقَّق أو دقيق، أو أنه لا يوجد له تعريف قانوني أو سياسي مقبول بوجه عام هو إقرار بالواقع.⁽¹⁾)

ولكن هذا الواقع هو الذي يجب أن يكون باعثاً للمؤسّسات العلمية على القيام ببحث أكثر شمولاً وعمقاً من أجل التوصل إلى فهم هذه الظاهرة والى تعريف مقبول عالمياً لها، بل ذهب بسيوني إلى أبعد من ذلك، فقال (إن الإشارة إلى الإرهاب دون فهم واضح لمعنى المصطلح ونطاقه هو أمر مضلل).⁽²⁾

ونذكر في هذا المقام، الجهود التي بذلها بعض الفقهاء لتعريف الإرهاب:

1. عرفه سوتيل- Sottile - (بأنه العمل الإجرامي المصحوب بالرعب أو العنف أو الفزع بقصد تحقيق هدف أو غرض معين)⁽³⁾، وما يلاحظ على هذا التعريف أنه خلط بين العنف الذي يعني الشدة والقساوة وبين الرعب الذي يعني الخوف، إضافة إلى أن التعريف المذكور أطلق الهدف ولم يحدّد طبيعته الأساسية.

2. عرفه أستاذ القانون الجنائي في جامعة مدريد الدكتور سالدانا- Saldana - (كل جريمة أو جناية، سياسية أو اجتماعية يؤدي ارتكابها أو الإعلان عنها إلى إحداث دُعر عام يخلق بطبيعته خطر عام)⁽⁴⁾، وينطلق سالدانا من العموميات في تعريفه ودونما تمييز بين الجريمة السياسية والجريمة الاجتماعية.

3. -عزّف رولان غوشيه- Roland Gaucher - الإرهاب بأنه (الجوء إلى أشكال من القتال، قليلة الأهمية بالنسبة للأشكال المعتمدة في النزاعات التقليدية، الا وهي قتل السياسيين أو الاعتداء على الممتلكات، بل يذهب الإرهاب إلى أبعد من ذلك، إذ أنه يشكّل نسقاً صراعياً مُعلنًا بصورة واضحة يرسمه جهاز معين وينفذه جيش سري).⁽⁵⁾

1 - عبد الله عبد العزيز اليوسف، الانساق الاجتماعية ودورها في مقاومة الإرهاب والتطرف، ط 2006م، ص 14.

2 - محمد العفيف، جرائم الإرهاب في التشريع المقارن، المكتبة الوطنية، عمان، 2007م، ص 112.

3 - ورد لدى حياة نوراني، السلوك الإجرامي، مكتبة الوفاء القانونية، 2016م، ص 54 وما بعدها.

4 - أحمد هارون، الجريمة والسلوك الإجرامي، مكتبة الأنجلو المصرية، 2009م، ص 67.

5 - محمد عبد الله العميري، موقف الإسلام من الإرهاب، الرياض، 2004م، ص 67.

ومما يلاحظ على هذا التعريف، أنه يشمل إرهاب الضعفاء ويستثني إرهاب الدولة الذي تُمارسه بواسطة مؤسساتها الرسمية.⁽¹⁾

4. أما تعريف (لا كور) للإرهاب (عمل سياسي يتم توجيهه إلى هدف محدد، وهو يشمل استخدام التهديد المبالغ فيه ويتم تنفيذه للحصول على التأثير المادي، ويكون ضحاياه مجرد رموز، وليس بالضرورة أن يكونوا معينين بشكل مباشر، والإرهاب يحتمّ الاستخدام المقصود للعنف أو التهديد باستخدامه ضد هدف وسيط يؤدي في المستقبل إلى تهديد هدف أكثر أهمية، وهو بذلك المعنى يهدف إلى إثارة الخوف أو القلق الداخلي لكي يتم إجبار الهدف على الاستسلام أو على تعديل موقفه).⁽²⁾

5. يعرف بريان جنكينز - Jenkins - الإرهاب بأنه (يمكن أن يسند إلى مجموعه من الأفعال المعينة والتي يقصد بها أساساً أحداث الرعب والخوف)، ثم يصف الجماعات الإرهابية بأنها (أي مجموعة تقوم بأحد تلك الأعمال فإنها تحمل وصف الإرهابية التي يلتصق بها سواء كانت تقصد من أفعالها إنشاء حالة الإرهاب أم لا، وتدخل بذلك جميع أفعال حرب العصابات في نطاق الإرهاب).⁽³⁾

ونستنتج من التعريفات السابقة ما يلي:

1. انقسمت التعريفات إلى اتجاهين تبنى كل منهما منهجاً معيناً، فالإتجاه الحصري الذي ضيق من مفهوم الإرهاب، بحيث اخرج منه أعمالاً لا يمكن استبعادها من مفهوم الإرهاب، أمّا الإتجاه الشمولي الذي وسّع في المفهوم وادخل فيه أعمالاً هي في الأصل لا تدخل ضمن مفهوم هذه الظاهرة.⁽⁴⁾

2. اختلفت التعريفات في المعيار الذي تبنّته لتمييز العمليات الإرهابية، فالبعض اعتمد على طبيعة الوسائل المستخدمة التي ينتج عنها عنف يثير الرعب أو تحدث خطراً عاماً يُهدّد الأمن العام، بينما يعتمد البعض الآخر على أثر ذلك الفعل وما ينتج عنه من أثر مادي وهو التدمير والتّخريب وأثر معنوي هو الخوف والرّهبة.

1 - عبد العزيز مخيمر عبد لهادي، الإرهاب الدولي، دار النهضة العربية، 1986م، ص 59.

2- محمد عزيز شكري، الإرهاب الدولي والنظام العالمي الراهن، الناشر دار الفكر، سوريا، 2010م، ص 88.

3 - أمال حمّاد، الإرهاب والمقاومة في ضوء القانون الدولي العام، المؤسسة الجامعية، بيروت، 2000م، ص 79.

4 - للمزيد انظر إمام حسانين عطا الله، الإرهاب والبنين القانوني للجريمة دراسة مقارنة، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعي، 2004م، ص 83.

3. اعتماد الفقهاء والباحثين في تعريفاتهم للإرهاب على إحدى النظريتين التاليتين:

1- النظرية المادية: وتعتمد السلوك أو الأفعال المكونة للجريمة أساساً للتعريف، وبالتالي فإن من يقوم بهذه الأعمال يعتبر إرهابياً⁽¹⁾، واستناداً إليها عرّف بريان جنكيز الإرهاب بأنه (عمل أو مجموعة من الأعمال المعينة التي تهدف إلى تحقيق هدف معين)⁽²⁾، وعرّفه البعض بأنه (القتل والاغتيال والتخريب والتدمير وإتلاف الوثائق العامة، ونشر الشائعات، واحتجاز الممتلكات، كل هذا عندما تتشارك في تحقيق نتيجة واحدة تتضمن نشر الرعب)، وهذا الأسلوب يعتمد في تعريفه للإرهاب على تعداد الجرائم التي تعتبر إرهابية دون البحث في الغرض أو الهدف من العمل.⁽³⁾

وما تمتاز به هذه النظرية، هو التخلّص من مآهات التعريف ومشاكله القانونية واختلاف التفسيرات للنصوص، وما يؤخذ عليها تجاهلها أهم عنصر من عناصر الجريمة الإرهابية وهو الهدف السياسي، وعدم إمكانية التنبؤ وحصر جميع الأفعال التي تعتبر أعمالاً إرهابية، سيما وأنّ الإرهاب ظاهرة تتطور باستمرار واضطرار لاستفادتها من التقدم العلمي وما يصحبه من تطور في الوسائل المستخدمة التي تتبعها حتماً اختلاف الأعمال التي تنفذ بواسطة تلك الوسائل.

إضافة لذلك، فإنّ التّحديد لجرائم معينة على أنها إرهابية قد يخرج من دائرة الإرهاب الكثير من الجرائم لا لأنها أعمال غير إرهابية، وإنما لعدم ذكرها ضمن هذه الجرائم وما يؤدي ذلك إلى إفلات الكثير من الجناة من العقاب أو على الأقل عدم انطباق العقوبات المقررة للأعمال الإرهابية عليه.

ب. النظرية الموضوعية: ويرى أصحاب هذه النظرية إن كل تعريف يجب أن يتميّز بالنظرية الموضوعية والتركيز على الغاية والهدف الذي يسعى إليه الإرهابي، غير أنّ أنصار هذه النظرية يختلفون في طبيعة الأهداف، فقد تكون الأهداف سياسية أو دينية أو فكرية، إلا أنّ الغالبية قالوا بأن الركن المعنوي لهذه الجريمة يتجلّى في الهدف السياسي.⁽⁴⁾

1 - أسامه بدر الدين ابراهيم أبو حجاب، علاقة الإرهاب بالإجرام السياسي والسبل القانونية لمكافحته، أطروحة دكتوراه، جامعة الزعيم الأزهرى، الخرطوم، السودان، 2010م، ص 69.

2 - عبد الواحد محمد الفار، الجرائم الدولية وسلطة العقاب عليها، القاهرة، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، 2007م، ص 102.

3 - امل يازجي ومحمد عزيز شكري، الإرهاب الدولي والنظام العالمي الراهن، ط1، 2000م، ص 90.

4 - علي عبد الحسين جار الله، دور المنظمات الدولية في مواجهة الإرهاب الفكري، رسالة ماجستير، 2020م، ص 90.

غير أنّ الأخذ بهذه النظرية، قد يؤدي إلى نوع من التّطابق بين الجريمة السياسية والأعمال الإرهابية، وما يقود إليه من تخفيف العقوبة على المجرمين ويمنع من تسليمهم، لذلك يقول إمام حسنين عطا الله (إننا نشايح الرأي الذي يرى أن الإرهاب هو طريقة أو سلوك، فهو سلوك خاص وليس طريقة للتفكير أو وسيلة للوصول إلى هدف معين).⁽¹⁾

على أنّ موضوعية التعريف تقتضي استبعاد الاعتبارات السياسية، وهذا يقود إلى تعريف واحد مهما اختلفت أشكال الإرهاب، ومهما كانت دوافعه السياسية. واعتماد معايير معينه أسساً ينطلق منها إلى التعريف، مثال هذه الأسس الرعب والضحايا المدنيين ووسائل العنف المستخدمة لتحقيق أهداف غير مشروعة، وبذلك يمكن نبذ الاختلاف في شأن واقعة أو وقائع معينه وتجنّب الخلط بين الإرهاب وغيره، وحتى لا يكون الفعل الواحد إرهاباً في نظر البعض فيما يراه الآخرون نضالاً.⁽²⁾

المطلب الثاني

العقوبات المقررة للإرهاب

(أولاً) التّأصيل القانوني لظاهرة الإرهاب:

يُعتبر القانون الجنائي خط الدفاع الأول، والحارس لحماية الوطن والمواطنين من العابثين بالأمن، فهو أداة لمواجهة الإجرام بشكل عام بما فيها الإرهاب، إلا أن التشريعات الوطنية اختلفت في كيفية معالجة جريمة الإرهاب⁽³⁾، فانقسمت إلى ثلاثة محاور:

المحور الأول: الذي اكتفى بقانون العقوبات وتطبيق أحكامه على الجرائم الإرهابية سواء تلك التي تمس امن الدولة أو التي تقع ضد الأشخاص والممتلكات أما هو الحال في القانون الكويتي.

المحور الثاني: اتجه المشرع في هذه الدول إلى إصدار تعديل تشريعي لمواجهة جريمة الإرهاب وضمّه إلى القانون الجنائي، مستعيناً بتطبيق قانون الطوارئ⁽⁴⁾، كما فعل المشرع

1 - علاء شنون مطر، مفهوم الإرهاب الفكري في الفكر الإسلامي والعقلية الغربية، رسالة ماجستير، القاهرة، 2016م، ص 39.

2 - عزه محمد عبد الرحمن رضوان، الإرهاب الفكري (حقيقته- أسبابه- آثاره- علاجه)، رسالة ماجستير، المنصورة، 2014م، ص 44.

3 - رجائي جميل عباس حرب، الإرهاب في النظام العالمي الجديد، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 2003م، ص 66.

4 - أسامة بدر، مواجهة الإرهاب دراسة في التشريع المصري المقارن، مطبعة النشر الذهبي القاهرة، 2000م، ص 88.

المصري في تعريف الإرهاب وتشديد العقوبة على الأعمال الإرهابية بموجب القانون رقم 97 لسنة 1992 جنباً إلى جنب مع قانون الطوارئ الذي بقي ساري المفعول من بداية الثمانينات حتى الوقت الحاضر وبعد موافقة مجلس الشعب على تمديده. (1)

المحور الثالث: تبني المشرعون في هذه الدول إصدار قوانين خاصة بالإرهاب دون التعرض لنصوص قانون العقوبات الساري، كما حدث في العراق وليبيا. (2)

أما في القانون اللبناني لسنة 1943 فقد عرّفت المادة 314 الإرهاب (يعني بالأعمال الإرهابية جميع الأفعال التي ترمي إلى ايجاد حالة دعر وترتكب بوسائل كالأدوات المتفجرة والمواد الملتهبة والمنتجات السامة أو المحرقة والعوامل الوبائية أو الميكروبية التي من شأنها أن تحدث خطراً عاماً)⁽³⁾، ولم يشترط القانون المذكور أن تكون الأعمال المذكورة فيه تنفيذاً لمشروع إرهابي منظم سواء أكان فردياً أو جماعياً كما فعل القانون العراقي. (4)

أما قانون الجزاء العُماني، فقد عرف في المادة 132 الإرهاب (هو الذي يرمي إلى ايجاد حالة دعر بواسطة المتفجرات أو المواد السامة أو الملتهبة أو الوبائية أو أي وسيلة من شأنها أن تحدث خطراً عاماً وإذا نتج عن الفعل تخريب في بناء عام أو مؤسسة عامة أو سفينة أو طائرة أو أي منشآت أخرى للمواصلات والنقل فان ذلك يشدّد العقوبة المقررة للإرهاب وتضاعف العقوبة إذا أدى الفعل إلى تلف نفسي أو هدم بناية أو جزء منها كان مسكوناً).

ولم يُعفل قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 عن تعريف الإرهاب إذ نصّت المادة 147 منه (يقصد بالأعمال الإرهابية جميع الأفعال التي ترمي إلى ايجاد حالة دعر وترتكب بوسائل كالأدوات المتفجرة والمواد الملتهبة والمنتجات السامة أو المحرقة والعوامل الوبائية أو الجرثومية التي من شأنها أن تحدث خطراً عاماً).

أما المُشرّع المصري، فلقد عرّف الإرهاب في المادة 86 المضافة بالقانون رقم 97 لسنة 1992 (يقصد بالإرهاب في تطبيق أحكام هذا القانون كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع يلجأ إليه الجاني تنفيذاً لمشروع إجرامي فردي أو جماعي بهدف الإخلال بالنظام العام أو

1 - محمد السماك، الإرهاب والعنف السياسي، دار النفاس، عمان، 1992م، ص 75.
2 - خالد بن عبد الرحمن القرشي، الإرهاب الفكري: مفهومه، بعض صورته، سبل الوقاية منه، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، 2013م، ص 73.
3 - عبدالعال، محمد عبد اللطيف، جريمة الإرهاب، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1994م، ص 89.
4 - للمزيد انظر عبد الله العجلان، الإرهاب الإلكتروني في عصر المعلومات، بحث مقدم إلى المؤتمر الدولي، القاهرة، 2008م.

تعريض سلامة المجتمع وأمنه للخطر اذا كان من شأن ذلك إيذاء الأشخاص أو القاء الرعب بينهم أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو امنهم للخطر أو الحاق الضرر بالبيئة أو بالاتصالات أو المواصلات أو بالأموال أو المباني أو بالأموال العامة أو الخاصة أو احتلالها أو الاستيلاء عليها أو منع أو عرقلة ممارسة السلطات العامة أو دور العبادة أو معاهد العلم لأعمالها أو تعطيل تطبيق الدستور أو القوانين أو اللوائح).

ويبدو أنّ المُشرّع المصري قد توسّع في تعريفه للإرهاب فجمع بين الأعمال التي تقع تحت معناه وتلك الخارجة عنه كإيذاء الأشخاص أو تعريض حياتهم للخطر وهي جرائم عادية تنطبق عليها التشريعات الجنائية.⁽¹⁾

وجاءت فرنسا من بين حوالي ثلاث وخمسين دولة سنّت قوانين لمكافحة الإرهاب، وبموجب نصوص القانون رقم 1020/86 لعام 1986م أوردت التّعريف التالي (الإرهاب هو خرق للقانون، يقدم عليه فرد من الأفراد، أو تنظيم جماعي بهدف إثارة اضطراب خطير في النظام العام عن طريق التهديد بالترهيب).⁽²⁾

ونجحت الحكومة الفرنسية بعد أحداث تفجيرات لندن، من تمرير قانون جديد لمكافحة الإرهاب في البرلمان الفرنسي يشدّد على التدابير الواجب اتخاذها مثل تكثيف اللجوء إلى كاميرات المراقبة والاحتفاظ بصورها خصوصا في محطات القطارات و مترو الأنفاق وإلزام شركات الاتصالات الهاتفية بإطالة المدة القانونية للمحافظة على الاتصالات الهاتفية. وتم تشديد العقوبة على جريمة الإرهاب لتصل إلى عشرين سنة بدلاً من عشر سنوات للمشاركة في جماعة إرهابية والى ثلاثين سنة بدلاً من عشرين سنة على تزعم وترأس جماعة إرهابية.⁽³⁾

وعرّفت وزارة العدل الأمريكية الإرهاب بأنه (سلوك جنائي عنيف يقصد به بوضوح التأثير على سلوك حكومة ما عن طريق الاغتيال أو الخطف).

1 - جيهان يسري، اتجاهات الإعلاميين نحو تغطية الإعلام المصري لأحداث الإرهاب، المؤتمر العلمي الثامن، كلية الإعلام، 2002م ص 618.

2 - عمر الهويدي، مكافحة جرائم الإرهاب، دار وائل للنشر، عمان، 2011م، ص 97.

3 سليمان الحقييل، موقف الإسلام من التطرف والإرهاب، مجلة شؤون خليجية، مركز الخليج للدراسات الإستراتيجية، ع 28، 2002م، ص 70.

كما عرّفه مكتب التّحقيقات الفيدرالي الأمريكي بأنه (عمل عنيف أو عمل يشكل خطراً على الحياة الإنسانية وينتهك حرمة القوانين الجنائية في اية دولة).⁽¹⁾

وعرّفت وزارة الخارجية الأمريكية الإرهاب بأنّه (عنف ذو باعث سياسي يرتكب عن سابق تصوّر وتصميم ضد أهداف غير حربية من قبل مجموعات وطنية فرعية أو عملاء دولة سرّيين وقصد به عادة التأثير على جمهور ما...)⁽²⁾.

وعرف الإرهاب من قبل مكتب جمهورية المانيا الاتحادية لحماية الدستور عام 1985م (الإرهاب هو... كفاح موجه نحو أهداف سياسية يقصد تحقيقها بواسطة الهجوم على أرواح وممتلكات أشخاص آخرين وخصوصاً بواسطة جرائم قاسية).⁽³⁾

(ثانياً) السياسية الجنائية: تُعد بأنها مجموعة الوسائل التي يمكن اتخاذها في زمن معين، في بلد ما، من أجل مكافحة الإجرام فيه، ووفقاً للسياسة الجنائية الرشيدة، فإنّ سن القوانين لمواجهة الوقائع الاجتماعية الضارة بالمصالح الأولى بالرعاية في الدولة محل التشريع يُعد أسلوباً مثاليّاً للمكافحة.⁽⁴⁾

وقد كان تشريع قانون الإرهاب رقم 3 لسنة 2014م⁽⁵⁾ انعكاس منطقي للحالة الأمنية في ليبيا، وتفتّشي ظاهرة الإرهاب، وانتشار بعض المجموعات الإرهابية في بعض المدن، وتعبيراً عن تطلعات الشعب الليبي وتفهماً لتوجّساته وهواجسه.⁽⁶⁾

فقد أبدت ما نسبته 81.1% قلقها من التّعرض لهجوم إرهابي، ويبدو جلياً من الدراسة المسحية أن الشعب الليبي متأثراً بالاضطراب السياسي والأمني الذي ساد البلاد بعد فبراير، قد رجّح القيم التقليديّة المُتمثّلة في قيم البقاء (الأمن المادي) على القيم العقلانية /العلمانية (التسامح وحقوق الإنسان).

1 - ورد لدى عبد الباسط الحكيمي، النظرية العامة للجرائم ذات الخطر العام، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، 2000م، ص 49.
2 - علي بن ابراهيم النملة، فكر التصدي للإرهاب مراجعات في المفهوم والأسباب والهوسة والازبرا، الرياض، مكتبة الملك فهد الوطنية، 2008م، ص 77.
3 - ورد لدى سمير عالية، الجرائم الواقعة على أمن الدولة، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 2005م، ص 66.
4 - أحمد فتح سرور، أصول السياسة الجنائية، دار النهضة العربية، 1972م ص 42 وما بعدها
5 - قانون رقم 3 لسنة 2014م، صدر بتاريخ: 2014/9/15م، منشور بالجريدة الرسمية، ع: 1، ص 4، 2015م، ص 5.
6 - التوجس كان عالمياً فقد أصدر مجلس الأمن قرار رقم 2214 لسنة 2015 في جلسته المنعقدة في مارس 2015 عبر فيه عن قلقه البالغ من تنامي الاتجاه المتمثل في قيام الجماعات الإرهابية في ليبيا بإعلان ولائها لتنظيم الدولة الإسلامية.

إذا ووفقاً للظروف الراهنة للدولة الليبية، فقد قرّر الليبيون الإجابة عن السؤال القديم: أيهما أهم، العدالة أو الحرية؟ بترجيح الأولى، فقد أبدوا ميلاً كبيراً تجاه مؤسسات اقتضاء العدالة بدءاً من الشرطة مروراً بالمحكمة وصولاً للجيش، وأبدوا قبولاً للحرب كوسيلة لتحقيق العدالة، ولعل ذلك راجعاً لما يتعرض له الأمن المادي (العسكري والصحي والاقتصادي والبيئي) من تحديات تُهدّد بالفناء مما يحتم أولوية قيم البقاء عن سواها.⁽¹⁾

وقد توافقت هذه الإجابة مع توجه وزارة العدل، واستطاع مجلس النواب أن ينجح في إصدار قانون مكافحة الإرهاب رقم 3 لسنة 2014م.

(ثانياً) الإرهاب في القانون الليبي:

عديد من مواد الجرائم ضد شخصية الدولة الليبية في قانون العقوبات الليبي: تعاقب بالإعدام كل ليبي رفع السلاح على ليبيا، أو ارتكب في أرض الدولة فعلاً يرمي إلى التخريب أو النهب أو قتل الناس جزافاً بقصد الاعتداء على سلامة الدولة، أو يرتكب فعلاً غايته إثارة حرب أهلية في البلاد أو تفتيت الوحدة الوطنية أو السعي للفرقة بين مواطني الدولة الليبية.

وفي تشريعات الحدود، تسري بشأن أفعال قطع الطريق وإخافة المدنيين، أحكام المادة الرابعة والخامسة من قانون رقم 13 لسنة 1996م وتعديلاته في شأن إقامة حد السرقة والحراية، والتي تتم بموجبها قتل أو قطع يد ورجل المحارب من خلاف أو سجنه.

والمادة الأولى من القانون رقم 6 لسنة 1994م بشأن أحكام القصاص والدية وتعديلاته تنص على أن "يعاقب بالإعدام كل من قتل نفساً عمداً وفي حالة العفو ممن له الحق فيه تكون العقوبة السجن المؤبد والدية".

ويعرّف قانون الإرهاب رقم 3 لسنة 2014م الإرهاب في المادة السابعة منه "كل من يستخدم القوة أو العنف أو التهديد أو الترويع بهدف الإخلال الجسيم بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع أو مصالحه أو أمنه للخطر متى كان من شأنه هذا الاستخدام إيذاء الأشخاص أو إلقاء الرعب بينهم أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو حقوقهم العامة أو أمنهم للخطر أو إلحاق الضرر بالبيئة أو بالموارد الطبيعية أو بالأموال أو المباني أو بالأموال العامة أو الخاصة".

1 - المسح الشامل لآراء الليبيين حول القيم، 2015م، مركز البحوث والاستشارات جامعة بنغازي.

ويحيل التعريف إلى "الدافع" الذي يقدمه الإرهابيون لتبرير جرائمهم والمتمثل عادة في قضية سياسية أو دينية أو أيديولوجية، ومن شأن هذه الإحالة إلى الدافع التضييق من مفهوم الإرهاب، وواضح أن ركني العمل الإرهابي: مادي ومعنوي.⁽¹⁾

المادي وهو العمل: ويتمثل في جريمة خطيرة طبق القانون الوطني مثل اخذ الرهائن أو قتل أو جرح فرد أو أفراد من السكان أو مجموعة بشرية معينة، كما يُمكن أن يتجسّم هذا العمل في ممارسة عنف بدني شديد ضد فرد أو أفراد من السكان أو ضد مجموعة بشرية محددة.⁽²⁾ المعنوي وهو الدافع: ويتمثل عادة في بث الرعب بين السكان أو صلب مجموعة بشرية معينة أو بدافع إلزام دولة أو منظمة دولية للقيام بعمل أو للامتناع عن عمل.⁽³⁾

(ثالثاً) صور الإرهاب في القانون الليبي رقم 3 لسنة 2014م:

بخلاف تلك المادة العامة «7» التي تعاقب على كل عمل إرهابي، توجد نصوص نوعية لجرائم بعينها من المادة الثامنة إلى المادة العشرين منه، وتتنوع الأفعال المجرمة بين: إنشاء منظمة إرهابية والانضمام العمدي إلى تنظيم إرهابي، تمويل الإرهابي أو العمل الإرهابي، القيام بالدعاية أو الترويج أو التضليل للقيام بالعمل الإرهابي، عدم الإبلاغ السلطات المختصة عن وجود جريمة إرهابية.

كما ينصّ على تجريم لبعض صور الإرهاب الإلكتروني:

- اعترافه بالمحررات المثبتة للحقوق المتعلقة بالأموال حيث نص على المحررات الرقمية والإلكترونية.
- تجريم الدعاية والترويج والتضليل للقيام بالعمل الإرهاب بأي وسيلة للبث أو النشر أو بواسطة الرسائل أو المواقع الإلكترونية.
- تجريم التدريب على الوسائل الإلكترونية لاستعمالها في ارتكاب أي عمل إرهابي.

أما الثغرات القانونية الموضوعية في قانون رقم 3 لسنة 2014م، فتتمثل في غياب الإشارة إلى سلطة التّحري والاستدلال والتقصي خاصة «متخصصة»، غير أنّه توجد إدارة مكافحة الإرهاب والظواهر الهدامة تم إنشائها عام 1997م كإدارة مستقلة تابعة للأمن الداخلي، تم إعادتها

1 - محمد الجبور، الجرائم الواقعة على أمن الدولة وجرائم الإرهاب، دار الثقافة للنشر، عمان، 2011م، ص 111.

2 - جمال زايد هلال، الإرهاب وإحكام القانون الدولي، عالم الكتب الحديث، الأردن، 2008م، ص 55.

3 - أكرم عبد الرزاق المشهداني، واقع الجريمة واتجاهاتها في الوطن العربي، دراسة تحليلية لجرائم السرقات والقتل العمد والمخدرات، ط 1، الرياض، 2000م، ص 12.

بأمر وكيل وزارة الداخلية تحت اسم إدارة مكافحة الإرهاب عام 2016م مقرها الرئيس حالياً توكره تتبعها عدة فروع، نقلت تتبعيتها وجميع الأجهزة الأمنية الأخرى إلى هيئة القضاء والسيطرة بقرار القائد العام لسنة 2017م؛ قامت بأعمال تحسب لها بالقبض والاستدلال مع اغلب الدواعش وتحيل أعمالها إلى النيابة العسكرية، والتي بدورها تحيلها إلي اللجنة الأمنية بمكتب المدعي العام في حال وجود أدلة والأفراج في البراءة، حالياً تولت هذا الإجراء إدارة الشؤون الأمنية بالقيادة العامة.

وفيما يتعلق بالسلطة القضائية، نجده قد نصّ على ضرورة إنشاء نيابة مختصة بجرائم الإرهاب (م 24 منه)، وإنشاء دوائر جنائية للنظر في قضايا الإرهاب (م 25 منه)، ومعلوماً أن الاختصاص النوعي من النظام العام، الذي يُوجب الحكم بعدم الاختصاص حال عدم التقيد به، خاصة وأنه لم تنشأ هذه النيابة أو هذه الدوائر التخصصية، ولعل من المجدي قفل باب اللجوء إليها لكونها ماسة بمبدأ القاضي الطبيعي، ولكونها تعيق تطبيق القانون وتحول دون تحقيقه لأهدافه.

ومع إن التقيد بالاختصاص النوعي من النظام العام الذي يجب معه الحكم بعدم الاختصاص، ولذلك فإن القانون يحمل مسببات عدم تعجيله، خاصة وأنه بعد مرور الكثير من الوقت على سن القانون لم تنشأ هذه النيابة أو هذه الدوائر القضائية التخصصية، وهناك من يرى عدم اللجوء إليها لكونها ماسة بمبدأ القاضي الطبيعي ولكونها تعيق تطبيق القانون وتحول دون تحقيقه لأهدافه مسترشداً بمسلك القانون المصري في المادة 5 منه، ويلاحظ أن مجلس النواب قد خالف هذه النصوص في قانون لاحق (رقم 4 لسنة 2017) عدل به بعض اختصاصات المحاكم العسكرية ومنحها الاختصاص النوعي في جرائم الإرهاب.⁽¹⁾

وكان يجدر بالمشرع، النصّ على أن يتولّى القضاء في كل بلد ضبط قائمة الأفراد والمنظمات الإرهابية وشطبهم منها، وليكون التنظيم إرهابياً فإنه لا بد من إثبات إنه ارتكب أعمالاً إرهابية أو ساهم فيها أو سهلها.

ويجب ضبط إجراءات طلب الشطب من القائمة والحق في الطعن في قرار التصنيف وحق تقديم طلب جديد في الشطب من القائمة إذا تغيرت الظروف أو قدمت أدلّه جديدة، وهذا يؤدي إلى المرجعة الدورية للقائمة مع وجوب التسريع في النظر في الشكاوى بسبب أخطاء

1 - محمد زكي أبو العامر، الحماية الجنائية للحريات الشخصية، منسأة المعارف الإسكندرية، 1979م، ص 75.

التصنيف والحق في الحصول على التعويضات المادية والمعنوية لكل من تضرر من التصنيف المذكور، ومن حق كل شخص أو منظمة إعلامه رسمياً بتصنيفه على قائمة الإرهاب، وضمان حقه في الاطلاع على الملف وفي الدفاع عن نفسه أمام الهيئة التي تقوم بالتصنيف وتقديم الأدلة المضادة.⁽¹⁾

كما يتوجب تضمين مشروع الدستور (اللجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب) وذلك بالنص عليها من بين الهيئات الدستورية المستقلة لأهميتها العظمى، مع التفصيل الشامل في مسألة تعويض ضحايا الإرهاب، خاصة من أفراد المؤسسة الأمنية والعسكرية والقضائية. ويلزمنا التأكيد على أنّ الإرهاب ظاهرة اجتماعية وليست جريمة تقليدية، فهي تتطلب أدوات مواجهة جديدة برؤية شمولية تبدأ من الأسرة كحاضنة اجتماعية ومناهج التعليم المبكر، ولا تستثنى كل أساليب التنشئة الاجتماعية من وسائل إعلامية ومنابر دينية وكل الوسائل الثقافية المتاحة، كما تتطلب تحقيق التنمية الاقتصادية والتلاحم الاجتماعي وإنهاء النزاعات المسلحة وتسويتها، وضمان إدماج المسلحين في الحياة المدنية وإعادة تأهيلهم نفسياً وعقلياً واجتماعياً.

1 - محمد فتحي عيد، واقع الإرهاب في الوطن العربي، ط 1، الرياض، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 1999م، ص 32.

الخاتمة

الإرهاب سلوك إجرامي قوامه القوة والعنف اللامشروع وهدفه الآني الأشخاص والممتلكات مما يشكل خطراً على امن المجتمع لما يتسبب فيه من رعب وخوف وفزع وصولاً إلى الهدف المقصود وهو إرغام السلطات على الرضوخ لمطالبه. ولكون هدفه النهائي سياسياً كان لابد من جلب الانتباه إلى مطالبه من خلال ما يوقعه من أضرار.

يختلف الإرهاب باختلاف الساحة التي يمارس عمله فيها. فيكون داخلياً إذا كانت الأعمال موجهة إلى جماعات أو ممتلكات داخل الدولة التي ينتمي إليها الفرد أو الجماعة الإرهابية. هذا النوع لا يشكل معضلة من الناحية القانونية حيث يمكن معالجته وفق القانون الوطني الذي يعاقب على هذا السلوك طالما توافرت أركان الجريمة في العمل الإرهابي. وان استغلت بعض الدول مصطلح الإرهاب للقضاء على خصومها السياسيين. ولا يندرج العمل الإرهابي حسب القوانين الوطنية ضمن الجرائم السياسية حتى لا يستفيد القائم بها من الحقوق التي يتمتع بها السياسي إنما تعتبرها جرائم عادية وتدعو إلى تشديد العقوبة عليها.

الا أن الإشكال هو في النوع الثاني من الإرهاب وهو الإرهاب الدولي، وجوهر الإشكال عدم توصل المجتمع الدولي إلى تعريف جامع مانع للإرهاب بالرغم من الاتفاق الدولي على خطورته. لهذا ما تعتبره بعض الدول إرهاباً يعتبره البعض الآخر عملاً مشروعاً بل حقا أقرته الشرائع السماوية والصكوك الدولية. كان الاختلاف المذكور سبباً مانعاً من الوصول إلى تعريف موحد للإرهاب، الأمر الذي حدا بالمجتمع الدولي إلى عقد اتفاقيات تتناول تجريم بعض صور الأعمال الإرهابية.

ولا يختص الإرهاب بالأفراد والجماعات، إنما هناك إرهاب مباشر أو غير مباشر تقوم به الدول ويطلق عليه إرهاب الأقوياء، وإرهاب الدولة إما أن يكون موجهاً إلى مواطنيها لإسكات الأصوات المعارضة لها وللاحتفاظ بالحكم، أو موجهاً إلى دولة أخرى كأن يستخدم الإرهاب في مكافحة الإرهاب كما هو الحال بالنسبة للحرب ضد الإرهاب.

تعددت النظريات في أسباب ودوافع الإرهاب فمنها الاقتصادية والاجتماعية والنفسية، حيثُ اعتبرت العوامل المذكورة الأسباب الرئيسية للحالة الإجرامية، ومن النظريات من ارجع السلوك الإجرامي إلى التشوهات الخلقية. الا أن أكثر النظريات واقعية هي النظرية التي تُرجع السلوك

الإنساني إلى القوى المتصارعة في النفس، وبنفس الوقت تعتبر الأسباب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها هي عوامل مساعدة وليس رئيسية.

التأثير مُتبادل بين العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وبين الإرهاب، فإذا كان عدم استقرار أي منها يشجع على ارتكاب الأعمال الإرهابية. فان عدم استقرار الحالة الأمنية نتيجة الإرهاب له ارتداداته السلبية على كل نواحي الحياة، ولا يتوقّف أثر الإرهاب على النواحي المذكورة بل تكون له إثاره السلبية على حقوق الإنسان سواءً بشكل مباشر لما يسببه من فزع وخوف وقتل وتدمير، أو بصورة غير مباشرة كالإجراءات التي تتخذها الدول في مكافحته وما يصحبها من اعتداء على حرية الإنسان وكرامته.

ومن خلال بحثنا نتوصل إلى النتائج التالية:

1- أن الإرهاب باستخدام الوسائل الإلكترونية هو العدوان أو التخويف أو التهديد المادي أو المعنوي الصادر من الإرهابيين باستخدام الوسائل الإلكترونية بهدف الإخلال بالأمن والنظام العام وابتزاز السلطات بالاستيلاء على الأموال العامة والخاصة وإلحاق الضرر بالممتلكات.

2- إن المحكمة المختصة في نظر هذه الجريمة هي محكمة أمن الدولة في القانون الأردني والعراقي والمصري.

3- إن القصد الجنائي المطلوب في هذه الجريمة هو القصد الجنائي الخاص والقصد الجنائي العام.

4- خال قانون مكافحة الإرهاب الليبي من الأحكام الإجرائية الخاصة، فقد اتجهت التشريعات الخاصة بمكافحة الإرهاب على النص على قواعد إجرائية وتنظم صلاحيات الضبط والتحقيق والاتهام.

5- لم ينص قانون منع الإرهاب الليبي والأردني على الأعذار القانونية والإعفاء من العقوبة، بعكس قانون منع الإرهاب العراقي والمصري الذي نصّ عليهما.

6- موضوع الإرهاب ظاهرة سياسية وقانونية، ترتبط بالفكر للأفراد والمجتمعات والدول.

ومن خلال ما جاء في هذه الدراسة اطرح التوصيات التالية:

1- ندعو المشرع الليبي أن ينص على هذه الجريمة وأن يحدد الوسائل الإلكترونية كما فعل المشرع الأردني والمصري والفرنسي.

- 2- ندعو المشرع الليبي أن ينص على القواعد الإجرائية بجريمة الإرهاب.
- 3- انعقاد مؤتمر دولي يكون التمثيل فيه على أساس أيديولوجي أو على أساس جغرافي تمثل فيه معظم الدول تكون مهمته التغلب على مشكلة التعريف للإرهاب مستفيداً من توصيات الأمم المتحدة بشأن التهديدات والتحديات الجديدة لتكون أساساً إلى توافق الوفود المشاركة في المؤتمر لبلوغ الغاية المرجوة منه.
- 4- ندعو المشرع الليبي أن يحذو حذو المشرع العراقي والأردني والمصري، وأن ينص على الإعفاء من العقوبة لكل شخص قام بإخبار السلطات المختصة قبل اكتشاف الجريمة وساهم إخباره في القبض على الجناة أو حال دون إتمام العمل.
- 5- بما أن هناك تأثير متبادل بين الإرهاب والنواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية يقتضي الأمر قيام الدول بالإصلاحات الداخلية، وبما يكفل للفرد حياة كريمة، ويكون له رأيه في بناء مستقبل بلده، وتعزيز دور منظمات المجتمع المدني وفتح الباب أمام تبادل السلطة بالطرق السلمية حتى لا يتم اللجوء الي العنف في الوصول اليها.
- 6- سن القوانين اللازمة لمكافحة الإرهاب وتفعيل دور القضاء لتطبيقها، وعدم تغليب دور السلطة التنفيذية على حساب السلطة القضائية، لأنّ الأخيرة هي الأقدر على حماية حقوق الإنسان من الانتهاك.
- 7- لما لوسائل الأعلام من دور كبير في مكافحة الإرهاب أو العمل على تأجيجه، مما يقتضي أن تلتزم بميثاقها المهني والا تكون وسيلة للتحريض على العمل الإرهابي من خلال ما تبثه من اشراطه الفيديو لما يقوم به بعض الإرهابيين لأنّ ذلك يصب في صالحهم.
- 8- لا يمكن الاعتماد على الإجراءات الأمنية فقط لمكافحة الإرهاب، لأنّ ذلك لا يؤدي للقضاء عليه، وإنما تقلل فرص ارتكاب الجرائم، أما القضاء عليه وكسب المعركة ضده فيتطلب إجراءات سياسية واقتصادية واجتماعية وفكرية، ومن هذه الإجراءات تحقيق العدالة الاجتماعية والحرية الفكرية بين الأفراد على المستوى الداخلي، وبين الشعوب على المستوى الدولي.
- 9- عدم الخلط بين الإرهاب وبين غيره من الأعمال، وإظهاره بصورته الحقيقية، فلا يمكن الخلط بينه وبين الكفاح المسلّح الذي هو حق طبيعي للشعوب ضد الاحتلال أقرته المواثيق الدولية ومنها اتفاقيات جنيف لعام 1949م، كما يجب التمييز بينه وبين الجرائم السياسية حتى لا يستفيد الإرهابي من الحقوق الممنوحة للسياسي.

- 10- عدم استخدام بعض رجال الدين التابعين للسلطة كأدوات لتنفيذ سياسة الدولة فيبيحون الأعمال الإرهابية تحت غطاء الجهاد ويصدرون فتاواهم غير المسؤولة بهذا الصدد وبث الأفكار المتشددة بين الشباب بدلا من تثقيفهم روح التسامح التي هي أساس المجتمع الآمن.
- 11- يوصي الباحث بإيلاء البرامج والنشرات الإخبارية التي تُعنى بمواضيع الإرهاب أهمية أكبر من حيث الإعداد والتقديم ومراعاة الجانب النفسي والاجتماعي بخصوص المشاهد.

المراجع

- 1- إبراهيم يعقوب، الجريمة الإرهابية، عمان، 2008م.
- 2- ابن منظور، لسان العرب.
- 3- أحمد فتح سرور، أصول السياسة الجنائية، دار النهضة العربية، 1972م.
- 4- أدونيس العكر، الإرهاب السياسي، ط 2، دار الطليعة، بيروت، 1993م.
- 5- أسامة بدر، مواجهة الإرهاب دراسة في التشريع المصري المقارن، مطبعة النشر الذهبي القاهرة، 2000م.
- 6- إسماعيل الغزال، الإرهاب والقانون الدولي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ط 1990م.
- 7- أكرم عبد الرزاق المشهداني، واقع الجريمة واتجاهاتها في الوطن العربي، دراسة تحليلية لجرائم السرقات والقتل العمد والمخدرات، ط 1، الرياض، 2000م.
- 8- آمال حمّاد، الإرهاب والمقاومة في ضوء القانون الدولي العام، المؤسسة الجامعية، بيروت، 2000م.
- 9- امل يازجي ومحمد عزيز شكري، الإرهاب الدولي والنظام العالمي الراهن، ط 1، 2000م.
- 10- البستاني، محيط المحيط، 1998-2006م.
- 11- جمال زايد هلال، الإرهاب وإحكام القانون الدولي، عالم الكتب الحديث، الأردن، 2008م.
- 12- جيهان يسري، اتجاهات الإعلاميين نحو تغطية الإعلام المصري لأحداث الإرهاب، المؤتمر العلمي الثامن، كلية الإعلام، 2002م.
- 13- رجائي جميل عباس حرب، الإرهاب في النظام العالمي الجديد، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 2003م.

- 14- سعد الجبوري، الجرائم الإرهابية في القانون الجنائي، المؤسسة الحديثة للكتب، بيروت، 2010م.
- 15- سليمان الحقييل، موقف الإسلام من التطرف والإرهاب، مجلة شؤون خليجية، مركز الخليج للدراسات الإستراتيجية، ع 28، 2002م.
- 16- سمير عالية، الجرائم الواقعة على أمن الدولة، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 2005م.
- 17- صالح العادلي، موسوعة القانون الجنائي للإرهاب، دار الفكر العربي، القاهرة، 2003م.
- 18- الطبطبائي، الميزان، 1971م.
- 19- عادل طالب الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، 1985م.
- 20- عبد الباسط الحكيمي، النظرية العامة للجرائم ذات الخطر العام، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، 2000م.
- 21- عبد العزيز سرحان، حول تعريف الإرهاب وتحديد مضمونه، المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد 29.
- 22- عبد العزيز مخيمر عبد لهادي، الإرهاب الدولي، دار النهضة العربية، 1986م.
- 23- عبد الله عبد العزيز اليوسف، الانساق الاجتماعية ودورها في مقاومة الإرهاب والتطرف، ط 2006م.
- 24- عصام صادق، الأبعاد القانونية للإرهاب الدولي، مجلة السياسة الدولية، ع 92.
- 25- علي بن فايز أجمني، الإرهاب الفهم المفروض للإرهاب المرفوض، الرياض، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، 2001م.
- 26- عماد محمد ربيع، الإرهاب والقانون الجزائري، بحث منشور في مجلة اتحاد الجامعات العربية، للدراسات والبحوث القانونية تصدر عن كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ع 19.
- 27- عمر الهويدي، مكافحة جرائم الإرهاب، دار وائل للنشر، عمان، 2011م.
- 28- عوض، واقع الإرهاب واتجاهاته، 1999م.
- 29- قانون رقم 3 لسنة 2014م، صدر بتاريخ: 2014/9/15م، منشور بالجريدة الرسمية، ع 1، س 4، 2015م.

- 30- كمال حمّاد، الإرهاب والمقاومة في ضوء القانون الدولي العام، المؤسسة الجامعية، بيروت، 2003م.
- 31- محمد الجبور، الجرائم الواقعة على أمن الدولة وجرائم الإرهاب، دار الثقافة للنشر، عمان، 2011م.
- 32- محمد السماك، الإرهاب والعنف السياسي، دار النفاس، عمان، 1992م.
- 33- محمد العفيف، جرائم الإرهاب في التشريع المقارن، المكتبة الوطنية، عمان، 2007م.
- 34- محمد زكي أبو العامر، الحماية الجنائية للحريات الشخصية، منسأة المعارف الإسكندرية، 1979م.
- 35- محمد عبد الله العميري، موقف الإسلام من الإرهاب، الرياض، 2004م.
- 36- محمد فتحي عيد، واقع الإرهاب في الوطن العربي، ط 1، الرياض، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 1999م.
- 37- عبد الله العجلان، الإرهاب الإلكتروني في عصر المعلومات، بحث مقدم إلى المؤتمر الدولي، القاهرة، 2008م.

صنع وإدارة السياسة العامة في ظل التحديات الأمنية والسياسية

دراسة تحليلية للواقع الليبي بعد 2011

د. سالم البهلول محمد كعبية

أ. ابتسام نصر الهادي

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية/ صرمان - جامعة صبراتة

الملخص

بعد سقوط النظام السياسي في ليبيا ومرور عدة سنوات، لم تتمكن السلطات التشريعية في ليبيا من صنع السياسات العامة وإدارتها التي تسهم في بناء الدولة، وذلك بسبب تنافس القوى السياسية المتصارعة على السلطة، الأمر الذي خلق مجموعة من التحديات الأمنية والاقتصادية والاجتماعية التي تعيق رسم السياسات. وبما أن المؤسسات الأمنية عاجزة على القيام بأعمالها، فإن الجماعات المسلحة تستغل هذا الفراغ والعجز لتحقيق أهدافها ومصالحها خارج القانون وتمارس أعمال بدل مؤسسات الدولة تحت عدة مسميات التي منها تحقيق الأمن، وتقديم الخدمات، وحماية مؤسسات الدولة. وأصبحت تطالب بالمشاركة في القرار السياسي وإقرار السياسات العامة في الدولة خدمة لمصالحها.

وبالتالي يمكن القول بأن صنع السياسات العامة وإدارتها تواجه تحديات عديدة ومتشابكة لا يمكن مجابتهها دون إرادة قوية وفاعلة لدى القوى السياسية وذلك من خلال القضاء على السلطات الموازية لسلطات الدولة وتجاوز الخلافات والمصالح الفردية والقبلية والجهوية والتفكير على أساس ديموقراطي وتوافقي خدمة للمصالح العام.

المقدمة

يُعد صنع السياسات وإدارتها العامة لأي مجتمع قضية بالغة الأهمية وليست سهلة، لأنها تتعلق بمجموعة التشريعات والمبادئ والإجراءات التي تتخذها الحكومة اتجاه العديد من القضايا، وتمتد لتصل إلى عملية إقرار وصناعة السياسات العامة، وهي عملية متعددة الاتجاهات تحكمها

عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية، تتضمن التفاعل بين العديد من الأفراد والجماعات بأبعادها الثقافية والجغرافية من أجل تحقيق أهداف المجتمع بكل أطيافه.

وتسعى السياسة العامة إلى ضمان تحقيق مصالح المواطن بما يتناسب مع الإمكانيات المادية والبشرية للمجتمع، والحفاظ على حقوقه لتشمل كافة فئات المجتمع وتضمن تحقيق كافة النتائج بنجاح عن طريق كافة مؤسسات الحكومة كل حسب مهامها ووظائفها.

حيث شكّل الاضطراب الأمني في ليبيا 2011 تحدياً كبيراً أمام الحكومات في سعيها لتنفيذ سياساتها، وقد أدى التركيز على معالجة القضايا الأمنية إلى التأخير في إيجاد الآليات ووضع الاستراتيجيات والخطط والأساليب الملائمة لإدارة السياسات العامة للدولة، وذلك لعدم توفر الرؤية الواضحة والإرادة السياسية الحقيقية لمعالجة الاختلال الأمني.

كما أنّ غياب التوافق بين الفاعلين السياسيين والقوة المؤثرة في القرار السياسي، أدى إلى تعثر خطط الحكومة في مجال صنع وإدارة السياسة العامة.

وبناءً على ما تقدّم، تتمحور إشكالية الدراسة حول الإجابة على السؤال الآتي: ما أبرز الصعوبات والتحديات التي تواجه إقرار السياسة العامة في ليبيا وتنفيذها؟

كما بُنيت هذه الدراسة على فرضية رئيسة مفادها: (أنّ الاضطرابات الأمنية والخلافات السياسية شكّلت تحدياً كبيراً أمام إقرار السياسات العامة في ليبيا وتنفيذها)

اعتمدت الدراسة على منهجين: المنهج التاريخي والمنهج الوصفي التحليلي بهدف تتبّع وتحليل السلسلة الزمنية من 2011م إلى هذه الفترة وما قامت به الحكومات المتوالية من إجراءات لمعالجة التحديات الأمنية التي تعرقل تنفيذ السياسات العامة في ليبيا.

وتهدف هذه الدراسة إلى التحقق من أثر البعد الأمني على السياسات العامة للدولة الليبية، وتتبع أهم الاستراتيجيات والسياسات التي نهجتها الحكومة خلال فترة الدراسة للتقليل من أثر التحديات السياسية والأمنية على سياسة الدولة في مختلف القطاعات.

وفي ضوء ما تقدّم، نحاول من خلال هذه الدراسة تقسيم البحث إلى ثلاثة محاور:

المحور الأول: الإطار النظري لمفهوم السياسة العامة.

أولاً: تطوّر مفهوم السياسة العامة.

ثانياً: مراحل صنع السياسة العامة.

ثالثاً: فواعل وصناع السياسة العامة.

المحور الثاني: التحديات والصعوبات التي تواجه صنع وتنفيذ السياسة العامة في ليبيا.

أولاً: التحديات السياسية أمام صنع السياسة العامة.

ثانياً: التحديات الأمنية وأثرها على صنع السياسة العامة.

ثالثاً: التحديات الاقتصادية والاجتماعية.

المحور الثالث: تقييم صنع وتنفيذ السياسة العامة في ليبيا.

أولاً: تقييم دور المؤسسات الرسمية.

ثانياً: تقييم دور المؤسسات غير رسمية.

المحور الأول

مفهوم وفواعل صناعة السياسة العامة

في إطار هذا المحور، سيتم التطرُّق إلى مفهوم السياسة العامة ومراحل صنع السياسة وتنفيذها، كما سيتم أيضاً من خلال هذا المحور دراسة الفاعلين عن صنع هذه السياسة.

أولاً- تطوُّر مفهوم السياسة العامة:

يُعدُّ مفهوم السياسة العامة من المفاهيم الحديثة في حقل العلوم السياسية غير أنَّ بعض الباحثين يرجع نشأة هذا الحقل إلى الحضارات الإنسانيَّة القديمة، حيث عرف الإنسان العديد من التنظيمات على مستوى الفرد والجماعة، وكانت ظاهرة الحكم والسلطة من أهم التنظيمات في الحضارات خاصة في الإدارة والقيادة وفن الحكم.

حيث أسهم الإنسان على مر الحضارات في تنظيم المجتمع في مختلف المجالات، حيث كانت معظم الجامعات تدرس السياسة والحكم كفرع من فروع الفلسفة حتى منتصف القرن التاسع عشر⁽¹⁾، فالممارسات السياسيَّة لمواجهة مشكلات المجتمع مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بحياة المجتمع، وعلى الرغم من تعقيد الحياة الاجتماعيَّة والسياسيَّة، اهتمَّ العديد من المفكرين والباحثين بنظام الحكم والمؤسَّسات السياسيَّة خاصة السلطة التشريعيَّة والتنفيذيَّة والعلاقة بينهما، حيث اتصفت هذه المرحلة بالدراسات الوصفيَّة لهذه المؤسَّسات⁽²⁾، التي اقتصرَت على التحليل الوصفي للسياسة العامة.

وبعد الحرب العالميَّة الثانية أصبح مفهوم السياسة العامة يلقي اهتماماً واسعاً من قبل العديد من العلماء والفقهاء كان ذلك بفعل زيادة أعباء الدولة وتدخُّلاتها لحماية المصلحة العامة⁽³⁾ وأصبحت سلطة الدولة تستخدم بشكل أكثر فاعليَّة من أجل الاستجابة للاحتياجات ومطالب الناس وضرورة توفيرها وتحقيقها (مثل الصحة والتعليم والمواصلات الخ...)، وخلال القرن الواحد والعشرين وبتطوُّر الأبحاث، ازداد الاهتمام بالمؤسَّسات الحكوميَّة ودور المؤسَّسات غير الحكوميَّة

1 - فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، ط1، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع 2014م) ص27.

2 - أحمد سليم البرهان، علم السياسة، ط1 (عمان: دار زهوان للنشر والتوزيع. 2014م) ص315 .

3- النعمي السائح العالم ، مفهوم صنع السياسة العامة ومراحلها، مجلة الأستاذ، طرابلس. ، العدد 11، السنة 2016 ، ص158

في صنع وإدارة أولويات السياسة العامة (1) بحيث لم تعد حكراً على الحكّام، وأصبحت مفهوماً شاملاً تقوم عليه الاتجاهات الحديثة عن طريق قنوات عديدة رسمية وغير رسمية على المستويين الدولي والمحلي.

ثانياً_ مراحل صنع السياسة العامة:

بعد دراستنا فيما سبق لمفهوم السياسة العامة وتطوّرها عبر العديد من المراحل، سوف نتناول في هذا المحور مراحل صنع وتنفيذ السياسة العامة والذي يتمثل في الآتي:

1-تحديد المشكلة: يعتبر تحديد المشكلة القاعدة الأساسية التي تركز عليها السياسة العامة، ويتم ذلك من خلال طبيعة المشكلة وتحديد أبعادها، فهي ترتبط بقضية أو موقف معيّن أو مطالب أو احتياجات تدفع صنّاع السياسة العامة إلى الاهتمام بوضع حلول لها والتخفيف من آثارها أو الحد منها (2).

2- مثل المشاكل المتعلقة بالأمن والصحة والتعليم وغيرها من مجالات الحياة في المجتمع، وخير مثال لذلك هي مشكلة الوباء - جائحة كورونا- وتحاول كل دولة جاهدة بشكل فردي وجماعي من خلال إجراءات احترازية ووقائية للحد من تفاقمها.

3- جدول أعمال السياسة العامة" الأجنحة السياسية": تواجه الحكومة أو صانعي السياسات العامة العديد من القضايا والمشاكل التي لا يستطيع حلها بسهولة مهما كانت إمكانياتها المادية والبشرية، لهذا تعمل على إدراج أهم القضايا والمشاكل في جدول.

4-أعمال السياسة العامة: حيث يتم ترتيبها حسب القضايا الأكثر أهمية في اهتمامات الحكومة لاتخاذ قرارات مناسبة.

1 - فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، مرجع سبق ذكره، ص30.

2- عامر الكبيسي، السياسة العامة، ط1، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزي، 1999) ص83.

5- صياغة السياسة العامة: بعد قيام الحكومة بتحديد المشكلة حسب الأهمية، تقوم صياغة وبلورة السياسات العامة وجمع المعلومات من أجل البحث على حلول، وهي مهمة فنيّة وإجرائيّة في غاية الأهميّة كونها تحدّد إطار العمل.⁽¹⁾

6- تبني وإقرار السياسات العامة: في هذه المرحلة يتم اتخاذ القرار لحل المشكلة أو اختيار البديل المطروح بذلك، فاتخاذ القرار يتم من خلال الدور الذي يلعبه صناع القرار الرسميون والخبراء في إقرار السياسة العامة⁽²⁾ وهناك مجموعة من المعايير التي يمكن من خلالها المقاضلة بين مجموعة من البدائل واختيار البديل الأفضل وهي:

- تحديد تكلفة البديل بعد تنفيذه. - تحديد نوعية المشكلة " جزئية أم عامة".

- مدى قدرة البديل على استهلاك الموارد المتاحة من أجل المشكلة.

- تحديد الفترة الزمنية لتنفيذ البديل الأفضل. - تحديد النتائج غير متوقعة عن البديل في حالة عدم تحقيقه الهدف.

5- تنفيذ السياسات العامة: بعد إقرار الحكومة البديل الأنسب وإقرار السياسة العامة تقوم بتنفيذ تلك السياسات عن طريق السلطات التنفيذية بمختلف مستوياتها، ويتم ذلك من خلال:

- رصد الأموال والموارد اللازمة للتنفيذ. - دراسة إمكانية التنفيذ ورصد الكفاءات الضرورية لذلك. - تحديد الأهداف بدقة للمسؤولين.

6- تقييم السياسات: بعد تنفيذ السياسة العامة وتطبيقها، يتم تقييم هذه السياسة لأنّ التقييم هو عملية ذات طابع عملي تطبيقي، تهدف إلى فحص البرامج والمشروعات والعمليات التنفيذية المرتبطة بالسياسة العامة، ودراسة نتائجها ومدى تحقيق النتائج المرجوة، والانعكاسات السلبية أو الايجابية المترتبة على هذه السياسات، ومن أنواع التقييم في السياسة العامة⁽³⁾:

1- ابتسام قرقاح ، "دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة ،رسالة ماجستير، 2010/2009، (الجزائر، جامعة الحاج الخضر) ص37.

2- النعمي السائح العالم ، مفهوم صنع السياسة العامة ومراحلها، مرجع سبق ذكره، ص146.

3- نفس المرجع ص146.

- تقييم متقدّم، هذا النوع يتم قبل اتخاذ القرار. - التقييم الاستراتيجي، يساعد على القيام بتعديلات قبل التنفيذ. - تقييم البرامج، وهو الوقوف على مدى نجاح الممارسات العملية لعمليات التنفيذ. - تقييم البرامج، وهو تشخيص وقياس الآثار السلبية الناتجة على تنفيذ السياسات العامة.

ثالثاً: فواعل وصناع السياسة العامة:

هناك مجموعة من الفواعل تقوم برسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة منها الفواعل الرسمية والتي تتمتع بصلاحيات قانونية وأخرى غير رسمية تؤثر في صنع السياسة العامة من خلال ممارسة الضغوطات على السلطة.

1- الفواعل الرسمية: من أبرز الفواعل المؤثرة في صنع وتنفيذ السياسة العامة:

- السلطة التشريعية، حيث تقوم السلطة التشريعية بدور أساسي داخل الدولة في رسم السياسة من خلال تشريع القوانين وتنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾ من خلال عملية التشاور والنقاش حول السياسات العامة المطروحة أمامهم والمعروضة عليهم من قبل المجتمع.

- السلطة التنفيذية: لا يمكن إخفاء دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة، وذلك من خلال اقتراح سياسات عامة أو الاطلاع على تطبيقها وتنفيذها، كما أنّها تنوب عن السلطة التشريعية في رسم السياسات العامة من خلال تشريع القوانين عن طريق الأوامر والمراسيم⁽²⁾.

- السلطة القضائية: يتمثل دور السلطة القضائية في العملية السياسية على مراقبة وتقييم وتنفيذ السياسات العامة، فهي تلعب دوراً هاماً في صنع السياسة العامة حسب نوعية الأنظمة السياسية وحسب أهمية هذه السلطة ودرجة استقلاليتها، فالمحاكم العليا

1- لخضر استوف، دور الفواعل الرسمية في رسم السياسة العامة بالجزائر، رسالة ماجستير، 2017/2018م (الجزائر، جامعة عبد الحميد بن باديس، قسم العلوم السياسية) ص377.

2- قابريا لالموند، وجي بنجها مباويل، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: نظرة عالمية، ط1، (عمان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1998). ص177.

تلعب دوراً مهماً في صنع السياسات العامة من خلال استخدام سلطتها في تفسير القانون والرقابة على تنفيذ هذه السياسات. (1)

- الجهاز الإداري: على الرغم من إشاع في العلوم السياسية حول عدم مشاركة الجهاز الإداري في صناعة السياسة العامة حيث يقتصر أداءه على التنفيذ فقط، إلا أنه هناك اتفاق وإجماع على الدور الذي يقوم به الجهاز. (2)

هذا الجهاز يضم مجموعة من الموظفين الحكوميين الذين يتمتعون بخبرة وكفاءة تؤهلهم للقيام بالخدمات على أكمل وجه، كما أنه يقوم بممارسة المهام المرتبطة بتنفيذ القوانين والتعليمات والقواعد، وهذا يؤثر في صنع السياسة العامة وتنفيذها، يرجع ذلك إلى الارتباط الوثيق بين الجهاز الإداري والسلطة التنفيذية. (3)

1- الفواعل غير الرسمية: تمثل الفواعل غير الرسمية جهات مستقلة عن الحكومة، لها أهداف إنسانية ومصالح سياسية واقتصادية واجتماعية، تسهم في صياغة السياسة العامة، ومن بين هذه الفواعل:

- الأحزاب السياسية، وهي مجموعة من التنظيمات مكونة من الفاعلين وأصحاب الوظائف والناشطين سياسياً والناخبين، وهدفهم الاشتراك في السلطة لتحقيق أهداف معينة، يتم ذلك على طريق التنافس الديمقراطي وصناديق الاقتراع، ويحاول البعض منها الوصول إلى الحكم والسلطة بطرق غير شرعية، يكون ذلك إما عن طريق الانقلابات، أو الاستعانة بالأجنبي، (4) وهذا ما يحدث في بعض الدول، حيث تتنوع أدوارها ودرجة تأثيرها وفعاليتها في صنع السياسة العامة حسب نوعية الأنظمة السياسية والتشكيل الحزبي في المجتمع.

1- فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، مرجع سبق ذكره، ص217.

2- لحضر استوف، دور الفواعل الرسمية في رسم السياسة العامة بالجزائر، رسالة ماجستير، 2017/2018م مرجع سبق ذكره ص377.

3- عامر الكبيسي، السياسة العامة، مرجع سبق ذكره:ص64.

4- أحمد سليمان قطان، الأساس في العلوم السياسية، (عمان: دار المجد الأولى للنشر والتوزيع، (2004)ص303 .

- جماعات المصالح، هي مجموعة من الأفراد لهم توجهات ومصالح مشتركة تمارس الضغط على النظام السياسي، وتسعى للتأثير في السياسة العامة حفاظاً على مصالحها ويمكن تصنيف هذه الجماعات إلى: أ- جماعات المصالح المعنوية: وهي التي تسعى إلى الدفاع عن مبادئ وقيم روحية وأخلاقية مثل دور العبادة، والنوادي الاجتماعية، والرياضية. ب- جماعات المصالح المادية: وهي تهدف وتسعى للحصول على مزايا وأهداف شخصية مثل النقابات والروابط المهنية.

هذه الجماعات تسعى بطريقتها إلى التأثير على الحياة السياسية وتحاول إيصال مطالبها لتحقيق مصالحهم، لذا فإنّ صنّاع السياسة العامة قد يدخلوا في مساومات مع هذه الجماعات لإيجاد حلول توفيقية فيما بينهم.⁽¹⁾

- وسائل الاعلام، تلعب وسائل الاعلام دوراً مهماً في صنع وإدارة السياسة العامة، يؤثر في توجيه السياسة العامة سواء بصورة إيجابية، من خلال تأييدها للحكومة أو بصورة سلبية عن طريق المعارضة، فهي تثير اهتمام الجمهور وصانعي السياسة من خلال تغطيتها للأحداث، كما يمكن لهذه الوسائل إبراز أهم الصعوبات والمشاكل التي تواجه البرامج الإدارية لأجل إعطاء فرصة لإجراء تعديلات لغرض التنفيذ، من هنا يلجأ صانعي السياسة العامة إلى بناء تصوّر إعلامي ويعزّز عمليات التنفيذ.⁽²⁾

المحور الثاني

التحديات والصعوبات التي تواجه صنع وتنفيذ

السياسة العامة في ليبيا بعد عام 2011 م

تشهد ليبيا اليوم العديد من التحديات المتشابكة التي لا يمكن مواجهتها دون إرادة قوية وفاعلية لدى القوى السياسية في تجاوز الخلافات والمصالح الفردية والقبلية الجهوية والتفكير في إعادة بناء

1- استوف لخضر ، دور الفواعل الرسمية في رسم السياسة العامة بالجزائر ، رسالة ماجستير ، مرجع سبق ذكره،ص41.

2- فهمي خليفة الفهداوي ، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، مرجع سبق ذكره،ص277.

الدولة على أسس ديمقراطية من أجل تقديم أفضل الخدمات وصنع وتنفيذ أفضل السياسات في كافة المجالات، ومن بين هذه التحديات والصعوبات:

أولاً_ التحديات السياسية أمام صنع السياسة العامة:

بعد سقوط النظام السياسي في ليبيا، تأسست العديد من الأحزاب السياسية من مختلف التيارات الإسلامية والليبرالية والقومية والجهوية، ورغم تبني المجلس الانتقالي في ليبيا تأسيس بنية تشريعية تنظم الأحزاب عام 2012م، بعيداً على التمييز القائم على الأساس القبلي أو المناطق، وعدم رفض عضوية أي مواطن على أساس ذلك. إلا أن هذا القانون لم يؤخذ به، هذا الأمر فتح المجال أمام الأحزاب بقيامها على أسس دينية وجهوية أثر ذلك في رسم السياسات العامة للدولة وخطط التنمية وبناء الدولة على أساس المصالح.⁽¹⁾

ونظراً للدور المهم الذي تقوم به القبيلة في عملية البناء الاجتماعي والذي كان محورياً رئيسياً لتنظيم كافة الأنشطة السياسية والاقتصادية، برز دورها بعد عام 2011 حيث ملأت فراغ المؤسسات بعد انهيارها، وساهمت في العودة بليبيا الى ما قبل الدولة.⁽²⁾

وفي ظل هذا الواقع السياسي الليبي شاهد مشروع الدستور خلافات سياسية كان يرى الكثيرون بأنه أمل إنهاء التفكك الذي تعيشه البلاد منذ سنوات ومصدراً أساسياً في تنظيم القوانين وعمل المؤسسات لبناء الدولة ورسم السياسات وإقرارها لتقديم أفضل الخدمات للمواطن في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فبعد إعلان الهيئة الدستورية لصياغة مشروع الدستور وإحالته إلى البرلمان 2017 م لم تتم الموافقة على مسودة الدستور وتم رفضه لعدة اعتبارات سياسية واجتماعية.⁽³⁾

كما يُعدّ الانقسام الجغرافي ووجود برلمانيين وحكومتين والانفلات الأمني في العديد من المناطق وتأسيس مؤسسات مناظرة ومجالس إدارة جديدة تنتزع الاختصاصات والصلاحيات من المؤسسات

1- علي خالد حنفي ، خرائط القوى القبلية والسياسية والجهادية في ليبيا بعد الثورة، مجلة أوراق الشرق الأوسط، (القاهرة: المركز القومي لدراسات الشرق الأوسط، العدد46 ، سبتمبر 2014) ص48.

2- حمزة علويط، تحديات بناء الدولة في دول الربيع العربي: دراسة حالة ليبيا، رسالة ماجستير، 2020 م/2021 م، (الجزائر: جامعة أم البواقي)، ص39.

3- نفس المرجع؛ص40

القائمة، والتسيب الإداري والمالي بالمؤسسات الليبية وتعطيل العديد من المشاريع الخدمية، أبرز التحديات السياسية لإدارة وإقرار السياسة العامة للدولة في ظل هذا الوضع.

إضافةً إلى ذلك لا يقل العامل الخارجي أهميةً في تأثيره على رسم وتنفيذ سياسات الدولة من العوامل الداخلية، حيث أثر العامل الخارجي منذ اندلاع الأحداث 2011 م انقسام القوى الكبرى حول الملف الليبي. (1) يظهر ذلك من خلال تدخل هذه الدول في العديد من القضايا ذات الشأن الداخلي بما لا يتناسب مع بناء سياسات الدولة ورسمها، فتدخل هذه الدول عسكرياً لم يكن هدفهم في الأساس هو إسقاط النظام في ليبيا أو حماية الشعب الليبي، وإنما كان الهدف الأساسي هو إعادة ترتيب المنطقة بما يتناسب مع مصالحهم الاستراتيجية رغم التفاوت في التأثير بين هذه الدول كلاً حسب مصلحته.

ثانياً: التحديات الأمنية وأثرها على صنع السياسة العامة:

يُعدّ الاستقرار الأمني هو الأساس الذي تستند إليه عملية البناء في النظم السياسية، حيث تعيش ليبيا منذ اندلاع الحرب الأهلية وسقوط النظام تدهوراً أمنياً خطيراً على كافة المستويات، كل هذا التهديد تحدياً كبيراً يعيق بناء الدولة في كافة مجالاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فعملية التغيير والبناء في ظل ضعف وتهميش الأجهزة الأمنية وانتشار السلاح صعبة المنال والتحقيق خاصةً أنّ الجماعات المسلحة تشكل مليشيات أصبحت تطالب بالمشاركة في القرار السياسي وإقرار السياسات العامة في الدولة خدمةً لمصالحها الجهوية، وترفض التحلي عن أسلحتها التي تسعى من خلالها لتحقيق مطالبها، (2) وهذا يعود إلى غياب مظاهر سيادة الدولة ومؤسساتها الأمنية والعسكرية المبنية على أسس وطنية.

وبما أنّ المؤسسات الأمنية عاجزة على القيام بأعمالها، فإنّ الجماعات المسلحة تستغل هذا الفراغ والعجز لتحقيق أهدافها ومصالحها خارج القانون، وتمارس أعمال بدل مؤسسات الدولة هي ليست من اختصاصاتها، تسعى من خلال هذه الأعمال لتحقيق مصالحها تحت عدّة مسميات - تحقيق الأمن، وتقديم الخدمات وحماية مؤسسات الدولة - حيث وصل الأمر بهذه الجماعات إلى

1- زادة رانيا، ركائز التحرك الأوروبي الفرنسي اتجاه الأزمة الليبية، (القاهرة: .الملك المصري، العدد38، أكتوبر2017)ص22.

2-امنة علي محمد، "تحديات التحول الديمقراطي وبناء الدولة في ليبيا" مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، (العراق: جامعة الكوفة، العدد،2013، 17 م) ص247.

السيطرة على موانئ النفط مصدر دخل الدولة سنة 2013 هذه الموانئ ذات قدرة تصديرية تصل إلى 600 ألف برميل يومياً، أي ما يمثل نصف إنتاج ليبيا من العائدات النفطية⁽¹⁾ وهذا الأمر يشكل تهديداً لتنمية حقوق الإنسان ويعرقل تنفيذ السياسات العامة للدولة.

هذا وقد برز دور العامل الخارجي في الشأن، منذ عام 2011 م من خلال التدخل العسكري المدعوم بقرارته عن طريق مجلس الأمن والعديد من الأطراف الدولية التي أسهمت في إسقاط النظام السابق في ليبيا، حيث أثرت هذه الدول بشكل واضح على الأمن وبناء الدولة من خلال تحييز أطراف دولية لأطراف معينة في ليبيا حسب مصالحها، تعددت أولويتها واختلفت في سياساتها بين محاربة للإرهاب ومكافحة للهجرة غير القانونية لمنع تدفق المهاجرين إلى أوروبا وضمان تدفق صادرات النفط والغاز، في الوقت الذي تراجعت فيه سياستهم اتجاه بناء الدولة وتحقيق الأمن والاستقرار والمصالحة الوطنية.⁽²⁾

ثالثاً_ التحديات الاقتصادية والاجتماعية:

أصدر صندوق النقد الدولي تقريراً على الوضع الاقتصادي في ليبيا بعد أحداث السابع عشر من فبراير "ليبيا بعد الثورة: التحديات والفرص" بأن ليبيا تواجه مشاكل معقدة ومكلفة تؤثر في إعادة بناء اقتصادها وبنيتها التحتية ومؤسساتها، حيث أثر الصراع الذي شهدته البلاد على الاقتصاد الذي يعتمد اعتماداً كبيراً على الربيع من خلال سيطرة النفط على الاقتصاد لفترة طويلة، حيث أسهم بأكثر من 70% من إجمالي الناتج المحلي وما يزيد على 95% من الصادرات وما يقارب من 90% من إيرادات الحكومة، حيث تمتلك ليبيا حوالي 3.5% من احتياطات النفط العالمي، هذا الانتاج انخفض في 2011 م بعد أن كان 1.77 مليون برميل، حيث كان الناتج المحلي الكلي في سنة 2011 م أقل بنسبة 60% من مستوى سنة 2010 م⁽³⁾، وقد تأثر النشاط الاقتصادي نتيجة العديد من العوامل والتي منها على سبيل المثال: تدمير البنية التحتية ومنشآت

1- وحدة تحليل السياسات في المركز العربي، تحديات بناء الدولة، سلسلة تقدير موقف، (الدوحة: المركز العربي للأبحاث دراسة السياسات، 2014) ص 3، 4.

2- الأمم المتحدة، دراسة تمهيدية عن الحكومة والمؤسسات في ليبيا: الواقع والتحديات والافاق، الجزء الثالث من دراسة أولية لمشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي الليبي، 2020 م، ص 41

3- شيماء، عبد الفتاح، "الاقتصاد الليبي بعد الثورة"، مجلة آفاق إفريقية، (مصر: الهيئة العامة للاستعلامات، العدد 2013، 38 م) ص 91.

الانتاج، ورحيل العمالة، وهبوط قيمة الدينار الليبي إلى نصف قيمته الرسمية، وصعوبة الحصول على النقد الأجنبي حيث وصل الاقتصاد الليبي بسبب هذه العوامل تقريباً إلى حد الإفلاس. (1)

هذا وقد شهد الاقتصاد الليبي خلال عام 2016، أزمات حادة تجلّت في العجز غير المسبوق في الميزانية العامة وميزانية المدفوعات، إضافةً إلى تدهور قيمة الدينار الليبي وارتفاع سعر الصرف النقدي في السوق الموازية مع ارتفاع أسعار السلع الأساسية، أدت إلى عيش المواطن الليبي أوضاعاً مأساوية وحالة من الغموض والخوف بسبب الصراع العسكري والسياسي في البلاد، كما شهدت المستشفيات في ظل هذا الوضع نقصاً حاداً في الأدوية، والمستلزمات الطبية، وأُغلق على إثرها عدّة مستشفيات، كما تعرّضت مصادر للطاقة لعمليات تخريب وسرقات من قبل مجموعات مسلحة عطّلت الكثير من مظاهر الحياة. (2)

ويمكن تلخيص واقع الاقتصاد الليبي من خلال المشاكل والصعوبات التي تشكّل تحدياً أمام بناء الدولة وصنع وتنفيذ السياسات العامة، من بين هذه المشاكل:

افتقاد الرؤية الاستراتيجية، وضعف الإرادة الحكومية، وضعف مساهمات القطاعات غير النفطية، وإهدار المال العام وانتشار الفساد، ونقص الموارد البشرية المدربة واليد العاملة المؤهلة، وانتشار البطالة، والخلل في توزيع الدخل. (3)

إنّ تميّز المجتمع الليبي بأنّه مجتمع قبلي تهيمن فيه القبيلة على الحياة الاجتماعية للأفراد وعلى توجهاتهم السياسية، هذا الأمر وقف أمام قيام وبناء دولة حديثة قائمة على مبدأ المواطنة وغياب المشروع الوطني التوافقي، كما يعرقل بناء مؤسسات دستورية تخضع لها جميع مكوناته الاجتماعية. (4)

ومن بين الصعوبات التي تواجه صنع السياسات العامة ورسمها في هذا الجانب:

1- حمزة علويط، تحديات بناء الدولة في دول الربيع العربي: دراسة حالة ليبيا، مرجع سبق ذكره، ص45.

2- نفس المرجع، ص46،45.

3- تقرير المنظمة الليبية لسياسات والاستراتيجيات، عبدالله محمد شامية، الاقتصاد الليبي وسبل النهوض، 2016.

4- إبراهيم حادي "الدولة الفاشلة في ليبيا والتهديدات الأمنية على الأمن الوطني الجزائري" مجلة الحوار المتوسطي، الجزائر: المجلد التاسع، العدد2، سبتمبر، 2018) ص443.

- عدم تحقيق المساواة وتكافؤ الفرص بين المناطق، خاصةً أنّ المساواة وعدم التمييز لا تحتاج إلى قوانين بل تحتاج إلى فاعليّة في التنفيذ، هذه الخاصية غير موجودة بعد الأحداث التي جرت بعد 2011 م بسبب الصراعات الجهويّة والقبليّة.
- عدم وجود خطط مدروسة وغياب العمل الحكومي في المؤسسات الرسميّة، حيث فشلت الحكومات بعد أحداث فبراير في إعادة بناء الدولة لعدم جديتها رغم العديد من المحاولات.
- التّدخل الخارجي في الشؤون الداخليّة من خلال دعم أطراف ضد أطراف أخرى وفق مصالح هذه الدول وأهدافها.
- عدم المساواة في نيل الحقوق وأداء الواجبات بين المواطنين في المجتمع سواء كان ذلك بقصد من الحكومة أو بدون قصد.
- توقّف العديد من المشاريع الاقتصاديّة، وأصبح السلاح وسيلة رسميّة من أجل الوصول للسلطة، مع تراجع دور المؤسسات الشرعيّة التي تقوم بتنفيذ السياسات والخطط الاستراتيجية في الدولة.

يمكن القول أنّ الوضع الراهن في ليبيا وضع مأساوي حيث لم تعجز الدولة في حماية مواطنيها فحسب، بل وصل الأمر إلى عجزها على حماية مؤسساتها الرئاسيّة رغم أنّها مؤسسات تمّ انتخابها عبر صناديق الاقتراع⁽¹⁾ ، كما فشلت في حماية منشآت حيويّة مثل النفط والكهرباء ومصادر المياه، إلى جانب عدم قدرتها على حماية حدودها، والغريب في الأمر هو تمسك أغلب الحكومات وأعضاء البرلمان والمؤتمر الوطني بالسلطة رغم انتهاء المدّة المخصّصة، يرجع ذلك إلى تقديم المصلحة الشخصية على المصلحة الوطنيّة، هذه الإشكاليّة تقع ضمن التحديات والصعوبات التي تعرقل الخطط والسياسات التي تحقّق متطلبات المجتمع.

1- حمزة علويط ، تحديات بناء الدولة في دول الربيع العربي: دراسة حالة ليبيا، مرجع سبق ذكره، 55، 54.

المحور الثالث

تقييم صنع وتنفيذ السياسات العامة في ليبيا

شهدت المرحلة الانتقالية منذ 2011 م تغيرات حكومية عديدة من قبل العديد من الأطراف، هذه التغيرات عثرت عملية البناء وإقرار وإدارة السياسات، خلال هذا المحور نتناول تقييم فواعل ومؤسّسات الدولة الرسمية وغير الرسمية في صنع وتنفيذ السياسات العامة في ليبيا.

أولاً- تقييم دور المؤسّسات الرسمية في صنع السياسات العامة في ليبيا:

تعاني أغلب مؤسّسات الدولة منذ عام 2011م إلى الوقت الحاضر ضعفاً في الأداء والتنفيذ حيث ظهر هذا الضعف واضحاً في المؤسسة التنفيذية من خلال تحديد المسؤوليات في رسم السياسات وإقرارها، ولعلّ أبرز المشاكل التي واجهت السلطة التنفيذية هي سيطرة السلطة التشريعية وقيامها بأعمال هي من مهام السلطة التنفيذية.⁽¹⁾ ويُعد الانقسام السياسي من أبرز التحديات التي واجهت أغلب المؤسّسات التي تقع تحت السلطة التنفيذية، والذي نتج عنه تشكيل حكومتين في كل من طرابلس وطبرق سنة 2014م، حيث أسهمت المحاصصة الجهوية والقبلية في تضخم السلطة التنفيذية، وصل عدد الوزارات في بعض الحكومات إلى حوالي 32 في الوقت الذي تحتاج فيه البلاد إلى حكومة أزمة قادرة على التصدي لكافة التحديات عن طريق وضع سياسات تخدم المواطن في كافة مجالات الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والأمنية، فزيادة عدد الوزارات دون النظر للقدرات البشرية والمؤهلات العلمية والخبرة العملية، حيث يتم توظيفهم في ظل المحاصصة القبلية والجهوية والمناطقية وبضغط من المجموعات المسلحة التي برز تأثيرها في عملية اتخاذ القرار.

ويظهر تقييم دور السلطة التنفيذية في السيطرة على عدد من القضايا أو تنفيذ السياسات العامة إخفاقاً واضحاً في الأداء الحكومي بشكل عام، ويظهر هذا الإخفاق من خلال غياب دور الحكومة في حماية المواطن من التهديدات (الخطف - التعذيب - انتشار الجريمة - الخ...) ويتطلب أمن المواطن قدر كبير من الأهمية خاصة في ظل غياب سياسات أمنية واضحة،

1-تقرير دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا، زاهي المغربي وآخرون (بنغازي: مركز دراسات القانون والمجتمع، جامعة قاريونس بنغازي)، ص27.

فإحلال عدد كبير من الميليشيات بدل من مؤسسات الدولة الأمنية والعسكرية أصبح مصدر تهديد للأمن وعجز في تطبيق القانون. (1)

كما أنّ غياب الإرادة السياسيّة التي تتبنّى سياسات أمنيّة يكون هدفها أمن المواطن تقع ضمن عمليّة الاخفاق في السياسات التي تخص الأمن، ذلك في غياب رؤية واضحة للأمن في ليبيا تتضح في حالة الانقسام التي تمر بها المؤسسات المعنيّة بالأمن مثل الجيش والشرطة.

أمّا فيما يتعلّق بالتزام الحكومة بتأمين مستوى العيش للمواطن وتوفير احتياجاته، يعتمد هذا الأمر على رسم سياسات لتحقيق التنمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة وحقوق العمل من خلال التشريعات المختلفة، حيث عجزت كل الحكومات المتعاقبة على تأمين أبسط الاحتياجات وفشلت في تحقيق سياساتها، وعليه فإنّ أداء الحكومة ومدى التزامها بتأمين المستوى المعيشي للمواطن كان ضعيفاً جداً من خلال ظهور العديد من المشاكل التي تتعلّق بالحياة اليوميّة التي منها على سبيل المثال صعوبة حصول المواطنين على أموالهم من المصارف، حيث عجزت الدولة بمؤسّساتها على حل هذه المعضلة على الرغم من العديد من المبادرات والبرامج الإصلاحية وبقيت حلول موقّنة وغير جذريّة.

أمّا فيما يتعلّق بالمستوى الصحي، وتوفير الخدمات الصحيّة، كانت البنية الصحيّة ضعيفة جداً إن لم تكن مدمّرة فعلياً بسبب الإهمال والنزاعات المسلّحة التي نتج عنها أضراراً جسيمة تقدّر بالمليارات. فشلت الدولة في وضع سياسات توفّر من خلالها خدمات صحيّة ودوائيّة في الداخل، واكتفت بإيفاد بعض المرضى إلى الخارج من خلال ودائع ماليّة يتم إيداعها في بنوك الدول المستهدفة العلاج بها.

وبعد تفشّي فايروس كورونا - كوفيد 19- في مارس 2020 م ازداد الوضع سوءاً، ممّا دفع منظّمة الصحة العالميّة إلى إدراج ليبيا ضمن الدول المعرضة للخطر، يمكن أن يؤدي خلاله إلى انهيار النظام الصحي بشكل كامل في حالة انتشار الفايروس، وضعت الحكومة مجموعة من

1- الأمم المتحدة، دراسة تمهيدية عن الحكومة والمؤسسات في ليبيا: الواقع والتحديات والافاق، الجزء الثالث من دراسة أولية لمشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي الليبي، 2020، ص27.

السياسات الهدف منها الحد من الإصابات، غير أنّ هذه السياسات فشلت لعدم قدرة الحكومة في التعامل مع أعداد كبيرة من المرضى.⁽¹⁾

ثانياً _ تقييم دور المؤسسات غير الرسمية في صنع السياسات العامة في ليبيا:

يقصد بالمؤسسات غير الرسمية هي المؤسسات الموازية لمؤسسات الدولة، تصنّف في ليبيا حسب أهميتها وتأثيرها بشكل مباشر وبشكل غير مباشر في سياسات الدولة.

تلعب القبيلة دوراً مهماً في ذلك رغم صعوبة تحديد الدور الذي قدمته القبائل الليبية ورصدها في العديد من المجالات بشكل عام، إلا أنه يمكن إبراز بعض الأدوار الإيجابية والسلبية في صنع السياسات في ليبيا وتنفيذها، حيث أدت دوراً كبيراً في فض النزاعات بين مناطق مختلفة، وذلك عبر تبني ملف المصالحة، وفشلت في بعض منها، كما شهدت هذه الفترة ظهور بعض المؤسسات التي اعتمدت على التكوينات القبليّة منذ فبراير 2011م والتي منها مجلس الحكماء والشورى ومجلس الأعيان والحكماء ومجالس أخرى على مستوى المناطق - مثل المجلس الاجتماعي لقبيلة ورقلة والمجلس الاجتماعي لقبيلة ورشفانة - واعتبرت كل تلك الأجسام موازية للمنظومة القبليّة التقليديّة.

كما أدت دوراً مهماً وبارزاً في المصالحة المحليّة وتمّ تشكيل أجسام مختلفة تعتمد على قيادات تقليديّة من شيوخ القبائل، والتي من بينها مجلس الحكماء والشورى بداية عام 2021، ومؤتمر القبائل الليبية الذي ضم العديد من النخب السياسيّة في النظام السابق، حيث شكّلت هذه الأجسام لتأخذ على عاتقها حل الكثير من القضايا ووضع بعض السياسات وإقرارها التي يمكن من خلالها تحقيق الأمن للمواطن والإسهام في بناء الدولة وحل العديد من النزاعات.

وبالتالي يمكن القول أنّ القبيلة تعزّز دورها في ظل غياب مؤسسات الدولة الرسميّة في فض النزاعات بين القبائل والمناطق متبعة آليات التسوية بطرق تقليديّة، وحافظت على النسيج

1- الأمم المتحدة، دراسة تمهيدية عن الحكومة والمؤسسات في ليبيا: الواقع والتحديات والافاق، مرجع سبق ذكره، ص28.

الاجتماعي ورد المظالم ووضعت موثيق شرف بينها سارية إلى حد الآن، ⁽¹⁾ وتبرز أهمية المجالس التقليدية ودورها من خلال الآتي:

- دعم المصالحة الوطنية. - فض النزاعات المسلحة بين القبائل.
 - تشكيل لجان تواصل اجتماعي لتذليل الصعاب بين المناطق المتضررة في الحرب.
- ورغم الدور الإيجابي الذي تقوم به القبيلة أو الأجسام المنبثقة عنها فإنه:

توجد بعض السلبيات والتي منها:

- تحوّل بعض القبائل إلى مليشيات مسلحة. - استباحة ممتلكات الدولة، مثل الأراضي والمباني والمرافق.
- أستخدمت من بعض الأطراف الدولية لتحقيق مصالح بعض الدول خاصة فيما يخص الهجرة غير النظامية.

وعلى الرغم من ذلك مازالت القبيلة مؤسسة اجتماعية، أخذت على عاتقها العديد من المهام السياسية والاجتماعية لتسهم بشكل مباشر وغير مباشر في سياسات الدولة.

إضافة إلى الدور البارز الذي قامت به القبيلة في إدارة سياسات الدولة، شهد المجتمع المدني بعد سنة 2011 م، نشاطاً كبيراً من خلال المؤسسات التي أنشئت في فبراير، حيث شهدت مفوضية المجتمع المدني، ارتفاع في عدد هذه المنظمات وصل عدد المفوضيات 5.415 سنة 2018 م، ورغم إسهام منظمات المجتمع المدني في عمليات التنمية وصنع السياسة العامة في بعض المجالات، فإنها واجهت العديد من الصعوبات والتي أبرزها غياب الإطار التشريعي، وذلك من خلال تعطيل القانون رقم 19 لسنة 2001م بشأن إعادة تنظيم الجمعيات الأهلية. ولم

1- نسيم عموري و فاطمة الزهراء فيلالي، أهمية دور القبائل الليبية في بناء السلم الأهلي، مجلة الفكر للدراسات السياسية والقانونية، (الجزائر: جامعة الجيلاني بو نعامة، المجلد3، العدد 4، ديسمبر، 2020) ص292.

يسن قانون بديل، وبالتالي اقتصرت جهود المجتمع المدني في المصالحة الوطنية وإن كانت محدودة مقارنةً بجهود القبيلة.⁽¹⁾

1- الأمم المتحدة، دراسة تمهيدية عن الحكومة والمؤسسات في ليبيا: الواقع والتحديات والافاق، مرجع سبق ذكره، ص33

الخاتمة..

تشهد ليبيا تحديات أمنية وسياسية واقتصادية خطيرة، أعاقت عملية بناء الدولة، حيث يتميز المجتمع الليبي بأنه مجتمع قبلي تهيمن فيه القبيلة على الحياة الاجتماعية للأفراد وعلى توجهاتهم السياسية، هذا الأمر وقف أمام قيام وبناء دولة قائمة على مبدأ المواطنة وغياب المشروع الوطني التوافقي.

كما يُعدّ الاستقرار الأمني هو الأساس الذي تستند إليه عملية البناء في النظم السياسية، فعملية صنع السياسات العامة وإدارتها في ليبيا صعبة التحقيق في ظل ضعف وتهميش الأجهزة الأمنية وانتشار السلاح، خاصة أن الجماعات المسلحة تشكل مليشيات أصبحت تطالب بالمشاركة في القرار السياسي وإقرار السياسات العامة في الدولة خدمة لمصالحها، وبما أن المؤسسات الأمنية عاجزة على القيام بأعمالها، فإن الجماعات المسلحة تستغل هذا الفراغ والعجز لتحقيق أهدافها ومصالحها بدلاً من مؤسسات الدولة.

إضافة إلى ذلك، تعاني أغلب مؤسسات الدولة من ضعف في الأداء والتنفيذ، حيث ظهر هذا الضعف واضحاً في المؤسسة التنفيذية، من خلال تحديد المسؤوليات، ولعلّ أبرز المشاكل التي واجهت السلطة التنفيذية هي سيطرة السلطة التشريعية على أغلب السلطات وقيامها بأعمال هي من مهام السلطة التنفيذية.

النتائج والتوصيات:

من بين التوصيات والنتائج التي توصل إليها الباحثان:

- يجب على الفرقاء السياسيين في ليبيا العمل معاً على تجاوز هذه التحديات التي تبقى عائقاً كبيراً أمام صنع السياسات في الدولة.
- اعتماد ثقافة السلم والمصالحة وتحقيق مبدأ المواطنة وبناء مؤسسات دستورية تخضع لها جميع مكونات المجتمع.
- القضاء على السلطات الموازية لسلطات الدولة.

- مراجعة التشريعات والنصوص القانونية التي تحد من صلاحيات السلطة التنفيذية وتقيد استقلاليتها أمام السلطة التشريعية.
- بناء المؤسسات العسكرية على اعتبارها مؤسسة وطنية ورمز للوحدة الوطنية.
- تفكيك المؤسسات الموازية للمؤسسات الرسمية وإعادة تأهيل منتسبيها.
- إصلاح النظام الانتخابي ليمح بمشاركة الأحزاب والكيانات السياسية في العملية الانتخابية، وفق تشريعات وطنية.
- العمل على تحقيق المصالحة السياسية بين الأطراف المتصارعة على السلطة والوصول إلى وحدة المؤسسات ونبذ الجهوية في وضع السياسات العامة للدولة.

قائمة المراجع

أولاً_ الكتب:

- الأمم المتحدة، دراسة تمهيدية عن الحكومة والمؤسسات في ليبيا: الواقع والتحديات والافاق، الجزء الثالث من دراسة أولية لمشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي الليبي، 2020م.
- أحمد سليم البرهان ،علم السياسة، ط1(عمان: دار زهوان للنشر والتوزيع،2014م).
- فهمي خليفة، الفهداوي السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، ط1، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2001 م).
- زاوي المغربي وآخرون، تقرير دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا،(بنغازي: مركز دراسات القانون والمجتمع، جامعة قاريونس بنغازي، 2014 م).
- عامر الكبيسي ، السياسة العامة، ط1، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع،1999م).
- لالmond قابريا ، بنجها مباويل وجي ، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: نظرة عالمية، ط1، (عمان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1998م).

- أحمد سليمان قحطان ، الأساس في العلوم السياسية، (عمان: دار المجد الأولى للنشر والتوزيع، 2004م).

ثانياً _ المجالات:

- النعمي السائح العالم ، مفهوم صنع السياسة العامة ومراحلها، مجلة الأستاذ، (طرابلس: العدد 11، 2016م).

- علي خالد حنفي ، خرائط القوى القبلية والسياسية والجهادية في ليبيا بعد الثورة، مجلة أوراق الشرق الأوسط، (مصر: المركز القومي لدراسات الشرق الأوسط ، العدد 46، ، سبتمبر . 2014م).

- إبراهيم حادي ، "الدولة الفاشلة في ليبيا والتهديدات الأمنية على الأمن الوطني الجزائري" مجلة الحوار المتوسطي، (الجزائر: المجلد التاسع، العدد 2، سبتمبر 2018م)..

- آمنة علي محمد ، "تحديات التحول الديمقراطي وبناء الدولة في ليبيا" مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، (العراق: جامعة الكوفة، العدد 17 ، 2013م).

- نسيمة عموري و فاطمة الزهراء فيلاي ، أهمية دور القبائل الليبية في بناء السلم الأهلي، مجلة الفكر للدراسات السياسية والقانونية، (الجزائر: جامعة الجيلاني بو نعامة ، المجلد 3، العدد 4، ديسمبر، 2020م).

- شيماء عبدالفتاح ، "الاقتصاد الليبي بعد الثورة"، مجلة آفاق إفريقية، (مصر: الهيئة العامة للاستعلامات ، العدد 38، 2013 م).

ثالثاً _ الرسائل الجامعية:

- حمزة علويط ، تحديات بناء الدولة في دول الربيع العربي: دراسة حالة ليبيا، رسالة ماجستير، ، 2020 م/ 2021 م، (الجزائر: جامعة أم البواقي).

- ابتسام قرقاح ، "دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر" (رسالة ماجستير، 2010/2011، (الجزائر: جامعة الحاج لخضر) .

- استوف لخضر ، دور الفواعل الرسمية في رسم السياسة العامة بالجزائر، رسالة ماجستير، 2017 م/2018م ،(الجزائر: جامعة عبد الحميد بن باديس، قسم العلوم السياسية).

رابعاً _التقارير:

- زادة رانيا،(ركائز التحرك الأوروبي الفرنسي اتجاه الأزمة الليبية، (القاهرة: الملف المصري، العدد38، اكتوبر، 2017 م).
- تقرير المنظمة الليبية لسياسات والاستراتيجيات ،عبدالله امحمد شامية ، الاقتصاد الليبي وسبل النهوض،.2016.
- وحدة تحليل السياسات في المركز العربي، تحديات بناء الدولة، (الدوحة: سلسلة تقدير موقف، المركز العربي للأبحاث دراسة السياسات، 2014).

" دور السياسة الجنائية الحديثة في التجريم والعقاب "

" نظام وقف تنفيذ العقوبة نموذجاً "

د. شعبان محمود محمد الهواري

د. سالم عمر الزعلوك

كلية القانون - جامعة خليج السدرة

الملخص:

تتطّلع السياسة الجنائية الحديثة إلى الحد من التجريم والعقاب، وذلك بمراعاة بعض الجناة الذين يتورّطون في ارتكاب بعض الجرائم البسيطة التي لا تزيد مدة عقوبتها عن سنة واحدة، لأنّ تنفيذ العقوبة قد يسبّب ضرراً بالغاً بالجاني وأنّه لا فائدة من توقيع العقوبة عليه لأنّ ماضيه الحسن يدلّ على أنّه لن يعود إلى الإجرام، بالإضافة إلى أنّ إدخاله السجن ومخالطته لبعض أنواع المسجونين من معتادي الإجرام يؤدّي إلى إفساده وتشجيعه على المضي في خط الانحراف ويسهل ارتكابه للجريمة هذا من جهة، ومن جهة أخرى تجنّب ظاهرة اكتظاظ السجون وما يترتّب عنها من سلبيات. لذا يعتبر نظام وقف تنفيذ العقوبة من أهم الموضوعات في السياسة الجنائية الحديثة ومن أهم أنظمة تكييف العقوبة.

الكلمات المفتاحية: السياسة الجنائية - التجريم - العقاب - معتادو الإجرام - وقف تنفيذ العقوبة.

مقدمة:

موضوع البحث وأهميته:

لعبت السياسة الجنائية دوراً في اقتراح الوسائل الفعّالة لمحاربة الظاهرة الإجرامية. لذا فإنّ هدف السياسة الجنائية لا يقتصر على الحصول على أفضل صياغة لقواعد قانون العقوبات، وإنّما يمتد إلى إعطاء الإرشادات والتوجيهات إلى كل من المشرّع في مرحلة صياغة النصوص العقابية، وإلى القاضي حال تطبيق تلك النصوص، وإلى الإدارة العقابية حال تطبيق ما قضى به القضاء في حكمه، وعلى هذا فإنّ للسياسة الجنائية مساحة بحثية أوسع وأرحب، فهي تشمل

دراسة القاعدة القانونية في مرحلة التجريم، فتبحث في الأفعال المجزّمة بالفعل والأفعال التي يجب تجريمها والأفعال التي يجب أن يرفع عنها وصف التجريم. كما تشمل دراسة القاعدة القانونية في مرحلة اختيار الجزاء الجنائي، فتبحث فيما إذا كان الجزاء الجنائي القائم يحقق أغراضه أم يلزم استبداله بجزاء آخر أكثر ردياً، وما هي أفضل النظم والوسائل التي يجب أن تُتبع في تنفيذ الجزاء الجنائي. عند تلك النقطة تلتقي خطوط علم العقاب بعلم السياسة الجنائية. فلم العقاب هو جزء من السياسة الجنائية يختص بدراسة أهداف الجزاء الجنائي وغاياته وأفضل الأساليب التي يجب أن تتبع في تنفيذ هذا الجزاء على نحو يحقق معه أغراضه.

ومما لا شك فيه أنّ السياسة الجنائية في كل مكان وزمان تستوجب تجريم بعض الأفعال الضارة بمصلحة المجتمع ومصلحة الأفراد، ووضع عقوبات لها. فالمجتمع لا ينعم بثمة استقرار أو تنمية خارج إطار التجريم العقاب، وتتطّلع والسياسة الجنائية إلى مراعاة بعض الجناة الذين يتورطون في ارتكاب بعض الجرائم البسيطة التي لا تزيد مدّة عقوبتها عن سنة واحدة، لأنّ تنفيذ العقوبة قد يسبّب ضرراً بالغاً بالجاني وأنّه لا فائدة من توقيع العقوبة عليه. لأنّ ماضيه الحسن يدل على أنّه لن يعود إلى الإجرام، بالإضافة إلى أنّ إدخاله السجن ومخالطته لبعض أنواع المسجونين من معتادي الإجرام يؤدّي إلى إفساده وتشجيعه على المضي في خط الانحراف ويسهل ارتكابه للجريمة لتفادي احتكاك المجرمين المبتدئين هذا من جهة، ومن جهة أخرى لتجنّب ظاهرة اكتظاظ السجون وما يترتّب عنها من سلبيات. لذا يعتبر وقف تنفيذ العقوبة بأنّه من أهم الموضوعات في السياسة الجنائية الحديثة، ومن أهم أنظمة تكييف العقوبة، إذ لا غنى عنه لأي نظام تشريعي أو قضائي، يهدف إلى تحقيق إعادة إصلاح وتأهيل بعض مرتكبي الجرائم ممّن هم ليسوا على درجة كبيرة من الخطورة الإجرامية، إذ أنّ هذا النظام أنشأ لتجنّب محاذير العقوبات السالبة للحرية، كما يهدف لمساعدة الجاني في العودة إلى الحياة الطبيعية والاندماج في المجتمع من جديد.

منهجية البحث:

تتحو الدراسة نحو إتباع المنهج الوصفي التحليلي، حيثُ تسعى إلى وصف مفهوم السياسة الجنائية، وتحليلها، وأهدافها، ومجالاتها، كما تناولت الدراسة نظام إيقاف التنفيذ من حيث تعريفه وأهميته وشروطه والآثار المترتبة عليه.

إشكاليات البحث:

يثير البحث عدّة تساؤلات تتمثّل في: ماهيّة السياسة الجنائيّة وخصائصها؟ وما هي أهداف ومجالات السياسة الجنائية؟ وما هي أهميّة نظام إيقاف التنفيذ باعتباره من أهم الموضوعات في السياسة الجنائيّة الحديثة، والشروط التي تتطلّب توافرها للعمل بوقف التنفيذ؟ وما هي الآثار المترتبة عليه؟

والإجابة على هذه التساؤلات تشكّل خطة البحث ومن ثم كان علينا تقسيم البحث على النحو الآتي:

خطة البحث:

المبحث الأول: مفهوم السياسة الجنائيّة.

المطلب الأول: تعريف السياسة الجنائيّة وخصائصها.

المطلب الثاني: أهداف السياسة الجنائيّة ومجالاتها.

المبحث الثاني: نظام إيقاف تنفيذ العقوبة.

المطلب الأول: تعريف نظام إيقاف التنفيذ وأهميّته.

المطلب الثاني: شروط وقف التنفيذ والآثار المترتبة عليه.

المبحث الأول

مفهوم السياسة الجنائية

السياسة الجنائية تشمل دراسة القاعدة القانونية في مرحلة التجريم، فتبحث في الأفعال المجرمة بالفعل والأفعال التي يجب تجريمها والأفعال التي يجب أن يرفع عنها وصف التجريم. كما تشمل دراسة القاعدة القانونية في مرحلة اختيار الجزاء الجنائي، فتبحث فيما إذا كان الجزاء الجنائي القائم يحقق أغراضه أم يلزم استبداله بجزاء آخر أكثر رذعاً، وما هي أفضل النظم والوسائل التي يجب أن تتبع في تنفيذ الجزاء الجنائي، ومن ناحية أخرى يلتقي علم العقاب بعلم السياسة الجنائية. فعلم العقاب هو جزء من السياسة الجنائية يختص بدراسة أهداف وغايات الجزاء الجنائي، وأفضل الأساليب التي يجب أن تتبع في تنفيذ هذا الجزاء على نحو يحقق معه أغراضه، ومن ثم نتناول مفهوم السياسة الجنائية من خلال مطلبين على النحو الآتي: -

المطلب الأول

تعريف السياسة الجنائية وخصائصها

تناول تعريف السياسة الجنائية وخصائصها من خلال فرعين على النحو الآتي: -

الفرع الأول: تعريف السياسة الجنائية

بنشوء مجتمع المدينة والدولة، عمدت السلطة العامة إلى التدخّل في مجال التجريم والعقاب، في البداية بفرض نظام القصاص ونظام الدية في صورة عامة وأصلت أحكامه الشرعية قبل القانون الوضعي قال تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُتِبَ عَلَيْكُمُ الْقِصَاصُ فِي الْقَتْلِ ۗ الْحُرُّ بِالْحُرِّ وَالْعَبْدُ بِالْعَبْدِ وَالْأُنثَىٰ بِالْأُنثَىٰ ۗ فَمَنْ عُفِيَ لَهُ مِنْ أَخِيهِ شَيْءٌ فَاتَّبِعْ بِالْمَعْرُوفِ وَأَدَاءٌ إِلَيْهِ بِإِحْسَانٍ ۗ ذَلِكَ تَخْفِيفٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَرَحْمَةٌ ۗ فَمَنِ اعْتَدَىٰ بَعْدَ ذَلِكَ فَلَهُ عَذَابٌ أَلِيمٌ وَلَكُمْ فِي الْقِصَاصِ حَيَاةٌ يَا أُولِي الْأَلْبَابِ لَعَلَّكُمْ تَتَّقُونَ⁽¹⁾، وقال تعالى " وَمَا كَانَ لِمُؤْمِنٍ أَنْ يَقتُلَ مُؤْمِنًا إِلَّا خَطَأً ۗ وَمَنْ قَتَلَ مُؤْمِنًا خَطَأً فَتَحْرِيرُ رَقَبَةٍ مُّؤْمِنَةٍ وَدِيَةٌ مُّسَلَّمَةٌ إِلَىٰ أَهْلِهِ إِلَّا أَنْ يَصَدَّقُوا ۗ فَإِنْ كَانَ مِنْ

1 - سورة البقرة آية : 178، 179

قَوْمٍ عَدُوٍّ لَكُمْ وَهُوَ مُؤْمِنٌ فَتَحْرِيرُ رَقَبَةٍ مُؤْمِنَةٍ وَإِنْ كَانَ مِنْ قَوْمٍ بَيْنَكُمْ وَبَيْنَهُمْ مِيثَاقٌ فَدْيَةٌ مُسَلَّمَةٌ إِلَىٰ أَهْلِهِ وَتَحْرِيرُ رَقَبَةٍ مُؤْمِنَةٍ فَمَنْ لَمْ يَجِدْ فَصِيَامَ شَهْرَيْنِ مُتَتَابِعَيْنِ تَوْبَةً مِّنَ اللَّهِ وَكَانَ اللَّهُ عَلِيمًا حَكِيمًا⁽¹⁾.

إن الإسلام دين السلام وليس من أدواته إقرار القتل أو التمثيل بالجثث، حتي مع غير المسلمين، قال تعالى: {لَا إِكْرَاهَ فِي الدِّينِ ۚ قَدْ تَبَيَّنَ الرُّشْدُ مِنَ الْغَيِّ ۚ فَمَنْ يَكْفُرْ بِالطَّاغُوتِ وَيُؤْمِنِ بِاللَّهِ فَقَدِ اسْتَمْسَكَ بِالْعُرْوَةِ الْوُثْقَىٰ لَا انْفِصَامَ لَهَا ۗ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ⁽²⁾} أما فيما بين المجتمع المسلم فتقافة القتل أو التمثيل بالجثث لا محل لها، وما كان لمؤمن أن يقتل مؤمناً إلا خطأ، ولا تقتلوا النفس التي حرم الله إلا بالحق، ومن قتل مظلوماً فقد جعلنا لوليه سلطاناً فلا يسرف في القتل إنه كان منصوراً و من قتل نفساً بغير نفس أو فساد في الأرض فكأنما قتل الناس جميعاً ويقول النبي صلي الله عليه وسلم- كل المسلم علي المسلم حرام دمه وماله وعرضه وقد عد النبي صلي الله عليه وسلم- تقشي القتل أو التمثيل بالجثث في المجتمع من سمات الكفر، عن أبي هريرة رضي الله عنه قال: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: "وَالَّذِي نَفْسِي بِيَدِهِ، لَا تَذْهَبُ الدُّنْيَا حَتَّىٰ يَأْتِيَ عَلَى النَّاسِ يَوْمٌ لَا يُدْرِي الْقَاتِلُ فِيْمَ قَتَلَ، وَلَا الْمَقْتُولُ فِيْمَ قُتِلَ، فَقِيلَ: كَيْفَ يَكُونُ ذَلِكَ؟ قَالَ: الْهَرْجُ، الْقَاتِلُ وَالْمَقْتُولُ فِي النَّارِ"⁽³⁾.

وعن أبي موسى الأشعري رضي الله عنه قال: " كَانَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يُحَدِّثُنَا أَنَّ بَيْنَ يَدَيِ السَّاعَةِ الْهَرْجُ. قِيلَ: وَمَا الْهَرْجُ؟ قَالَ: الْكُذْبُ وَالْقَتْلُ. قَالُوا: أَكْثَرَ مِمَّا نَقْتُلُ الْآنَ؟ قَالَ: إِنَّهُ لَيْسَ بِقَتْلِكُمُ الْكُفَّارِ، وَلَكِنَّهُ قَتْلُ بَعْضِكُمْ بَعْضًا، حَتَّىٰ يَقْتُلَ الرَّجُلُ جَارَهُ، وَيَقْتُلَ أَخَاهُ، وَيَقْتُلَ عَمَّهُ، وَيَقْتُلَ ابْنَ عَمِّهِ. قَالُوا: سُبْحَانَ اللَّهِ! وَمَعَنَا عُقُولُنَا؟ قَالَ: لَا، إِلَّا أَنَّهُ يَنْزِعُ عُقُولَ أَهْلِ ذَلِكَ الزَّمَانِ، حَتَّىٰ يَحْسَبَ أَحَدُكُمْ أَنَّهُ عَلَىٰ شَيْءٍ وَلَيْسَ عَلَىٰ شَيْءٍ"⁽⁴⁾.

والجدير بالذكر أنّ الدولة أحاطت بتنفيذ القصاص ببعض الضمانات، بهدف أن يكون القصاص هو العقاب على الفعل وليس التماثل، وتكون الدية محدّدة سلفاً طبقاً لجسامة الجريمة، ثم استقلّت الدولة بعد ذلك بالحق في العقاب، سواء من حيث تحديد الوقائع المعاقب عليها، أم من

1 - سورة النساء آية : 92 .

2 - سورة البقرة آية: 256.

3 - رواه مسلم (رقم / 2908).

4 - رواه أحمد في "المسند" (409/32) وصححه المحققون في طبعة مؤسسة الرسالة، وصححه الشيخ الألباني في "السلسلة الصحيحة" (رقم/1682).

حيث تحديد مقدار ونوع العقاب عليها، وتحول حق العقاب من عقاب فردي خاص، إلى عام ولمصلحة المجتمع، وانتهت بذلك عقاب عام تتولاه سلطة أفكار الانتقام الفردي، وبعبارة أخرى موجزة لقد تحولت قواعد التجريم والعقاب المستمدة من التابو أو الطوطم إلى قواعد خلقية اجتماعية ولكنها مع ذلك لم تفقد تماماً طابعها الديني⁽¹⁾. غير أن أوروبا شهدت إبان القرنين الثامن عشر والتاسع عشر تطورات شملت جميع النواحي الفكرية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، وانطلق عصر التنوير بعد العهد الأول الذي أطلق عليه العهد المظلم، وكان من رواد عصر التنوير "جان لوك"، "ومنتسكيون" "وجان جاك روسو" أصحاب فكرة العقد الاجتماعي، وغيرهم من المفكرين والفلاسفة الذين أنكروا الظلم والاستبداد من أمثال "سيزاري بكاريا"، " وشارل لوكا"، "وفولتير" فقامت على صيحاتهم الثورة الفرنسية عام 1789 م معلنة عن مبادئها في المساواة والحرية وهو الأمر الذي انعكس على النواحي القانونية والاجتماعية، ورفض صور التعذيب التي كان يتعرض لها المحكوم عليه⁽²⁾.

والسياسة الجنائية - كما سبق - القول تعتمد على الدين الإسلامي، وتقوم عليه، وهي تنطلق من أحكام الشريعة الإسلامية، وهي تستخدم في كل الأزمان، وشاملة لكل مناحي الحياة ومجالاتها المختلفة، وتستسقي قواعدها ومبادئها من عين ومصدر واحد، وتنطلق بفروعها المختلفة، التجريم، العقاب، المنع والوقاية منه.

وكان للثورة الفرنسية فضلاً كبيراً في الإتجاه بالعقوبة من القسوة البالغة إلى الاعتدال المعقول حيث أُلغيت كثير من العقوبات البشعة التي كانت موجودة من قبل مثل قطع اللسان، ورسم علامات على جسم الجاني باستعمال الحديد المحمى، ومما لا شك فيه أن فلسفة الردع كوظيفة للعقوبة كانت وراء النظرة القاسية إلى المجرم، وعليه كان استخدام المجرم كوسيلة لردع الآخرين حتى لا يتبعوه في سلوكهم، وبالتالي لا قيمة خاصة بالإنسان المجرم، وظلت بعض العقوبات الشديدة تطبق بعد الثورة على بعض الجرائم حيث كانت تطبق عقوبة الإعدام على جرائم لا تتناسب مع جسامتها كالسرقة من الأماكن المسكونة، إلى أن ذهبت بعض التشريعات إلى إلغاء

1- د. فوزيه عبد الستار- مبادئ علم الإجرام وعلم العقاب- دار النهضة العربية - الطبعة الخامسة- 1985 م- رقم 274 ص- 228.

2- د. عبد الرحمن محمد أبو توتة - علم العقاب - صور الجزاء الجنائي وأغراضه - الجزء الأول- الطبعة الأولى منشورات الجامعة المفتوحة - طرابلس 1997 م -ص 36.

هذه العقوبة مثل ألمانيا وإيطاليا فحصرتها في الجرائم الخطرة كالقتل العمد مع توافر الظروف المشددة، والحريق العمد إذا ترتب عليه قتل انسان، وفي ظل التشريعات الحديثة ضيق القضاء من نطاق الحكم بالإعدام إضافة إلى ذلك أصبح هناك ضمانات لعقوبة الإعدام وكيفية تنفيذها، ولم تكن القسوة في تنفيذ عقوبة الإعدام في تلك الفترة، وإنما امتدت إلى تنفيذ العقوبات المانعة للحرية، حيث كان السجين يتحمل أقسى أنواع المعاملة، أمّا في ظل التشريعات اللاحقة على الثورة الفرنسية، فقد أصبح المحكوم عليهم ينالون رعاية تضمن لهم قدرًا أدنى من الكرامة البشريّة⁽¹⁾. غير أنّ الوظيفة العلاجية للعقوبة أخذت تدعم وجودها بعد الحرب العالمية الثانية، ظهرت معها أفكاراً وفلسفات جديدة في تفسير الجريمة، ونشوء دوافع الإجرام لدى الفرد، فالنظريات المختلفة في علم الإجرام والعقاب على تتوّعها تنطلق من فكرة واحدة وهي أنّ الإنسان المجرم لا يختلف عن الإنسان غير المجرم، بل أنّ السبب في الجريمة يكمن في المجتمع ذاته بصفة أساسية، أمّا الإنسان داخل أسوار السجن فإنّ إصلاحه وعلاجه لا يكون بتجريده من الشعور بل يكون بتقوية هذا الشعور⁽²⁾، ومنذ ذلك الوقت انشغل المفكّرون في وضع أفضل النظم العقابية وفلسفة العقوبة وإعادة تأهيل المحكوم عليه وإصلاحه وتهذيبه وإعادة إلى المجتمع إنساناً صالحاً ومستقيماً، وتغيّرت النظرة إلى المجرم والجريمة والعقوبة فلم يعد تسكنه أرواحاً شريرة ينبغي طردها عن طريق إيلاجه وتعذيبه، ولم تعد الجريمة سلوكاً خاضعاً لتحكّم القضاة، حيث ظهر مبدأ الشرعية في مجال التجريم والعقاب فلا جريمة ولا عقوبة إلاّ بنص قانوني، وأصبح سلطان القضاة مقررًا في حدود النصوص القانونية، ووفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به مونتسكيو في كتابه روح القوانين، وأصبحت العقوبات أكثر اعتدالاً وأكثر إنسانية⁽³⁾، ولم تضع التشريعات تعريفات خاصة بالسياسة الجنائية وهو اتجاه محمود لأنّ مهمتها تكمن في التنظيم القانوني، واختلف فقهاء القانون في تعريف السياسة الجنائية⁽⁴⁾، وتعدّدت التعاريف بتعدّد المرجعيّات الفلسفيّة والعلميّة ثم

1- د. فوزيه عبد الستار- مبادئ علم الإجرام وعلم العقاب- مرجع سابق - رقم 275 - ص226 - 228.

2- د. مأمون محمد سلامة - أصول علم الإجرام والعقاب - دار الفكر العربي- القاهرة - ط 1979- ص293، د. غنام محمد غنام - حقوق الإنسان في مرحلة التنفيذ العقابي - دار النهضة العربية - القاهرة - ط 1 - عام 1988 م- ص 6، د. مدحت محمد عبد العزيز إبراهيم - حقوق الإنسان في مرحلة التنفيذ العقابي - دار النهضة العربية - القاهرة - ط 2 - عام 2008 - ص 9.

3- د. رؤوف عبيد - أصول علمي الإجرام والعقاب- الطبعة الثامنة - دار الجيل للطباعة - القاهرة - 1989 ص 551 ، د. مأمون محمد سلامة - أصول علم الإجرام والعقاب- المرجع السابق - ص 293.

4 - حول تعريف السياسة الجنائية بصفة عامة راجع: د. أحمد فتحي سرور- أصول السياسة الجنائية - دار النهضة العربية - عام 1972م - ص7 وما بعدها، د. محمد عيد الغريب- علم الإجرام وعلم العقاب - مطبعة جامعة المنصورة - 2001 م - ص13.

الاتجاهات الفكرية، والسياسية الجنائية هي العلم الذي يبحث فيما يجب أن يكون عليه القانون مستقبلاً لا فيما هو كائن بالفعل، ويرجع تعريف السياسة الجنائية إلى الفقيه الألماني "قويرباخ" الذي كان أول من استعمله في بداية القرن التاسع عشر وقد قصد بها مجموعة الوسائل التي يمكن اتخاذها في وقت معين من أجل مكافحة الإجرام فيه، ويتميز هذا التعريف بأنه قد حدّد مكافحة الإجرام هدفاً للسياسة الجنائية. لكن هذا التعريف سرعان ما تمّ تفنيده كونه لا يتماشى، وحقيقة السياسة الجنائية⁽¹⁾.

ويمكن تعريفها على أنّها مجموع العمليات التي ينظّمها المجتمع للإجابة عن الظاهرة الإجرامية، وهذا التعريف هو الذي يتماشى مع الطابع العلمي للسياسة الجنائية التي طالما تتأثر بالزمان والمكان، حيث إنّ جميع السياسات تتحدّد وفقاً للقيم التي تدافع عنها في زمن ما ومجتمع معين. لكن هذه القيم تتمحور حول ثلاثة محاور رئيسة الحرية والمساواة والسلطة⁽²⁾، وقد ظهرت عدّة اتجاهات فقهية في تعريف السياسة الجنائية والتي تتجلّى أهمها فيها يلي:-

أولاً: عرّف البعض السياسة الجنائية بأنها "مجموعة الوسائل التي تحددها الدولة للمعاقبة على وقوع الجريمة وقد ظهر هذا التعريف في كتابات بعض الفقهاء".

قال "دونته دي فاييربان" السياسة الجنائية هي التي تحدّد رد الفعل العقابي الجزائي ويتفق هذا التحديد مع تعريف الفقيه الألماني "ميسنجير" للسياسة الجنائية بأنها رد فعل الدولة ضد الجريمة بواسطة قانون العقوبات وفي هذا المعنى قال "دي اسوا" بأنها ليست إلا قانون العقوبات في حالة حركة⁽³⁾.

ويمكن حسب "جرسيني"⁽⁴⁾ تعريف السياسة الجنائية بأنها "فرع من فروع علم السياسة وتهدف إلى منع الجريمة والمعاقبة على ارتكابها". ومن أنصار هذا الاتجاه⁽¹⁾ اعتبروا أنّ السياسة الجنائية جزءاً من علم الإجرام يمثّل المرحلة الهادفة فيه.

1 - د. أحمد فتحي سرور- أصول السياسة الجنائية - مرجع سابق - ص 13.

2 - د. محمد عيد الغريب- علم الإجرام وعلم العقاب - مرجع سابق - ص 14 ،، أحمد فتحي سرور- أصول السياسة الجنائية - المرجع السابق - ص 15 وما بعدها.

3 - د. أحمد فتحي سرور- أصول السياسة الجنائية - مرجع سابق - ص 14.

4 - د. أحمد فتحي سرور- المرجع السابق - ص 13.

وعرّفوا السياسة الجنائية بأنها فرع من المعرفة يحدّد الأصول الواجب اتباعها للوقاية من الإجرام بتدابير تتخذ سواء على المستوى الفردي أو على المستوى الجماعي، والمبادئ اللازمة السير عليها في معاملة المجرمين تقادياً لإجرامهم من جديد.

ثانياً: يمكن تعريف السياسة الجنائية بصفة عامة بأنها "مجموعة الوسائل والتدابير التي تحدثها الدولة في فترة زمنية معينة لمكافحة الجريمة وحفظ الأمن والاستقرار داخل البلاد". ويلاحظ في هذا الشأن أنّ هناك مفهومين للسياسة الجنائية أحدهما ضيق والآخر واسع. والسياسة الجنائية بالمفهوم الضيق هي: "مجموعة الوسائل والتدابير التي ينبغي على الدولة تسخيرها لزرع الجريمة بأكبر قدر من الفعالية".

أمّا المفهوم الواسع للسياسة الجنائية والسائد في الوقت المعاصر فهو: لا يقتصر على مواجهة الجريمة بسن تشريعات جزائية وتشديد العقوبات، بل تجاوز الأمر إلى الاهتمام بالأسباب المؤدية إلى استفحال ظاهرة الإجرام بغية التصدي لها والحد من انتشارها، لأنّ القانون الجنائي فضلاً عن طبيعته الفقهية فهو أي القانون الجنائي علم اجتماعي يدخل في مجموعة العلوم الجنائية والتي تبحث في أسباب الإجرام وطرق علاجه⁽²⁾.

مما تقدّم نلاحظ تعدّد وتتنوّع تعريفات السياسة الجنائية، ولعل هذا التنوّع يعود لاختلاف الفكرة التي يتبنّاها بها كل فقيه إلا أنّه لا يمكن التسليم بفكرة لأنّ السياسة الجنائية تشكّل مبادئ عامة صالحة للتطبيق في كافة الدول ومختلف المجتمعات، إذ أنّ لكل دولة سياسة جنائية وطنية خاصة بها ومتلائمة مع توجّهات المجتمع وظروفه المختلفة، فمن العسير حصول توافق تام بين السياسة الجنائية لدولتين، لأنّ السياسة الجنائية المعتمدة في دولة ديمقراطية تختلف تماماً عن تلك التي تنتهجها دولة دكتاتورية ذات نظام شمولي وهكذا، لذا فإنّ السياسة الجنائية تعنى بالمرحلة التي تسبق ارتكاب الجريمة وذلك بسن سياسة وقائية شاملة من شأنها أن تحول دون وقوع الجرم، وهذا الأمر يقتضي من الدولة اعتماد خطة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتحسين مستوى المعيشة للأفراد فإجبارية التعليم من شأنها أن تحد من ظاهرة الأمية وانعدام

1 - د. رمسيس بهنام - علم الإجرام - الجزء الأول - عام 1970 م - ص 42.

2 - أمل المرشدي - السياسة الجنائية المفهوم والتطور - دراسة عن السياسة والإصلاح الجنائي - مجلة للعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - جامعة سيدي محمد بن عبد الله - عام 2008 م.

الشعور بالمسؤولية والوعي لدى الناس، وتوفير السكن اللائق من شأنه هو الآخر أن يساهم في معالجة ظاهرة الإجرام إذ تشير الإحصائيات إلى أن الجريمة تتبع من الأحياء الهامشية التي لا تتوفر على أدنى شروط الصحة، ومحاربة الإدمان على الخمر والمخدرات والقضاء على دور الدعارة والفساد والقمار التي تعتبر سبباً رئيسياً في استفحال ظاهرة الإجرام⁽¹⁾.

الفرع الثاني: خصائص السياسة الجنائية

تتميز السياسة الجنائية بمجموعة من الخصائص، تنطلق من رسم غايات وأهداف يراد تحقيقها في مجال مكافحة الجريمة، وتتميز السياسة الجنائية بالخصائص الآتية:-

أولاً: غائية:

تهدف السياسة الجنائية إلى غاية معينة وهي تطوير القانون الجنائي الوضعي في مجالات التجريم والعقاب والمنع فهي ليست تجميعاً لأبحاث العلوم التي تمدها بالنتائج العلمية ولا تقتصر على تحليل هذه النتائج أو تركيبها، وإنما تهدف إلى غاية علمية وهي توجيه القانون الجنائي في مرحلتي إنشائه وتطبيقه، والتوجيه في مرحلة الإنشاء ينصرف إلى المشرع الذي يتعين عليه من الناحية العلمية الاهتمام بمبادئ السياسة الجنائية فيما بينه من قواعد جنائية. أمّا التوجيه في مرحلة التطبيق فينصرف إلى القاضي الذي يتعين عليه أن يحيط بآخر تطورات السياسة الجنائية حتى يستعين بنتائجها في تفسير نصوص القانون الجنائي، ولكل سياسة جنائية لبلد ما غاية غالباً ما تستقى من فلسفة معينة يهتدى بها المشرع سواء بطريقة صريحة أو ضمنية (2).

ثانياً: خاصية العلمية:

تتوخى السياسة الجنائية تطوير القانون الجنائي الوضعي في مجالات التجريم والعقاب والمنع، وذلك بتوجيهه في مرحلة إنشائه وتطبيقه، فخلال مرحلة سن القواعد الجنائية ينبغي للمشرع الاهتمام بمبادئ السياسة الجنائية، أمّا خلال مرحلة التطبيق فينصرف التوجيه إلى القاضي الذي يتعين عليه الإلمام بآخر المستجدات والتطورات التي تعرفها السياسة الجنائية ليستعين بذلك في

1 - د. أحمد فتحي سرور - أصول السياسة الجنائية - مرجع سابق - ص 12 وما بعدها ، محمود موسى سليمان - السياسة الجنائية والإسناد المعنوي - دار المطبوعات الجامعية - الاسكندرية - 2010 م - ص 4.
2 - د. أحمد فتحي سرور - أصول السياسة الجنائية - مرجع سابق - ص 17.

تطبيق النصوص وجعلها تلائم أهداف المشرع وغاياته. فالسياسة الجنائية لا تطوّر النصوص التشريعية فقط وإنما تعمل أيضاً على تطوير تفسير هذه النصوص بواسطة الفقه والقضاء. يجب أن تقوم السياسة الجنائية على مجموعة من القوانين العلمية التي تحدّد الصلات السببية بين الوسائل التي تقترحها والغرض الذي تستهدفه، وبما أنّ السياسة الجنائية تتميز بالطابع العلمي فإنّ ما تحدّده من وسائل للوصول إلى غايتها يجب أن يركز على توافر صلة السببية بين هذه الوسائل وتلك الغاية، ويتوقّف تحديد تلك الوسائل وفقاً لمنهج البحث العلمي الذي تعتمد عليه هذه السياسة، فوفقاً للمنهج العلمي التجريبي القائم على الملاحظة لا بد لتحديد هذه الوسائل من إجراء بعض البحوث التجريبية لبيان مدى فاعليتها في تحقيق الدفاع الاجتماعي، فمثلاً إذا قلنا أنّ الدفاع عن المجتمع يتحقّق بتأهيل المجرم للحياة الاجتماعية تعيّن علينا أن نجري بحثاً تجريبية في مدى فاعلية العقوبات المقيدة للحرية في تحقيق هذا الغرض، والقانون الذي تصل إليه هذه البحوث يعتبر من المبادئ التي يتعيّن أن تركز عليها السياسة الجنائية، كما أنّ وضع قواعد التجريم يجب استخلاصها من نتائج علم الاجتماع القانوني الذي يبحث في مدى معاينة القاعدة القانونية للواقع الاجتماعي⁽¹⁾.

ثالثاً: خاصية النسبية:

تتميّز السياسة الجنائية بخاصية النسبية لكونها ترتبط بظاهرة الإجرام التي تختلف أسبابها باختلاف البيئة والظروف الاجتماعية، لذلك فإنّ تحديد السياسة التي تبيّن الجريمة، وتجد الوسائل الكفيلة بإيجاد أسلوب العقاب عليها أو الوقاية منها تتأثر تبعاً لطبيعة هذه البيئة، وبناء عليه فإنّ الوسائل التي قد تصلح لمكافحة الجريمة في دولة معينة قد تكون عديمة الجدوى في دولة أخرى نظراً لاختلاف الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في الدولتين⁽²⁾.

رابعاً: الخاصية السياسية:

تتأثر وسائل السياسة الجنائية وفقاً للتنظيم السياسي في الدولة، ووفقاً لذلك فإنّ هناك ارتباط لا مفرّ منه بين السياسة العامة للدولة، وسياستها الجنائية فالأولى توجّه الثانية وتحدّد إطارها،

1 - المرجع السابق - ص 12 وما بعدها، محمود موسى سليمان - السياسة الجنائية والاسناد المعنوي - مرجع سابق - ص 4 .

2 - د. أحمد فتحي سرور - أصول السياسة الجنائية - مرجع سابق - ص 12.

فالدولة التي تسيطر عليها النظم الديكتاتورية تختلف عن غيرها من الدول ذات النظم الديمقراطية في تحديد السياسة الجنائية وفي واقع الأمر فإنه لا يمكن مطلقاً معالجة قضية رد الفعل ضد الجريمة بعيداً عن قضية الحرية، وعلى ضوء كيفية معالجة القضية في نظام سياسي معين لا بد أن تتحدد السياسة الجنائية، ومن ناحية أخرى فهناك علاقة أساسية بين المسائل الهامة للسياسة الوطنية والسياسة الجنائية فالجريمة في الدول النامية تتصدر مشاكلها الداخلية إذا أرادت أن تصل إلى مستوى أكثر ارتفاعاً من أجل تحقيق أهدافها في التنمية⁽¹⁾.

خامساً: خاصية التطور:

تتميز السياسة الجنائية بالحركة لا بالجمود، فهي سياسة متطورة بحكم اعتمادها على نتائج علم الاجتماع القانوني وعلم الإجرام وعلم العقاب وتأثرها بالنظام السياسي ولذا فإنه يتعين للتحقق من فاعلية السياسة الجنائية أن تخضع دائماً للمراجعة والتقييم⁽²⁾.

المطلب الثاني

أهداف ومجالات السياسة الجنائية

نتناول المطلب الثاني من خلال فرعين على النحو الآتي:-

الفرع الأول: أهداف السياسة الجنائية

يمكن القول بأن أي سياسة جنائية لا بد لها من وضع استراتيجية للوصول إلى هدف أو أهداف معينة، وتحدد هذه الاستراتيجية في اعتماد مجموعة من الوسائل والأساليب لبلوغ تلك الأهداف التي سطرته، وتمتاز السياسة الجنائية عموماً بتحقيق هدفين أساسيين هما تحقيق الحماية الاجتماعية، والاتجاه نحو إصلاح وتأهيل المجرم⁽³⁾.

1 - د. حامد ربيع - وظيفة الدولة الجزائية في المجتمع المعاصر - المجلة الجنائية القومية - المجلد الثامن - العدد الثاني - ص 241، د. أحمد فتحى سرور- أصول السياسة الجنائية - المرجع السابق - ص20.
2 - د. أحمد فتحى سرور- أصول السياسة الجنائية - المرجع السابق - ص12.
3 - د. أحمد فتحى سرور- أصول السياسة الجنائية - المرجع السابق - ص12 وما بعدها ، محمود موسى سليمان - السياسة الجنائية والاسناد المعنوي - المرجع السابق - ص 7 وما بعدها.

أولاً: الحماية الاجتماعية والإنسانية: تحاول الدولة دائماً في إطار سياستها الجنائية تحقيق التوازن بين حقها في العقاب ومنع الجرائم والوقاية من خطرهما، وبين حماية حقوق الإنسان والدفع بالفرد للالتزام أثناء نشاطه بالقيم والقوانين السائدة في المجتمع بقصد التكيف مع المعايير الاجتماعية والقانونية لضمان استنفادته من حقوقه كاملة وقيامه بواجباته وتحمله لمسؤولياته، فالسياسة الجنائية تهدف إلى القضاء على مسببات الجريمة والتي تتمثل لدى كل الشعوب في وجود خلل في البنى الاجتماعية والاقتصادية أو السياسية أو في العلاقات الإنسانية والقيم الأخلاقية التي تسود بين الأفراد، فهي تسعى إلى القضاء على الخطورة الإجرامية وعلى هذا الأساس يمكن للدولة أن تواجه هذه الخطورة باتخاذ تدابير وقائية وأخرى منعية تتمثل في تدابير احترازية وقائية تنفيذاً لسياسة الدفاع الاجتماعي، وذلك بالحد من العادات الانحرافية، والعمل على تطوير نظم المجتمع، وحماية حقوق الإنسان التي تعتبر ركيزة أساسية لتحقيق السلم الاجتماعي وحماية المجتمع من مظاهر الانحراف والتوجه نحو الإجرام⁽¹⁾.

ثانياً: الإصلاح والتأهيل:⁽²⁾ تهدف العديد من المذاهب والاتجاهات الفلسفية إلى التركيز في سياستها الجنائية على مبدأ إصلاح المجرم من خلال توجيه العقوبة نحو الإصلاح والتأهيل بدل القسوة والانتقام، وتعتبر نظرية "جراماتيكا" من أبرز النظريات التي ركزت على مبدأ الإصلاح يقول في هذا الصدد: ((إنَّ سلطة الدولة في الدفاع الاجتماعي تتبع من واجبها في إصلاح أعضاء المجتمع والارتقاء بهم))، وعلى هذا الأساس فإنَّ التأهيل والإصلاح يكون بديلاً للعقاب. كما ذهب "مارك أنسل" في الاتجاه نفسه بتركيزه على مبدأ التأهيل الذي يحقق الحماية المرجوة للمجتمع في إصلاح الجاني وتقويمه وتأهيله للاندماج في المجتمع يقع على عاتق الدولة والمجتمع ككل، ويتحقق هذا التأهيل عن طريق تعليم الجاني إحدى المهن التي تتناسب ميوله وتثقيفه وتعليمه وإعادة تربيته أو علاجه نفسياً، وهذا التأهيل هو الذي يقي المجتمع من إجرامه في المستقبل، ولهذا فالسياسة الجنائية تعمل على مواجهة المجرم بتدابير اجتماعية تراعي الأسباب والعوامل العضوية والنفسية والاجتماعية التي دفعته للإجرام، والتي ينبغي إخضاعها لمبدأ الشرعية من أجل حماية الحقوق والحريات الفردية. وارتبطت فكرة الإصلاح بظهور التدابير الاحترازية التي

1 - د. أحمد فتحي سرور - أصول السياسة الجنائية - مرجع سابق - ص 13 وما بعدها، محمود موسى سليمان - السياسة الجنائية والاسناد المعنوي - المرجع السابق - ص 8 وما بعدها.

2 - د. أحمد فتحي سرور - أصول السياسة الجنائية - مرجع سابق - ص 65 وما بعدها.

تختلف عن العقوبات في عدم اقتصارها على هدف عقابي بحت، فهي تهدف إلى جانب ذلك منع وقوع الجريمة مستقبلاً عن طريق علاج الجاني وإعادة تأهيله اجتماعياً⁽¹⁾.

الفرع الثاني: مجالات السياسة الجنائية

دراسة مجالات السياسة الجنائية تتحقق من خلال تضافر الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، ويتعلق الأمر بسياسة التجريم والعقاب والوقاية.

أولاً: سياسة التجريم

إنّ الهدف من سياسة التجريم هو حماية المصالح الاجتماعية والتي تقتضي حماية المجتمع والإنسان من الاعتداء عليه، وتتضمن سياسة التجريم أيضاً بيان القيم والمصالح الجديرة بالحماية العقابية، ومنع إلحاق الضرر بها بإهدارها وتدميرها كلياً أو جزئياً أو التهديد بانتهاكها، لأنّ الأضرار الجنائية ماهي إلا نشاط مغل بالحياة الاجتماعية، وكل مجتمع يحتفظ بقواعده وأفكاره وقيمه التي تضبط النظام الاجتماعي، فالقواعد الاجتماعية تنظم سلوك الأفراد والجماعات التي تمثّلهم، وبعض هذه القواعد تهتم بها سياسة التجريم فتنتقلها إلى قانون العقوبات⁽²⁾.

والجدير بالذكر أنّ الدولة تباشر وظيفتها الجزائية لحماية المصالح الاجتماعية التي تسود المجتمع وتختار الجزاء الأكثر صلاحية والأقرب إلى التعبير عن مدى التقدير لأهمية هذه المصالح فإن قدرت الدولة أنّ المصلحة تقتضي أقصى مراتب الحماية القانونية عبّرت عن ذلك بالعقوبة، وتحديد المصالح الجديرة بالحماية الجنائية وفقاً لظروف واحتياجات المجتمع، وتتأثر بتقاليد ونظامه الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، ويعتبر التجريم هو أقصى حماية يضيفها التشريع على نوع معين من المصالح التي تهم المجتمع⁽³⁾، وتتضمن سياسة التجريم بيان المصالح الجديرة بالحماية العقابية والتي تتضمن المصالح الاجتماعية التي تهم حماية المجتمع، والإنسان من الاعتداء عليها، فالسياسة الجنائية تهدف إلى حصر الجرائم التي تمس المصلحة الاجتماعية

1 - د. عبد الرؤوف مهدي - شرح القواعد العامة لقانون العقوبات - دار النهضة العربية 2011 م - ص 1031.
2 - د. حامد ربيع - وظيفة الدولة الجزائية في المجتمع المعاصر - مرجع سابق - ص 241، د. أحمد فتحى سرور - أصول السياسة الجنائية - المرجع السابق - ص 20.
3 - د. حامد ربيع - وظيفة الدولة الجزائية في المجتمع المعاصر - مرجع سابق - ص 241، د. أحمد فتحى سرور - أصول السياسة الجنائية - المرجع السابق - ص 20.

وتضع الإطار القانوني للمصالح المحمّية بالتجريم من خلال نصوص القانون الجنائي الذي يحدّد النتائج الضارة لكل فعل، والتي تستوجب التجريم، ومقابلتها بالجزاء الملائم طبقاً لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، وتمس العقوبة بدون شك حقوق للمحكوم عليهم، وتقتضي حماية هذه الحقوق عدم جواز المساس بها إلا إذا نصّ عليها القانون. وعلى ذلك، أول ما يجب أن تختص به العقوبة هو خضوعها لمبدأ "شرعية الجرائم والعقوبات" الذي يقضي بأنّه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون"، كما سبق القول فهذا المبدأ يحصر الأفعال التي تعد جرائم والعقوبات المقرّرة لها في نصوص القانون، فتصبح بذلك واضحة ومحدّدة للأفراد، وينتج عن هذا المبدأ نتائج هامة وعليه فإنّ القاضي يلتزم بما يلي:-

- 1- أن يمتنع عن تطبيق أحكام قانون العقوبات بأثر رجعي إلا إذا كانت أصلح للمتهم.
- 2- على القاضي أن يلتزم بالعقوبات المقرّرة للجرائم في النصوص الجنائية التي نصّت عليها نوعاً ومقداراً.
- 3- لا يجوز للقاضي الجنائي استخدام القياس في تقرير العقوبات فضلاً على وجوب تفسير قواعد قانون العقوبات تفسيراً ضيقاً، ومبدأ شرعية الجرائم والعقوبات له مكانة هامة في التشريع الإسلامي، وهناك العديد من الآيات القرآنية والأحاديث النبوية التي تؤكد هذا المبدأ وذلك في قوله تعالى: {وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّى نَبْعَثَ رَسُولًا وَلَا} (1).

وتفرض السياسة الجنائية على المشرّع الجنائي أن يوازن بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة، بهدف تحقيق الاستقرار للقانون الجنائي الذي ينبغي أن يدخل في إطار التخطيط العام الذي تقوم به الدولة لتجنّب آفات البطالة والتقهقر والانحطاط الأخلاقي، وقد أدّى هذا التصوّر في مجال التجريم بالمفكرين وعلماء الإجرام إلى المناداة بوجوب جنوح هذه السياسة نحو توجيه المشرّع إلى نهج سياسة التجريم الوقائي التي تقتضي تحديد التدابير الواجب إتباعها لمواجهة الخطورة الاجتماعية للفرد من أجل منعه من ارتكاب الجريمة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ سياسة التجريم لها دور تربوي واجتماعي إضافةً إلى دورها الحمائي، ويتجلّى ذلك من خلال القواعد المرتبطة بالأخلاق والتقاليد الاجتماعية والتي تسعى إلى المحافظة على القيم الدينية وترسيخها في الضمير الجماعي، وتكمن أهمية هذا الدور التربوي على

1 - سورة الإسراء: الآية: 15.

الخصوص بالنسبة للقيم الاجتماعية الجديدة التي تظهر في المجتمع نتيجة التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتي يتصدى المشرع لجوانبها السلبية التي يمكن أن تؤثر على مستوى العلاقات بين الأفراد⁽¹⁾.

ثانياً: سياسة العقاب

إن أهم المبادئ التي تركز عليها السياسة الجنائية والقانون الجنائي الحديث المبدأ الذي يقر أن المسؤولية الجنائية هي مسئولية شخصية "مبدأ شخصية العقوبة"⁽²⁾، أي أن العقوبة شخصية بمعنى أنه لا يجوز أن تنفذ العقوبة على شخص عن جريمة ارتكبها غيره وأدين فيها، فهي لا تنفذ إلا على نفس من أنزلها القضاء عليه ولا تصيب غيره مهما كانت الصلة التي تربطه به. وهو ما نصت عليه المادة 66 من الدستور المصري بأن "العقوبة شخصية"، وتعرف الشريعة الإسلامية مبدأ شخصية العقوبة⁽³⁾، ويستفاد ذلك من النص القرآني في قوله تعالى: ﴿وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ ۗ وَإِن تَدْعُ مُثْقَلَةٌ إِلَىٰ جَمِلِهَا لَا يَحْمِلُ مِنْهُ شَيْءٌ وَلَوْ كَانَ ذَا قُرْبَىٰ ۗ إِنَّمَا تُنذِرُ الَّذِينَ يَخْشَوْنَ رَبَّهُم بِالْغَيْبِ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ ۗ وَمَن تَزَكَّىٰ فَإِنَّمَا يَتَزَكَّىٰ لِنَفْسِهِ ۗ وَإِلَى اللَّهِ الْمَصِيرُ⁽⁴⁾﴾ وقوله تعالى: " قُلْ أَعْيُرَ اللَّهُ أْبْعِي رَبًّا وَهُوَ رَبُّ كُلِّ شَيْءٍ ۗ وَلَا تَكْسِبُ كُلُّ نَفْسٍ إِلَّا عَلَيْهَا ۗ وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ ۗ ثُمَّ إِلَىٰ رَبِّكُم مَّرْجِعُكُمْ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ فِيهِ تَخْتَلِفُونَ⁽⁵⁾ ".

وقوله تعالى: ﴿وَمَا كَانَ رَبُّكَ مُهْلِكَ الْقُرَىٰ حَتَّىٰ يَبْعَثَ فِي أُمِّهَا رَسُولًا يَتْلُو عَلَيْهِمْ آيَاتِنَا ۗ وَمَا كُنَّا مُهْلِكِي الْقُرَىٰ إِلَّا وَأَهْلُهَا ظَالِمُونَ﴾⁽⁶⁾. كما يؤكد الحديث الشريف حدثنا أحمد بن يونس حدثنا عبيد الله يعني ابن إبياد حدثنا إبياد عن أبي رمثة قال انطلقت مع أبي نحو النبي - صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ - ثم إن رسول الله - صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ - قال لأبي ابنك هذا قال إي

1 - أحمد فتحي سرور - سياسة التجريم والعقاب في إطار التنمية - المجلة العربية للدفاع الاجتماعي - 1981 - ع 12 - ص 109.

2 - د. أحمد فتحي سرور - أصول السياسة الجنائية - المرجع السابق - ص 18، ولمزيد من التفصيل أنظر: د. محمود أحمد طه - مبدأ شخصية العقوبات - رسالة دكتوراه - المنصورة - 1991، د. محمود مصطفى - شرح قانون العقوبات - مرجع سابق - ص 539.

3 - أنظر: الأستاذ / عبد القادر عوده - التشريع الجنائي الإسلامي مقرباً بالقانون الوضعي - الجزء الأول - القسم العام - فقرة 281 - ص 294 - وما بعدها.

4 - سورة فاطر الآية: 18.

5 - سورة الأنعام الآية: 164.

6 - سورة القصص الآية: 59.

ورب الكعبة قال حقاً قال أشهد به قال فتبسم رسول الله - صَلَّى الله عليه وسلّم - ضاحكاً من ثبت شبهي في أبي ومن حلف أبي علي ثم قال أما إنّه لا يجني عليك ولا تجني عليه وقرأ رسول الله - صَلَّى الله عليه وسلّم - " وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى " (1).

وتخضع العقوبة لمبدأ المساواة أمام القانون الجنائي، وهذا المبدأ يعني المساواة بين جميع الأشخاص في توقيع العقوبة أيّاً ما كانت مراكزهم الاجتماعية. ولكن لا ينال من هذا المبدأ اختلاف مقدار العقوبة من شخص إلى آخر إذا كان ذلك يرجع إلى اختلاف الظروف الماديّة أو الشخصيّة لكل جريمة. فمن المعروف أنّ للقاضي سلطة تقديرية تتيح له أن يتخيّر لكل متهم العقوبة الأكثر مناسبة لظروفه بشرط ألا يتجاوز الحدود التي نصّ عليها المشرّع في هذا الصدد⁽²⁾، والمساواة في الخضوع للعقوبة ليست إلا صورة من صور عموميّة القاعدة الجنائيّة، والبعض يشكّك في واقعيّة المساواة في الخضوع للعقوبة، فالمشرّع نفسه يتنكّر لهذا المبدأ أحياناً عن طريق حق العفو، حيث تنعكس قوانين العفو الصادرة عن السلطة التشريعيّة لصالح بعض الجناة المحكوم عليهم لا شكّ فيها بين طائفة المجرمين المستفيدة من العفو وبين باقي الطوائف الأخرى⁽³⁾.

وتعتبر السياسة العقابيّة وسيلة لتنفيذ جزء محدّد من السياسة الجنائيّة والذي يرتبط أساساً بالقانون الجنائي والإجراءات الجنائيّة باعتبارهما آليتين محورتين في تحديد ردود الأفعال تجاه الجريمة، أمّا الجزء الآخر الذي يشمل علم الإجرام فإنّه يظلّ مجالاً خصباً يتناوله الباحثون بالدراسة والتحليل في أسباب وطبيعة السلوك الإجرامي، وبالرجوع إلى المشرّع الجنائي نجد أنّه يربط دائماً العقوبة بالجريمة بمقتضى علاقة سببيّة يفرضها العدل ويلتزم القانون باحترامها ومراعاتها، إذ أنّه لا عقوبة بدون جريمة سابقة منصوص عليها وعلى عقوبتها في القانون الجنائي كما أنّه لا جريمة بدون عقوبة، فالعلاقة هي من إنتاج المشرّع الجنائي الذي يمنح للدولة حق الردع الخاص وذلك طبقاً لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، ويعتبر الردع العام من أهم أهداف السياسة الجنائيّة في مجال العقاب، غير أنّ أثره يختلف باختلاف الجرائم التقليدية أو الاجتماعية

1- أنظر: سنن أبي داود - كتاب الديات - باب لا يؤخذ أحد بجريرة أخيه أو أبيه - حديث رقم 4495.

2- د. محمود نجيب حسني - شرح قانون العقوبات - القسم العام - دار النهضة العربية - الطبعة السادسة - 1989 - ص 73.
3- MERLE Et VITU :Traité de droit Criminel , éd cujas , T 2, Procédurepénale 3 ed.1979 n.186 . p 262.

والجرائم القانونية أو الاصطناعية، وهكذا فإنه بخصوص النوع الأول: فإن أثر الردع على أفراد المجتمع لا ينبع من النصوص الجنائية بقدر ما ينبع من احترامهم لأهم المبادئ التي يؤمن بها هؤلاء الأفراد وهو ما يفسر بأن حركة الإجرام تزداد رغم تشديد العقوبات كما تشير إلى ذلك الإحصائيات التي قام بها علماء الإجرام في مختلف البلدان⁽¹⁾.

أما النوع الثاني: من الجرائم فإن الأفراد يحترمون فيه نصوص القانون أكثر من احترامهم لمبادئ المجتمع، ولهذا العلة فإن الردع العام يكون في هذه الحالة أكثر تأثيراً على هؤلاء الأفراد سواء من الناحية الاجتماعية أو النفسية. فالعقوبة في حد ذاتها لا تؤثر على الإنسان وسلوكه مهما كانت طبيعته، وذلك راجع لكون الجرائم التي يرتكبها غالباً ما ترتبط بغرائزه التي لا يمكن أن يقاومها باعتبار أنها تدخل في نطاق موته المستمر، ولذلك تطورت السياسة العقابية إلى درجة تحوّل معها مفهوم العقاب من مجرد جزاء جنائي ضد الجاني إلى فعل اجتماعي غايته الإصلاح والتأهيل بدل الانتقام أو القسوة التي كانت سائدة في ظل السياسة العقابية القديمة⁽²⁾ وتخضع السياسة الجنائية لمبدأ قضائية العقوبة أي أن الحكم بها لا يكون إلا عن طريق حكم قضائي؛ فتوقيع العقوبة، دون أدنى شك، فيه مساس بحرية الفرد، ولذلك يتوقف توقيع العقوبات المقررة بالقانون على صدور حكم قضائي من المحكمة المختصة، فلا يجوز ترك تطبيقها لتحكم السلطة الإدارية، ولا تملك أي سلطة من سلطات الدولة غير القضاء، أن تحكم على فرد بعقوبة جنائية. وقد نصّ الدستور المصري على هذا المبدأ في المادة 66 أنه لا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي". وهذا المبدأ يعبر عن اندثار نظام الانتقام الفردي، وصيرورة الاختصاص بتطبيق العقوبات الجنائية من احتكار السلطة القضائية⁽³⁾.

حيث أخذت السياسة الجنائية المعاصرة بضرورة فحص شخصية المجرم وقياس التدبير الملائم له وفقاً لدرجة خطورته، وهكذا فقد أقرت سياسة الدفاع الاجتماعي عند "گراماتيكا" و"مارك انسل" بحماية الجاني من خلال إصلاحه وذلك باحترام حقوق الإنسان وتوفير الضمانات الإجرائية خلال جميع مراحل الدعوة الجنائية، وعلى ذلك أخذت السياسة الجنائية بتفريد العقوبة، ويقصد به تحديد القاضي العقوبة تبعاً لظروف الجاني الواقعية سواء منها ما يتصل بظروف وملابسات

1 - د. أحمد فتحي سرور - أصول السياسة الجنائية - مرجع سابق - ص 16.

2 - د. أحمد فتحي سرور - أصول السياسة الجنائية - مرجع سابق - ص 18.

3 - د. فتوح الشاذلي - علم العقاب - دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية - عام 1989 م - ص 96.

ارتكاب الجريمة، أو ما يتصل منها بشخص الجاني ومدى خطورته الإجرامية، ويمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من التفريد العقابي تتمثل في التفريد التشريعي، والقضائي، والإداري.

أ- **التفريد التشريعي:** هو ذلك التفريد الذي يتولاه المشرع نفسه عند تحديد وتقدير عقوبات متنوعة للجريمة آخذاً في اعتباره جسامتها وظروف فاعلها أو المسئول عنها. ومن مظاهر هذا التفريد أن يحدّد للجريمة عقوبة ذات حد أدنى وحد أقصى، وكذلك تقدير الظروف المشدّدة سواء كانت ظرفاً ماديّة مثل استخدام المادة السامة في القتل، أو شخصيّة مثل سبق الإصرار في جريمة القتل. كذلك من مظاهر التفريد التشريعي تبني المشرع لنظام الأعدار القانونية المخفّفة للعقاب، وتقرير معاملة خاصة للأحداث الجانحين.

ب- **التفريد القضائي:** بعد أن يحدّد المشرع عقوبة الجريمة بحدين أقصى وأدنى يترك للقاضي أعمال سلطته في تقدير العقوبة بين هذين الحدين آخذاً في الاعتبار الظروف الخاصة بارتكاب الجريمة من حيث جسامتها وخطورة والجاني. ومن صور هذا التفريد أن يترك المشرع للقاضي الخيار بين عقوبتين كالحبس أو الغرامة، والحكم بالعقوبة الأصليّة مع النفاذ أو إيقاف التنفيذ إذا توافرت شروطه⁽¹⁾.

ج- **التفريد الإداري:** هو الذي تقوم به الإدارة العقابية القائمة على تنفيذ العقوبة دون أن ترجع في ذلك إلى السلطة القضائية، ويهدف هذا التفريد إلى إصلاح حال المجرم وذلك بفحص المحكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية فحصاً طبياً ونفسياً واجتماعياً، وإخضاعه تبعاً لنتيجة الفحص لما يلائمه من المعاملة في المؤسسة العقابية. ومن مظاهر التفريد الإداري جواز الإفراج الشرطي عن المحكوم عليه إذا استوفى مدّة معيّنة من العقوبة المحكوم بما عليه إذا وجد ما يدعو إلى الثقة في أنّه لن يعود إلى سلوك طريق الجريمة مرة أخرى⁽²⁾.

ثالثاً :- سياسة الوقاية والمنع: تهتم هذه السياسة بالمرحلة التي تسبق وقوع الجريمة وتظهر من خلال التدابير والإجراءات التي يتم اتخاذها من طرف المشرفين على السياسة الجنائيّة للحيلولة دون وقوع الجريمة.

1 - د. أحمد فتحي سرور- أصول السياسة الجنائية - المرجع السابق - ص20.

2 - د. أحمد فتحي سرور- أصول السياسة الجنائية - المرجع السابق - ص20.

وتهدف سياسة المنع في كل الدول إلى اجتثاث العادات الانحرافية والقضاء على العوامل التي تهيئ الفرص لارتكاب الجريمة، وذلك إعمالاً لمبدأ: "الوقاية خير من العلاج" فالبحث عن الأسباب والعوامل، وتشخيص الوضعيات الاجتماعية، والتصدي للظواهر التي تؤدي للانحراف تعد من بين التدابير الوقائية التي ينبغي للدولة أن تعتمدها وأن تنهج بالموازاة مع ذلك سياسة اجتماعية لتحسين ظروف عيش المواطنين ورفع مستواهم الاقتصادي والاجتماعي، ومكافحة البطالة وتشجيع التضامن والتزامها بمجانية التعليم والتغطية الصحية والسكن اللائق وتوفير فرص الشغل وتحسيس الأفراد بخطورة الجريمة والانحراف، وكذا تشديد الرقابة على الأماكن العمومية وتوفير الأمن الاجتماعي، وقد شكّل المؤتمر السادس للأمم المتحدة المنعقد بكاراكاس سنة 1980 أول مؤتمر دولي يعترف بأنّ برامج منع الجريمة ينبغي أن تستند إلى الظروف الاجتماعية والثقافية والسياسية للبلدان وتشكّل جزءاً من عملية التخطيط الإنمائي⁽¹⁾.

المبحث الثاني

نظام إيقاف تنفيذ العقوبة

أثبت التطبيق العملي للعقوبة وجود مساوئ كثير تتجم عن تنفيذ العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدّة ذلك أنّ فلسفة العقوبة تقوم على ركن أساسي هدفها إصلاح المحكوم عليه وإعادته إلى المجتمع إنساناً سوياً، ولا تهدف للانتقام منه ذلك أنّ ظروفها خاصة أدت به إلى ارتكاب الجريمة، ونتيجة لمساوئ تنفيذ العقوبة السالبة للحرية قصيرة المدّة، لجأت الدول إلى تفعيل نظام العقوبة البديلة، والتي تشمل الغرامة، وقف تنفيذ العقوبة، والتأجيل البسيط للنطق بالعقوبة، أو بالوضع تحت الإختبار، وظهرت التطبيقات المعاصرة لبدائل العقوبة السالبة للحرية قصيرة المدّة والتي تتمثل في المراقبة الإلكترونية التي تعتبر من أهم الأساليب الحديثة لتنفيذ العقوبة السالبة للحرية قصيرة المدّة خارج السجن في الوسط الحر، أو ما يعبر عنه بالسجن بالبيت أو الحبس المنزلي⁽²⁾، ونتناول نظام إيقاف التنفيذ من خلال مطلبين على النحو الآتي:-

1 - د. أحمد فتحي سرور - أصول السياسة الجنائية - المرجع السابق - ص 21 وما بعدها.
2 - لمزيد من التفصيل حول نظام المراقبة الإلكترونية راجع: د. شعبان محمود محمد الهواري - نظام المراقبة الإلكترونية كبديل للعقوبة السالبة للحرية قصيرة المدّة - العدد (الحادي عشر) - يونيو 2021 - السنة الخامسة - مجلة أبحاث - كلية القانون - جامعة سرت.

المطلب الأول

تعريف نظام إيقاف التنفيذ وأهميته

يقصد بإيقاف التنفيذ تعليق العقوبة على شرط موقف خلال مدة معينة يحددها القانون⁽¹⁾، فإذا لم يرتكب المحكوم عليه جريمة أخرى خلال هذه المدة يعفى نهائياً من تنفيذ العقوبة ويعتبر الحكم الصادر بها كأن لم يكن، أما إذا ارتكب جريمة خلال المدة المذكورة ألغي وقف التنفيذ، وتُنَفَّذ فيه العقوبة المحكوم بها⁽²⁾، ويتبين لنا من هذا التعريف أن وقف التنفيذ يفترض إدانة المتهم، والحكم عليه بعقوبة مع وقف التنفيذ لمدة من الزمن، ويترك المحكوم عليه خلالها حراً، فإذا عاد إلى الإجرام نُفِذت فيه العقوبة الموقوفة تنفيذها إضافةً إلى العقوبة المقررة للجريمة التي ارتكبها، أما إذا انقضت المدة بغير أن يرتكب المحكوم عليه جريمة أخرى سقط الحكم الصادر ضده وأعتبر كأن لم يكن، ويأمر القاضي بإيقاف التنفيذ إما من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب من المتهم، وإذا تعدد المتهمون فللقاضي أن يأمر بوقف تنفيذ العقوبة بالنسبة لأحدهم دون الآخرين، مع بيان الأسباب التي دعت لإيقاف التنفيذ، ويسهم نظام إيقاف التنفيذ بدور كبير في تأهيل المحكوم عليه وحمايته من العودة إلى الجريمة مرة أخرى، ويتضح ذلك من عدة أوجه. فمن ناحية يُجَنَّب المحكوم عليهم بعقوبة سالبة للحرية قصيرة المدة، وبصفة خاصة المجرمين بالمصادفة وبعض المجرمين المبتدئين، دخول السجن والاختلاط بمن هم أشد منهم خطورة، وبالتالي يكفل تقاضى الآثار السيئة لهذا الاختلاط، ومن ناحية ثانية فإنه يجعل الإعفاء من تنفيذ العقوبة غير نهائى خلال مدة معينة تمثّل فترة اختبار للمحكوم عليه ينبغي أن يكون سلوكه حسناً خلالها. أى أنه يتضمّن تهديداً للمحكوم عليه - طوال مدة إيقاف التنفيذ - بتنفيذ العقوبة المحكوم بها عليه إذا ارتكب جريمة. ولا شك أن هذا التهديد يمنع المحكوم عليه من التفكير في الأقدام على ارتكاب الجريمة، ويجعله حريصاً على الالتزام بالسلوك المطابق للقانون.

ويُعدّ نظام إيقاف تنفيذ العقوبة من أهم الموضوعات في السياسة الجنائية الحديثة، ومن أفضل وسائل التفريد القضائي، الذي يجيز للقاضي استبعاد العنصر المادي للعقوبة، إذا تبين له أن

1 - د. محمد رمضان باره - قانون العقوبات الليبي- الجزء الثاني - الأحكام العامة للجريمة (العقوبة والتدابير الوقائية) - منشورات الجامعة المفتوحة - ليبيا. - عام 2010م - ص 81.

2- د. محمد خلف - مبادئ علم الإجرام - دار الوطنية للنشر- بنغازى - ليبيا - ط4 - 1986 - ص 269، د. فوزيه عبد الستار - مبادئ علم الإجرام وعلم العقاب- مرجع سابق - ص 409.

شخصية مرتكب الجريمة غير خطرة على أمن المجتمع، لعدم احتمال عودته إلى الإجرام، نظراً لانعدام أو ضعف الميول الإجرامية لديه، مع سلامة بيئته من عناصر الفساد واحتمال اختلال شخصيته في حال تعرضها لمؤثرات العنصر المادي للعقوبة، ولا سيما العقوبة السالبة للحرية⁽¹⁾ إذ أنه يؤمن حماية لمن أجرم لأول مرة من الأثر السلبي والسيئ من جرّاء مخالطته للمسجونين، ويبقى المجرم متهيّباً وخائفاً قبل دخوله السجن، وهناك قاعدة تقول "من دخل السجن عاد إليه"، وحتى لا نكون أمام مجرم معتاد أعطى القانون للقاضي سلطة تقديرية واسعة تمكنه من استبعاد العنصر المادي للعقوبة، إذا تبين له أنّ المحكوم عليه ليس على درجة من الخطورة التي تتطلب أن تقابل بجزاء صارم وأنّ احتمال عودته إلى الإجرام احتمال ضعيف جداً ومن الأفيدي أن يحكم القاضي عليه بوقف تنفيذ العقوبة وهذا ما درج عليه المشرعان المصري والليبي والتشريعات الجنائية أيضاً⁽²⁾، والسياسة الجنائية كما سبق القول أنّها تطلع إلى مراعاة بعض الجناة الذين يتورطون في ارتكاب بعض الجرائم البسيطة التي لا تزيد مدة عقوبتها عن سنة واحدة، لأنّ تنفيذ العقوبة قد يسبب ضرراً بالغاً بالجاني وأنّه لا فائدة من توقيع العقوبة عليه. لأنّ ماضيه الحسن يدل على أنّه لن يعود إلى الإجرام، بالإضافة إلى أنّ إدخاله السجن ومخالطته لبعض أنواع المسجونين، قد يؤدي إلى إفساده وتشجيعه على المضي في خط الانحراف ويسهل ارتكابه للجريمة. لذا يعتبر وقف تنفيذ العقوبة بأنّه من أهم الموضوعات في السياسة الجنائية الحديثة، إذ لا غنى عنه لأي نظام تشريعي أو قضائي، يهدف إلى تحقيق إعادة إصلاح وتأهيل بعض مرتكبي الجرائم ممن هم ليسوا على درجة كبيرة من الخطورة الإجرامية، إذ أنّ هذا النظام أنشئ لتجنّب محاذير العقوبات السالبة للحرية، كما يهدف لمساعدة الجاني في العودة إلى الحياة الطبيعية والاندماج في المجتمع من جديد، ونظام وقف التنفيذ يرمي إلى تهديد المجرم بالحكم الصادر بالعقوبة، وذلك بأنّ يخوّل القاضي السلطة في أن يأمر بوقف تنفيذ العقوبة التي يصدر بها حكمه، مدة معينة من الزمن تكون بمثابة فترة للتجربة، يطالب المحكوم عليه بأن لا يعود في خلالها إلى ارتكاب الجريمة جديدة إذا أراد أن يفلت نهائياً من العقوبة المحكوم بها عليه، وأن

1 - لمزيد من التفصيل راجع: د. أكرم نشأت إبراهيم - " السياسة الجنائية - دراسة مقارنة " - دار الثقافة لمنشر والتوزيع - المركز الرئيسي عمان - الطبعة الأولى - سنة 2008 م - ص 1 ، د. شعبان محمود محمد الهواري - مبادئ علم العقاب - دار الفكر والقانون - المنصورة - عام 2022 م - ص 274 وما بعدها.

2 - د . رمسيس بهنام - النظرية العامة لمقانون الجنائي - منشأة المعارف الإسكندرية - طبعة 1971 م - ص 1160.

يعتبر الحكم الصادر بها كأن لم يكن، وإلا نُفِذَتْ عليه هذه العقوبة⁽¹⁾. فضلاً عما يحكم به للجريمة الجديدة. وقد أدخل نظام وقف تنفيذ العقوبة إلى البلاد العربية نقلاً عن القانون الفرنسي الصادر سنة 1891م.

وتعتبر مصر الدولة الأولى التي أدخلت هذا النظام في قانون العقوبات الصادر سنة 1904، والأصل أن توقيع العقوبة يقتضي تنفيذها، وإلا كان الحكم بها عبثاً بيد أن الأصل غير مطلق، فالعقوبة غير مقصوده لذاتها بل لما تحقّقه من أغراض اجتماعية. وقد رأى المشرع أن وقف تنفيذ الحكم الصادر على المتهم المدان يحقق في بعض الأحيان هذه الأغراض على نحو أفضل ممّا يحقّقه التنفيذ ذاته، وغرض المشرع في وقف التنفيذ هو تجنب مشكلة العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة وما يترتب عليها من مساوئ على اعتبار تحقّق العدالة والردع العام⁽²⁾.

وعلى الرغم من المزايا التي ينطوي عليها نظام وقف تنفيذ العقوبة، فقد وجهت إليه بعض الانتقادات أهمها: أنه يترك المحكوم عليه وشأنه خلال مدة إيقاف التنفيذ دون أن يفرض عليه أيّة تدابير للرقابة أو المساعدة في حين أن تأهيل المحكوم عليه يتطلّب في كثير من الأحوال اتخاذ مثل هذه التدابير، وقد دفع هذا النقد بعض التشريعات الجنائية، ومنها التشريع الفرنسي، إلى الأخذ بنظام وقف التنفيذ مع الوضع تحت الاختبار، إلى جانب نظام وقف التنفيذ البسيط، ولوحظ أنه لا يمكن الاستغناء عن نظام وقف التنفيذ في صورته البسيطة التي لا تفترض اتخاذ تدابير للرقابة أو المساعدة لأهميته الكبيرة على الأقل بالنسبة لطائفة المجرمين الذين يكفي لتأهيلهم اجتماعياً مجرد الإنذار الذي يتضمّنه الحكم بعقوبة المشمول بوقف تنفيذها⁽³⁾.

1 - د. أحمد عوض بلال- النظرية العامة للجزاء الجنائي - دار النهضة العربية- 1995 م - ص 52 ، د. أكرم نشأت إبراهيم - الحدود القانونية لسلطة القاضي الجنائي - دار الثقافة للنشر والتوزيع - 1998م - ص 27 وما بعدها، د. أيمن رمضان الزيني- العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة وبدائلها - دار النهضة العربية - القاهرة، - الطبعة الثانية - 2005م - ص 16.

2 - د. محمد رمضان باره - قانون العقوبات الليبي- الجزء الثاني- مرجع سابق - ص 81، د. شعبان محمود محمد الهواري- مبادئ علم العقاب - مرجع سابق- ص 274.

3- د. محمد رمضان باره - قانون العقوبات الليبي - الجزء الثاني - الأحكام العامة للجريمة (العقوبة والتدابير الوقائية) - المرجع السابق - ص 85، د. فوزية عبد الستار - مبادئ علم الإجرام وعلم العقاب - المرجع السابق - رقم 512 ، ص 409 وما بعدها.

المطلب الثاني

شروط وقف التنفيذ والآثار المترتبة عليه

الفرع الأول: شروط وقف التنفيذ

ينبغي لكي يأمر القاضي عند النطق بالعقوبة بوقف تنفيذها أن تتوافر عدة شروط تتعلق بالجاني، وبالجريمة التي ارتكبها، وبالعقوبة المحكوم بها ويحرص المشرع على تحديد هذه الشروط بهدف حصر نظام وقف التنفيذ في النطاق الذي يكفل تحقيق تأهيل المحكوم عليه دون أن يتعارض مع اعتبارات العدالة والردع العام وهذه الشروط هي:-

أولاً: الشروط المتطلبية في المتهم:

يأخذ المشرع الليبي بهذه الفكرة وفقاً لنص المادة 113 من قانون العقوبات والتي تقرّر بأنه "لا يصدر الأمر بإيقاف التنفيذ إلا إذا رأت المحكمة من أخلاق المحكوم عليه أو ماضيه أو سنه أو الظروف التي ارتكب فيها الجريمة ما يبعث على الاعتقاد بأنه لن يعود إلى ارتكاب جرائم أخرى، ويجب أن تبين في الحكم أسباب إيقاف التنفيذ"⁽¹⁾ وتطلب المشرع المصري لكي يجوز للمحكمة أن تأمر في الحكم بإيقاف تنفيذ العقوبة أن ترى «من أخلاق المحكوم عليه أو ماضيه أو سنه أو الظروف التي ارتكب فيها الجريمة ما يبعث على الاعتقاد بأنه لن يعود إلى مخالفة القانون» (المادة 55 من قانون العقوبات)⁽²⁾. ويجب أن يلاحظ أنّ الظروف التي أشار إليها هذا النص لم ترد على سبيل الحصر، إنّما جاءت على سبيل المثال، وبالتالي يستطيع القاضي في ضوء سلطته التقديرية أن يستخلص إيقاف التنفيذ من أي ظروف أخرى خاصة بالجاني، سواء أكانت تتعلق بحياته قبل ارتكاب الجريمة أو سلوكه اللاحق على ارتكابها أو الظروف التي يتوقع أن يعيش فيها بعد الحكم عليه بالعقوبة المشمول بإيقاف التنفيذ. ما دام أنّه يظهر من هذه الظروف أنّ المتهم قد ارتكب الجريمة لأسباب عارضة ويغلب ألا يعود إلى ارتكاب الجريمة مرة أخرى، ولا يشترط، وفقاً للقانون المصري، أن يكون الجاني الذي يستفيد من نظام إيقاف التنفيذ مجرمًا مبتدئًا، وإنّما يجوز للمحكمة أن تأمر في الحكم بإيقاف تنفيذ العقوبة حتى وإن كان المحكوم عليه عائدًا ما دامت ترى

1- انظر : مجموعة التشريعات الجنائية الليبية - الجزء الأول - العقوبات - المرجع السابق - ص31، د. محمد رمضان باره - قانون

العقوبات الليبي- الجزء الثاني- الأحكام العامة للجريمة (العقوبة والتدابير الوقائية) - المرجع السابق - ص 81.

2- د. محود نجيب حسنى - دروس في علم الإجرام وعلم العقاب - دار النهضة العربية- القاهرة - 1982م - ص 378، 379، د. شعبان محمود محمد الهواري - مبادئ علم العقاب - مرجع سابق - ص 277.

من ظروفه أو الظروف التي ارتكب فيها جريمته أنه لن يعود إلى ارتكاب الجريمة. ومع ذلك، فإنّه من الناحية العملية نادراً ما تقضى المحكمة بإيقاف تنفيذ العقوبة بالنسبة للمجرم العائد. وتختلف خطة القانون المصري في هذا الصدد عن الخطة التي اتبعها القانون الفرنسي، حيث يجيز هذا الأخير الأمر بوقف التنفيذ إذا لم يكن سبق الحكم على المتهم بالحبس لجنائية أو جنحة ينص عليها القانون العام في خلال الخمس سنوات السابقة على الوقائع المسندة إليه⁽¹⁾.

ثانياً: الشروط المتطلبية في الجريمة:

يشترط المشرع المصري في المادة 55 من قانون العقوبات أن تكون الجريمة المرتكبة هي جنائية أو جنحة لكي يجوز للمحكمة أن تأمر بإيقاف التنفيذ. ومؤدى ذلك، أنه لا يجوز وقف تنفيذ العقوبة في المخالفات⁽²⁾. على عكس المشرع الليبي حيث لم تشترط المادة 112 من قانون العقوبات أن تكون العقوبة الحبس التي لا تزيد مدتها عن سنة أو الغرامة أي كان مقدارها حيث نصت على أنه "يجوز للمحكمة عند الحكم بالحبس لمدة لا تزيد على سنة أو بالغرامة أن تأمر في نفس الحكم بإيقاف تنفيذ العقوبة لمدة خمس سنين تبدأ من اليوم الذي يصبح فيه الحكم نهائياً، ويجوز للمحكمة أن تطبق حكم الفقرة السابقة على الصغير الذي يقل عمره عن الثامنة عشرة وعلى من بلغ السبعين عند الحكم عليه بالحبس لمدة لا تزيد على سنتين".

أمّا المشرع المصري فقد حصر نطاق نظام وقف التنفيذ في الجرح والجنائيات واستبعد المخالفات⁽³⁾ كما استبعد المشرع المصري بعض الجنائيات والجرح من نطاق إيقاف التنفيذ نزولاً على اعتبارات الردع العام. ومن أمثلتها: الجرائم المنصوص عليها في المواد 77 و 77 ب و 77 ج و 77 د من قانون العقوبات إذا وقعت من موظف عام أو شخص ذى صفة نيابية عامة أو مكلف بخدمة عامة. حيث حظرت المادة 77 (د) عقوبات تطبيق المادة 17 من هذا القانون المتعلقة بظروف الرأفة (الظروف القضائية المخففة)، بالنسبة لهذه الجرائم. كذلك تنص المادة 46

1 - تنص المادة 132-30 من قانون العقوبات الفرنسي الجديد الصادر 1992 والمعمول به منذ أول مارس 1994 م على أنه في مواد الجنائيات والجرح لا يجوز أن يؤمر بوقف التنفيذ بالنسبة للشخص الطبيعي إلا إذا لم يكن قد سبق الحكم على المتهم بالسجن أو الحبس لجنائية أو جنحة ينص عليها القانون العام في خلال الخمس سنوات السابقة على الوقائع المسندة إليه. ولا يجوز أن يؤمر بوقف التنفيذ بالنسبة للشخص المعنوي إلا إذا لم يكن سبق الحكم عليه بالغرامة التي يزيد مقدارها على 45000 يورو لجنائية أو جنحة ينص عليها القانون العام في خلال نفس المدة.

2- د. محمود نجيب حسنى - دروس في علم الإجرام وعلم العقاب - المرجع السابق - ص 280، د. فوزيه عبد الستار - مبادئ علم الإجرام وعلم العقاب - المرجع السابق - رقم 517 - ص 411 وما بعدها، د. شعبان محمود محمد الهوارى - مبادئ علم العقاب - المرجع السابق - ص 279.

3- د. محمود نجيب حسنى - دروس في علم الإجرام وعلم العقاب - المرجع السابق - ص 280.

من القانون رقم 182 لسنة 1962 في شأن مكافحة المخدرات على أنه لا يجوز وقف تنفيذ الحكم الصادر بعقوبة الجنحة على من سبق الحكم عليه في إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون. أمّا القانون الفرنسي فإنه يجيز كأصل عام إيقاف التنفيذ أيّاً كان نوع الجريمة المرتكبة، سواء كانت جنائية أو جنحة أو مخالفة، إذا توافرت الشروط الأخرى المتعلقة بالمتهم وبالعقوبة المحكوم بها. بل ويجيز أيضاً تطبيق نظام إيقاف التنفيذ في الجرائم العسكريّة والجرائم السياسيّة.

ثالثاً: الشروط المتطلبية في العقوبة: حدّدت المادة 112 من قانون العقوبات الليبي الشروط المتعلقة بالعقوبة، حيث نصّت على أنه "لا يجوز للمحكمة عند الحكم بالحبس لمدة لا تزيد عن سنة أو بالغرامة أن تأمر في نفس الحكم بإيقاف تنفيذ العقوبة لمدة خمس سنين تبدأ من اليوم الذي يصبح فيه الحكم نهائياً،⁽¹⁾ ووفقاً للمادة 55 من قانون العقوبات المصري ينبغي أن تكون العقوبة التي يجوز الأمر بإيقاف تنفيذها هي الغرامة أو الحبس الذي لا تزيد مدته على سنة. وتتضح أهمية إيقاف تنفيذ عقوبة الغرامة بصفة خاصة إذا لاحظنا أنّ المشرّع يجيز تنفيذها عن طريق الإكراه البدني إذا لم يدفعها المحكوم عليه اختياراً، وبالتالي فإنّ إيقاف التنفيذ يكفل تقييد سلب حرية المحكوم عليه في هذه الحالة. ولم تشترط المادة 112 من قانون العقوبات الليبي أن تكون العقوبة الحبس التي لا تزيد مدتها عن سنة أو الغرامة أي كان مقدارها، ويبرّر تحديد مدة عقوبة الحبس على النحو السابق الحرص على تجنّب المحكوم عليهم بعقوبة سالبة للحرية قصيرة المدة أضرار الاختلاط بالمجرمين الأشد منهم خطورة داخل السجن، ويجوز أن يكون إيقاف التنفيذ شاملاً لأيّة عقوبة تبعية أو تكميليّة، بل لجميع الآثار الجنائية المترتبة على الحكم (المادة 2/55 من قانون العقوبات)⁽²⁾.

الفرع الثاني: آثار والغاء وقف التنفيذ

نتناول آثار وقف التنفيذ في خلال مدة إيقاف التنفيذ، وفي حالة انقضاء مدة الإيقاف دون إلغاء وقف التنفيذ على النحو الآتي:

1 - لمزيد من التفصيل راجع: د. محمد رمضان باره - قانون العقوبات الليبي - الجزء الثاني - الأحكام العامة للجريمة (العقوبة والتدابير الوقائية) - 2010م - ص 82.

2 - د. شعبان محمود محمد الهواري - مبادئ علم العقاب - مرجع سابق - ص 280.

أولاً: خلال مدة إيقاف التنفيذ: تبنيّ المشرّع الليبي إلغاء وقف التنفيذ وفقاً لما نصّت عليه المادة 114 من قانون العقوبات الليبي بقولها "يلغى الأمر الصادر بإيقاف التنفيذ إذا حدث خلال المدة المقررة في المادة 112 من قانون العقوبات الليبي في حالتين:-

1- إن ارتكب المحكوم عليه جناية أو جنحة وحكم عليه من أجلها بعقوبة مقيّدة للحرية مدة تزيد على شهر.

2- أو حكم عليه بعقوبة مقيّدة للحرية لمدة تزيد على شهر في جناية أو جنحة ارتكبت قبل صدور الأمر بالإيقاف⁽¹⁾.

كما حدّد المشرّع المصري مدة إيقاف التنفيذ في المادة 56 من قانون العقوبات التي نصّت على أنّه « يصدر الأمر بإيقاف تنفيذ العقوبة لمدة ثلاث سنوات، تبدأ من اليوم الذي يصبح فيه الحكم نهائياً، ويجوز إلغاؤه إذا صدر ضد المحكوم عليه في خلال هذه المدة حكم بالحبس أكثر من شهر عن فعل ارتكبه قبل الأمر بالإيقاف أو بعده. إذا ظهر في خلال هذه المدة أنّ المحكوم عليه صدر ضده قبل الإيقاف حكم كالمنصوص عليه في الفقرة السابقة ولم تكون المحكمة قد علمت به». وفي خلال هذه المدة يعفي المحكوم عليه مؤقتاً من تنفيذ العقوبة، فيظل متمتعاً بحريته أو يفرج عنه إذا كان محبوبساً احتياطياً، ولا تفرض عليه أية تدابير لمساعدته أو مراقبته. فإذا عاد المحكوم عليه إلى مخالفة القانون يلغى وقف التنفيذ وتنفيذ فيه العقوبة المحكوم بها ضده، وقد أجازت الفقرة الثانية من المادة 56 من قانون العقوبات إلغاء إيقاف تنفيذ العقوبة في حالتين:

1- إذا صدر ضد المحكوم عليه خلال مدة الإيقاف حكم بالحبس أكثر من شهر عن فعل ارتكبه قبل الأمر بالإيقاف أو بعده.

2- إذا ظهر في خلال مدة الإيقاف أن المحكوم عليه صدر ضده قبل الإيقاف حكم بالحبس أكثر من شهر ولم تكن المحكمة قد علمت به⁽²⁾.

1 - أنظر المادة 112، 114 من قانون العقوبات الليبي، د. محمد رمضان باره - قانون العقوبات الليبي - الجزء الثاني - الأحكام

العامة للجريمة (العقوبة والتدابير الوقائية) - المرجع السابق - ص 88.

2 - أنظر المادة: المادة 56 من قانون العقوبات المصري ، د. شعبان محمود محمد الهواري - مبادئ علم العقاب - المرجع السابق - ص 281.

ثانياً: انقضاء مدة الإيقاف دون إلغائه: نصّت المادة 115 من قانون العقوبات الليبي على إجراءات إلغاء إيقاف التنفيذ بقولها "يأمر بإلغاء إيقاف التنفيذ القاضي الذي يحكم في القضية الأخيرة، وإذا قصر القاضي في ذلك صدر الحكم بالإلغاء بناء على طلب النيابة العمومية من المحكمة التي أمرت بإيقاف التنفيذ منعقدة في غرفة مشورة بعد تكليف المحكوم عليه بالحضور. كما تقضى المادة (116) من قانون العقوبات الليبي على أنه "يترتب على الإلغاء تنفيذ العقوبة المحكوم بها وجميع العقوبات التبعية والآثار الجنائية التي تكون قد أوقفت"⁽¹⁾.

والجدير بالذكر أنه إذا انقضت مدة الإيقاف دون أن يصدر خلالها حكم بإلغائه، فلا يمكن تنفيذ العقوبة، وفقاً للمادة (59) من قانون العقوبات المصري، ويعتبر الحكم بها كأن لم يكن. أى يعفي المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة بصفة نهائية، وتزول الآثار الجنائية للحكم الصادر بها، بحيث لا يعتبر سابقة في العود، ولا يكون المحكوم عليه في حاجة إلى رد اعتباره. لأنّ رد الاعتبار في هذه الحالة يتم بقوة القانون، وتنص المادة 57 من قانون العقوبات المصري على أنه "يصدر الحكم بالإلغاء من المحكمة التي أمرت بإيقاف التنفيذ بناء على طلب النيابة العمومية بعد تكليف المحكوم عليه بالحضور". وإذا كانت العقوبة التي بني عليها الإلغاء قد حكم بها بعد إيقاف التنفيذ جاز أيضاً أن يصدر الحكم بالإلغاء من المحكمة التي قضت بهذه العقوبة سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب النيابة العمومية. (المادة /55 من قانون العقوبات المصري).

ثالثاً: الآثار التي تترتب على إيقاف التنفيذ:⁽²⁾ تنص المادة 113 / 1 من قانون العقوبات الليبي على أنه "يترتب على الأمر بالإيقاف، فضلاً عن وقف تنفيذ العقوبة الأصلية المحكوم بها، وقف تنفيذ العقوبات التبعية وسائر الآثار الجنائية إلا إذا نصّ في الحكم على عدم وقفها". كما تنص المادة 117 من قانون العقوبات الليبي على أنه "إذا انقضت مدة الإيقاف ولم يصدر خلالها حكم بإلغائه سقطت الجريمة ولا يجوز تنفيذ العقوبة المحكوم بها ولا العقوبات التبعية". **والجدير بالذكر أنّ الآثار التي تترتب على إيقاف التنفيذ تختلف خلال مدة الإيقاف عن تلك التي تترتب عليه عند انقضاء هذه المدة دون إلغاء الإيقاف، أمّا إذا توافرت شروط إيقاف التنفيذ يجوز**

1 - د. محمد رمضان باره - قانون العقوبات الليبي - الجزء الثاني - الأحكام العامة للجريمة (العقوبة والتدابير الوقائية) - المرجع السابق - ص 88.

2 - أنظر: المادة 113 / 1، 117 من قانون العقوبات الليبي، د. محمد رمضان باره - قانون العقوبات الليبي - الجزء الثاني - الأحكام العامة للجريمة (العقوبة والتدابير الوقائية) - المرجع السابق - ص 86، 87.

للمحكمة أن تأمر به، وذلك في الحكم نفسه الصادر بالعقوبة. ويجب عليها أن تبين في الحكم الأسباب التي دعته إلى ذلك، ويجوز أن يجعل الإيقاف شاملاً لأية عقوبة تبعية ولجميع الآثار الجنائية المترتبة على الحكم. (المادة 58 عقوبات مصري). كما تنص المادة 59 من قانون العقوبات المصري على أنه "إذا انقضت مدة الإيقاف ولم يكن صدر في خلالها حكم بإلغائه فلا يمكن تنفيذ العقوبة المحكوم بها ويعتبر الحكم بها كأنه لم يكن" (1).

1 - أنظر: المادة 58، 59 من قانون العقوبات المصري.

الخاتمة:

تناولنا موضوع البحث عن دور السياسة الجنائية والحد من التجريم والعقاب من خلال مبحثين حيث تناولنا المبحث الأول عن مفهوم السياسة الجنائية، ثم عرضنا المبحث الثاني عن نظام إيقاف تنفيذ العقوبة باعتباره نموذجاً من أهم الموضوعات في السياسة الجنائية الحديثة، ومن أفضل وسائل التفريد القضائي، ومن ثم توصلت الدراسة للنتائج، والتوصيات الآتية:

النتائج:

- 1- يعتبر الحد من التجريم والعقاب من التوجّهات الحديثة للسياسة الجنائية المعاصرة.
- 2- لم تضع التشريعات تعريفات خاصة بالسياسة الجنائية وهو جانب محمود، لأنّ مهمتها تكمن في التنظيم القانوني لمسائل موضوع المعالجة وليس في بيان مكونات المصطلحات واختلاف فقهاء القانون في تعريف السياسة الجنائية.
- 3- لعبت السياسة الجنائية دوراً في اقتراح الوسائل الفعّالة لمحاربة الظاهرة الإجرامية.
- 4- الهدف من سياسة التجريم هو حماية المصالح الاجتماعية والتي تقتضي حماية المجتمع والإنسان من الاعتداء عليه.
- 5- إنّ الدولة في إطار سياستها الجنائية تحاول دائماً تحقيق التوازن بين حقها في العقاب ومنع الجرائم والوقاية من خطرهما.
- 6- نظام إيقاف تنفيذ العقوبة يعتبر من أهم الموضوعات في السياسة الجنائية الحديثة.

التوصيات:

- 1- العمل على تطوير نظم المجتمع، وحماية حقوق الإنسان التي تعتبر ركيزة أساسية لتحقيق السلم الاجتماعي وحماية المجتمع من مظاهر الانحراف والتوجه نحو الإجرام.
- 2- يجب على صانعي القرار الانتباه إلى هوية المجتمع واحتياجاته، وأهميّة إحياء دور حقوق الإنسان لترسيخ سيادة القانون.
- 3- ضرورة مراجعة وتطوير النصوص القانونية في مجالات التجريم والعقاب والمنع وذلك بتوجيهه في مرحلة إنشائه وتطبيقه، في خلال مرحلة سن القواعد الجنائية، وينبغي للمشرّع الاهتمام بمبادئ السياسة الجنائية.
- 4- ضرورة العمل بالعقوبات البديلة تجنباً لمساوئ العقوبات السالبة للحرية.

5- التركيز على مبدأ الوقاية من الجريمة، وبحث أسباب الظاهرة الإجرامية، وتحديد سبل الوقاية منها.

6- إخراج بعض الجرائم من دائرة العقاب خاصة جرائم المخالفات.

7- ضرورة أن يكون القاضي ملماً بكل ما يتعلق بدراسة النفس البشرية.

والله ولي التوفيق.

المراجع

أولاً: المراجع الشرعية:-

1- سنن أبي داود - كتاب الديات - باب لا يؤخذ أحد بجريمة أخيه أو أبيه - حديث رقم 4495 - موقع المجموعة التقنية للنشر [/http://www.al-eman.com](http://www.al-eman.com)

ثانياً: المراجع العامة:

- 1- د. أحمد عوض بلال - النظرية العامة للجزاء الجنائي - دار النهضة العربية - 1995 م
- 2- د. رؤوف عبيد - أصول علمي الإجرام والعقاب - الطبعة الثامنة - دار الجيل للطباعة - القاهرة - 1989 م.
- 3- د. رمسيس بهنام - "النظرية العامة للقانون الجنائي" - منشأة المعارف الإسكندرية - طبعة 1971 م.
- 4- د. سليمان عبد المنعم - أصول علم الإجرام والجزاء - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت - الطبعة الأولى - سنة 1996 م.
- 5- د. شعبان محمود محمد الهواري - مبادئ علم العقاب - دار الفكر والقانون - المنصورة - عام 2022 م.
- 6- د. عبد الرحمن محمد أبو توته - علم العقاب - صور الجزء الجنائي وأغراضه - الجزء الأول - الطبعة الأولى منشورات الجامعة المفتوحة - طرابلس 1997 م.
- 7- د. عبد المنعم عبد العظيم جيره - التنظيم القضائي في ليبيا - منشورات جامعة قاريونس - بنغازي - الطبعة الثالثة 1978 م.
- 8- د. عبد الرؤوف مهدي - شرح القواعد العامة لقانون العقوبات - دار النهضة العربية 2011 م.

- 9- الأستاذ / عبد القادر عوده - التشريع الجنائي الإسلامى مقرناً بالقانون الوضعى - الجزء الأول القسم العام - دار الكتاب العربي - عام 2013 م .
- 10- د. فتوح عبد الله الشاذلى - علم العقاب - دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية - عام 1989 م.
- 11- د. فوزيه عبد الستار- مبادئ علم الإجرام وعلم العقاب- دار النهضة العربية - الطبعة الخامسة - 1985 م.
- 12- د. مأمون محمد سلامة - أصول علم الإجرام والعقاب - دار الفكر العربي- القاهرة - ط 1979م.
- 13- د. محمد عيد الغريب- علم الإجرام وعلم العقاب- مطبعة جامعة المنصورة - 2001 م.
- 14- د. محمود نجيب حسنى - دروس في علم الإجرام وعلم العقاب - دار النهضة العربية- القاهرة - 1982م.
- 15- د. محمود نجيب حسنى - شرح قانون العقوبات - القسم العام - دار النهضة العربية - الطبعة السادسة - 1989 م.
- 16- د. محمد رمضان باره - مبادئ علم العقاب - مبادئ علم العقاب (الجزء النائى) - بدون دار نشر - عام 2013 م.
- 17- د. محمد رمضان باره - قانون العقوبات الليبي - الجزء الثانى - الأحكام العامة للجريمة (العقوبة والتدابير الوقائية) - منشورات الجامعة المفتوحة - ليبيا - عام 2010 م.
- 18- د. محمد خلف - مبادئ علم الإجرام - دار الوطنية للنشر- بنغازى - ليبيا - ط 4 - 1986 م.

ثالثاً: المراجع المتخصصة:-

- 1- د. أحمد فتحي سرور- أصول السياسة الجنائية - دار النهضة العربية - عام 1972.
- 2- د. أحمد فتحي سرور- سياسة التجريم والعقاب في إطار التنمية - المجلة العربية للدفاع الاجتماعى - عام 1981 - عدد 12 .
- 3- د. أكرم نشأت إبراهيم - " السياسة الجنائية - دراسة مقارنة " - دار الثقافة لمنشر والتوزيع - المركز الرئيسي عمان- الطبعة الأولى - سنة 2008 م.

- 4- د. أكرم نشأت إبراهيم - الحدود القانونية لسلطة القاضي الجنائي - دار الثقافة للنشر والتوزيع - 1998 م.
 - 5- د. أيمن رمضان الزيني - العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة وبدائلها - دار النهضة العربية - القاهرة - الطبعة الثانية - 2005 م.
 - 6- د. شعبان محمود محمد الهواري - افتراض البراءة في المتهم كأساس للمحاكمة العادلة - دار الفكر والقانون - المنصورة - عام 2012 م.
 - 7- د. شعبان محمود محمد الهواري - أدلة الإثبات الجنائي - دار الفكر والقانون - المنصورة - ط 2012 م.
 - 8- د. غنام محمد غنام - حقوق الإنسان في مرحلة التنفيذ العقابي - دار النهضة العربية - القاهرة - ط 1 - عام 1988 م.
 - 9- د. محمود نجيب حسني - الدستور والقانون الجنائي - مطبعة جامعة القاهرة - سنة 1992 م.
 - 10- د. محمد محمد مصباح القاضي - حق الإنسان في محاكمة عادلة - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية 1996 م.
 - 11- محمود موسى سليمان - السياسة الجنائية والاسناد المعنوي - دار المطبوعات الجامعية - الاسكندرية - 2010 م.
 - 12- د. مدحت محمد عبد العزيز إبراهيم - حقوق الإنسان في مرحلة التنفيذ العقابي - دار النهضة العربية - القاهرة - ط 2 - عام 2008 م.
- رابعاً: الرسائل العلمية:-
- 1- د. محمود أحمد طه - مبدأ شخصية العقوبات - رسالة دكتوراه - المنصورة - 1991 .
- خامساً :- الدوريات:
- 1- أحمد فتحي سرور: الضمانات الدستورية للحرية الشخصية في الخصومة الجنائية_ مجلة مصر المعاصرة - العدد (339) يناير - عام 1970 م.
 - 2- أمل المرشدي - السياسة الجنائية المفهوم والتطور - دراسة عن السياسة والإصلاح الجنائي - مجلة للعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - جامعة سيدي محمد بن عبد الله - عام 2008 م.

- 3- د. حامد ربيع - وظيفة الدولة الجزائية في المجتمع المعاصر - المجلة الجنائية القومية - المجلد الثامن - العدد الثاني.
- 4- د. شعبان محمود محمد الهواري - نظام المراقبة الإلكترونية كبديل للعقوبة السالبة للحرية قصيرة المدة " - العدد (الحادي عشر) - يونيو 2021- السنة الخامسة - مجلة أبحاث - كلية القانون - جامعة سرت.
- 5- د. عبد الرؤوف مهدي - " حدود حرية القاضي الجنائي في تكوين عقيدته " - تعليق على حكم محكمة النقض المصرية_ الدائرة الجنائية في الطعن رقم 97 لسنة 39 ق الصادر بتاريخ 28 يناير 1998- مؤسسة العين للطباعة عام 1983 م .
سادساً:- مجموعة التشريعات:-
 - 1- مجموعة التشريعات الجنائية الليبية - العقوبات - الجزء الأول.سابعاً :- المراجع الأجنبية:

1- MERLE Et Vitu :Traité' de droit Criminel , éd cujas , T 2,

Procédurepénale 3 ed 1979 .

دور منظمات المجتمع المدني في حماية حقوق الإنسان

أ. على محمد على سالم

كلية القانون - جامعة سبها

الحقوق والحريات العامة في ليبيا اليوم معرضة لأشد أنواع الانتهاكات؛ بسبب غياب سلطة الدولة، لذلك لا بد من الحرص والرقابة ضد كل ما من شأنه تعريض هذه الحقوق والحريات للخطر، كما أنه لا بد للتشريعات الوطنية والدولية أن تعطي مجالاً لتدخل مختلف المنظمات، وتوفير الآليات القضائية والقانونية التي تسمح لها بالتدخل والمراقبة. وقد حرص المشرع الليبي على تكريس ذلك من خلال تأسيس المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان بموجب القانون رقم 05 لسنة 2011، والنص عليه في مشروع الدستور الليبي الصادر في 29/ 07/ 2017. كل هذه المستجدات تعتبر خطوات ممتازة من أجل تعزيز وحماية الحقوق والحريات العامة، إضافة إلى مؤسسات المجتمع المدني والتي سهّل لها المشرع الليبي ممارسة دورها في تحقيق هذه الحماية. وتكمن أهمية البحث من خلال التعرف على دور المؤسسات الوطنية المتخصصة في مجال حماية وتعزيز الحريات العامة وحقوق الإنسان، والآليات الممنوحة لها لتحقيق حماية قانونية للحريات، والحقوق على أرض الواقع، الأمر الذي يتطلب إيجاد مؤسسات غير حكومية تسعى إلى حمايتها بعيداً عن تأثير الدولة وأجهزتها الحكومية. وإذا كان للدولة دوراً في حماية وتعزيز حقوق الإنسان من خلال أجهزتها المختلفة فإنّ لمنظمات المجتمع المدني دوراً لا يقل في أهمية عن أهمية الدور الذي تمارسه الحكومات، باعتبارها مجموعة من المنظمات التطوعية التي تنشأ بالإرادة الحرة لأعضائها، والتي لا تهدف إلى تحقيق الربح عند ممارسة نشاطها الذي قد يكون قانونياً، أو اجتماعياً، أو اقتصادياً، أو ثقافياً، أو سياسياً.

وتكمن إشكالية البحث فيما هو جوهر مفهوم منظمات المجتمع المدني القائمة على المشاركة المجتمعية التي تسهم في تحقيق الاستقرار والتنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية من خلال دورها في مجال تعزيز وحماية حقوق الإنسان في ليبيا وصولاً إلى بناء دولة حديثة قائمة على احترام وصون الحقوق والحريات العامة، وإلى إي مدى يمكن لمؤسسات المجتمع المدني العاملة على المستويين الدولي والوطني أن تتمكّن من رقابة ومساءلة الدولة الليبية عن الانتهاكات التي تمس بحقوق وحريات المواطنين التي ترتكب بشكل مستمر، الأمر الذي يتطلب وجود منظومة

قانونية تشدد عقوبات على هذه الانتهاكات والجرائم، وتقوم السياسة العامة للدولة في مجال مكافحة الجرائم والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والحريات العامة؟ ولتفكيك إشكاليتنا قصد تبسيطها لتسهيل تحليلها والتعاطي معها لا بد من إيجاد إجابة مناسبة للتساؤلات الآتية:

ما الآليات التي تمتلكها منظمات المجتمع المدني في مجال تعزيز وحماية حقوق الإنسان؟ وهل يمكن الاعتماد على منظمات المجتمع المدني بشكل رئيس وحيد في حماية حقوق الإنسان والحريات العامة، في ظل غياب كامل للدولة ومؤسساتها؟ وهل يمكن لمنظمات المجتمع المدني مكافحة الانتهاكات التي تمس حقوق الإنسان والحريات العامة؟ وهل ترقى إلى المستوى الذي يمكنها من القيام بدور مهم في حماية حقوق الإنسان والحريات العامة خاصة خلال المرحلة الانتقالية بعد سقوط نظام الدولة ومؤسساتها؟

إن منظمات المجتمع المدني باعتبارها أشخاص اعتبارية يعترف لها القانون بشخصية اعتبارية يؤسسها مجموعة من الأشخاص الطبيعيين قائمة على العمل التطوعي وهدفها تقديم مصالح عامة لا تحقيق المكاسب الشخصية تمويلها عن طريق اشتراكات أعضائها وما تتحصل عليه من تبرعات مسموحة بها قانوناً، وأن يتم تسجيلها وإشهارها وأن يرخّص لها من قبل الدولة وفق قواعد النظام العام، فتكون لها الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، ولها نظام أساسي ولها نائب قانوني يتحدّث ويتصرّف باسمها، فتكون بذلك شخصاً قانونياً يستطيع أن يدافع عن المهمة التي أنشئت من أجلها. في ليبيا فلقد ورد مصطلح منظمات المجتمع المدني لأول مرة في الإعلان الدستوري الليبي الصادر في 03-08-2011 بموجب المادة الخامسة عشر التي نصّت على أنه (تكفل الدولة حرية تكوين الأحزاب السياسية والجمعيات وسائر منظمات المجتمع المدني، ويصدر قانوناً بتنظيمها، ولا يجوز إنشاء جمعيات سرية أو مسلحة أو مخالفة للنظام العام أو الآداب العامة، وغيرها ممّا يضر بالدولة ووحدة التراب الوطني). ثم القانون رقم 03 لسنة 2012 بشأن إنشاء المفوضية العليا للانتخابات، حيث نصّت المادة الثامنة - الفقرة الخامسة يتكون مجلس المفوضية من سبعة عشر عضواً متفرغين، يصدر بتسميتهم قراراً من المجلس الوطني على النحو الآتي (أربعة أعضاء: منهم رجلان وامرأتان من مؤسسات المجتمع المدني). إضافة إلى ورودها في ستة عشر قانوناً آخر، آخرها القانون رقم 10 لسنة 2014 بشأن انتخاب مجلس النواب، حيث نصّت المادة 40 على أنّ (لمؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الإقليمية والدولية المختصة

التي تعتمدها المفوضية وكلاء المترشحين مراقبة العملية الانتخابية، وتلتزم المفوضية بتسهيل مهامهم بما يوفر أكبر قدر من المصداقية لحرية ونزاهة الانتخابات⁽¹⁾. وقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم 07 لسنة 2011 بشأن تكليف وزارة الثقافة ومؤسسات المجتمع المدني لتأسيس بعض الجهات وتقرير بعض الأحكام. ثم صدر واحد وثلاثون قراراً تضمنت منظمات المجتمع المدني². المجلس الوطني لحقوق الإنسان كهيئة متخصصة يقوم بدعم وترقية حماية حقوق الإنسان، وكذلك اشتراك القانون لمنظمات المجتمع المدني بتأسيس جمعيات خاصة بحقوق الإنسان لتعزيز هذه الحماية، وفي هذا البحث سيتم التطرق إلى أهم المؤسسات المتخصصة التي لها علاقة بحماية حقوق الإنسان والحريات العامة. ويهدف هذا البحث إلى توضيح أهم المؤسسات التي تقوم بحماية حقوق الإنسان، سواء على المستوى الوطني أو على المستوى الدولي، وسواء كانت حكومية أو غير حكومية، وسواء أنشئت من طرف الدولة أو من مجموعة من أشخاص من المجتمع المدني، وتوضيح مدى الدور الذي تقوم به في مجال حماية الحقوق والحريات العامة، وسيتم الاعتماد على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بها، والبحث فيها والقوانين الوطنية والدولية لمعرفة مضمونها وطبيعة المؤسسات المختصة بحماية حقوق الإنسان والآليات والوظائف التي تقوم بها. وللإجابة عن الإشكالية البحث والتساؤلات المطروحة، لابد من تقسيم البحث وفق الخطة الآتية:

1- لكن للأسف الشديد هذا التطور قوبل بانتكاسة بعد الحروب الأهلية التي بدأت في عام 2014، حيث تم استهداف المدافعين عن حقوق الإنسان والنشطاء الحقوقيين الناشطين في مجال العمل المدني، قتل بعضهم منهم، وإرغام بعضهم منهم على مغادرة ليبيا حفاظاً على سلامتهم. هذا التراجع دفع العديد من منظمات المجتمع المدني إلى ترك عملها، والانتقال إلى خارج ليبيا تراجعاً كبيراً خوفاً على سلامة نشاطها، ليصاب النشاط المجتمعي القائم على رصد انتهاكات الحريات العامة وحقوق الإنسان والدفاع عنها بضربة شبه قاضية. ومن المفيد القول هنا، لا يوجد قانون ينظم عمل منظمات المجتمع المدني حتى الآن، حيث تم تعطيل قانون الجمعيات الأهلية رقم 19 لسنة 2011، وما يطبق حالياً هو عبارة عن ضوابط تنظيمية فقط.

2- إن غياب الدولة ومؤسساتها بعد الانتفاضة الشعبية في 17 فبراير 2011 كانت أحد الأسباب الرئيسة لانتشار وزيادة الجمعيات الأهلية الخيرية لشغل ذلك الغياب. فلقد اتسمت أنشطة الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني في البداية بالجانب الخيري والإغاثي، وخاصة في فترة الحرب قبل سقوط النظام السابق عام 2011. ولكن سرعان ما تحول نشاط هذه المنظمات إلى جوانب موضوعية مهمة فرضتها طبيعة المرحلة الانتقالية كإصدار انتهاكات حقوق الإنسان، والعدالة الانتقالية وألياتها، والمصالحة الوطنية، وحقوق المرأة، ودور الشباب، والانتخابات والتوعية والثقافة المدنية. فلقد قامت منظمات المجتمع المدني بدور رئيس في دعم الثورة والمراحل الانتقالية، وتعزيز الديمقراطية من خلال استقطاب العديد من الشخصيات الحقوقية والمنظمات المتخصصة في مجال الحريات العامة وحقوق الإنسان الفاعلة في الواقع العملي، للمزيد من التفاصيل انظر محمد عمران، تشريعات المجتمع المدني في ليبيا: تاريخ من التضييق، حاضر مرتبك، ومستقبل مجهول، مدونة المجتمع المدني، تاريخ النشر 7 أكتوبر 2018.

المبحث الأول: دور المؤسسات الوطنية المتخصصة في حماية الحقوق والحريات العامة

المبحث الثاني: دور منظمات المجتمع المدني في حماية الحقوق والحريات العامة

المبحث الأول

دور المؤسسات الوطنية المتخصصة في حماية الحقوق والحريات العامة

على خلاف سلطات الدولة (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية) والدور الذي تتمتع به في حماية الحقوق والحريات العامة وفقاً للآليات الممنوحة لها في إطار ممارسة اختصاصاتها، هناك مؤسسات دستورية وقانونية أخرى، تقوم بالدور نفسه وبدرجات مختلفة وتؤدي المهام نفسها، حيث توجد مؤسسات وطنية متخصصة تقوم بدور كبير في تعزيز حماية حقوق الإنسان والحريات العامة من خلال مراقبة ورصد وتقييم مدى احترام حقوق الإنسان (أولاً)، كما يؤدي نفس الدور على المستوى الدولي، المجلس الدولي وذلك بموجب تمتعه باختصاص حماية وترقية الحقوق والحريات (ثانياً).

المطلب الأول

دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان في حماية الحقوق والحريات العامة⁽¹⁾

صدر الإعلان الدستوري الليبي في 03 أغسطس 2011، والذي بموجبه تمّ تعزيز حرية ممارسة الشعائر الدينية، وأنّ الإسلام هو دين الدولة، والشريعة الإسلامية، هي المصدر الرئيس للتشريع. في الوقت نفسه، تضمن هذه الوثيقة الدستورية لغير المسلمين حرية ممارسة شعائرهم الدينية، بحسب ما نصّت على ذلك المادة الأولى من هذا الإعلان. كما كرّست المادة السادسة من الإعلان نفسه حق المساواة أمام القانون لجميع الليبيين. وبالتالي فإنّ النص الدستوري يمنع أي شكل من أشكال التمييز على أساس الانتماء إلى دين أو طائفة معينة. وبهذا المعنى، تؤكد

1- نص مشروع الدستور الليبي الصادر في 2017/07/29 بموجب المادة 159 على المجلس الوطني لحقوق الإنسان (يتولّى المجلس الوطني لحقوق الإنسان ترسيخ قيم حقوق الإنسان، والحريات العامة الواردة في الشريعة الإسلامية، المواثيق الدولية، وتعزيزها، ونشر ثقافتها) إضافة إلى اختصاصات أخرى المنصوص عليها.

المحكمة الليبية العليا على دور الدولة في ضمان حرية ممارسة الشعائر الإسلامية بمناسبة قضية متعلّقة بتطبيق الأحكام الدستورية المتعلّقة بالدين، والمبادئ التي وضعها الإسلام لحياة الأمة الإسلامية بحيث تكون كلمة الله هي الأعلى.

كما نصّ مشروع الدستور الليبي الذي صدر في 29 يوليو 2017، بموجب المادة السادسة على مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيس للتشريع. وأنّ احترامها هو شرط أساسي لاحترام الدستور الليبي⁽¹⁾. الدولة الليبية ملزمة باحترام حرية ممارسة الشعائر الإسلامية فيما يتعلّق بحق الأقليات في ممارسة شعائرها الدينية. من خلال اتخاذ تدابير تشريعية وإدارية لحماية أماكن العبادة، وضمانها لجميع الليبيين، من أجل ممارسة هذه الحرية الدستورية.

وعلى الرغم من أهمية النصوص الدستورية التي تعزّز الحرية الدينية وممارستها العادلة والصحيحة، وفقاً لمبادئ الإسلام الوسطي، تمّ انتهاك حرية ممارسة الشعائر الإسلامية في ليبيا بعد سقوط النظام السابق في عام 2011. ويتجلّى هذا الانتهاك في الهجمات على أماكن ممارسة الشعائر الإسلامية والاعتداءات على المواطنين المسلمين، والاعتداء على المقابر الإسلامية والعلماء⁽²⁾، الأمر الذي يشكّل انتهاك للمادة 18 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية. التي تكفل (لكلّ شخص الحقّ في حرية الفكر والوجدان والدين، ويشمل هذا الحقّ حرّيته في تغيير دينه أو معتقده، وحرّيته في إظهار دينه أو معتقده بالتعبّد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، بمفرده، أو مع جماعة، وأمام الملأ أو على حدة).

كما تحتل حرية الرأي والتعبير مكانةً مهمّةً في الإعلان الدستوري الليبي، وقد شهدت هذه الحرية تغييراً كبيراً يهدف إلى تعزيزها على النحو المحدد في المادة 14 من الإعلان الدستوري

1- يذكر أنّ الشريعة الإسلامية هي المصدر الوحيد للقانون في الدستور الليبي وبالتالي يجب احترامها بحيث لا تصدر قوانين تخالفها وتعرقل تطبيق الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والمبادئ القانونية الملزمة. وإن هذه النصوص الدستورية يجب أن تأخذ في الاعتبار خصوصية المجتمع العربي الإسلامي الليبي.

2- تم استهداف العديد من قبور علماء مسلمين، كالعالم عبد السلام الحضيري بمدينة زلتين بتاريخ 11-03-2012، كما تم الاعتداء على مقام حامد الحضيري في مدينة سبها بتاريخ 09/05/2013، كما تم انتهاك ضريح والد ملك ليبيا السابق إدريس السنوسي بتاريخ 05/01/2018. هذه أمثلة من القبور التي تم الاعتداء عليها وهي على سبيل المثال لا الحصر.

الليبي، التي تنص على أنّ (تضمن الدولة حرية الرأي وحرية التعبير الفردي والجماعي...الخ). كذلك أكد مشروع الدستور الليبي لعام 2017 في نصوصه الدستورية على هذه الحرية من جانب أنّها ضروريّة للمجتمع الديمقراطي، حيث تمثّل حجر الزاوية الذي يقوم عليه. كما أنّ المحكمة العليا الليبية أكدت على دعم هذه الحرية في حكم صدر مؤخرًا: "حرية الرأي والتعبير هي وسيلة إرشاد تسعى إلى الحقيقة، ويكون الهدف منها الخير. ومن خلال هذه الحرية يمكن للفرد والجماعة تقديم النصح في الشأن العام، وتوعية المجتمع بالخطر أو مصدر الخطر على مصالحهم"⁽¹⁾.

وتواجه حرية الرأي والتعبير العديد من العقبات القانونيّة من خلال القوانين المخالفة للقانون الدولي، والاعتداءات على المدافعين عن حقوق الإنسان، والانقسامات السياسيّة والاجتماعيّة للدولة الليبية، والأحكام التي تقيد هذه الحرية المخالفة للإعلان الدستوري الليبي لعام 2011.

إضافةً إلى ذلك، عدّل القانون رقم 05 لسنة 2014، المادة 195 من قانون العقوبات الليبي عندما نصّ على أنّ (مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد يعاقب بالسجن كل من صدر عنه ما يشكّل مساساً بثورة السابع عشر من فبراير. ويعاقب بذات العقوبة كل من أهان علانيةً إحدى السلطات التشريعيّة أو التنفيذية أو القضائية أو أحد أعضائها أثناء تأديته للوظيفة، أو بسببها أو أهان شعار الدولة أو علم).

إن الغموض الذي يصاحب هذا النص القانوني المتعلّق بالأفعال الماديّة التي تشكّل انتهاكاً لثورة 17 فبراير 2011، يفضي أو يؤدي إلى التطبيق التعسفي للقانون، وخطر إساءة استخدام

1- كما حكمت المحكمة العليا الليبية بعدم دستورية القانون رقم 37 لسنة 2012 بشأن تجريم تمجيد معمر القذافي الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي في ذلك الوقت. كما أعلنت المحكمة أنّ المجلس الوطني الانتقالي ينتهك الإعلانات والمواثيق الدولية. باعتبار أنّ هذا المجلس قام بتجريم بعض الأعمال التي تتمثل في فرض رأي أو فكرة على شخص يعبر عن موافقته أو عدم موافقته. ويؤكد القانون رقم 37 لسنة 2012 هذا الانجراف السياسي من خلال منع أي تمجيد للعناصر أو الرموز السابقة للنظام الراحل وكذلك أي انتقاد لثورة 17 فبراير التي أطاحت به. قضت المحكمة العليا في ليبيا بعدم دستورتيتها لانتهاكها أو حتى حرمانها من حرية الرأي والتعبير الدستورية، ولكن يجب أن تكون ممارستها مؤطرة بقيود تبررها المحافظة على النظام العام وفقاً لنص المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تهدف إلى ممارسة حرية الرأي والتعبير بشفافية وموضوعية تامة. بالإضافة إلى ذلك، يجب ألا يضع القانون قيوداً يمكن إساءة تفسيرها، ولا ينبغي أن يمنح سلطات تقديرية لأجهزة الدولة لتقييد نطاقه. على الرغم من توفر الحماية الدستورية والقانونية لوسائل الإعلام وحرية الصحافة في ليبيا، إلا أنّ هذه الحماية محدودة بموجب العديد من الأحكام القانونية. يجب أن تكون النصوص القانونية واضحة وشفافة في أهدافها ومحتواها حتى يكون لها قوة تنفيذية عند تطبيق أحكامها.

السلطة من قبل السلطات باسم الدفاع عن الثورة. يشكّل القانون السالف الذكر تهديداً صارخاً للنقاش الحر للأفكار الديمقراطية. إضافةً إلى أنه يشكّل عقبة كبيرة أمام قدرة المواطنين والمجتمع المدني على إعطاء آرائهم، وإبداء أفكارهم بكل حرية وشفافية، إضافةً إلى أنه يمارس الرقابة على حرية الكلمة، وينتهك حقوق وحرّيات المواطنين والتزامات ليبيا الدولية المتعلقة بحماية الحقوق والحرّيات العامة، بحسب ما نصّ على ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، والمادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، التي تفرض قيوداً واضحة ودقيقة وضرورية ومتناسبة بشأن حرية الرأي والتعبير⁽¹⁾.

وبحسب تقرير بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا ومكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان لسنة 2021، فقد تمّ تسجيل حالات اعتداء جسدي واعتقالات لفظية وتعسفية وتهديدات بالقتل ضد المدافعين عن حقوق الإنسان اضطرّ بعض النشطاء إلى مغادرة ليبيا بينما التزم آخرون الصمت وآخرون يعملون في الخفاء خوفاً على حياتهم وأسرهم.

على أية حال، فإنّ الاعتداءات على المدافعين عن حقوق الإنسان، مهما كانت الدوافع، لها تأثير سلبي على حرية الرأي والتعبير. السلطات العامة مطالبة بحماية هؤلاء المدافعين وعائلاتهم، والتحقيق في جميع الاعتداءات بشأن حرية الرأي والتعبير والتأكيد على أنّ هذه الأفعال لن تمرّ دون عقاب.

1- تعيش الدولة الليبية في حالة فراغ تشريعي كبير فيما يتعلّق بالقوانين المنظمة لقطاع الصحافة والإعلام، وكذلك حماية الصحفيين لأنّ القضاء الليبي يعتمد على قانون العقوبات الليبي الذي يحتوي على عدة أحكام تتعارض مع حرية الرأي والتعبير إضافةً إلى الإفلات من العقاب كحالة مقلقة للغاية في ليبيا لأنّ السلطات القضائية الليبية لم تقم بتحقيقات جادة ونزيهة في قضايا اغتيال الصحفيين ومحاولة القتل والتعذيب والاختفاء والاعتقال. وبسبب غياب سلطة الدولة والمؤسسات الأمنية، تضاعفت الانتهاكات والاعتقالات والاختطاف بحق نشطاء حقوقيين سواء كانوا صحفيين أو محامين أو نشطاء مجتمع مدني. وارتكبت جهات مسلحة غير الحكومية انتهاكات جسيمة بشأنهم. لقد أصبح العنف سلوكاً وأيديولوجية هذه الجماعات المسلحة. وقد كان لذلك عواقب وخيمة على التمتع بالحق في حرية الرأي والتعبير. كما أنّ الدولة الليبية لم تقم بإلغاء القوانين التي تعيّد المطبوعات الإعلامية. تخضع حرية الصحافة في ليبيا للأحكام الواردة في القانون رقم 76 لسنة 1972 بشأن المطبوعات وتعديلاته بالقانون رقم 120 لسنة 1972 والقانون رقم 75 لسنة 1973. إنّ تنظيم الإعلام بما يتناسب مع الخصوصية الليبية ينتهك الحق العام في حرية الرأي والتعبير. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ النص المتعلّق بحل صحيفة بأمر من المحكمة ضعيف وغامض للغاية ويتعارض في الوقت نفسه مع الشروط المنصوص عليها في الفقرة 3 من المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

علاوةً على ذلك، كان للانقسامات السياسيّة تأثير على حماية الحقوق والحريات العامة. فلقد تراجعت حرية الرأي والتعبير بسبب القيود المتزايدة المفروضة عليها إضافةً إلى أنّ الانقسامات السياسيّة الحاليّة في المجتمع الليبي أضرت بحقوق الليبيين في الوصول إلى وسائل الإعلام الحرة والمهنيّة القائمة على التعدديّة واحترام الاختلافات ووجهات النظر. إنّ ممارسة حرية الرأي والتعبير يواجه تحديات خطيرة، بسبب الاستقطاب الشديد بين أطراف النزاع. وأنّ التنافس بين السلطتين يقيد حريات المدافعين عن حقوق الإنسان والصحفيين ويشكّل ذريعة للتكليم المستمر للخطاب العام.

وبعد سقوط النظام السابق في سنة 2011، بدأت الجماعات المسلّحة في ارتكاب انتهاكات جسيمة بحق الصحفيين ووسائل الإعلام في ظل حالة الفوضى وانعدام المساءلة القانونيّة، الأمر الذي شجّع على المزيد من الانتهاكات، وظهرت ظواهر ضرب واعتقال وحالات تعذيب، ممّا أثر على مئات الصحفيين وحرمانهم من حقّهم في حرية الرأي والتعبير.

كما أنّ مركز حرية الصحافة الليبي الذي يقدّم مرحلة أولى من الحوار المفتوح حول حالة هذه الحرية. يوصي أن يكون الدستور الليبي المستقبلي أساساً متيناً لهذه الحرية، من خلال تعزيز الآليّات القانونيّة والأمنيّة لحماية الصحفيين، دعماً للجهود الهادفة للدفاع عن عمل الصحفيين ووسائل الإعلام لتطوير الآليّات القانونيّة والأمنيّة لعمل الصحفي في ليبيا اليوم.

في النهاية، على السلطات الليبية التحرك في اتجاه الإلغاء الفوري لجميع القوانين التي تفرض قيوداً تعسفيّة على حرية الرأي، والتعبير وحرية الصحافة، وحرية تكوين المنظّمات والأحزاب السياسيّة والتجمعات في ليبيا. وعقاب مرتكبي جميع الانتهاكات. كما أنّ الحق في حماية الحياة الخاصة يعتبر أحد الحريات الأساسيّة التي يتضمّنّها الإعلان الدستوري الليبي لعام 2011، عندما نصّ بموجب نص المادة الثانية عشر على أنّ (حياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون ولا يحق للدولة التجسس عليها إلاّ بإذن قضائي ووفقاً للقانون...الخ).

وفقاً لأحكام النص الدستوري يجب على السلطات العامة للدولة الامتناع عن أي تدخّل أو تعدي في المجالات المكرّسة للحياة الخاصة، واحترام الخصوصية والسريّة الشخصية. ولكن الملاحظ أنّ هناك ضعف في تطبيق النصوص القانونيّة في مجال الحياة الخاصة. بالإضافة إلى ذلك، أثارت

المعلومات حول أمن الدولة وأنشطة مكافحة الإرهاب، تساؤلات حول مراقبة الاتصالات الهاتفية، ورسائل البريد الإلكتروني، والرسائل النصية وغيرها من الوثائق والسجلات، سواء أكانت إلكترونية أم لا.

إن انتهاك الخصوصية من خلال عدم احترام المجال الخاص بشكل عام والحق في احترام الحياة الخاصة يأتي من خلال نشر مقاطع الفيديو والصور والكلمات الحميمة على الإنترنت دون موافقة الأشخاص المعنيين، كما يتم إجراء عمليات تفتيش للمنازل واعتراض الاتصالات الخاصة التي تمت مراقبتها خارج أي إطار قانوني⁽¹⁾.

ونظراً لأن المنزل يعتبر مجالاً خاصاً، يجب أن تتم عمليات البحث والزيارات المنزلية في ضوء احترام الحق في الخصوصية. قياساً على ذلك، تعتبر السيارة أيضاً مكاناً خاصاً، ومن هنا تأتي الحاجة إلى احترام وحماية الخصوصية بجميع أنواعها وأشكالها.

ويقدم قانون العقوبات الليبي تعريفاً واسعاً لمفهوم المواطن بموجب نص المادة 436 من قانون العقوبات الليبي. إن "ضرورة حماية المكان الذي يعيش فيه الشخص وحيث يمارس حياته المنزلية حتى لا يتعرض لأي تدخل وكل اعتداء". الحرية "تشمل الجميع الذين يعيشون في المنزل الزوج والزوجة أو أي شخص آخر".

وبخصوص ضمانات التفتيش تنص المادة 40 من قانون الإجراءات الجنائية الليبي، على أن (التفتيش يكون بحضور المتهم أو من يمثله إن أمكن، ويجب أن يكون بحضور شاهدين من

1- وأضاف الإعلان الدستوري الليبي في مادته 13 بأنه يمنع مصادرتها أو السيطرة عليها إلا بأمر قضائي ولمدة محدودة وفق أحكام القانون. هذا النص الدستوري يمنح المزيد من الضمانات القانونية لهذه الحقوق ويحظر التعدي على شخصية الإنسان أو إساءة استخدام السلطة للتحكم في المكالمات الهاتفية. ويكمن الضمان القضائي لهذه الحقوق في ضرورة الحصول على إذن من السلطة القضائية وفق المادة 13 من الإعلان الدستوري الليبي حسب ما أشرنا إليه، إما من قاضي التحقيق أو المدعي العام. في ليبيا، لن يأتي التأكيد على ضرورة ضمان احترام البيانات الخاصة إلا في وقت لاحق، من خلال القانون رقم 22 لسنة 2010 بشأن الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات الذي يعترف بضمانات معينة. يحتوي الباب التاسع من هذا القانون المعنون "مراقبة وحماية المستفيد" على مواد تركز الحقوق لصالح الأفراد. تنص المادة 45، التي تحمل عنوان "حماية البيانات الشخصية"، على ما يلي: يتحمل مقدمو الخدمات مسؤولية المعلومات التي بحوزتهم أو في حوزة وكيلهم الذي يكشف البيانات للمستفيدين. يجب عليهم حماية المعلومات الموجودة في اتصالاتهم من خلال اعتماد تدابير أمنية مع مراعاة خصوصيتهم، ولا يجوز لهم جمع معلومات واتصالات المستلم أو استخدامها أو استغلالها أو تسجيلها أو الكشف عنها لأي غرض، إلا في الحالات التي يسمح بها القانون مع احترام الغرض من المعالجة.

أقارب الجاني إن أمكن بالغيث أو مقيمين معه في المنزل أو الجيران، ويثبت ذلك في المحضر). ويفرض قانون العقوبات الليبي عقوبات صارمة على أي شخص يدخل منزل شخص آخر دون إذنه. وتنص المادة 436 من قانون العقوبات الليبي (يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز سنتين كل من دخل بيتاً مسكوناً أو مكاناً آخر معداً للسكن الخاص أو ملحقاته بغير رضا من له الحق في منعه من الدخول وكذلك من تسلل إليه خلسة أو بالاحتيال. وتزداد العقوبة بمقدار لا يجاوز النصف إذا حصل الفعل باستعمال العنف ضد الأشياء أو الأشخاص أو كان المعتدي حاملاً سلاحاً ظاهراً). يجب على السلطة القضائية أن تأذن فقط بعمليات التفتيش أو البحث أو الزيارات المنزلية في الحالات الاستثنائية من خلال التحقق من مزايا هذا الطلب، ولا سيما أثناء الفترة الليلية، وهي الفترة التي يتم خلالها تعزيز هذه الحماية الدستورية والقانونية. في ليبيا اليوم خلال فترة الفوضى يتم تفتيش المنازل دون احترام القواعد القانونية في الموضوع ودون إذن مسبق من النائب العام أو النيابة العامة. إن ظاهرة اختطاف الناس من منازلهم، ممارسة شائعة، وأخطرها اقتحام المنازل ورعب المواطنين فيها. إن غياب سلطة الدولة يؤدي إلى إفساح المجال لعناصر الميليشيات المسلحة بإرهاب الأطفال والنساء كذلك.

في الختام، فإن الفترات الانتقالية في ليبيا تضع المجتمع والسلطات المؤقتة أمام اختبار حقيقي لحماية جميع الحريات الإعلامية، بما في ذلك حرية الرأي والتعبير والصحافة. ولا يمكن تحقيق هذه الحماية إلا بوقف الاعتداءات والجرائم التي تُرتكب بحق النشطاء والمدافعين عن حقوق الإنسان، وتنقيح وتطوير القوانين والهيئات الدستورية التي تضمن ممارسة هذه الحريات بكل شفافية وموضوعية. إن وجود صحافة حرة ومستقلة وفعالة من أهم ركائز النظام الديمقراطي. تحتاج الصحافة الحرة إلى إطار قانوني يضمن استقلاليتها ويقننها ويحد من القيود المفروضة عليها في مجال أضييق، وذلك لتحقيق التوازن بين مصالح النظام العام وحقوق المواطنين في التعبير عن أنفسهم بحرية وتلقيهم.

وأخيراً حرية تكوين الجمعيات من الحريات المكفولة بموجب الإعلان الدستوري الليبي لعام 2011 تضمنتها النصوص الدولية والوطنية⁽¹⁾، هذه الحرية نص عليها الإعلان بموجب المادة الخامسة

1- تنص المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه وتحقيق هدف مشترك. كما تنص المادة... من الإعلان الدستوري

عشر (تكفل الدولة حرية تكوين الأحزاب السياسيّة والجمعيات ومنظمات المجتمع المدني الأخرى...الخ). تطبيقاً لهذه المادة، تمّ إنشاء العديد من المنظمات غير الحكوميّة ومنظمات المجتمع المدني بعد عام 2011. تغطي أنشطة وأهداف هذه الجمعيات مجالات مختلفة ومتنوّعة ولكن هذا التنوّع لا يخضع للتدقيق القانوني وآليات العمل في الممارسة. فقد تضمّنت المادة 41 من مشروع الدستور الليبي لعام 2017، النّص على منظمات المجتمع المدني وكافة إجراءاتها الدستوريّة والقانونيّة وضماناتها. ويعتبر عدم وجود نص دستوري حول حرية تكوين الجمعيات الأهليّة بمثابة نقائص تشريعيّة للمشروع الليبي في مشروع الدستور الليبي. الذي أهمل النّص الخاص على هذه الحرية، ممّا أدّى إلى عدم وجود أساس دستوري لهذه الحرية. وأنّ القوانين التي تسن في المستقبل، وتتظّمها ستحتوي في كثير من الأحيان على أحكام قانونيّة متناقضة؛ بسبب عدم وجود نص دستوري يحكمها.

الليبي، منذ اعتماد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتمدت العديد من الهيئات الإقليمية معاهدات تحمي حرية تكوين الجمعيات. المادة 24 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان، وكذلك المادتان 10 و 11 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، تحتويان على حرية تكوين الجمعيات. يعتبر القانون المدني لعام 1953 أول تشريع ينظم العمل المدني في ليبيا، وأنشأ هيئة مستقلة وفق أحكام المادتين 54 و68. واستمر العمل بهذا القانون حتى صدور القانون رقم 111 لسنة 1970 بشأن الجمعيات خلال فترة النظام السابق، الذي كان يعتبر الجمعيات جزءاً من الجهاز الإداري للدولة ويفرض قيوداً على عملية تسجيل الجمعيات ويتطلب الحصول على تصريح أممي مسبق قبل القيام بأي نشاط أو التعاون مع الجمعيات الأجنبية.

في عام 2001، أعيد تنظيم المنظمات غير الحكومية وفقاً لإحكام القانون رقم 19، والذي تضمن أيضاً مجموعة من الإشكاليات والصعوبات التي تتعارض مع التزامات ليبيا الدولية بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، حيث يجب ألا يقل عدد الأعضاء المؤسسين عن 50 عضواً. وذلك لمنع المشاركة أو الانتماء إلى جمعيات خارجية أو قبول منح مالية من منظمات خارجية دون الحصول على موافقة اللجنة الشعبية العامة. كما يمنح هذا القانون هذه اللجنة صلاحية اتخاذ قرارات إغلاق مقر النقابة لمدة ثلاثة أشهر قابلة للتجديد مؤقتاً بقصد حلها أو الاندماج مع جمعيات أخرى. بالإضافة إلى ذلك، يتم النص على عقوبة السجن لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر للجرائم الإدارية مثل الجمعية التي تمارس نشاطاً قبل إعلانها القانوني، أو النشاط الذي يتجاوز الغرض الذي أنشئت من أجله. إضافةً إلى ذلك، حددت المادة 41 من مشروع الدستور الليبي لسنة 2017 الضمان الوحيد لضمان ممارسته، وهو منع تعليقه أو حله عن طريق العدالة. وفي الوقت نفسه، تجاهل العديد من الضمانات الأخرى، مثل إدخال نظام الإخطار لتكوين الشركات ومنع تدخل السلطة التنفيذية في عمله لضمان استقلاله. على الصعيد التشريعي، تظهر الدولة الليبية أنها غير قادرة على إلغاء القوانين المتعلقة بإنشاء الجمعيات التي تتعارض مع الالتزامات الدولية وتحد من الحق في حرية تكوين الجمعيات. تتضمن هذه القوانين أحكاماً تتعلق بعقوبة الإعدام. ينظم القانون رقم 19 لسنة 2003 والقانون عدد 71-72 تكوين الجمعيات وأنشطتها في ليبيا. يحظر القانون رقم 71-72 على الجمعيات ممارسة أنشطة سياسية تتعارض مع ثورة 1969. وتفرض عقوبة الإعدام على من يخالف هذا القانون. وفي السياق ذاته، وبموجب المادة 206 من قانون العقوبات الليبي المتعلقة بتجريم التنظيمات والتشكيلات غير المشروعة، يُعاقب بالإعدام على كل من دعا إلى تكوين أي جماعة أو منظمة أو جمعية يحظرها القانون أو عندما أنشأها. أو تنظيها أو توجيهها أو تمويلها. إضافةً إلى العقوبة الأساسية المنصوص عليها في هذه المادة، نصت المادة 210 من القانون ذاته على عقوبات تبعية وهي: حل الجمعيات، وإغلاق مكاتبها، ومصادرة أملاكها. يجب إلغاء هذه الأحكام الجنائية لأنّ تطبيقها التعسفي من قبل الدولة ممكن في أي وقت. تحتاج الجمعيات إلى تصريح للقيام بأنشطتها في جميع المجالات.

وتعاني ليبيا من عدم وجود قانون خاص بعمل الجمعيات⁽¹⁾، إضافةً إلى العديد من الإشكاليات التي تتمثل في عدم وضع آلية عمل للمنظمات المحلية والأجنبية، يضاف إلى ذلك وجود تناقضات في منح نظام الترخيص لإنشاء الجمعيات بدلاً من الإخطار. وذلك للحصول على الأموال سواء من الداخل أو الخارج، ولمنع ممارسة عمل سياسي أو شبه سياسي يترتب عليه إلغاء أو تعليق الجمعية لمدة لا تتجاوز ستة أشهر، ومنع فتح الحسابات المصرفية دون موافقة المنظمة.

على الرغم من محاولات تعزيز حرية تكوين الجمعيات للضغط على الدولة لضمان الاحترام الفعال لهذه الحرية، فإن الممارسة العملية لا ترقى إلى مستوى النصوص الدولية والدستورية.

التجسيد الفعلي للالتزامات الدولية، من أجل التوافق مع القوانين الدولية والوطنية في مجال حقوق الإنسان ورفع من مكانتها لا يتم إلا من خلال إنشاء مؤسسات وطنية مختصة بحمي الحقوق والحريات، وتستمد قوتها من القانون المنشأ لها، الذي ينظم اختصاصاتها وصلاحياتها والسلطات التي تتمتع بها. والذي يحقق لها أكبر قدر ممكن من الاستقرار، وكذلك ضمانات دستورية وقانونية، وهو ما تحقق فعلاً بعد إنشاء المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان كجسم قانوني جديد، يرسي دعائم حقوق الإنسان في ليبيا اليوم. المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان، هو مؤسسة دستورية قانونية وطنية تعددية ومستقلة، مختصة بحماية حقوق الإنسان والحريات العامة، أنشئ بموجب القانون رقم 05 لسنة 2011، وفقاً لمبادئ باريس. يتولى رصد وصون وتعزيز ودعم الحقوق والحريات. وطبقاً لأحكام المادة الثانية من القانون رقم 05 لسنة 2011 فإن تشكيلة هذا المجلس تتكوّن من رئيس ونائب للرئيس وتسعة أعضاء، جميعهم من الشخصيات المستقلة والنشطة في مجال حماية الحريات العامة وحقوق الإنسان، أو من ذوي العطاء المتميز في هذا المجال، ويصدر بتشكيل المجلس قرار من المجلس الوطني الانتقالي (السلطة التشريعية في ذلك الوقت)، على أن يكون أربعة منهم على الأقل من النساء، بالإضافة إلى اثنين ممن تقل سنهم عن خمس وثلاثين سنة، وتكون مدة العضوية في المجلس ثلاث سنوات

1- في أعقاب ثورة 17 فبراير وبعد سقوط النظام السابق، ظهرت الحاجة الضرورية لمجتمعات مدنية فاعلة لملء الفراغ الناجم عن الغياب شبه الكامل لمؤسسات الدولة بسبب الصراع السياسي.

قابلة للتجديد لمرة واحدة⁽¹⁾. وحسب نص المادة الأولى، فإنَّ المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان، يتبع المجلس الوطني الانتقالي (السلطة التشريعية في ذلك الوقت)، ويتمنَّع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة. وللمجلس حق إنشاء لجان دائمة وأمين عام من أعضائه أو من غيرهم، تتولَّى ملفات حقوقية معينة، ويجوز للجنة الاستعانة بمن ترى الاستعانة به بخبرته عند بحث أي من الموضوعات المختصة بها دون أن يكون له حق التصويت (المادة السابعة من القانون رقم 05 لسنة 2011 بشأن إنشاء المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان). بحيث يقوم المجلس بدور مهم في ترقية حقوق الإنسان، وذلك من خلال اللجان الدائمة التي يشكّلها لأداء مهامه، عن طريق تقديم الآراء والتوصيات والتقارير إلى الحكومة والبرلمان، حول أي مسألة تتعلّق بحقوق الإنسان على المستويين الوطني والدولي، ودراسة مشاريع ومقترحات التشريعية والتنظيمية، وتقييم النصوص القانونية، ومدى ملاءمتها مع المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. إضافةً إلى ذلك يقوم المجلس بالمساهمة في نشر ثقافة حقوق الإنسان من خلال تكوين وتنظيم المنتديات وتقديم البحوث، ورصد انتهاكات حقوق الإنسان والتحقيق فيها، وإبلاغ الجهات المختصة، وتلقي الشكاوى وإحالتها للسلطات الإدارية والقضائية المختصة، وزيارة أماكن الاعتقال ومراكز حماية النساء والأطفال وغيرها⁽²⁾ وفي سياق متصل، يقوم المجلس في إطار عمله على تعزيز التعاون في مجال حقوق الإنسان والحريات العامة، مع هيئات الأمم المتحدة والمؤسسات الإقليمية المتخصصة والمؤسسات الوطنية في الدول الأخرى، وكذلك مع المنظمات والهيئات غير الحكومية والدولية، وكذلك إقامة علاقات تعاون مع الجمعيات والهيئات الوطنية الناشطة في مختلف المجالات المتعلقة بحقوق الإنسان، حسب المادة الثالثة من القانون رقم 05 لسنة 2011 بشأن إنشاء المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان. إضافةً إلى الجانب الاستشاري للمجلس، من خلال تقديم الآراء والاستشارات والتوصيات للبرلمان والحكومة ومؤسسات الدولة. ومنذ إنشائه بموجب القانون رقم 05 لعام 2011، بدأ المجلس من خلال ممارسة الاختصاص الرئيس له، المتمثّل في مراقبة ورصد حالة حقوق الإنسان وانتهاكاتها، حيث ظهر العديد من المدافعين عن حقوق الإنسان والحريات العامة، من خلال القيام بتوثيق تلك الانتهاكات وإعداد التقارير والاهتمام بضحايا حقوق

1- المادة الثانية من القانون رقم 05 لسنة 2011 بشأن إنشاء المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان.

2- المادة الثالثة من القانون رقم 05 لسنة 2011 بشأن إنشاء المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان.

الإنسان، وتقديم كل الأدلة التي تثبت تورط المرتكبين للانتهاكات، للسلطة القضائية باعتبارها السلطة المختصة دستورياً وقانونياً بمحاكمة ومعاقبة كل من يثبت تورطه في ارتكاب جرائم انتهاكات حقوق الإنسان والحريات العامة بجميع أنواعها. وينشر المجلس تقاريره بشأن انتهاكات حقوق الإنسان من خلال وسائل الإعلام ومواقع التواصل الاجتماعي، وجميع الوسائل المتاحة له قانوناً، للحد من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والحريات العامة. كما قام المجلس بإطلاق منظومة تلقي الشكاوى والتظلمات في 29 مايو 2021 بشأن رصد الانتهاكات الجسيمة للحريات العامة وحقوق الإنسان الفردية والجماعية، وتقديم جميع القرائن والأدلة التي تثبت تلك الانتهاكات. وعلى المستوى الوطني رصد المجلس العديد من الانتهاكات الخطيرة للحريات العامة وحقوق الإنسان، مثل جرائم المقابر الجماعية المرتكبة في حق المواطنين بمدينة ترهونة خلال الحرب الأهلية الليبية في 2019/04/04 والمستمر في كشفها حتى يومنا هذا. إضافة إلى حقوق الأسر المتضررة وآليات العدالة الانتقالية المتمثلة في (لجنة معرفة الحقيقة، ولجنة متابعة سير الدعاوى الجنائية ضد مرتكبي هذه الانتهاكات، وآلية جبر الأضرار المادية والمعنوية المترتبة على انتهاكات الماضي؛ من خلال توزيع التعويضات المادية والرمزية على الضحايا، وقد تشمل هذه التعويضات المالية والاعتذارات الرسمية، والآليات الأخرى مثل جهود تخليد الذكرى، وتشمل إقامة المتاحف والنصب التذكارية التي تحفظ الذكرى العامة للضحايا، وترفع مستوى الوعي الأخلاقي بشأن جرائم الماضي)⁽¹⁾ باعتبار أن هذه الجرائم والانتهاكات لا تسقط بالتقادم، ولا بد من توفير الضمانات القانونية اللازمة من أي سلوك تعسفي⁽²⁾. ويتولى المجلس تعزيز آليات التعاون والرصد من أجل رصد وتوثيق الانتهاكات المتصلة بحقوق الإنسان والأطفال في كامل ليبيا، وفي هذا الإطار المهم تولّى المجلس وبالتعاون مع مكتب النائب العام بإغلاق مؤسسة الإصلاح والتأهيل المسماة (مؤسسة الإصلاح والتأهيل) بسبب ثبوت حالة انتهاكات واسعة لحقوق الإنسان من قبل إدارة المؤسسة ضد السجناء وإساءة استعمال السلطة الوظيفية وإحالتهم للتحقيق، ممّا أدى إلى قيام وزارة العدل بإجراء نقل كافة السجناء حفاظاً على كرامتهم وحقوقهم، وعدم تعرّضهم للمزيد من الانتهاكات الخطيرة المخالفة للقوانين الدولية والوطنية وأحكام القانون الدولي الإنساني. كما أنّ

1- د شافعة عباس، وعباسي سهام، دور المجتمع المدني في حماية حقوق الإنسان في العالم العربي، مجلة دفا تر السياسة والقانون، العدد 19، شهر 06، 2018، ص 635.

2- أ- ريوح ياسين، التواصل المدني البرلماني كألية لتطوير العمل البرلماني في الجزائر، 2016.

إرسال مراقبين محايدين لحضور جلسات المحاكمة والاستماع إلى مداولاتهم، وحضور المراقبين والمندوبين، لأداء دور آخر مهم للمجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان، خاصة عندما تكون هناك شكوك قويّة حول انتهاكات حقوق الإنسان، من أجل دعم الإجراءات القانونيّة وتحسين مستوى المرافعات القانونيّة المدنيّة وإجراءات المحكمة⁽¹⁾.

كما أنّ المجلس يتولّى اختصاص القيام بجميع الأنشطة العلميّة الحقوقيّة من أجل رفع مكانة الحريات العامة وحقوق الإنسان من خلال النقاش العلمي الهادف إلى بناء دولة مدنيّة تحترم الحريّات العامة وحقوق الإنسان وتعزّز مكانتها، عبر تنظيم منتديات وطنيّة أو إقليمية أو دولية لحقوق الإنسان؛ لإثراء الفكر والحوار حول قضايا حقوق الإنسان وتطوراتها وآفاقها. إنّ المساهمة في تعزيز الانتقال الديمقراطي من خلال النهوض بالحوار المجتمعي التّعدي، وتطوير كافة الوسائل والآليات المناسبة لذلك، بما فيها متابعة العمليات الانتخابيّة التي كانت من المفترض قيامها في 24 ديسمبر 2021. وفقاً لأحكام المادة التاسعة من القانون رقم 05 لسنة 2011 التي تمنح الاختصاص لرئيس المجلس بتمثيله أمام القضاء ومؤسسات الدولة، وبتاريخ 09 فبراير 2022، يواصل رئيس المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان، لقاءاته المستمرة مع النخب القانونيّة المختصّة في المجلس الرئاسي الليبي، من أجل وضع نصوص قانونية لمشروع المصالحة الوطنيّة عبر الأطر القانونيّة، الذي يحقق الوثام والسلم الاجتماعي والمصالحة الوطنيّة الشاملة. باعتبار أنّ مشروع المصالحة الوطنيّة هو حجر الأساس لضمان نجاح العملية السياسيّة في ليبيا. مع التأكيد على ضرورة العمل إضافة لجانب الإطار القانوني، على الجوانب الاجتماعيّة، والدينيّة، والإعلاميّة، لدورها الفاعل في تحقيق المصالحة، وركيزة أساسية لضمان نجاح مشروع المصالحة الوطنيّة. يواصل المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان تعزيز الحوار المجتمعي من خلال التواصل واللقاء والتنسيق المستمر مع الجهات القضائيّة والضبطيّة المختصّة، وانطلاقاً من مبادئ العدالة الحامية للحقوق والحريات العامة، وتعزيز التنسيق والتعاون من أجل سيادة القانون والعدالة، في هذا الإطار، قام المجلس بعقد لقاءات متعدّدة في 31 مايو 2021 مع رؤساء الهيئات الحقوقيّة الحكوميّة وغير الحكوميّة المتعلّقة بحماية حقوق الإنسان، وبحضور النائب العام، الهدف منها البحث في انتهاكات حقوق الإنسان، وعلى وجه الخصوص

1- شاهيناز العقبابوي، منظمات المجتمع المدني الفاعل القوي والمؤثر في حماية المهتمين في دول الصراع العربي، منشورات المركز الديمقراطي العربي، بتاريخ 07 ديسمبر 2020.

الحقوق المتصلة بحماية الأحداث والسجناء والمحتجزين، وكيفية إيفاء السلطات المختصة بالواجبات المقررة بموجب القوانين والتشريعات الوطنية والأعراف والمواثيق الدولية⁽¹⁾، بالإضافة إلى أهمية متابعة التقارير الصادرة عن الجهات والمنظمات الدولية المختصة بهذه الملفات لدراسة ما جاء فيها ومعالجتها واتخاذ الإجراءات المطلوبة وفقاً للتشريعات والقوانين الوطنية النافذة اتجاهها. أمّا فيما يتعلّق بتشجيع وتحفيز المبادرات الهادفة إلى النهوض بالفكر الحقوقي والعمل الميداني والتموي المتصل بحقوق الإنسان وطنياً وإقليمياً ودولياً من أجل حماية الحريات العامة وحقوق الإنسان، تمّ افتتاح فرع المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان بالمنطقة الجنوبية⁽²⁾، هذا الفرع سيقوم بتوثيق جميع حالات الانتهاك حقوق الإنسان والأطفال والأشخاص ذوى الإعاقة. هذه الخطوة الممتازة تهدف إلى الاهتمام بحقوق الإنسان التي أصبحت قضية عالمية من خلال القوانين التي تكفل لها حماية، والمؤسسات الحقوقيّة التي تقوم بتطبيق القوانين على أرض الواقع بشكل حقيقي وعملي لرفعة وصون الكرامة البشريّة والمحافظة عليها. أخيراً، يعتبر المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان لبنة أساسية لتكريس دولة الحق والقانون والمؤسسات الدستورية في ليبيا اليوم، ويبقى تفعيل دور المجلس أكثر أهمية وفعالية، وفقاً للآليات التي ستمنح له مستقبلاً من أجل حماية الحريات العامة وحقوق الإنسان، خاصة فيما يتعلّق بالاستجابة لما قد يقوم به المجلس من أعمال لها تأثير مباشر على حالة حقوق الإنسان.

1- في إطار التعاون الوطني والدولي، المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان ممثل في رئيسته يلتقي مسؤول ملف ليبيا بمنظمة العفو الدولية بشأن الأولويات ملف حقوق الإنسان في ليبيا، والتحديات المطروحة التي تواجه ملفات حقوق الإنسان، خاصة المتعلقة بالإخفاء القسري والاعتقال خارج نطاق القانون وأماكن الاحتجاز غير الشرعية والأماكن السالبة للحرية، والتحديات التي تواجه المؤسسات القضائية والجهات التنفيذية، ودور البرلمان الليبي في حرصه على تفعيل منظومة حقوق الإنسان من خلال استعداد البرلمان للمصادقة على انضمام دولة ليبيا إلى البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة بناء على عرض من المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان. كما يقوم أعضاء مجلس إدارة المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان في الوقت الحاضر بزيارة للملكة المغربية بشأن تبادل التعاون الدولي بين المجالس الوطنية في ليبيا والمغرب (المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان ليبيا - والمجلس المغربي لحقوق الإنسان)، من أجل مكافحة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والاستفادة من التجربة المغربية في حماية وتعزيز حقوق الإنسان.

2- تم افتتاح فرع المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان على مستوى المنطقة الجنوبية بتاريخ 03-06-2021 - كما تم افتتاح مكتب المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان بمنطقة وادي الشاطي بتاريخ 05-02-2022، كما تم افتتاح فرع المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان بمنطقة القطرون الحدودية مع الدول الإفريقية (تشاد والنيجر والمالي) بتاريخ 10-02-2022، من أجل توثيق انتهاكات حقوق الإنسان والحريات العامة، في ظل غياب الدولة وأجهزتها والانقسام السياسي والقانوني والذي يخلف ضياع الحقوق والحريات لغياب المساءلة القانونية. وأخيراً وفي 19 فبراير 2021 تم افتتاح فرع المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان بمنطقة غات الحدودية مع الجزائر ليسهم في رصد انتهاكات حقوق الإنسان وحريات عامة وتعزيز دور الدولة مستقبلاً في حماية الحريات العامة وحقوق الإنسان على أرض الواقع.

المطلب الثاني

دور المجلس الدولي لحقوق الإنسان في حماية الحقوق والحريات العامة

استحداث المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجنة حقوق الإنسان عام 1946، تطبيقاً للمادة 68 من ميثاق الأمم المتحدة، والتي تنصّ على أنّ المجلس الاقتصادي والاجتماعي ينشئ لجاناً للشؤون الاقتصادية والاجتماعية؛ لتعزيز حقوق الإنسان، كما ينشئ غير ذلك من اللجان التي قد تحتاج إليها لتأدية وظائفه (ميثاق الأمم المتحدة والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، المعدل في 26 يونيو 1945).

تولّت اللجنة مهمّة تعزيز حقوق الإنسان التي لها ولاية على كل الأعضاء، وفي 15 مارس 2006 وفي إطار إصلاح وتطوير منظومة الأمم المتحدة، أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار رقم 60/251 بشأن إنشاء مجلس حقوق الإنسان، بدل من لجنة حقوق الإنسان بغرض تعزيز صلاحيّات الأمم المتحدة فيما يتعلّق بحالة حقوق الإنسان. هذا المجلس كما هو معروف يتكوّن من 47 عضواً ينتخبون بشكل مباشر وبأليّة فردية، من طرف غالبية أعضاء الجمعية العامة بالاقتراع السري، ويتم توزيع المقاعد بين المجموعات الإقليمية، بحيث تتكوّن المجموعة الإفريقيّة من 13 عضواً، والآسيويّة من 13 عضواً، ومجموعة شرق أوروبا من 06 أعضاء، وأمريكا اللاتينيّة وبحر الكاريبي 08 أعضاء، ومجموعة غرب أوروبا ودول أخرى من 07 أعضاء، ومدة العضوية 03 سنوات، ولا يجوز إعادة انتخابهم خلال فترتين انتخابيين متتاليتين، ويجوز للجمعية العامة بأغلبية ثلث الأعضاء الحاضرين، والتصويت على تعطيل حقوق العضوية لأي عضو ارتكب انتهاكات جسيمة وممنهجة لحقوق الإنسان، وقد استخدم المجلس هذه الصلاحيّة في شهر مارس عام 2011، حينما عطلّ حقوق عضوية للدولة الليبية عقب ارتكاب انتهاكات جسيمة للحريّات العامة وحقوق الإنسان. ويعقد المجلس ثلاث جلسات سنوية، فضلا عن جلسات خاصة بطلب من ثلث الأعضاء لمناقشة قضايا حقوق الإنسان التي تتطلّب معالجة وقتية فورية عاجلة. كما أنّ من صلاحيّات المجلس إنشاء أجهزة تابعة له مثل اللجنة الاستشارية لحقوق الإنسان التي تتكوّن من 18 عضواً منتخبة بالاقتراع السري على أساس توزيع جغرافي، بحيث تقوم هذه اللجنة

بالمشاركة في تقديم التوصيات والمقترحات خاصة، تجتمع مرتين سنوياً كحد أقصى، ويحق للدول الأعضاء وغير الأعضاء والمنظمات الحكومية وغير الحكومية المشاركة في أعمال اللجنة.

وتعتبر المهمة الرئيسية لمجلس حقوق الإنسان، هي صياغة النصوص القانونية، لأن الهدف من إنشاء هذا المجلس هو صياغة مشروع قانون دولي للحقوق، فهو أصل الإعلان الوطني لحقوق الإنسان 1946، والعهد الدولي للحقوق عام 1966، وقد أعد المجلس بروتوكولاً اختيارياً لاتفاقية حقوق الطفل، وفتح للتوقيع في عام 2012. أيضاً قام المجلس بإنشاء فريقين عمل هما: فريق عمل المخاطبات، وفريق عمل الأوضاع وظيفتهم الأساسية دراسة المخاطبات والبلاغات وبلاغ المجلس بالانتهاكات الجسيمة والتأكد ممن ارتكبتها، وللمجلس فيما بعد حرية تقرير إما مطالبة الدولة المعنية بتقديم مزيد من المعلومات أو تعيين خبير مستقل ليقدم تقرير بعد متابعة حالة حقوق الإنسان، أو إيقاف مراجعة الوضع، أو الكشف العلني إذا اتضح سوء نية الدولة وكانت الانتهاكات خطيرة بحقوق الإنسان والحريات العامة. ويتم هذا الاستعراض من فريق عمل يرأسه رئيس المجلس وتساعدته ثلاث دول بعد عملية القرعة لمدة ثلاث ساعات. أخيراً يتم وضع ملخص للنائج والتوصيات وتعهّدات الدولة المعنية، إذا اقتضت الضرورة ذلك، رغم أنه في أغلب الأحيان لا يتم تنفيذ التوصيات من قبل الدول. وبذلك فهو يسهم في منع وقوع انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، ويستجيب للحالات الطارئة المتعلقة بها. كما أن المجلس يقوم بدور حيوي بالتعاون مع المجتمع المدني عن طريق مشاركة المراقبين ومشاورتهم بما فيهم المنظمات غير الحكومية، وللمجلس ثلاث آليات أساسية، أولها: نظام الشكاوى من خلال تلقي الشكاوى من الأفراد وفحصها وتحديد شروط قبولها، بحيث لا تكون شكاوي ذات بعد سياسي، وأن يكون صاحب الشكاوى معروفاً، مع ذكر موجز للوقائع والحق المنتهك، وألاً يكون قد تمّ عرض الشكاوى على جهة قضائية أخرى. في هذه الحالة يفصل المجلس خلال مدة الأربعة والعشرين شهراً، من خلال إحالة الشكاوى إلى لجنتي عمل لدراسة ملف الشكاوى، وتقدير هل هناك انتهاك لحقوق الإنسان، ويكون قرار المجلس غير ملزم للدولة لكنّه يملك قوة معنوية، حيث يعتبر دليل على عدم احترام الدولة لحقوق الإنسان، وهو ما يعتبر ضرراً بسمعتها ومكانتها في المجتمع الدولي.

والثانية: إضافة إلى الشكاوى، توجد آلية أخرى يقوم بها المجلس، وهي مراجعة دورية مستمرة شاملة لحالة حقوق الإنسان، لمعرفة مدى وفاء كل دولة بالتزاماتها من خلال نصوص المواثيق

الدوليّة التي تكون الدولة طرفاً فيها. الثالثة: آخر آليات الممنوحة للمجلس في مجال حماية حقوق الإنسان الإجراءات الخاصة، حيث يقوم المجلس بتقييم الوضع الفعلي لمدى تمتّع الأفراد بحقوق الإنسان، وتوثيق الانتهاكات، وتحديد الإجراءات التي يجب على الحكومة إتباعها، إبلاغ الأمم المتحدة والمجتمع الدولي بخطورة انتهاكات حقوق الإنسان، من أجل وقف هذه الانتهاكات ومطالبة الحكومة نيابة عن الضحايا وبالإجراءات الكفيلة بوقف الإضرار وجبرها. والعمل على توعية الرأي العام الدولي والوطني كوسيلة مساعدة على خدمة قضايا حقوق الإنسان، والضغط على الحكومات لتحقيق احترام وترقية حقوق الإنسان. يشكّل المجلس ورقة ضغط معنويّة على الدول في مجال حماية الحقوق والحريات، والعمل على معاقبة على الانتهاكات التي تمس بحقوق الإنسان والحريّات العامة، وتطالب بحقوق الضحايا.

المبحث الثاني

المجتمع المدني الوجه الآخر للبناء الديمقراطي في ليبيا

يؤدّي المجتمع المدني في الوقت الحاضر دوراً هاماً في مساندة الحكومة، وتكملة نشاطها في خدمة المواطنين وتحقيق المصلحة العامة في مختلف المجالات الحقوقية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها بصفة عامة، وفي المساهمة في العمل التشريعي ومراقبة الأداء الحكومي وتقويمه بصفة خاصة.

المطلب الأول

دور منظمات المجتمع المدني على المستوى الوطني في حماية الحقوق والحريّات العامة

تأسست مفوضيّة المجتمع المدني في ليبيا بموجب قرار الحكومة الليبية رقم 12 لسنة 2012 تحت مسمى (مركز دعم منظمات المجتمع المدني)، ثم في عام 2013 تم تعديل التسمية تحت اسم (مفوضيّة المجتمع المدني). وهي سلطة حكوميّة ليبية تشرف على تنظيم المجتمع المدني في

ليبيا⁽¹⁾. وهي الجهة المختصة قانوناً بقيد وإشهار الجمعيات والمنظمات والمؤسسات المدنية، وبالتالي فهي سلطة حكومية تشرف على تنظيم عمل المجتمع المدني. منذ عام 2011، قامت منظمات المجتمع المدني بدور رئيس في دعم ثورة السابع عشر من فبراير والمراحل الانتقالية، وبشكل أساسي كان دورها أساسياً في تقديم الدعم الإنساني وتعزيز الديمقراطية⁽²⁾. ولكن هذا الدور سرعان ما خفت بعد ازدياد حدة الصراع المسلح عام 2014، واستهداف المدافعين عن حقوق الإنسان والنشطاء، وقد شهدت السنوات التي تلت هذا النزاع تراجعاً كبيراً في عمل منظمات المجتمع المدني حيث اضطر معظمها إلى إيقاف أعمالها أو الانتقال إلى خارج البلاد، خوفاً على سلامة نشاتها، وعادت المنظمات للعمل بشكل أكبر منذ عام 2016. عرفت ليبيا العديد من منظمات المجتمع المدني في مجال حماية حقوق الإنسان والحريات العامة، هدفها المصلحة العامة، من بينها منظمة محامون من أجل العدالة في ليبيا التي تأسست في عام 2014، والمنظمة الحقوقية للشفافية والإصلاح، ومنظمة الرباط للتنمية وحقوق الإنسان، والجمعية الوطنية لحقوق الإنسان، ومنظمة الجيل الرابع لحقوق الإنسان، ومنظمة الوطن لحقوق الإنسان وأخيراً المركز الدولي للديمقراطية وحقوق الإنسان والتواصل الإعلامي. هذه المنظمات على سبيل المثال لا الحصر حيث لا يزال يوجد العديد من المنظمات المتخصصة في هذا المجال. وحسب المادة الثالثة من قرار حكومة الوفاق الوطني رقم 1605 لسنة 2018، فإن من أهم اختصاصات المفوضية تعزيز حرية المواطنين في تأسيس منظمات المجتمع المدني غير الحكومية والانضمام إليها، والمحافظة على القواعد الدولية والمبادئ العامة التي وضعتها المواثيق الدولية الموقعة عليها الدولة الليبية. وبالرغم من أن القرار المذكور أعلاه ينص على ضرورة (المحافظة على القواعد الدولية والمبادئ العامة التي وضعتها المواثيق الدولية الموقعة عليها الدولة الليبية فيما يخص

1-تتقسم مفوضية المجتمع المدني حالياً إلى مؤسستين تصدر عنهما قرارات متضاربة، فمجلس إدارة المفوضية تشكل بموجب قرار الحكومة المؤقتة سنة 2016 ويتبعه 27 فرعاً تلتزم بتبعيتها للحكومة السابقة في شرق ليبيا، ما عدا فرع طرابلس. وفي 8 أغسطس 2018 صدر قرار من الحكومة المؤقتة بإعفاء رئيس مجلس إدارة مفوضية المجتمع المدني وتعيين شخص آخر بدلاً عنه، وذلك بعدما أصدر المجلس الرئاسي في 2 أغسطس القرار رقم 160 لسنة 2018 بتشكيل مجلس إدارة المفوضية، فأصبح عملياً للمفوضية مجلسي إدارة، وخاصة مع نقل تبعية المفوضية إلى مجلس الوزراء بحكومة الوفاق الوطني سابقاً، والأمر ما زال مستمرا حتى يومنا هذا بعد تشكيل حكومة الوحدة الوطنية في مارس 2021.

2-هالة بوقعيقص، المجتمع المدني الليبي والغاية التي لا تترك، متاح على شبكة المعلومات الدولية الإنترنت على الموقع التالي www.alawasat.ly/nlews/opinions307014?author=1.

نشاط المفوضية)، فإنّه على صعيد الممارسة نجد أنّ المفوضية واللوائح المنظّمة لعملها، لا تلتزم باحترام المعايير الدوليّة لحرية التنظيم وتكوين الجمعيات.

على سبيل المثال، يجب على المنظّمات، وفقاً للمادة 57 من القرار رقم 286 لسنة 2019 بشأن إصدار اللائحة التنظيميّة لعمل مفوضية المجتمع المدني فيما يتعلّق بالمنظّمات الأجنبيّة يجب إخطار المفوضية مسبقاً وفي مدة لا تقل عن أسبوعين في حال رغبت في تنفيذ أي نشاط، بما في ذلك الندوات والمؤتمرات وورش العمل والحملات وأعمال الدعاية والنشر⁽¹⁾. ويجب أن تقوم المنظّمة بتزويد المفوضية ببيانات ومعلومات عن المستهدفين بالنشاط، ومعايير اختيارهم، ومحتوى المطبوعات والأعمال الدعائيّة. بتحليل هذه المادة فإنّ المفوضية أصبحت تحظى بسلطة واسعة وشرعيّة، تسمح لها بالتدخّل في أنشطة المنظّمات وتقييد حريتها.

أمّا جانب الحصول على معلومات وبيانات المستهدفين، فالإشكاليّة المطروحة تعرّض المشاركين في أنشطة المنظمات - سواء من المدافعين عن حقوق الإنسان أو غيرهم - للتحقيق أو إشكاليّات ذات طبيعة أمنيّة. بعد سقوط النظام السابق في أكتوبر 2011، تولّت وزارة الثقافة والمجتمع المدني في الحكومة الانتقاليّة عمليّة تسجيل الجمعيات. بعد ذلك، تمّ إنشاء مركز دعم المجتمع المدني التابع للوزارة. تمّ تعيين مجلس إدارتها في شهر 2012/7 بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2012. كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم 2013/649 بتغيير اسم مركز دعم منظّمات المجتمع المدني إلى مفوضية المجتمع المدني. تتمتع هذه الهيئة بشخصيّة قانونيّة وماليّة مستقلّة. كما نصّ هذا القرار على دعم تقني ولوجستي من منظّمات المجتمع المدني، وتنظيم سير عمل المنظّمات الدوليّة الراغبة في العمل في ليبيا بالتنسيق مع الجهات المختصّة. على الرغم من زيادة عدد منظّمات المجتمع المدني بشكل كبير بعد عام 2011، إلّا أنّه لم يتمّ اعتماد أي قانون ينظّم عمل منظّمات المجتمع المدني، حيث تمّ تعليق قانون الجمعيات رقم (19) لسنة 2001. يجري حالياً تنفيذ قرار المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني رقم 1605 لسنة 2018 بشأن إعادة تنظيم مفوضية المجتمع المدني. وقد مرّت آليّة تسجيل هذه المنظمات بمراحل مختلفة حسب مؤسّسات المرحلة الانتقاليّة. في البداية، كانت عمليّة التسجيل

1- يعتبر هذا القرار من القيود الصارمة المفروضة على المنظمات غير الحكومية، وينتهك التزامات ليبيا الدوليّة بحماية الحريات الأساسيّة. وهو مقلق بشكل خاص في ضوء الحاجة إلى مجتمع مدني قوي متماسك قبل الانتخابات التي كانت من المفترض إجرائها في 24 ديسمبر 2021، لأنّه يؤدّي إلى تقيدها في المجالين الحقوقي والإنساني.

تتم بشكل آلي، حتى تمّ نقل الاختصاص إلى المكتب التنفيذي (أول سلطة تنفيذية بعد ثورة 17 فبراير) بشأن مهمة التسجيل للمنظمات، وبناءً عليه تمّ تشكيل لجنة لممارسة هذا الاختصاص. يتعيّن على المنظمات الراغبة في إعلان التسجيل، يجب إرفاق المستندات الخاصة بها من محضر التأسيس، والنظام الأساسي، ومصدر التمويل، والمكان، والالتزام بعدم استخدام الجمعية بشكل مخالف للقانون، وأنّ هدف الجمعية يجب أن يكون بعيداً كل البعد عن العنف والعنصرية والتمييز.

أخيراً، صدر القرار المجلس الرئاسي الليبي رقم 42 لعام 2021 بشأن نقل تبعية مفوضية المجتمع المدني من مجلس الوزراء إلى المجلس الرئاسي الليبي اعتباراً من 1 نوفمبر 2021. ومن أجل تعزيز التعاون بين المفوضية ومؤسسات الدولة، تنص المادة 92 من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي 59 لسنة 2012 على أنّ (البلدية سلطة في تفعيل عمل منظمات المجتمع المدني، وتسهيل إجراءات الحصول على التراخيص اللازمة لممارسة وظائفها) الخ.

وفي السياق ذاته، منح قرار مجلس الوزراء رقم 1237 لسنة 2013 بشأن التنظيم الداخلي لوزارة الخارجية والتعاون الدولي، منح اختصاص إدارة منظمات المجتمع المدني لها. هذا الاختصاص مطلوب للمساعدة في تحديد دور منظمات المجتمع المدني في التنمية والعملية الديمقراطية، مع ضمان استقلاليتها. وهي مسؤولة عن تطوير قاعدة بيانات لمنظمات المجتمع المدني الوطنية بالتعاون مع الوكالات الحكومية والخاصة ذات الصلة.

مجمل القول، تقوم منظمات المجتمع المدني بدور مهم في حماية حقوق الإنسان، وكذلك هيئات الدولة، كمجموعة من المنظمات التطوعية التي تشكّلت بالإرادة الحرة لأعضائها، غالباً ما تكون اجتماعية أو وقائية، تهدف إلى تعزيز وترشيد وتوجيه سلطات الدولة إلى القيام بدورها كامل، وعدم التعدي على الحقوق والحريات. ومساءلة الحكومة وشفافية الحكم وإرساء الديمقراطية من خلال تعزيز قدراتها المؤسسية. تتبع دراسة دور منظمات المجتمع المدني في حماية الحقوق والحريات من اهتمامات منظمات المجتمع المدني في مكافحة انتهاكات حقوق الإنسان بجميع أنواعها.

وأخيراً أضافت مفوضية المجتمع المدني مستنداً جديداً إلى أوراق تسجيل الجمعيات وتجديد الترخيص، حيث يتم إجبار مؤسسي المنظمات على توقيع ورقة يتعهدون فيها ب (عدم التعامل مع السفارات والقنصليات الأجنبية في الداخل والخارج والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية بكافة صور التعامل سواء كان ذلك بعقد الاجتماعات واللقاءات، أو توجيه الدعوة لهم، أو تلبية دعواتهم، أو توقيع أي اتفاقيات أو معاهدات أو عقود بشكل عام إلا بعد الرجوع وطلب الإذن والموافقة من مفوضية المجتمع المدني، وكذلك الجهات ذات العلاقة وفقاً للتشريعات والقوانين الليبية). تتناقض تلك الممارسات مع فكرة المجتمع المدني؛ إذ تضع مزيداً من القيود والعراقيل على نشاطه، وتضيّق الحال على حرية تكوين الجمعيات التي تكاد تفقد استقلاليتها خلال محاولة إخضاعها لسيطرة الدولة، ممثلةً في مفوضية المجتمع المدني. إنَّ هذا القيد التعسفي من شأنه حرمان المجتمع المدني الليبي من اكتساب الخبرات التي يحتاجها لتطويره وبناء قدراته⁽¹⁾.

من بين المهام الأساسية لمنظمات المجتمع المدني وضع الآليات الاجتماعية والخدمات الضرورية لمراقبة حالة حقوق الإنسان، ومراقبة الانتهاكات الواقعة عليها وتوثيقها. فهي تقوم بدور المراقب والعامل المساعد من حيث مدى التزام الدولة باحترام الحقوق والحريات الأساسية من خلال جميع وسائل الإعلام المتاحة لديها. كذلك يجب أن تكون هذي المنظمات مراقبة من قبل وزارة الداخلية حتى لا يكون عملها موظفاً سياسياً لطرف معيّن.

كما تقوم بالضغط على ممثلي الحكومة من خلال الاجتماع معهم أو نشر ما لديها من تقارير، وحث الحكومات على التوقيع على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية حقوق الإنسان والحريات العامة. كما تمتلك منظمات المجتمع المدني في سبيل حماية الحقوق والحريات العامة إمكانية تنظيم أيام للدراسة والملتقيات والندوات واللقاءات المرتبطة بنشاطها، وإصدار نشرات ومجلات ووثائق عالمية، (المادة الثالثة من قرار المجلس الرئاسي رقم 1605 لسنة 2018 بشأن إعادة تنظيم مفوضية المجتمع المدني). كما تقوم بعقد اجتماعات داخل الأماكن المحددة لهذا الغرض، كأن تقوم النقابات مثلاً بعقد اجتماعات داخل المؤسسة لدراسة إشكاليات الأعضاء وظروف العمل، ويتم من خلال هذه الاجتماعات واللقاءات نشر الوعي لدى العمال وشرح حقوقهم وواجباتهم المنصوص عليها قانوناً. إضافةً إلى ذلك فإنَّ الإشكالية الأهم هي أنَّ هذه القرارات تقييد

1- محمد السنوسي، ليبيا: نحو إصلاح علاقة مفوضية المجتمع المدني بمنظمات حقوق الإنسان، بحث منشور في 2021/05/10.

الحريات الأساسية وتشكّل انتهاكاً للالتزامات الدوليّة لليبيا في السماح لمنظمات المجتمع المدني بالعمل بدون أيّ تدخّل في شؤونها، كما تخالف هذه المراسيم خارطة الطريق لانتخابات ليبيا سابقاً التي كانت من المفترض انعقادها في 24 ديسمبر 2021. ولأهميّة فائده بموجب خارطة الطريق، تتولّى حكومة الوحدة الوطنيّة رفع العراقيل والقيود والصعوبات عن عمل مؤسّسات المجتمع المدني والأهلي. هذا ومن شأن هذه القرارات التأثير بشكل كبير على حرية التعبير والنقاش المفتوح وتكاد تطيح بالمكاسب الديمقراطيّة التي حقّقتها ليبيا بعد ثورة السابع عشر من فبراير عام 2011.

المطلب الثاني

دور منظمات المجتمع المدني على المستوى الدولي في حماية حقوق الإنسان

تعتبر المنظمات غير الحكوميّة جزء من المجتمع المدني⁽¹⁾، وأحد وسائله لتحقيق بعض أهدافه، هذه المنظمات تعمل على المستويين الدولي والوطني للدفاع عن حقوق الإنسان والحريات العامة ضد الانتهاكات التي تتعرّض لها. ولها في سبيل تحقيق هذه الأهداف استخدام العديد من

1- مؤسسة اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، هي مؤسسة حقوقية ليبية غير حكومية مستقلة، معنية بالدفاع عن حقوق الإنسان والحريات وترسيخ سيادة القانون والعدالة في ليبيا. تأسست من قبل مجموعة من المدافعين عن حقوق الإنسان ومحامين ومختصين في القانون والعدالة والقانون الدولي الإنساني سنة 2012. يعتبر دفاع مؤسسة اللجنة الوطنية عن حقوق الإنسان والحريات العامة رداً على عجز الحكومات الانتقالية الليبية عن حماية هذه الحقوق. منذ عام 2011 وحتى يومنا هذا فإن الحقوق والحريات في انتهاك مستمر، بسبب وحشية نظام الحكم أو القمع السياسي أو التعدي على الحريات العامة كانت كلها أفعال شريرة لوحظت في ليبيا. يُنظر إلى مؤسسة اللجنة الوطنية على أنها وسيط يريح الدولة ولكن أيضاً على أنها أول من يسارع إلى الدفاع عن المواطنين في حالة انتهاك حقوقهم وحرياتهم الأساسية. وقفت الحكومات لإيجاد حلول لبعض المشاكل المجتمعية، وسدّت مؤسسة اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان هذه الفجوة، المرونة والاستجابة الفعالة لحل العديد من المشاكل. ولقد لعبت هذه المؤسسات دوراً رئيسياً في حل العديد من النزاعات الصادرة التي فتحت جميعها آفاقاً جديدة. لسوء الحظ، بعد دخول الدولة في حالة حرب وانقسام منذ عام 2014، أصبح حماس وفعالية بعض منظمات المجتمع المدني مخيباً للآمال للغاية وأصبح بعضها غير فعال. حيث كانت نتائج هذه الحروب متناقضة للغاية مع ما سعت إليه هذه المؤسسات، لا سيما في مجال الانتقال الديمقراطي بشكل عام، يمكننا تصور انتقال مؤسسات المجتمع المدني إلى أدوار أكثر فاعلية، على النحو الآتي:

نشر الوعي المدني الحقيقي وملء كل الفراغات العديدة التي يندر بها واقعنا الليبي المعاصر، وفي مدننا توجد مساحات لعدد كبير من الجمعيات والمنظمات وتوسع هيئات معنية بالشؤون المدنية ودعم اجتماعي وثقافي. يتطلب انتشار الوعي المدني الخروج من دائرة الاكتفاء الذاتي والانحدار في سياق الشؤون الخاصة من أجل الاهتمام بالمصلحة العامة واعتبار الدولة مساحة واسعة للتفكير والعمل المثمر والجدي والتخطيط المتين القائم على إقامة الدولة الحديثة. الدور الأساسي للمجتمع المدني هو الرقابة المدنية، اليقظة، إحياء الوعي المدني، الأمر الذي يتطلب حضوراً دائماً وفاعلاً. من أهم أدوار المجتمع المدني، والتي تعتبرها الدول المشمولة بالدراسة تعزيزاً لها، هو توعية السياسيين والتحذير من مخاطر الفراغ السياسي والتخلي عن الشأن العام. وهذا الدور الثالث والمهم يقوم على من سبقوه، وهم الذين يرفعون الوعي بين المواطنين، حتى إذا التقينا سيخلقون ظروفاً سياسية إيجابية وفعالة في دولة تجعل الحق والقانون قيمة مطلقة ومثالاً أعلى.

الوسائل على سبيل المثال لا الحصر التأثير على الرأي العام العالمي، وجلب انتباهه على منظمات الحكومة العاملة في مجال حقوق الإنسان والحريات العامة لتقديم الحماية اللازمة لها⁽¹⁾. وفقاً لمشروع اتفاقية قام بإعدادها معهد القانون الدولي سنة 1950 بشأن المؤسسات الدولية، وهي عبارة عن مجموعات من الأشخاص والجماعات التي تتكوّن بصورة حرة من قبل الأفراد ولا تسعى إلى تحقيق الربح، وتمارس نشاطها على المستوى الدولي من أجل المصلحة العامة، وليس من أجل مصلحة خاصة. وتتمتع بالدور الاستشاري لدى المنظمات الحكومية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي المكوّن من مجموعة من أعضاء الأمم المتحدة الذي يتولّى وظيفة تقديم الدراسات وتقارير وتوصيات من أجل احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية (المواد 61-71) من ميثاق الأمم المتحدة⁽²⁾. وفي سياق متصل قد يصل الأمر إلى درجة حرص الدولة المعنية على مكانتها وسمعتها الدولية، بأنّها تطلب من إحدى المنظمات زيارتها بهدف كسب الثقة وإثبات عدم صحّة الاتهامات الموجهة إليها في مجال انتهاك حقوق الإنسان والحريات العامة. كما أنّه في الغالب ترسل المنظمة مراقبين لحضور جلسات المحاكمات بشأن قضايا معينة، إضافةً إلى زيارة السجناء. وتمتاز بعض المنظمات غير الحكومية كاللجنة الدولية للصليب الأحمر بمكانة وسمعة دولية، وتتجنّب أغلب الدول نشر تقاريرها حيث كثيراً ما تؤدّي هذه التقارير إلى تعديل بعض القوانين الوطنية غير المناسبة للضمانات التي يجب أن تتمتع بها حقوق الإنسان والحريات العامة⁽³⁾. كما تمتاز المنظمات الدولية غير الحكومية بذل جهود كبيرة في سبيل حماية حقوق الإنسان والحريات العامة من خلال تقديم مساعدات ماليّة وعينيّة لضحايا انتهاك حقوق الإنسان وحرياته الأساسية وأسره، وتسديد تكاليف المحاماة والمصاريف القضائية للمحتاجين منهم، وتقوم بالإعلان عن القواعد القانونية الواردة في الاتفاقيات الدولية وتقديم النصائح والآراء القانونية الصحيحة لضحايا وممثليهم أمام القضاء. إضافةً إلى المشاركة في المؤتمرات والندوات التي تدعو إليها منظمة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، والمنظمات الحكومية وتقديم المقترحات

1- بدر الدين شبل ، حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية على مستوى المنظمات الدولية غير الحكومية ، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة حمة لخضر ، العدد 09 ، ص 37.

2- عتاب يونس، دور المؤسسات المعنية بحقوق الإنسان في حماية الحقوق والحريات العامة، مجلة دفتر السياسة والقانون، المجلد 12، العدد 01، 2020، ص60.

3- محدة عبد الباسط، آليات حماية الحريات الأساسية بين التشريع والمواثيق الدولية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة حمة لخضر، العدد أحادي عشر، ص15.

من أجل عقد اتفاقيات دولية في مجال حقوق الإنسان وحياته الأساسية والتصديق عليها، وتصدر وثائق متعلقة بهذا المجال، بحيث أصبحت تقارير الدول لا تمثل الحقيقة بعكس تقارير هذه المنظمات غير الحكومية. أخيراً فإن أهم الآليات المستخدمة من قبل المنظمات غير الحكومية هو كشف عن الجرائم والانتهاكات، والقيام بزيارات وحملات تفتيشية خاصة للسجون والمعتقلات ومناطق النزاعات المسلحة، واستخدام وسيلة الضغط ومطالبتها بالالتزام بذلك، من خلال إصدار تقارير سنوية توضح فيها الممارسات الحكومية.

الخاتمة

قامت منظمات المجتمع المدني بالعديد من الأدوار الفعّالة في ليبيا التي تعاني من صراع مسلّح منذ عام 2011، حيث سعت إلى نشر الوعي بأهمية السلام وضرورته، والتعريف بمخاطر الحرب وتوعية المجتمع المحلي، والعمل على بناء وتكوين قدرات النخب السياسيّة والإعلاميّة والمجتمعيّة حول مهارات وقيم ومعارف التعايش السلمي والتسامح والسلام والتوعية، بأهمية العدالة الانتقاليّة، ودورها في بناء السلام، والقيام بتنفيذ برامج ثقافيّة وتوعية عن العدالة الانتقاليّة وأهميتها في تجاوز الماضي، وتنمية ثقافة النظر إلى المستقبل والمساهمة بقوة في عمليات العدالة الانتقاليّة. كذلك المطالبة بتفعيل المؤسسات الدستوريّة وضمان حماية مبدأ المواطنة المتساوية، ومناصرة المفاوضات الرامية لتحقيق السلام، والذي يتحقّق عن طريق بناء جسور الثقة بين الأطراف المتنازعة. كذلك عملت على الكشف عن الجرائم والانتهاكات التي تخالف مواثيق وقوانين حقوق الإنسان وتوثيقها والتدبير بمرتكبيها ومناصرة ضحاياها. كما تسهم المؤسسات الوطنيّة المختصة بحماية حقوق الإنسان في التوعية والضغط على الحكومات للدفاع عن حقوق الإنسان، وتؤثّر على مصداقية ومدى احترام الحكومات لهذه الحقوق، لكن من جهة أخرى لا تتمتع هذه المنظمات بوسائل وآليات تنفيذيّة في مواجهة الدول المنتهكة لحقوق الإنسان والحريات العامة. وفي النهاية فإنّ نجاح منظمات المجتمع المدني في حماية حقوق الإنسان والحريات العامة بالنظر لحدّات نشأتها وقلة خبرتها في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان مرتبط بمضي وقت من زمن حتى تنمو هذه المنظمات، وتجد الأساس الصحيح لممارسة نشاطها الذي يؤدّي إلى نجاحها في تحقيق أهدافها التي في مقدّمها الدفاع عن حقوق الإنسان والحريات العامة، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة. أمّا فيما يتعلّق بتوصيتنا بفرض رقابة على منظمات المجتمع المدني في جانب التمويل المالي، لأنّ هناك العديد من منظمات المجتمع المدني لديها حسابات مصرفيّة خارج ليبيا. ويجب أن يكون برنامج عملها واضحاً، حتى لا تكون غطاءً سياسياً لطرف معيّن، أو توظيف سياسي لها. كما نوصي بلقاءات دوريّة مستمرّة تضم ممثلي منظمات المجتمع المدني، ووزارة الداخليّة ووزارة الحكم المحلي، ممثّلة في البلديات والجهات الضبطيّة ذات الاختصاص، للتأكد من ضوابط عمل هذه المنظمات، لأنّها مهّدة للدولة إذا كانت تعمل في إطار قانوني غير

صحيح. إضافةً إلى صدور تقرير استقصائي دوري مستمر حول عمل وأنشطة ومصادر التمويل المصرفية لهذه المنظمات (تقرير شامل عن منظمات المجتمع المدني). كما نوصي بإصدار قانون لمنظمات المجتمع المدني، وإطار قانوني لعملها حتى تؤدي الدور المنوط بها خاصة مع وجود وزارة وجهاز إداري يشرف على هذه المنظمات، ومختص بالترخيص لهذه المنظمات شريطة أن يكون العمل بدافع وطني، ويكون تطوعياً، ولا يرغب في الدعم من الدولة.

قائمة المراجع

أولاً: البحوث المتخصصة

- 1- د. شافعة عباس، وعباسي سهام، دور المجتمع المدني في حماية حقوق الإنسان في العالم العربي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 19 لسنة 2018.
- 2- أ- ريوح ياسين، التواصل المدني البرلماني كآلية لتطوير العمل البرلماني في الجزائر، 2016.
- 3- بدر الدين شبل، حماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية على مستوى المنظمات الدولية غير الحكومية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمة لخضر، العدد التاسع.
- 4- عطاب يونس، دور المؤسسات المعنية بحقوق الإنسان في حماية الحقوق والحريات العامة، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد 12، العدد 01، 2020.
- 5- محدة عبد الباسط، آليات حماية الحريات الأساسية بين التشريع والمواثيق الدولية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة حمة لخضر، العدد أحادي عشر.
- 6- محمد عمران، تشريعات المجتمع المدني في ليبيا: تاريخ من التضييق، حاضر مرتبك، ومستقبل مجهول، مدونة المجتمع المدني، تاريخ النشر 7 أكتوبر 2018.
- 7- محمد السنوسي، ليبيا: نحو إصلاح علاقة مفوضية المجتمع المدني بمنظمات حقوق الإنسان، بحث منشور في 2021/05/10.

ثانياً: القوانين

- 1- مشروع الدستور الليبي الصادر في 2017/07/29.
- 2- الإعلان الدستوري الليبي الصادر في 2011./08/03.

3-القانون رقم 05 لسنة 2011 بشأن إنشاء المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان.

أثر الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان في رسم السياسات العامة للدول "ليبيا أنموذجاً"

د.حسين محمد عمران
كلية القانون - جامعة الزيتونة

مقدمة

إنّ للاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان المصادق عليها من الدول مكانة في نظامها القانوني، وفي تدرج القواعد القانونية، فقد تكون في مرتبة أعلى من الدستور، أو مساوية له، أو أدنى منه، كما أنّها تنظّم الجانبين الموضوعي والإجرائي لحقوق الإنسان، فمعظم حقوق الإنسان تمّ تنظيمها في نصوص دولية، من ذلك حق الحياة، وحق الحرية، وحق المساواة، وحق الكرامة الإنسانية، والنص أيضاً على ضمانات لحماية هذه الحقوق، من أهمها حق اللجوء إلى القضاء.

وهذه الاتفاقيات تمّ إبرامها في إطار منظمة الأمم المتحدة، وهي ذات مرجعية ليبرالية غربية، تختلف مع مرجعيات وطنية أخرى سواء أكانت دينية أم فلسفية.

وتتمثل إشكالية البحث في الإجابة عن السؤال الآتي: هل للاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان دور في رسم السياسات العامة للدول بما يتعارض مع مصالحها ونظامها العام؟ وفي حالة التعارض أيهما الأولى بالتطبيق والاعتماد عليه في إعداد السياسة العامة للدولة وتنفيذها.

يعتمد البحث على المنهج الوصفي والتحليلي لأحكام الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، وما تصدره اللجان الدولية المشرفة على تنفيذها من ملاحظات ختامية، وتعليقات عامة، والمنهج المقارن من خلال مقارنة السياسة العامة لليبيا مع غيرها من سياسات الدول في اعتمادها على اتفاقيات حقوق الإنسان كمرجعية في رسم السياسة العامة وفق خطة ثنائية، ندرس في المبحث الأول منها: الأساس القانوني لأثر الاتفاقيات الدولية على السياسة العامة، وذلك في مطلبين، الأول: الالتزام الدولي، والثاني: الالتزام الداخلي، أمّا المبحث الثاني، فبعنوان: تطبيقات لأثر الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان على السياسة العامة، وذلك في مطلبين الأول: مجال التجريم والعقاب، والثاني: مسائل الأحوال الشخصية.

المبحث الأول

الأساس القانوني لأثر الاتفاقيات الدولية على السياسة العامة

تُعرّف السياسة العامة بأنّها: "نظام فكري يحدّد معالمه عناصر رسمية أو غير رسمية من ذلك دستور الدولة حسب الايدلوجية التي يتبناها والسلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، والأحزاب السياسية، والصحافة، والرأي العام، والموارد المتاحة، وطبيعة الظروف العامة للدولة"⁽¹⁾. من خلال التعريف السابق فإنّ السياسة العامة تشارك في رسمها الدولة بأجهزتها المختلفة، ومكونات المجتمع المدني مثل: الأحزاب السياسية، وهي نظام فكري يستند على دستور الدولة ومواردها المتاحة وطبيعة ظروفها؛ لكن التعريف كان قاصراً على بيان دور التزامات الدولة بموجب الاتفاقيات الدولية بشكل عام، واتفاقيات حقوق الإنسان بشكل خاص في تحديد معالم السياسة العامة؛ إلا إذا كان دستور الدولة يحدّد مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني. بناءً على ما تقدّم، نقسم هذا المبحث إلى مطلبين: ندرس فيهما الأساس القانوني لأثر الاتفاقيات الدولية على السياسة العامة من جانبين الدولي، والداخلي، وذلك وفقاً لما يلي:

المطلب الأول

الالتزام الدولي

ندرس الالتزام الدولي في اتفاقية فيينا، والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، وموقف اللجان الدولية لحقوق الإنسان، وتقييم الالتزامات الدولية وفق فقرات كما يلي:

أولاً: اتفاقية فيينا (1969)⁽²⁾: تلزم اتفاقية فيينا الدول باتخاذ التدابير المناسبة لإعمال الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية، وقد تضمّنت عدّة مبادئ من ذلك: العقدُ شريعة المتعاقدين، وعدم الاحتجاج بالقانون الداخلي (المادتان 26، 27) من اتفاقية فيينا. وتلتزم الدول بموجب اتفاقية فيينا على تنفيذ الاتفاقيات الدولية بحس نية من الناحيتين القانونية، والعملية، الأمر الذي يتطلّب مراعاة أحكام هذه الاتفاقيات عند إعداد السياسة العامة وتنفيذها.

ثانياً: الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان: بعد تصديق أو انضمام الدول للاتفاقيات الدولية

1- لاري إلويزر، ترجمة: جابر سعيد عوض، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، الجمعية المصرية للنشر والتأقفة العالمية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 1996، ص 269؛ علي مجيد العكلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في السانير المعاصرة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، 2017، ص 53.

2- وائل أحمد علام، سريان اتفاقات حقوق الإنسان في النظام القانوني الداخلي، "سلطنة عُمان نموذجاً"، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والقانونية، المجلد 12، العدد 1، 2015، ص 228.

لحقوق الإنسان، تصبح جزءًا من القانون الداخلي لها⁽¹⁾، وتختلف مرتبتها أو قوة في تدُّج القواعد القانونية حسب نظام كل دولة⁽²⁾.

وتلزم الاتفاقيات الدولية الدول⁽³⁾ الأطراف فيها باتخاذ جميع الإجراءات التشريعية والإدارية والقضائية وغيرها من الإجراءات؛ لإعمال الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية⁽⁴⁾، ومن ذلك المادة (2/2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966)، والمادتان (2/2) و(2/3) من اتفاقية حقوق الطفل (1989)، والمادة (1/2) من اتفاقية مناهضة التعذيب (1984)، والمادة (2/ج/د) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (1965)، والمادة (2/و/ز) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (1979)، والمادة (1/4-أ-ب) من الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (2006).⁽⁵⁾

وأشارت المادة (2/6) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والثقافية على اتخاذ الدول الأطراف لبرامج، وسياسات، ووسائل للإرشاد والتدريب الفني في سبيل تأمين الحق في العمل.

وتنص المادة (2) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (1979)⁽⁶⁾ على أن: "تشجب الدول الأطراف جميع أشكال التمييز ضد المرأة وتتفق على أن تنتهج بكل الوسائل المناسبة ودون إبطاء سياسة تستهدف القضاء على التمييز ضد المرأة". ونصت المادة (3) من الاتفاقية نفسها على أن: "تتخذ الدول الأطراف في جميع الميادين، ولا سيما الميادين السياسية والاجتماعية، والاقتصادية والثقافية، كل التدابير المناسبة، بما في ذلك التشريعي منها، لكفالة تطوُّر المرأة وتقدمها الكاملين، وذلك لتضمن لها ممارسة حقوق الإنسان، والحريات الأساسية والتمتع بها على أساس المساواة مع الرجل".

لم تحدّد الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان إجراءات محدّدة؛ وإنما وضعت مبدأ عامًا، وأعطت

1- طارق عزت رخا، قانون حقوق الإنسان بين النظرية والتطبيق في الفكر الوضعي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص43.

2- لمزيد من المعلومات حول مرتبة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني لكل دولة، انظر، وإنل أحمد علام، المرجع السابق، ص5.

3- للاطلاع على نصوص الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، انظر، الأمم المتحدة، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان، نيويورك وجنيف، 2006؛ الأمم المتحدة، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، المعاهدات الدولية الأساسية الجديدة لحقوق الإنسان، نيويورك وجنيف، 2007.

4- لمزيد من المعلومات، انظر، أحمد أبو الوفا، الحماية الدولية لحقوق الإنسان، دراسة لآليات ومضمون الحماية عالمياً وإقليمياً ووطنياً، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الرابعة، 2015، ص202-203.

5- طارق عزت رخا، المرجع السابق، ص169-170.

6- للاطلاع على نصوص الاتفاقية انظر، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص 76 وما بعدها.

لكل دولة حرية اختيار هذه الإجراءات في تحقيق وإعمال الحقوق المنصوص عليها⁽¹⁾؛ لكن بشكل عام على الدول عند إعداد سياستها العامة وتنفيذها مراعاة أحكام هذه الاتفاقيات. ومن هذه التدابير وضع القوانين، والسياسات الوطنية، وبرامج لتتقيف المسؤولين الحكوميين بالالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية، وتنفيذ برامج لتدريب أفراد الشرطة، والقوات المسلحة، والجماعات المسلحة، وغيرهم لفهم التزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان⁽²⁾. لا يقتصر الأمر على اتخاذ الإجراءات التشريعية فقط من سن، وتعديل، وإلغاء القوانين بما يتفق مع الأحكام المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان؛ لأن نفاذ التشريع هو عملية مستمرة، وتأمين الحقوق المدنية، والسياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، تتداخل فيها جميع الجوانب القانونية، والسياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، وغير ذلك من جوانب⁽³⁾.

ثالثاً: موقف اللجان الدولية لحقوق الإنسان: لا يقتصر مراعاة الالتزامات الدولية في السياسة العامة على أحكام الاتفاقيات الدولية، بل حتى اللجان المشرفة عليها تبين أو تفسر هذا الأمر، فقد أشارت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنه يلزم لإعمال الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية اتخاذ التدابير المناسبة⁽⁴⁾ لضمان المساواة بين الرجل والمرأة، من ذلك القيام بإجراءات فعلية، وعملية لصالح المرأة لتحقيق هذه المساواة على أرض الواقع⁽⁵⁾.

وبينت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان عند نظرها في التقرير الدوري الرابع لليبيا في أكتوبر (2007)، أنه وفقاً لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (1969) لا يمكن لها أن تستشهد بأحكام قانونها الداخلي كمبرر لعدم الوفاء بالتزاماتها بموجب معاهدة هي طرف فيها⁽⁶⁾.

رابعاً: تقييم الالتزامات الدولية: إن مسألة حقوق الإنسان لم تعد شأنًا داخليًا تتصرف فيها الدولة بمقتضى قانونها الدستوري؛ وإنما أصبحت شأنًا دوليًا يخضع لأحكام القانون الدولي لحقوق

1- طارق عزت رخاء، المرجع السابق، ص 169-170.

2- محمود شريف بسبوني، "الجرائم ضد الإنسانية، طبيعتها، خصائصها والتطورات التي لحقت بأحكامها الموضوعية والإجرائية"، دار الايمان للطباعة، القاهرة، الطبعة الثانية، 2015، ص 447.

3- إبراهيم علي بدوي الشيخ، نفاذ التزامات مصر الدولية في مجال حقوق الإنسان في النظام القانوني المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 165.

4- اللجنة المعنية بحقوق الإنسان المدنية والسياسية هي لجنة خبراء مختصة بتنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكولين الملحقين، انظر، نبيل مصطفى إبراهيم خليل، آليات الحماية الدولية لحقوق الإنسان، "دراسة نظرية وتطبيقية على ضوء تنفيذ المعاهدات الدولية والإقليمية والوكالات المتخصصة المعنية بحقوق الإنسان"، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 241.

5- تجميع للتعليقات العامة والتوصيات التي اعتمدها هيئات معاهدات حقوق الإنسان، المجلد الأول، الوثيقة رقم HRI/GEN/1/Rev.9(Vol. I)، 2008، ص 179.

6- الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان على التقرير الدوري الرابع لليبيا، الوثيقة رقم CCPR/C/LBY/CO4، 2007، ص 2.

الإنسان⁽¹⁾، ويرى جانب من الفقه أنّ منظّمة الأمم المتحدة والدول المسيطرة على القرار في المنظّمات الدوليّة، تتبع استراتيجية أو تشجع الدول على التصديق والانضمام إلى الاتفاقيّات الدوليّة لحقوق الإنسان؛ بقصد تعديل قوانينها الداخليّة وسياساتها الوطنيّة بما يتفق مع المعايير الدوليّة (الغربيّة) لحقوق الإنسان، وتجاهلت اختلاف المرجعيّات الثقافيّة الوطنيّة⁽²⁾. ويرى جانب آخر من الفقه بأنّ مسلك الدول الغربيّة والولايات المتحدة الأمريكيّة استخدمت قضية حقوق الإنسان كأداة للتدخّل في الشؤون الداخليّة للدول، ليس لخدمة قضية حقوق الإنسان، بل لتحقيق أهدافها السياسيّة⁽³⁾.

حقيقة إنّ الاتفاقيّات الدوليّة لحقوق الإنسان تجاهلت المرجعيّات المختلفة لحقوق الإنسان، وأنّ حقوق الإنسان استخدمت لغرض التدخّل في الشؤون الداخليّة للدول؛ لكن الدول التي لديها سجل ضعيف في مجال حقوق الإنسان لا تلتزم بأي مرجعيّة دينيّة أو فلسفيّة لاحترام حقوق الإنسان، إنّ الإشكاليّة الحقيقيّة وإن كانت في جانب منها في تحديد المرجعيّة الحقوقيّة التي تتفق مع نظام الدولة العام، تتمثّل من الناحية العمليّة في عدم احترام حقوق الإنسان تحت أي مرجعيّة، إنّ الدول تتخذ من هذه الذريعة (المرجعيّة) وسيلة لعدم الوفاء بالتزاماتها الدوليّة، فلا هي احترمت حقوق مواطنيها وفقاً للمرجعيّة التي تؤمن بها، ولا وفق مرجعيّة التزمّت بها دولياً.

المطلب الثاني

الالتزام الداخلي

إنّ مؤسسات الدولة والمسؤولين السياسيين يقع عليهم بصفة عامّة إعداد، وتنفيذ، وتفسير القوانين والسياسات العامّة، وتتمثّل أهداف الحكومة في حفظ النظام العام، وتوفير السلع والخدمات الضروريّة لحياة المواطنين، وحماية الحقوق والحريّات الأساسيّة⁽⁴⁾. وتتمثّل طبيعة الالتزام الداخلي في نصوص الدستور وأحكام القضاء الوطني وذلك وفقاً لما يلي:

أولاً: الدستور: تلتزم سلطات الدولة (التشريعيّة والتنفيذيّة والقضائيّة) وكل الجهات التابعة لها بمضمون الاتفاقيّات الدوليّة لحقوق الإنسان عند رسم السياسة العامّة لكل جهة على حد، أو عند

1- إبراهيم أبوخزلم، أقواس الهيمنة، "دراسة لتطور الهيمنة الأمريكية من مطلع القرن العشرين حتى الآن"، دار الكتاب الجديد المتحدة، بيروت/ لبنان، الطبعة الأولى، 2005، ص214.

2- ميلود المهدي، محاضرات في حقوق الإنسان، موسوعة حقوق الإنسان 1، دار الرواد، طرابلس/ ليبيا، الطبعة الأولى، 2006، ص36-37.

3 إبراهيم أبو خزام، المرجع السابق، ص217-218.

4- لاري إلوينتر، المرجع السابق، ص10.

سَنَها، أو تنفيذها، أو تطبيقها للقانون الداخلي، فالقانون والممارسة وجهان لعملة واحدة في تنفيذ السياسة العامّة للدولة، والالتزام بأحكام الاتفاقيّات الدوليّة لحقوق الإنسان، فالكُل يخضع لأحكام الدستور، فـدستور كل دولة هو الذي يحدّد مكانة الاتفاقيّات الدوليّة لحقوق الإنسان في النظام القانوني لها، ويبين طبيعة الالتزام بمضمون الاتفاقيّات الدوليّة لحقوق الإنسان في إعداد وتنفيذ السياسة العامّة.

تختلف مرتبة المعاهدات الدوليّة في سلم تدرّج القواعد القانونيّة من دولة إلى أخرى إلى ثلاث حالات⁽¹⁾، الأولى: أن يكون للمعاهدات المصادقة عليها قيمة قانونيّة مساوية للدستور، ومثال ذلك المادة (6) من الدستور الأمريكي (1787)، والدستور الألماني (1917)، الحالة الثانية: أن يكون للمعاهدات قيمة قانونيّة أعلى من القوانين العاديّة وأدنى من الدستور، ومثال ذلك: الدستور التونسي (2012)، والمادة (132) من الدستور الجزائري (2008)، والحالة الثالثة: أن يكون للمعاهدات قوة القانون العادي، مثال ذلك: المادة (151) من دستور مصر (1971).

ولم يبيّن الدستور الليبي (1951) قيمة الاتفاقيّات الدوليّة في النظام القانوني، وإنّما حدّد الجهة المختصّة بعقد المعاهدات والتصديق عليها في المادتين (63، 69) منه، وقد سارت على ذات النهج التعديلات الدستورية (1963)، كما اكتفى الإعلان الدستوري (1969) في مادته (23) بتحديد الجهة المختصّة بعقد المعاهدات والتصديق عليها، كما لم تحدّد القوانين الصادرة بعد عام (1969) القيمة القانونيّة للاتفاقيّات الدوليّة⁽²⁾.

كما لم يحدّد الإعلان الدستوري الليبي (2011) قوة الاتفاقيّات الدوليّة في النظام القانوني، وقد نصّت المادة (17) منه، أنّ من اختصاص المجلس الوطني الانتقالي المؤقت - باعتباره السلطة التشريعيّة- سنّ التشريعات، والمصادقة على المعاهدات الدوليّة⁽³⁾.

ونصّ مشروع الدستور الليبي (2017) في مادته (13) على أن: "تكون المعاهدات والاتفاقيّات الدوليّة المصادقة عليها في مرتبة أعلى من القانون وأدنى من الدستور، وتتخذ الدولة التدابير اللازمة لإنفاذها بما لا يتعارض مع أحكام هذا الدستور". جاء هذا النصّ منسجماً مع الاتفاقيّات

1- خليفة سالم الجهمي، الملاحم الأساسية لمبدأ المشروعية الإدارية، ص 46، بحث منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة العليا الليبية: (<http://supremecourt.gov.ly>)؛ عمر صالح على العكور وآخرون، مرتبة المعاهدة الدولية في التشريعات الوطنية والدستور الأردني، مجلة

دراسات: علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 40، العدد 1، 2013، ص 79 وما بعدها؛ وائل أحمد علام، المرجع السابق، ص 234.

2- انظر، الدستور الليبي (1951)؛ التعديلات الدستورية (1963)؛ الإعلان الدستوري الليبي (1969).

3- الإعلان الدستوري (2011-8-3)، الجريدة الرسمية، 2012/1، ص 1.

الدولية المعنية بحقوق الإنسان، والتوصيات الصادرة عن اللجان الدولية المعنية بتطبيقها، إذ لا يمكن الاكتفاء ببيان مرتبة المعاهدات في سلم تدرج القواعد القانونية، وإنما لابد من اتخاذ جميع التدابير التشريعية والإدارية لضمان التنفيذ الكامل لأحكام الاتفاقية داخل إقليم الدولة. وتشمل التدابير السياسة العامة، فعند إعدادها وتنفيذها يجب الالتزام بمضمون تلك الاتفاقيات وخاصة من الناحية العملية.

ثانياً: أحكام القضاء الوطني: أصدرت المحكمة العليا الليبية مبدأً عاماً في الطعن الدستوري رقم (57/01 ق) وقالت فيه: "... فإنه من المقرر أن الاتفاقيات الدولية التي ترتبط بها الدولة الليبية تكون نافذة مباشرة بمجرد إتمام إجراءات المصادقة عليها من السلطة التشريعية في الدولة، وتكون لها أسبقية التطبيق على التشريعات الداخلية، بحيث إذا حدث تعارض بين أحكامها وأحكام التشريعات الداخلية فإن أحكام الاتفاقية هي الأولى بالتطبيق؛ وترتيباً على ذلك فإن العمال في ليبيا الحق في الاستفادة مما قرّره تلك الاتفاقيات من حقوق بمجرد مصادقة الدولة عليها دون حاجة إلى تعديل أية تشريعات داخلية قد تكون متعارضة معها"⁽¹⁾. وإن سارت المحكمة بما هو معمول به في معظم الأنظمة القانونية الداخلية لدول، من أن الاتفاقيات الدولية بمجرد إتمام إجراءات المصادقة عليها من قبل السلطة التشريعية (دون اشتراط نشرها في الجريدة الرسمية) أسمى من التشريعات الداخلية، وفي حالة التعارض فإن الاتفاقية أولى بالتطبيق؛ لكنها خالفت أحكام الاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان، والتعليقات العامة الصادرة عن اللجان الدولية والمتعلقة ببيان نطاق ومضمون أي حق من حقوق الإنسان، التي تطلب من الدول اتخاذ التدابير التشريعية بما في ذلك سنّ وإلغاء وتعديل التشريعات المخالفة لأحكام الاتفاقيات مهما كانت مرتبة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني للدولة، وأيضاً على الدول الاستناد على هذه الاتفاقيات عند إعداد السياسة العامة وتنفيذها.

فالدستور المصري (2014) في مادته (93) ينص على أنه: "تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها مصر، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للأوضاع المقررة"⁽²⁾، فالنص هنا أشار إلى الدولة كوحدة واحدة أي: جميع سلطاتها وأجهزتها، فالالتزام بالاتفاقيات الدولية من ناحية يُعدّ التزاماً عاماً، أي: على الدولة اتخاذ جميع التدابير بما

1- المحكمة العليا، دوائر المحكمة مجتمعة، 2013/12/23، ص4-5، غير منشور.

2- اللجنة العليا الدائمة لحقوق الإنسان المصرية، الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان، جمهورية مصر العربية، 2021-2026، ص5.

في ذلك السياسة العامة لاحترام أحكام الاتفاقيات الدولية، ومن ناحية أخرى يُعدُّ التزاماً دستورياً، أي: أن يؤخذ في الاعتبار عند إعداد السياسة العامة ما التزمت به الدولة من التزامات بموجب المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، وبموجب هذا النص الدستوري تلتزم جميع سلطات الدولة بمضمون الاتفاقيات الدولية.

وتلتزم الدول عند رسم سياساتها العامة بمضمون الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، مثال ذلك: الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان بمصر (2021-2026) اعتمدت على ربط تحقيق أهداف التنمية المستدامة مع احترام وتعزيز حقوق الإنسان في السياسات العامة للدولة، ومما جاء فيها: "أنَّ تحقيق التنمية المستدامة يتطلب احترام مبادئ حقوق الإنسان وسيادة القانون، وتسعى الاستراتيجية إلى تعزيز التوجُّه القائم على احترام وتعزيز حقوق الإنسان لذلك المشروع التنموي المتكامل لمصر، ودمج أهداف ومبادئ حقوق الإنسان في السياسات العامة للدولة"⁽¹⁾. وقد استندت الاستراتيجية إلى المبادئ الأساسية المنصوص عليها في الدستور، والمستقرة في قضاء المحاكم العليا، والمتضمنة في الاتفاقيات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان⁽²⁾. استناداً على ما تقدّم فإنَّ على الدول التزاماً داخلياً وفقاً للدستور وأحكام القضاء بمضمون الاتفاقيات الدولية عن إعداد وتنفيذ السياسات العامة.

المبحث الثاني

تطبيقات لأثر الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان على السياسة العامة

إنَّ الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان جزء من النظام القانوني للدول، وتتص الدساتير وأحكام القضاء على الالتزام بمضمون الاتفاقيات الدولية، وتلزم جميع السلطات على تنفيذ أحكامها، كما أنَّ أحكام القانون الدولي تلزم الدول باتخاذ جميع التدابير التشريعية وغيرها من التدابير على إعمال الحقوق المنصوص عليها في هذه الاتفاقيات قانوناً وممارسة. إنَّ الدول عليها التزام عند إعداد سياساتها العامة وتنفيذها على التقيد بأحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان؛ لكن السؤال هنا إلى أي مدى تتأثر السياسة العامة بمضمون هذه الاتفاقيات؟ وخاصة في بعض المسائل، من أهمها التجريم والعقاب، والأحوال الشخصية، هذا ما نحاول دراسته في المطلبين القادمين وفقاً لما يلي:

1- المرجع السابق، ص6.

2- اللجنة العليا الدائمة لحقوق الإنسان المصرية، الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص6.

المطلب الأول

مجال التجريم والعقاب

يتقيد مجال التجريم والعقاب بمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وهو مبدأ دستوري له علاقة مباشرة بحقوق الإنسان، من ذلك حق الحياة، وحق الإنسان في عدم تعرضه للتعذيب، وضمانات المحاكمة العادلة، وعقوبة الإعدام، وجرائم الحدود...إلخ، ففلسفة التجريم والعقاب تختلف من دولة إلى أخرى، وترتبط بالنظام العام داخل الدولة، كما أن هذا المبدأ يتم النص عليه في الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان من ذلك المادة (15) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966).

ومن المسائل التي تثير الجدل أمام اللجان الدولية المعنية بحقوق الإنسان، جريمة التعذيب، وعقوبة الإعدام، والقصاص والذية، وجرائم الحدود المستمدة من أحكام الشريعة الإسلامية، ومن هذه الجرائم ما يلي:

أولاً: جريمة التعذيب: بموجب المادة (1/2) من اتفاقية مناهضة التعذيب، تلزم الدول الأطراف باتخاذ جميع التدابير بما في ذلك التشريعية، والإدارية، والقضائية، الفعالة التي تكفل حظر التعذيب، وألزامت الاتفاقية في مواد أخرى الدول الأطراف باتخاذ تدابير محددة⁽¹⁾، من ذلك أن الدول الأطراف ملزمة باستعراض قوانينها وسياساتها العامة بما يتفق مع أحكام الاتفاقية، والملاحظات الختامية للجنة، وآرائها المعتمدة بشأن الشكاوى الفردية⁽²⁾.

وتسهم التوصيات الصادرة عن اللجان الدولية لحقوق الإنسان في رسم السياسة العامة للدولة، فعند نظر لجنة مناهضة التعذيب في التقرير الدوري الثالث لليبيا في مايو (1999)⁽³⁾، أوصت الدولة بمواءمة قانونها وممارساتها مع المادة (3) من الاتفاقية⁽⁴⁾، والقيام بدورات لموظفي إنفاذ القانون بأن التعذيب غير مسموح به في جميع الظروف، ويجب عدم إفلات المسؤولين عن جرائم التعذيب من العقاب⁽⁵⁾.

وعند نظر لجنة مناهضة التعذيب في التقارير المقدمة من الدول، فإنها تطلب منها أن تجرم

1- محمود شريف بسيوني، المرجع السابق، ص456.

2- المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

3- الوثائق الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير لجنة مناهضة التعذيب، الملحق رقم 40 (A/54/44)، نيويورك، 1999، ص42.

4- تنص المادة (1/3) من اتفاقية مناهضة التعذيب على أن: "1- لا يجوز لأية دولة طرف أن تطرد أي شخص أو أن تعيده (أن ترده) أو أن تسلمه إلى دولة أخرى، إذا توافرت لديها أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأنه سيكون في خطر التعرض للتعذيب".

5- تقرير لجنة مناهضة التعذيب لعام 1999، المرجع السابق، ص43.

بعض أنماط السلوك، أو أن تستبدل العقوبة بعقوبة أخرى مناسبة، مثال ذلك عند نظر اللجنة في التقرير الدوري الثالث لقطر في مايو (2018) بيّنت في ملاحظاتها الختامية أنّ عقوبة جريمة التعذيب هي السجن لمدة ثلاث سنوات، وأنّ مرتكبي أفعال التعذيب قد يحصلون على عقوبة مخفّفة، وأوصتها أن تكون العقوبات مناسبة لجريمة التعذيب، وأن تأخذ في الاعتبار طابعها الخطير وفقاً للمادة (2/4) من اتفاقية مناهضة التعذيب (1984)، كما على الدولة الطرف عدم تطبيق مدّة التقادم على جريمة التعذيب بقصد عدم إفلات مرتكبيها من العقاب⁽¹⁾.

ثانياً: عقوبة الإعدام: أعربت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان المدنية والسياسية في ملاحظاتها الختامية على التقرير الدوري الرابع لليبيا في أكتوبر (2007) عن قلقها من تطبيق عقوبة الإعدام على جرائم غامضة ومعرفة تعريفاً واسعاً، ولا يمكن وصفها بأنها أكثر الجرائم خطورة وفقاً للمادة (2/6) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁽²⁾، وأوصتها بالحد من عدد الجرائم المعاقب عليها بعقوبة الإعدام، بل إلغاء عقوبة الإعدام والنظر في الانضمام إلى البروتوكول الاختياري الثاني للعهد⁽³⁾، كما أعربت عن قلقها من الممارسة العملية من قانون القصاص والدية الذي قد يسهم في الإفلات من العقاب، وعلى الدولة الطرف النظر في القوانين والممارسات المتعلقة بالقصاص والدية في ضوء العهد⁽⁴⁾.

وعند نظر لجنة مناهضة التعذيب في حالة تنفيذ الاتفاقية في نيجيريا في نوفمبر (2021) أعربت عن قلقها من إمكانية تطبيق عقوبة الإعدام في (12) ولاية تطبق عقوبة الإعدام على جرائم، مثل: الزنا، والرذّة، والسحر، والعلاقات الجنسية بين أشخاص من الجنس نفسه، كما أنّ هذه العقوبات قد تفرض على الأحداث بسبب التعريف المبهم للطفل في الشريعة الإسلامية الذي يرتبط ببداية البلوغ، على الرغم من إعلان الدولة الطرف عدم إمكانية فرض أحكام الإعدام على أشخاص دون سن الثامنة عشرة، وأوصتها بالخطر الفوري لعقوبة الإعدام بالنسبة لجميع الأشخاص دون سن الثامنة عشرة، واستبدال جميع أحكام الإعدام بالسجن، ووقف رسمي لعقوبة

1- الملاحظات الختامية للجنة مناهضة التعذيب بشأن التقرير الدوري الثالث لقطر، الوثيقة رقم CAT/QAT/CO/3، 2018، ص2-3، الفقرات 9-12.

2- تنص المادة (2/6) من العهد على أن: "لا يجوز في البلدان التي لم تلغ عقوبة الإعدام، أن يُحكم بهذه العقوبة إلا جزءاً على أشد الجرائم خطورة وفقاً للتشريع النافذ وقت ارتكاب الجريمة وغير المخالف لأحكام هذا العهد ولاتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها. ولا يجوز تطبيق هذه العقوبة إلا بمقتضى حكم نهائي صادر عن محكمة مختصة".

3- الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان على التقرير الدوري الرابع لليبيا، المرجع السابق، ص3-4، الفقرة 13.

4- المرجع السابق، ص5، الفقرة 17.

الإعدام بالنسبة لجميع الجرائم، والنظر في التصديق على البروتوكول الاختياري الثاني الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁽¹⁾.

ومما جاء في الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان لمصر (2021-2026) أن من المبادئ التي استندت إليها هي مراجعة الجرائم الأشد خطورة التي توقع عنها عقوبة الإعدام، بمراعاة الظروف المجتمعية، والدراسات المتخصصة، وبما يتفق مع الاتفاقيات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان التي صدقت عليها مصر⁽²⁾.

ثالثاً: جرائم الحدود: في الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان على التقرير الدوري الرابع لليبيا، أعربت عن قلقها من العقاب البدني (بتر الأطراف والجلد) المنصوص عليه في القانون، وإن كان لا يطبق إلا نادراً، مما يشكل انتهاكاً للمادة (7) من العهد⁽³⁾، وأوصتها بالتوقف فوراً عن فرض العقاب البدني وإلغاء التشريعات ذات العلاقة⁽⁴⁾.

وفي الملاحظات الختامية للجنة مناهضة التعذيب على التقرير الدوري الثاني لموريتانيا في أغسطس (2018) أعربت عن قلقها من أن القانون الجنائي ينص على عقوبات بدنية في جرائم الحدود (الرجم علناً حتى الموت، والجلد، وبتر الأعضاء) وبعضها لا يخضع للتقادم، وأشارت إلى وجود وقف فعلي لتطبيق هذه العقوبات؛ إلا أنها تشعر بالقلق لوجودها في التشريعات، وإمكانية تطبيقها مستقبلاً، وأوصتها بتعديل قانونها الجنائي بما يتوافق مع التزاماتها بموجب الاتفاقية والمعايير الدولية ذات العلاقة، لا سيما إلغاء جرائم الحدود⁽⁵⁾.

رابعاً: نزع الصفة الإجرامية عن الهجرة غير النظامية: أوصت المفوضية السامية لحقوق الإنسان ليبيا بأن تعدل القانون رقم (6) لسنة (1987)، والقانون رقم (2) لسنة (2004)، والقانون رقم (19) لسنة (2010) من أجل نزع الصفة الإجرامية عن الهجرة غير النظامية، بغض النظر عن أوجه الاختلاف بين المهاجرين، أو اللاجئين، أو ملتسمي اللجوء، أو ضحايا الاتجار، أو المهاجرين المعرضين للخطر، أو الأطفال المهاجرين، أو غيرهم من المهاجرين المحتاجين إلى

1- الملاحظات الختامية للجنة مناهضة التعذيب على التقرير الأولي لنيجيريا، الوثيقة رقم CAT/C/NGA/COAR/1، 2021، ص10-11، الفقرتان 27، 28.

2- اللجنة العليا الدائمة لحقوق الإنسان المصرية، الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص6.

3- تنص المادة (7) من العهد على أنه: "لا يجوز إخضاع أحد للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحط بالكرامة، وعلى وجه الخصوص، لا يجوز إجراء أية تجربة طبية أو علمية على أحد دون رضاه الحر".

4- الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان على التقرير الدوري الرابع لليبيا، المرجع السابق، ص4، الفقرة 16.

5- الملاحظات الختامية للجنة مناهضة التعذيب بشأن التقرير الدوري الثاني لموريتانيا، الوثيقة رقم CAT/C/MRT/CO/2، 2018، ص 13-14، الفقرتان 34، 35.

حماية دولية لحقوق الإنسان⁽¹⁾.

وأوصت اللجنة المعنية بالعمال المهاجرين عند نظرها في التقرير الأولي المقدم من ليبيا على تنفيذ قانون العقوبات (1953)، والقانون رقم (10) لسنة (2013) بخصوص الجرائم المرتكبة ضد العمال المهاجرين، وأفراد أسرهم، وإجراء تحقيق شامل في هذه الجرائم⁽²⁾.

المطلب الثاني

مسائل الأحوال الشخصية

يعتبر من مسائل الأحوال الشخصية: حالة الأشخاص وأهليتهم، ونظام الأسرة، كالخطبة والزواج والمهر، وحقوق الزوجين، وواجباتهما المتبادلة، والطلاق، والتطليق، والتفريق، ومسائل البنوة، والإقرار بالأبوة، وإنكارها، والعلاقة بين الأصول والفروع، والحضانة وتصحيح النسب، والالتزام بالنفقة ومسائل الولاية والقوامة، والحجر والإذن بالإدارة والغيبة، واعتبار المفقود ميتاً، والمسائل المتعلقة بالمواريث والوصايا وغيرها من التصرفات المضافة إلى ما بعد الموت⁽³⁾.

ومن أهم المبادئ التي تثير العديد من الإشكاليات بخصوص مسائل الأحوال الشخصية في الدول الإسلامية، مبدأ المساواة بين الرجال والنساء في التمتع بالحقوق، فبتتبع مسلك التنظيم الدولي نجد أنّ ميثاق منظمة الأمم المتحدة نصّ في ديباجته على أن: "... نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان، وبكرامة الفرد وقدره، وبما للرجال والنساء والأمم، كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية"، وتمّ التأكيد على هذا المبدأ في المادة الأولى من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948)، والمادة (3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966)، والمادة الأولى من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (1979)، وألّزمت المادة (2/هـ) الدول الأطراف باتخاذ جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة⁽⁴⁾، ولا تكاد تخلو اتفاقية دولية من التأكيد على حق المساواة بين الرجال والنساء⁽⁵⁾.

وقد جاء في إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية في 8 سبتمبر (2000) أنّ الدول ملزمة بتعزيز

1- تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، تجميع معلومات بشأن ليبيا الواردة في تقارير هيئات المعاهدات والإجراءات الخاصة وغيرها من وثائق الأمم المتحدة إلى الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الوثيقة رقم A/HRC/WG.6/36/LBY/2، 2020، ص2، الفقرة 6.

2- المرجع السابق، ص5، الفقرة 21.

3- سعيد محمد الجلدي، أحكام الأسرة في الزواج والطلاق وآثارهما، "دراسة فقهية مقارنة مع شرح وتعليقات على القانون رقم 10 لسنة 1984"، مطابع عصر الجماهير، الخمس/ليبيا، الجزء الأول، الطبعة الثانية، 2010، ص11-12.

4- لمزيد من المعلومات، انظر، محمود شريف بسيوني، المرجع السابق، ص458 وما بعدها.

5- ميلود المهدي، محاضرات في حقوق الإنسان، موسوعة حقوق الإنسان2، دار الرواد، طرابلس/ليبيا، الطبعة الأولى، 2009، ص102 وما بعدها.

حقوق الإنسان، بما في ذلك مكافحة جميع أشكال العنف ضد المرأة، وتنفيذ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة⁽¹⁾.

وجاء في الفقرة السادسة والثلاثين من المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان (1993) على أن تلتزم الدول والأمم المتحدة على تمّنع المرأة بحقوق على قدم المساواة مع الرجال⁽²⁾.

ونصّت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في توصياتها العامة (6، 15، 19) على التزام الدول باتخاذ السياسات العامة لإعمال الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية، من ذلك أشارت اللجنة في توصيتها العامة رقم (6) على أن تلتزم الدول برسم سياسات جديدة للقضاء على التمييز ضد المرأة وتنفيذ الاستراتيجيات والتدابير المناسبة للقضاء على التمييز، واتخاذ الخطوات الملائمة لضمان نشر الاتفاقية⁽³⁾.

وأوصت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان لليبيا عند نظرها في تقريرها الرابع في أكتوبر (2007) أن تقوم بمراجعة قوانينها لكفالة المساواة بين الرجل والمرأة في مسائل الأحوال الشخصية، وخاصة ما يتعلّق منها بالطلاق والميراث، وأن تضمن ذلك قانوناً وممارسة⁽⁴⁾، ولاحظت اللجنة الأحكام القانونية التمييزية بخصوص الأطفال المولودين خارج إطار الزوجية، وطلبت منها أن تقدّم معلومات عن استراتيجياتها وسياساتها الاجتماعية لتجاوز الأفكار المسبقة داخل المجتمع بقصد ضمان عدم التمييز من حيث القانون والممارسة ضد الأطفال الذين يولدون خارج إطار الزواج⁽⁵⁾.

وعند نظر اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة على التقارير من الثاني إلى الخامس لليبيا في يناير (2009)، أعربت عن امتنانها من التقدّم الذي حقّته الدولة من تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في مجالات التعليم، والصحة، والضمان الاجتماعي، ولاحظت أن القانون رقم 10 لسنة (1984) بخصوص الزواج والطلاق تمّ تعديله بالقانون رقم 9 لسنة (1993) لحظر تعدّد الزوجات دون موافقة مكتوبة من الزوجة الأولى، والحصول على إذن من المحكمة⁽⁶⁾، خطوة مهمة نحو إلغاء تعدّد الزوجات، كما أنّ المادة (37) من القانون ألغت جميع الأحكام المتعلقة

1- إبراهيم أبوخزم، المرجع السابق، ص 215-216.

2- إعلان وبرنامح عمل فيينا، المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، الوثيقة رقم A/CONF.157/23، 1993، ص 21، الفقرة 36.

3- محمود شريف بسيوني، المرجع السابق، ص 457-458.

4- الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان على التقرير الدوري الرابع لليبيا، المرجع السابق، ص 3، الفقرة 11.

5- المرجع السابق، ص 7، الفقرة 28.

6- تم إلغاء هذا النص في سنة (2013) بموجب حكم الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا. لمزيد من المعلومات، انظر، جازية شعيتير، نظرة نسوية لدستورية قوانين الأحوال الشخصية في ليبيا: متاح على الموقع الإلكتروني التالي: <https://mena.fes.de/ar/blog-ar/singleblog-ar>.

بالنشوز⁽¹⁾.

ورحبت اللجنة بسحب الدولة المعنية تحفظها العام على الاتفاقية؛ لكنها أعربت عن قلقها من تحفظاتها على المادة (2) بشأن الحق في الميراث، والمادة (16/ج، د) بخصوص الزواج والطلاق، كما أنّ هذه التحفظات تتعارض مع هدف الاتفاقية وغرضها، كما أنّ الدولة الطرف لم تبد أي تحفظات على أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المتعلقة بمبدأ المساواة بين المرأة والرجل في هذه المجالات، وطلبت منها سحب تحفظاتها على الاتفاقية بقصد استعادة المرأة بشكل كامل على حقوقها بموجب اتفاقية مناهضة التمييز ضد المرأة، وأوصتها أيضاً بوضع برامج وخطط عمل تستند على ملاحظاتها الختامية بشأن أي استراتيجية لحقوق المرأة⁽²⁾.

وأعربت اللجنة على أنّ الأحكام القانونية المتعلقة بالأحوال الشخصية وخاصة الزواج بما في ذلك تعدد الزوجات، والطلاق، والميراث، لا تنص على المساواة في الحقوق بين المرأة والرجل، وأوصتها بتعديل قوانينها لمنح المرأة حقوقاً متساوية في الزواج⁽³⁾، والطلاق، والميراث، ووضع حدٍ لممارسة تعدد الزوجات وفقاً لتوصية اللجنة العامة رقم (21) بشأن المساواة في الزواج والعلاقات الأسرية⁽⁴⁾، وأوصتها أيضاً باعتماد وتنفيذ استراتيجية وطنية لمكافحة العنف ضد المرأة، والتعريف بأحكام الاتفاقية والتوصية العامة رقم (19) بشأن العنف ضد المرأة لموظفي إنفاذ القانون والجمهور بشكل عام⁽⁵⁾.

ولاحظت اللجنة أنّ المادة (8/أ) من القانون رقم 10 لسنة (1994) تنص على أنّه لا يجوز للوصي إجبار المرأة على الزواج ضد إرادتها، وأعربت عن قلقها أنّ مفهوم الوصاية الذكورية على المرأة مقبول على نطاق واسع، ويقيد ممارسة المرأة لحقوقها بموجب الاتفاقية، وخاصة قضايا الأحوال الشخصية سواء بحكم القانون أو الواقع، وطلبت منها اتخاذ التدابير المناسبة للقضاء على

1- الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة على التقرير الدوري الثاني والتقرير الجامع للتقارير الدورية من الثالث إلى الخامس لليبيا، الوثيقة رقم CEDAW/C/LBY/CO/5، 2009، ص5، الفقرتان 5، 6.

2- الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة على التقرير الدوري الثاني والتقرير الجامع للتقارير الدورية من الثالث إلى الخامس لليبيا، المرجع السابق، ص4-5، الفقرات 13، 14، 16.

3- لمزيد من المعلومات حول تأثير اتفاقية سيداو على حقوق الزواج، انظر، نوال قحموص، انعكاسات المادة 16 من اتفاقية سيداو على قيام الرابطة الزوجية ونحلها في قانون الأسرة الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسلية، الجزائر، المجلد 06، العدد 1، 2021، ص592 وما بعدها.

4- للاطلاع على التوصية، انظر، تجميع للتعليقات العامة والتوصيات العامة التي اعتمدها هيئات معاهدات حقوق الإنسان، المجلد الثاني، الوثيقة رقم HRI/GEN/1/Rev.9(vol II)، 2008، ص342-351.

5- الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة على التقرير الدوري الثاني والتقرير الجامع للتقارير الدورية من الثالث إلى الخامس لليبيا، المرجع السابق، ص5، 7، الفقرات 17، 18، 24.

ممارسة الذكور للوصاية على المرأة⁽¹⁾.

الخاتمة

1- الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة على التقرير الدوري الثاني والتقرير الجامع للتقارير الدورية من الثالث إلى الخامس لليبيا، المرجع السابق، ص10، الفقرتان 37، 38.

تضمنت خاتمة هذا البحث النتائج (أولاً)، وأهم التوصيات (ثانياً) وفقاً لما يلي:

أولاً: النتائج:

- عندما تصادق أو تنضم دولة إلى اتفاقية دولية لحقوق الإنسان يقع عليها التزاما بجعل قوانينها وسياساتها الوطنية متوائمة مع التزاماتها الدولية.
- استناداً إلى الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان والدساتير الوطنية وأحكام المحاكم الوطنية تلتزم الدولة عند إعداد وتنفيذ سياساتها العامة بمضمون الاتفاقيات الدولية.
- إنَّ الغاية المثلى لدى الدول الغربية هي تحقيق مصالحها على حساب احترام حقوق الإنسان، وتعزيزها، واتخاذ الأخيرة كذريعة للتدخل في الشؤون الداخلية للدول.
- بعض الدول تتخذ من أحكام الشريعة الإسلامية ذريعة لعدم تنفيذ التزاماتها الدولية، فلا هي احترمت حقوق الإنسان وفقاً للشريعة الإسلامية، ولا نفذت التزاماتها الدولية.

ثانياً: التوصيات:

- وضع دستور للدولة يحدّد مكانة الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان في النظام القانوني.
- لا تكفي الصياغة الدستورية باعتبار الشريعة الإسلامية مصدراً للتشريع، بل لا بد من إصدار قوانين أساسية خاصة بالشريعة الإسلامية لرفع أي لبس.
- ترسيخ التزامات ليبيا في مجال حقوق الإنسان في سياساتها العامة.
- إنَّ أحكام الشريعة الإسلامية من عند الله سبحانه وتعالى وهي أعلى من أي قانون وضعي.

قائمة المراجع والمصادر

أولاً: الكتب:

- إبراهيم أبوخزام، أقواس الهيمنة، "دراسة لتطور الهيمنة الأمريكية من مطلع القرن العشرين حتى الآن"، دار الكتاب الجديد المتحدة، بيروت/ لبنان، الطبعة الأولى، 2005.
- إبراهيم علي بدوي الشيخ، نفاذ التزامات مصر الدولية في مجال حقوق الإنسان في النظام القانوني المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- أحمد أبوالوفا، الحماية الدولية لحقوق الإنسان، "دراسة لآليات ومضمون الحماية عالمياً وإقليمياً ووطنياً"، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الرابعة، 2015.
- سعيد محمد الجليدي، أحكام الأسرة في الزواج والطلاق وآثارهما، "دراسة فقهية مقارنة مع شرح وتعليقات على القانون رقم 10 لسنة 1984"، مطابع عصر الجماهير، الخمس/ ليبيا، الجزء الأول، الطبعة الثانية،

2010.

- طارق عزت رخا، قانون حقوق الإنسان بين النظرية والتطبيق في الفكر الوضعي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

- علي مجيد العكلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، 2017.

- لاري إلويتز، ترجمة: جابر سعيد عوض، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، الجمعية المصرية لنشر والثقافة العالمية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 1996.

- محمود شريف بسيوني، "الجرائم ضد الإنسانية، طبيعتها، خصائصها والتطورات التي لحقت بأحكامها الموضوعية والإجرائية"، دار الايمان للطباعة، القاهرة، الطبعة الثانية، 2015.

- ميلود المهدي، محاضرات في حقوق الإنسان، موسوعة حقوق الإنسان 1، دار الرواد، طرابلس/ ليبيا، الطبعة الأولى، 2006.

- ميلود المهدي، محاضرات في حقوق الإنسان، موسوعة حقوق الإنسان 2، دار الرواد، طرابلس/ ليبيا، الطبعة الأولى، 2009.

ثانياً: الرسائل العلمية:

- نبيل مصطفى إبراهيم خليل، آليات الحماية الدولية لحقوق الإنسان، "دراسة نظرية وتطبيقية على ضوء تنفيذ المعاهدات الدولية والإقليمية والوكالات المتخصصة المعنية بحقوق الإنسان"، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

ثالثاً: البحوث والمقالات العلمية:

- جازية شعيتير، نظرة نسوية لدستورية قوانين الأحوال الشخصية في ليبيا: متاح على الموقع الإلكتروني التالي: <https://mena.fes.de/ar/blog-ar/singleblog-ar>.

خليفة سالم الجهمي، الملاحم الأساسية لمبدأ المشروعية الإدارية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة العليا الليبية: (<http://supremecourt.gov.ly>).

- عمر صالح على العكور وآخرون، مرتبة المعاهدة الدولية في التشريعات الوطنية والدستور الأردني، مجلة دراسات: علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 40، العدد 1، 2013.

- نوال قحموص، انعكاسات المادة 16 من اتفاقية سيداو على قيام الرابطة الزوجية وانحلالها في قانون الأسرة الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسلية، الجزائر، المجلد 06، العدد1، 2021.

- وائل أحمد علام، سريان اتفاقات حقوق الإنسان في النظام القانوني الداخلي، "سلطنة عُمان نموذجاً"، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والقانونية، المجلد12، العدد1، 2015.

رابعاً: القوانين والتقارير الوطنية:

- الدستور الليبي (1951).

- التعديلات الدستورية (1963).

- الإعلان الدستوري الليبي (1969).

- الإعلان الدستوري (3-8-2011)، الجريدة الرسمية، 1/ 2012.

- اللجنة العليا الدائمة لحقوق الإنسان المصرية، الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان، جمهورية مصر العربية، 2021-2026.

- الدستور المصري لسنة 2014 وتعديلاته.

خامساً: أحكام القضاء:

- المحكمة العليا، دوائر المحكمة مجتمعة، 2013/12/23، غير منشور.

سادساً: الوثائق الدولية:

- إعلان وبرنامج عمل فيينا، المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، الوثيقة رقم A/CONF.157/23، 1993.

- الوثائق الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير لجنة مناهضة التعذيب، الملحق رقم 40 (A/54/44)، نيويورك، 1999.

- مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2006.

- الأمم المتحدة، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، المعاهدات الدولية الأساسية الجديدة لحقوق الإنسان، نيويورك وجنيف، 2007.

- الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان على التقرير الدوري الرابع لليبيا، الوثيقة رقم CCPR/C/LBY/CO4، 2007.

- تجميع للتعليقات العامة والتوصيات التي اعتمدها هيئات معاهدات حقوق الإنسان، المجلد الأول، الوثيقة رقم (HRI/GEN/1/Rev.9(Vol. I)، 2008.
- تجميع للتعليقات العامة والتوصيات العامة التي اعتمدها هيئات معاهدات حقوق الإنسان، المجلد الثاني، الوثيقة رقم (HRI/GEN/1/Rev.9(vol II)، 2008.
- الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة على التقرير الدوري الثاني والتقرير الجامع للتقارير الدورية من الثالث إلى الخامس لليبيا، الوثيقة رقم CEDAW/C/LBY/CO/5، 2009.
- الملاحظات الختامية للجنة مناهضة التعذيب بشأن التقرير الدوري الثاني لموريتانيا، الوثيقة رقم CAT/C/MRT/CO/2، 2018.
- الملاحظات الختامية للجنة مناهضة التعذيب بشأن التقرير الدوري الثالث لقطر، الوثيقة رقم CAT/QAT/CO/3، 2018.
- تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، تجميع معلومات بشأن ليبيا الواردة في تقارير هيئات المعاهدات والإجراءات الخاصة وغيرها من وثائق الأمم المتحدة إلى الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الوثيقة رقم A/HRC/WG.6/36/LBY/2، 2020.
- الملاحظات الختامية للجنة مناهضة التعذيب على التقرير الأولي لنيجيريا، الوثيقة رقم CAT/C/NGA/COAR/1، 2021.

إشكاليات الصياغة القانونية وتأثيرها على تشريعات السياسة العامة

د.نصر الدين مصطفى الكاسح

كلية القانون - جامعة السدرة

أ.هيام علي ناجي

كلية القانون - جامعة سرت

ملخص البحث:

يُقصد بالصياغة التشريعية تهيئة القواعد القانونية وبناءها على هيئة مخصوصة وفقاً لقواعد مضبوطة تلبيةً لحاجة تستدعي التنظيم في سلوك الأفراد، والجماعات، والهيئات، على نحو ملزم، فالصياغة التشريعية فن يحتاج إلى دراسة مستفيضة لما له من أهمية كبيرة في تحقيق الاستقرار التشريعي، وتحسين النظام القانوني للدولة، وتنقيته من الغموض والعيوب التي تؤثر على جودته، وتضمن الوضوح للقواعد القانونية، وبالتالي تتحقق الغاية التي يتوخاها المشرع من إصدارها.

المقدمة

يحتاج المجتمع من حين إلى آخر إلى سن قوانين وتشريعات؛ لأجل تنظيم حركة الحياة داخل الدولة، سواءً في علاقتها بأفرادها، أو بالدول الأخرى، ولا بد أن تتماشى هذه القوانين مع التطور الحاصل في المجتمع، لذلك فهي تحتاج إلى التعديل أو الإلغاء من حين إلى آخر حتى تتلاءم مع متطلبات العصر وحاجة المجتمع.

وقد تبدو عملية سن التشريعات وصياغتها عملية سهلة ويسيرة، في حين أنها عملية في غاية الأهمية؛ إذ يتوقف على دقتها نجاح تطبيق القاعدة القانونية، وتحقيق الاستقرار التشريعي إذا ما أتبع في صياغتها الأسس العلمية اللازمة لصياغة القاعدة القانونية، حيث تتبع أهمية الصياغة التشريعية في كونها أداة المشرع في تطبيق السياسة العامة، من خلال إصدار تشريعات تمتاز بالوضوح والدقة والسهولة في التنفيذ.

إشكالية البحث:

تكمن إشكالية البحث في دراسة تأثير الصياغة التشريعية على السياسة العامة داخل الدولة، خصوصاً تأثير الصياغة التشريعية الرديئة، التي تؤدي إلى عرقلة التطبيق الصحيح للقاعدة القانونية، وعدم الاستقرار التشريعي بالتالي تقود إلى الوقوع في التعديلات المتتالية للنصوص التشريعية الأمر الذي يؤدي إلى إهدار مبدأ استقرار الأوضاع القانونية، إضافةً لذلك فإن الكثير

من القوانين أصبحت لا تتماشى مع السياسة العامة السائدة في الوقت الحاضر، وهذا يتطلب من المشرع أن يعمل على حصرها، وإعادة دراستها إما بتطويرها أو إلغائها تماشياً مع التغيرات التي طرأت على المجتمع.

أهداف الدراسة:

يهدف البحث للوصول إلى معرفة أهمية الصياغة التشريعية؛ ببيان مفهومها وأهميتها وأهم المشكلات التي تواجه التطبيق الصحيح للقاعدة القانونية، وسبل معالجتها من خلال الإجابة على التساؤلات الآتية:

1- ما المقصود بالصياغة التشريعية وما أهميتها بالنسبة لصانغ القاعدة القانونية؟

2- ما أهم المشكلات التي تؤثر على صحة التشريع من الناحية الشكلية والموضوعية؟

3- ما متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وما الأثر المترتب عليها؟

المنهج المتبع في الدراسة وخطة البحث:

يعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي والتحليلي في دراسة موضوع الصياغة التشريعية من خلال تعريفها، وبيان أهميتها، وتحليل المشكلات والعراقيل التي تواجهها، واقتراح الحلول التي تساعد على نجاحها كل هذا من خلال الخطة البحثية الآتية:

المبحث الأول: تعريف الصياغة التشريعية وأهميتها

المطلب الأول: تعريف الصياغة التشريعية

المطلب الثاني: أهمية الصياغة القانونية

المبحث الثاني: المشكلات التي تواجه التطبيق الجيد للقاعدة القانونية

المطلب الأول: عدم الاستقرار التشريعي

المطلب الثاني: غموض القاعدة القانونية وعدم مواكبتها للتطورات المعاصرة.

المبحث الثالث: وسائل معالجة عيوب الصياغة التشريعية

المطلب الأول: اختيار الكفاءات الملمة بالسياسة العامة وبأصول الصياغة القانونية.

المطلب الثاني: تفعيل الرقابة القانونية على الصياغة التشريعية.

المبحث الأول

تعريف الصياغة التشريعية وأهميتها

ينظر بعض الفقهاء إلى جوهر القاعدة القانونية على أنه يتكون من عنصرين، عنصر العلم وعنصر الصياغة، والعلم هو المادة الأولية التي يتكوّن منها القانون ويستخلص من حقائق الحياة الاجتماعية، أمّا العنصر الثاني وهو الصياغة فإنّها تتعلّق بالشكل أو الصنعة وتدخل في نطاق الفن التشريعي ولا تأتي إلا بعد التمعّن في مضمون القاعدة القانونية، ثم إخراج هذا المضمون في صورة صيغة عامة ومجرّدة صالحة للتطبيق على الواقعي⁽¹⁾، فما المقصود هنا بالصياغة التشريعية؟، ولماذا هي بالغة الأهمية؟

المطلب الأول

تعريف الصياغة التشريعية

الفن التشريعي كما يصفه أحد الفقهاء: "يكمن في كونه نظاماً للصياغة يستند على الخبرة العملية، وتفهم الحقائق النظرية لقواعد إعداد مشروعات القوانين، لنتناسب من حيث الشكل والمضمون، أو بمفهوم آخر مدى الدقّة والتناسق للوثائق القانونية مع جوهرها وبساطة عرضها المنطقي، وإحاطة المواضيع التي تضمنها بالشرح؛ حتى تستخدم استخداماً واعياً في مجال التطبيق العملي".⁽²⁾

والصياغة التشريعية أيضاً "هي مجموعة من الوسائل والقواعد المستخدمة لصياغة الأفكار القانونية في نصوص تشريعية، تعين على تطبيق القانون من الناحية العملية، وذلك باستيعاب وقائع الحياة في قوالب تشريعية لتحقيق الغرض الذي تنشده السياسة القانونية".⁽³⁾

وللصياغة التشريعية دورٌ مهمٌ في تكوين القاعدة القانونية؛ لأنّها تعكس الشكل العملي للقاعدة القانونية ويتوقّف على جودة الصياغة التطبيق الصحيح للقاعدة القانونية، ممّا يؤدي بنا إلى القول بأنّ جانباً كبيراً من نجاح التشريع يتوقّف على دقّة صياغته، لهذا فإنّه ينبغي اختيار أدوات

1- د. توفيق حسن فرج - المدخل للعلوم القانونية - الطبعة الثالثة - 1987 - الدار الجامعية - ص124.

2- أ.د. عمر عبد الحفيظ شان - الصياغة القانونية والفن التشريعي كمنهج في علم القانون - أبحاث قانونية - مجلة فصلية محكمة - تصدر عن كلية القانون جامعة التحدي سرت - العدد الأول - سبتمبر 2006 - ص12-13.

3- د. عيسى خليل خير الله - روح القانون - الطبعة الأولى 2012 - المكتب الجامعي الحديث - ص19-20.

الصياغة القانونية اختياراً يضمن إخراج جوهر القاعدة القانونية إلى حيّز التطبيق الفعلي إخراجاً جيداً في منتهى الوضوح والدقّة، منسجماً مع السياسة العامّة للدولة.

لذلك أدركت الدول أهميّة الصياغة التشريعيّة، كجزء أساسي ومكون مهم من مكونات القاعدة القانونية، لما لها من أهميّة في توضيح معالم فلسفتها الأيدولوجيّة السياسيّة والاقتصاديّة والسياسيّة والاجتماعية بل حتى الدينيّة التي تسير عليها، وهذا ما يثبت اختلاف الصياغة التشريعيّة للقوانين باختلاف العصور التاريخيّة التي مرّت بها الدول، وانتقالها من فكر إلى فكر آخر، فأصبحت الصياغة التشريعيّة نتيجة هذا التطوّر انعكاس للإدارة الرشيدة بالدول الحديثة وأبرز معالم نهضتها وتطورها، ووسيلتها في تحسين النظام القانوني، وتحقيق الاستقرار التشريعي في مجالاتها المختلفة الاقتصاديّة والاجتماعيّة والسياسيّة.

وتتأثر الصياغة التشريعية للقانون بالسياسة التشريعيّة والاتجاه السياسي للجهة المختصة بالتشريع لتطبيق السياسة العليا للدولة بكافة مجالاتها المختلفة من خلال التشريعات التي يضعها المشرّع، فسياسة الدولة من الصعب فرضها على جميع مفاصل الدولة وشعبها، مالم يتم وضعها في تشريع يجعل من تطبيق هذه السياسة أمراً ملزماً سواءً تمثّل هذا التشريع بدستور، أو قانون، أو لوائح أو تعليمات، وهنا لابد أن تتوافق السياسة التشريعية مع صياغاتها حتى لا تكون مدعاة للإرباك ولا تسبب قصوراً في التشريع.⁽¹⁾

المطلب الثاني

أهميّة الصياغة القانونيّة

تعتبر الصياغة القانونية الوجه الذي يعكس السياسة التشريعيّة للدولة، وتحتاج الصياغة الجيدة لهذه السياسة انتقاء أنسب أدوات التقنية التشريعيّة؛ لأجل احتواء الحقائق والوقائع التي لا يمكن للمشرّع أن يغض الطرف عنها عند صياغة النصّ التشريعي، وعلى نحوٍ يتمكّن فيه المخاطبون بها من معرف القصد القانوني للمشرّع من وراء صياغته للنصوص التشريعيّة.

فالمشرّع عندما يضع قاعدة قانونيّة فإنّه لا يفرضها عبثاً واعتباطاً؛ وإنّما يرغب من وراء ذلك تحقيق أهدافاً معيّنة، ويسعى إلى تحقيق غايات محدّدة، لذلك تبرز أهميّة الصياغة القانونيّة في

1- ثامر عبد الجبار عبد العباس السعيد - الصياغة القانونية لنصوص التشريع - دار الجامعة الجديدة - 2019 - 31-32.

أنه تعتبر تطبيق لدولة القانون، من خلال سن تشريع دقيق ينسجم مع الدستور السياسة العامة للدولة، ويتسم بكونه مفهوماً وقابلاً للتنفيذ.

وتعد الصياغة القانونية للتشريعات بجميع فروعها مكوناً مهماً من مكونات الدولة الحديثة وازدادت أهميتها بانتشار العولمة، ودخول الانترنت إلى كافة مجالات الدولة من تجارة، وتعليم وانتشار ما يعرف بالحكومة الإلكترونية، فتتأى نتيجة ذلك الاتجاه الدولي الحديث الذي يناهز بتوحيد المصطلحات القانونية، وتوحيد القوانين، وأصبحت كل دولة لا تستطيع سن قوانينها بمعزل عن قوانين الدول الأخرى والاتفاقيات الإقليمية والدولية⁽¹⁾.

وتكمن أهمية الصياغة التشريعية في أنها وسيلة الصانع لإيصال الغرض المرجو تحقيقه من التشريع، والغاية منه، من خلال تجسيد إرادته في عبارات وجمل قانونية تبين مخارج التشريع، من حقوق وواجبات يريد منحها، أو ظاهرة يريد علاجها من خلال قواعد قانونية آمرة تحدد نطاق المخاطبين أحكامها، وفي هذا السياق أبرزت المحكمة الدستورية العليا جمهورية مصر العربية أهمية الصياغة التشريعية بقولها: "..... أن النصوص التشريعية لا تصاغ في الفراغ، ولا يجوز انتزاعها من واقعها، محدداً بمراعاة المصلحة المقصود منها، وهي بعد المصلحة الاجتماعية التي يتعين أن تدور هذه النصوص في فلكها، ويفترض دوماً أن المشرع يرمي إلى بلوغها متخذاً من صياغته للنصوص التشريعية سبيلاً إليها، ومن ثم تكون هذه المصلحة الاجتماعية الغاية النهائية لكل نص تشريعي، وإطار لتحديد معناه، وموطناً لضمان الوحدة العضوية للنصوص التي ينظمها العمل التشريعي، بما يزيل التعارض بين أجزائها، ويكفل اتصال أحكامها، وتكاملها وترابطها فيما بينها، لتعدو جميعها منصرفة إلى الوجهة عينها التي ابتغاها المشرع من وراء صدورها"⁽²⁾.

لذلك يخطئ من يعتقد أن الصياغة التشريعية مجرد نقل لفكرة، أو رؤية من مرحلة المكنون داخل العقل، إلى مرحلة الظهور في واقع الحياة الإنسانية، بل هي أبعد من ذلك فهي الوسيلة التي تكشف عن وجود القاعدة القانونية، وحدودها والغاية المنشودة من ورائها، بصياغة منضبطة دقيقة، معبرة عن جوهرها، صالحة للتطبيق العملي، حيث تتسبب الصياغة الرديئة للتشريع في

1- ثامر عبد الجبار عبدالعباس السعيدى - نفس المرجع - ص 43.

2- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم (1) لسنة 15 قضائية أشار إليه د. ليث كمال نصراوين - متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني - مجلد خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون أداة للإصلاح والتطوير) مجلة كلية القانون الكويتية - السنة الخامسة - العدد الثاني - الجزء الأول - مايو 2017 .

المساس بصحته فيصبح النص التشريعي معيباً يحتاج إلى التفسير والتوضيح؛ لإزالة الغموض عنه.

والصياغة الرديئة للتشريع يتسبب تطبيقها في ظهور العديد من المشكلات منها صعوبة تنفيذ السياسة العامة للدولة بالشكل الصحيح، حيث تؤدي الصياغة الضعيفة أو الغامضة إلى حدوث نتائج غير متوقعة أو متعارضة مع أهداف السياسة العامة، فتعرقل بذلك تحقيق الأهداف المنشودة لها، الأمر الذي يترتب عليه وقوع نتائج معاكسة لأهداف السياسة العامة. (1)

المبحث الثاني

المشكلات التي تواجه التطبيق الجيد للقاعدة القانونية

تعد التشريعات أحد أهم أدوات الحكومات؛ من أجل تحويل السياسة العامة إلى واقع عملي قابل للتطبيق، وتعتبر عملية إصدار التشريع عملية شاقة تحتاج إلى حرفة ودقة عالية ويفترض فيها أن تتم على هيئة عمل متناسق ومنتالي بين السلطين التشريعية والتنفيذية، دون أن تتجاوز إحداها الأخرى، فعملية صياغة التشريع ما هي إلا نتاج جهد جماعي مشترك تجتمع فيه طائفة صانعي السياسة التشريعية، مع محترفي الصياغة التشريعية للخروج بعمل قانوني صحيح من حيث الشكل ومضمون يحقق المنفعة ويحمي المصلحة العامة، فإذا ما شاب القصر أو الخلل في هذا الجهد فإن ذلك سينعكس سلباً على القاعدة القانونية، وستظهر مشكلاتها عند التطبيق.

المطلب الأول

عدم الاستقرار التشريعي

يأخذ التشريع عدّة صور حسب درجة قوته، فهناك التشريع الأساسي أي الدستور وهو أعلى قمة التشريعات في الدولة وأكثرها قوة، ثم يأتي بعده في المرتبة والقوة التشريع العادي، ثم التشريع الفرعي أو اللوائح في المرتبة، وكل تشريع من هذه التشريعات الثلاثة له سلطة مختصة بإصداره، فالدستور يتم وضعه عن طريق السلطة التأسيسية، بينما القوانين يتم سنّها من قبل السلطة التشريعية، ولا يجوز للسلطة التنفيذية ممارسة العمل التشريعي إلا إذا منحها المشرّع ذلك صراحةً، بينما التشريع الفرعي والمتمثل في اللوائح يتم وضعه من قبل السلطة التنفيذية وحدها وهو أدنى

1 - د. مصطفى عبدالله أبو القاسم خشيم - نظريات علم الإدارة العامة - الطبعة الأولى - 2001 - دار الكتب الوطنية - ص 130.

صور التشريع من حيث القوة والدرجة، ومن ثم فلا يجوز له أن يخالف أيّاً من الدستور والقوانين، وذلك احتراماً لمبدأ التدرّج في التشريع.⁽¹⁾

ويستعين صائغ القاعدة القانونيّة بوسيلتين في إصدارها، فهو إمّا أن يقوم بصياغتها بشكل تفصيلي ليعالج كل ما يدور من حالات خاصة، وما يمكن تصوّره من حوادث فيقرّر لكل حالة حلها القانوني، الذي يراه مناسباً حسب طبيعة ومقتضيات تلك الحالة، وإمّا أن يقوم بوضع قواعد عامة مجردة، ويترك للسلطة التنفيذية مهمة وضع التشريعات التفصيليّة كلّما تطلّب الأمر ذلك، وهنا لا بد من مراعاة قاعدة في غاية الأهميّة، وهي قاعدة تدرج التشريعات ومفادها تقيد التشريع الأدنى بالتشريع الأعلى منه فلا ينبغي أن يخالف التشريع الفرعي التشريع العادي أو الدستور، أي أن تصدر التشريعات في إطار مبدأ الشرعيّة والمشروعيّة من حيث الشكل والمضمون، ويترتّب على إهدار هذا المبدأ خروج العمل التشريعي بشكل معيب قد يصل إلى حد اعتباره عمل مادي لا يرقى إلى المستوى التشريعي وهذا حسب نوع العيب ودرجة جسامته الأمر الذي يستوجب ضرورة تدخل الجهة التي أصدرته، إمّا بسحبه أو تعديله لإعادته إلى مسار الشرعيّة والمشروعيّة، سواء من تلقاء نفسها، أو نتيجة ممارسة الرقابة على أعمالها من جهة تعلوها، أو جهة مستقلة عنها حسب نظام الرقابة السائد بالدولة.

ولعلّ أخطر ظاهرة قد تلحق بصناعة التشريع وإصداره هي عمليّة تعديل وإلغاء التشريع بشكل متتالي دون الأخذ في الاعتبار أهمية استقرار القاعدة القانونيّة، وهي صفة لا بدّ من أن تكتسبها القاعدة القانونيّة، فلا استقرار والاستمرار يؤمّنان انتظام العلاقات القانونيّة، وثبات الأسس التي يقوم عليها التعامل بين الأشخاص، واستقرار القاعدة القانونيّة ينعكس على المجتمع ليؤدّد استقرار التعامل بين الأشخاص، وهذا هو هدف القاعدة القانونيّة، وتعني فكرة استقرار القاعدة القانونيّة التزام السلطات العامة بتحقيق قدر من الثبات النسبي للعلاقات والمراكز القانونيّة؛ بهدف تحقيق الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونيّة من أشخاص طبيعيّة واعتباريّة سواء كانت عامة أو خاصة، دون المساس بهذه الحقوق بالتغيير المفاجئ أو زعزعة استقرارها نتيجة التعديل

1- د. محمد عبد الوهاب خفاجي - مبادئ القانون - الطبعة الرابعة - 2004 - دار الكتب - ص 83.

المتتالي للتشريعات، كما أنّ المقصود باستقرار القاعدة القانونية أن تكون واضحة ومحدّدة، وغير قابلة للتأويل أو التفسير أو التغيير بصورة مفاجئة من قبل السلطات العامة.⁽¹⁾ فالاستقرار التشريعي يتأتى عندما تكون الصياغة القانونية للتشريعات متفقة مع الأغراض التي تسعى هذه القاعدة إلى تحقيقها، وتعكس رؤية السياسة العامة السائدة داخل الدولة وتساعد على تطويرها، وتوضيحها، وسهولة تطبيقها.

المطلب الثاني

غموض القاعدة القانونية، وعدم مواكبتها للتطورات المعاصرة

تعتبر مشكلة غموض النصوص التشريعية من المشكلات التي تواجه تنفيذ القاعدة القانونية، وأبرز حالات هذا الغموض هو أن تحمل عبارات النص التشريعي معانٍ عدة يصعب تحديدها وفهم دلالاتها، ويحتاج لفهمه أن يُستكمل من خارج عباراته، مما يدفع بالجهات المختصة بتنفيذه إلى إصدار تفسيرات لإزالة الغموض.⁽²⁾

وفي هذا الشأن قضت المحكمة العليا بقولها "إنّ تفسير النّص هو تحديد المعنى المقصود للمشرّع من لفظ النّص، فإذا كان للمشرّع اصطلاح خاص يستعمل فيه عادةً ذلك اللفظ الغامض في النّص المراد تفسيره وجب المصير إليه، وحمل النّص على ذلك المعنى الاصطلاحي وتفسيره به، وإن لم يوجد للمشرّع اصطلاح معيّن، وجب لمعرفة المعنى المقصود له، الرجوع إلى العرف العام عند الناس، وإلى قواعد اللغة التي صيغ بها النّص موضوع التفسير".⁽³⁾ ولتلافي مشكلة التفسير، فإنّه يجب أن يصاغ التشريع بلغة خاصة، تكون فيها الألفاظ واضحة ودقيقة، وموزونة ومحدّدة المعنى، بعبارات بسيطة غير معقّدة، تنزل إلى مستوى فهم الفئة المخاطبة بأحكامها.

فصناعة القانون سياسة قبل أن تكون صياغة، ومهنة واحتراف قبل أن تعد تقليد واتباع لكونها مسطرة توازن بين التوجهات الفكرية والمعطيات الواقعية بقالب شكلي محكم ومنضبط كضمانة أساسية لولادة مشاريع القوانين دون أن يشوبها عيب عدم الدستورية من جهة، أو ينتابها مرض

1- علي حميد كاظم الشكري - تمييز استقرار المعاملات المالية من استقرار القاعدة القانونية - almerja.com - تاريخ النشر

2021/5/5- تاريخ الدخول 2022/2/13 .

2- د. عيسى خليل خير الله - روح القوانين - 2013 - المكتب الجامعي الحديث - ص 32.

3- طعن إداري رقم (1 / 21 ق) السنة وعدد المجلة (11 / 2) - تاريخ الطعن 1974 / 11/28 - ص 41.

الإسهال في الاستثناءات والتعديلات من جهة أخرى، وحتى توفر الوقت والسهولة في تنفيذها من الإدارة والأشخاص، وتجد في القضاء مبتغاها في التطبيق والإعمال دون قصور وغموض.⁽¹⁾ أمّا عن مواكبة التشريعات للتطورات المعاصرة فهي أيضاً من المشكلات التي تقابل المشرّع لكون القاعدة القانونية في حاجة دائمة إلى التعديل حتى تكون متفقة مع الحياة البشرية غير المتناهية لذلك كثيراً ما تواجه المشرّع مشكلة عدم تغطية التشريع لكافة جوانب الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية؛ نتيجة سرعة تطور هذه المجالات، وفي المقابل تعاني السياسة التشريعية من البطء في تغطية تلك المجالات بتشريعات تتناسب مع التطورات التي طرأت عليها، ويقول بعض الفقهاء في هذا الشأن "إنّ احتياجات المجتمع جد متباينة، واتصالات البشر دائبة النشاط، ومصالحهم متعدّدة إلى حدّ أنّه يستحيل على المشرّع أن يربّط كل شيء، بل الأمور ذاتها التي تلفت نظره تشمل خضماً من التفاصيل يفلت من الرؤية، ويكثر من الحركة حتى أنّه يتعذّر احتوائه في نص تشريعي".⁽²⁾

ويقودنا هذا الموضوع إلى دراسة العلاقة بين التغيّرات والتطورات المعاصرة التي تصيب الدول سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو علمية، وسواء كانت داخلية أو خارجية على صياغة السياسة العامة، وفي هذا الشأن يمكن القول أنّ محلّ السياسة العامة حيث يختار مجالاً معيناً لدراسته لا بد أن يلتفت إلى تفاعل تلك الظواهر على مستويات متعدّدة، مستوى الأفراد، والجماعات، والمنظمات والطبقات الاجتماعية، وذلك بطريقة تختلف من مستوى لآخر فتحليل السياسة العامة كما قرّر أحد الفقهاء ينبغي أن تركز على المشكلات التي يستطيع صانع القرار أن يحلّها باستخدام المتغيّرات الواقعة تحت سيطرته، وفي أفق زمني يستطيع بلوغه.⁽³⁾

وهنا لا بد من التمييز بين تحليل السياسات العامة، وتخطيط السياسات العامة، ذلك أنّ التخطيط هو نشاط إبداعي بطبيعته، يهدف إلى تحقيق نتيجة سياسية أو اجتماعية باعتبارها غرضاً مرغوباً فيه، من خلال صياغة هذه السياسات لهيكل معين في ضوء تفضيلاته من بين الحلول المختلفة لمشكلة ما، أمّا التحليل بالمعنى الدقيق فهو يهدف إلى توضيح الآثار التي يمكن

1- البوديري شريحة - مقتطفات من الذاكرة القانونية - <https://itkan.ly/ar> / تاريخ نشر المقال 2018/4/19 - تاريخ الدخول 2022/2/16.

2- أ.د. عمر عبد الحفيظ شنان - مرجع سابق - ص 30-31.

3- السيد ياسين - السياسات العامة القضايا النظرية والمنهجية - ندوة تحليل السياسات العامة قضايا نظرية ومنهجية - مركز البحوث والدراسات السياسية - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - 1988 - ص 5-7.

أن تترتب على اختيار حل واحد أو عدة حلول سواءً بطريقة قبلية أو بعدية، ومعنى ذلك أن تحليل السياسات العامة ينتبأ في حالة التحليل بالآثار المتوقعة على تطبيق القواعد القانونية عن طريق الاستفادة من خبرة الخبراء والاستشاريين المختصين في مجال السياسة العامة.⁽¹⁾

المبحث الثالث

وسائل معالجة عيوب الصياغة التشريعية

ممّا لا شكّ فيه أنّ اتباع أسلوب جيد في كتابة التشريعات يتطلّب اتباع مجموعة من الضوابط الشكلية والموضوعية في صياغة التشريعات، فوجود أي عيب في الصياغة سيترتب عليه قصور في القاعدة القانونية، وهذا يعني عدم ملاءمة النص القانوني الذي تمّ سنّه وتشريعه لمتطلبات الحياة السائدة في الدولة بجميع جوانبها، وبالتالي فإنّ التشريع المعيب لن يعالج المشاكل المفروض منه معالجتها، ولمواجهة هذه العيوب لابدّ من وضع حلول لها وهي كثيرة وعديدة ونجمل منها في هذا البحث الحلول التالية.

المطلب الأول

اختيار الكفاءات الملمّة بالسياسة العامة وبأصول الصياغة القانونية

يعتمد نجاح التشريعات على حسن اختيار صانغ القاعدة القانونية، إذ يُعدّ صانعاً ومنشئاً لهذه القاعدة القانونية، فهو الذي يضفي على الصياغة القانونية للتشريع طابع القوة أو الضعف بحسب ما يملكه من مقومات وملكات، تترك أثرها واضحاً في صياغته، وتأسيساً على ما تقدّم فإنّه ينبغي أن يكون صانغ القاعدة القانونية ملماً بالأفكار والإيديولوجيات التي توجّه السياسة العامة، والمقصود بصانغ القاعدة هنا جميع المؤسسات السياسية، والإدارية المختلفة التي تسهم في تشكيل وتنفيذ الرقابة على السياسات العامة، ومن هنا يمكن القول أنّ السياسات العامة ترسم وتصنع بواسطة قادة تأثروا بوجهة النظر المصلحية لبعض الجماعات وهم في وضعهم لهذه السياسات خاضعين للتوجهات الأيديولوجية السائدة، وشكل المؤسسات السياسية في المجتمع وطبيعة العلاقات بينها.⁽²⁾

1- السيد ياسين- نفس المرجع - ص3-4.

2- د.سلي شعراوي - أنماط القيادة والسياسة العامة - السياسات العامة القضايا النظرية والمنهجية - ندوة تحليل السياسات العامة قضايا نظرية ومنهجية - مركز البحوث والدراسات السياسية - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - 1988 - ص126.

ولا تكفي الكفاءة القانونيّة وحدها لأن تؤهل المرء لأن يكون صائغاً جيداً، بل لابد أن تكون له الخبرة العمليّة في فن الصياغة القانونيّة، عن طريق الإلمام بأصول وأسلوب ومعايير الكتابة القانونيّة والمتمثلة في الدقّة والوضوح والإحاطة بكل جوانب القاعدة القانونيّة من حيث الشكل والمضمون.⁽¹⁾

فلا بد أن تكون الصياغة القانونيّة موافقة للغة العربيّة في معانيها وألفاظها وتراكيبها ونحوها وتصريفها، ويقسم علماء القانون القواعد التي تنظم الصياغة القانونيّة للتشريع إلى قسمين رئيسيين لا يستغنى أحدهما عن الآخر، الأول القواعد الموضوعيّة، والثانية القواعد الشكلية حيث تقوم صياغة التشريع على موافقة الصياغة للغة، فكلما كانت اللغة المستخدمة في صياغة التشريع سليمة ومتينة كانت القاعدة القانونيّة واضحة وجليّة.⁽²⁾

أمّا عن موافقة الصياغة للقواعد القانونيّة وموافقتها لاستراتيجية الجهة صاحبة التشريع حيث يتطلّب من الصائغ أن يكون على دراية بالأقسام المتعدّدة للقاعدة القانونيّة، والأشخاص المخاطبين بها من دولة وأفراد، ومن حيث القوة الملزمة فهناك قواعد قانونيّة أمرّة، كالقواعد القانونيّة المنظمة لكيان الدولة، ومصالحها الأساسيّة، ونظامها العام، والقواعد المفسّرة والمكمّلة وهي التي تتعلّق بمصالح الأفراد دون المصالح الأساسيّة للدولة، وعليه أن يكون على دراية بالظروف العامة والخاصة التي تؤثر في العمليّة التشريعيّة، إذ يجب أن تعكس العمليّة التشريعيّة سياسة الدولة، وظروف المجتمع وطبيعته، وثقافته، بالإضافة إلى السياسة التشريعيّة السابقة، والمعاهدات الدوليّة، وعلاقة الدولة بالتشريعات الدوليّة.⁽³⁾

فالكفاءات المطلوبة لهذه الغاية هي تلك المتحصّلة على تأهيل علمي واحتراف مهني قائم على تجربة طويلة، ومعرفة واعية بفقّه التشريع وأصوله، ومصادر التشريع والثقافة القانونيّة السائدة في بيئتي الزمان والمكان وفقه القانون المقارن وفن التحليل والكتابة، وبالإضافة إلى ذلك لابد من توفّر عدد من المستشارين ذوي التأهيل والخبرة في القطاعات الاقتصاديّة والماليّة وقطاعات الأعمال المختلفة.

1- محمود محمد علي صبرة - أصول الصياغة القانونية بالعربية والانجليزية - الطبعة الرابعة 2019 - المجموعة الدولية للتدريب - مصر - ص 27-28 .

2- أ. ثامر عبد الجبار عبد العباس السعيد - مرجع سابق - ص 89-90.

3- حيدر عدون المؤمن - الأكاديمية العربية الدولية - www.aiacademy.info - تاريخ الدخول 2022/2/18.

وتتطلب هذه المسألة توفير مكتبه غنية بالمراجع القانونية، والمراجع المرتبطة بصناعة التشريع من العلوم الاجتماعية والاقتصادية، والاتفاقيات، والدوريات، والأبحاث القانونية المتخصصة، مع الاستفادة من التشريعات المقارنة في معالجة المسائل التي تعاني من الفراغ التشريعي.

المطلب الثاني

تفعيل الرقابة القانونية على الصياغة التشريعية

يقصد بالرقابة هنا، سلطة متابعة السياسة التشريعية ومراقبتها لأجل ضمان عدم مخالفتها لشريعة المجتمع أو المبادئ العليا السائدة فيه، تلك الشريعة والمبادئ التي استمدت منها سلطات الدولة اختصاصاتها، بما يكفل للمجتمع تحقيق طموحاته، وبلوغ أهدافه، لذلك ينبغي أن تكون جميع التشريعات الصادرة داخل الدولة منبثقة من شريعته، وأن تكون مجسدة لها في شكل قوانين قانونية سهلة الفهم والتنفيذ والتطبيق، كما يجب متابعة السياسة التشريعية ومراقبتها من قبل أجهزة مختصة بذلك، سواء من مرحلة سن القوانين وإصدارها، أو في مرحلة تطبيقها، وذلك كله لأجل ضمان مطابقة السياسة التشريعية لشريعة المجتمع ومبادئه.⁽¹⁾

وتظهر أهمية الرقابة على التشريع من حيث الشكل والموضوع، فمن حيث الشكل لا بد من إلزام الجهات المختصة بالتشريع باحترام القواعد القانونية لسن التشريع وإصداره، وهذه الرقابة يتم تفعيلها من الفترة التي يكون فيها التشريع عبارة عن مشروع معروض على السلطة المختصة بإصداره، سواء كانت السلطة التشريعية أو التنفيذية على اعتبار أن هذه الجهات هي صاحبة الاختصاص في وضع السياسة العامة في المجتمع، وينتهي عملها بترجمة هذه السياسة في شكل تشريعات قانونية، باتباع قواعد سن التشريع وإصداره، ومخالفة هذه القواعد يجعل ما تم إصداره من تشريعات، عبارة عن تشريعات معيبة لا ترتقي إلى مستوى التشريع فمصطلح تشريع لا يطلق إلا إذا كان التشريع سليماً من حيث الشكل.

أما أهمية الرقابة من حيث الموضوع فهي تضمن مطابقة الأحكام الموضوعية للتشريعات القانونية الصادرة عن جهات الاختصاص التشريعي بمختلف أنواعها ومستوياتها للأحكام.

وقد تحبّط الرقابة على الصياغة التشريعية أو الرقابة على صحة التشريع إن صحَّ التعبير بين مؤيد لها ومعارض، حتى أصبحت في وقتنا الحاضر من دعائم تأسيس دولة القانون والحق،

1- د.مصطفى عبد الحميد عياد - الرقابة الشعبية على صحة التشريع في النظام الجماهيري - 1989 - المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر - ص 11-12.

فامتدَّت الرقابة على صحة التشريع في بعض الدول لتشتمل على الصياغة التشريعية أيضاً وتتوّعت هذه الرقابة بين رقابة داخلية ورقابة خارجية، والأخيرة تنوّعت بين رقابة قضائية ورقابة إدارية خارجية وفيما يلي بعض التفصيل البسيط لأنواع هذه الرقابة.

الرقابة الداخلية:

ووصفها بعض الفقهاء بالرقابة الذاتية، وتتم هذه الرقابة بواسطة عمليّات المراجعة الطويلة التي يمر بها مشروع القانون من لحظة تكوّنه كفكرة مروراً بمرحلة صياغة مواده إلى أن يتم إصداره، وهذه الرقابة قد تمارسها السلطة التشريعية من تلقاء نفسها، بحكم اختصاصها بسن القوانين حيث يتولّى أعضاء هذه السلطة عن طريق تشكيل لجان داخلية لمراجعة مشروعات القوانين وإبداء الملاحظات عليها لتصحيح مسارها؛ من أجل ضمان سلامة التشريع شكلاً وموضوعاً قبل إصداره.

وقد يتم تفعيل هذه الرقابة عن طريق هيئة سياسية مستقلة، عن السلطة التشريعية يتم تأسيسها بناءً على نص صريح في الدستور، وينظم كيفية تشكيلها ويرسم طرق ممارستها للرقابة وهذه الهيئات لا تمارس هذه الرقابة تلقائياً، وإنما يتم تفعيلها في حالة إحالة مشروعات القوانين لها.⁽¹⁾

الرقابة المستقلة:

وهي الرقابة التي تتولّاها هيئات مستقلة عن السلطة التشريعية، ويتوقّف وجود أجهزة الرقابة الخارجية على عدّة اعتبارات أهمها، طبيعة نظام الحكم القائم، والتنظيم الحكومي السائد وطبيعة النشاط الحكومي، وأهمها.

رقابة الهيئات المتخصصة:

حيث تقوم هذه الهيئات بمراجعة مشروعات القوانين بالمعنى العام وبإعدادها وصياغتها عندما يُطلب منها ذلك من الجهات التي حدّدها القانون، ومن هذه الهيئات المتخصصة إدارة القانون وهي تتبع وزارة العدل حالياً، وقد تمّ تأسيسها بموجب القانون رقم (6) لسنة 1992 ومن بين اختصاصاته مراجعة التشريعات من قوانين وقرارات ولوائح، ولا بد من التنبيه هنا على مسألة في غاية الأهمية، وهي أنّ إدارة القانون حتى تمارس اختصاصها في الرقابة على الصياغة التشريعية لا بد من إحالة مشروعات التشريعات إليها سواء كانت قوانين أو لوائح، أو معاهدات قبل أن تدخل حيّز التنفيذ الفعلي، لأنّه بمجرد صدور هذه التشريعات ملزمة للمخاطبين بأحكامها، هذا

1- د. مصطفى عبد الحميد عياد - مرجع سابق - ص 31-33.

أولاً، ثانياً في حالة الكشف عن وجود عيب بالتشريع المحال للإدارة فإنها لا تملك صلاحية إلزام الجهة التي أصدرته بإلغائه، لأن الأعمال التي تصدر عنها نتيجة ممارسة هذا الاختصاص ذات طبيعة استشارية غير ملزمة.

الرقابة القضائية على صحة التشريعات:

تعتبر السلطة القضائية هي الجهة المختصة بتفسير القانون وتطبيقه على الوقائع التي تعرض عليها في الخصومات⁽¹⁾، وهي وسيلة الدولة التي بواسطتها تضمن مراقبة تطبيق التشريعات وتنفيذها، من أجل تحقيق العدالة بها، والرقابة على صحة التشريعات تختلف باختلاف نوع التشريع فالرقابة القضائية على صحة القوانين، تختلف عن الرقابة القضائية على صحة القرارات واللوائح فالأولى وُصفت بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، أما الثانية فهي الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، وما يهمننا هنا الرقابة القضائية على الصياغة التشريعية، قد درجت بعض الدول على جعلها من اختصاص المحكمة الدستورية وفيما يلي توضيحاً لذلك.

عند قيام السلطة المختصة بالتشريع بإصدار العمل التشريعي سواء كان دستور أو قانون أو قرار فإن هذا العمل بمجرد إصداره يقترن بقرينة المشروعية، أي أنه صحيحاً وسليماً ومتفقاً مع المبادئ السائدة في المجتمع، ومع الدستور نصاً وروحاً في كافة جوانبه، الشكلية والموضوعية وعلى من يدعي خلاف ذلك أن يثبت مخالفة التشريع للقواعد القانونية بالأدلة المقنعة والجديّة التي تؤكد ذلك، وتجد قرينة المشروعية كما يرى بعض الفقهاء في حرص الدولة على الالتزام بأحكام الدستور الذي أوجدها والقيود والحدود التي قررها لها، ولا يجوز لها الخروج عنها.⁽²⁾

غير أن هذا الافتراض قد لا يكون قائماً في بعض الأحوال عندما يكون التشريع معيباً أي عندما يصدر مخالفاً للقواعد الدستورية، والرقابة على دستورية القوانين هنا هي رقابة عينية لأنها شرعت لتحقيق الشرعية الدستورية عن طريق اختصاص النصوص التشريعية المخالفة للدستور؛ من

1- د. محفوظ علي التواتي - ضمان العدالة القضائية دستورياً كأساس لتدعيم المصالحة الوطنية - بحوث المؤتمر العلمي السنوي الثاني لكلية القانون بعنوان المصالحة الوطنية منطلقات وأهداف - كلية القانون جامعة سرت في الفترة من 18-19 مايو 2014 - ص 60 .

2- د. خليفة سالم الجهمي - ضوابط الرقابة القضائية على دستورية القوانين - دراسة تحليلية - مجلة إدارة القضايا - المجلس الأعلى للقضاء - إدارة القضايا - العدد (36) السنة 18 - ديسمبر 2019 - 18-19.

أجل توفير قدر من الحماية الفعّالة لمصالح الأفراد⁽¹⁾، وتتأثر الرقابة على دستورية القوانين برؤية المشرّع ومدى تقديره لأهميتها، فقد أقرّت بعض الدول للقضاء الدستوري صلاحية الرقابة على الصياغة التشريعية، وقد تبنت هذا الاتجاه المجلس الدستوري الفرنسي عام 2004.

إذ اعتبر أنّ مبدأ وضوح التشريع مبدأ دستوري، يفرض على المشرّع تبني أحكام دقيقة بما فيه الكفاية، وصيغ غير مبهمة بهدف حماية أشخاص القانون من أي تفسير مخالف للدستور، وفي جمهورية مصر العربية فقد تبنت فكرة الرقابة السابقة على الدستورية القوانين في العام 2005، وذلك عندما تمّ تعديل المادة 76 من دستور 1971، والخاصة بشروط الترشح لرئاسة الجمهورية، حيث نصّ التعديل على وجوب عرض مشروع قانون الانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية قبل إصداره للتأكد من مدى مطابقته للدستور، ولقد ظلّت الرقابة السابقة مقرّرة بذات أحكامها ونطاق أعمالها في ظل العمل بالإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس عام 2011. وكذلك جاء الدستور المصري الصادر عام 2012 متبنيًا تقرير الرقابة الدستورية السابقة على دستورية القوانين، بل وموسعاً لنطاقها، لتطال مشروعات ثلاثة قوانين أخرى بجانب مشروع قانون الانتخابات الرئاسية، إذ أوجبت المادة 177 منه عرض مشروعات القوانين المنظمة لمباشرة الحقوق السياسية والانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية على المحكمة الدستورية لفحص مدى مطابقتها للدستور قبل إصدارها، ثم جاء دستور 2014 متبنيًا العدول عن فكرة الرقابة السابقة، والاكتماء بالرقابة اللاحقة به قبل عام 2005.⁽²⁾

أمّا في ليبيا فإنّه من خلال دراسة القوانين المنظمة لعمل المحكمة العليا نجد أنّ المشرّع لم يمنحها الاختصاص بالرقابة على الصياغة التشريعية إلا بوجود قانون المحكمة العليا الاتحادية العليا الذي صدر بتاريخ 1953/11/10 حيث شرعت في ذلك الوقت بممارسة اختصاصاتها كمحكمة دستورية، بالإضافة إلى دور الفتوى والتشريع، بالنظر إلى حاجة البلاد آنذاك لجهة قانونية متخصصة وذات خبرة في تفسير القوانين ومراجعتها قبل إصدارها من الحكومة الاتحادية

1- د.حميد محمد عبدالسلام القماطي - أثر الحكم الصادر عن القضاء الدستوري - بحث مقدم للمؤتمر العلمي للمحاكم والمجالس الدستورية العربية المنعقد بالأردن في الفترة من 28-29 فبراير 2019 تحت عنوان تحديات الواقع والإصلاح الممكنة في ضوء المتغيرات الإقليمية.

2- د.يوسف عبد المحسن عبد الفتاح - تجربة الرقابة السابقة على دستورية القوانين في النظامين القانونيين المصري والبحريني - مجلة القانونية العدد السابع - الموقع الالكتروني <https://www.legalaffairs.gov.bh/QTopics/Q07T02.pdf> تاريخ الدخول الثلاثاء 2022/2/22.

وحكومة الولايات بموجب نص المادة لمادة 18 من قانون المحكمة العليا السابق لسنة 1953 التي نصّت على أنه. "1- للحكومة الاتحادية وللولاة ولرئيسي مجلس الشيوخ ومجلس النواب إحالة أي مسألة دستورية أو تشريعية مهمة إلى المحكمة العليا لإبداء الرأي فيها، وعلى المحكمة النظر في المسألة المحالة إليها وإبلاغ فتواها للجهة ذات الشأن. 2- وكذلك يجوز للحكومة الاتحادية إحالة مشروعات القوانين المهمة إلى المحكمة العليا لمراجعة صياغتها"⁽¹⁾. أي أنّ المحكمة الاتحادية العليا في ذلك الوقت مُنحت صلاحية ممارسة الاختصاص بالرقابة السابقة واللاحقة على القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية بموجب المادة 18 من قانون المحكمة العليا وذلك عندما تحال إليها القوانين والمسائل الدستورية لإبداء الرأي فيها، نحن وإن كنا نتفق مع وجود الرقابة اللاحقة عندما تفصل في دستورية القانون من عدمه، غير أنّ ما يعاب على هذا النصّ أنّه لم يحدّد مدى إلزامية رأيها في التشريع فهو استشاري للحكومة الاتحادية التي لها إحالة أو عدم إحالة القوانين ولها في ذلك سلطة تقديرية.

ومنذ أن ألغي القانون السابق الذكر لم نجد في القوانين التي تلتها ما يفيد باقتناع المشرّع بأهمية تفعيل الرقابة القضائية على الصياغة التشريعية، بل أنّه لم يحدّد حتّى طبيعة هذه الرقابة هل هي (رقابة إلغاء) أم (رقابة امتناع)؟⁽²⁾

وأخيراً لا بد من عرض رؤية مشروع الدستور الليبي وموقفه من الرقابة القضائية على دستورية القوانين، حيث أفرد لها هذا المشروع باباً خاصاً بها وجاء تحت مسمى المحكمة الدستورية، ومن خلال دراسة الاختصاصات التي منحها الدستور للمحكمة الدستورية يمكن القول بأنّه قد تبنّى فكرة توسيع نطاق اختصاص المحكمة العليا فيما يتعلّق بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، فقد أخذ بفكرة الرقابة السابقة على صحة التشريع وإن كانت محدّدة على سبيل الحصر في قوانين الانتخابات والاستفتاءات قبل إصدارها والمعاهدات والاتفاقيات قبل التصديق عليها، كما أقرّ أيضاً بالرقابة القضائية اللاحقة على صحة التشريع من خلال منح المحكمة الدستورية صلاحية مراجعة القوانين التي حكم بعدم دستورتها قبل إعادة إصدارها.⁽³⁾

1- موقع المحكمة العليا <https://supremecourt.gov.ly> تاريخ الدخول 2022/2/22.

2- قانون المحكمة العليا رقم (6) الصادر سنة 1982 بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا، والقانون رقم 17 لسنة 1423م.

3- نص المادة (139) من مشروع الدستور الليبي 2017.

وإلى حين صدور تشريعات تعدّل الهيكل القضائي للدولة الليبية، يبقى العمل بالقوانين المنظمة لاختصاصات المحكمة العليا وهي رقم (6) الصادر سنة 1982 بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا، والقانون رقم 17 لسنة 1423م ما لم يرد عليها تعديل أو إلغاء.

وأخيراً لا بد من التنبيه لأهمية دور السلطة القضائية في معالجة النصوص التشريعية المعيبة، وعليه أن يتصدّى ويسعى لإزالة أي غموض أو تعارض أو نقص في التشريع، ليمهّد السبيل إلى التطبيق الصحيح للقاعدة القانونية.

الخاتمة

بعد الانتهاء من هذا البحث الموسوم بإشكاليات الصياغة القانونية وتأثيرها على تشريعات السياسة العامة، يتبين أن الاستقرار التشريعي يعتبر من الأهداف التي تسعى المجتمعات إلى تحقيقها من خلال تبني سياسة تشريعية واضحة تعكس رؤية السياسة العامة داخل الدولة إذ أن ما يتحکم في نجاحها ركنين في غاية الأهمية هما، جوهر القاعدة القانونية بتحديد مضمونها وإعداد المادة الأولية لها، والثاني عنصر الصياغة وهي تحويل هذه المادة الأولية إلى قواعد قانونية منضبطة محدّدة مستوفية الشروط من حيث الموضوع والشكل.

ونختم هذه الدراسة بسرد النتائج والتوصيات الآتية:

النتائج:

أولاً: أن الصياغة القانونية ينبغي أن تتناغم مع السياسة التشريعية للدولة، وفي حالة صدور تشريع مخالف لسياستها فإنه سيكون مدعاةً للإرباك والقصور في التشريع.

ثانياً: أن الصياغة القانونية للتشريع تستلزم ضوابطاً ومقومات أساسية ينبغي على الصانع أن يتبعها، وتتعدى هذه المقومات على حسب نوع التشريع والمراحل التي يجب أن يمر بها لصياغته.

ثالثاً: لضمان الصياغة الجيدة للتشريعات لابد من إقرار نظام الرقابة على الصياغة التشريعية بنوعيتها السابقة واللاحقة.

رابعاً: أن وجود أي عيب في الصياغة التشريعية سيؤدي إلى عدم ملاءمة التشريع لمتطلبات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بالدولة، وبالتالي سيثوبه القصور في معالجة الأوضاع القانونية.

خامساً: مع التسليم بمبدأ استقرار القواعد القانونية إلا أن لابد من مراعاة تطوير التشريعات لمواكبة التطور داخل الدولة وخارجها، حتى لا يشوب التشريع عيب القصور في معالجة الأوضاع التي تتأثر بحركة التطور المحلية والعالمية.

التوصيات:

أولاً: الحرص على اختيار صائغي التشريعات من كبار الخبراء القانونيين، بالإضافة إلى خبراء في التخصصات الفنية المرتبطة بطبيعة كل تشريع على حدة، ولا بد من أن يكونوا ملمين بالمسائل الدستورية والشرعية، على دراية واطلاع بالقوانين والأحكام وتجارب الدول الأخرى للاستفادة منها في تطوير التشريعات المحلية.

ثانياً: نقترح أن يقوم المشرع بتشكيل لجنة تضم عدداً من الفقهاء والأكاديميين والقضاة والمتخصصين تكون مهمتها تحليل الظواهر السياسية والاجتماعية والاقتصادية داخل الدولة، وعلى ضوءها يتم إعادة النظر في القوانين السارية لتطويرها بما يتماشى مع المتغيرات التي طرأت على الدولة الليبية.

ثالثاً: ضمان سهولة الحصول على المعلومات اللازمة لصياغة التشريع، بتوفير المصادر والمراجع والكتب القانونية والمراجع ذات الصلة بالعلوم الإنسانية والعلوم التطبيقية، مع الاستفادة من التطور التكنولوجي في توفير المعلومات وإشراك الفئات المعنية بتطبيق القانون في مرحلة الدراسة، والإعداد وتلقي مقترحاتهم وآرائهم لكونهم على دراية بالمشكلات التي تحتاج إلى معالجة قانونية وما يلزمها من حلول.

رابعاً: لا بد من إخضاع التشريعات للتقييم والتدقيق عن طريق اعتماد الرقابة على الصياغة التشريعية سواءً عن طريق تشكيل لجان مختصة بذلك تتكون من خبراء ومختصين تكون مهمتهم مراجعة التشريعات قبل دخولها حيز التنفيذ ويتم تحديد تبعية هذه اللجان سواءً لمجلس النواب أو وزارة العدل شريطة إضفاء الإلزامية على الأعمال الصادرة من هذه اللجان.

خامساً: الإقرار بأهمية الرقابة القضائية على الصياغة التشريعية، وإنشاء محاكم مختصة بتقييم التشريعات أسوةً بالدول المقارنة التي أخذت بنظام الرقابة القضائية السابقة واللاحقة على صفة التشريعات.

قائمة المراجع

الكتب العلمية:

1- ثامر عبد الجبار عبد العباس السعيدي - الصياغة القانونية لنصوص التشريع - دار الجامعة الجديدة.

- 2- د.توفيق حسن فرج - المدخل للعلوم القانونية - الطبعة الثالثة - 1987- الدار الجامعية.
- 3- د.عيسى خليل خير الله - روح القانون - الطبعة الأولى 2012- المكتب الجامعي الحديث.
- 4- د.محمد عبد الوهاب خفاجي - مبادئ القانون - الطبعة الرابعة - 2004- دار الكتب.
- 5- محمود محمد علي صبرة - أصول الصياغة القانونية بالعربية والإنجليزية - الطبعة الرابعة 2019- المجموعة الدولية للتدريب - مصر.
- 6- د.مصطفى عبدالله أبو القاسم خشيم - نظريات علم الإدارة العامة - الطبعة الأولى - 2001- دار الكتب الوطنية.

الدوريات:

المؤتمرات العلميّة:

- 1- السيد ياسين - السياسات العامة القضايا النظرية والمنهجية - ندوة تحليل السياسات العامة قضايا نظرية ومنهجية - مركز البحوث والدراسات السياسية - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - 1988.
- 2- د.حميد محمد عبدالسلام القماطي - أثر الحكم الصادر عن القضاء الدستوري - بحث مقدّم للمؤتمر العلمي للمحاكم والمجالس الدستورية العربية المنعقد بالأردن في الفترة من 28-29 فبراير 2019 تحت عنوان تحديات الواقع والإصلاح الممكنة في ضوء المتغيرات الإقليمية.
- 3- د.سلوى شعراوي - أنماط القيادة والسياسة العامة - السياسات العامة القضايا النظرية والمنهجية - ندوة تحليل السياسات العامة قضايا نظرية ومنهجية - مركز البحوث والدراسات السياسية - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - 1988.
- 4- أ.د. عمر عبد الحفيظ شنان - الصياغة القانونية والفن التشريعي كمنهج في علم القانون - أبحاث قانونية - مجلة فصلية محكمة - تصدر عن كلية القانون جامعة التحدي سرت - العدد الأول - سبتمبر 2006.

- 5- د.ليث كمال نصرابين - متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني - مجلد خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون أداة للإصلاح والتطوير) مجلة كلية القانون الكويتية - السنة الخامسة - العدد الثاني - الجزء الأول - مايو 2017.
- 6- د.محفوظ علي التواتي - ضمان العدالة القضائية دستورياً كأساس لتدعيم المصالحة الوطنية - بحوث المؤتمر العلمي السنوي الثاني لكلية القانون بعنوان المصالحة الوطنية منطلقات وأهداف - كلية القانون جامعة سرت في الفترة من 18-19 مايو 2014.

المجلات العلمية:

- 1- د.خليفة سالم الجهمي - ضوابط الرقابة القضائية على دستورية القوانين - دراسة تحليلية - مجلة إدارة القضايا - المجلس الأعلى للقضاء - إدارة القضايا - العدد (36) السنة 18 - ديسمبر 2019.

الأحكام القضائية

- 1- طعن إداري رقم (1 / 21 ق) السنة وعدد المجلة (11 / 2) - تاريخ الطعن 1974 / 11 / 28.

مراجع من مواقع إلكترونية:

- 1- البوديري شريحة - مقتطفات من الذاكرة القانونية - <https://itkan.ly/ar> / تاريخ نشر المقال 2018/4/19 - تاريخ الدخول 2022/2/16.
- 2- حيدر عدون المؤمن - الأكاديمية العربية الدولية - www.aiacademy.info - تاريخ الدخول 2022/2/18.
- 3- علي حميد كاظم الشكري - تمييز استقرار المعاملات المالية من استقرار القاعدة القانونية - almerja.com - تاريخ النشر 2021/5/5 - تاريخ الدخول 2022/2/13.
- 4- د.يوسف عبد المحسن عبد الفتاح - تجربة الرقابة السابقة على دستورية القوانين في النظامين القانونيين المصري والبحريني - مجلة القانونية العدد السابع - الموقع الالكتروني: <https://www.legalaffairs.gov.bh/QTopics/Q07T02.pdf> تاريخ الدخول الثلاثاء 2022/2/22.
- 5- موقع المحكمة العليا <https://supremecourt.gov.ly> تاريخ الدخول 2022/2/22.

دور مؤسسات المجتمع المدني في المشاركة والتخطيط لتنفيذ

السياسة العامة في ليبيا

(مؤسسات المجتمع المدني بمدينة سرت نموذجاً)

2021-2019

د. الفيتوري صالح السطي

كلية الاقتصاد - جامعة سرت

مقدمة:

تمثل مؤسسات المجتمع المدني جوهر المجتمعات الديمقراطية، حيث تتولي عملية تثقيف وتفعيل المشاركة المجتمعية تحت أفراد المجتمع على مواجاة الأزمات والتحويلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تؤثر في مستوى حياتهم ومعيشتهم باعتبارها من أهم قنوات المشاركة الشعبية غير الرسمية، إضافة لدورها التوعوي فإنها تقوم بتأهيل وتدريب قيادات جديدة للدفع بهم لتولي مناصب قيادية من أجل خلق تنمية حقيقية والمساهمة في صنع السياسات العامة.

وتتميز السياسة العامة التي يقررها النظام السياسي بالتنوع والشمول التي تمس كافة الجوانب للمجتمع والتي تعتبر حل لبعض المعضلات التي تمس المجتمع وتحدد أولويتها من قبل الحكومة بالتوفيق بين أطراف عدة منها مؤسسات المجتمع المدني والحكومة ومؤسساتها الرسمية، والتي تعتبر المنفذ لتلك السياسات وهي عملية سياسية في المقام الأول تتميز بصعوبة التنفيذ والتعقيد، وتختلف طبيعة إجراءات صنعها من دولة إلى أخرى تبعاً للنظام السياسي والأجهزة الأخرى وقوة المؤسسات ومدى انصياع الإدارات الحكومية لضغط تلك المؤسسات.

ونظراً لتشعب وأهمية السياسة العامة ومؤسسات المجتمع المدني ودور الثانية في التأثير على الأولي في تبادل الآراء بين الدولة والمجتمع، إلا أن تلك المؤسسات نقلت لعالمنا العربي وخاصة بعد ما سمي بثورات الربيع العربي لتحدث تأثير في نقل وتحديد مطالب مجموعة عريضة من

الجماهير في تحديد اولويات ورسم وتنفيذ السياسات العامة، فهل نجحت في ذلك او عباره عن تقليد للمجتمعات الغربية فقط.

تركيز الدراسة على دور المؤسسات غير الرسمية في صنع السياسة العامة، لاسيما مؤسسات المجتمع المدني في مدينة سرت والذي يعطي انطباع لدي المهتمين حول كثير من القوالب المؤسساتية التي يتم نقلها من المجتمعات المتقدمة للمجتمعات النامية - هل تقوم بنفس الدور المنشأ من اجله في تلك البلدان، باعتبارها في تلك المجتمعات من أبرز القوى الفاعلة والمؤثرة في النظام السياسي والتي تجد استحسان لدي المواطن العادي كونها تنقل وجهات نظره العادية الى قرارات واسس قابلة للتنفيذ مع مختلف شرائح المجتمع، بين مجتمع قبلي واخر لا يعتد بها، لذلك تنطلق إشكالية الدراسة في تحديد الدور الذي تلعبه مؤسسات المجتمع المدني بمدينة سرت بالمساهمة في تحديد اولويات صنع وتنفيذ السياسة العامة بالمجلس البلدي؟، وهل المجلس البلدي يولي اهمية لتلك المؤسسات غير الرسمية؟ وماهي العوائق التي تقف امامها لإنجاز عملها بالشكل المطلوب؟

أهمية الدراسة: تسعى الدراسة لتوضيح دور مؤسسات المجتمع المدني في مدينة سرت كأحد النماذج عن دور مؤسسات غير الرسمية في مشاركة الحكومة في تنفيذ خططها في الدول النامية، وهل المؤسسات غير الرسمية لها نفس التأثير على عملية صنع السياسة العامة من حيث التخطيط ورسم وتحديد الاولويات في تنفيذها كما هو موجود في الدول المتقدمة وبنفس الوتيرة او عملية تقليد شكلية فقط؟، مع توضيح الأهمية التي تتمتع بها هذه المؤسسات وما يمكن أن تسهم به في هذه العملية المهمة والمعقدة في أن واحد.

أهداف الدراسة: تهدف الدراسة للإفصاح عن ما تقوم به مؤسسات المجتمع المدني من دور في عمليات رسم وتخطيط وصنع السياسات العامة في ليبيا كنموذج عن عمل تلك المؤسسات في العالم الثالث أولاً، وثانيهما: مدي نجاح تلك المؤسسات التي نقلت لعالمنا العربي حديث العهد بالديمقراطية، مع الكشف عن العلاقة بين هذه المؤسسات وصانعي السياسة العامة، ومعرفة مدى تأثيرها في توجيه السياسات العامة عبر مراحلها المتعددة.

فرضية الدراسة: تكمن فرضية الدراسة في تسأل رئيسي وهو - إلى إي مدى يمكن لمؤسسات المجتمع المدني المساهمة في تحديد اولويات برامج تنفيذ السياسة العامة في مدينة سرت كنموذج

عن تأثير تلك المؤسسات ودورها في ليبيا؟ وماهي المعوقات التي تقف في طريق مؤسسات المجتمع المدني بالمدينة؟ .

مناهج الدراسة: يستخدم الباحثان لتوضيح ما سبق والإجابة على تساؤلات الدراسة المنهج الوصفي التحليلي من خلال معرفة المراحل التاريخية لتطور السياسة العامة، والتعرف على مختلف الأحداث والتطورات التي مرت به مؤسسات المجتمع المدني بشكل عام مع لمحة عنها في ليبيا عامة وفي مدينة سرت خاصة ومحاولة تحليل تلك التطورات وتوضيح دورها في رسم وصنع السياسة العامة بمدينة سرت، من خلال ما يتاح من تقارير واحصاءات عن برامج مؤسسات المجتمع المدني، ومقابلة مع اعضاء ومسؤولين تلك المنظمات بالمدينة.

حدود الدراسة: الحدود المكانية للدراسة تضم مؤسسات المجتمع المدني بمدينة سرت بحدودها الادارية الواقعة بين منطقة الهيشة الجديدة غرباً ومنطقة هراوة شرقاً، والحدود الزمانية تشمل الفترة المحصورة بين عامين 2019-2021 وتم اختيار هذه الفترة نظراً لحالة الاستقرار التي شهدتها المدينة، لقياس دورها في الاعداد ورسم وتنفيذ السياسة العامة للمجلس البلدي لمدينة سرت.

خطة الدراسة: تم تقسيم الدراسة لمحورين اولهما اطار مفاهيمي يتم فيه طرح ادبيات مؤسسات المجتمع المدني والسياسة العامة (مقاربة مفاهيمية)، وثانيهما: نعرض فيه مؤسسات المجتمع المدني في ليبيا ودورها في تحديد السياسات العامة من خلال اجراء مقابلة مع رؤساء واعضاء مؤسسات المجتمع المدني سرت، وكذلك اخذ عينة من البرامج التي ساهمت بها مؤسسات المجتمع وتحليلها خلال الفترة المحددة (2019-2021)، لمعرفة مدي تأثير المؤسسات غير الرسمية وتحديد مؤسسات المجتمع المدني في مدينة سرت في تحديد اولويات وتخطيط السياسات العامة التي تتم من خلال المجلس البلدي سرت، مع التعرّيج على العوائق التي تقف امام مؤسسات المجتمع المدني، واخيراً خاتمة الدراسة، ومن ثم ننطرق لأهم النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

مؤسسات المجتمع المدني والسياسات العامة -مقاربة مفاهيمية

المطلب الاول

مؤسسات المجتمع المدني

تعتبر منظمات المجتمع المدني من المنظمات الطوعية والتي تعمل كوسيط بين الدولة ومؤسساتها الرسمية والمجتمع لتحقيق مطالبه وتحديد اولياته وتنفيذها.

أولاً: تعريف المجتمع المدني: تعرف مؤسسات المجتمع المدني على أنها "مجموعة من التنظيمات التطوعية الحرة، التي تملأ الفراغ بين المجتمع والدولة لتحقيق مصالح أفرادها، ملتزمة في ذلك بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والإدارة السلمية للتنوع، وهي مؤسسات غير ربحية، وتعمل باستقلالية عن سلطة الدولة عند ممارسة نشاطاتها المختلفة.⁽¹⁾

ويطلق عليها بعض الاحيان القطاع الثالث لتمييزها عن القطاعات الحكومية، وتتكون من منظمات وجمعيات وروابط وهيئات ونقابات واتحادات يكون عملها بشكل تطوعي، ويقع في دائرة العمل الأهلي، لتدل على ترابط مجموعات ذات اهداف موحدة في المؤسسات غير الحكومية، التي تنشأ لتحقيق أهداف اجتماعية او سياسية او اقتصادية للمجموعات التي تتبعها وتكون تلك المؤسسات شبيهة بالمضلة لها، بما يوحي بقوة الارتباط والتضامن، وأدى تعقد الحياة في المجتمع إلى اتساع نطاق تلك المؤسسات فلم تعد قاصره على الروابط الضيقة للمجتمع والافراد بمنطقة معينة بل اجتاز نطاق دولة، ويشتركون فيها مجموعات لتحقيق مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية والفكرية كالدفاع عن مصالح وقضايا فئات اخرى، وهي لا تخضع لتوجيهات الحكومة والمؤسسات الرسمية المباشر، وإنما يؤسسها الأفراد بإرادتهم الحرة، لخدمة انفسهم والمجتمع باستخدام الوسائل السلمية التي يجيزها النظام والقانون دون اللجوء إلى وسائل العنف.⁽²⁾

1- حسنين توفيق إبراهيم، بناء المجتمع المدني (المؤشرات الكمية والكيفية)، ورقة قدمت إلى ندوة المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت، 1992، ص 69 . 70.

2- محمد عبدة الزعيتر، "دراسة حول منظمات المجتمع المدني في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، دراسات دستورية"، مركز العراق للدراسات، بغداد، 2011م، ص 186.

وأصبحت أدوات ووسائل المجتمع المدني من وسائل والآليات التي تؤثر في العلاقات الدولية، وكان من أبرز التطورات العالمية الجديدة تزايد عدد المنظمات غير الحكومية واتساع نشاطها بما يتجاوز حدود الدول، وفي ظل التقدم الهائل في مجال الإرسال الفضائي والأقمار الاصطناعية، استطاعت هذه المنظمات توعية الرأي العام العالمي وطرح افكار وري تؤثر في المجتمعات على مستوى دولي، وتوضح ما يجري من انتهاكات لحقوق الانسان وحماية البيئة والحفاظ على طبيعتها في أي رقعة من المعمورة، وتقديم العديد من الخدمات في مختلف نواحي الحياة للمجتمع الدولي، جنباً إلى جنب مع الدول والمنظمات الدولية الحكومية.

ثانياً: سمات المجتمع المدني: إن الوظيفة المهمة التي يمارسها المجتمع المدني تعتبر بشكل أساسي من سماته وخصائصه، فهي تمتاز بكونها اختيارية أي يدخلها الأفراد طواعية، وهي بذلك تمتاز عن التكوينات الاجتماعية الأخرى بانتماء الأفراد إليها بمحض إرادتهم، من منطلق ايمانهم ومقدرتهم على حماية مصالحهم وتنفيذها، ومن بين أبرز سماتها :

1 - الطابع الطوعي والاختياري في التمويل، حيث يعد التمويل من أهم السمات التي تدعم عمل مؤسسات المجتمع المدني وتزيد من نشاطها، إذ تؤدي المساعدات المادية دوراً محورياً في تحديد اتجاهات عمل هذه المؤسسات، ويرتبط التمويل بشروط عدة تضعها المؤسسات تحت وصاية المانحين، لذلك معالجة مشاكل التمويل يحافظ على استقلاليتها، ويمنع انحراف تلك المؤسسات عن الدور الذي تؤديه لكي لا تتعرض للمساومة⁽¹⁾.

2 - استقلال المجتمع المدني: تخضع مؤسسات المجتمع المدني في العالم الثالث للعديد من القيود على ممارسة نشاطاتها، وفي أغلب الأحيان تتعرض تلك المؤسسات لضغوط من أجل إخضاعها لرقابة شديدة من قبل السلطة السياسية والقضائية، ويؤثر ذلك على استقلالها، ولكي تأخذ هذه المؤسسات موقعها الفعلي، ينبغي تعيين حدود المجتمع السياسي، بحيث لا تمس حرية عمل مؤسسات المجتمع المدني، وتحرر من هيمنة السلطة السياسية⁽²⁾.

ثالثاً: خصائص المجتمع المدني: حددت أربع معايير يمكن من خلالها الحكم على مدى تطور مؤسسة ما، وذلك من خلال مدى خضوع المؤسسة وضعفها، ومدى تنظيم وانسجام أعضائها، و

1- مصطفى كامل السيد، المجتمع المدني: الفاعل الجديد على المسرح الدولي، مجلة السياسة الدولية، العدد 161، (يوليو، 2005)، ص 67.

2- حسين علوان البيج، الديمقراطية واشكالية التعاقب على السلطة، سلسلة كتب المستقبل العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية 2000م، ص 165.

قدرة المؤسسة على التكيف مع التطورات ومواكبة البيئة التي تعمل من خلالها، فكلما كانت المؤسسة قادرة على التكيف، كانت أكثر فاعلية، وهي عدة أنواع منها: الاستمرارية لفترة طويلة لأنه يزيد من قيمتها، وقدرتها على الاستمرار⁽¹⁾.

كذلك يضاف إليها استقلالية المؤسسة، بحيث لا تكون خاضعة لغيرها من المؤسسات الأخرى أو الجماعات حتى لا يسهل السيطرة عليها، وإن تعدد هيئاتها التنظيمية، وتكون متجانسة بعيدة عن أي صراعات تؤثر على نشاطها⁽²⁾.

رابعاً: وظائف المجتمع المدني: تطرق الكثير من المهتمين بمؤسسات المجتمع المدني بطرح وظائفها، ولكن تم الاتفاق على معظم الجوانب من أهمها:

أ- تحقيق النظام والانضباط للمجتمع: تعد منظمات المجتمع المدني أداة للمبادرة الفردية المعبرة عن الإرادة الحرة والمشاركة الإيجابية بالعمل الذاتي النابع من رغبة صادقة في أحداث تغيير أو الدفع بالمجتمع للأمام وقيادة زمام الأمور في ذلك بالعمل طوعياً، لأن هدف الإصلاح والتغيير الحقيقي الذي تتوخى مكونات المجتمع المدني تحقيقه، يرتبط أساساً بعملية الرصد والملاحظ التي تقوم بها تلك المؤسسات ولا يكون بالتعبئة التي تفرضها المؤسسات الرسمية للدولة، كما تعتبر أداة حاكمة لفرض الرقابة على الحكومة لضبط تصرفاتها وعدم الانفراد في عمليات التنفيذ والإدارة، وكذلك تقوم تلك المؤسسات بكشف سلوك المجتمع والعمل على تصحيحه وتوجيهه التوجيه الصحيح⁽³⁾، وتعتبر أيضاً إداة الرصد والتتبع والنقد للسياسات الحكومية في مختلف الميادين ذات الصلة بالشأن العام، وكآلية ضغط على الحكومة من أجل إجبارها على الرضوخ لمطالب منظمات المجتمع المدني لتحقيق مطالب مؤسسيها⁽⁴⁾.

ب- التوعوية: من الوظائف الهامة التي تقوم به مؤسسات المجتمع المدني وتعكس قدرته على الاسهام في عملية بناء المجتمع، وغرس القيم النابعة من الدين والمجتمع، كذلك تزيد من توطيد مبدأ الديمقراطية داخل المجتمع، ذلك لأن مشاركة الفرد داخل المنظمة في ممارسة حقوقه

1 - تامر كامل الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، عمان، دار الجدلاوي للنشر والطباعة، 2004، ص 110.

2- أحمد شكر الصبيحي، مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2000م، ص 32-33-

3- هشام حكمت عبد الستار، ديمقراطية وأزمة المجتمع المدني في العراق، الأعمال الكاملة للموسم الثقافي العلمي الثالث 2010، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، ص 71.

4- إيمان حسن، الثقافة المدنية، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2008 م، ص 87.

الديمقراطية كالحوار مع الأعضاء الآخرين في المنظمة أو التنافس على قيادتها بالترشح والتصويت في الانتخابات التي تجريها، يعتبر ذلك اتباعاً للسلوك الديمقراطي يؤثر في تعاملاتها على مستوى المجتمع⁽¹⁾.

ج- الوفاء بالالتزامات وحماية الحقوق: ومن أهمها حماية حقوق الإنسان والدفاع عنها وحرية التعبير وخلق روح التنظيم والعمل الجماعي، فالمجتمع المدني يقوم بدور المحامي للمواطنين يدافع عن حقوقهم وينتزعها من الدولة، لذلك لا يجد الأفراد رادعاً ضد تغول الحكومة ومؤسساتها وحماية أنفسهم من تهديداتها إلا بالانضمام إلى تلك المنظمات التي لديها القدرة على الضغط على الحكومة.

د- الوساطة والتوفيق: تعمل مؤسسات المجتمع المدني كوسيط من أجل التوافق بين الحكام والجماهير من خلال العمل على توفير قنوات للاتصال بهدف نقل رغبات المواطنين للحكومة وتحديد أولويتها، وتنفيذها بأيسر الطرق⁽²⁾.

هـ- التنمية الشاملة: تهتم منظمات المجتمع المدني بالتنمية وتؤكد عليها بالمشاركة من أجل تحقيق الإصلاح والتنمية الشاملة، لذلك لا بد من اتباع بعض التدابير والخطط والترتيبات لتحقيقها، وتوخي الدقة في اختيار البرامج وصياغة المشاريع التنموية، وتوزيع الأدوار والاختصاصات لتطبيقه، لأن البعض يضع اللوم على قلة الموارد المادية، ولكن المشكلة تقع على عاتق كيفية استغلال تلك الموارد وهذا يحتاج لشراكة حقيقية وفاعلة بين كامل المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، لمعالجة المشاكل والقضايا وتوحيد الرؤى وتكثيف الجهود، وتحديد أولوية الأهداف واستثمار الوقت من أجل الدفاع عن المطالب وحقوق المجتمع، والضغط على الحكومة لتنفيذها⁽³⁾.

إن التنمية الشاملة في المجتمع لا تتحقق إلا بتوفر مجموعة من المطالب الاجتماعية كتوفير فرص العمل، والسكن، والصحة، والتعليم والعيش الكريم، وتحقيق التطور الاقتصادي بالزيادة في الإنتاج، وتوفير السلع والخدمات واستثمار الثروات الطبيعية، أما في المجال السياسي فهين

1- أيمن السيد عبد الوهاب، المجتمع المدني وعملية التحول الديمقراطي، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، 2012، ص 68 - 70.

2- عيسى الشماس، المجتمع المدني (المواطنة والديمقراطية)، الطبعة 18، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2008، ص 13.

3- بلال أمين زين الدين، منظمات المجتمع المدني في الدول العربية والغربية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص 58 - 59.

بتحقيق الأمن والاستقرار، وضمان حقوق الأفراد وسيادة القانون والمؤسسات وتحقيق مبدأ العدالة والمساءلة والحوكمة، والايامن ببناء الإنسان قبل بناء المؤسسات لأنه أساس تحقيق التحضر، وهذا يعني أنه لا يمكن تحقيق التنمية الحقيقية في غياب تنمية القدرات وتخلف المجتمع، وعدم استثمار الكفاءات وتشجيعها، من أجل تشكيل نخبة من الأفراد يتمتعون بروح المسؤولية⁽¹⁾.

خامساً/ قدرة مؤسسات المجتمع المدني على التأثير: إن قدرة المنظمات غير الحكومية في التأثير على عملية صنع السياسة يتطلب أموراً عديدة، منها ما هو متعلق بالدولة، من خلال القوانين التي تضعها الدولة لتنظيم تلك المنظمات، ومدى استجابة الدولة ومؤسساتها الرسمية للمطالب والضغط

القادمة من المجتمع ومؤسساته غير الرسمية.

كذلك تتحدد بقدرة منظمات المجتمع المدني بالتأثير على عملية صنع السياسة، بمدى قدراتها إدارات والمؤسسية من بناء الهياكل التنظيمية، وتنمية روح العمل الجماعي، وبناء قدراتها، والتأثير على الأطراف الفاعلة في عملية التنمية، وإقامة تحالفات مع المؤسسات الرسمية ومدى قدرتها على تحديد أولويات واحتياجات مجتمعاتها المحلية، وهذا يتطلب إشراكها في تحديد المشروعات والتخطيط لها وتبوير التمويل وتنفيذها ومتابعتها، والمعرفة بكل جوانب واحتياجات المجتمع والقبول والدعم من القاعدة شعبية، كذلك تحدد من خلال طبيعة العلاقة بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني وتزداد كفاءتها عندما تقوم على التعاون وتستند للاعتماد المتبادل وتوزيع الأدوار، بذلك يمكن ان تنجح الشراكة وتكون فعالة بينها وبين الدولة ومؤسساتها في عملية صنع السياسة، وإذ كان يشوبها التوتر والصراع وتحكمها الخصومة، فلا تستطيع تحقيق اي مكسب وان حقيقتها يكون على حساب الدولة.

مما سبق نستنتج ان هناك تكامل بين الوظائف، فحماية المجتمع المدني لحقوق ومصالح الأفراد لا يتعارض مع كونه أداة للتنظيم والحفاظ على الاستقرار والوحدة في المجتمع ككل، كما أن دفاعها عن مصالح خاصة بفئات معينة لا يمنعها من الاهتمام بقضايا المصلحة العامة للجميع، ووقوفها ضد الدولة في حالة اعتدائها على الحريات لا يتعارض مع مساعدته لها في

1- عبد الغفار شكر، دور المجتمع المدني في بناء الديمقراطية، ج3، الحوار المتمدن، العدد1013(يوليو، 2004م).

تنفيذ خطط وبرامج التنمية، وكذلك وظائف مؤسسات المجتمع المدني تتكامل مع وظائف الدولة، ويمكن القول أن هناك ما يشبه تقاسم للمسؤوليات بين الحكومة والمجتمع المدني.

المطلب الثاني: السياسة العامة مقارنة مفاهيمية⁽¹⁾.

توصف السياسات العامة للحكومات بأنها مجموعة من النشاطات (القوانين، اللوائح، الخطط، الأفعال، والسلوك) التي تقوم بإدارتها للمجتمع، تعد الحكومات ببلورة نشاطها وتطويرها كل سنة فتصدر العديد من اللوائح والقوانين عن السلطات التنفيذية بالتنسيق مع السلطات التشريعية، تعقبها بعد ذلك مجموعة من التعليمات والإجراءات المفسرة والموضحة من قبل الإدارات التنفيذية، وتشمل تحليل السياسات العامة مجموعة مرتكزات أساسية متجددة بالتدخلات الجماعية المنتجة لوسائل حقيقية موجهة للقطاعات المختلفة، بطرق واليات الحكومية في تدخلاتها العمومية، من خلال المعلومات المطلوبة والخطوات المنهجية في صنع السياسات العامة، مع تعميم ومتابعة مخرجات هذه السياسات، ويتحكم النظام السياسي بتنفيذ السياسة العامة من خلال مجموعة من المؤسسات⁽²⁾.

أولاً/ مفهوم السياسة العامة: هي منهج عمل يتبعها فاعل أو أكثر للتعامل مع مشكلة ما، فهي برنامج عمل مقترح لشخص في نطاق بيئة محددة لتوضيح الغرض المستهدف والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول إلى الاهداف المقصودة، بمعنى أن السياسة العامة هي برنامج عمل تضعه الحكومة للتصدي للمشاكل المختلفة، كما تعبر السياسات العامة عن تلك البرامج والخطط والتي تغطي جميع مجالات المجتمع والتي تستجيب لتطلعات الناس⁽³⁾.

يعتبر صنع السياسات من المهام الأساسية لأي دولة، وهذه العملية تعتبر نتاج تفاعل أطراف عديدة حكومية وغير حكومية، وتساهم مؤسسات المجتمع المدني فيها بكل أطرافها من جمعيات ومنظمات ونقابات وتجمعات شبابية... الخ، بما تضمنه من مشاورات واتصالات وضغوطات في

1- فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل، عمان: دار البصرة للنشر والتوزيع، 2001م، ص 31.

2- جومانا كيال، بلال شحيطة، صنع السياسات العامة في دول الخليج العربي، كتاب أعمال مؤتمر الأمن المجتمعي والجماعي في الوطن العربي، ص 11.

3- فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، عمان: دار، المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001، ص

المجتمع له دوراً أساسياً في عملية صنع السياسة سواء من خلال تحالفها مع بعضها البعض او صراعها، يظهر ذلك تأثيرها على عملية صنع السياسة⁽¹⁾.

ثانياً/ أنواع السياسة العامة: يعمل النظام السياسي من خلال مجموعة من المؤسسات الرسمية، التشريعية والتنفيذية والقضائية، حيث تعكس العلاقة بين تلك المؤسسات الكيفية التي يقوم بها النظام السياسي في أداءه لوظائفه وصنع سياساته العامة⁽²⁾.

السياسات العامة تضم عدد من الصنوف الفرعية منها سياسات استخراجية أداء النظام السياسي وكيفية تعبئه الموارد المادية والبشرية، ومن أكثرها شيوعاً الضرائب والإعانات والخدمة العسكرية، كذلك تشمل السياسات التوزيعية بقصد تخصيص الوكالات الحكومية بمختلف أنواعها للأموال والسلع والخدمات وتوزيعها على الأفراد والجماعات، والشرائح الاجتماعية والسكانية التي طالتها تلك المنافع، والعلاقة بين الاحتياجات البشرية والتوزيعات الحكومية الرامية إلى تلبية تلك الحاجات⁽³⁾.

ويضاف إليها السياسات التنظيمية وهي ممارسه النظام السياسي للرقابة على سلوك الأفراد والجماعات في المجتمع، وهنا يتم ربط التنظيم بالالتزام بتطبيق القانون أو التهديد بها، وقد اتسع النشاط التنظيمي للدولة في العصر الحديث بفعل المشاكل التي أفرزتها عمليتي التحديث والتنمية، كالمرور، الصحة، الأمن الصناعي، التلوث، والإسكان... الخ⁽⁴⁾.

اضافة للسياسات الرمزية بقصد خلق واستخدام الرموز السياسية التي تدعم الشعور بالمواطنة المسؤولة وتغذي الإحساس بالولاء الوطني، وتدفع المواطنين إلى تقبل التضحيات والمصاعب وبذل الجهد في سبيل رفعة الوطن⁽⁵⁾.

وتتضح نتائج الأداء السياسي في الاستخراج والتنظيم ونجاح السياسات العامة من خلال

طبيعة

1- عبد الرحيم أحمد بلال، منظمات المجتمع المدني وتحديات التنسيق والتشبيك (مسودة للنقاش)، مركز المرأة للسلام والتنمية، قاعة المؤتمرات وزارة الرعاية الاجتماعية، الخرطوم ، السودان 2009 .

2- محمد زاهي المغربي، السياسة المقارنة: إطار نظري، بنغازي، منشورات جامعة قاريونس، 1996م، ص 283.

3- هشام عبد الله، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر، عمان: الدار الأهلية، 1997م، ص 192.

4- محمد زاهي المغربي، السياسة المقارنة: إطار نظري، مرجع سابق، ص 301.

5- هشام عبد الله، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر، مرجع سابق ص 201.

العلاقات القائمة بين مؤسسات النظام السياسي الرسمية وغير الرسمية وتقييم كيفية أداء كل مؤسسه.

ثالثاً/ عناصر السياسة العامة: يرتبط هيكله وتشكل السياسة العامة عبر مجموعة عناصر تمثل محصلة مفاهيم سلوكية مترابطة ومتفاعلة تنبثق عن المطالب السياسية، ويشمل كل ما يطرح على طاولة المسؤولين في الحكومة من قبل المواطنين بغض النظر عن هوياتهم واجناسهم وصفاتهم، مما يجعل تلك المطالب المطروحة سبباً وجيهاً نحو اثاره انتباه الحكومة أو للمباشرة في دراسة عملية صنع السياسة العامة المطلوبة ازاءها، والقرارات السياسية التي تصدر عن المسؤولين الحكوميين المخولين رسمياً بالتوجيهات المعبرة عن محتويات واجراءات السياسة العامة⁽¹⁾.

فالسياسات العامة من حيث الرسم والتنفيذ والتقييم هي نتاج أداء تلك المؤسسات، وعلى ضوء ذلك الأداء تتوقف درجة نجاح السياسات العامة في تحقيق أهداف ومتطلبات المصلحة العامة للمجتمع، وبالتالي فإن النجاح بتحقيق تلك المتطلبات هو الذي يظهر تباين الأنظمة السياسية في كيفية ممارسه مؤسساتها عند صنع السياسة العامة، حيث يرتبط درجة تحقيقها للأهداف بشكل مباشر، بكفاءة وتوازن عمل تلك المؤسسات في صنع السياسات العامة، فاستقلالية السلطة التشريعية كمؤسسه رسميه في ممارسة دورها الرقابي والتقييمي لعمل السلطة التنفيذية وأجهزتها الإدارية في تنفيذ من قبل جميع المؤسسات ومنها مؤسسات المجتمع المدني، يؤدي إلى أن تكون العملية السياسية داخل النظام السياسي أكثر ديمقراطية وتقبل لدى المجتمع⁽²⁾.

وفي سبيل ايجاد شراكه ناجحة بدأت كثير من الحكومات بإسناد بعض من مشروعاتها لمنظمات المجتمع المدني، ولكنها ما زالت قليلة ومحدودة وتفتقر إلى الإطار المؤسسي المنظم لها، والذي يجعل دور منظمات المجتمع المدني يتجاوز تقديم الخدمات إلى فاعل أساسي ومحوري في عملية صنع السياسات وتنفيذها وتقويمها وقد بدء المجتمع المدني بالقيام بعدد من الوظائف كبديل لانسحاب الدولة من عديد من مجالات تقديم الخدمات الاجتماعية مثل التعليم والصحة وغيره، كما أن هذا الإطار المؤسسي يجب أن يعترف باستقلال المنظمات غير الحكومية ويقبل تمثيلها في أجهزة صنع السياسة⁽³⁾.

1 - تامر كامل الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، مرجع سابق، ص 29.

3- الحسن عاشي، تقييم السياسات يُعتبر حلقة مفقودة في العالم العربي - مركز كارنيغي للشرق الأوسط - مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، تم الاطلاع بتاريخ: <https://carnegie-mec.org/2014/03/11/ar-pub-54902014/3/11>

3- جيمس أندرسون، صنع السياسة العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، عمان: دار الميسرة، 1999م، ص 14.

رابعاً/ دور مؤسسات المجتمع المدني في صنع السياسات العامة: تعد مؤسسات المجتمع المدني حلقة وصل بين النظام السياسي ومؤسساته من جهة والمجتمع من جهة اخرى، وذلك بنقل مطالب المجتمع إلى النظام السياسي والسعي لتحقيقها بالتأثير في عمل المؤسسات الرسمية، والعكس بالمساهمة في تنفيذ تلك المطالب ووجود القبول والدعم للحكومة، ورغم أهمية دور المؤسسات غير الرسمية في عملية صنع السياسة العامة، إلا أن هناك تباين بحسب نوعية الأنظمة السياسية ودعمها لتلك المؤسسات وأهليتها القانونية، وأساليب عملها لتحقيق مطالبها، والتي تأتي في مقدمتها:

أ/ الضغط على الحكومة: وذلك كوسيلة لحمل الحكومات على تلبية مطالبهم، ويمكن أن تكون إحدى المنظمات هي الحاكم الفعلي في تسيير السياسات العامة في دولة دون أن يعي الجميع، لذلك فهي منظمات متعددة غير محددة الحجم تتباين في نشاطها مع تباين المجتمعات التي نشأت فيها.

وتمارس المنظمات الضغط لكي يكون لها دور من خلال التأثير في عملية رسم السياسات العامة وتنفيذها والرقابة عليها، ولها في ذلك وسائل عدة منها قيامها بالضغط على الحكومة او احد مؤسساتها مستخدمة نفوذها، او بالتأثير في الرأي العام والدفع نحو تحقيق مطالبها وتوجهاتها⁽¹⁾.

ب/ توفير المعلومات: إن طبيعة مؤسسات المجتمع المدني اضافت بعداً اخر، وذلك بتوفير معلومات عن مجالاتها ونشاطها وبناء قدراتها وتقويتها، وخاصة في ظل تطور ثورة المعلومات بما أحدثته من تراكم في المعلومات وتنوع في مضمونها، جعلت من دور مؤسسات المجتمع المدني ضرورة، وإن تقديم المعلومات إلى صانع السياسة العامة يعد أمراً بالغ الأهمية، سواء كانت هذه المعلومات حول المشكلة أو القضية المراد حلها، أو حول عملية تنفيذها والملاحظات التي سجلت عليها، وتعد هذه المعلومات بمثابة التغذية العكسية لعملية صنع السياسة العامة⁽²⁾.

ت/ المساندة الانتخابية: تعد شكلا من أشكال الممارسة الديمقراطية، فتستخدم مؤسسات المجتمع المدني هذا الأسلوب من آن لآخر، وخاصة في وقت الانتخابات بالوقوف الي جانب مرشح معين ودعمه للفوز وإسقاط مرشح آخر، من اجل المساومة على تنفيذ بعض من مطالبها.

1- إبراهيم درويش، النظام السياسي، دراسة فلسفية تحليلية، ج ١، القاهرة، مكتبة النهضة العربية، 1968، ص. 205.

2- علي الدين هلال وآخرون، اتجاهات حديثة في علم السياسة، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، 1987، ص 112.

ث/ التأثير في الرأي العام: إن مؤسسات المجتمع المدني تعمل على التأثير في الرأي العام من خلال وسائل متعددة منها الإعلامية والصحفية، إذ تلجأ هذه المؤسسات إلى شن حملة إعلامية تأخذ شكل المعارك المضادة دفاعاً عن قضايا معينة إلى إثارة اهتمام الحكومة وتوجيهها لمشكلة معينة يستوجب حلها، مما يؤدي إلى إقناع الحكومة بعبء وعود انتخابية أو إرغامها على اتخاذ سياسة عامة لمعالجة القضية أو حل المشكلة التي تهم مؤسسات المجتمع المدني، كذلك تستعمل هذه الوسيلة في الرقابة على تنفيذ السياسة العامة، لأنها تؤدي دوراً مهماً في تعرية أخطاء وانحرافات المسؤولين عن عملية صنع السياسة العامة والية تنفيذها، مما يؤدي إلى إرغام أو إقناع الحكومة على التوقف أو تنفيذ مشروعات، وتقويم هذه السياسة خوفاً من فقدان تأييد الرأي العام لها⁽¹⁾.

ج/ الاحتجاجات: باستخدام الطرق المختلفة كالأضراب أو التظاهرات، وتلجأ مؤسسات المجتمع المدني إلى هذه الأساليب للتعبير عن آرائها وإجبار الحكومة للرضوخ لمطالبهم وخصوصاً إذا لم تستطع أن تفعل ذلك من خلال الأساليب العادية، إن هذه الأساليب المستخدمة من جانب مؤسسات المجتمع المدني غالباً ما تأخذ شكلاً سلبياً في التأثير على عملية صنع السياسة العامة⁽²⁾.

المبحث الثاني

مؤسسات المجتمع المدني في ليبيا ودورها في تحديد السياسات العامة

المطلب الأول

لمحة تاريخية عن تطور عمل منظمات المجتمع المدني في ليبيا

- مؤسسات المجتمع المدني في ليبيا: ظهرت منظمات المجتمع المدني في ليبيا قبل إعلان الاستقلال، وبالتحديد في 1949/12/21، كذلك ورد ذكرها في موسوعة التشريعات الليبية في قانون الجمعيات الصادر عن ولاية برقة في 1950/1/10، وفي 1953/11 صدر القانون المدني

1- ناهد عز الدين، خصائص المجتمع المدني ووظائفه، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، مؤسسة الأهرام، القاهرة، 2005، ص3.

2- محمد شبلي، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج، الإقتربات والأدوات، الجزائر: دار الهومة، 2007م، ص 135.

الذي احتوى على 15 مادة خاصة بالجمعيات⁽¹⁾، كما صدر القانون رقم 16 بشأن بعض الأحكام الخاصة بالجمعيات في العام 1970، وفي العام 1972 صدر القانون رقم 17 بإلغاء الأحزاب وتم حظر تشكيلها⁽²⁾، وفي 2001/12/28 صدر القانون رقم 19 لسنة 2001 بشأن إعادة تنظيم الجمعيات الأهلية رقم 73 لسنة 2002، وقد عادت المنظمات الحقوقية للعمل تزامناً مع مشروع ليبيا الغد وإنشاء المؤسسة العالمية للجمعيات الخيرية والتنمية في عام 2003 التي ضمت تحت مظلتها العديد من الحقوقيين البارزين⁽³⁾، غير ان الدولة ومؤسساتها الرسمية سيطرة على عمل المنظمات غير الرسمية على اختلافها، فضلا عن التدخل في نشاطاتها وآلية عملها بحجة التدخلات الخارجية او العمل لصالح دول اخري⁽⁴⁾.

بعد 2011 حدث توسع مذهل في حجم ونطاق منظمات المجتمع المدني، وساهم في تطورها الاهتمام والدعم المقدم لها داخليا وخارجيا، نتيجة التغيير السياسي، ونظراً لغياب الدولة يري البعض انه مبرراً كافياً لانتشار وتأسيس مؤسسات المجتمع المدني لشغل ذلك الفراغ في ليبيا، وكان معظمها ذات طابع خيري تقوم بتقديم مساعدات طبية واجتماعية، ولكن سرعان ما تحول نشاطها إلى موضوعات أكثر إلحاحاً مثل حقوق الإنسان، وقضايا العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية، وحقوق المرأة، والانتخابات والتوعية، غير ان حالة الفوضى تركت آثارها على عمل تلك المؤسسات حيث قتل العديد من الشخصيات النشطة في مجال العمل المدني وتم تهديد شخصيات أخرى وإرغامها على الخروج من ليبيا⁽⁵⁾.

1 - محمد عمران، تشريعات المجتمع المدني في ليبيا: تاريخ من التضييق-حاضر مرتبك ومستقبل مجهول، المدير التنفيذي لمركز دعم التحول الديمقراطي وحقوق الانسان، المفكرة القانونية، 2022/2/4، متاح للاطلاع عليها على الرابط التالي/
<https://ccslibya.ly/4611-2>

2- رمضان كرنفوده، تاريخ مؤسسات المجتمع المدني فى ليبيا، موقع ليبيا الخير، مدونة المجتمع المدني أكتوبر 2018، متاح على الرابط/
<http://www.libyaalkhabar.com/opinion>

3 -القانون المدني الليبي، الجريدة الرسمية في 1945/2/20 عبر الرابط التالي <http://goo.gl/ulxWMW>

4 -يمكنك الاطلاع على القانون رقم 19 لسنة 2001 بشأن إعادة تنظيم الجمعيات الأهلية على الرابط التالي/
<http://security-legislation.ly/ar/node/33256>

5 -عبير امنينة، المنظمات العاملة في حقوق الإنسان في غرب ليبيا: الواقع والتحديات، جزء من دراسة مقدمة للمعهد العربي لحقوق الانسان عن تحديد احتياجات المجتمع المدني في ليبيا

وفي العام 2013 صدر قرار بتكوين مفوضية المجتمع المدني واوكل اليها اصدار تراخيص مزاولة نشاط مؤسسات المجتمع المدني ومتابعة شؤونها، ويكون لها الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، وتقوم كذلك بدعم مؤسسات المجتمع المدني فنياً وتقنياً، فضلاً عن تنظيم عمل المنظمات الدولية التي ترغب بالعمل في ليبيا بالتنسيق مع الجهات المختصة وفق القوانين واللوائح المعتمدة⁽¹⁾.

وبحسب التقرير الصادر عن مفوضية المجتمع المدني، بلغ إجمالي عدد منظمات المجتمع المدني المسجلة في ليبيا 5415 منظمة معظمها في العاصمة طرابلس، وجلها تعمل في مجال الأعمال الخيرية.

ورغم ان ليبيا خلال هذه الفترة احوج ما تكون للمؤسسات للعمل في مجالات إصلاح القانون وحقوق الإنسان ولكن لم يتعدى من تعمل في هذا المجال نسبة 9.39٪، وتظم من حيث التسمية (منظمة- مؤسسة- مركز- اتحاد- رابطة- منتدى- جمعية)، اما من حيث النشاط فهي تشمل أنشطة (توعوية - تنموية - حقوقية)⁽²⁾، وتعتبر الي حد ما منظمات المجتمع المدني في ليبيا ضعيفة وتترنح نظراً لغياب قانون تنظم تلك المؤسسات، حيث يعتبر القانون رقم 19 لسنة 2003 لايزال سارياً على نشاطات القطاع والذي يخضعها لرقابة مشددة من قبل الحكومة في مزاولة نشاطها وتلقي المساعدات المالية وفتح الحسابات المصرفية، ويقع ذلك في بند تهديد الامن القومي، اضافة لذلك الاستدامة المالية ففي معظم الاحيان تتحول أولويات المانحين الدوليين من دعم مؤسسات المجتمع المدني إلى تلبية الاحتياجات الإنسانية نظراً لحالة الحروب والانقسام السياسي، كما أعاقت مشكلات تحويل الأموال وعدم الاستقرار عمل الكثير من المنظمات في الداخل، مع استحالة السلطة التشريعية إجراء أي تغييرات في السياسات أو القوانين مع الانقسام السياسي وتعدد الادارات وعدم الاتفاق⁽³⁾.

1 - يمكنك الاطلاع على القرار عبر الرابط التالي / <http://kenanaonline.com/files/0075/75575/649.pdf>

2- وردة أحمد محمد عبد السلام، واقع منظمات المجتمع المدني وإسهامها في التنمية السياسية للمجتمع، رسالة ماجستير، (جمعة بنغازي، كلية الآداب، 2017)، ص 40.

3 - هالة بوقيعقص، المجتمع المدني الليبي والغاية التي لا تدرک، موقع بوابة الوسط، السبت 9 يناير 2021، متاح 2022/2/3 على الرابط <http://alwasat.ly/news/opinions/307014?author=1>

ورغم حداثة العملية السياسية في ليبيا ووجود مؤسسات المجتمع المدني يتكرر التساؤل عن دور مؤسسات المجتمع المدني في الأزمات التي تمر بها الدولة، كذلك لا يخلو الأمر من التخوين والتشكيك للجهود التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني، وخاصة انها تعمل في ظل الانقسام السياسي، والنزاعات المسلحة والعجز الكامل من الدولة على تقديم الخدمات العامة، رغم حدوث تطور ملحوظ في الأعوام الأخيرة بوجود نوع من الشراكة بين مؤسسات المجتمع المدني والحكومة من اجل التخطيط لتنفيذ السياسة العامة، وذلك من خلال الفرصة التي أتاحت للشباب لتحويل أفكارهم إلى مشاريع ملموسة بتبني هذه الأفكار من قبل منظمات المجتمع المدني، سواء المحلية أو الأجنبية، ولكن سرعان ما قل دورها بعد ازدياد حدة الصراع المسلح، والتدخلات الدولية في الشأن المحلي، مع ان البعض يرى انها اداء لجمع المال مقابل الدعاية لبعض الجهات الداخلية والخارجية⁽¹⁾.

المطلب الثاني

مؤسسات المجتمع المدني بمدينة سرت

ظهرت مؤسسات المجتمع المدني بمدينة سرت كغيرها من المدن الليبية لحل بعض المشاكل العالقة وخاصة ان المدينة شهدت كثيرا من النزاعات والمواجهات في ظل غياب الدولة، حيث تم اعتماد عدد من المؤسسات بلغ عددها في 2017م حوالي سبعة وستون مؤسسة⁽²⁾، وفي عام 2020م وصل عددها واحد وثمانون مؤسسة، بينما في العام 2021م وصل عدد مؤسسات المجتمع المدني بالمدينة ثلاثة وثمانون مؤسسة ومنظمة، وهي مقسمة حسب التخصص الي مؤسسات خيرية وإنسانية وعددها اربعين مؤسسة، ومؤسسات حقوقية عددها سبع مؤسسات، وفي مجال التنمية البشرية عددها ستة عشر مؤسسة، وعدد خمس مؤسسات في مجال الإعلام والثقافة، وفي مجال الاحتياجات الخاصة ست مؤسسات، اما في مجال البيئة وحمايتها عدد ثلاث مؤسسات، وفي مجال المرأة والطفل اربع مؤسسات، بينما عدد المنظمات الدولية المسجلة بالمكتب كفروع عن مكاتب لمنظمات دولية سبع منظمات دولية⁽³⁾.

1- منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، منصة الاثر، متاح على 2022/2/3 على الرابط <https://impact.org.ly/article/salem>

2- بوابة إفريقيا الإخبارية سرت، تنظيم ملتقي بسرت لتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، 17 سبتمبر 2017، تم الاطلاع عليها 2022 / 2 / 16 ، متاح على الرابط/ <https://www.afrigatenews.net/a/151598> .

3- مصطفى الشكري، تقرير السنوي لمفوضية المجتمع المدني سرت 2020 ، اصدار المفوضية فرع سرت 2020/12/28.

وبالنظر للتقرير الصادر عن مفوضية المجتمع المدني لمدينة سرت يلاحظ بان جل الاعمال التي قامت بها تلك المؤسسات في السنوات السابقة هي اعمال دعم للمجتمع، حيث تعرض سكان المدينة النزوح والتهجير اثناء الازمات والحروب فعملت تلك المنظمات على لتقديم مساعدات للمهجرين، كذلك مساعدات النازحين ادارياً في استكمال الإجراءات التي يحتاجون اليها كالتحاق ابنائهم بالمدارس والجامعات او مساعدة الافراد في استكمال إجراءات ادارية والحصول على المساعدة في تقديم اعانات مالية او مستلزمات صحية وغيرها، دون الخوض في برامج اخري وخاصة ان المدينة لم تستقر الاوضاع فيها الا فترات قصيرة، بينما المنظمات الدولية تقوم بتوفير بعض المتطلبات من المعدات او الاجهزة الطبية للمستشفيات وصيانة بعض المؤسسات الضرورية بالمدينة كالمؤسسات التعليمية.

اولاً: نشاطات مؤسسات المجتمع المدني خلال فترة الدراسة (2019-2021): هناك بعض الجوانب التي يجب التنويه اليها عند سرد نشاطات لتلك المؤسسات بمدينة سرت تحديداً، ومنها ان المدينة مرت بعدد من الحروب والقتال، سوء ضد التنظيمات المتشددة والتي سيطرة على المدينة وجعلت معظم سكان المدينة ينزحون لمدن اخري، ولزم ذلك مؤسسات المجتمع المدني لتقديم خدماتها خارج المدينة، من مدن متعددة وكان العمل المنوط بها كثير جدا وخاصة في الجوانب الانسانية بعيداً عن تأثيرها في السياسات العامة في جوانبها التنفيذية، ومن المفارقات ان المجلس البلدي نفسه كان قد اعلن استلام مهام عملة واختيار رئيس له من خارج بلدية سرت⁽¹⁾.

كذلك في فترة الحروب والقتال بين الليبيين انفسهم، كان ينظر الي مدينة سرت على ان السيطرة عليها غنيمة ومكسب، بين معسكرين ثوار والقوي المساندة لهم من غرب ليبيا، والجيش والقوي النظامية من الشرق الليبي، اضافة لتلك العوامل التي كان لها عظيم الاثر على طبيعة عمل تلك المؤسسات منها الانقسام السياسي ووجود اكثر من حكومة واكثر من مؤسسة⁽²⁾، وكل ادارة تحمل جملة من القوانين في التنظيم والادارة لمؤسسات المجتمع المدني، وكان لها دور كبير

1- الفيتوري صالح السطي، محمد هدية درياق، اثر العامل القبلي على انتخابات المجالس البلدية وانعكاساتها على تنفيذ السياسات العامة 'دراسة استقصائية على المجلس البلدي سرت 2014 -2021"، مجلة جامعة سرت للعلوم الانسانية، العدد الثاني،(ديسمبر/2021)، ص211-230)، للاطلاع على الرابط/ <https://journal.su.edu.ly/index.php/Humanities/article/view/186>

2- محمد هدية درياق، عبد السلام على مصباح، أثر العامل القبلي على الانتخابات في ليبيا - "دراسة في تأثير القبيلة على انتخابات مجلس النواب 2014"، المركز الاوروبي لدراسات الشرق الاوسط، مؤتمر بعنوان الانتخابات وتحديات التحول الديمقراطي، المنعقد يومي 18-19/2020/2.

في انقسام تلك المؤسسات والادوار التي تقوم بها، وحتى في الفترة التي شهدت فيها المدينة استقرار مؤقت كانت تحت رحمة مجموعات مسلحة ترفض كل ما لا يروق لها وتستعمل القوة لكبح ذلك وفي بعض الاحيان تقوم بحرق او تدمير كما حدث لمقر الهيئة العامة للثقافة والمفوضية مؤسسات المجتمع المدني ومقر اذاعة التراثية بالمدينة، حيث تم تدمير وحرق وقبل ذلك نهب كل ارشيف واجهزة الحواسيب بشكل عام، دون معرفة الاسباب⁽¹⁾.

تلك الاوضاع غير العادية جعلت من المجلس البلدي ينقسم لمجلسين مجلس المنتخب واخر المكلف، واختلاف تبعية كلا منهما، وارجاء الفصل فيهما، وعدم تسلم المؤسسات الرسمية مخصصات ميزانية

التنمية، تلك الجوانب جميعها اثرت بشكل مباشر في عمل مؤسسات المجتمع المدني بالمدينة⁽²⁾.

1/ نشاطات مؤسسات المجتمع المدني بمدينة سرت خلال العام 2019⁽³⁾: خلال هذا العام

قامت مؤسسات المجتمع المدني بمجموعة من المشاريع ومنها على سبيل المثال:

أ/الجوانب السياسية: تم خلال هذه الفترة الاعداد لمجموعة من المشاريع وكان محتوى تلك المشاريع منصب على الاستقرار والمصالحة بواقع مشروعين، ومناظرات سياسية لمرشحين محتملين بواقع مشروع واحد، وعن المجتمع واهمية الاستقرار السياسي بواقع محاضرة واحدة وورشه عمل، وعن المجالس البلدية ومدى تنفيذها واهتمامها بتنفيذ مشروعات التنمية بالمدينة بواقع مشروع واحد، كذلك قيام قيادات المجتمع المدني بالاجتماع لتوضيح المواد القانونية الحاكمة لمؤسسات المجتمع المدني وأهميته وجود مؤسسات المجتمع المدني بشكل عام والدور الذي تلعبه بواقع اجتماعين.

ب/ جوانب صحية: شهدت سنة 2019 العديد من المشروعات الصحية والتوعوية وتركز معظمها عن مرض السرطان بشكل عام -الاعراض والاكتشاف المبكر، كذلك الدفع بخصوص

1- محمود الصلاحي، مجهولون يحرقون مكتب هيئة الثقافة في سرت، بوابة الوسط، 16 يناير 2020، تو الاطلاع عليه في 23/2022/2، متاح على الرابط/ <http://alwasat.ly/news/libya/270338>.

2- محمد هدية درياق، عبد السلام مصباح على، دور الانقسام السياسي في تقشي ظاهرة الفساد في ليبيا، مجلة جامعة سرت للعلوم الانسانية، المجلد 9، (يونيو/ 2019).

3- مقابلة مع رئيس مفوضية المجتمع المدني، سرت، اجري اللقاء الفيتوري صالح السطي، الثلاثاء 22. 2. 2022 بمقر المفوضية الساعة 10 صباحاً

جلب خبراء دوليين وتحريك الراي العام لقياس نسبة الاشعاع بالمدنية نظرا لكثرت الاصابة بمرض السرطان.

ت/ جوانب اجتماعية: تم تنفيذ مجموعة من ورش العمل في هذا الجانب وتركز اهمها على دور المرأة المنتجة في توفير متطلبات الاسرة بواقع مشروع واحد، والتعريف بحقوق الاطفال بواقع مشروع واحد، والتعريف بالهلال الاحمر والدور المنوط به للقيام بعملة بواقع مشروع واحد، اليوم العالمي للمرأة بواقع مشروع واحد بنفس يوم الذكرى لتلك المناسبة، عروض للزي الليبي التقليدي واحياء احتفالات بذلك بواقع مشروع عمل واحد، توزيع سلات غذائية للمحتاجين بواقع ثلاث مشاريع، وكذلك توزيع مساعدات مالية للمحتاجين بواقع مشروعين، وتوزيع اغطية ومفروشات على بعض المهجرين بواقع مشروع واحد .

ث/جوانب تطوعية مختلف: تم في هذا الجانب مجموعة من حملات التشجير للمراكز الادارية والمستشفيات، وكذلك زراعة عدد من الاشجار بجوانب الطريق الساحلي للأشجار مثبتة للرمال بواقع أربع حملات، كذلك القيام مع منظمات دولية بنزع مجموعة من مخلفات الحروب، وانتشال عدداً من الجثث لمهاجرين غير الشرعيين من شواطئ البحر بمنطقة سلطان وهاوة شرق سرت عدد مرتين، ودفن مجموعة

من الجثث غير المعروفة كانت موجودة بمستشفى المدينة.

ج/ جوانب ادارية: تم في هذا الجانب القيام بمشروع عن ريادة الاعمال، ومشروع اخر عن استثمار واستغلال الوقت، التعريف بالقوانين الصادرة بخصوص المجالس البلدية اضافة لدور المجلس البلدي في حلحلة معضلات بالمدينة والدور المنوط القيام به بواقع مشروعين.

2/ نشاطات مؤسسات المجتمع المدني بمدينة سرت خلال العام 2021

خلال هذه الفترة شهدة الاوضاع نوع من الاستقرار بالمدينة، بحدوث نوع من التوافق على مستوى الدول وتوج ذلك بتوقع اتفاق وقف الحرب والاتفاق على تكوين حكومة الوحدة الوطنية، والاستعداد للانتخابات، وخلال هذه السنة قامت مؤسسات المجتمع المدني بالمدينة بمجموعة من الندوات والمحاضرات والاعمال الخيرية والتطوعية منها:

ا/ الدعم للمشاركة: خلال فترة من 2021/1/2 قامت منظمات المجتمع المدني بعدد من ورش العمل والندوات والمؤتمرات بالمشاركة مع المجلس المحلي ومفوضية مؤسسات المجتمع المدني بالمدينة في اغلب الاحيان وبعضها مستقل، بعدد ثمان برامج بين ورش وندوات من متخصصين

وذوي الخبرة شملت جوانب محلية بواقع برنامجين، في حين دعم الشباب للترشح للانتخابات برنامجين، والدفع بالمرأة برنامجين، في حين التعريف بقوانين المجلس البلدي بعدد محاضرتين خلالها تم التركيز على قانون 59 وأبعاده بخصوص الادارة المحلية وصلاحياتها، والقوانين الانتخابية الصادرة من الجهات التشريعية بواقع اربع محافل بعضها استمر لعدد من الايام وعمل جوانب تدريبية تحاكي الواقع.

ب/ مبادرات لتعزيز السلام : نظرا لما مرت به مدينة سرت من حروب وانكسارات وتهجير فان الميل للسلامة من اهداف الاولوية للمؤسسات المجتمع المدني للمدينة وخاصة انها تأثرت بكل المحن التي أصابت الوطن بشكل اكبر من بقية المدن، لذلك ركزت معظم المؤسسات على هذا الجانب في محاولة منها لتحقيق مصالح حقيقية، وكان ذلك واضحا عند الاعلان الاجتماع الاول لمجلس النواب من اجل المصادقة على حكومة الوحدة الوطنية، حيث وقفت جميع مؤسسات المجتمع المدني داعمة لتذليل جميع الصعوبات من اجل تحقيق ذلك المبتغى والوصول للهدف وتوحيد البلاد، وفي هذا الجانب تم عقد العديد من الورش والندوات على المستويين الرسمي وغير الرسمي، حيث بلغ عدد ما قامت به مؤسسات المجتمع المدني اكثر من عشر محافل تدعو للمصالحة والتأخي والوثام.

ت/تدريب وتشجيع العمل الحرفي والمهني: كانت خطة من قبل مؤسسات المجتمع المدني لتوفير الخدمات الاساسية بالمدينة والتي توفر فرص عمل للشباب من اجل القضاء على الفراغ ولكي لا يتم استقطابهم من قبل جهات متشددة او ظلامية وخاصة وان هذا حدث في الماضي، والتي تحتاج لنوع من المهنية كعمال البناء والحلاقة والصناعات الصغرى، اقيمت دورات بمساهمة منظمات ودعم دولي، أقيم خلال العام 2021 سبع دورات ومشاريع تدريبية متوسطة المدى تصل فترة التدريب بعضها لحولي عشرون يوم ويحصل الشباب على تعليم تقني يؤهله للقيام بمهنة حرفية⁽¹⁾.

ث/محو الامية وتعليم بعض المهارات: في هذا الجانب قامت مؤسسات المجتمع المدني سرت بدورات محو الامية قراءة وكتابة عدد اثنتين دورة، وحاسب آلي عدد ثلاث مبادرات، وكتابة رسائل وتقارير عدد دورة واحدة، ومدي اعاقه جائحة كورونا للعملية التعليمية والخطوات التي يجب اتباعها للمحافظة على سلامة الطلاب ومستوي التحصيل العلمي بواقع ثلاث ندوات للعام 2021، كذلك

1- تقرير مؤسسات المجتمع المدني سرت، نشاطات مؤسسات المجتمع المدني سرت 2021.

اقيمت دورات للإسعاف والطواري ودورات للتمريض والمساعدة في عمليات الاجلاء والتدخل وقت الازمات.

ج/ شؤون اجتماعية: وضم ذلك بعض الجوانب منها توضيح القوانين الخاصة بالليبيات المتزوجات من اجانب والوضع القانوني لأبنائها او تقديم دورات تدريبية لذوي الاحتياجات الخاصة لاكتساب مهارات معينة، وبلغ عدد ما تم في هذا المجال خمس برامج.

ح/ جوانب صحية: ضم هذا الجانب عملية التأهيل النفسي للشباب والاثار العكسية على الحالة النفسية خلال الحروب، كذلك التعريف بمركز السرطان، وتقييم الوضع الوبائي وطرق السلامة من الجائحة كورونا وغيرها من الجوانب الصحية وبلغ عدد خمس ندوات، في حين تم المساندة من قبل بعض المنظمات لبعض الجوانب لمستشفى السرطان بالمدينة، ومحاولة حل بعض الاشكاليات فيه لكي يتم تقديم خدماته على أكمل وجه.

خ/ صيانة الطريق: لعل من أبرز المهام التطوعية في المدينة بعد عملية إعادة الحياة اليها أثر الحروب والدمار، ما قمت به بعض المؤسسات من صيانة الطريق الساحلي الممتد ناحية الجنوب الواصل بين مدينة سرت وودان بعد ان تم اقفال الطريق الساحلي الرابط لمدينة طرابلس اثناء المواجهات بعد 6/ 2020 بطول 240 كم، وكذلك صيانة الطريق شرق مدينة سرت بطول 40 كم، والقيام ببعض أعمال الصيانات الأخرى للطرق بالمدينة.

ثانياً/ مدي الأخذ بمقترحات مؤسسات المجتمع المدني سرت من قبل المجلس البلدي عند تنفيذ السياسات العامة: من خلال لقاء مع بعض من قادة مؤسسات المجتمع المدني بالمدينة تبين ان اشراكهم في رسم السياسات العامة من قبل المجلس المحلي خلال سنة 2021 لم يتم الا من خلال بعض التوصيات التي مورست من خلال بعض المنظمات الدولية المانحة، فمثلاً قامت مؤسسات الدولية بتبرع بصيانة عدد من المؤسسات التعليمية والصحية بالمدينة بقيمة سبعة مليون، واشترطت للتعاقد حضور مؤسسات المجتمع المدني للأخذ بمقترحاتها، وعلى ضوء ذلك ضغطت تلك المؤسسات من اجل صيانة السجن بالمدينة لكي لا ينقل الموقوفين للمدن المجاورة حتي تستكمل إجراءات التحقيق معهم⁽¹⁾.

1- لقاء مع مؤسسات المجتمع المدني سرت، عدد أربع مؤسسات، بمقر المفوضية مؤسسات المجتمع المدني سرت، الساعة 12،30، ظهراً، يوم الاحد 2022/2/12، أجرى اللقاء الفيتوري صالح السطي.

من خلال لقاء ضم عدد من منظمات المجتمع المدني بالمدينة أكد الحاضرون بان مؤسسات المجتمع المدني ترضخ في معظم الحالات لتدخلات اجتماعية نظرا لطبيعة المجتمع القبلي، وان الوازع القبلي له تأثير اكثر على المجلس البلدي لتمديد اولويات تنفيذ وتخطيط السياسات العامة، ولكن تلك الاولويات تكون عفوية وعشوائية وليس لها أهداف محددة⁽¹⁾.

ومن جانب آخر تشتكي مؤسسات المجتمع المدني بعدم علمها أو ابلاغها أو وضعها في الصورة من قبل المجلس البلدي للمدينة عند رسم المشروعات العامة للمدينة، حيث يسعى لتنفيذ بعض المشاريع وتتم بشكل فجائي، ودون ان يكون هناك معرفة عند مؤسسات المجتمع المدني، وتكون المعلومة ناقصة عن تلك المشاريع لدي المؤسسات وكذلك عدم دعوتها أو اعلامها بذلك، وكذلك من ناحية اخري لا يتم الاعلان عنها من قبل الجهات العامة للدولة، وفي بعض الاحيان يتم التطرق اليها من قبل الجهات المالكة للمشروع او المشرفة بشكل مختصر وتكون الصورة مشوشة لدي مؤسسات المجتمع المدني .

حول آلية الرد من مؤسسات المجتمع المدني لإلزام المجلس البلدي بمشاركة حقيقية وشفافة مع مؤسسات المجتمع المدني عند تنفيذ المشروعات كبيت للخبرة، افاد الحاضرون ان جهود مؤسسات المجتمع المدني مشتت ولم يصل لاتفاق بخصوص الضغط على المجلس المحلي من اجل التنفيذ والاذن بقرارته، اضافة لضعف القرارات الصادرة من تلك المؤسسات امام الضغوط التي تصدر عن مؤسسات اخري بالمدينة والتي يرجع بعضها للقبلية والجهوية.

العمل يكون ترضية لجهات معينة، وليس للتنمية فمثلاً تم صيانة الانارة بالطريق الساحلي وترك صيانة الانارة داخل المدينة نظرا لترضية أطراف معينة بمناطق الظهر والقبيلة وبوهادي، كذلك صيانة جزيرة دوران بمنطقة الزعفران، رغم وجود مدرسة بالقرب منها لا يوجد بها دورات مياه، كذلك طلاء رصيف الطريق العام داخل المدينة رغم وجود حفر بنفس الطريق، وترى معظم مؤسسات المجتمع المدني ان ذلك يرجع لحالة الفوضى والفساد وعدم وجود رقابة والمتابعة على حقيقة للضغط والمتابعة على عمل المجالس البلدية.

من ناحية معرفة بحاجات المواطن واهميتها من حيث الاولوية، فان مؤسسات المجتمع المدني بالمدينة لديها دراية تامة بذلك من حيث الاولويات كما حددتها مطالب الجماهير وهذا يعتبر من بديهيات المجتمع المدني كونها هي خارجة من جموعه، وان اولويتها تكون للصحة والتعليم ثم

1- المرجع السابق.

الاسكان والخدمات، ويرى قادة تلك المؤسسات ان العمل يتم بمزاجية بعيدا عن العمل بروح الجماعة من قبل المؤسسات الرسمية للدولة، ويغلب عليه الشخصية والفردية في معظم الجوانب، كذلك التقصير في بعض المؤسسات وخاصة الاعلامية بتحريك الرأي العام، حيث انها تثير الرأي العام بالتركيز على الجوانب الخدمية حسب آرائها ومزاج المسؤولين.

ت . نماذج لسياسات عامة لم يتم فيها إشراك مؤسسات المجتمع المدني في بلدية سرت:

أ/ السياسة العامة تجاه السلم والمصالحة الوطنية: تعد هذه السياسة من أبرز السياسات التي وجب التركيز عليها ومن المقتضيات الهامة في ليبيا والتي هي هدف لجميع الليبيين بعد ان تفرقوا واصبحوا مجموعات متناحرة، وكذلك من أجل إفشال استراتيجية الجماعات المتطرفة التي هدفها تشتيت المجتمع وخلق الفوضى وتقويض أركان النظام، لاستمرارهم لانهم لا يعيشون الا في المناخ الفوضوي وتدخل هذه السياسة ضمن سياق العدالة الانتقالية، بحيث يسمح بالعمو على أوسع نطاق عندما يتعلق الأمر بالنزاعات الداخلية، فرغم إقرار النخبة والحكومات السابقة اهمية المصالحة الوطنية، لم يتم اشراك مؤسسات المجتمع المدني فيها.

ب/ نموذج السياسة العامة في التنمية المحلية: تحضي مؤسسات المجتمع المدني بدلالة خاصة في إنجاح سياسات التنمية المحلية وذلك بحكم أنها تساهم في تحديد الاحتياجات الفعلية للسكان وكذا المشاريع ذات الاولوية للمجتمع وتساعد في تقادي التصادم الذي ينجم أحيانا عندما تتعارض مقترحات ومشاريع الجهات الرسمية مع طموحات المجتمع على المستوى المحلي، إضافة لما تقدمه من جدوى وأهمية المشاريع للخبراء وادارة المشروعات المسؤولة بالأشراف على عملية تنفيذ تلك المشروعات.

رغم أهمية إشراك تلك المؤسسات في عملية التنمية المحلية، وذلك كضرورة وكمدخل لبناء وترسيخ الممارسة الديمقراطية، إلا أنه يلاحظ عدم مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في التخطيط لهذه السياسات سواء برفض المسؤولين او عدم الجدية منهم لغياب أداة الالزام والتنفيذ، او لأن تلك المؤسسات غير فعالة بالشكل المطلوب، كذلك يتعاطى المجلس البلدي للمدينة مع مؤسسات المجتمع المدني بالارتجالية، فلا توجد سياسة واضحة لدى الدولة والمجالس المحلية تقوم بإشراك كل المؤسسات الشعبية في الرسم والتخطيط لتنفيذ السياسات العامة وخاصة في ظل وجود انقسام سياسي وتعدد التبعية لتلك المؤسسات.

كذلك نقص الدعم وشح الموارد المالية من أبرز وأعقد التحديات التي تواجه العمل مؤسسات المجتمع المدني على المستوى المجلس البلدي، يمكن القول أن الإخفاق في تحقيق التنمية المحلية يعد عاملاً مسؤولاً وذا دلالة عالية في استفحال ظاهرة الفساد محليا ووطنيا خلال السنوات السابقة إضافة لعدم تحقيق تنمية اقتصادية متكاملة تحقق مطالب المواطن.

خاتمة

مؤسسات المجتمع المدني كسمى تعتبر جديدة على المجتمع الليبي، ولكن كفعال تعتبر قديمة والتي كان تجمع الشيب والشباب في مواسم عده كجز الاغنام والحصاد وحفر أبار المياه وفي المناسبات الاجتماعية (الافراح والاحزان) وكان يطلق عليها(الندهة)، غير ان بمسماها الحديث ظهرت في ليبيا قبل الاستقلال وتطورت معها، ويختلف تطورها من مرحلة للأخرى ففي بعضها كان بطي وفي البعض الاخر سريع، غير ان الاغلب وصفها بالتخوين ونعتها بالتبعية لجهات خارجية ووضعت تحت الرقابة المشدد.

إن مجال التأثير في عملية صنع السياسة العامة ينبغي أن تكون جادة لأن هذه المؤسسات هي الشرط الموضوعي لتوسيع مشاركة المواطنين في تقرير مصيرهم، ومن دون ذلك يصعب تجذير الديمقراطية كفكرة وثقافة في المجتمع، فالمجتمع المدني والدولة ليس مفهومان متقابلان بل هما مفهومان متلازمان ومتكاملان لبعضهما، فلا يمكن أن ينهض المجتمع من دون دولة قادرة وعادلة تقوم على مؤسسات دستورية، كما أنه لا وجود لدولة عادلة وقادرة من دون مجتمع مدني يساندها.

في ليبيا عموماً زاد عدد مؤسسات المجتمع المدني بشكل لافت بعد 2011، وكذلك في مدينة سرت، غير ان اغلبها تعمل في الجوانب الانسانية، التنمية والتعريف بالاستحقاقات السياسية والتعريف بها، غير ان هناك كثيراً من النقص في المعرفة وادراك اهميتها ووجباتها من الناحيتين المجالس البلدية والمؤسسات المجتمع المدني، لذلك لا يوجد شراكة حقيقة بينهم وتأثير عمل تلك

المؤسسات في التخطيط للسياسات العامة في المجالس البلدية ضعيف ويرجع لمجموعة من الاسباب اهمها حداثة بعض مؤسسات المجتمع المدني، وبعضها غير مفعلة وتعاني من الإيقاف المتكرر كالأحزاب مثلاً، كذلك حداثة بعض المسؤوليات التي اوكلت لمؤسسات المجتمع بالشكل الحالي، فهي لم تتعود سابقاً بالمشاركة بالهيئة الحالية في التخطيط لتحديد اولويات ورسم السياسات العامة على المستوى المحلي ، حتي وان كانت موجودة كانت عبارة عن اراء من اشخاص يقدمون وجهات نظر ولصانع القرار خيار الاخذ بها او تركها.

وأخيراً إن الدور الذي يطلب من مؤسسات المجتمع المدني، القيام به إلى جانب السلطة السياسية في الدولة او في نطاق اضيق على المستوى البلدي، لا يعني مطلقاً أن هذه المؤسسات قد أصبحت جزءاً عضويًا من هيكلة وبنية النظام السياسي على كافة المستويات، تأمر بأمره وتنفذ برنامجه وقراراته دون مراجعة أو محاسبة، ويجب لهذا الدور أن يقوم على الاستقلالية التامة، بحيث تتمتع هذه المؤسسات باستقلال بنيوي وتنظيمي واقتصادي، حتى تتمكن من أداء دورها نحو المجتمع بعيداً عن هيمنة السلطة ورغباتها، هذا الأمر يتطلب من المجالس البلدية أن تتعامل مع هذه المؤسسات باعتبارها شخصيات اعتبارية مستقلة ذات هيئات خاصة مستقلة، وأهداف خاصة محددة، وأن التعاون معها يخلق زيادة في القبول والرضي من المجتمع للمسؤولين في المجالس البلدية بشكل عام، ويحقق شراكة حقيقية بينهما.

التوصيات

1. من الضروري إعادة النظر بأسس إنشاء مؤسسات المجتمع المدني وطبيعة بناءها وهيكلها ومضمون نشاطاتها وارتباطاتها، فعلى سبيل المثال في الساحة الليبية هناك أعداد كبيرة من هذه المؤسسات يناهز ما هو موجود منها في أكثر البلدان الغربية تقدماً واستقراراً من دون أن يلحظ المواطن تأثيراً ملموساً لوجود هذه المؤسسات، مما يدل على ضعف فاعليتها في القيام بأدوارها التي أنشأت من أجلها.

2. ضرورة تنسيق العمل بين المنظمات حتى لا تتصب جهودها في اتجاه واحد، وذلك لضمان تحقيق التنمية الشاملة للمجتمع .

3- تفعيل دور المجتمع المدني أصبح ضرورة وجود الإرادة السياسية الحقيقية لتحقيق حريته وتدعيم دوره في صنع السياسة العامة، مع زيادة إمكاناته المالية والتأكيد على أهمية قيام مؤسساته

على تفعيل التكامل مع الجهات الحكومية في مجال السياسة العامة وفق أطر مؤسسية ثابتة وواضحة.

4- العمل على عقد الدورات التدريبية لرفع كفاءة العاملين والمتطوعين بالمنظمات، من أجل تنمية قدرات منظمات ومؤسسات المجتمع المدني، والتعريف بفلسفة واهداف تلك المنظمات، والدور الذي يمكن ان تلعبه.

5- ضرورة العمل على إيجاد صيغ قانونية وتشريعية تتمتع بقدر من المرونة، وتسمح للمنظمات بالعمل بحرية أكبر ولا سيما فيما يخص جانب التمويل، حتى تنمي تلك المنظمات قدراتها وتتوسع في مجال عملها .

6- العمل على إيجاد آلية اتصال بين المنظمات من أجل تبادل الخبرات والدفع بها حتى يرتفع عملها الي ما نطمح اليه، وتتاح لها الفرصة في المشاركة لمعالجة المشاكل المجتمعية جنباً إلى جنب مع القطاع الحكومي، مع توفير الدعم الفني والمادي للمنظمات حتى تتمكن من المساهمة بشكل أكثر فاعلية في تحقيق التنمية.

قائمة المراجع

أولاً / مراجع اولية

- الشكري، مصطفى، تقرير مؤسسات المجتمع المدني سرت، نشاطات مؤسسات المجتمع المدني سرت للعام 2021.
- الشكري، مصطفى، تقرير السنوي لمفوضية المجتمع المدني سرت 2020، اصدار المفوضية فرع سرت 2020/12/28.

- القانون المدني الليبي، الجريدة الرسمية في 1945/2/20 عبر الرابط التالي <http://goo.gl/ulxWMW>

- القانون رقم 19 لسنة 2001 بشأن إعادة تنظيم الجمعيات الأهلية على الرابط التالي / [http://security-](http://security-legislation.ly/ar/node/33256)

[legislation.ly/ar/node/33256](http://security-legislation.ly/ar/node/33256)

ثانياً/ الكتب

- أندرسون، جيمس ، صنع السياسة العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، عمان: دار الميسرة، 1999م.
- حسن، إيمان، الثقافة المدنية، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2008 م.

- الخرزجي، تامر كامل، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، عمان، دار المجدلاوي للنشر والطباعة، 2004.
 - درويش، إبراهيم، النظام السياسي، دراسة فلسفية تحليلية، ج 1، القاهرة، مكتبة النهضة العربية، 1968.
 - زين الدين، بلال أمين ، منظمات المجتمع المدني في الدول العربية والغربية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.
 - شبلي، محمد ، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج، الإقترابات والأدوات، الجزائر: دار الهومة، 2007م.
 - الشماس، عيسى ، المجتمع المدني(المواطنة والديمقراطية)، الطبعة 18، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2008.
 - الفهداوي، فهمي خليفة ، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل، عمان: دار اليسرة للنشر والتوزيع، 2001م.
 - كيال، جومانا ، بلال شحيطة، صنع السياسات العامة في دول الخليج العربي، كتاب أعمال مؤتمر الأمن المجتمعي والجماعي في الوطن العربي.
 - المغيربي، محمد زاهي ، السياسة المقارنة: إطار نظري، بنغازي، منشورات جامعة قاريونس، 1996م.
 - هشام عبد الله، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر، عمان: الدار الأهلية، 1997م.
- ثالثاً/ الصحف والمجلات**
- أحمد شكر الصبيحي، مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2000م.
 - أيمن السيد عبد الوهاب، المجتمع المدني وعملية التحول الديمقراطي، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2012.
 - حسنين توفيق إبراهيم، بناء المجتمع المدني (المؤشرات الكمية والكيفية)، ورقة قدمت إلى ندوة المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت، 1992.

- حسين علوان البيج، الديمقراطية واشكالية التعاقب على السلطة، سلسلة كتب المستقبل العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية ، 2000م.
- عبد الغفار شكر، دور المجتمع المدني في بناء الديمقراطية، ج3، الحوار المتمدن، العدد1013(يوليو، 2004)، متاح على الرابط// www.ahewar.org
- علي الدين هلال وآخرون، اتجاهات حديثة في علم السياسة، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، 1987.
- الفيتوري صالح السطي، محمد هدية درياق، أثر العامل القبلي على انتخابات المجالس البلدية وانعكاساتها على تنفيذ السياسات العامة "دراسة استقصائية على المجلس البلدي سرت 2014 - 2021"، مجلة جامعة سرت للعلوم الانسانية، العدد الثاني،(ديسمبر/2021).
- محمد عبدة الزعيتير، "دراسة حول منظمات المجتمع المدني في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، دراسات دستورية"، مركز العراق للدراسات، بغداد، 2011م.
- محمد هدية درياق، عبد السلام مصباح على، دور الانقسام السياسي في تفشي ظاهرة الفساد في ليبيا، مجلة جامعة سرت للعلوم الانسانية، المجلد 9 ، (يونيو/ 2019).
- مصطفى كامل السيد، المجتمع المدني: الفاعل الجديد على المسرح الدولي، مجلة السياسة الدولية، العدد161، (يوليو، 2005).
- ناهد عز الدين، خصائص المجتمع المدني ووظائفه، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، مؤسسة الأهرام ، القاهرة، 2005.
- هشام حكمت عبد الستار، ديمقراطية وأزمة المجتمع المدني في العراق، الأعمال الكاملة للموسم الثقافي العلمي الثالث 2010، كلية العلوم السياسية، جامعة النهريين.
ربعا/ مؤتمرات علمية
- عبد الرحيم أحمد بلال، منظمات المجتمع المدني وتحديات التنسيق والتشبيك (مسودة للنقاش)، مركز المرأة للسلام والتنمية، قاعة المؤتمرات وزارة الرعاية الإجتماعية، الخرطوم ، السودان 2009 .
- محمد هدية درياق، عبد السلام على مصباح، أثر العامل القبلي على الانتخابات في ليبيا - "دراسة في تأثير القبيلة على انتخابات مجلس النواب 2014"، المركز الاوروبي لدراسات

الشرق الاوسط، مؤتمر بعنوان الانتخابات وتحديات التحول الديمقراطي، المنعقد يومي 18-19/2/2020.

خامساً/ مواقع الالكترونية

- الحسن عاشي، تقييم السياسات يعتبر حلقة مفقودة في العالم العربي، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، تم الاطلاع بتاريخ:

<https://carnegie-mec.org/2014/03/11/ar-pub-54902014/3/11>

- رمضان كرنفوده، تاريخ مؤسسات المجتمع المدني في ليبيا، موقع ليبيا الخير، مدونة المجتمع المدني أكتوبر 2018، متاح على الرابط/

<http://www.libyaalkhabar.com>

- عبير امنينة، المنظمات العاملة في حقوق الإنسان في غرب ليبيا: الواقع والتحديات، جزء من دراسة مقدمة للمعهد العربي لحقوق الانسان عن تحديد احتياجات المجتمع المدني في ليبيا يمكنك للاطلاع عبر الرابط

التالي / <http://kenanaonline.com/files/0075/75575/649.pdf>

- محمد عمران، تشريعات المجتمع المدني في ليبيا: تاريخ من التضيق - حاضر مرتبك ومستقبل مجهول، المدير التنفيذي لمركز دعم التحول الديمقراطي وحقوق الانسان،

المفكرة القانونية، 2022/2/4 ، متاح للاطلاع عليها على الرابط التالي/

<https://ccslibya.ly/4611-2>

- محمود الصلاحي، مجهولون يحرقون مكتب هيئة الثقافة في سرت، بوابة الوسط، 16 يناير 2020، تو الاطلاع عليه في 23/2/2022 ، متاح على الرابط/

<http://alwasat.ly/news/libya/270338>

- هالة بوقيعقص، المجتمع المدني الليبي والغاية التي لا تدرك، موقع بوابة الوسط، السبت 9 يناير 2021، متاح 2022/2/3 على الرابط

<http://alwasat.ly/news/opinions/307014?author=1>

- منصة الاثر، منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، متاح على 2022/2/3 على الرابط

<https://impact.org.ly/article/salem>

- بوابة إفريقيا الإخبارية سرت، تنظيم ملتقي بسرت لتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، 17 سبتمبر 2017، تم الاطلاع عليها 16 / 2 / 2022، متاح على الرابط/ <https://www.afrigatenews.net/a/151598>

سادساً/ الرسائل العلمية

- وردة أحمد محمد عبد السلام، واقع منظمات المجتمع المدني وإسهام في التنمية السياسية للمجتمع، رسالة ماجستير، (جامعة بنغازي، كلية الآداب، 2017).

سابعاً/ مقابلات

- مقابلة مع رئيس مفوضية المجتمع المدني سرت، أجرى اللقاء الفيتوري صالح السطي، الثلاثاء 22. 2. 2022 بمقر المفوضية الساعة 10 صباحاً.
- مقابلة مع عدد من مؤسسات المجتمع المدني سرت، بمقر المفوضية مؤسسات المجتمع المدني سرت، الساعة 12، 30 ظهراً، يوم الاحد 2022/2/12، أجرى اللقاء/ الفيتوري صالح السطي.

الحماية القانونية من الغش في المعاملات المدنية

أ.صالح أحمد علي أمريش
كلية القانون - جامعة سرت

المقدمة

يؤكد الواقع العملي انتصار سلطان المادة وطغيانها على غيرها من مقومات الحياة، حتى أصبحت شغلهم الشاغل تقصي أسبابه، وسلوك دروب الوصول إليه ابتغاء الزيادة منه، ولكن سبل الوصول إليه قد يختلف النظر في تقديرها، فقد يلجأ البعض لطرق الكفاح المشروعة، وهو أمر محمود، ولكن بريق المال قد يلجئ البعض إلى أقصر السبل وأقلها مجهوداً، وتكون وسيلته غير مشروعة، حيث يأتون بأعمال ظاهرها المشروعية، وباطنها الغش والتحايل على الغير لغرض الوصول إلى أطماعهم.

وبعد أن تزايدت أعمال الغش بصور مختلفة، أصبح موضوع محاربة هذه الظاهرة له أهمية بالنسبة للفرد والجماعة، ومن هنا كان تدخّل المشرّع لحماية المجتمع منه.

إلا أنّ الغش واسع المجال، متعدّد الطرق، ومن ثم كانت النصوص القانونية يشوبها الكثير من القصور عن مواجهة كل حالات الغش، ولعلّ هذا ما يدعو للقول بعدم كفاية قواعد المسؤولية المدنية التقليدية عن معالجة كل أعمال الغش المستحدثة.

وسنحاول في هذه الورقة المتواضعة أن نسلط الضوء على الحماية التي يكفلها القانون ضد الغش، وأن نجلي حقيقة هذا الأخير وفق المفهوم الحديث، وتمييزه عمّا يتشابه به، وأن نتبيّن نطاق هذه الحماية من خلال تحقّق العنصرين المادي والمعنوي وإعمال معياره الشخصي والموضوعي، وكيفية إثبات الغش وما يترتّب عليه من جزاء.

أهميّة البحث:-

1. إبراز دور الدولة في حماية المستهلك وما توفّره له من رعاية ونظام لحمايته من الغش في المعاملات المدنية، ومبادرة الدولة منذ وقت بعيد بإصدار النصوص القانونية في هذا المجال مع ضرورة الاهتمام بمتابعة تطويرها في ظل التطوّر العلمي.
2. يؤكّد البحث على خطورة ظاهرة الغش في المعاملات المدنية في دولة ليبيا وضرورة التصدي لها وحماية المستهلك ويبرز هذا المجال أهميّة النظم والقواعد وأثرها الفاعل في توفير الاطمئنان والاستقرار في المعاملات.

أهداف البحث:-

1. إلقاء الضوء على مفهوم الغش في المعاملات المدنية والنظم القانونية التي تمنعه.
2. دراسة الجزاءات التي قرّرها المشرّع الليبي بخصوص الغش في القانون المدني والقوانين الخاصة.
3. إظهار موطن القصور في القانون المدني، وإثارة الطريق أمام المشرّع من أجل تطوير قواعد المسؤولية.
4. صياغة بعض المقترحات والتوصيات التي يتم استخلاصها من خلال هذا البحث.

مشكلة البحث:

نظراً لكون الغش في المعاملات المدنية آفة اقتصادية خطيرة ترفضها الأخلاق وتحريمها الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، ونظراً لاتساع نطاقها وتطور أساليبه وتتوَعها تبرز مشكلة البحث في كيفية التصدي لهذه الظاهرة والحد من انتشارها والقضاء عليها، وسوف نحاول من خلال البحث الإجابة على هذه الأسئلة.

1. ما المفهوم الحديث للغش؟ وكيف يمكن تمييزه عن غيره؟
2. هل النصوص القانونية كافية لحماية المستهلك من الغش؟
3. ما عناصر ومعايير الغش في المعاملات المدنية؟
4. كيف يمكن إثبات الغش في المعاملات المدنية؟ وما الجزاء المناسب له؟

المنهج المتبع:

استعنتُ بالمنهج التحليلي، حيث قمتُ بتحليل الموضوعات المتعلقة بالبحث من أجل فهم مدلوله وعناصره، ومقارنة أحكام القانون الليبي مع غيره.

خطة البحث:-

المبحث الأول: التعريف بالغش في المعاملات المدنية.

المطلب الأول: مفهوم بالغش.

المطلب الثاني: تمييز الغش عما قد يشبهه به.

المبحث الثاني: نطاق الحماية من الغش في المعاملات المدنية.

المطلب الأول: عناصر الغش ومعايره.

المطلب الثاني: إثبات الغش وجزاؤه.

المبحث الأول

التعريف بالغش في المعاملات المدنية

يقتضي المنهج العلمي عند دراسة أي موضوع من الموضوعات أن يلتزم فيه الباحث بتحديد مفهوم المصطلحات التي يتم استخدامها تحديداً علمياً واضحاً، وحيث إن موضوع البحث هو الحماية القانونية من الغش في المعاملات المدنية، فإنه يتعين عليّ أن أحدّد مفهومه لتمييزه عمّا يشابهه معه في معناه من مصطلحات أخرى، تقادياً للبس وعدم الوضوح، ولهذا سأتناول في هذا المبحث تحديد ماهية الغش في المعاملات المدنية من خلال مفهومه، حيث لم يتعرّض المشرّع الليبي ولا المصري ضمن نصوصهما القانونية لتعريف الغش⁽¹⁾، وتركاً للفقهاء والقضاء الاجتهاد في

1- الغش يفسد كل أمر، وقد حرّمته الأديان السماوية قبل أن تحظره القوانين الوضعيّة، وما حديث رسولنا الكريم، إلا تبيان لموقفه من الغش، بقوله "من غشنا فليس منا". وهذا دليل على خطورته وأنه أمر بغيض وممقوت.

استظهار معنى الغش. وقد تعددت التعريفات تبعاً لذلك، على ضوء التطبيقات العديدة التي تبين مفهوم الغش (المطلب الأول) غير أن هذه التعريفات قد أدت إلى وجود نقطة التقاء بين الغش وغيره من النظم القانونيّة التي قد تتشابه معه، على نحو يدعو للبحث عن أوجه التمييز بينهم (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم الغش

أولاً: مفهوم الغش في اللّغة:

الغش (بالكسر) في اللّغة نقيض النصح، يقال غشّ صاحبه: إذا زين له غير المصلحة وأظهر له غير ما أضر، أي أنّ الغش ما كان على خلاف الحق والنصيحة، وهو يشتمل على أمرين هما: أولهما: إظهار الشيء على غير حقيقته، أي إظهار خلاف ما أضر.

ثانيهما: تزيين الشيء الفاسد الضار حتى يبدو كأنّه صحيح سليم، أي تزيين غير المصلحة.

ثانياً: مفهوم الغش في الاصطلاح:

عرّف جانب من الفقه الغش، بأنّه كل تضليل أو خديعة تُحدث إضراراً بحق مكتسب، ويقع أثناء تنفيذ العقد أو خارج دائرة التعاقد، أو كل خديعة بعد انقضاء العقد أو أثناء العقد مثلاً، كما تقع الحيلة خارج نطاق العقد بقصد الإضرار بصاحب الحق.⁽¹⁾

عرّفه البعض، بأنّه خداع يحصل من العاقد بعد انعقاد العقد بقصد الإضرار بحقوق موجودة من قبل المدين، الذي يحاول تبديد ما في ذمته حتى لا يجد الدائنون شيئاً ينفذون عليه.⁽²⁾

1 - د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص421. د. عبد

المنعم فرج الصده، نظرية العقد، ج2، مطبعة جامعة القاهرة، 1993، ص 89.

2 - د. محسن عبد الحميد البيه، النظرية العامة للالتزامات، أحكام الالتزام، النسر الذهبي، 2000، ص 276.

بينما يرى جانب آخر، بأنَّ الغش هو كل ضرر تسبَّب بالخداع الذي يرتكب ضد الدائنين بعد إبرام العقد، وذلك بالتصرُّف التهريبي من جانب المدين، لِيتمكَّن من الإضرار بحقوق الغير، حتى لا يجد الدائنون شيئاً ينفذون عليه.⁽¹⁾

في حين يرى جانب فقهي آخر، أنَّ عدم التحديد والدراسة الدقيقة للشروط والمواصفات بدقَّة عند انعقاد العقد، باعتباره المحدِّد الأساسي لالتزامات كل من البائع والمشتري، قد يجعل هناك أي ثغرات أو غموض، قد يترتَّب عليها أي صورة من صور الغش والاحتيال، خاصة ذلك في العقود الدوليَّة.⁽²⁾

ومن ثم يمكن تعريف الغش، بأنَّه تحايل غير مشروع على القواعد القانونيَّة بهدف الإضرار بالغير. ولقد أورد المشرِّع الليبي وكذلك المصري العديد من النصوص التي تدين الغش وتطارده. سنتعرَّض للنصوص في حينها. ولعلَّ هذه النصوص تجد أساسها القانوني في مبدأ أنَّ "الغش يفسد كل أمر" لنصل بذلك لمبدأ أنَّ الغش يبطل التصرُّفات.

إلَّا أنَّ الغش الذي يؤدِّي إلى نتيجة إبطال التصرفات، لا بد أن تتوافر فيه عدد من العناصر التي تميِّزه عن غيره من المصطلحات التي قد تتشابه معه في بعض الوجوه، وهذا التمييز هو موضوعنا الآتي:

المطلب الثاني

تمييز الغش عمَّا قد يشته به

قد يتشابه الغش بأمر كثيرة كالتدليس، والخطأ العمد، والخطأ الجسيم، لذلك ينبغي أن نميِّز الغش عمَّا يتشابه معه من مصطلحات، وما يختلط به من أمور حتى يستقيم المفهوم، ويتضح المعنى المحدِّد للغش.

أولاً: الغش والتدليس

1- د. محمود جمال الدين زكي، اتفاقات المسؤولية المدنية، مجلة القانون والاقتصاد، ع3، ص30، 1960، ص528.

2- الغش التجاري في التجارة الدولية، ط1، 1408 هـ، منشورات الغرفة التجارية الصناعية بجدة، ص29.

لما كان الغش يقصد به الحيل المقرونة بسوء النية، بهدف الإضرار بالغير، أو بمعنى آخر، عمل يعتمد إليه الشخص بقصد الإضرار بحقوق شخص آخر. فهو يتم بعد تكوين العقد، أثناء التنفيذ مثلاً، أو خارج دائرة التعاقد.⁽¹⁾

أمّا التدليس فهو استعمال طرق احتيائية بقصد إيقاع المتعاقد الآخر في غلط من شأنه أن يدفعه إلى التعاقد، أي أنه يتم في الفترة السابقة على التعاقد. فالتدليس لا يجعل العقد قابلاً للإبطال إلا للغلط الذي يولّده في نفس المتعاقد.⁽²⁾

ثانياً: الغش والخطأ العمد

تبدو التفرقة بين الغش والخطأ العمد أمراً عسيراً، نظراً لقيام كل منهما على إرادة الفعل والقصد السيئ، وهو ما دفع بجانب من الفقه للقول بأنّ الغش يماثل الخطأ العمد، بل أنّ الغش هو الخطأ العمد. فهما يحملان المعنى نفسه، والمتممّ في الإخلال بواجب قانوني بقصد إحداث الضرر بالغير.⁽³⁾

ولكن بالرغم من هذا الخلط بين الغش والخطأ العمد، فإنّ هناك فارقاً بينهما من حيث الدرجة، وهي أنّ الغش ينطوي على خرق أشد من مجرد الخطأ العمد، ولكن الخطأ العمد ليس غشاً دائماً، ويتضح ذلك في حالة الخطأ العمد يجابه أحد المتعاقدين وهو مرتكب الخطأ المتعاقد الآخر بمخالفته مجابهة صريحة فيتاح للدائن الفرصة لتلافي ما يتعرّض له من أضرار، كما في تعمد الوكيل عدم تنفيذ الوكالة مع علم الموكل بذلك. أمّا في حالة الغش فإنّ مرتكبه يغلف مخالفته بالمكر والخديعة فيحمل الدائن على قبول التنفيذ بالشكل المعيب الذي تمّ فيه دون أن تتاح له الفرصة لكشف المخالفة، وبالتالي الفارق بين الغش والخطأ العمد هو أنّه يوجد تنفيذ ظاهري للعقد في حالة الغش، أمّا في حالة الخطأ العمد فلا يوجد له أي تنفيذ.⁽⁴⁾

ثالثاً: الغش والخطأ الجسيم

1- د. عبد الرزاق السنهوري، مرجع سبق ذكره، ص165.

2- المرجع السابق، ص420.

3- د. عبد الحميد الشواربي، المشكلات العملية في تنفيذ العقود، دار المطبوعات الجامعية، 1988، ص 6.

4- المرجع السابق، الموضوع نفسه.د. محمود جمال الدين زكي، مشكلات المسؤولية المدنية، ج1، مطبعة جامعة القاهرة، 1978، ص

الخطأ الجسيم هو الانحراف في السلوك المقرون بتوقُّع الضرر،⁽¹⁾ فالخطأ الجسيم يمثِّل انحرافاً جسيماً في السلوك، يؤدِّي إلى تهوُّر واستخفاف لا تصدر إلا عن استهانة بقواعد الأخلاق.⁽²⁾

ومن خلال تتبُّع نصوص القانون الليبي وكذلك المصري، نلاحظ اقتران الخطأ الجسيم بالغش في حالات محدَّدة، مثل التعويض عن الضرر غير المتوقَّع في المسئوليَّة العقديَّة، وزوال التحديد الاتفاقي أو القانوني لمدى التعويض، وكذا شروط الإعفاء والتخفيف من المسئوليَّة.⁽³⁾

ولكن على الرغم من معاملة المشرِّع الليبي وكذلك المصري للخطأ الجسيم معاملة الغش في الآثار القانونيَّة، فإنَّ ذلك لا يعني اتحادهما في الطبيعة والصفات، فالغش ينطوي على سوء القصد، في حين أنَّ الخطأ الجسيم انحراف في السلوك مقرون بتوقُّع الضرر، لذلك فإنَّ الغش معياره شخصي، في حين أنَّ معيار الخطأ الجسيم موضوعي.

ومن ثم، فإنَّ هذا الطبيعة القانونيَّة التي تميِّز الغش عن غيره، تجعلنا نقف أمام مدى معالجة الآثار القانونيَّة المترتيبة عليه، ومدى فاعليَّة الحلول الموجودة في القواعد القانونيَّة الحاليَّة، وهو موضوعنا الآتي:

المبحث الثاني

نطاق الحماية القانونيَّة من الغش في المعاملات المدنيَّة

تسعى كافَّة الأنظمة القانونيَّة من خلال تشريعاتها إلى محاربة الغش بكافَّة أساليبه وأشكاله⁽⁴⁾، ولكن نجاعة هذا الدور لن تتأتَّى إلا من خلال معرفة عناصر الغش وما قد تحدِّده من

1- د. محي الدين إسماعيل، الخطأ المهني الجسيم ومحاكاة رجال القضاء، مجلة إدارة قضايا الحكومة، ع 14، س 17، أكتوبر وديسمبر، 1972، ص 951.

2- د. محمود جمال الدين زكي، مرجع سبق ذكره، ص 578.

3- المادة (2/224) مدني ليبي والتي تقابلها المادة (2/221) مدني مصري، جاء فيهما "ومع ذلك إذا كان الالتزام مصدره العقد، فلا يلتزم المدين الذي لم يرتكب غشاً أو خطأ جسيم إلا بتعويض الضرر الذي كان يمكن توقعه عادة وقت التعاقد".

4- تضمن القانون الليبي إضافة للنصوص الواردة في القانون المدني التي تحارب الغش بكافَّة صورته، عدد من النصوص المتفرقة التي تضمنتها مجموعة من القوانين ذات العلاقة، من أهمها القانون الصحي رقم 106 لسنة 1986، والقانون رقم 5 لسنة 1990 بشأن المواصفات والمعايير القياسية بالإضافة إلى قانون العقوبات الصادر سنة 1953.

معايير (المطلب الأول) لكي يتسنى لنا إثبات هذا الغش ووضع الجزاء الرادع لمرتكبيه (المطلب الثاني).

المطلب الأول

عناصر الغش ومعياره

يلزم لاعتبار الغش معيب للإرادة أن يتوافر عنصران⁽¹⁾: العنصر الأول: ويمثّل الركن المادي (الطرق الاحتيالية) والعنصر الثاني: ويمثّل الركن المعنوي (النية السيئة). ولمّا كانت أعمال الغش صور شتى تختلف باختلاف حالة المتعاقد المضرور. فما هو المعيار الذي ينبغي الأخذ به لتقدير أثر الغش. هذا ما سنتناوله في الفقرات الآتية:

أولاً: عناصر الغش

ذكرنا آنفاً أنّ الغش الذي يعتد به المشرّع هو الذي يتوافر فيه عنصران، أحدهما عنصر مادي وهو ارتكاب الفعل أو القول أو الترك غير المشروع (الطرق الاحتيالية)، وثانيهما: عنصر معنوي، وهو نية التضليل أو القصد السيئ.

1. العنصر المادي للغش (الطرق الاحتيالية)

يلزم لقيام الغش أن تُستعمل طرقاً احتيالية، وهذه الطرق لا تقع تحت حصر أو تعداد في القانون. وهي وإن كانت لا حصر لها، إلاّ أنّه يمكن تصنيفها إلى حيل إيجابية سواء كانت فعلاً أم قولاً، وحيل سلبية تتمثّل في الكتمان والسكوت.

أ. الحيل الإيجابية

1 - د. جميل الشرقاوي، النظرية العامة للالتزام، المصادر، دار النهضة العربية، 1981، ص 135.

وهي قد تصدر في صورة قول أو فعل بقصد تضليل المتعاقد الآخر أو الغير، لإيهامه بخلاف الحقيقة، وذلك على النحو الآتي:

. الحيل الفعلية: وهي حيل قوامها الأفعال لا الأقوال، كما لو أعلن بعض الأشخاص عن شركة إعلاناً لا يتفق مع حقيقتها، وبذلك يخدع الناس في أمرها، مع التزام المحكمة ببحث ما قد ينطوي عليه الفعل والقول المنسوب للمسئول من خطأ مدني مع تجرّده من صفة الجريمة.⁽¹⁾ وكذا من يخفي بعض المستندات أو يزورها حتى يحمل الغير على التصرف بالوجه الذي يريده.⁽²⁾ وهذا يمثل خروجاً على قواعد حسن النية وشرف التعامل.

. الحيل القولية: ويقصد بها القول المؤثر على إرادة أحد طرفي التعاقد تأثيراً من شأنه إلحاق الضرر به، ومن ذلك، إدلاء المؤمن له في عقد التأمين ببيانات كاذبة عن الخطر المؤمن منه.

ب . الحيل السلبية(الكتمان).

وتأخذ هذه الحيل السلبية صورة الكتمان، والذي يقصد به امتناع المتعاقد عمداً عن الإفشاء ببيان ما يهّم المتعاقد الآخر أن يعرفه.⁽³⁾

والأصل أنّ الكتمان لا يعتبر غشاً، إذ ليس على المتعاقد أن يدلي إلى من يتعاقد معه بكل ما يتعلّق بالتعاقد، وإلا كان في هذا حرج شديد، إلا أنّ هناك أحوالاً يكفي فيها الكتمان لقيام الاحتيال، وهي الأحوال التي يكون على المتعاقد فيها أن يفضي ببيان أمور لها أهميتها في التعاقد. وهذا الالتزام قد يكون مصدره القانون، وقد تفرضه طبيعة العقد التي تستلزم أن يفصح عن أمور معينة.⁽⁴⁾ انطلاقاً من قاعدة احترام مبدأ حسن النية في العقود.⁽⁵⁾

1- انظر في المعني نفسه نقض مدني للمحكمة العليا في ليبيا في 19 ديسمبر 1985 في الطعن رقم 1041 سنة 53 ق.

2- د. عبد المنعم فرج الصده، نظرية العقد، "دراسة مقارنة"، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص91.

3- د. محمود جمال الدين زكي، النظرية العامة للالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص141.

4- د. عبد الرزاق السنهوري، مرجع سبق ذكره، ص324.

5- تنص المادة 148 مدني ليبي، على أنه يجب تنفيذ العقد طبقاً لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية.

ومن ذلك مثلاً، عقود التأمين⁽¹⁾ على الحريق في ليبيا، التي تنص وثيقة التأمين فيها على شرط سقوط حق المؤمن له تحت البند الثالث عشر، حيث جاء نص هذا الشرط "تسقط حقوق المؤمن له وحلفائه الناشئة عن هذه الوثيقة، إذا انطوت المطالبة التي تقدّم بها على غشٍ ما، أو إذا قدّم أو استعمل بياناً غير صحيح تأييداً لهذه المطالبة، أو إذا استخدم المؤمن له أو شخص آخر يعمل لحسابه طرقاً كاذبة أو احتيالية بقصد الحصول على أية فائدة بموجب هذه الوثيقة، أو إذا وقع الحادث بفعل متعمّد من المؤمن له أو بالتواطؤ معه". وبذلك فحق المؤمن له يسقط كلياً في حالة وجود غش، ولو كان هذا الغش يتناول جزءاً من المطالبة، وإثبات أي حالة من حالات الغش هو من اختصاص القضاء، وعلى المؤمن أن يثبت ذلك عن طريق المحاكم.

ومن ناحية أخرى، قد يكون مصدر الوجوب مستخلصاً من ظروف التعاقد، ومثاله أن يبيع شخص لآخر عقاراً وكتّم عنه أنّ العقار قد سُرع في نزع ملكيته للمنفعة العامة.

2. العنصر المعنوي للغش (نية التضليل)

لقيام الغش يجب أن يقترن بالطرق الاحتيالية، نية التضليل، وذلك بقصد الإيهام والتضليل والعبث بإرادة المتعاقد، وهذا يعني أنّ نية التضليل هي نية الخداع وقصد الإيقاع في الغلط باعتقاد ما يخالف الحقيقة.⁽²⁾ فإذا انتفت نية التضليل فلا غش ولا تدليس، وبالتالي يجب أن تكون الحيلة الغشّية مصحوبة بنية الخداع للوصول إلى غرض غير مشروع.

غير أنّ العنصر المعنوي، عنصر شخصي بحت، يمكن الاستدلال عليه بالظروف، والملابسات الخارجية المقارنة للمتعاقد. ومن ثمّ لمحكمة الموضوع استخلاص توافر النية السيئة

1- يوصف عقد التأمين بأنه من عقود حسن النية، فالمؤمن في أغلب الأحيان لا يتحقق بنفسه من الخطر المؤمن منه وإنما يعتمد على المؤمن له في إعطاء البيانات عن الشيء محل التأمين، لذلك يجب على المؤمن له أن يكون أميناً في الإدلاء بالبيانات، وأن يلتزم بمراعاة هذه القاعدة طوال مدة سريان عقد التأمين، وأن يقوم بالإبلاغ عن أي تغيير في البيانات. د. محمد مبروك اللافي، شرح أحكام البيع والتأمين والوكالة في التشريع الليبي، منشورات المكتبة الجامعية، الزاوية، 2013، ص194.

2- د. محمد وحيد محمد علي، دور مبدأ حسن النية في العقود، دار النهضة العربية، 2001، ص10، د. إبراهيم أحمد البسطويسي، المسؤولية عن الغش في السلع، "دراسة مقارنة"، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، (د.ت)، ص20. د. عبد الحميد الشواربي، جرائم الغش والتدليس، دار الكتب القانونية، 1998، ص15.

من عدمه، إلا أنها تخضع لرقابة محكمة النقض، ولهذه الأخيرة حق مراقبة تكييف هذين الركنين المادي والمعنوي للغش.⁽¹⁾

ثانياً: معيار الغش

إذا كان الغش خداع واحتيال قد يقع بعد إنشاء العقد وتكوينه، كما يقع خارج دائرة العقد بقصد الإضرار بحقوق آخر. فإنَّ تحقق ذلك من عدمه تفرض البحث عن معيار يُستند عليه للجزم بحصول الغش. وفي هذا الصدد وُجد معياران، أحدهما شخصي والآخر موضوعي.

1. المعيار الشخصي للغش

ويُقصد به الاعتماد على شخصية المتعاقد ذاته دون النظر لغيره من الأشخاص، وهل وقع في غلط أم لا؟ هل توهم الأمر على غير حقيقته أم لا؟

لاشكَّ أنَّ هذا الأمر يختلف الخداع فيه من شخص لآخر، ومن هنا فإنَّ تقدير الاحتيال يتعلَّق بذات المتعاقد المخدوع دون غيره.

ومن ثم، فإنَّ هذا المعيار يتطلَّب أن نقف على ذات الشخص، من حيث ظروفه الداخليَّة ونغوص في نفسيته، وما إذا كان مقصِّراً أم لا، نكياً أم غيبياً، مع مراعاة الحالة النفسيَّة والعقليَّة والبدنيَّة، وكذلك ثقافته وبيئته ومستوى نكائه ومدى حرصه، ومن ثم تكون المقارنة بين سلوك الشخص وبين ما كان ينبغي أن يفعله ليتجنَّب تلك الحيل المؤثِّرة.⁽²⁾ وهو ما يخضع لسلطة قاضي الموضوع وتقديره.⁽³⁾

إلا أنَّ هذا المعيار قد أخذ عليه أنه يتعلَّق بالأمر الداخليَّة للمغشوش، وهذه قد يصعب الوصول إليها وتحليلها، كما أنَّها أمور تختلف باختلاف الأشخاص، والقاضي المدني لا يستطيع

1- د. عبد الرزاق السنهوري، مرجع سبق ذكره، ص430. د. توفيق حسن فرج، العقود المسماة، شرح عقدي البيع والمقايضة، دراسة

مقارنة في القانون المصري واللبناني، دار النهضة العربية، 1973، ص143.

2- د. جميل الشراوي، شرح العقود المدنية "البيع والمقايضة"، دار النهضة العربية، القاهرة، ص217.

3- نقض مدني مصري، 18 فبراير 1972، مجموعة أحكام النقض المدني، س23، رقم 22، ص638.

استقصاء الضمائر أو تحليل النفوس.⁽¹⁾ ومن ثم جاءت الحاجة للبحث عن معيار آخر يتلافى العيوب التي يحملها المعيار الشخصي، ليكون معيار أكثر موضوعية، كما سنرى فيما يلي:

2. المعيار الموضوعي للغش

ويُقصد به ذلك المعيار الذي يتم من خلاله تقدير تأثير الحيل المستعملة على الشخص المتعاقد وفقاً لنموذج الشخص المعتاد. هل يندفع بمثل هذه الحيل أم لا؟ فإذا كان الشخص المعتاد يندفع من استعمال هذه الحيل المؤثرة، فإنَّ هذا يؤدي إلى قيام الغش، وهذا كله دون النظر إلى الحالة الذاتية أو الظروف الشخصية.⁽²⁾

ومن تطبيقات هذا المعيار، أنَّ البائع لا يضمن العيب الذي يستطيع المشتري أن يتبينه لو أنَّه فحص المبيع بعناية الشخص العادي (436 مدني لبيي)، بمعنى أنَّه يعتد في خفاء العيب وظهوره بمعيار موضوعي.⁽³⁾

ونقصد بالشخص العادي أو الشخص المعتاد، الشخص المتوسط في صفاته الشخصية، أي في حرصه ويقظته، فلا هو بالحريص ولا هو بالمهمل، بغض النظر عن حقيقة شخصيته.

المطلب الثاني

إثبات الغش وجزاؤه

ينتج الغش أثره بتوافر أركانه وشروطه، وبالتالي فإنَّ بسط الحماية القانونية من الناحية الواقعية يتطلب أمران، لا غنى عن أي منهما، أولاً، إثبات توافر الغش بجميع عناصره، وثانياً،

1- د. إبراهيم الدسوقي أبو الليل، المسؤولية المدنية بين التقييد والإطلاق، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 62.

2- د. أحمد شوقي عبد الرحمن، نظرية الحق، 1999، (د.م)، ص 239.

3- د. محمد المبروك اللافي، مرجع سبق ذكره، ص 148 وما بعدها.

نشوء حق لمن وقع ضحية الغش أن يطلب الحماية القانونية وتوقيع الجزاء. وسيكون الإثبات والجزاء مواضع الفقرات الآتية:

أولاً: إثبات الغش

يعتبر إثبات الغش في التصرفات من الأمور المهمة، ذلك أن القاضي لا يمكنه توقيع جزاء ببطلان التصرف أو عدم نفاذه، إلا إذا ثبت له عدم صحة الإرادة بالغلط الناجم عن الغش. ولما كان الأصل في الإنسان حسن النية⁽¹⁾، فإن الإثبات ينصب على سوء النية والطرق الاحتمالية. فالإثبات ينصب على ما يخالف الأصل.

والواقع أن إقامة الدليل هنا ليس بالشيء الهين، باعتبار أن إثبات الغش ينصب على إثبات توافر عنصره وشروطه، فضلاً على أن القصد السيئ مسألة باطنية ونفسية، قد يتعذر على الدائن إقامة الدليل على توافرها لدى المدين. وهو ما يجعل إثبات الدائن لغش المدين أمراً صعباً. وهذا يتطلب منّا أن نتعرض لتحديد المقصود بعبء الإثبات، ومن الذي يقع عليه هذا العبء.

1. تحديد المقصود بعبء الإثبات

عبء الإثبات هو عبارة عن إلزام المدعي بإقامة الحجة على ما يدّعيه وإلا حكم لخصمه مع يمينه، أو تكليف أحد الخصوم بإقامة الحجة والدليل على دعواه. فإذا ادعت أن لك دين على شخص وجب عليك أن تقيم الدليل على ذلك، لأنّ المكلف بعبء الإثبات هو من يدّعي خلاف الثابت أصلاً وهو عدم المديونية⁽²⁾.

وعلى ذلك يمكننا القول بأنّ المكلف بعبء الإثبات هو من يدّعي خلاف الثابت أصلاً أو عرضاً أو خلاف الظاهر. وهذا ما أيده الفقه الفرنسي، بأنّه ليس هناك نص يخلق افتراض سوء النية في الغش، ويستند في هذا لنص المادة 1643 من التقنين المدني الفرنسي، التي تقضي بمسئولية البائع عن العيوب الخفية حتى ولو لم يعرفها لكن في المسئولية عن الغش لا يصح أن

1- تنص المادة 3/965 مدني مصري، على أن "حسن النية يفترض دائماً ما لم يعم الدليل على العكس". وتنص المادة 2268 مدني

فرنسي "حسن النية دائماً مفترض، ومن يحتج بسوء النية فعليه إثباتها.

2- د. محمد علي البدوي الأزهرى، النظرية العامة للالتزام، أحكام الالتزام، ج 2 كلية القانون جامعة الفاتح. ط1، 2005، ص 317 وما بعدها.

تقوم المسئولية في أية صورة من صورها على مجرد الافتراض.⁽¹⁾ وهذا ما اتجهت إليه محكمة النقض الفرنسية، بأن افتراض العلم بالغش لا سند له في القانون.⁽²⁾

وهو ما أخذ به قضاء محكمة النقض المصرية، حيث جاء في أحد أحكامها، أنه إذا لم يثبت المضرار الغش وبنى قوله على الافتراض والتخمين ولم يدعم ذلك بوقائع معينة تؤدي إلى إثبات العلم الواقعي، فإن الحكم يكون قاصراً.⁽³⁾

2. المكلف بإثبات الغش

القاعدة العامة أن من يدعي أمراً يقع عليه عبء إثباته، كما أن الأصل في الإنسان براءة الذمة حتى يقوم الدليل على خلاف ذلك. ومن هنا فإن من يدعي وجود الغش يكون مكلفاً بإثبات ما يدعيه، فيلتزم بإثبات الغش بعناصره وأركانه وشروطه.

فالمتعاقد الذي يدعي أنه ضحية الغش يقع عليه إثبات وجود هذا الغش، ولما كان الأخير يتعلّق بإثبات وقائع مادية، فإنه يخضع لقاعدة حرية الإثبات بكافة الطرق، فإذا لم يستطيع هذا المتعاقد أن يثبت الغش بكافة طرق الإثبات، فليس له أن يطعن في التصرف، حمايةً للمتعاقد حسن النية، عملاً على الاستقرار في المعاملات.⁽⁴⁾

ثانياً: جزاء الغش

الواقع أن المشرّع حينما ينص على الجزاء ويحدّد أوجه العيب، ويقرّر الجزاء عليها، فإنه يحسم المشكلة، ولا يكون الأمر عسيراً، ولكن المشكلة تنثور وتتعدّد عندما يتخلف السند التشريعي، فيفتح الباب لاجتهاد الفقه والقضاء، وتجعل الأسئلة الملحة حول كفاية الوسائل القانونية في قانون الالتزامات المدنية في تحقيق الحماية من الغش، ومدى استيعابها لكل صورته.

1- د. منصور مصطفى منصور، تحديد فكرة العيب الموجب للضمان في عقدي البيع والإيجار، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، س1، ع2، 1959، ص23.

2- Cass.Civ.2\10\1974.Bull.Civ.1974,p.111.

3- نقض مدني، 2001/5/27، الطعن رقم 903 لسنة70ق، مجموعات القوانين والمبادئ القانونية التي قررتها محكمة النقض من سنة 1999 إلى 2001، ص206.

4- نقض مدني 1972/2/8، طعن رقم 1458 لسنة 45 ق، ص720، نقض مدني، 2001/5/27، طعن رقم 903 لسنة70 ق، مجموعات القوانين والمبادئ القانونية التي قررتها محكمة النقض من سنة 1999 إلى 2001، ص206.

يعتبر الغش من ناحية أثر الحيلة على الإرادة عيباً يشوب الإرادة، ومن خلال الرجوع للقواعد العامة، فإنّه يجوز للشخص الذي وقع عليه الغش أن يطلب إبطال العقد، كما يجوز له أن يطلب تعويضاً عما أصابه من ضرر إذا كان له مقتضى، كما أنّ التطبيقات العديدة للغش تعطي مجالاً لإعمال مبدأ عدم نفاذ التصرف.

1. البطلان

البطلان كعقوبة مدنيّة، لا يكون إلاّ عند مخالفة النصوص القانونيّة التي تستوجب أركاناً معيّنة وشروطاً محدّدة، بحيث يبطل التصرف عند مخالفتها. وبالتالي البطلان مقرّر نتيجة انعدام أحد أركان التصرف كالرضا والمحل والسبب أو تخلف أحد شروطه، أو جزاء تعيب الرضا بأحد عيوب الإرادة. (1)

وبناءً على ما سبق، يجوز لمن وقع ضحية الغش أن يطلب إبطال العقد، من ناحية أثر الغش على الإرادة، باعتبارها عيباً يشوب الرضا، ويجعل منه رضا غير صحيح.

2. التعويض

يعتبر التعويض من الجزاءات المدنيّة التي تترتب على إثبات الضرر المطلوب التعويض عنه، وبذلك يجوز لمن وقع ضحية للغش أن يطالب بإبطال العقد، ويجوز له من ناحية أخرى أن يطلب تعويضاً عما أصابه من ضرر، إن كان له مقتضى سواء في العقد أو في غير العقد متى أحدث ضرراً. (2)

وبالتالي يجوز من وقع عليه الغش أن يطلب تعويضاً عما أصابه من ضرر من جزاء هذا الغش، ولا يجوز له المطالبة بالبطلان ما لم تتوافر شروطه، ولكنه فقط يطالب بالتعويض عما أصابه من ضرر من جزاء الغش، باعتباره خطأ تقصيراً يستوجب التعويض متى توافرت

1- د. عبد الرزاق السنهوري، مرجع سبق ذكره، ص 298.

2- المرجع سابق، ص 433.

شروطه.⁽¹⁾ وللمحكمة حرية تقدير التعويض بحسب العناصر المكوّنة للضرر والتي تدخل في حساب التعويض وهي من مسائل القانون التي تخضع فيها للمحكمة العليا.⁽²⁾

وفي الفقه الفرنسي، الغش يمثّل من ناحية أولى عيباً يشوب الرضا ومن ناحية ثانية عملاً غير مشروع، ولذا يكون لضحيته الخيار بأن يتمسك بالاعتبار الأول فيطلب إبطال العقد، أو يتمسك بالاعتبار الثاني فيبقي على العقد مقتصرًا على طلب التعويض عن الضرر الذي ناله.⁽³⁾

3. دعوى عدم نفاذ التصرف

إذا تصرف المدين وهو عالم بأن الدين قد أحاط بماله، وأن أمواله أصبحت لا تكفي للوفاء بما عليه من ديون، فإنّه يكون للدائن الحق في رفع دعوى عدم نفاذ التصرف للطعن بها في التصرفات الصادرة من المدين.⁽⁴⁾

ولكن حتى يكون تصرف المدين محلًا للطعن فيه بدعوى عدم نفاذ التصرف من دائنيته، فلا بدّ أن يتوافر شرطان، أولهما، أن يكون هذا التصرف قد أدّى إلى إفسار المدين أو زيادة إفساره. وثانيهما، أن يتوافر الغش في حق المدين، إذا عمد بالتصرف إلى عدم تمكين الدائنين من استيفاء حقوقهم أو جزء منها عند حلول أجلها.⁽⁵⁾

والواقع أنّ هذين الشرطين يجداً سندهما القانوني في نصوص القانون المدني، فتمثّل الشرط الأول في نص المادة (240 مدني لبيي) والتي تقابلها المادة (237 مدني مصري) والتي جاء فيها "لكل دائن أصبح حقه مستحق الأداء وصدر من مدينه تصرف ضار به أن يطلب عدم نفاذ هذا التصرف في حقه، إذا كان التصرف قد أنقص من حقوق المدين أو زاد من التزاماته وترتب عليه إفسار المدين أو الزيادة في إفساره، وذلك متى توافرت الشروط المنصوص عليها في المادة التالية". وأمّا الشرط الثاني، فنصّت عليه المادة (1/241 مدني لبيي) والتي تقابلها المادة (238/1 مدني مصري) التي جاء بها "إذا كان تصرف المدين بعوض، اشترط لعدم نفاذه في حق

1- د. أحمد سلامة، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ت)، ص131.

2- انظر نفس المعنى، حكم للمحكمة العليا في ليبيا، نقض مدني 11 ديسمبر 1985، في الطعن رقم 131 سنة 52 ق.

3- د. عبد المنعم فرج الصده، مرجع سبق ذكره، ص134.

4- د. محسن عبد الحميد البيه، النظرية العامة للالتزامات، أحكام الالتزام، النسر الذهبي، 2000، ص265.

5- المرجع السابق، الموضوع نفسه.

الدائن أن يكون منطوياً على غش من المدين، وأن يكون من صدر له التصرف على علم بهذا الغش، ولا يكفي لاعتبار التصرف منطوياً على الغش أن يكون قد صدر من المدين وهو عالم أنه معسر، كما يعتبر من صدر له التصرف عالماً بغش المدين إذا كان قد علم أن هذا المدين في حالة عسر".⁽¹⁾

1- د. محمد علي البدوي الأزهرى، مرجع سبق ذكره، ص 80 وما بعدها.

الخاتمة

وختاماً لهذا البحث المتواضع، فإننا سنعرض أهم ما توصلنا إليه من نتائج وتوصيات.

أولاً: النتائج:-

. أن الاهتمام التشريعي بالغش كان من خلال محاربه في مواضيع متعدّدة ومتنوّعة بنصوص قانونيّة، بيد أن هذا لم يرقّ إلى وضع نظريّة متكاملة على غرار نظريّة المسئوليّة المدنيّة، وإنّما اكتفى المشرّع بمعالجة الغش كتطبيقات تشريعية. في نصوص قانونيّة متفرقة. من منطلق الحرص على التعادل في الالتزامات وإعمالاً لقواعد العدالة.

. عرّف الفقه القانوني الغش بمعاني مختلفة، وتبنّى اتجاهات يتوسّع في المعنى المقصود من الغش، وهو ما أدّى إلى تداخل مفهومه مع غيره من الأنظمة التي قد تتشابه معه، كالتدليس والخطأ العمد والخطأ الجسيم، ولعلّ سبب هذا التوسّع في تعريف الغش، هو محاولة جمع كافّة صورته وأشكاله المتعدّدة.

. الغش الذي يعتد به المشرّع هو الذي يتوافر فيه عنصران، أحدهما عنصر مادّي وهو ارتكاب الفعل أو القول أو الترك غير المشروع (الطرق الاحتياليّة)، وثانيهما: عنصر معنوي، وهو نيّة التضليل أو القصد السيئ.

. كما تبيّن أنّ القوانين الحديثة يمكن بها محاربة الغش وتوقيع الجزاء المناسب، بإجازتها إثبات الغش بكافّة طرق الإثبات، وذلك للحيلولة دون التصرفات القائمة على الغش.

. يعتبر الغش من ناحية أثر الحيلة على الإرادة عيباً يشوب الإرادة، ومن خلال الرجوع للقواعد العامة في القانون المدني، فإنّه يجوز للشخص الذي وقع عليه الغش أن يطلب إبطال العقد، كما يجوز له أن يطلب تعويضاً عمّا أصابه من ضرر إذا كان له مقتضى، كما أنّ التطبيقات العديدة للغش تعطي مجالاً لإعمال مبدأ عدم نفاذ التصرف.

ثانياً: التوصيات

نظراً للخطورة التي يشكّلها الغش على كافة التصرفات والمعاملات . أياً كان مضمونها . فإنّ هناك حاجة عمليّة ملحة لصياغة (النظريّة العامة للغش) ضمن نصوص القانون المدني، من خلال المبدأ القائل بأنّ الغش يبطل كل التصرفات، لأنّها قاعدة مستمدة من الأخلاق وترسي قواعد العدالة. وهذه القواعد تحتاج إلى تفعيل حقيقي من خلال نصوص قانونيّة تحدّد الفعل الذي يشكّل غشاً وتحدّد الجزاء بناءً عليه، بحيث تجمع بين كل النظم القانونيّة لمحاربة الغش بكافّة صورته وأشكاله.

قائمة المراجع.

أولاً: الكتب

- . د. إبراهيم أحمد البسطويسى، المسئوليّة عن الغش في السلع، "دراسة مقارنة"، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، (د.ت).
- . د. إبراهيم الدسوقي أبو الليل، المسئولية المدنية بين التقييد والإطلاق، دار النهضة العربية، القاهرة.
- . د. أحمد سلامة، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ت).
- . د. أحمد شوقي عبد الرحمن، نظرية الحق، 1999، (د.م).
- . د. جميل الشراوي، شرح العقود المدنية "البيع والمقايضة"، دار النهضة العربية، القاهرة.
- . النظرية العامة للالتزام، المصادر، دار النهضة العربية، 1981.
- . د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.
- . د. عبد الحميد الشواربي، المشكلات العملية في تنفيذ العقود، دار المطبوعات الجامعية، 1988.
- . جرائم الغش والتدليس، دار الكتب القانونية، 1998.
- . د. عبد المنعم فرج الصده، نظرية العقد، ج2، مطبعة جامعة القاهرة، 1993.
- . د. محسن البيه، النظرية العامة للالتزامات، أحكام الالتزام، النسر الذهبي، 2000.
- . د. محمد وحيد محمد علي، دور مبدأ حسن النية في العقود، دار النهضة العربية، 2001.

- . محمد مبروك اللافي، شرح أحكام البيع والتأمين والوكالة في التشريع الليبي، منشورات المكتبة الجامعة، الزاوية، 2013.
- . د. محمد علي البدوي الأزهري، النظرية العامة للالتزام، أحكام الالتزام، ج 2، كلية القانون جامعة الفاتح.
- . د. محمود جمال الدين زكي، مشكلات المسؤولية المدنية، ج 1، مطبعة جامعة القاهرة، 1978.
- . النظرية العامة للالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- . د. توفيق حسن فرج، العقود المسماة، شرح عقدي البيع والمقايضة، دراسة مقارنة في القانون المصري واللبناني، دار النهضة العربية، 1973.

ثانياً: الأبحاث:

- . د. محمود جمال الدين زكي، اتفاقات المسؤولية المدنية، مجلة القانون والاقتصاد، ع 3، س 30، 1960.
- . د. محيي الدين إسماعيل، الخطأ المهني الجسيم ومحاكاة رجال القضاء، مجلة إدارة قضايا الحكومة، ع 14، س 17، أكتوبر وديسمبر، 1972.
- . د. منصور مصطفى منصور، تحديد فكرة العيب الموجب للضمان في عقدي البيع والإيجار، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، س 1، ع 2، 1959.
- . الغش التجاري في التجارة الدولية، ط 1، 1408 هـ، منشورات الغرفة التجارية الصناعية بجدة.

ثالثاً: الدوريات ومجموعات الأحكام

- . مجلة إدارة قضايا الحكومة، تصدرها هيئة قضايا الدولة.
- . مجلة العلوم القانونية والاقتصادية: تصدرها كلية الحقوق جامعة عين شمس.
- . مجموعات القوانين والمبادئ القانونية التي قررتها محكمة النقض المصرية من سنة 1999 إلى 2001.
- . مجموعة أحكام النقض المدني المصري.

الصياغة القانونية وعلاقتها بمراحل السياسات العامة

د. صلاح محمد محمود المغربي

مستشار قانوني بوزارة الداخلية

وعضو هيئة تدريس متعاون

المقدمة

الصياغة القانونية هي مسلك أو خطة الجهة المختصة بالتشريع نحو تطبيق السياسات العامة بمجالاتها المتنوعة، كالسياسية والاقتصادية والاجتماعية ونحوها من خلال التشريعات التي تضعها، وتعد نوعية الصياغة مكوناً مهماً من مكونات الدولة القانونية الرشيدة، ومن هنا أصبحت لها علاقة وثيقة بتحديد مشكلة السياسات العامة وصناعتها وتنفيذها وتقييمها، إذ يصعب فرض تطبيقها دون وضعها في قالب تشريعي تتميز قواعده بخصائص تجعل تطبيق هذه السياسات ملزماً.

ونتيجة للانقسام السياسي وتولي حكومات متوالية في الدولة اتسمت بالاضطراب والتعارض ممن ليس لهم دراية تامة بفن الصياغة القانونية وعلاقتها بمراحل تحديد وصناعة السياسات العامة وتنفيذها، وكذلك تقييمها من قبل الأجهزة المعنية بالرقابة السابقة على صياغة التشريع أو اللاحقة.

أهمية البحث:

نظراً لظهور علوم عديدة كالسياسة والاقتصاد والإدارة قد سبق ظهور علم السياسات العامة الذي جاء في ثوب جديد يستطيع على ضوئه الفرد وموظف الدولة وصانع القرار على حد سواء فهم الحكومة والتجارب معها مما ينتج عن صياغة قانونية متكاملة ومتماشية مع واقعة البشريّة.

إشكالية البحث:

تكمن في معالجة الضعف والتعارض في الصياغة القانونية واستعراض تطبيقات خلال مراحل السياسات العامة ووضع رؤية مستقبلية لحلحلة هذه الإشكالية.

منهج البحث:

يعتمد على المنهج الاستقرائي والوصفي لواقع تجارب الحكومات المتتالية خلال فترة وجيزة منذ سنة 2011م، إذ تولت زمام الأمور وكانت الصياغة فيها تتسم بالضعف أحياناً وبالتعارض أحياناً أخرى.

خطة البحث:

نقسّم البحث إلى ثلاثة مباحث وهي على النحو الآتي:

المبحث الأول - مفاهيم عامة.

المطلب الأول - ماهية الصياغة القانونية.

المطلب الثاني - مفهوم السياسات العامة.

المبحث الثاني - علاقة الصياغة القانونية بمراحل السياسات العامة.

المطلب الأول - الصياغة القانونية وتحديد السياسات العامة.

المطلب الثاني - الصياغة القانونية وصناعة السياسات العامة.

المطلب الثالث - الصياغة القانونية وتنفيذ السياسات العامة وتقييمها.

المبحث الثالث - تطبيقات للصياغة العامة في مراحل السياسات العامة.

المطلب الأول - تطبيقات في تحديد وصناعة السياسات العامة.

المطلب الثاني - تطبيقات في تنفيذ السياسات العامة وتقييمها.

المبحث الأول

مفاهيم عامة

إن الصياغة القانونية لا تصبح قابلة للتطبيق العملي بمجرد صياغة النصوص القانونية، إنما ينبغي أن تطبق آليات لها حتى تسهم في إخراج القواعد القانونية إلى الحيز الخارجي، فهذه الصياغة تُعدّ فناً من الفنون القانونية التي تعنى بتحقيق العدل في المجتمع، ولا غنى عنها في جميع فروع القانون العام أو الخاص، فإن صناعة السياسات العامة هي بلورة مسوّدة السياسات من قبل السلطة التشريعية أو صياغة القواعد أو النظم الإدارية الجديدة التي تضع المبادئ موضع التطبيق، وبذلك سنخصّص المطلب الأول ماهية الصياغة القانونية والمطلب الثاني مفهوم السياسات العامة.

المطلب الأول

ماهية الصياغة القانونية

نقسّم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، سنخصّص الفرع الأول لمداول الصياغة القانونية، وسنكرّس الفرع الثاني لعناصر الصياغة القانونية وأهميتها، وسنفرد الفرع الثالث لعيوب الصياغة القانونية.

الفرع الأول

مدلول الصياغة القانونية

نتطرّق في هذا الفرع لمعاني الصياغة القانونية، سنفرد أولاً الصياغة القانونية لغة، وسنخصّص ثانياً للصياغة القانونية فقهاً، ونكرّس ثالثاً الصياغة القانونية تشريعاً. أولاً-الصياغة القانونية لغة:

تعرف بأنها تهيئة الشيء وبنائه، فكلمة الصياغة في اللغة العربية مصدرها (صاغ) وصاغ الشيء بمعنى رتبّه وهياًه، وصاغ الكلمة بمعنى "بناها وتراكبها".⁽¹⁾ ثانياً-الصياغة القانونية فقهاً:

هي أداة لتحويل المادة الأولية التي تتكوّن منها القاعدة القانونية إلى قواعد منضبطة محدّدة وعمليّة صالحة للتطبيق الفعلي على نحو يحقّق الغاية التي يفصح عنها جوهرها،⁽¹⁾ ويتم هذا

1- راجع. د. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، المجلد الثاني، الطبعة الأولى، عالم الكتب للنشر والتوزيع والطباعة، القاهرة، 2008م، ص 1335.

التحويل باستخدام الوسائل والأدوات الكفيلة بالترجمة الصادقة لمضمون هذه المادة، وإعطائها الشكل العملي الذي تصلح به للتطبيق كقاعدة قانونية عامة، وتراعي معايير الصياغة السليمة وأسسها، فالتشريع له جوهر ومظهر، يتمثل الجوهر في المادة التي يملئها المثل الأعلى للعدل في شأن من شؤون المجتمع، في حين ينصرف المظهر إلى الشكل الذي يظهر فيه الجوهر بحيث يكون قاعدة قانونية صالحة للتطبيق في الحياة.⁽²⁾

ثالثاً-الصياغة القانونية تشريعاً:

هي تهيئة القواعد القانونية وبنائها على هيئة مخصصة وفقاً لقواعد مضبوطة، وذلك تلبيةً لحاجة تستدعي التنظيم في سلوك الأفراد والجماعات والهيئات على نحو ملزم.⁽³⁾ ونرى أنّ التعريف المختار هو علم وفن يتكوّن من مجموعة من المعايير العامة واللغوية التي تصوغ القاعدة القانونية بالشكل الذي ينسجم مع السياسة العامة التي تتبعها الدولة.

الفرع الثاني

عناصر الصياغة القانونية وأهميتها

نتناول في هذا الفرع عناصر الصياغة القانونية وأهميتها إذ سنفرد أولاً لعناصر الصياغة القانونية، وسنخصّص ثانياً لأهمية الصياغة القانونية.

أولاً - عناصر الصياغة القانونية:

وبشكل عام، فإنّ القاعدة القانونية تتكوّن من عنصرين رئيسين هما:

1- عنصر العلم: حيث يتعلّق هذا العنصر بجوهر القانون وموضوعه، وهو ما يمكن التعبير عنه بالمادة الأولية التي تتكوّن منها القاعدة القانونية من حقائق الحياة الاجتماعية بالتجربة والعقل.

2- عنصر الصياغة: يتمثّل في إخراج مضمون المادة الأولية إلى حيّز العمل وذلك من خلال الوسائل الفنية اللازمة لإنشاء القاعدة القانونية والتعبير عنها، وتسمّى بأساليب صناعة أو صياغة التشريع.⁽⁴⁾

1- راجع. د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية - القسم الأول، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية، بيروت، 1993م، ص 164.

2- راجع. د. أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2005م، ص 67

3- راجع. د. عبد الحافظ عبد العزيز، الصياغة التشريعية، دار الجيل، بيروت، 1991م، ص 11.

4- راجع. د. هيثم الفقي، بحث بعنوان "الصياغة القانونية" المنشور على موقع الإلكتروني: www.shaimaaatalla.com

وعلى هذا الأساس، فإنَّ جوهر الصياغة القانونيّة هو تحويل المادة الأولىّة التي يستمد منها التشريع إلى قواعد قانونيّة عامة ومجرّدة صالحة للتطبيق الفعلي على الأشخاص المخاطبين بها وعلى قدم المساواة فيما بينهم، وهذا عمل الصائغ القانوني إذ عليه أن يفهم مقصد المشرّع، أو من يقترح التشريع، ثم يصنع لذلك المقصد جسداً من اللغة، نافحاً فيه من روح القانون، ومسبغاً عليه من سمته ما يناسب موقعه بين ما جاوره من تشريعات مراعيّاً في ذلك كله الدقّة والوضوح.⁽¹⁾

ثانياً - أهميّة الصياغة القانونيّة:

تحتل الصياغة القانونيّة أهمية بالغة في تشريع القوانين وتتجلّى هذه الأهميّة بما يأتي:

1- الإنشاء:

هي وسيلة إنشاء النصوص التشريعيّة الرصينة وظهرها إلى الحيز الخارجي لتكون قابلة للتطبيق العملي من المخاطبين بها، فتطبيق هذه النصوص لا يكون ممكناً إلا عن طريق أداة معيّنة، تجعل منها ذات أثر ملموس على الواقع، ويكون قابل للتطبيق والتفسير في الوقت ذاته، وذلك حسب المقتضيات التي يرى الصائغ التشريعي أنّ لها أثر واضح في تنظيم سلوك الأفراد في المجتمع.⁽²⁾

2- التواصل:

تُعد أداة وحلقة الوصل في بناء النصوص التشريعيّة وتنسيقها، فهي أداة وصل بين كلّ من المشرّع والأفكار التي يسعى إلى تنظيمها في النصوص التشريعيّة إذ تمكّن الصائغ من نقل الأفكار وفق المعايير والمعطيات التي يتمتّع بها، فهي أداة للتواصل بين ذات النصوص التشريعيّة إذ تربط بين نصّ وآخر في التشريع، وتجعل من هذه النصوص بعيدة عن الانتقاد والعيوب التي يعترضها من حيث الخطأ أو الغموض والتكرار، وهذا يتوقّف على الأخذ بمعايير الصياغة القانونيّة.

3- التعبير اللّغوي:

القانون علم له لغة خاصة مستقلّة نوعاً ما بذاتها إذ تنفرد بمصطلحات وألفاظ خاصة تعبر عن دقّة النصوص التشريعيّة وواقع الحال في الوقت ذاته، بيد أنّ التعبير عن هذه اللغة وبيان ألفاظها

1- د. حيدر سعدون المؤمن، دراسة بعنوان "مبادئ الصياغة القانونيّة" دائرة الشؤون القانونية قسم اقتراح التشريعات في العراق والمنشورة على الموقع الإلكتروني: www.nazaha.com

2- راجع. د. سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، الناشر منشأة المعارف، الإسكندرية 1973م، ص 362.

ومصطلحاتها وما تتميز به يكون عن طريق الصياغة، فهي الوسيلة التي تمكّن المشرّع من إظهار اللغة القانونية بألفاظها ومعانيها ومصطلحاتها؛ لأنّ الصياغة القانونية تقاس بجودة اللغة القانونية عند الكتابة والترجمة.

4- التطوير والتماسك:

تسهم في تماسك النصوص من حيث الشكل والمضمون من جهة، ومن جهة أخرى تطوير النظام القانوني للدولة من كافة النواحي السياسيّة والاقتصاديّة؛ لأنّ الصياغة هي إحدى الوسائل التي يمكن للمشرّع من خلالها الدخول إلى بوابة تطوير النظام القانوني. (1)

5- التوحيد:

إنّ استوفى المعايير المطلوبة يسهم في توحيد النصوص التشريعيّة المتنوّعة على وفق الاعتبارات القائمة على مبدأ تدرّج الهرم التشريعي من الدستور وصولاً للتشريعات الفرعيّة، إذ تسعى الصياغة القانونيّة إلى وضع خط موحد للنصوص التشريعيّة لتوحيدها ولم شمل قواعد القانون التي قد تتناثر في عدد من التشريعات ممّا يجعل منها متعارضة. (2)

6- الخصوصية:

إنّ اتباع المعيارين المعيّنين في صياغة النصوص التشريعيّة من قبل المشرّع في دولة معيّنة يجعل من هذه النصوص مميّزة وذات طابع خاص يعبر عن إمكانيّات المشرّع، لذا تعد الصياغة القانونيّة أداة لخصوصيّة التشريعات وتمييزها من غيرها من التشريعات المقارنة، فالإقتباس من القوانين المقارنة لا يُعدّ نقصاً بل يرفع من شأن القانون مع مراعاة الخصوصية في صياغة التشريع بطريقة تعبر عن واقع المجتمع الذي يوضع له التشريع. (3)

7- الاستقرار القانوني:

تمثّل الهدف الأساسي عند صياغة النصوص التشريعيّة؛ لأنّ القانون بوصفه الأداة الأساسيّة لتنظيم العلاقات بين الأفراد في المجتمع لذا يجب أن يكون هذا التنظيم محقّقاً للاستقرار والانضباط في المراكز القانونيّة. (4)

1- راجع. د. أحمد شرف الدين، أصول الصياغة القانونية للعقود، مطبعة أبناء وهبة حسان، القاهرة 1993م، ص 49.

2- راجع. د. حيدر أدهم الطائي، دروس في الصياغة القانونية، الطبعة الأولى، بغداد، 2008م، ص 78.

3- راجع. د. عبد الرزاق السنهوري، وجوب تنقيح القانون المدني، مجلة القانون والاقتصاد 1963م، ص 53.

4- راجع. د. أحمد إبراهيم حسن، غاية القانون، دار المطبوعات، الإسكندرية 2000م، ص 179 وما بعدها.

الفرع الثالث

عيوب الصياغة القانونية

تعتبر الصياغة القانونية عيوب متنوعة، فقد تكون عيوباً موضوعية تنشأ بسبب عدم توظيف الأفكار بشكل لغوي سليم مما يجعلها تخرج عن المقصود، وأخرى مادية تكون عند الكتابة بسبب الأخطاء الإملائية أو الكتابية على عجل أو بسبب الطباعة، وتتمثل في الآتي:

أولاً - الخطأ:

تتمثل الأخطاء في النصوص القانونية على هيئة أخطاء مادية وأخرى قانونية، وتظهر بعد أن يتم نشر القانون في الجريدة الرسمية، ويعود السبب في ظهور مثل هذا النوع من الأخطاء إلى عدم دقة المراجعة والطباعة للنصوص وكثرة تعديلها والافتقار للتدقيق، أو بسبب ضيق الوقت ورغبة المشرع في سرعة إخراج التشريع، أو استخدام حروف العطف بطريقة لا تتسجم مع قصد المشرع،⁽¹⁾ ويمكن تلافي الخطأ من خلال إصدار تعديله، وقد ينشأ الخطأ المادي نتيجة الترجمة غير الدقيقة إذا كان مقتبساً من قوانين دول أخرى.

ومن أمثلة الأخطاء المادية في التشريع ما نصت عليه المادة (90) من القانون رقم 5 لسنة 2018م بشأن قوة الشرطة بقولها "لا يجوز توقيع العقوبة الواردة بالفقرة (6) من المادة (88) على الضباط، كما لا يجوز توقيع العقوبة الواردة بالفقرة (9) على الضباط من رتبة مقدم فما فوق..."، في حين كان السليم أن يكون النص هكذا "الواردة بالفقرتين (6، 9) من المادة (84)".⁽²⁾

ثانياً - التعارض:

يظهر التعارض في النصوص التشريعية بشكل واضح عند تطبيق القانون إذ يجد القاضي إن التشريع يتضمن نصين أحدهما لا يتفق مع الآخر من حيث المضمون، وله صور مختلفة، فقد يكون بين تشريعات مختلفة أو بين النصوص في التشريع الواحد، والتعارض من النوع الأول قد يكون بين نص عام ونص خاص، أو قد يكون بين المطلق والمقيّد، ومن أمثلة ذلك المادة

1- راجع. د. عصمت عبد المجيد، مشكلات التشريع، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية لبنان 2014م، ص 206.

2- راجع. الجريدة الرسمية، العدد الثالثة، السنة الثامنة، 2019/12/12م، ص 124 وما بعدها.

(371) من قانون العقوبات بشأن القتل بالتسميم تعتبر نصّاً خاصّاً، ونص المادة (372) من القانون ذاته بشأن القتل العمد نصّاً عاماً. (1)

ثالثاً - النقص:

هو عدم وجود نصوص تشريعية تعالج النزاع المعروض أمام القاضي، أو وجود نصوص تشريعية لكنها لا تعالج جميع مفردات الواقعة، وهذا يرجع إلى عدم إلمام الصانع التشريعي بجوانب التنظيم الفني للنصوص التشريعية ونحوها، ومن الأمثلة العملية على النقص المعيب الذي يشوب النصوص ما نصّت عليه المادة الأولى من القانون رقم 74 لسنة 1972م بشأن تحريم ربا النسبية. (2)

رابعاً - الغموض:

يقع عندما يستخدم المشرّع مجموعة الألفاظ والعبارات التي تحمل أكثر من معنى، أو أنّه استخدم مفردات لغوية بطريقة غير صحيحة بحيث لا تعطي المعنى الحقيقي الذي قصده المشرّع، ويظهر الغموض عند صياغة النصوص له صور، ومنها استخدام اللفظ الخفي الذي يظهر عندما يصوغ المشرّع النص التشريعي بطريقة تدل على معناه دلالة ظاهرة لكن يوجد في ثناياه فروض متعدّدة قد تشير نوع من اللبس.

المطلب الثاني

مفهوم السياسات العامة

1- وكذلك التعارض بين نص المادة (398) مكررة (أ) من قانون العقوبات التي تعاقب كل من صدر عليه حكم قضائي واجب النفاذ بدفع نفقة لزوج أو أصوله أو فروعه أو أخوته.... مع نص المادة (71) من القانون رقم 10 لسنة 1984م بشأن الزواج والطلاق وتعديلاته التي تلزم بالإنفاق على الصغير والأب والأم الفقيرين فقط دون أن تلزم الشخص بالإنفاق على إخوته وأخواته، وأيضاً نص المادة (444) من قانون العقوبات بشأن جريمة السرقة والمادة (466) من القانون ذاته بشأن السرقة المرتكبة بين الأزواج أو بين الأصول والفروع، وأيضاً نص المادة (18) من القانون رقم 5 لسنة 1982م بشأن حماية المراعي والغابات، وكذا أيضاً التعارض بين نص المادة (79) من قانون المرافعات التجارية والمدنية ما مفادها بعدم جواز رفع أي دعوى للمطالبة باستحقاق أو تثبيت ملكية عقار أو أية حقوق عقارية أخرى ما لم توفّق معها شهادة من المكتب المختص بتفيد بأن العقار موضوع الدعوى (ليس محلاً لإجراءات تحقيق الملكية)، ونص المادة (9) من القانون رقم 17 لسنة 2010م بشأن التسجيل العقاري وإملاك الدولة وتعديله ما مفادها لا يجوز رفع أي دعوى أمام القضاء بشأن استحقاق أو تثبيت ملكية عقار أو أية حقوق عقارية أخرى ما لم تقدم معها شهادة من الإدارة أو مكتب التسجيل العقاري المختص.

2- راجع. د. عبد السلام علي المزوغي، النظرية العامة لعلم القانون، الكتاب الأول، المدخل لعلم القانون الجزء الأول، نظرية القانون، الطبعة الثانية، الجامعة المفتوحة، 1985م، ص 391.

حاول المعنيون من علماء السياسة والإدارة العامة والاجتماع أن يربطوا، مفهوم السياسة العامة بقضايا الشؤون المجتمعية العامة ومجالاتها التي تتمثل بالحاجات والمطالب والقضايا والمشكلات، على الرغم من وجود تفاوت وتباين في وجهات النظر حول الأسس التي ينطلقون منها عند تعريفهم للسياسة العامة، فهناك من عرفها من منظور القوة بأنها من يحوز على ماذا؟ ومتي؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية، وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية بفعل ممارسة القوة او النفوذ والتأثير بين افراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة، وهناك من عرفها من منظور تحليل النظام بأنها توزيع القيم (الحاجات المادية والمعنوية) في المجتمع بطريقة سلطوية أمره من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية العكسية، وقسم ثالث يعرفها من منظور الحكومة باعتبارها تلك الوسائل المعتمدة من خلال الحكومة في سبيل إحداث تغييرات معينة داخل النظام الاجتماعي للدولة،⁽¹⁾ لذلك سندرس في هذا المطلب في ثلاثة فروع نخصص الفرع الأول لتعريف السياسات العامة، وسنكرس الفرع الثاني لعناصر السياسات العامة وخصائصها، وستفرد الفرع الثالث صنع السياسات العامة والأجهزة المعنية بها ومراحلها.

الفرع الأول

مدلول السياسات العامة وأنواعها

سنفرد في هذا الفرع أولاً مدلول السياسات العامة، وسنخصص ثانياً أنواع السياسات العامة.

أولاً - مدلول السياسات العامة:

نتناول مدلول السياسات العامة لغةً ثم فقهاً على النحو الآتي:

1- السياسات العامة لغة:

تعني كلمة السياسة لغةً هي: ساس الناس: حكمهم، تولي قيادتهم وإدارة شؤونهم، وكان الخلفاء الراشدون يسوسون الناس بالعدل، وسياسة الأمور: دبرها، أداءها، قام بإصلاحها، سياسة هي سلوك الدول والحكومات ومواقفها اتجاه القضايا الداخلية، إجراءات إدارية أو تدابير تنظيمية،

1- راجع د. فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل، الطبعة الثالثة، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2014م، ص 30 وما بعدها.

والعامة: (عمم - عام): عامة الناس. فعند جمع الكلمتين: السياسة العامة: تعني القيام على شؤون الناس.⁽¹⁾

2- السياسات العامة فقهاً:

تعددت تعريفاتها ومن بينها تعريف "توماس داي" إنَّ السياسة العامة هي "تقرير أو اختيار حكومي للفعل أو عدم الفعل"، ومنها من يعرفها بأنَّها "برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو مواجهة قضائية أو موضوع ما"،⁽²⁾ كما تعني أيضاً هي "مجموعة المبادئ المرشدة أو التي ينبغي أن تكون مرشدة عند اتخاذ القرارات في شتى مجالات النشاط القومي، مثل الشؤون الخارجية وعلاقات العمل والإنتاج الزراعي وما شبه ذلك، وهي خلاصة سياسات فرعية عدة للعديد من جماعات المصالح، وفي اللحظة التي يتم عندها تراضي وتوافق هذه السياسات والمصالح الفرعية تنشأ سياسة عامة بصدد موضوع ما".⁽³⁾

وعلى الرغم من وجود تعريفات متعدّدة أخرى لعدد من الأساتذة والمفكرين السياسيين من العرب والأجانب خاصة بموضوع السياسة العامة، فإنّه يمكن الخروج بمفهوم سلس ومناسب لمصطلح السياسة العامة ويعكس الطابع العلمي والفني لمضمون السياسة العامة ومحتواها ونتائجها، ويتمثل في كون السياسة العامة "مجموعة القواعد والبرامج الحكومية التي تشكّل قرارات أو مخرجات

1- راجع. د. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، المجلد الثاني، مرجع سابق، ص 1134، 1557، وراجع أيضاً د.

باقر شريف القرشي، النظام السياسي في الإسلام، لبنان، بيروت، دار المعارف للطبوعات، الطبعة الرابعة، 1987م، ص 37.

2- راجع. د. جيمس أندو رسون: ترجمة الدكتور عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، قطر، الدوحة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، 1999م، ص 14 وما بعدها.

3- راجع. د. مصطفى عبد الله خشيم، نظرية السياسة العامة، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ألمانيا - برلين، الطبعة الأولى، ديسمبر 2021م، ص 41.

وفي هذا الصدد إن مفهوم السياسة العامة لا يزال لحد الساعة، يخضع لمحاولات ضبط من قبل الباحثين، هذا ما يؤكد تقرير الأمم المتحدة الصادر في إبريل عام 2008م إذ يرى الكتاب الغربيون والعرب بأنَّ السياسة العامة تعني القوة التي يحظى بها شخص ما للتأثير على الأفراد والجماعات والقرارات بشكل تميزه عن غيره نتيجة امتلاكه لواحد أو أكثر من مصادر القوة المعروفة مثل الإكراه، المال، المنصب، الخبرة، الشخصية، بينما ينظر إليها البعض الآخر بأنها تعني من منظور تحليل النظم كنتيجة ومحصلة في حياة المجتمع من منطلق تفاعلها الصحيح مع البيئة الشاملة التي تشكل فيها المؤسسات والمرتكزات والسلوكيات أصولاً للظاهرة السياسية التي يتعامل معها النظام السياسي، كما تعد من منظور آخر رسم السياسات العامة التي تقوم بها الحكومة واتخاذ القرارات وتنفيذها. راجع. تقرير المجلس الاجتماعي والاقتصادي، مصنف مصطلحات الأمم المتحدة الأساسية في مجالي الحوكمة العالمية والإدارة العامة - نيويورك: الأمم المتحدة، لجنة خبراء الإدارة العامة، 14، 18 أبريل 2008م. E/c.16/2008/3: 18 January 2008.

النظام السياسي بصدد مجال معيّن، ويتم التعبير عن السياسة العامة في صور وأشكال عدّة منها: القوانين واللوائح، القرارات الإداريّة والأحكام القضائيّة".⁽¹⁾

الفرع الثاني

عناصر السياسات العامة وخصائصها

بعد التطرّق إلى تعريف السياسة العامة نتناول عناصرها وخصائصها من خلال أولاً عناصرها، وثانياً خصائصها.

أولاً - عناصر السياسات العامة:

تكمن عناصر السياسات العامة في الآتي:

1- تجسّد عمليّة تنسيق وتعاون بين أجهزة الدولة المختلفة سواء أكانت رسميّة متمثّلة في السلطات التشريعيّة والتنفيذيّة والقضائيّة أم غير الرسميّة متمثّلة في التنظيمات غير الرسميّة مثل النقابات والتنظيمات المهنيّة وتنظيمات المجتمع المدني.

2- تشمل عمليّة التنسيق والتعاون تشمل السلطات الثلاث بطبيعة الحال.

3- يقوم الجهاز التنفيذي بدورٍ هامٍ في المراحل المختلفة لصنع السياسة العامة.

4- تعكس بطبيعة الحال المصالح العامة وبالتالي فهي على صلة وثيقة ومباشرة بالمجتمع والحياة اليوميّة للمواطنين.

5- تسعى الحكومة إلى تحقيق المصلحة العامة إذ تختلف عن المصلحة الخاصة لجماعة مصليّة أو نخبة سياسيّة معيّنة.⁽²⁾

ثانياً - خصائص السياسات العامة:

تكمن خصائصها في الآتي:

1- ذات سلطة شرعيّة، فبمجرّد إقرارها كسياسة عامة؛ لا بدّ من إصدار تشريع أو قرار بشأنها.

2- تشمل الأعمال الموجّهة نحو أهداف مقصودة ولا تشمل التصرفات العشوائيّة والعفوية الصادرة عن بعض المسؤولين.

3- تشمل البرامج والأفعال التي تقوم بها مؤسّسات الحكوميّة الإيديولوجيّة والعلميّة.

1- راجع. د. مصطفى عبد الله خشيم، نظرية السياسة العامة، مرجع سابق، ص 41.

2- راجع. محمد موفق حديد، إدارة الأعمال الحكوميّة، عمان، دار المناهج، 2002م، ص 233.

- 4- تكون إيجابية في صياغتها فقد تأمر بالتصرف في اتجاه معين، وقد تكون سلبية في صياغتها وتنتهي عن القيام بتصرفات غير مرغوبة، كما يُعد سكوتها أو عدم التصرف اتجاه ظاهرة ما بمثابة توجّه.
- 5- تمتاز بالشمول وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.
- 6- توازن بين الفئات؛ لأنها خلاصة ومحصلة التفاعلات المختلفة، البيئة السياسية (أحزاب أو نقابات ونحوها).
- 7- عملية ديناميكية حركية مستمرة، دائمة التطور والتغيير.
- 8- تكون غير معلنة أو غير مؤطر بقانون أو بنظام.
- 9- تحتوي على أسلوب معين من الإجراءات الحكومية التي ينفذها أشخاص رسميون عوضاً عن قرارات لم تصل مرحلة نهاية التنفيذ.
- 10- استجابة واقعية ونتيجة فعلية. (1)

الفرع الثالث

صنع السياسات العامة والأجهزة المعنية بها ومراحلها

أولاً - عملية صنع السياسة العامة:

يمكن القول إن طرق صنع السياسات العامة تتعدّد وتتباين بحسب الاعتبارات والجهات المشاركة في صنعها، فضلاً عن أنها قد تتضمن اختياراً واعياً ومدروساً لأهداف جماعية، وتتخذ تبعاً لذلك قرارات سلطوية ملزمة للجميع بعد اتخاذها صفة السياسة العامة مع ما في ذلك من صعوبة التوفيق بين أهداف ومصالح الجماعات أو الفئات المتباينة المؤثرة بالسياسات العامة ولمعرفة عملية صنع السياسة العامة لا بدّ من معرفة الخطوات التي تمر بها هذه العملية وهي:

- 1- معرفة وتحديد القضايا والمشاكل العامة الناجمة عن رغبات ومطالب المواطنين غير المجابة. (2)

- 2- تحديد بدائل السياسات العامة بعد جمع المعلومات والحقائق واستشارة الجهات المعنية أو ذات المصلحة الحقيقية بالمشكلة قيد الدراسة، وتشكيل لجان على مستوى الجهاز التشريعي

1- راجع. د. ابتسام قرقاح، الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2009)، مذكرة استكمالاً لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر ببناتة، قسم العلوم السياسية، 2011م، ص 26.

2- راجع. د. جيمس أندو رسون: ترجمة الدكتور عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، مرجع سابق، ص 50 وما بعدها.

"البرلمان" أو الجهاز التنفيذي "الوزارات" لتقصّي المعلومات وسماع آراء الخبراء والمختصين من فنيين وإداريين وقضاة، ويتم تحديد مجموعة من البدائل المحتملة لتحقيق الأهداف العامة الموضوعية لها وتلبية حاجات ورغبات المواطنين في حدود الموارد المتاحة والمخصّصة لكل منها. (1)

3- اختيار السياسة المناسبة، وفي هذه المرحلة تجري عملية مناقشة كل بديل من بدائل السياسات العامة المقترحة التي تكون على شكل برامج أو مشاريع للخدمات العامة أو مسوّدات ولوائح للأنظمة والقوانين التي يراد إصدارها لمعالجة موضوع معيّن، أو استثمار فرصة ما، أو تجنّب تهديد معيّن، وغير ذلك إذ تخضع بدائل السياسات العامة المقترحة للنقاش داخل المؤسسة الحكومية وفق دساتير الدول والمبادئ أو القواعد المتعارف عليها، فضلاً عن المناقشة التي تجري حولها في المؤتمرات العامة أو الخاصة بالأحزاب والجماعات المصلحية والحملات الانتخابية ووسائل الاعلام المتنوعة، ويؤدّي هذا التفاعل إلى اختيار أحد البدائل المطروحة بوصفه معيّراً عن السياسة العامة الأكثر قبولاً من قبل الأطراف المستفيدة والمعنيّة بالسياسة العامة. (2)

ثانياً - الأجهزة المعنية بصنع السياسات العامة:

عادةً يتولّى صنعها جهات رسمية وغير رسمية، ونعني بالجهات الرسمية الأفراد الذين يتمتّعون بالصلاحيات القانونية التي تسمح لهم بالمشاركة في صنع السياسة العامة مثل السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وكذلك الإداريين العاملين في الأجهزة الحكومية، ونعني بالجهات غير الرسمية مثل الأحزاب السياسية والمواطنين، فجميعهم ينفذون السياسات العامة ويسهمون في صنعها ولكن بطرق ودرجات متباينة، بيد أنّ في ليبيا تتولّى صنع هذه السياسات هما السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ثالثاً - مراحل صنع السياسات العامة:

تتميّز السياسة التي يقرّها وينفّذها النظام السياسي بالتنوع والشمول والتغلغل الذي يمس جوانب الحياة في المجتمع كافة، وصنع السياسة العامة لحل مشاكل المجتمع، هي عملية سياسية في المقام الأول، وتتميّز بالصعوبة والتعقيد وتختلف طبيعة وإجراءات السياسة العامة من دولة إلى أخرى تبعاً للنظام السياسي ودور الأجهزة الحكومية وغير الحكومية في كل منها، ويُعرّف دور

1- راجع. د. عبد الفتاح ياغي، السياسة العامة النظرية والتطبيق، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2009م، ص 50.

2- راجع. د. هشام عبد الله، مترجماً، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر، عمان، الدار الأهلية، 1997م، ص 203.

عملية صنع السياسة العامة على أنها عملية معقدة تتسم بتنوع مكوناتها التي يكون لكل منها إسهامه المختلف، فهي تقرّر الخطوط الأساسية للفعل وتتسم بتوجُّهها نحو المستقبل وسعيها لتحقيق الصالح العام وذلك بأفضل الوسائل الممكنة.

ويمكن استخلاص إطار عام من المراحل التي تعد منهاجاً لرسم السياسة العامة ومراحل صنعها هي:

- 1- تحديد المشكلة العامة: والمقصود الاعتراف بوجود مشكلة تواجه المجتمع، وتكون هناك قناعة لدى الحكومة للتدخل لأجل حلها.
- 2- مرحلة تحديد السياسة العامة: لتحديد المشكلة العامة وإدراجها في جدول الأعمال واعتراف الحكومة بها والالتزام بالعمل على علاجها. (1)
- 3- رسم مقترحات سياسة عامة: لمواجهة المشكلة وحلها، وهذا يتطلب موازنة موضوعية، واختيار ذلك البديل المناسب من بين البدائل المطروحة، وبما يحقق الصالح العام قدر الإمكان.
- 4- إقرار للسياسة العامة: والذي استقر عليه رأي الحكومة في شكل قانون رسمي له صفة التشريع وقوة الإلزام.
- 5- تمويل الحكومة للاعتمادات اللازمة لوضع السياسة العامة موضع التنفيذ وعملية التمويل تأتي بعد إقراره.

المبحث الثاني

علاقة الصياغة القانونية بمراحل السياسات العامة

سنتناول في هذا المبحث هذه العلاقة بمراحل السياسات العامة سنفردها المطلب الأول الصياغة القانونية وتحديد السياسات العامة، وسنخصّص المطلب الثاني الصياغة القانونية وصناعة السياسات العامة، ونكرّس المطلب الثالث الصياغة القانونية وتنفيذ السياسات العامة وتقييمها.

المطلب الأول

الصياغة القانونية وتحديد السياسات العامة

1- راجع. د. أحمد مصطفى الحسيني، تحليل السياسات مدخل جديد في التخطيط في الأنظمة الحكومية، دبي، مطابع البيان التجارية، 1994م، ص 94.

قد سبق لنا الإشارة إلى المقصود بتحديد السياسات العامة بأنها الاعتراف بوجود مشكلة ما تواجه المجتمع على أن تكون هناك قناعة لدى الحكومة لحلّتها، وهذه تمكن من مراحل تحديد السياسات العامة ورسم مقترحات لها وإقرار تشريعاً أو قرار ما.

فمثلاً على سبيل المثال المشكلة التي واجهت البلاد من تفشي ظاهرة الإرهاب وانتشار بعض الجماعات الإرهابية في بعض المدن، فهذه جعلت الحكومة الليبية المؤقتة آنذاك تستدرك الأمر بمعالجتها من حيث السياسات العامة لاسيما السياسة الجنائية لصياغة تشريع رقم 3 لسنة 2014م بشأن مكافحة الإرهاب الصادر عن مجلس النواب.⁽¹⁾

ومن هنا يتضح مدى دور تحديد السياسات العامة بإصدار مثل هذا التشريع، وعلى ذات النسق نرى أنّ الحكومة الليبية المؤقتة (مجلس الوزراء) قد شكّلت بموجب قراره رقم 293 لسنة 2019م لجنة تتولّى إعداد ملف متكامل عن الأضرار التي لحقت بالدولة الليبية وشعبها جرّاء التدخل القطري والتركي في الشأن الليبي، ودعمهما للجماعات الإرهابية من الناحية الإعلامية أو المادية وشراء الأسلحة.⁽²⁾

المطلب الثاني

الصياغة القانونية وصناعة السياسات العامة

تُعد هذه من قبيل المهمة الفنية والإجرائية ذات الأهمية العالية لكونها تحدّد المضمون ولالإطار وهي المعبر عن تمخّض الجهود والنقاشات، فهي تسعى إلى إدخال أي نص أو عبارة في أي قانون أو لائحة أسهل بكثير من رفعه بعد تشريعه، وربما يدخل النص دون أي عناء أو حتى دون قصد من ورائه، ولكن حين يراد رفعه تظهر الصعوبات وتوضع العراقيل.⁽³⁾

فمثلاً قد صدّق مجلس النواب على قانون مكافحة الجرائم الإلكترونية،⁽⁴⁾ فمضمونه كان مساءلة مرتكبي الجرائم عن طريق الوسائل الإلكترونية الحديثة بكافة السبل، ومعاينة مرتكبي ذلك وكان الإطار المتخذ هو تقنيته في تشريع تمّ المصادقة عليه ولم ينشر في الجريدة الرسمية حتى يومنا هذا، وهو يعد من قبيل صناعة السياسات العامة غير أنّه جاء على خلاف مع نص المادة (14)

1- راجع. الجريدة الرسمية، العدد الأول، السنة الرابعة، 2015م، ص 5.

2 - راجع. الجريدة الرسمية، العدد الأول، السنة التاسعة، 2015م، ص 49.

3- راجع. د. جمس أندو رسون، صنع السياسة العامة، ترجمة عامر الكبيسي، مرجع سابق، ص 49 وما بعدها.

4- صدق مجلس النواب الليبي في جلسته العامة بتاريخ 26 أكتوبر 2021م على قانون مكافحة الجرائم الإلكترونية.

من الإعلان الدستوري لسنة 2011م ما مفادها على الدولة أن تلتزم بحرية الرأي والتعبير
والصحافة والنشر. (1)

المطلب الثالث

الصياغة القانونية وتنفيذ السياسات العامة وتقييمها

بعد أن تمر صياغة السياسات العامة من حيث تحديدها وصناعتها تستدعي بعدها التنفيذ
الفعلي للسياسات أو البديل الذي تمّ تبنيّه، فحال الانتهاء من تبني سياسة ما وتشريعها تصبح
المقترحات والمشروعات واللوائح التي تعبّر عن مضمونها مؤهّلة لأن توصف بالسياسة العامة،
التي تكتسي بطابع الرضى لجميع الأطراف المعنية بها، والتي تمّت فيها اختزال حجم الصراعات
والمساومات وتفاوت الآراء بطريقة ائتلافية مرضية ولو على حساب القلة القليلة التي لم تبد
استحسانها لهذا النوع من السياسة.

ولعلّ عند النظر في أحكام قرار مجلس الوزراء رقم 184 لسنة 2012م بشأن تعويض
المواطنين في حالات الكوارث الطبيعية والنكبات، (2) حيث إنّ السياسات العامة للحكومة وراء هذا
القرار تكمن في جبر الأضرار التي تصيب الناس جرّاء السيول والجفاف والحريق ونحوها، بيد أنّه
نجد أنّ هذه السياسة من الحكومة قد جاء التعبير عنها بصياغة هذا القرار؛ إلا أنّه لم يتم تنفيذه
مما يجعل تقويم هذه الصياغة هو عدم تحقّق السياسة العامة التي يرمي إليها القرار.

كما أنّ ما رمت إليه الحكومة من محاولة معالجة أوضاع ضحايا العنف الجنسي جاء على
خلاف الواقع، ممّا جعلت الصياغة عند تقويمها تتسم بعدم إدراك السياسة العامة حيث إنّ البلاد
ليس بها هذه الظاهرة وإن وجدت فلا تتسم بطابع العموم حتى يكون ثمة حاجة إلى إصدار قرارها
رقم 119 لسنة 2014م بشأن معالجة أوضاع ضحايا العنف الجنسي، (3) ونرى أنّ الأمم
المتحدة (4) قد أبدت رغبتها في قديم مشورة إلى السلطات بشأن أفضل الممارسات متخذة من

1- وفي هذا الصدد نصت الفقرة الثانية المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لكل إنسان الحق
في التعبير، ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما
اعتبار للحدود سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو أية وسيلة أخرى يختارها. على الموقع الإلكتروني

WWW.UN.org

2- راجع. الجريدة الرسمية، العدد الأول، السنة الثانية، 2013/2/24م، ص 41.

3- راجع. الجريدة الرسمية، العدد الثالث، السنة الرابعة، 2015/7/27م، ص 131.

4- التقرير السنوي لمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان عن ليبيا المقدم لمجلس حقوق الإنسان في الدورة الثامنة والعشرون
التقرير السنوي. A/HRC/28/51- 12 January 2015, p12

السياسات العامة الموجودة في الدول الغربية أو الدول التي بها هذه الظاهرة، وحقيقة الأمر كان هذا الغلط والمغالطة نتيجة عيب من الحكومة مصدرة القرار لعدم النظر في هذه السياسات للمجتمع، حيث إنَّ التعبير كأنه يوحي أنَّ ثمة ظاهرة في البلاد وهذا حقيقة الأمر يتعارض مع سياسة المجتمع لكونه مجتمعاً إسلامياً وهذا الفعل يستهجن من أفراد، ولئن كان فإنَّه قليل ونادر والأحكام كما يُعرف فقهاً وقضاءً لا تبنى على النادر.

المبحث الثالث

تطبيقات الصياغة القانونية في مراحل السياسات العامة في ليبيا

سندرس في هذا المبحث هذه التطبيقات في مراحل السياسات العامة سنفردها المطلب الأول تطبيقات في تحديد وصناعة السياسات العامة، وسنخصِّص المطلب الثاني تطبيقات في تنفيذ السياسات العامة وتقييمها.

المطلب الأول

تطبيقات في تحديد وصناعة السياسات العامة

قد سبق لنا بيان المراد بتحديد وصناعة السياسات العامة ودورها في الصياغة القانونية، وأنَّه إذا كان هناك عيب في تحديد هذه السياسات قد يؤدي الأمر إلى أكثر من مشاكل ناجمة عن هذه الصياغة، وعلى سبيل المثال مسألة التعارض بين النصوص سواء في التشريع الواحد أم أكثر من تشريع، وقد يكون التعارض في مسمى التشريع ذاته وخير دليل على ذلك ما نتج بسبب الانقسام السياسي بالدولة، حيث صدر تشريعان يحملان الرقم ذاته مع اختلاف في الفحوى والمراد عموماً، فنجد أنَّ القانون رقم 3 لسنة 2014م بشأن المحاماة الصادر عن المؤتمر الوطني العام، والذي يقابله القانون رقم 3 لسنة 2014م بشأن مكافحة الإرهاب الصادر عن مجلس النواب، وهذان لا يزال معمول بهما إلى الآن، بينما ثمة تشريعان متعارضان الأول القانون رقم 1 لسنة 2016م بتقرير حكم في القانون رقم 2 لسنة 2014م بشأن الأسلحة والذخائر الصادر عن المؤتمر الوطني العام،⁽¹⁾ يتعارض مع القانون رقم 1 لسنة 2016م بشأن الحرس البلدي الصادر عن مجلس النواب.

1- أصدر مجلس النواب القانون رقم 1 لسنة 2020م القاضي بإلغاء كافة القوانين والقرارات الصادرة عن المؤتمر الوطني العام بعد انتهاء ولايته بتاريخ 2014/8/3م راجع. الجريدة الرسمية، العدد الأول، السنة التاسعة، 2020/2/19م، ص 18.

ولمعالجة هذا الأمر كان من باب أولى على مجلس النواب أن عالج الموضوع باتخاذ تشريعات أخرى درءاً لهذا التعارض حتى لا يقع خلافٌ جوهريٌّ أثناء التطبيق الفعلي أمام القضاء إذ لا يتصور أن يحمل قانونان الرقم نفسه مع اختلاف في مضمون كل منهما، وكان على مجلس النواب لكونه السلطة التشريعية عن طريق لجنة التشريع إحالة مشروعات القوانين على قسم التشريع بإدارة القانون، حيث أوكل المشرع لهذا القسم مراجعة هذه المشروعات التي تحل إليها واقتراح تعديل التشريعات النافذة بما يكفل إزالة العيوب أو القصور الذي يكشف عنه التطبيق العملي وفقاً لأحكام المادة (10) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 6 لسنة 1992م بإنشاء إدارة القانون.⁽¹⁾

كما أننا نجد أيضاً ما انتهجته حكومة الوحدة الوطنية بإصدارها لقرارها رقم 307 لسنة 2021م بنقل تبعية صندوق دعم الزواج من وزارة الشؤون الاجتماعية إلى وزارة الشباب، حيث يُعد هذا مخالفاً لتحديد السياسة العامة التي كان المشرع قد رعاها حال صدور القانون رقم 5 لسنة 2019م بشأن إنشاء صندوق دعم الزواج،⁽²⁾ إذ منح وزارة الشؤون الاجتماعية إدارة هذا الصندوق، ناهيك وأن بالنظر في أحكام المادة الثانية من القانون ذاته نصّ في طياته على شروطٍ على كيفية تنفيذ السياسة العامة فيما يتعلّق بدعم الزواج والذي لم تراعى الحكومة ذلك، حيث اقتصر على الدعم المالي النقدي فقط دونما اتخاذها ما نصّ عليه في القانون ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 673 لسنة 2020م من توفير سكن ونحوه.

المطلب الثاني

تطبيقات في تنفيذ السياسات العامة وتقييمها

ولئن كنّا قد أشرنا لذلك سابقاً لكن ثمة أمر لا بدّ من التنبه عليه، حيث إنّ من السياسات العامة قبل سنة 2011م ما صدر عن مؤتمر الشعب العام آنذاك القانون رقم 20 لسنة 2010م

1- راجع. الجريدة الرسمية، العدد الخامس عشر، السنة الحادية والثلاثون، 13/7/1993م، ص 583.

2- راجع. الجريدة الرسمية، العدد الأول، السنة التاسعة، 19/2/2020م، ص 1.

بشأن التأمين الصحي،⁽¹⁾ حيث النظر كان من ضمن منظور الصحة العامة للمجتمع، فكان من اللازم على أي جهة عمل ما أن تقوم بالاشتراك لصالح منتسبيها في إحدى أدوات التأمين الصحي والمساهمة في حصة المشترك، بيد أن هذا القانون رغم صياغته فإنه لم يتم بتنفيذه حتى يومنا هذا مما يجعل تفويض السياسة العامة من هذه الصياغة غير مجدية ولا ذات نفع طالما أن الحكومة لم تضعه موضع التنفيذ، بل نجد أن وزارة الصحة ذاتها عجزت عن تلبية السياسة العامة فيما يتعلق بالصحة العامة للمجتمع، كما أن دور الأجهزة الرقابية،⁽²⁾ يدها مغلولة أو عدم إعطاء الموضوع اهتماماً حتى آل الأمر إلى ما هو عليه في الواقع.

كذلك عدم تنفيذ القوانين التي جاءت من أجل السياسات العامة من الناحية الاجتماعية من إرساء قواعد المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية بموجب أحكام القانون رقم 4 لسنة 2011م وتعديلاته،⁽³⁾ حيث نصت المادة (33) على اختصاص السلطة التشريعية وضع اللائحة التنفيذية له، فلم يكن للحكومة أي دور حقيقي في ظل تحكم السلطة التشريعية في عرقلة إصدار اللائحة. كما لا يفوتنا الإشارة إلى عدم تطبيق رؤى المشرع من إصداره للقانون رقم 1 لسنة 2013م بشأن منع المعاملات الربوية،⁽⁴⁾ والمعدل بالقانون رقم 7 لسنة 2017م،⁽⁵⁾ حيث إن السياسة العامة التي تحددت لم تؤت أكلها حيث نجدها حبر على ورق أو كما يقال أي ما يعرف بالقانون الفارغ الذي جاء من أجل سياسة عامة من الناحية الاقتصادية من زاوية شرعية غير أنها لم تظهر لحيّز التنفيذ وأصبحت كأن ولدت ميتة.

الخاتمة

بعد أن تمّ الانتهاء من كتابة الورقة البحثية الموسومة بعنوان (الصياغة القانونية وعلاقتها بمراحل السياسات العامة) فقد خلص الباحث إلى أن هذه الصياغة تعدّ علماً وفناً يتكوّن من مجموعة من المعايير العامة واللغوية التي تصوغ القاعدة القانونية بالشكل التي تتسجم مع

- 1- راجع. مدونة التشريعات، العدد العاشر، السنة العاشرة، 2010/6/15م، ص 404.
- 2- نصت المادة (24) من القانون رقم 20 لسنة 2013م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية على أن تهدف الهيئة إلى تحقيق رقابة إدارية فعالة على الأجهزة التنفيذية في الدولة ومتابعة أعمالها وتنفيذها للقوانين واللوائح. راجع. الجريدة الرسمية، العدد الثالث عشر، السنة الثانية، 2013/9/25م، ص 838.
- 3- راجع. الجريدة الرسمية، العدد الخامس عشر، السنة الحادية والثلاثون، 1993/7/13م، ص 583.
- 4- راجع. الجريدة الرسمية، العدد الخامس، السنة الثانية، 2013/3/21م، ص 241.
- 5- راجع. الجريدة الرسمية، العدد الأول، السنة الخامسة، 2016/5/24م، ص 6.

السياسات العامة التي تتبعها الدولة، ولها علاقة وثيقة بتحديد وصناعة هذه السياسات، بيد أن الانقسام السياسي كان السبب الرئيس في عدم تنفيذها، وكذلك غياب دور الجهات المعنية في تقييمها سواء أكانت الرقابة السابقة من قبل إدارة القانون، واللاحقة المختصة بها هيئة الرقابة الإدارية.

النتائج:

- الانقسام السياسي وتوازي السلطتين التشريعية والتنفيذية قد ألقى بضلاله على عدم تنفيذ السياسات العامة وفقاً للصياغة القانونية التي رسمها المشرع.
- غياب دور الأجهزة المعنية بالرقابة سواء أكانت السابقة أم اللاحقة على تنفيذ السياسات العامة منذ سنة 2011م.

التوصيات:

- الحاجة إلى استخدام العلم والمعرفة لمواجهة السياسات العامة لمختلف أنواعها لتحقيق الصالح العام.
- ضرورة مراجعة التشريعات القائمة بشكل يضمن اتساقها مع بعضها البعض واستجابتها لمقتضيات السياسات العامة مع مراعاة ارفاق مذكرات توضيحية مع القوانين بحيث تؤخذ في الاعتبار عند التفسير.
- دعم دوائر ولجان السلطة التشريعية بشكل عام ولاسيما صياغة التشريع بشكل خاص بالمختصين من القانون في الصياغة القانونية.
- الفصل بين وظيفة وضع السياسات العامة وروح القوانين والوظيفة المتعلقة بالجانب الفني للتشريع، من حيث الهدف والشكل والجهة المختصة.
- مقاضاة السلطة التنفيذية بسبب تنكها عن تنفيذ السياسات العامة لوضع الصياغة القانونية موضع التطبيق.

المراجع

أولاً-الكتب:

- 1- د. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، الطبعة الأولى، عالم الكتب للنشر والتوزيع والطباعة، القاهرة، 2008م.

- 2- د. أحمد إبراهيم حسن، غاية القانون، دار المطبوعات، الإسكندرية 2000م.
- 3- د. أحمد شرف الدين، أصول الصياغة القانونية للعقود، مطبعة أبناء وهبة حسان، القاهرة، 1993م.
- 4- د. أحمد مصطفى الحسيني، تحليل السياسات مدخل جديد في التخطيط في الأنظمة الحكومية، دبي، مطابع البيان التجارية، 1994م.
- 5- د. أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005م.
- 6- د. ابتسام قرقاح، الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2009)، مذكرة استكمالاً لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر ببناتة، قسم العلوم السياسية، 2011م.
- 7- د. باقر شريف الفرشي، النظام السياسي في الإسلام، بيروت، دار المعارف للمطبوعات، الطبعة الرابعة، 1987م.
- 8- د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية - القسم الأول، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية، بيروت، 1993م.
- 9- د. جيمس أندو رسون: ترجمة الدكتور عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، قطر، الدوحة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، 1999م.
- 10- د. حيدر أدهم الطائي، دروس في الصياغة القانونية، الطبعة الأولى، بغداد، 2008م.
- 11- د. حيدر سعدون المؤمن، دراسة بعنوان "مبادئ الصياغة القانونية" دائرة الشؤون القانونية قسم اقتراح التشريعات في العراق المنشورة على الموقع الإلكتروني: www.nazaha.com
- 12- د. سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، الناشر منشأة المعارف، الإسكندرية 1973م.
- 13- د. عبد الحافظ عبد العزيز، الصياغة التشريعية، دار الجيل، بيروت 1991م.
- 14- د. عبد الرازق السنهوري، وجوب تنقيح القانون المدني، مجلة القانون والاقتصاد 1963م.
- 15- د. عبد السلام علي المزوغي، النظرية العامة لعلم القانون، الكتاب الأول، المدخل لعلم القانون الجزء الأول، نظرية القانون، الطبعة الثانية، الجامعة المفتوحة، 1985م.

- 16- د. عصمت عبد المجيد، مشكلات التشريع، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية لبنان 2014م.
- 17- د. عبد الفتاح ياغي، السياسة العامة النظرية والتطبيق، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2009م.
- 18- د. فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل، الطبعة الثالثة، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2014م.
- 19- د. محمد موفق حديد، إدارة الأعمال الحكومية، عمان، دار المناهج، 2002م.
- 20- د. مصطفى عبد الله خشيم، نظرية السياسة العامة، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ألمانيا - برلين، الطبعة الأولى، ديسمبر 2021م.
- 21- د. هشام عبد الله، مترجماً، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر، عمان، الدار الأهلية، 1997م.
- 22- د. هيثم الفقي، بحث بعنوان "الصياغة القانونية" منشور على موقع الإلكتروني:

www.shaimaatalla.com

ثانياً - الجريدة الرسمية:

- 1- العدد الخامس عشر، السنة الحادية والثلاثون، 13/7/1993م.
- 2- العدد العاشر، السنة العاشرة، 15/6/2010م.
- 3- العدد الأول، السنة الثانية، 24/2/2013م.
- 4- العدد الخامس، السنة الثانية، 21/3/2013م.
- 5- العدد الثالث عشر، السنة الثانية، 25/9/2013م.
- 6- العدد الأول، السنة الرابعة، 2015م.
- 7- العدد الأول، السنة التاسعة، 2015م.
- 8- العدد الثالث، السنة الرابعة، 27/7/2015م.
- 9- العدد الأول، السنة الخامسة، 24/5/2016م.
- 10- العدد الثالثة، السنة الثامنة، 12/12/2019م.
- 11- العدد الأول، السنة التاسعة، 19/2/2020م.

ثالثاً - وثائق الأمم المتحدة:

- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الموقع الإلكتروني
 - تقرير المجلس الاجتماعي والاقتصادي، مصنف مصطلحات الأمم المتحدة الأساسية في مجالي الحوكمة العالمية والإدارة العامة - نيويورك: الأمم المتحدة، لجنة خبراء الإدارة العامة: E/c.16/2008/3: 18 January 2008
 - التقرير السنوي لمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان عن ليبيا المقدم لمجلس حقوق الإنسان في الدورة الثامنة والعشرون. 12 January 2015.
- A/HRC/28/51:

ضريبة الدخل وأثرها في تمويل الميزانية العامة في ليبيا

(دراسة تحليلية مقارنة عن الفترة 2005 - 2020)

د.امباركة سالم العماري

كلية الاقتصاد-جامعة سرت
د.حسني رمضان الشتوي
كلية الاقتصاد-جامعة طرابلس

الملخص:

إنّ الهدف من هذه الدراسة هو محاولة التعرف على مدى إسهام ضريبة الدخل في تمويل الميزانية العامة في ليبيا وتوثيق ذلك علمياً. واعتمدت هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي لمعرفة مدى إسهام ضريبة الدخل في تمويل الميزانية العامة في ليبيا عن الفترة 2005-2020. وقد تمّ الاعتماد على الإحصائيات التي يصدرها مصرف ليبيا المركزي كمصدر رئيسي لجمع بيانات الدراسة. وقد توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج أهمها ضعف تأثير الضرائب في تمويل الميزانية العامة، حيث لا تسهم إيرادات ضريبة الدخل في تمويل الميزانية العامة في ليبيا. وقد خلصت الدراسة إلى عدّة توصيات أهمها رفع مستوى الوعي الضريبي لدى المكلفين على أهمية الضريبة كأداة مالية واقتصادية واجتماعية واجبة الالتزام بتأديتها للدولة. العمل على تطوير النظام الضريبي وآليات تحصيل الضرائب من خلال إجراء الإصلاحات لتطوير تحصيل الإيرادات وإدارتها.

1. المقدمة:

تعد الضريبة من أهم مصادر تمويل الميزانية العامة على أساس أنّها تتمثل أحد الروافد المهمة للإيرادات التي تستعين بها الدولة لتغطية نفقاتها، وعلى الرغم من موارد الطاقة الوفيرة التي تتمتع بها ليبيا فهي تملك اقتصاد من أقل الاقتصاديات تنوعاً في المغرب العربي، ومن كلفة الدول المنتجة للنفط، حيث يعتمد اقتصادها على مورد وحيد وهو النفط لتمويل الموازنة العامة للدولة.

إنّ اعتماد الاقتصاد الليبي على الإيرادات النفطية بشكل رئيسي لتمويل نفقاته سوف يكون له انعكاساته السلبية على موازنته وخصوصاً بعد تدبّي أسعار النفط في الأسواق الدولية، وهذا التدبّي في الإيرادات النفطية أدى إلى انخفاض الإيرادات العامة للدولة وعجز الموازنة العامة، كل هذه الظروف تحتم على الدولة البحث عن مصادر جديدة لتطوير الإيرادات السيادية مثل ضرائب الدخل. وهذا يتطلب أن تكون هناك إدارة ضريبية ذات كفاءة عالية، تقوم بتحصيل الضريبة، حيث إنّ عدم توفر إدارة ضريبية ذات كفاءة فنية وإدارية عالية ينعكس سلباً على إجراءات ربط

وتحصيل قيمة الضريبة، والذي يؤدي بدوره إلى انخفاض الإيرادات التي من شأنها الإسهام في تمويل الميزانية العامة للدولة.

2. إشكالية الدراسة:

حتى يتسنى للدولة تغطية النفقات العامة فلا بد لها من إيرادات عامة تحصل عليها من مصادر مختلفة، وأهمها ما تفرضه من ضرائب فالضريبة فريضة مالية يلزم بها الممول، ويقوم بأدائها بصفة نهائية مساهمة في تحميل الأعباء العامة لتحقيق المنفعة العامة.

وتعتبر الضرائب على اختلاف أنواعها من المصادر الرئيسة للإيرادات العامة في جميع الدول. وتمثل الضريبة أحد المصادر الرئيسية للإيرادات الدولة، التي تستعين بها كأداة لتوفير الموارد الأزمة لتغطية الإنفاق على الخدمات العامة، أو بصورة أخرى كوسيلة لإشباع الحاجات العامة.

وتعتمد أغلب الدول العربية المنتجة للنفط وبشكل كبير على الإيرادات النفطية في تمويل موازنتها، وتعتبر ليبيا إحدى تلك الدول التي عرفت تطوراً كبيراً فيما يخص الصناعة النفطية، حيث تعتبر إحدى الدول المنتجة والمصدرة للنفط والتي تعتمد بشكل كبير على الإيرادات النفطية غير المستقرة في تغطية نفقاتها، فقد وصلت نسبة إسهام الإيرادات النفطية إلى ما نسبته (95%) من إيرادات الموازنة العامة خلال الفترة (2000-2020) وهذا يجعل الميزانية العامة في ليبيا عرضة للتأثر وبشكل كبير بالتغيرات التي تحدث في أسعار النفط،⁽¹⁾ الأمر الذي يستوجب البحث عن مصادر أخرى من الإيرادات ومن بينها الإيرادات الضريبية، وهذا يتطلب أن يكون هناك إدارة ضريبية ذات كفاءة عالية.

إنّ عدم توفر إدارة ضريبية ذات كفاءة فنية وإدارية ينعكس على إجراءات ربط وتحصيل الضريبة، حيث إنّ الجهاز الضريبي في ليبيا يعاني من ضعف بنيوي الأمر الذي يؤدي إلى نقص المعلومات والبيانات الإحصائية، ممّا ينتج عنه المزيد من عمليات التهرب الضريبي علاوة على الفساد وانتشار ظاهرة الرشوة، الأمر الذي ينتج عنه إعاقة الإصلاح الضريبي. حيث إنّ ليبيا

1- حسني الشتيوي، نجيب بيوض، ابوبكر معتوق، التحديات التي تواجه الإدارة الضريبية الليبية في تحصيل الضرائب، ورقة بحثية، المؤتمر العلمي الدولي الأول حول السياسات الاقتصادية ومستقبل التنمية المستدامة في ليبيا، الجزء الأول، الخمس-ليبيا، ديسمبر 2020، ص122.

أصبحت تحتل مرتبة متأخرة في دفع الضرائب فوفقاً لتقرير Doing Business 2014 كانت ليبيا في المرتبة 186 من أصل 189⁽¹⁾ وعليه فإن إشكالية الدراسة تتجلى في التساؤل الآتي:

ما مدى إسهام ضرائب الدخل في تمويل الميزانية العامة في ليبيا؟

3. أهمية الدراسة:

وكما هو معلوم بأنّ الضرائب هي من أهم مصادر الإيرادات في المجتمعات الحديثة، فمن هذا المنطلق برزت الحاجة إلى دراسة هذه المشكلة في بيئة الضرائب الليبية، حيث تتضح أهمية الدراسة من الآتي:

1- تتبع أهمية هذه الدراسة من الاهتمام بضرائب الدخل لكونها من أهم مصادر الإيرادات المحصلة فعلاً.

2- تتمثل أهمية هذه الدراسة في معرفة مدى إسهام إيرادات الضرائب في تمويل الميزانية العامة.

3- تكمن أهمية هذه الدراسة في مساعدة وزارة المالية للتعرف على ما إذا كانت هناك أوجه قصور في التقدير أو في التحصيل لاتخاذ القرارات المناسبة لعلاجها.

4. أهداف الدراسة:

يتمثل الهدف الرئيسي للدراسة في محاولة التعرف على مدى إسهام ضريبة الدخل في تمويل الميزانية العامة في ليبيا وتوثيق ذلك علمياً. ولتحقيق الهدف الرئيسي فإنّ للدراسة عدداً من الأهداف الفرعية تتمثل فيما يلي:

1- بيان نسبة إسهام الإيرادات الضريبية في إيرادات الميزانية العامة خلال الفترة 2005 إلى 2020.

2- بيان نسبة إسهام الإيرادات الضريبية في إيرادات الميزانية العامة خلال الفترة 2005 إلى 2020.

1- المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات 2016، ص9.

3- بيان مدي إسهام الإيرادات الضريبية في تغطية النفقات العامة خلال الفترة 2005 إلى 2020.

5. فرضية الدراسة:

لتحقيق أهداف الدراسة صيغت الفرضية على النحو الآتي:

"تسهم إيرادات ضريبة الدخل في تمويل الميزانية العامة في ليبيا".

6. الإطار النظري والدراسات السابقة:

1.6 النظام الضريبي:

1.1.6 مفهوم الضريبة:

هناك العديد من التعاريف للنظام الضريبي، ومن أبرز هذه التعاريف ما يلي: عُرِفَت الضريبة على أنها "مجموعة محدودة ومختارة من الصور الفنية للضرائب تتلاءم مع الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمع وتشكل في مجموعها هيكلًا ضريبيًا متكاملًا يعمل بطريقة محدّدة من خلال التشريعات والقوانين الضريبية واللوائح التنفيذية من أجل تحقيق أهداف السياسة الضريبية"⁽¹⁾. وعُرِفَت أيضًا بأنها "الإطار الذي ينظم مجموعة الضرائب المتكاملة والمتناسقة، ويتم تحديدها استناداً إلى أسس اقتصادية ومالية وفنية في ضوء اعتبارات سياسية اقتصادية اجتماعية وإدارية"⁽²⁾.

2.1.6 أهداف النظام الضريبي:

تعتبر الضريبة أداة هامة في مجال التنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومن أهم الأهداف الضريبية ما يلي⁽³⁾:

1. الهدف المالي للضريبة.

2. الهدف الاقتصادي للضريبة.

3. الهدف الاجتماعي للضريبة.

1- مركز المشروعات الدولية الخاصة، تأسيس حوكمة الشركات في الأسواق الصاعدة. جمهورية مصر العربية: القاهرة، 2005.
2- عبد السلام واكواك، فعالية النظام الضريبي في الجزائر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر، 2012، ص4.
3- اعاد محمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، عمان، دار الثقافة للتوزيع والنشر، 2008، ص127.

2.6 الميزانية العامة للدولة:

1.2.6 مفهوم الميزانية العامة:

هناك عدّة تعريف للميزانية العامة للدولة، ومن أهم هذه التعاريف ما يلي: هي "تقدير مفصّل ومعمّد لنفقات الدولة وإيراداتها لمُدّة سنة ماليّة مقبلة"،⁽¹⁾ وكذلك هي "تقدير مفصّل ومعمّم من السلطة التشريعيّة، يقدر الإيرادات والنفقات النهائيّة للدولة المحدّدة لفترة زمنيّة مقبلة عادةً ما تكون سنة، بما يحقّق أداة السياسة الاقتصاديّة والاجتماعيّة"⁽²⁾. وعليه فالميزانية العامة للدولة من أكثر الآليّات الاقتصاديّة أهميّة في الدولة حيث تعكس أولويات سياسة البلاد الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة من حيث ترجمتها إلى مصروفات وضرائب.

2.2.6 أهداف الميزانية العامة:

الهدف العام للميزانية هو توفير بيان رسمي وكمّي موثّق به لخطط المنشأة معبراً عنه على شكل نقود، وتوجد عدّة أهداف للميزانية العامة منها ما يلي:

1. توفّر الميزانية دليلاً للعمل.
2. تعمل الميزانية كأساس لقياس وتقييم الأداء.
3. تساعد الميزانية على تحديد الأهداف⁽³⁾.
4. ربط قرارات المصروفات بأهداف سياسيّة محدودة وبالموارد الحاليّة والمقبولة.
5. ربط كل القرارات الرئيسيّة بوضع الاقتصاد القومي.
6. ضمان الفعاليّة والكفاءة في تنفيذ الحكومة⁽⁴⁾.

1- عبد المنعم، فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، 1971، ص338.
2- كردودي صيرينة، تمويل عجز الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، الطبعة الأولى، الدار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص75.
3- طارق عبد العال، الموازنات التقديرية، الدار الجامعية، 2006، ص 726.
4- مليحة جبار الكعبي، الضريبة ودورها في تمويل الموازنة العامة، رسالة ماجستير، 2008، ص 39.

3.6 الدراسات السابقة:

من أبرز الدراسات التي تناولت موضوع ضريبة الدخل وتمويل الميزانية العامة ما يلي:

1-دراسة (طارق صالح المنتصر،2001) (1):

تناولت هذه الدراسة ظاهرة التهرب الضريبي في ليبيا، اتجاهاته وأسبابه وطرق علاجه، وتوصلت الدراسة إلى أن التهرب الضريبي يُعدّ صورة من صور عدم الالتزام بأداء الضريبة وأهميّة هذه الدراسة تكمن في خطورة هذه الظاهرة التي لها آثارها السلبية على المجتمع من خلال انخفاض الحصيلة الضريبية لمواجهة الإنفاق العام.

2-دراسة (محمد المهاني،2003) (2):

رُكّزت هذه الدراسة على دور الضريبة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في سوريا. وبيّنت الدراسة مفهوم التنمية والتحديات التي تواجه الدول النامية في مسألة تأمين الموارد لتمويل الميزانية العامة. كما استعرضت مفهوم الضريبة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتوجيه الاستثمار والادخار والإنتاج. وقد خلصت الدراسة إلى بيان أثر درجة النمو في النظام الضريبي في الدول النامية، والدول ذات الاقتصاد الموجّه، والدول المتقدّمة، والعلاقة بينهما وبين الهياكل الاقتصادية.

3-دراسة (العارف إبراهيم الجاني، 2005) (3):

هدفت الدراسة إلى دور الضرائب في تمويل الميزانية العامة في ليبيا خلال الفترة من 1973-2004، وتركّزت هذه الدراسة على دور الضرائب في الإيرادات العامة، وفي تمويل الميزانية العامة، وإمكانية زيادة استخدامها لتحسين إيرادات الدولة والإسهام في تخفيض العجز في الموازنة. وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج ومنها: إنَّ هناك ضعف في الإدارة الضريبية.

4-دراسة (مؤيد ساطي محمد الله،2005) (4):

1- طارق صالح المنتصر، التهرب الضريبي في ليبيا، اتجاهاته وأسبابه وطرق علاجه، رسالة ماجستير غير منشورة، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، 2001.

2- محمد المهاني، دور الضريبة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، دمشق، العدد (2)، 2003.

3- العارف إبراهيم الجاني، دور الضرائب في تمويل الميزانية العامة، رسالة ماجستير غير منشورة، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، 2005.

تطرقت هذه الدراسة إلى دور سياسة ضريبة الدخل في تحقيق الأهداف الاقتصادية في فلسطين. وتوصلت هذه الدراسة إلى اعتبار أنّ سياسة ضريبة الدخل ذات تأثير مهم، وقد انخفض هذا التأثير نتيجة لانخفاض حصيله الضريبة المفروضة، لوجود عيوب وبطء في القانون الضريبي، وأنّه لا يواكب التغيرات الاقتصادية في العالم.

5- دراسة (كمال عسكر وأحمد الخطيب، 2006)⁽²⁾:

ارتكزت على دراسة دور الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة في فلسطين خلال الفترة (1996-2003). واهتمت بالتعرف على أهم ملامح النظام الضريبي المطبق في فلسطين، وعلى حجم الإيرادات الضريبية كونها موردها في تمويل النفقات العامة. وخلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها: إنّ القوانين المطبقة خلال فترة الدراسة قوانين قديمة وموروثة، كذلك لا يوجد نمو في الإيرادات الضريبية.

6- دراسة (سراج محمد خلاط، 2013)⁽³⁾:

هدفت هذه الدراسة إلى محاولة تقييم نقاط القوة والضعف التي مرّت بها الضرائب في النظام الضريبي الليبي، كذلك إلى التعرف على ملامح النظام الضريبي وأثره في الاقتصاد الليبي. وخلصت هذه الدراسة إلى عدّة نتائج أوضحت الأسباب التي أدت إلى تدني الحصيله الضريبية والتي أثّرت سلباً على حصيله الإيرادات الضريبية من خلال التهرب الضريبي. وأنّ النظام الضريبي الليبي لم يميّز بين دخول الشركات الليبية التي تقيم في مناطق حضارية، والتي تقيم في مناطق نائية، والتي أدت إلى فقدان السياسة الضريبية والاقتصادية خصوصية إحدى وسائل التوجيه والإشراف من أجل تحسين فعالية النظام الضريبي ورفع كفاءة الإدارة الضريبية.

7- دراسة (طرشي إبراهيم، 2015)⁽⁴⁾:

-
- 1- مؤيد ساطي محمد الله، دور سياسة ضريبة الدخل في تحقيق الأهداف الاقتصادية في فلسطين، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2005.
 - 2- كمال أحمد عسكر، أحمد الخطيب، دور الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة في فلسطين، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية نابلس، فلسطين. 2006.
 - 3- سراج محمد خلاط، دور النظام الضريبي في الاقتصاد الليبي، ورقة بحثية، المجلة الجامعية، جامعة الزاوية، كلية الاقتصاد- صرمان، العدد الخامس عشر، المجلد الثالث، 2013.
 - 4- طرشي إبراهيم، التهرب الضريبي وآليات مكافحته، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرياح-ورقلة، الجزائر، 2015.

تناولت هذه الدراسة التهرب الضريبي وآليات مكافحته في الجزائر. وتوصّلت هذه الدراسة إلى أنّ التهرب الضريبي ظاهرة تستهدف مداخل الخزينة من العائدات الضريبية وذلك عن طريق امتناع المكلف بها بصفة قانونية يجيزها المشرع فيما يعرف بالتجنّب الضريبي أو عن طريق مخالفة التشريع الضريبي. وقدمت الدراسة مجموعة من التوصيات التي من شأنها أن تحفظ دور الضريبة في الإسهام في النفقات العامة ومنها محاربة ظاهرة الفساد الإداري. وتطوير الإدارة الضريبية مع الاقتصاد في الإنفاق.

8- دراسة (أمل عيسى ترزي، 2016)⁽¹⁾:

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على بيان دور ضريبة الدخل في تمويل الموازنة الحكومية وأثرها على مجالات الإنفاق في تمويل الأنشطة التشغيلية والرأسمالية في فلسطين. وتوصّلت الدراسة إلى عدّة نتائج أهمها: أنّ إسهام ضريبة الدخل لم تتجاوز 8% من الإيرادات العامة للموازنة وهي نسبة ضعيفة. وكذلك وجود أثر ذي دلالة إحصائية لضريبة الدخل على الإيرادات العامة، كما يوجد أثر دال إحصائياً لضريبة الدخل على النفقات العامة. وقد أوصت الدراسة بالعمل على توسيع قاعدة دافعي الضرائب على كل القطاعات العامة والخاصة، وذلك عن طريق زيادة الوعي الضريبي، وكذلك كفاءة الإدارة الضريبية، وتفعيل القضاء، ومنح الثقة للمكلفين.

9- دراسة (حسني الشتيوي وآخرون، 2020)⁽²⁾:

تناولت هذه الدراسة التحديات التي تواجه الإدارة الضريبية الليبية في تحصيل الضرائب من الفترة 2012 إلى 2020. وتوصّلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها: ضعف النظام المستخدم في الإدارة الضريبية. قلّة استخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة في الإدارة الضريبية. كثرة التغيرات والتعديلات التي أدخلت على التشريعات القانونية ممّا أثر سلباً على تحصيل الضرائب. وأنّ العوامل السياسية والاجتماعية والأمنية أثّرت سلباً وبشكل كبير على عمل الإدارة الضريبية والتي أدّت إلى انخفاض قيمة الضرائب المحصّلة خلال تلك الفترة. وأوصت الدراسة إلى إعادة

1- أمل عيسى نقولا ترزي، دور ضريبة الدخل في تمويل الموازنة الحكومية وأثارها على الإنفاق الحكومي في ضوء القانون الفلسطيني

8 لسنة 2011، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الأزهر، فلسطين، 2016.

2- حسني الشتيوي وآخرون، مرجع سبق ذكره.

النظر في نظام الرقابة المستخدم في تحصيل الإيرادات الضريبية. والعمل على تنفيذ التشريعات الضريبية من قبل الدولة الليبية، وإبعاد الصراعات السياسية والمشاكل الاجتماعية عن عمل الإدارة الضريبية. والاهتمام بمتابعة وتقييم أداء كفاءة الإدارة الضريبية من قبل المؤسسات الرقابية بالدولة بصفة دورية.

4.6 التعقيب على الدراسات السابقة:

تعتبر الدراسة الحالية مكتملة للدراسات السابقة، وخصوصاً تلك الدراسات التي تناولت موضوع ضريبة الدخل وتمويل الميزانية العامة. حيث توصلت بعض الدراسات إلى أسباب تدني الحصيلة الضريبية والتي أثرت سلباً على حصيلة الإيرادات الضريبية من خلال التهرب الضريبي. وكشفت دراسات أخرى على أن القوانين المطبقة خلال فترة الدراسة قوانين قديمة وموروثة، كذلك لا يوجد نمو في الإيرادات الضريبية.

اتفقت الدراسة الحالية مع بعض الدراسات السابقة في التعرف على دور ضريبة الدخل في تمويل الميزانية العامة للدولة، بالرغم من اختلاف الظروف الزمانية والمكانية ومستوى التطور التكنولوجي للدول. وأهم ما يميز الدراسة الحالية عن الدراسات السابقة هو المنهجية المستخدمة، فقد استخدمت المنهج الوصفي التحليلي بالاعتماد على الإحصائيات التي يصدرها مصرف ليبيا المركزي التقارير السنوية خلال الفترة 2005-2020. وكذلك مضمون الدراسة ومتغيراتها وأسلوب تحليل البيانات، والإطار العام للدراسة حيث تم الاستفادة من الدراسات السابقة في صياغته.

7. منهجية الدراسة:

لاختبار فرضية الدراسة وتحقيق أهدافها تم إتباع المنهج الاستنباطي لتحديد إشكالية الدراسة، ووضع الفرضية والمنهج الاستقرائي لاختبارها، والمنهج التاريخي لاستعراض الدراسات السابقة ذات الصلة بالدراسة، والمنهج الوصفي التحليلي لمعرفة مدى إسهام ضريبة الدخل في تمويل الميزانية العامة في ليبيا.

8. طرق جمع البيانات:

تمّ الاعتماد على الدراسات السابقة، والمراجع التي تهتم بالإيرادات الضريبية في ليبيا، والإحصائيات التي يصدرها مصرف ليبيا المركزي، كمصدر رئيسي لهذه الدراسة.

9. الدراسة العملية:

نظراً لما يمثله الجانب العملي من أهمية بالغة لهذه الدراسة فقد خصص له هذا الجزء من الدراسة حيث سيتم تناول الآتي:

1. دراسة تحليلية لإيرادات ضرائب الدخل الفعلية عن السنوات 2005-2020.
2. دراسة مقارنة بين إيرادات الضرائب المقدرة والضرائب الفعلية عن السنوات 2005-2020.
3. دراسة مدى إسهام الإيرادات الفعلية المحصلة من إدارة الضرائب ونسبتها إلى إجمالي الإيرادات العامة عن السنوات 2005-2020.
4. دراسة مدى إسهام إيرادات الضرائب إلى إجمالي نفقات الميزانية العامة في ليبيا عن السنوات 2005-2020.

1.10 تحليل حصيلة الضرائب الفعلية ومقارنتها بالمقدرة ومدى إسهامها في الميزانية العامة:

أولاً: مدى إسهام إيرادات ضريبة الدخل في الميزانية العامة:

تُعدّ الإيرادات الضريبية من أهم مصادر تمويل الميزانية العامة في أغلب دول العالم، وإذا ما أردنا استقراً واقع الميزانية العامة في ليبيا ومدى إسهام الإيرادات الضريبية فإننا سوف نقوم بالتحليلات الآتية:

- تحليل السلسلة الزمنية لإيرادات ضريبة الدخل:

من خلال بيانات الجدول رقم (1) يتضح أنّ الإيرادات الضريبية الفعلية سجلت أكبر قيمة لها خلال سنة 2008 بقيمة 2,790,500.000 دينار بمعدل نمو 1%. وللاستفسار عن سبب هذه الزيادة خلال هذه السنة اتضح أنّ هناك عقود مبرمة مع الشركات الأجنبية في السنوات السابقة، وذلك لإنشاء المشاريع الكبيرة للتطور العمراني بكافة أنواعها، وقيام الإدارة الضريبية بربط ضريبة الدخل عليها. بينما سجّلت أدنى قيمة لها في سنة 2011 بقيمة 460,700.000 دينار بمعدل نمو سالب بقيمة (79.5%-). ونلاحظ أنّه بعد سنة 2011 اتسمت إيرادات ضريبة الدخل الفعلية

بنوع من الاستقرار، وبانخفاض قيمتها خلال كل هذه السنوات مقارنة بالسنوات الأخرى قبل سنة 2011، حيث وصل معدل النمو بقيمة سالبة إلى (-22.3%) سنة 2014، وبلغ معدل النمو في المتوسط العام خلال فترة الدراسة إلى حوالي (6.04) ويرجع ذلك إلى خروج أغلب الشركات الأجنبية، وتهرب أغلب الممولين عن تقديم إقراراتهم الضريبية.

الجدول رقم (1): الإيرادات الفعلية المحصلة من قبل إدارة الضرائب الليبية

معدل النمو	إجمالي الإيرادات الفعلية	السنة
-	1,044,000,000	2005
20.7	1,259,700,000	2006
9.2	1,376,000,000	2007
102.8	2,790,500,000	2008
-10.2	2,504,800,000	2009
-10.3	2,247,500,000	2010
-79.5	460,700,000	2011
34.1	617,600,000	2012
37.8	851,000,000	2013
-22.3	660,900,000	2014
1.6	671,300,000	2015
6.8	716,900,000	2016
17.9	845,200,000	2017
26	1.063.500.000	2018
-11	945.500.000	2019
-33	633.000.000	2020
6.04	-----	المتوسط العام

المصدر: مصرف ليبيا المركزي، إدارة البحوث والإحصاء التقارير السنوية (2005-2020).

ومن خلال مقارنة قيمة الإيرادات الضريبية الفعلية مع الإيرادات الضريبية المقدرة كما هو مبين بالجدول رقم (2)، نجد أنّ ما تمّ تقديره يفوق ما تمّ تحصيله فعلاً فيما عدا الفترة (2009-2011)

2012- 2019) فالقيم متقاربة جداً، وقد يرجع وجود ذلك الفرق إلى سوء التقدير من قبل اللجنة المشتركة بين الإدارة الضريبية والإدارة العامة للميزانية. وذلك بعدم دراسة المجتمع الضريبي، وطبيعة الأنشطة الخاضعة للضريبة، ومدى قدرة الإدارة الضريبية في تحصيل الضريبة المستهدفة في ظل الظروف الراهنة في ليبيا.

الأمر الذي يتطلب معالجته بمزيد من البحث والاستقصاء التي قد تكون ناتجة عن سوء تقدير نقص في الإمكانيات المادية مثل الحوافز والمكافآت ووسائل النقل، وعدم توفر أجهزة الحاسوب الحديثة، وعدم وجود قاعدة معلومات كاملة للمولين، وسلوكيات الفاحصين من حيث اللامبالاة وغيرها.

الجدول رقم (2): تقديرات إيرادات الضرائب ومقارنتها بالإيرادات الفعلية عن السنوات 2005 حتى 2020

السنة	إجمالي الإيرادات المقدره المستهدف	إجمالي الإيرادات الفعلية المتحقق	مقدار الزيادة والنقص
2005	<u>426,300,000</u>	1,044,000,000	617700000
2006	<u>1003,000,000</u>	1,259,700,000	256700000
2007	<u>1285,000,000</u>	1,376,000,000	91000000
2008	<u>2169,000,000</u>	2,790,500,000	621500000
2009	3002000.000	2,504,800,000	-497200000
2010	<u>3055490,903</u>	2,247,500,000	-807990900
2011	350,000,000	460,700,000	110700000
2012	500,000,000	617,600,000	117600000
2013	900,000,000	851,000,000	-49000000
2014	900,000,000	660,900,000	-239100000
2015	1,000,000.000	671,300,000	-328700000

-483100000	716,900,000	1,200,000,000	2016
-354800000	845,200,000	1,200,000.000	2017
1.063.500.000	1.063.500.000	900,000,000	2018
945.500.000	945.500.000	900,000,000	2019
567000000	633.000.000	1,200,000.000	2020

المصدر، مصرف ليبيا المركزي، إدارة البحوث والإحصاء التقارير السنوية (2005-2020)

- تحليل السلسلة الزمنية للإيرادات العامة:

من خلال بيانات الجدول رقم (3) يتبين أنّ السلسلة الزمنية للإيرادات العامة سجّلت أعلى قيمة لها سنة 2008 بقيمة 72,741,200,000 دينار، وشكّلت ضريبة الدخل ما نسبته 3.8% من إجمالي الإيرادات العامة وهي نسبة منخفضة جداً، الأمر الذي يبيّن اعتماد الاقتصاد الليبي على مصادر للإيرادات غير الضريبة في تمويل الميزانية العامة، بالإضافة إلى وجود حالات التهرب الضريبي وعدم الكفاءة الإدارية والإعفاءات الكثيرة، ممّا سبب في انخفاض إسهام الضرائب في تمويل الميزانية العامة، بينما سجّلت الإيرادات العامة أدنى قيمة لها (8,595,200,000) سنة 2016 حيث شكّلت ضريبة الدخل ما نسبته 8.3% وبلغ المتوسط العام لنسبة إسهام ضريبة الدخل في الإيرادات العامة حوالي 3.5% خلال فترة الدراسة.

الجدول رقم (3): نسبة إسهام الإيرادات الضريبية في إيرادات الميزانية العامة خلال الفترة (2005- 2020)

نسبة إسهام إيرادات الضرائب في الميزانية العامة %	إجمالي الإيرادات العامة	إجمالي الإيرادات الفعلية للضرائب	السنة
2.8	37,106,000,000	1,044,000,000	2005
2.7	47,088,000,000	1,259,700,000	2006

2.6	53,366,300,000	1,376,000,000	2007
3.8	72,741,200,000	2,790,500,000	2008
6	41,785,000,000	2,504,800,000	2009
3.7	61,503,100,000	2,247,500,000	2010
2.7	16,813,300,000	460,700,000	2011
0.9	70,131,400,000	617,600,000	2012
1.6	54,763,600,000	851,000,000	2013
2.5	21,543,300,000	660,900,000	2014
4	16,843,400,000	671,300,000	2015
8.3	8,595,200,000	716,900,000	2016
3.8	22,337,600,000	845,200,000	2017
2.1	49.143.600.000	1.063.500.000	2018
1.6	57.365.200.000	945,000,000	2019
2.7	22.818.000.000	633.000.000	2020
3.24	-----	-----	المتوسط العام

المصدر: مصرف ليبيا المركزي، إدارة البحوث والإحصاء التقارير السنوية (2005-2020).

- تحليل السلسلة الزمنية للنفقات العامة:

من بيانات الجدول رقم (4) يتبين أنّ النفقات العامة سجّلت أعلى قيمة لها سنة 2013 بقيمة 42,598,500,000 دينار بمعدل نمو 16%، بينما كانت قيمة الحصيلة من الإيرادات الضريبية الفعلية لا تتجاوز 851,000,000 دينار، وبلغت نسبة إسهام الإيرادات ضريبة الدخل في هذه السنة 2%، بينما سجّلت النفقات العامة أدنى قيمة لها سنة 2005، وكما بلغت نسبة إسهام إيرادات ضريبة الدخل 12.6%.

جدول رقم (4): مدى إسهام الإيرادات الضريبية في تغطية النفقات العامة خلال الفترة (2005-2020)

نسبة إسهام إيرادات الضرائب في نفقات العامة	معدل نمو النفقات العامة	إجمالي النفقات العامة	إجمالي الإيرادات الفعلية للضرائب	السنة
12.6	-----	8282,000,000	1,044,000,000	2005
13.9	9.3	9054,000,000	1,259,700,000	2006
11.6	31.3	11890,000,000	1,376,000,000	2007
23.5	-0.1	11874,000,000	2,790,500,000	2008
24.4	-13.7	10,252,900.000	2,504,800,000	2009
14.9	47.5	15,121,300.000	2,247,500,000	2010
2.6	16.3	17,580,100.000	460,700,000	2011
1.7	108.9	36,733.000000	617,600,000	2012
2	16	42,598,500.000	851,000,000	2013
2.5	- 36.9	26,892,000.000	660,900,000	2014
2.3	8.6	29,196,100.000	671,300,000	2015
3.6	-27	21,315,800.000	716,900,000	2016
3.4	16.5	24,834,400.000	845,200,000	2017
3.63	20	29,269,200,000	1.063.500.000	2018
2.78	15	33,940,500,000	945.500.000	2019
2.49	-25	25,382,000,000	633.000.000	2020

7.99	12.44	-----	----	المتوسط العام
------	-------	-------	------	------------------

المصدر: مصرف ليبيا المركزي، إدارة البحوث والإحصاء التقارير السنوية (2005-2020)

وبلغ معدّل نمو النفقات العامة في المتوسط خلال فترة الدراسة حوالي (12.44) بينما وصلت نسبة إسهام الإيرادات الضريبية في النفقات العامة حوالي (7.99)، ممّا يبيّن ضعف نسبة إسهام الإيرادات الضريبية في تغطية النفقات العامة. وشكّلت ضريبة الدخل أعلى نسبة إسهام لها من إجمالي النفقات سنة 2009 حيث وصلت إلى 24.4%، بينما شكّلت أقل نسبة إسهام لها من إجمالي النفقات سنة 2012 حيث وصلت إلى 1.7%.

نستنتج ممّا سبق، أنّ إيرادات ضريبة الدخل لا تسهم في تمويل الميزانية العامة في ليبيا من خلال نتائج التحليل للسلاسل الزمنية وإيجاد نسبة الإسهام، حيث لا تشكّل إيرادات ضريبة الدخل إلاّ نسبة ضئيلة جداً خلال فترة الدراسة وصلت في المتوسط إلى حوالي (3.24). بالإضافة إلى ذلك وصلت نسبة إسهام إيرادات ضريبة الدخل من إجمالي النفقات العامة خلال فترة الدراسة بمتوسط عام حوالي 7.99%، وهي نسبة منخفضة جداً كذلك، ممّا يبين أنّ إيرادات ضريبة الدخل ليس لها تأثير واضح في تغطية نفقات الميزانية العامة في ليبيا. وبناء على ذلك نرفض فرضية الدراسة والتي تنص على أنّه "تسهم إيرادات ضريبة الدخل في تمويل الميزانية العامة في ليبيا".

10. نتائج الدراسة:

من خلال استقراء واقع الموازنة العامة في ليبيا ومدى إسهام الإيرادات الضريبية في تمويلها (من خلال المصادر التي اعتمدت عليها هذه الدراسة) يتبين ما يلي:

1. ضعف تأثير الضرائب في تمويل الميزانية العامة، حيث لا تسهم إيرادات ضريبة الدخل في تمويل الميزانية العامة في ليبيا.
2. الاعتماد بشكل أساسي على الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة العامة في ليبيا.
3. إنّ إسهام الإيرادات الضريبية بهذه النسب تعتبر ضعيفة جداً مقارنة بالدول الأخرى.
4. الإيرادات الضريبية متباينة من سنة لأخرى، حيث أخذت الإيرادات تتناقص تدريجياً من سنة لأخرى.

11. توصيات الدراسة:

في ضوء ما أسفرت عنه الدراسة من نتائج عملية، فإنها توصي بالآتي:

1. رفع مستوى الوعي الضريبي لدى المكلفين على أهمية الضريبة كأداة مالية واقتصادية واجتماعية واجبة الالتزام بتأديتها للدولة.
2. العمل على تطوير النظام الضريبي وآليات تحصيل الضرائب من خلال إجراء الإصلاحات لتطوير تحصيل الإيرادات وإدارتها.
3. العمل على القيام بإصلاحات في النظام الضريبي من خلال إعادة النظر في قوانين الضرائب، وذلك لتفعيل دور الضرائب في تمويل الموازنة العامة للدولة.

المراجع:

1. أمل عيسى نقولا ترزي، دور ضريبة الدخل في تمويل الموازنة الحكومية وآثارها على الإنفاق الحكومي في ضوء القانون الفلسطيني (8) لسنة 2011، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الأزهر، فلسطين، 2016.
2. اعاد محمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، عمان، دار الثقافة للتوزيع والنشر 2008.
3. العارف إبراهيم الجهاني، دور الضرائب في تمويل الميزانية العامة، رسالة ماجستير غير منشورة، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، 2005.
4. المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات، 2016.
5. حسني الشتيوي، نجيب بيوض، أبوبكر معتوق، التحديات التي تواجه الإدارة الضريبية الليبية في تحصيل الضرائب، ورقة بحثية، المؤتمر العلمي الدولي الأول حول السياسات الاقتصادية ومستقبل التنمية المستدامة في ليبيا، الجزء الأول، الخمس-ليبيا، ديسمبر 2020.
6. سراج محمد خلاط، دور النظام الضريبي في الاقتصاد الليبي، ورقة بحثية، المجلة الجامعية، جامعة الزاوية، كلية الاقتصاد-صرمان، العدد الخامس عشر، المجلد الثالث، 2013.

7. طرشي إبراهيم، التهرب الضريبي وآليات مكافحته، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرياح-ورقلة، الجزائر، 2015.
8. طارق صالح المنتصر، التهرب الضريبي في ليبيا، اتجاهاته وأسبابه وطرق علاجه، رسالة ماجستير غير منشورة، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، 2001.
9. طارق عبد العال، الموازنات التقديرية، الدار الجامعية، 2006.
10. عبد المنعم، فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، 1971.
11. عبدالسلام، واكواك، فعالية النظام الضريبي في الجزائر، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر، 2012.
12. قانون ضرائب الدخل رقم (7) لسنة 2010.
13. كمال أحمد عسكر، أحمد الخطيب، دور الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة في فلسطين، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية نابلس، فلسطين، 2006.
14. كردودي صبرينة، تمويل عجز الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، الطبعة الأولى، الدار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
15. محمد المهايبي، دور الضريبة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، دمشق، العدد (2)، 2003.
16. مركز المشروعات الدولية الخاصة، تأسيس حوكمة الشركات في الأسواق الصاعد جمهورية مصر العربية، القاهرة، 2005.
17. مؤيد ساطي محمد الله، دور سياسة ضريبة الدخل في تحقيق الأهداف الاقتصادية في فلسطين، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2005.
18. مليحة جبار الكعبي، الضريبة ودورها في تمويل الموازنة العامة، رسالة ماجستير، 2008.
19. مصرف ليبيا المركزي، إدارة البحوث والإحصاء، التقارير السنوية (2005-2020).
20. وزارة المالية، مصلحة الضرائب، موسوعة التشريعات الضريبية الحديثة في ليبيا.

معايير الصياغة التشريعية وأثرها في الإصلاح القانوني

د. مبروكة يحيى أحمد افحيمة
كلية القانون - جامعة سرت

مقدمة

تمثّل الصياغة التشريعيّة الأداة الرئيسة المترجمة لرغبة المشرّع في تحقيق الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في أي دولة من الدول، لما تتّصف به من خصائص ومميّزات ترتقي بمستوى النصوص التشريعيّة التي تنظم المجتمع من جميع النواحي.

ولكن لا نستطيع أن نجزم بصحّة هذا القول، ما لم نتل الصياغة التشريعيّة العناية الكافية من الجهات التي تتولّى هذه الصياغة، بحيث تأتي هذه الأخيرة بأسلوب علمي وفنيّ، ينم عن مهارة وإتقان، وإتباع معايير الصياغة التشريعيّة.

فصياغة التشريع، يُعدّ علماً وفناً قائماً بذاته، فهي فن لأنها تعبّر عن رغبة المشرّع في التوفيق بين المصالح المتعارضة، ووضع المراكز القانونيّة في نطاقها الصحيح، وهي علم يقوم على أساس من المنهج العلمي والمنطق القانوني الذي لا بدّ أن يراعي ظروف المجتمع وحاجاته الآنيّة والمستقبليّة، دون أن ينكر ما مضى من حقوق مكتسبة.

ومن هنا تبدأ عمليّة الصياغة التشريعيّة لتحقيق الإصلاح القانوني، من خلال تحديد واضح للأمور التي تستدعي التشريع، وبيان الأهداف المراد تحقيقها من التشريع المقترح، فالسياسة التشريعيّة الواضحة تتطلّب إيضاح طبيعة الأهداف، والتي قد تكون ذات طبيعة سياسيّة أو اقتصاديّة أو اجتماعيّة.

وهو ما يتطلّب تبعاً لذلك وضوح الأساس المنطقي لاقتراح التشريع، وضبط العلاقة بالقوانين النافذة، والتصنيف من حيث كونه عام أم خاص، وضبط القواعد المؤثّرة على محتويات هذا التشريع، بأسلوب الصياغة ولغة التشريع. وأيضاً من خلال مراعاة معايير الصياغة، لعناصرها القانونيّة، التي تمثّل اللبنة الأساسيّة للجملة القانونيّة السليمة، وتتمثّل هذه العناصر في الآتي: المخاطب بالفعل القانوني (الفاعل القانوني): ويكون بصيغة المفرد لا الجمع، وهو محور القاعدة القانونيّة، والشخص الذي يمثّل حقاً أو امتيازاً، والذي يجوز له أو لا يجوز له. والفعل القانوني: والذي يجب أن يكون بصيغة المضارع، واستخدام صيغة المبني للمعلوم قدر الإمكان، وهذا الفعل يمثّل حق أو امتياز أو التزام أو مسؤوليّة، تُخوّل أو تفرض على الفاعل القانوني. ووصف الحالة: ونقصد بها الحالة المعيّنة التي يسري عليها الفعل القانوني، فنادرًا ما يسري الحكم

القانوني على جميع الحالات، ويعتبر تحديد الحالة وإدراجها جزء من عمل الصائغ القانوني، باعتبارها جزء من الجملة القانونية⁽¹⁾.

وفي هذه الورقة المتواضعة سنحاول - بإذن الله - أن نستعرض هذه المعايير بشيء من الإيجاز. وفي متن هذه المعايير سندرس مدى دورها في ترجمة أهداف المشرع لتحقيق الإصلاح القانوني الفعّال، باعتبار أنّ هذه المعايير هي وسيلة وليست غاية في حد ذاتها. وهو ما نتناوله من خلال التقسيمات الآتية:

المبحث الأول: المعايير الثابتة للصياغة التشريعية.

المطلب الأول: معيار العمومية.

المطلب الثاني: معيار التجريد.

المطلب الثالث: الجمع بين معياري العمومية والتجريد.

المبحث الثاني: المعايير المتغيرة للصياغة التشريعية.

المطلب الأول: معيار الصياغة الجامدة.

المطلب الثاني: معيار الصياغة المرنة.

المطلب الثالث: المعيار المنطقي للصياغة التشريعية.

المبحث الأول

المعايير الثابتة للصياغة التشريعية

1-د.محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة التشريعية، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، 2004، ص 241 وما بعدها.

نقصد بالمعايير الثابتة، تلك التي تطبّق على جميع أنواع النصوص التشريعيّة، وبصرف النظر عن نوع النّص الذي يصوغه المشرّع، وتتمثّل هذه المعايير في ثلاثة، معيار العموميّة (مطلب أول) ومعيار التجريد (مطلب ثان) ومعيار يجمع بين العموميّة والتجريد (مطلب ثالث).

المطلب الأول

معيار العموميّة

وهذا المعيار يترجم أحد خصائص القاعدة القانونيّة، وهي كونها توجّه خطابها إلى الأشخاص بصفاتهم لا بذواتهم، فهي لا تخاطب الشخص بعينه.⁽¹⁾

وبذلك فمعيار العموميّة يفرض وجود مجموعة من المقاييس التي تجعل من القاعدة القانونيّة تسري على عدد غير محدّد أو معيّن من الأشخاص، ومن ذلك نص المادة (1/29) مدني ليبي (تبدأ شخصيّة الإنسان بتمام ولادته حيّاً، وتنتهي بموته) فهذه القاعدة تطبّق على جميع الأفراد بشكل عام.

ومع ذلك، فقد توضع القاعدة القانونيّة لطائفة من الأشخاص، ولكن تبقى محتفظة بصفة العموميّة، ومن ذلك، القاعدة التي تخاطب الطلاب أو المحامين، فهي وإن كانت تخاطب أشخاص محدّدين، إلّا أنّها تبقى عامة، لأنّها تخاطب الأشخاص بصفاتهم لا بذواتهم.⁽²⁾

ومعيار العموميّة من المعايير التي يجب على المشرّع مراعاتها عند صياغة النصوص التشريعيّة، وهو ما يفرض عليه أن يصوغ النصوص القانونيّة بألفاظ وعبارات عامة، المقصود منها أن تطبّق على الأشخاص دون تحديد عدد معيّن⁽³⁾، وهو ما يبيّن فكرة وضع التدابير التي تهدف إلى تحقيق العدل والمساواة بين أفراد المجتمع.

1-د.منصور مصطفى منصور، المدخل للعلوم القانونية، ج1، القاهرة 1960، ص174. د.عبد القادر شهاب، أساسيات القانون، منشورات جامعة قاربيونس 2001، ص20. د. الكوني علي اعبوده، أساسيات القانون الوضعي الليبي، منشورات جامعة طرابلس، ط4، 2003، ص25.

2-د.حسن كيره، المدخل إلى القانون "القانون بوجه عام"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1970، ص20.

1-د.عمر عبد الحفيظ شنان، الصياغة القانونية والفن التشريعي كمنهج في علم القانون، مجلة أبحاث قانونية، مجلة فصلية تصدر عن كلية القانون جامعة سرت، ع1، سبتمبر 2006، ص17.

لذا من البديهي أن تكون مهمّة المشرّع تتمحور حول البحث عن الحلول المختارة والمعالجات القانونية لشتى أنواع العلاقات الاجتماعية، وأهم الوقائع، في ضوء المعطيات الاقتصادية والاجتماعية من أجل التوازن الاجتماعي دون التمييز عند تطبيقها على الأفراد.⁽¹⁾

ولذلك فإنّ معيار العموميّة يساهم في تحقيق المساواة وعدم التحيز، وهو أحد الخصائص التي تتمتع بها القاعدة القانونية، ومن خلاله تسمّى القاعدة القانونية بالقاعدة الهدفية.⁽²⁾

فهو يُمكن المشرّع من صياغة النصّ بصفة عامة، ممّا يجبّب من يقوم بتطبيق القانون من الوقوع في الخطأ، لأنّه يعمل كصمام أمان ضد الأفكار الشخصية للمشرّع وأجهزة السلطة في أي دولة.

ولكن بالرغم من الخصائص التي يميّز بها معيار العموميّة، إلّا أنّه لم يسلم من النقد، ومن منتقديه، الفيلسوف أرسطو، الذي كان يرى أنّ فكرة العموميّة تجعل من القاعدة القانونية قاعدة جامدة، وأنّها تثير الكثير من الصعاب في القضايا الفرديّة، وأنّه لا بد من الأخذ بمبادئ العدالة الأكثر ملاءمة. وذهب جانب فقهي آخر، إلى أنّ فكرة العموميّة تؤديّ إلى مشاكل اجتماعية ولا تؤديّ إلى التغيير والتطوّر.⁽³⁾

إلّا أنّ هذه الانتقادات لا تقوم على أساس سليم ومنطقي، لأنّها تجاهلت الطابع الاجتماعي للقانون، وأنّه وجد بالأساس ليطبّق على مجتمع معيّن وزمان معيّن، لا على حالات فرديّة تتشعب فيها الاجتهادات، وهو ما يجعل لمعيار العموميّة الدور الفعّال في الحيلولة دون التمييز بين الأشخاص داخل المجتمع، وتجنّب المشرّع الدخول في التفاصيل الجزئية والتقسيمات الفرديّة التي تجعل من التشريع محل إشكال في التطبيق العملي بشكل واضح. لذا فمعيار العموميّة من أهم معايير الصياغة التشريعية.

المطلب الثاني

2- د. محمد شريف أحمد، تفسير النصوص المدنية، دراسة مقارنة بين الفقهاء المدني والإسلامي، مطبعة وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، بغداد، 1982، ص 141.

3- د. منذر الفضل، أصول القانون الفرنسي والبريطاني "دراسة مقارنة مع القانون الإسلامي" ط2، نارس للطباعة والنشر، أبريل، 2004، ص 53.

3- د. صلاح الدين عبد الوهاب، الأصول العامة للقانون (نظرية القانون) مكتبة عمان، الأردن، 1968، ص 29.

معيار التجريد

ونقصد به ذلك المعيار الذي يطبق على مجموعة من الوقائع أو على الأشخاص الذين يوجدون في ظروف مشتركة، دون مراعاة لتفاوت الظروف والملابسات الخاصة الثانوية أو اختلاف الجزئيات في الحالات الواحدة.⁽¹⁾

ويظهر الفرق بين العمومية والتجريد، أنّ العمومية تمثّل الطريقة التي تتم فيها صياغة القاعدة القانونية في حين أنّ التجريد يصاحب القاعدة القانونية عند صياغتها، فالتجريد هو الذي يضيف على القاعدة القانونية وصف العمومية لأنّه يستغرقها في التطبيق المنفرد، بل هي معدّة لتواجه حالات غير متناهية.⁽²⁾

غير أنّ هذا المعيار "التجريد" تحكمه عدد من المسائل، وهي أنّ تجريد القاعدة القانونية لا ينتفي في حالة تحديد نطاق تطبيقها من حيث الزمان أو المكان، كما هو الحال في القواعد التي يتحدّد نطاقها في وقت معيّن⁽³⁾، مثال ذلك، حظر التجوال من ساعة إلى ساعة معيّنّة، إذ تطبّق هذه القاعدة على أي شخص أو أي واقعة توافرت فيها الشروط اللازمة للتطبيق خلال هذه الفترة الزمنية.

كما أنّ التجريد بصورة مطلقة في الصياغة التشريعية يتطلّب من المشرّع النظر إلى البعد الإنساني، الذي تتمتع به القاعدة القانونية، وذلك للحد من موضوعيّة القاعدة القانونية، والنظر إلى الظروف المحيطة⁽⁴⁾، فمثلاً، إذا فرض على المدين أن يسدّد الدين بالكامل، يكون قد جرّد القاعدة القانونية من البعد الإنساني، لكن تقييد المدين ومراعاة الظروف يكون أقرب إلى الصفات التي تتمتع بها القاعدة القانونية كقاعدة اجتماعية، كتقييد الدين مثلاً في الأزمات الاقتصادية.

المطلب الثالث

معيار الجمع بين العمومية والتجريد

1 - د. عبد الباقي البكري، أصول القانون، مطبعة شفيق، بغداد، 1964، ص 20.

2- د. رمضان أبو السعود، د. همام محمد، المبادئ الأساسية في القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1995، ص 18.

3- المرجع السابق، الموضوع نفسه.

4- د. مصطفى العوجي، القاعدة القانونية في القانون المدني، ط2، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010، ص 26.

أحد الأهداف الأساسية التي يسعى إليها القانون، هي تحقيق العدل والمساواة بين الأفراد، وهذا الهدف لا يمكن أن يتحقق إلا على أساس الوضع الغالب في الحياة الاجتماعية، وهذا يحتم أن يأخذ التكليف الموجّه إلى الأفراد بمعيار موضوعي لا شخصي، أي أن يلجأ المشرّع من أجل تحقيق ذلك إلى التجريد، وتكون العبرة فيه بعموم الصفة، لا بتخصيص الذات، لأنّ التكليف الذي يتضمّنه القانون لا يمكن أن يكون إلا بصفتي العموم والتجريد.⁽¹⁾

أي أنّ المستنبط من كون القاعدة القانونية عامة، أنّ هذه القاعدة مطبّقة على جميع الأشخاص، بشرط ألا تكون معيّنة بأسمائهم إنّما تتعيّن بالوصف، كالقاضي أو التاجر، وهكذا. فالقانون عند وصفه يتجه بذلك إلى الوصف المجرد من ذات الموصوف، وهذا ما يعبر عنه القانون بـ "العموميّة والتجريد".⁽²⁾

فمعيار العموميّة والتجريد يُعد من المعايير العامّة الثابتة التأسيسية للصياغة التشريعية، على اعتبار أن تقنية الصياغة التشريعية تتطلب إضفاء صفة العموميّة والتجريد على القاعدة القانونية، لأنّ هذه القاعدة لا تتوجّه إلى حالة فردية معيّنة، بل إلى وضع عام فتتضمّمه، كما يجب أن ينظم في ذهن المشرّع، بحيث يحيط بجوانبه كما يتصوّرهما بصورة موضوعية.⁽³⁾

لأنّه لا يكفي أن تحكم القاعدة القانونية سلوكيات الأفراد بالمجتمع بمجرد جزاء مادي يلزم المخاطبين بها، إنّما يستلزم أن تكون هذه القاعدة متصفة بخاصية يطلق عليها الفقه، خاصية العموميّة والتجريد.⁽⁴⁾

وعليه فإنّ معايير العموميّة والتجريد تبقى موجودة ويحتاج المشرّع إلى الأخذ بها، وإن كان القانون يطبّق على شخص واحد، ما دام لم يحدّد هذا الشخص باسمه، وإنّما فقط بصفته، مثل القوانين التي تحد من صلاحيّات رئيس الدولة.

وهو ما يعني أنّ كليهما -العموميّة والتجريد- معياران يكمل بعضهما الآخر، ولا غنى عنهما عند صياغة النصوص التشريعية، فالقاعدة القانونية لا بدّ أن تكون عامة للأشخاص ومجردة

1- د.حسن كيره، مرجع سابق، ص23.

2- د.منير محمود، المدخل لدراسة القانون، (د.م)، (د.ت)، ص5.

3- د.مصطفى العوجي، مرجع سابق، ص154.

4- د.بك عبد الفتاح سرحان، المدخل إلى علم القانون، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2012، ص39.

للأعمال والتصرفات. حيث نجد أنّ صفة التجريد هي التي تضيف على القاعدة صفة العموم، أي تجعل منها مطبقة على جميع الأشخاص، وتجردهم من ذاتهم في الوقت ذاته، لذلك لا يمكن الأخذ بأحدهما دون الآخر عند صياغة النصوص التشريعية، فالعمومية والتجريد تضيف على القاعدة القانونية صفة السيادة القانونية للقانون، لأنّ مبدأ السيادة يتطلب أن لا يسن قانون لكي يستفيد منه شخص معيّن بذاته.⁽¹⁾

مثال ذلك المادة (1/44) مدني ليبي، التي نصّت على أنّه "كل شخص بلغ سن الرشد متميّعاً بقواه العقلية ولم يحجر عليه يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية". فالنص جاء بصفة عامة ومجردة دون تحديد طائفة أو صفة معينة، ولولا هذه العمومية والتجريد والمساواة في النصّ لأصبحت أوامر التكليف من السلطة موجّهة إلى الأفراد مجرد أوامر فردية لا تسري على الجميع، وهو أمر غير منطقي ويفقد الصفات التي تتمتع بها القاعدة القانونية من العمومية والتجريد، والهدف الأساسي في تحقيق المساواة.

وعليه يمكن القول، عندما تكون هناك قاعدة قانونية واجبة التطبيق على كل شخص تتوافر فيه الشروط والأوصاف المتطلبة في الفرض الذي تواجهه القاعدة، لا بدّ من أن تكون القاعدة عامة ومجردة وبصرف النظر عن طبيعة القاعدة التي يصوغها المشرّع. فمعيار التجريد يصاحب القاعدة القانونية عند صياغتها من قبل المشرّع، والعمومية هي الطريقة التي تتم بها صياغة هذه القاعدة.

إضافةً إلى كل ما سبق، فإنّ هذه الصياغة العامة والمجردة لكي تحقّق الهدف منها فإنّها تخضع لعدد من المعايير التي توصف بالمتغيرة حسب الوضع والظروف التي تعالجها، وهو ما سنتناوله في المبحث الآتي:

المبحث الثاني

المعايير المتغيرة للصياغة التشريعية

1- د.عليوة مصطفى، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، دار شتان للنشر والبرمجيات، مصر، 2012، ص25.

من الخصائص المميزة للمعايير أنها قابلة للتكيف حسب الظروف والوقائع، وقابلة للتوافق مع التطور في الحياة القانونية والاجتماعية وتطوراتها الآنية والمستقبلية، وهذه المعايير قد تكون جامدة إذا تطلبت عوامل الثبات والاستقرار الاجتماعي، وقد تكون مرنة إذا كان لها القابلية على مواكبة التطورات والأفكار الاجتماعية الحديثة. وبناءً على ما سبق سنقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب، سنتناول في الأول معيار الصياغة الجامدة، وسنفرد الثاني لمعيار الصياغة المرنة، بينما سيكون الثالث للمعيار المنطقي للصياغة القانونية.

المطلب الأول

معيار الصياغة الجامدة

تعتبر الصياغة جامدة إذا كانت تواجه فرضاً معيناً أو التزاماً قانونياً أو وقائع محدّدة، تتضمن حلاً ثابتاً، وبطريقة قاطعة، وهو ما يعطي للنص الثبات القانوني ولا يصح الاجتهاد في مضمونها.⁽¹⁾ مثال ذلك، تحديد مواعيد الطعون في الأحكام القضائية.

وهذه الصياغة الجامدة تحقّق التحديد الكامل للحكم القانوني أو ما يخضع له من أشخاص ووقائع على نحو لا يترك مجالاً للتقدير سواء بالنسبة للمخاطب بالقانون عندما يريد التعرف على ما إذا كان الحكم ينطبق عليه، أو بالنسبة للقاضي عندما يريد إنزال الحكم القانوني على ما يعرض أمامه من وقائع وأشخاص.⁽²⁾

وبذلك فإنّ نطاق هذه الصياغة الجامدة يتحدّد بصفة عامة كلّما تحدّدت أحد العناصر الآتية:

. الشخص المخاطب بالقاعدة القانونية.

. الواقعة التي يكون بشأنها الخطاب.

. تحدّد أثر هذه الواقعة القانونية، بوصف منضبط لا يترك فرصة للتقدير، ولا يدع مجالاً لاختلاف وجهات النظر.

1- د.عليوة مصطفى، المرجع السابق، ص 37.

2- د. مصطفى الجمال و.د. عبد الحميد الجمال، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية، بيروت، 1987، ص 71 وما بعدها.

والأمثلة كثيرة لهذا النوع من الصياغة الجامدة في التشريعات، على نحو نستطيع معه القول بأن الغلبة لهذا النوع من الصياغة، ومن ذلك، القاعدة القانونية التي تحدّد سن الرشد، والقواعد القانونية التي تحدّد مواعيد بدء التقادم، وتلك التي تحدّد سعر الفائدة، وتحدّد الضريبة التي يدفعها الممّول، وغيرها.

ولعلّ ما يبرّر ذلك، هو أنّ الصياغة الجامدة لها عدد من المزايا المهمّة، وهي كالآتي:

. يحاول من خلالها المشرّع الوصول إلى الأهداف التي يقصدها من النصوص القانونية.

. يمنع على القاضي أن يلجأ إلى تكملة النصوص القانونية الناقصة إلى حد يخوّل له خلق حلول وعقوبات معيّنة، لأنّ مهمته محصورة في تطبيق ما هو قائم في النّص فقط.

ولهذا يرى جانب من الفقه أنّ الصياغة الجامدة تحقّق فائدة مزدوجة في العمل، وهي استقرار المعاملات، وسهولة الفصل في المنازعات.⁽¹⁾

فهذه الصياغة تمكّن كل فرد من معرفة مركزه القانوني معرفة أكيدة، فيستطيع من البداية ترتيب سلوكه على أساس من هذا المركز دون خشية المفاجأة. وهذه الصياغة تجعل من دور القاضي في تطبيق القانون دوراً آلياً لا يحتاج منه إلى عناء كبير، وتضمن سلامة الأحكام التي يصدرها.⁽²⁾

ولكن على الرغم من هذه المزايا فهي لم تسلم من العيوب، وهي:

. كلّما زاد اللفظ تحديداً وجموداً ازدادت شقّة البعد بين حقائق الحياة المتغيرة والمتنوّعة، ذلك لأنّ المشرّع عند صياغته لأي نصوص قانونية لن يستطيع الإحاطة مسبقاً بكل الأفعال المستقبلية التي يجب حظرها.⁽³⁾

. إنّ هذا النوع من الصياغة الجامدة يفرض على القاضي عدم التوسّع في تفسير النّص القانوني وتكييفه على نحو معيّن يواكب الأفعال المستجدة والضارّة بالمجتمع ويواجهها.

1- د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، ط3، الدار الجامعية، بيروت، 1988، ص166.

2- د. مصطفى الجمال، و.د. عبد الحميد الجمال، مرجع سابق، ص72.

3- المرجع السابق، ص73.

. ما يعيب هذه الصياغة ما تؤدي إليه من تجريد المواقف من الظروف الواقعية التي تحيط بكل منها، ومعاملتها معاملة واحدة، وهي من ثم تؤدي إلى انحراف لحكم القانون في قليل أو كثير عن القيم الأصلية التي ينبغي تحقيقها في الحياة الاجتماعية⁽¹⁾.

صفوة القول، بالرغم من العيوب الموجهة إلى الصياغة الجامدة، فإن هذه الأخيرة لا تواجه ظروف كل حالة على حدة، بل تواجه فرضاً مجرداً، والغاية من اختيار هذه الصياغة يتوقف على مدى الفائدة العملية التي تحققها، من خلال الاستفادة من مزاياها، والابتعاد عما قد تجلبه من أضرار. وتلافي حدوث هذه العيوب، هي ما قد يدعو للبحث عن صيغة تكون أكثر مرونة، وهو موضوعنا الآتي:

المطلب الثاني

معياري الصياغة المرنة

تُعرف الصياغة المرنة بأنها الصياغة التي يتم التعبير عنها في القاعدة القانونية فرضاً أو حكماً أو أحدهما، بطريقة معيارية تفسح المجال لسلطة القاضي التقديرية عند تطبيقها، لمراعاة الفروق الفردية التي قد تعرض في الواقع عليه⁽²⁾.

وبذلك تكون الصياغة مرنة إذا اكتفت القاعدة القانونية بإعطاء القاضي معياراً مرناً يستهدي من خلاله على تكييف الوقائع عن كل حالة على حدة من القضايا المعروضة عليه، تبعاً للظروف والملابسات المختلفة، وذلك بهدف الوصول للحل المناسب.

مثال ذلك، القاعدة القانونية التي تعطي للواهب الحق في الرجوع في الهبة، متى كان تستدعي ذلك عذر مقبول، ولا شك أن معيار العذر المقبول معيار مرّن يتيح للقاضي السلطة الكاملة في تقديره، وفقاً لظروف كل حالة.

والحقيقة أن هذا النوع من الصياغة المرنة للنص القانوني، له عدد من المزايا، يقابلها عدد من العيوب.

1- د.توفيق حسن فرج، مرجع سابق، ص 166.

2- د.رمضان أبو السعود، د. همام محمد، مرجع سابق، ص 116.

وتتمثل المزاياء، في أنّ هذه الصياغة تحد من جمود النصوص القانونية، وما يحمله هذا الجمود من عيوب سبق ذكرها. كما أنّ هذه الصياغة تعطي للقاضي السلطة التقديرية لسد أي فراغ قانوني.

ولكن يعاب على هذا النوع من الصياغة المرنة، أنّ القاضي قد يكون بتقديره لبعض الأحكام ما يمس بالاستقرار القانوني، ويؤدّي إلى عدم المساواة بين الأشخاص.

المطلب الثالث

المعيار المنطقي

يعد المعيار المنطقي من المعايير المهمّة في الصياغة التشريعية، حيث يلجأ إليها المشرع من أجل إخراج القواعد القانونية التي يصوغها إخراجاً عملياً صحيحاً، يحقّق الغاية التي يعبر عن جوهرها. فهو معيار يستخدم الوسائل المعنوية، بحيث يقوم على الافتراض والخروج عن الواقع، كحيلة قانونية لمواكبة جميع ظروف الحياة عن طريق وضع فكرة أو مصطلح قانوني وتصنيف محتويات الفكرة الواحدة وإبراز أهم العناصر المشتركة بين أفراد كل صنف. ويتحقّق ما سبق بما يعرف بالقرائن القانونية، والحيل القانونية.

. القرائن القانونية

تعرف القرائن القانونية بأنّها أخذ أمر مشكوك فيه ولكنه محتمل تبعاً للغالب المألوف في العمل على أنّه أمر مؤكّد. أي بمعنى تحويل الشك في شأنه إلى يقين، وإخراج القاعدة القانونية على هذا الأساس.⁽¹⁾ أو استخلاص أمر مجهول من أمر معلوم على أساس غلبة تحقق الأمر الأول إذا تحقّق الأمر الثاني.⁽²⁾

1- د.حسن كيره، مرجع سابق، ص194.

2- د.أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، ط4، دار النهضة العربية، بيروت، 1983، ص101. د.توفيق حسن فرج، مرجع سابق، ص173.

فهي وسيلة من الوسائل القانونية التي يستطيع المشرّع من خلالها الإمساك بالواقع بشيء من اليقين والتحديد، رغم أنّ الواقع مشوب بالشك والاحتمال، وقد عرّفت المادة (1349) من التقنين الفرنسي القرينة بأنها "النتائج التي يستخلصها القانون أو القضاء من واقعة معلومة لاستنباط واقعة مجهولة".⁽¹⁾

فالقرينة القانونية لا تؤسّس على حقيقة ثابتة مستقرّة، وإنّما تنتزع من احتمال يغلب وقوعه. ويتميّز هذا النوع من الصياغة بأنها صياغة غير مباشرة في الإثبات، لأنّه يمكن إثبات عكسها بتحقيق الاحتمال الغالب الذي قامت عليه هذه القرينة القانونية، وإن انحصر مجال إثبات عكس القرينة في حدود ضيقة، تقتصر على إقرار من تقرّرت القرينة القانونية لمصلحته، فهي وسيلة تساعد المشرّع في تحقيق ما يهدف إليه، لذا تصبح القرائن القانونية المصاغة بصيغة عامة ومجرّدة قاعدة عامّة تطبّق على جميع الحالات المماثلة.⁽²⁾

والقرينة القانونية تختلف عن القرينة القضائية التي يستخلصها القاضي لدى فصله فيما يُعرض عليه من نزاعات، فالأولى من صنع المشرّع عند صياغة القاعدة القانونية، والثانية من صنع القاضي عند تطبيق القاعدة القانونية.⁽³⁾

ويلجأ المشرّع إلى هذا النوع من الصياغة في حالات معيّنة يرى أنّه يتعدّر أو يستحيل فيها المطالبة بدليل مادّي، فيعمل على قطع الشك بشأنها بما يوافق المألوف والغالب في العمل، ويصوغ نصوصاً تشريعية تقوم وفق القرائن التي احتمل وجودها المشرّع عند صياغته النص التشريعي.⁽⁴⁾

ويكون للقرينة القانونية دورٌ في مجال الإثبات وفي صياغة القواعد القانونية الموضوعية، ففي مجال الإثبات يتعلّق الأمر بإثبات مراكز واقعية تمهيداً لتطبيق حكم القانون عليها في حال كان الإثبات مستعصي فيعدل القانون عن التكلّف بإثباته.⁽⁵⁾

1- د. محمد علي البدوي، النظرية العامة للالتزام، ج2، أحكام الالتزام، ط1، 2005، دار الكتب القانونية، بنغازي، هامش (1) ص355.

2- د. عصمت عبد المجيد بكر، مشكلات التشريع، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، ط1، دار الكتب العلمية، لبنان، 2014، ص187.

3- د. أنور سلطان، مرجع سابق، ص102.

4- المرجع السابق، ص101.

5- د. عصمت عبد المجيد بكر، مرجع سابق، ص188. د. حسن كيرة، مرجع سابق، ص200.

وفي مجال صياغة القواعد القانونية الموضوعية، يقوم المشرع بصياغتها عن طريق إحلال فكرة محل فكرة أخرى، إذ يستبدل المشرع فكرة الإدراك السليم وهي الفكرة الأصلية بفكرة أخرى كما في بلوغ الشخص سنًا معينًا، فهي تلعب دوراً مهماً في تحديد المبررات أو العلة التي من أجلها وضع حكم القاعدة القانونية⁽¹⁾، كتحديد سن الرشد بتمام الثامنة عشر في القانون المدني الليبي، على أساس أنّ هذه السن قرينة على كمال الإرادة ونضوج العقل. ومن ذلك أيضاً ما ينص عليه القانون من أنّ الوفاء بقسط من الأجرة قرينة عن الوفاء بالأقساط السابقة على القسط، ذلك أنّه إذا ادّعى المستأجر الوفاء بكل أقساط الأجرة، كان عليه أن يثبت ذلك، ولكن قد يكون من المتعذر عليه القيام بهذا الإثبات لأنّه كثيراً ما لا يحتفظ بالإيصالات، ولهذا وضع المشرع قرينة، مفادها أنّ الوفاء بقسط متأخر قرينة على الوفاء بالأقساط السابقة، ولهذا يعفى المستأجر إثبات التسديد، وقد أخذ المشرع في هذا بالراجح الغالب الوقوع في الحياة العملية.

ولكن يراعى أنّ القرينة إذا كانت تعفي من تقررت لصالحه من إثبات الواقعة التي قد يكون من المتعذر إثباتها. وهي في المثال الأخير الوفاء بالأقساط السابقة. فإنّها لا تعفيه من إثبات الواقعة التي تقوم عليها القرينة، فالقرينة في حالة أقساط الأجرة تقوم على واقعة الوفاء بقسط لاحق، ولهذا ينبغي، لكي تقوم القرينة، إثبات هذه الواقعة وهي أسهل في إثباتها من إثبات القرينة ذاتها.

وتنقسم القرائن القانونية إلى نوعين، قرائن قاطعة لا يجوز إثبات عكسها، وقرائن غير قاطعة يجوز إثبات عكسها، وهو الأصل الذي تقوم عليه القرائن القانونية، إذ تُعدّ في حالات معينة دليلاً لا يجوز نقضه إن كانت قاطعة وتلقي عبء إثبات عكس ما تفرضه إن كانت غير قاطعة.⁽²⁾

والحقيقة أنّه فيما يتعلّق بالقرينة القانونية ينبغي أن يراعى أنّها تقوم على فكرة الترجيح والاحتمال، أي الأخذ بالوضع الغالب، إلّا أنّ الأمر هذا قد ينطوي على خطورة، تتمثل في أنّ المشرع يضع القرينة في صيغة عامّة مجردة، آخذاً بالراجح، حتى ولو كانت في بعض الحالات لا تتفق مع الحقيقة، فهو لا ينظر إلى كل حالة بذاتها، ممّا يجعل من المتصور أن توجد حالات تطبّق عليها القرينة رغم مغايرتها للحقيقة الواقعية.

1- المرجعين السابقين، الموضع نفسه.

2- د. أحمد شوقي محمد، المدخل للعلوم القانونية "النظرية العامة للقانون"، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص193.

وهو ما يدعوننا للقول بأنَّ القرينة القانونية في هذه الحالة تؤدي إلى نقل عبء الإثبات، ففي المثال الأخير يقع على المالك عبء إثبات أنَّ المستأجر لم يقوم بدفع قسط سابق على هذا القسط المتأخر.

والجدير بالذكر، أنَّ المشرِّع الليبي استفاد من وضع القرينة القانونية، ونقلها لعبء الإثبات فيما يتعلَّق بالمسؤولية الطبية، فجاء في نص المادة 3/23 من قانون المسؤولية الطبية الليبي رقم 17 لسنة 1986، أنَّه "يعد نشوء الضرر قرينة على ارتكاب الخطأ أو الإخلال بالالتزام". فمقتضى هذا النصِّ أقام المشرِّع قرينة قانونية بسيطة قابلة لإثبات العكس، مفادها أنَّ حصول الضرر للمريض قرينة على ارتكاب الطبيب للخطأ الموجب للمسؤولية، وذلك تسهياً لإثبات الخطأ من خلال نقل عبء الإثبات من على عاتق المضرور إلى عاتق الطبيب، الذي يكون أدرى من غيره بأصول مهنته، كما أنَّ هذه القرينة تحمل جانب المراعاة لوضع المريض المضرور، وكونه الطرف الأضعف والأقل دراية في علاقته في عقد العلاج الطبي.

إلا أنَّ هذه القرينة لا تحول دون إثبات الطبيب أنَّ النشاط الطبي تمَّت ممارسته دون ارتكاب خطأ مهني، ودون إخلال بالالتزامات التي تفرضها التشريعات النافذة أو الأصول العلمية المستقرة للمهنة، وأنَّ الضرر لم يكن نتيجة ارتكاب أي خطأ أو إخلال بالالتزام.⁽¹⁾

. الصياغة الافتراضية (الحيل القانونية).

تتمثَّل فكرة الصياغة الافتراضية بقيام المشرِّع بإيجاد وضعاً من الأوضاع يخالف الحقيقة ليصل من وراء ذلك لترتيب آثار قانونية معينة لا يمكن الوصول إليها عن طريق هذه المخالفة.⁽²⁾ فتعرَّف الحيل القانونية بأنَّها افتراض أمر مخالف للحقيقة والواقع للتوصل إلى تغيير أحكام القانون، دون التعرُّض إلى نصوصه.⁽³⁾

1- طعن مدني ليبي، رقم 41/191ق، جلسة، 10/3/1997، غير منشور.

2- د. رمضان أبو السعود، د. همام محمد محمود، مرجع سابق، ص 121. والحيل القانونية كانت معروفة في القوانين القديمة مثال ذلك الموت المدني، باعتباره نوعاً من العقاب، إذ كان يفترض موت الشخص مع أنه في الحقيقة حي، وتبعاً لذلك تترتب الآثار التي يرتبها القانون على اعتبار شخصية من حكم بموته مدنياً منتهية. د. توفيق حسن فرج، مرجع سابق، ص 175.

3- د. هاشم حافظ، د. آدم وهيب، تاريخ القانون، ط2، الناشر العاتك، القاهرة، ص 55.

وإذا كانت الحيل تُعد من طرق الصياغة القانونية ذات الصفة المعنوية كالقرائن القانونية، إلا أن القرائن تقوم على أساس الغالب الراجح في العمل، أما الحيل فإنها تقوم على أسس مخالفة للواقع أي تقوم على إنكار الواقع.⁽¹⁾

ويلجأ المشرع إلى هذا النوع من الصياغة التشريعية عندما يريد أن يلحق في الحكم شيئاً بشيء آخر مناقض له⁽²⁾، ومن الأمثلة على هذا النوع من الصياغة ما نصت عليه المادة (2/82) مدني ليبي، من أنه "يعد عقاراً بالتخصيص المنقول الذي يضعه مالكه في عقار مملوك له رسداً على خدمة هذا العقار أو استغلاله". حيث أراد المشرع من وراء ذلك أن يجعل المنقول بطبيعته ملحقاً بالعقار، وبالتالي يكون جزء منه، ليصل بذلك إلى عدم إمكان جواز حجز العقار بالتخصيص مستقلاً عن العقار الأصلي.⁽³⁾

لكن يجب على المشرع في هذا النوع من الصياغة أن يكون أكثر حذراً، وأن لا يتوسّع في مجال الصياغة الافتراضية، ويقصر استخدامها في حالات معينة، وعند الضرورة، وتحقيقاً لغاية معينة، لا تتحقّق إلا بهذا الأسلوب الافتراضي، عندما تعجز وسائل الصياغة التشريعية الأخرى عن إدراك هذه الأهداف، لما فيها من مخالفة للواقع، إذ لا بد من أن تكون الغاية المصاغة واضحة من حيث الأسلوب والتعبير، حتى يكون التفسير ضيق في مجال النص.⁽⁴⁾

1- د. عمر عبد الحفيظ شنان، مرجع سابق، ص 23.

2- د. هاشم حافظ، مرجع سابق، ص 56.

3- د. أحمد شوقي محمد مرجع سابق، ص 196.

4- المرجع السابق، الموضوع نفسه. د. توفيق حسن فرج، مرجع سابق، ص 176.

الخاتمة

من خلال هذا البحث المتواضع توصّلنا لعدد من النتائج، وحاولنا أن نورد بعض التوصيات.

. النتائج:

. أنّ الصياغة القانونيّة هي أسلوب لغوي، ووسيلة فنيّة لازمة لإنشاء القواعد القانونيّة وتطبيقها وتفسيرها. وطرق الصياغة القانونيّة عديدة، سواء من ناحية اللغة أم المصطلحات، وهو ما يدعو بضرورة وجود معايير تحكمها سواء كانت هذه المعايير ثابتة أم كانت متغيّرة.

. أنّ معايير الصياغة القانونيّة، تختلف عند تطبيقها على القاعدة القانونيّة بحسب الهدف الذي يسعى المشرّع من وراء سنه لهذه القاعدة، من حيث العموميّة أو التجريد أو الجمود أو المرونة. أو استعمال معيار مختلط أو معيار منطقي.

. أنّ للصياغة القانونيّة معايير ثابتة لا يمكن تغييرها أو عدم الأخذ بها عند صياغة النصوص التشريعية، لأنّها معايير عامّة ومجرّدة، لا تهتم بالأشخاص بذواتهم وإنّما بصفاتهم، لأنّ التكليف المتوجّه إلى الأفراد بمعيار موضوعي لا شخصي.

. أنّ للصياغة القانونيّة معايير متغيّرة تتباين تبعاً للظروف والأوضاع التي تسعى لتنظيمها، وهي تختلف بحسب الجمود والمرونة، بحسب التغيّرات والحاجات الآنيّة والمستقبليّة.

. التوصيات:

. ضرورة التقيّد بالمعايير المختلفة للصياغة القانونيّة عند وضع النصوص التشريعيّة، وهو ما يتطلّب مراعاة الدقّة في انتقاء الألفاظ والصيغ، وتسليط الضوء على العيوب التي قد تكون موجودة في النصوص التشريعيّة، سواء أكانت أخطاء مادّيّة، أو تكرار أو تعارض بين النصوص.

. معايير الصياغة القانونيّة السليمة والفعّالة تحتاج إلى لغة سليمة، فاللغة هي وسيلة التعبير الطبيعيّة للمشرّع والفقهاء والقاضي، إذ بواسطتها يفصح أي منهم إفصاحاً واضحاً، ومن ثم لا يمكن لأي منهم، من إدراك مراده خارج معرفة المعنى اللغوي للنص أو المعاني الاصطلاحية للألفاظ المستخدمة في المبدأ القانوني والرأي الفقهي أو الحكم القضائي. وهو ما للقول بحاجة رجل القانون

إلى المهارات اللغوية، التي تتفرّع إلى المهارات النحوية والصرفية، والمهارات البلاغية، والمهارات الدلالية والمهارات الكتابية.

. توجد حاجة عملية لتدريس مادة الصياغة القانونية والمبادئ التي تقوم عليها لطلاب كليات القانون في الجامعات الليبية، لما لها من دور في إنشاء كوادر قانونية متخصصة في الصياغة القانونية، وهذا له دور أساسي وفَعَال في وضع نصوص قانونية تسير الإصلاح القانوني المنشود.

المراجع

- .د.أحمد شوقي محمد، المدخل للعلوم القانونية "النظرية العامة للقانون"، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- .د.الكويني علي أعبوده، أساسيات القانون الوضعي الليبي، منشورات جامعة طرابلس، ط 4، 2003.
- .د.أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، ط4، دار النهضة العربية، بيروت، 1983.
- .د.بك عبد الفتاح سرحان، المدخل إلى علم القانون، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2012.
- .د.توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، ط3، الدار الجامعية، بيروت، 1988.
- .د.حسن كيره، المدخل إلى القانون "القانون بوجه عام"، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- .د.رمضان أبو السعود، د.همام محمد، المبادئ الأساسية في القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1995.
- .د.صلاح الدين عبد الوهاب، الأصول العامة للقانون (نظرية القانون) مكتبة عمان، الأردن، 1968.
- .د.عبد الباقي البكري، أصول القانون، مطبعة شفيق، بغداد، 1964.
- .د. عبد القادر شهاب، أساسيات القانون، منشورات جامعة قاريونس، 2001.
- .د.عصمت عبد المجيد بكر، مشكلات التشريع، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، ط1، دار الكتب العلمية، لبنان، 2014.

- .د.عليوة مصطفى، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، دار شتان للنشر والبرمجيات، مصر، 2012.
- .د.عمر عبد الحفيظ شنان، الصياغة القانونية والفن التشريعي كمنهج في علم القانون، مجلة أبحاث قانونية، مجلة فصلية تصدر عن كلية القانون جامعة سرت، ع1، سبتمبر 2006، .
- . محمد شريف أحمد، تفسير النصوص المدنية، دراسة مقارنة بين الفقهاء المدني والإسلامي، مطبعة وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، بغداد، 1982.
- .د.محمد علي البدوي، النظرية العامة للالتزام، ج2، أحكام الالتزام، ط 1، 2005، دار الكتب القانونية، بنغازي.
- . د.محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة التشريعية، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، 2004.
- .د.مصطفى الجمال و.د.عبد الحميد الجمال، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية، بيروت، 1987.
- . د. مصطفى العوجي، القاعدة القانونية في القانون المدني، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 2، 2010.
- . د. منذر الفضل، أصول القانون الفرنسي والبريطاني "دراسة مقارنة مع القانون الإسلامي" ط 2، نارس للطباعة والنشر، أربيل، 2004.
- . د. منصور مصطفى منصور، المدخل للعلوم القانونية، ج1، القاهرة 1960.
- . د. منير محمود، المدخل لدراسة القانون، (د.م)، (د.ت).
- . د. هاشم حافظ، د. ادم وهيب، تاريخ القانون، ط 2، الناشر العاتك، القاهرة.

الحد من التجريم والعقاب في ظل السياسة الجنائية المعاصرة

أ. هند الضاوي مصباح

أ. آمال محمد امحمد المز وغي

كلية القانون جامعة الزيتونة/ترونة

المقدمة

الحمد لله رب العالمين الذي هدانا لهذا، وما كنا لننتهدي لولا أن هدانا الله، والصلاة والسلام على خاتم النبيين، والمبعوث رحمة للعالمين، نبينا محمد الرسول الأمي الأمين وعلى آله وصحبه أجمعين، وبعد:

الحد من التجريم والعقاب يعدّ من التوجّهات الحديثة للسياسة الجنائية، لجأت إليه مختلف التشريعات عن طريق إباحتها بعض الأفعال وإخراجها من دائرة التجريم إلى دائرة الإباحة، أو التخفيف من وصفها الجنائي، وأيضاً عن طريق إحلال عقوبات مختلفة عمّا عرفته السياسة الجنائية التقليدية التي كانت تدور أساساً حول العقوبات السالبة للحرية، فالحد من التجريم والعقاب يسلكان اتجاهاً مغايراً عن المعهود إليه في القانون الجنائي الذي كان يركّز على التجريم والعقاب ممّا أدى إلى كثرة النصوص القانونية وكثرة القضايا المعروضة على المحاكم، لأنّ ازدياد الجرائم ترتّب عليه ازدياد تدخّل الدولة واستخدام المشرّع سلاح التجريم والعقاب ممّا أحدث ظاهرة التضخّم التشريعي التي أصبحت عائقاً في طريق تحقيق العدالة الجنائية؛ لذلك اتجهت السياسة الجنائية المعاصرة نحو الترشيد وعدم الإسراف في استخدام العقاب، وخصوصاً في جانب العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدّة وذلك نظراً لمساوئها وآثارها السلبية، حيث أثارت الشكوك حول جدواها ومدى تحقيقها لأغراض العقاب، الأمر الذي دعا معظم التشريعات الجنائية إلى الاتجاه نحو فكرة الحد من التجريم والعقاب للتخفيف من مساوئ العقوبات السالبة للحرية، ولاسيما قصيرة المدّة عن طريق إيجاد بدائل لها لا تنطوي على الآثار السلبية التي أظهرها تطبيق العقوبات السالبة للحرية، وفي الوقت نفسه لا تحل بتحقيق أغراض الجزاء الجنائي.

أهمية البحث

تتمثل أهمية الموضوع من ناحيتين: من الناحية النظرية حيث يعد من الدراسات المعاصرة والحديثة وبالتالي فإن الدراسات الفقهية فيه تعد قليلة، ومن الناحية العملية هو أيضاً من التطبيقات الحديثة للسياسة الجنائية والتي لم تأخذ بها العديد من التشريعات بعد.

كما تكمن أهمية دراسة هذا الموضوع أيضاً في بيان فاعلية اللجوء إلى سياسة الحد من التجريم والعقاب.

إشكالية البحث

إشكالية هذا البحث تتمحور حول، ما المقصود بسياسة الحد من التجريم والعقاب؟ وماهي مبرراتها؟ وما مدى فاعلية الحد من العقاب في علاج مساوئ العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة؟

منهجية البحث

للإجابة التساؤلات السابقة اتبعنا المنهج الوصفي لبيان مفهوم الحد من التجريم والعقاب، بالإضافة إلى المنهج الاستقرائي لسياسة الحد من التجريم والعقاب في التشريعات المقارنة. وذلك وفقاً للخطة البحثية الآتية:

المطلب الأول: مفهوم الحد من التجريم والعقاب

الفرع الأول: تعريف الحد من التجريم والعقاب.

الفرع الثاني: تمييز الحد من التجريم والعقاب عن المصطلحات المشابهة له.

المطلب الثاني: مبررات الحد من التجريم والعقاب وبيان أشكاله.

الفرع الأول: مبررات الحد من العقاب.

الفرع الثاني: أشكال الحد من التجريم والعقاب.

الخاتمة.

المطلب الأول

ماهية الحد من التجريم والعقاب

نتناول بالبحث في هذا المطلب مفهوم الحد من التجريم والعقاب (فرع أول) ثم التمييز بين الحد من التجريم والعقاب عن المصطلحات المشابهة (فرع ثان) وذلك بالتفصيل الآتي:

الفرع الأول

مفهوم الحد من التجريم والعقاب

إنَّ الحد من التجريم والعقاب هو تجسيد لعدم الإسراف في التجريم والعقاب اعتمدته السياسة الجنائية المعاصرة وذلك للتقليل من ظاهرة تدخُّل المشرِّع الجنائي في كل الأفعال سواء البسيطة أم الجسيمة، وتشمل هذه السياسة مفهومين متميِّزين عن بعضهما البعض وهما الحد من التجريم الذي يتضمَّن شق التجريم، والحد من العقاب الذي يتضمَّن شق الجزاء، ندرس هذين المفهومين والمقارنة بينهما على النحو الآتي:

أولاً: مفهوم الحد من التجريم

ناقشت العديد من المؤتمرات فكرة الحد من التجريم ومن بينها المؤتمر السادس لوزراء العدل في أوروبا، والندوة العلمية الثالثة للجمعيات الدولية المعنية بالعلوم الجنائية المنعقدة في إيطاليا سنة 1973، والمؤتمر الدولي الخامس لمكافحة المجرمين في جنيف الذي عقده الأمم المتحدة سنة 1975، حيث بيَّنت أنَّ التجريم ليس الحل الأنسب لمواجهة الظاهرة الإجرامية وبذلك نادت بالحد منه⁽¹⁾.

هناك من عرَّف الحد من التجريم على أنه: "إلغاء صفة التجريم عن الجريمة في القانون الجنائي فقط بينما يبقى الفعل غير مشروع في فروع القوانين الأخرى بينما عرّفته لجنة مراجعة القانون البلجيكي 1979 على أنه: "إلغاء الصفة الجرمية للجريمة"، أي إلغاء صفة التجريم عن

1- فتحية مزوزي، محمد احمد لريد، العقوبات البديلة كشكل من اشكال الحد من العقاب في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 8، العدد 1، ماي 2021 ص.580

الفعل في القانون الجنائي وباقي القوانين الأخرى حيث يصبح الفعل مشروعاً، وبذلك يخرج الفعل نهائياً من دائرة اللامشروعية في جميع القوانين.⁽¹⁾

كما يعرف بأنه: "الإجراء الذي يهدف إلى إلغاء تطبيق الجزاء الجنائي" ولقد انتقد هذا التعريف لأنه لا يرسم حدوداً بين الحد من التجريم والحد من العقاب، وهما وسيلتا السياسة الجنائية المعاصرة للحد من الإفراط من التجريم من جهة، والتشديد في العقاب من جهة أخرى.⁽²⁾

ولقد ميّز الفقه الجنائي بين نوعين من الحد من التجريم: أولهما القانوني وثانيهما الفعلي، ويكون الحد من التجريم قانونياً في حال تدخل المشرّع لتجريد السلوك من صفته الجرمية مثل إلغاء تجريم الإجهاض والزنا والشذوذ في كثير من الدول الأوروبية، في حين أنّ الحد الفعلي يتحقّق باستخدام بدائل للدعوى الجنائية مثل وقف إجراءاتها لعدم الأهمية من قبل سلطة التحقيق أو التوسّع في إصدار الأمر الجنائي أو التسوية أو التصالح.⁽³⁾

وعلى ذلك يمكن تعريف الحد من التجريم بأنه: "إلغاء للوجود القانوني للقاعدة الجنائية، وذلك بشقيها التكاليف والجزاء على نحو يؤدّي إلى نزع الصفة الإجرامية عن السلوك، ومن ثمّ الاعتراف بمشروعيتها وإباحته جنائياً، مع إمكانية استمرار خضوعه لقاعدة قانونية أخرى غير جنائية، وذلك لأسباب تستند إلى اعتبارات من الملاءمة التي تملّحها السياسة الجنائية.

ثانياً: مفهوم الحد من العقاب⁽⁴⁾

الحد من العقاب أو التخلّي عن الجزاء الجنائي لصالح جزاء قانوني آخر، يقصد به التحوّل تماماً عن القانون الجنائي لصالح نظام قانوني آخر إذ يتم رفع الصفة التجريمية عن فعل غير مشروع طبقاً لقانون العقوبات، فيصبح بذلك مشروعاً من الناحية الجنائية، ولكن يظل غير مشروع طبقاً لقانون آخر يقرّ له جزاءات أخرى غير جنائية، تتمثّل غالباً في جزاءات إدارية أو مالية توقع

1- امال بن جدو، الحد من التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد 10، سبتمبر 2018، ص 190

2- فائزة يونس الباشا، قراءة تاريخية في السياسة الجنائية "ليبيا أنموذج" دار النهضة العربية، 2013، ص 100

3- فائزة يونس الباشا، قراءة تاريخية في السياسة الجنائية مرجع سبق ذكره، ص 101

4- اول ما طرحت فكرة الحد من العقاب في المؤتمر السادس لوزراء العدل في أوروبا 1970، حيث كانت الانطلاقة تتمحور حول البحث عن عقوبات بديلة للعقوبات السالبة للحرية لاسيما الحبس قصير المدة.

بواسطة الإدارة وتتم بإجراءات إدارية وذلك تحت رقابة السلطة القضائية وينظم تلك الأمور قانون العقوبات الإداري⁽¹⁾.

وهناك من يعرف سياسة الحد من العقاب بأنها: "عملية تهدف إلى إخراج الفعل من نطاق النظام الجزائي التقليدي، دون استبعاد فكرة الجزاء، فالفعل يعد جريمة ولكن يعاقب عليه بعقوبة غير جنائية، ومن حيث النتيجة فإن العدالة الجنائية تتخلى لصالح جهة غير جنائية" كما يعرف الحد من العقاب بأنه: "التخلي عن النظام الجزائي لصالح نظام قانوني آخر كنظام القانون الإداري أو المدني أو نظام الصلح أو التوفيق أو التخفيف داخل النظام الجنائي، بمعنى نقل السلوك من نطاق القانون الجنائي إلى نطاق نظام قانوني آخر مع الإبقاء على تجريمه"⁽²⁾.

في حين عرّفت اللجنة الأوروبية لمشاكل التجريم سياسة الحد من العقاب بأنها: "كافة أشكال تخفيف العقوبة داخل النظام الجنائي" والملاحظ على هذا التعريف أنّ اللجنة الأوروبية لمشاكل التجريم حصرت سياسة الحد من العقاب في تخفيف العقوبة فقط ولا يطل بذلك توحيد العقوبات السالبة للحرية، كما حصرت هذه السياسة في النظام الجنائي فقط وليس خارجه وبذلك عدم التخلي عن العقوبات لصالح أي نظام آخر مدني أو إداري⁽³⁾.

كما ظهر اتجاه آخر وهو على النقيض من سابقه، إذ لا يعدّ أشكال التخفيف التي تتم داخل النظام الجنائي حداً من العقاب، فالحد من العقاب وفق هذا الاتجاه هو نقل السلوك من نطاق القانون الجنائي إلى نطاق قانون آخر مدني أو إداري، وعلى هذا الأساس فقد ورد في التقرير المقدم من وزير العدل الإيطالي المقدم للمؤتمر السادس لوزراء العدل في أربا سنة 1970، أنّ الحد من العقاب هو التحوّل من أشكال الجرائم الجنائية إلى جرائم مدنيّة أو إدارية باستبدال العقوبة بجزاء غير جنائي⁽⁴⁾.

1- سالم رمضان أبوبكر، تطور الجزاء الجنائي في السياسة الجنائية المعاصرة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة المرقب، 2010/2009، ص 50

2- صفاء اوتاني . ترشيد العقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون جامعة الامارات، العدد 60، 2010 ص 136

3- عبد الكريم بلعربي، بشير عبدالعال، الجد من العقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، مركز جيل لأبحاث القانونية المعمقة، العدد 21 يناير 2018، ص 48.

4- عبد الكريم بلعربي، بشير عبدالعال، مرجع سبق ذكره، ص 49.

ونظراً لصفة العموميّة التي تتمتع بها الجزاءات الإداريّة العامة في أنّها تطبّق على جميع من يخالفون النص القانوني أو القرار الإداري المخاطبين به، وأنّه لا يتوقّف تطبيقه على وجود رابطة أو علاقة بين الإدارة ومن تشملهم الجزاءات الإداريّة العامة وبالتالي هناك اختلاف بينها وبين الجزاء الجنائي، فالجزاء الإداري العام يصدر من جهة الإدارة وبقرار إداري، بينما في الجزاء الجنائي يصدر بحكم قضائي في خصومة ليست الإدارة طرفاً فيها، وأيضاً الخلاف في نطاق تطبيق كل منهما، فالجزاء الإداري العام ينحصر تطبيقه على المخالفات الإداريّة للقوانين والأنظمة للأنشطة الإداريّة، أمّا نطاق الجزاء الجنائي فهي الجرائم المنصوص عليها في القوانين الجنائيّة.

أمّا أوجه التقارب بين الجزاء الإداري العام والجزاء الجنائي، يتجسّد في الصفة العموميّة حيث يطبّق كلاهما على كل من يخالف النصوص القانونيّة دون استلزام وجود رابطة أو علاقة، فضلاً عن صفة الردعيّة فكلا الجزائين يتمتّع بها ويخضع معاً إلى المبادئ والقيود ذاتها التي يخضع لها الجزاء الجنائي. (1)

وبالنسبة للتشريع الليبي بالرغم من كثرة العقوبات السالبة للحرية يلاحظ المطلّع على قانون العقوبات والقوانين المكملّة له أنّ المشرّع الليبي تأثّر بالاتجاه الذي ينادي بالحد من العقاب، فقد اتجه إلى الإقلال من اللجوء إلى تلك العقوبات، فوجد أنّه أقرّ الدية في الجرائم التي لا تنبئ عن خطورة إجراميّة لدى الجاني، وذلك في القانون رقم 6 لسنة 1994 بشأن القصاص والدية (2)، وذلك عندما جعل الدية عقوبة أصليّة في جرائم القتل الخطأ حيث نصّت مادته الثالثة على أنّه : "مع عدم الإخلال بأحكام قانون المرور على الطرق العامة وقانون تحريم الخمر وقانون المخدّرات والمؤثّرات العقلية يعاقب كل من قتل نفساً خطأ أو تسبّب في قتلها بغير قصد ولا تعمّد بالدية".

كما أجاز المشرّع الليبي في سبيل الحد من العقوبات السالبة للحرية وقف تنفيذ العقوبة عند الحكم بعقوبة الحبس مدة لا تزيد عن سنة أو سنتين في بعض الحالات وذلك بموجب نص المادة 112 . 113 عقوبات.

1- حسن محمد علي، الجزاءات الإدارية العامة، (دراسة تحليلية مقارنة في جزاء الحرمان من الإجازة)، مجلة جامعة تكريت للحقوق السنة (4) المجلد (4) العدد 3 الجزء الأول ، 2020، ص42.
2- منشور بالجريدة الرسمية رقم 5 لسنة 1423 ميلادية.

كذلك نصّ على عقوبة الغرامة عقوبةً أصليّةً في العديد من القوانين،⁽¹⁾ كما نصّ على جزاءات ماليّة وتدابير أخرى من جنس الفعل بديلاً للعقوبات السالبة للحرية، وخاصة في جرائم المرور مثل سحب ترخيص القيادة، وحجز المركبة.

وبالرغم من محاولات المشرّع الليبي الحد من التوسّع في استخدام العقوبات السالبة للحرية متأثراً بالاتجاه المنادي بضرورة التخفيف والحد من استخدام الحبس كجزء من ذلك من خلال محاولته إيجاد بدائل لهذه العقوبات يلاحظ أنّها كانت في إطار محدود، فمازالت القوانين العقابيّة تترخّر بكم كبير من العقوبات السالبة للحرية، لذا فإنّ على المشرّع الليبي التوسّع في الأخذ بالبدائل الأكثر فاعليّة في تحقيق الإصلاح والتأهيل.⁽²⁾

ثالثاً: . المقارنة بين الحد من التجريم والحد من العقاب

يعتقد بعض الدارسين أنّ الحد من العقاب يختلط بمفهوم الحد من التجريم وذلك للتشابه الكبير بينهما، وللتميز بينهما يمكننا التطرّق لبيان أوجه التشابه والاختلاف على النحو الآتي:

1. أوجه التشابه

أ. الطبيعة بين الحد من التجريم والعقاب هي عنصر مشترك بينهما لا يحتويان على عناصر شخصية، إذ كلاهما مرتبطان بالفعل بغض النظر عن شخصية مرتكبها.
ب . كلاهما هدفه عدم الإسراف في استخدام السلاح الجنائي والتقليل من ظاهرة التضخّم التشريعي الناتجة عن أزمة العدالة الجنائيّة.

2. أوجه الاختلاف بين الحد من التجريم والحد من العقاب

الحد من التجريم يتعلّق بجانب التجريم، وبذلك إلغاء الوجود القانوني للفعل بشقيه التكليف والجزاء معاً، بينما يؤدّي الحد من العقاب إلى إلغاء شق الجزاء فقط فيخفّفه أو يستبدله بجزاء غير جنائي.⁽³⁾

1- حيث اتجه المشرّع الليبي إلى استبدال عقوبة الحبس قصير المدة التي كانت مقررة لعدد من جرائم المرور بعقوبة الغرامة النقدية،

القانون رقم 11 لسنة 1984 بشأن المرور على الطرقات العامة، المواد 55 إلى 60.

2- سالم أبويكر رمضان، مرجع سبق ذكره ، ص 71.

3- امال بن جدو، الحد من التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص 193

إدًا في الحد من العقاب تبقى المصلحة محل الحماية بالقاعدة الجنائية جديرة بهذه الحماية، ولكن المشرع يقدّر أنه بالإمكان تحقيق هذه الحماية بواسطة تخفيف العقاب الجنائي أو استبداله بجزء غير جنائي، أمّا في الحد من التجريم فيتم إلغاء القاعدة الجنائية المخصصة لحماية المصلحة التي يضر بها السلوك الإجرامي.

الفرع الثاني

تمييز الحد من التجريم والعقاب عن المصطلحات المشابهة له

قد تقترب سياسة الحد من التجريم والعقاب من بعض السياسات الجنائية التي ينتهجها المشرع مثل أسباب الإباحة والعفو والإلغاء ممّا يوجب بيان نقاط التمييز بينهما.

أولاً. الحد من التجريم والعقاب وأسباب الإباحة: هناك من يرى أنّ الحد من التجريم قريب الشبه من أسباب الإباحة خاصة أنّ الأثر القانوني لكليهما ينحصر في إخراج الفعل من حيز التجريم وتجريده من الصفة غير المشروعة وردّه إلى أصله من الإباحة، ولكن على الرغم من ذلك ثمة خلافات جوهرية بينهما، فأسباب الإباحة هي حالات خاصة ترافق ظروف معينة فعل إنسان مسؤول أمام القانون لتوافر أركان الجريمة في فعله، فتعترض المسؤولية الجنائية فتنتجها نتيجة إخراج الفعل من نطاق التجريم وجعله مباحاً، أو هي أسباب لها طبيعة موضوعية من حيث إنّها تؤثر على التقييم الموضوعي لعدم مشروعية السلوك، ومن ثمّ فإنّ إنتاج هذه الأسباب لأثرها من حيث إباحة الفعل يتوقّف على توافر الظروف التي نصّ عليها القانون وجعل من أثرها نفي الصفة الجرمية غير المشروعة للفعل دون النظر إلى الموقف النفسي لممارس أسباب الإباحة.⁽¹⁾

ويتضح من بيان معنى أسباب الإباحة أنّها تختلف عن الحد من التجريم، إذ تعد الأسباب الأولى ذات طبيعة مزدوجة فهي من جهة أسباب موضوعية تتعلّق بحالات نصّ عليها المشرع الليبي في المواد 69 إلى 75 من قانون العقوبات، كحالة الدفاع الشرعي أو حالة الضرورة أو حالة ممارسة الحق، ومن جهة أخرى هي أسباب شخصية تتعلّق بمن وجد في تلك الظروف ليضفي على فعله غير المشروع الصفة المشروعة.⁽²⁾

1- محمد رمضان بارة، شرح قانون العقوبات الليبي، الأحكام العامة للجريمة، مكتبة الوحدة، 2018، ص 75

2- محمد العروصي، سياسة الحد من التجريم والعقاب، المجلة الالكترونية للأبحاث القانونية 2018، العدد 2، ص 33

أما بالنسبة للحد من التجريم والعقاب فهو ذو طبيعة موضوعية مطلقة، لا يختلط بأي عناصر شخصية، فهو حصيلة ظروف واعتبارات تمليها طبيعة المصلحة محل الحماية ومقدار الضرر أو التهديد للقيم والمصالح الذي ينطوي عليه سلوك ما، وبالطبع هذه اعتبارات موضوعية بحتة يقدرها المشرع بما يملك من سلطة ملاتمة في استخدام أو عدم استخدام الجزاء الجنائي⁽¹⁾، ومن ناحية أخرى ثمة اختلاف بين الحد من التجريم وأسباب الإباحة من حيث مصدر كل منهما، ذلك أن أسباب الإباحة كما يمكن أن يكون مصدرها التشريع قد يكون العرف مصدراً لها، أما الحد من التجريم فإن المصدر الوحيد له هي النصوص القانونية⁽²⁾.

إضافة لاختلاف العلة في كل منهما فالحد من التجريم والعقاب من الاتجاهات المعاصرة للسياسة الجنائية، يتعلّقان بعدم جدوى التجريم والعقاب، وبذلك سلوك طريق مخالف له، ومن ثمّ كان الفعل في أسباب الإباحة مجرماً أصلاً ولظروف معينة تمّت إباحته، أمّا في الحد من التجريم والعقاب فالفعل أصبح بطبيعته مباحاً، أي أنّ أسباب الإباحة توقف وتعطل تطبيق النصّ الجنائي، بينما الحد من التجريم قد يلغيه نهائياً⁽³⁾.

ثانياً. الحد من التجريم والعقاب والعفو العام: قد يختلط الحد من التجريم والعقاب مع مفهوم العفو العام خصوصاً وأنّ كليهما من اختصاص المشرع، ولهما طبيعة موضوعية يتعلّقان بالفعل لا الفاعل، كما أنّ إباحة الفعل في كل منهما قد تتعلّق فقط بالقانون الجنائي، في حين يبقى الفعل محلاً للمسؤولية في قانون آخر غير جنائي كالقانون المدني، فإصدار المشرع عفواً عاماً لا يعني عدم إمكانية المتضرر المطالبة بحقوقه أمام القضاء المدني كأن يطالب المتضرر بالتعويض، والأمر نفسه يتعلّق بالحد من التجريم والعقاب فقد ينصب أحدهما أو كلاهما على إخراج الفعل من دائرة القانون الجنائي إلا أنّ ذلك لا يمنع من إعطائه وصفاً غير جنائي محافظاً بذلك على حقوق الغير.

1- محمد العروصي، سياسة الحد من التجريم والعقاب، مرجع سبق ذكره، ص 33

2- سالم رمضان ابوبكر، تطور الجزاء في السياسة الجنائية المعاصرة مرجع سبق ذكره 49 .

3- امال بن جدو، مرجع سبق ذكره، ص 194

رغم هذا التشابه فالفرق بين كل من الحد من التجريم والعقاب والعفو العام وارد، ويكمن في سريان كل منهما، فالعفو العام يسري على الماضي دون المستقبل،⁽¹⁾ بينما يسري الحد من التجريم والعقاب على المستقبل؛ لأنه ينهي وجود الصفة الجرمية للفعل، أمّا العفو العام فلا يلغيها، بل يرتبط العفو فيها بفترة زمنية معينة فقط ولا تمتد للمستقبل.⁽²⁾

ثالثاً. الحد من التجريم والعقاب والإلغاء: يتعلّق الإلغاء بحذف المشرّع لقاعدة جنائية من وجودها القانوني وتكون أسباب الإلغاء مثلاً تعارضها مع القاعدة الدستورية، أمّا الأسباب المتعلقة بالحد من التجريم والعقاب فتكون موضوعية ترتبط بالمصلحة التي يسعى إليها المشرّع في سياسته الجنائية تحقيقاً لمصالح متعدّدة سواء قانونية، أو اقتصادية أو اجتماعية، ويترتب على ذلك أنّ الإلغاء يرجع للقضاء بتقرير عدم دستورية النص الجنائي فهو الذي يملك هذه الصلاحية أي رقابة مدى مشروعية النص وعدم مخالفته لمقتضيات الدستور، في حين يتوقّف الحد من التجريم والعقاب على موقف المشرع في سياسته التي ينتهجها تحقيقاً للغايات التي يرسمها.⁽³⁾

خلاصة القول: إنّ الحد من التجريم هو تغيير أو تعديل في قاعدة قانونية مجرّمة بنص قانوني وإباحة الفعل المكون للجريمة، بينما يقصد بالحد من العقاب تخفيف أو استبدال الجزاء المتضمّن للقاعدة الجنائية هدفه التخفيف من مساوئ العقوبات السالبة للحرية خاصة قصيرة المدّة وتأهيل المحكوم عليه والتقليل من الظاهرة الإجرامية.

المطلب الثاني

مبّررات الحد من التجريم والعقاب وبيان أشكاله

إنّ اللجوء إلى سياسة الحد من التجريم والعقاب كان لها مبّررات واقعية وعملية استندت عليها التشريعات الجنائية التي اعتمدها هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فقد شهدت تطبيقات أثبتت نجاحها ونجاح الاعتماد عليها، ندرس ذلك في فرعين مستقلين وذلك بالتفصيل الآتي:

1- العفو العام هو إجراء تشريعي يتم بمقتضاه سقوط حق الدولة في العقاب عن الجرائم المرتكبة قبل صدور قانون العفو العام حيث جاء في المادة (106) من قانون العقوبات الليبي "تسقط الجريمة بصدور العفو العام عنها كم تسقط بمقتضاه العقوبات الاصلية والتبعية التي حكم بها".

2- امال بن جدو . مرجع سبق ذكره، ص 195

3- محمد العروصي، مرجع سبق ذكره، ص 34

الفرع الأول

مبّررات سياسة الحد من التجريم والعقاب

لكل من الحد من التجريم والعقاب مبّررات وأسباب لوجودهما يمكننا إبرازهما على النحو الآتي:

أولاً: مبّررات الحد من التجريم:

قبل وجود فكرة الحد من التجريم وجد فقط التجريم، أي إدراج كل فعل مخالف للنظام الاجتماعي في نص قانوني والعقاب عليه ممّا أدى بالنهاية إلى كثرة النصوص القانونية الجنائية، وبالتالي ظهور ما يُعرف بالتضخّم التشريعي، وهو تقاوم القواعد القانونية الجنائية بصورة توحى بعدم القدرة على التحكم فيها من قبل المتخصصين.

فظاهرة التضخّم التشريعي نتجت عن إفراط المشرّع في استخدام السلاح العقابي معتقداً بأنّ القانون الجنائي بشقيه التجريم والعقاب الحل الأمثل في مواجهة الجرائم والتصدي لمرتكبها لأنّ الفعل الإجرامي مفهومه التقليدي هو مشكلة قانونية وليس اجتماعية ما يعني وجوب مواجهتها قانونياً بالتجريم والعقاب التقليدي، كما نتج عن التضخّم التشريعي تفشي العقوبات السالبة للحرية ما أدى بالسياسة الجنائية المعاصرة إلى ضرورة البحث عن بديل لحماية القانون من جهة والأفراد من جهة أخرى فتم التوصل إلى فكرة الحد من التجريم وتجسيدها، سواء كان الحد من التجريم قانوني أي يتم عن طريق التشريع بإلغاء الصفة الجرمية للأفعال، أو كان حد من التجريم فعلي وهو تعطيل تطبيق القاعدة القانونية الجنائية دون إلغائها كلياً.⁽¹⁾

ثانياً: مبّررات الحد من العقاب:

1. مراعاته لمبدأ الضرورة والتناسب

ممّا يبّرر تدخّل المشرّع في تقييده للحريات الفردية مبدأ الضرورة الاجتماعية، هذه الضرورة تتحدّد من خلال الهدف الذي يسعى التجريم إلى تحقيقه، وهو حماية القيم والمصالح الجوهرية للمجتمع وعليه فإنّ التجريم باعتباره مساساً بالحقوق والحريات فهو إجراء غير مبّرر ما لم تكن هناك ضرورة تقتضيها حماية القيم والمصالح الأساسية.⁽²⁾

1- أمال بن جدو، الحد من التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص 196

1- سالم رمضان أبوبكر، مرجع سبق ذكره، ص 54

إذا فالمصلحة الاجتماعية في حماية القيم هي مناط التجريم ومن ثم العقاب وتدور معهما وجوداً وهدماً، لذا فإنَّ ارتباط التجريم والعقاب بتحقيق هذه المصلحة هو أساس الضرورة ومحورها، فالقانون بكافة فروعها ومنها الجنائي وُجد لأنه ضرورة من ضرورات التكوين والتنظيم الاجتماعي، وذلك بهدف حماية المصالح الجوهرية للمجتمع، ولكن مراعاة الضرورة في القانون الجنائي تكتسب أهمية بالغة لانطوائه على درجة من المساس والتقييد لحريات الأفراد بشكل أخطر من الفروع القانونية الأخرى.

أمَّا التناسب فيقصد به وجود توازن بين مقدار الجزاء وجسامته والهدف من هذا الجزاء، وذلك لأنه قد انقضى الوقت الذي كانت العقوبة تفرض فيه انتقاماً من المتهم مع ما يستتبع ذلك من قسوة ووحشية في تنفيذها، لتحل محلها مفاهيم معاصرة جعلت الهدف من الجزاء ليس تحقيق الانتقام ولا إرضاء الشعور بالعدالة المطلقة، وإنما يتمثل في تحقيق الردع الخاص والذي يتمثل في إصلاح المجرم وإعادة تأهيله للاندماج في المجتمع.⁽¹⁾

وترشيد العقاب يجد أساسه في مبدأ التناسب الذي صاغته المادة الثامنة من الثورة الفرنسية لحقوق الإنسان عام 1789 بتقريرها "عدم تدخُّل القانون الجنائي بالعقاب إلا إذا كانت كفة الفوائد المنتظرة من فعل التجريم راجحة عن كفة مساوئه بالنسبة للفرد والمجتمع معاً"، وقد عرف هذا المبدأ طريقه إلى التشريعات الحديثة وربط الفقه الجنائي مبدأ التناسب بفكرة الضرورة الاجتماعية، فلا يجوز أن يؤتمَّ المشرِّع أفعالاً في غير ضرورة اجتماعية ولا يمكنه أن يقرَّ عقوبة بما يجاوز قدر هذه الضرورة.⁽²⁾

نستخلص ممَّا سبق أنَّ انعدام التناسب الذي أصبح السمة المميّزة للعديد من العقوبات التي تتضمنها التشريعات المعاصرة وخاصة عقوبات الحبس قصير المدة، والتي فشلت في تحقيق أهدافها، هو ما جعل الفكر الجنائي المعاصر يشكِّك في قيمة هذه العقوبة وفعاليتها في قمع ظاهرة الإجرام والقضاء عليها أو التخفيف منها، ويتجه نحو الحد من العقاب والبحث عن بدائل للعقوبة.

2- سالم رمضان أبوبكر، مرجع سبق ذكره، ص 57

1- صفاء اوتاني، ترشيد العقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد 60، أكتوبر، 2014، ص 22

2: سلبيات العقوبات السالبة للحرية

تعدّ مشكلة العقوبات السالبة للحرية لاسيما قصيرة المدة من أهم المشاكل التي واجهت السياسة العقابية المعاصرة نتيجةً مباشرةً للتضخّم التشريعي في المجال الجنائي، وأثارت عقوبة الحبس قصير المدة بمناسبة تطبيقها عدة مشاكل عقابية نتيجة فشلها في تحقيق مقاصد العقاب، ولم يتفق على تحديد المدة التي تعدّ فيها عقوبة الحبس قصير المدة، ومن ثمّ عدم كفايتها لتنفيذ برامج الإصلاح والتأهيل، فقد عدّها بعض الدارسين أقل من ثلاثة أشهر، ومنهم من قال بأنّها ما قلّت عن ستة أشهر، بينما يرى فريق ثالث أنّها ما قلّت عن سنة.⁽¹⁾

وتعدد الجرائم وكثرة النصوص القانونية تقاوم عدد العقوبات السالبة للحرية، وانتشرت بصفة كبيرة العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة ما نتج عنها أضرار مسّت المحكوم عليه والمجتمع شملت أضراراً اجتماعية، ومالية، ونفسية، حيث اتضح أنّ إصلاح المحكوم عليه داخل المؤسسة العقابية أمر يستصعب تحقيقه لأنّ عزله عن مجتمعه وإدماجه في مجتمع يعجّ بالمجرمين يفقده طبيعته الاجتماعية ويشعره بالوحدة والعزلة، وبذلك يندمج أكثر في عالم الإجرام، ويكتسب خبرات إجرامية جديدة، ما يعني تحوّل العقوبة الجنائية من ردعية إلى سلبية لأنّها تلقن المحكوم عليه خبرات إجرامية جديدة داخل وسط مليء بجميع أنواع المجرمين من بسيط إلى خطير،⁽²⁾ ولتجنّب مساوئ العقوبات السالبة للحرية اتجهت العديد من الدول إلى تقليص الحد الأدنى للعقوبة أو إحلال بدائل للعقوبات السالبة للحرية خصوصاً في الجرائم البسيطة، وهذه البدائل في الحقيقة متنوعة ومتعدّدة.

الفرع الثاني

أشكال الحد من التجريم والعقاب

أولاً: أشكال الحد من التجريم: هناك من يصنّف الحد من التجريم إلى كليّ بإلغاء صفة التجريم نهائياً عن الفعل، وجزئي عن طريق التخفيف من وصف الفعل كتحويله من جنائية إلى جنحة.

2- فايزة زروقي، عبدالقادر بوراس، السياسة الجنائية المعاصرة بين أسننه العقوبة وتطوير العدالة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية،

المجلد 14 العدد 03، 2021، ص 07

3- امال بن جدو . مرجع سبق ذكره، ص 197

ومن أمثلة الحد من التجريم تحوُّل المخالفات المرورية في إيطاليا سنة 1967 إلى مجرّد مخالفات إدارية يعاقب عليها بالغرامة فقط بعد أن كانت ذات وصف جنائي،⁽¹⁾ كما يمكن ضرب مثال بإلغاء المشرّع الفرنسي عقوبة الحبس في المخالفات سنة 1971.

وبالنسبة للقانون الليبي وبعد أحداث فبراير (2011) ونتيجة التحوُّل السياسي، صدرت عدّة قوانين أباحَت بعض الأفعال التي كانت مجرّمة في السابق، ومن أمثلة ذلك رفع الحظر الموضوع على تشكيل وتأسيس الأحزاب السياسيّة، فلقد صدر قانون الأحزاب السياسية رقم 29 لسنة 2012⁽²⁾، كما أجاز المشرّع الليبي حق التظاهر بالقانون رقم 65 لسنة 2012⁽³⁾، وهذا القانون يعدّ تعديلاً ضمنياً للقانون رقم 45 لسنة 1972، بشأن تجريم الإضرابات والاعتصامات والمظاهرات.

ثانياً: أشكال الحد من العقاب: إنّ التطبيق العملي للعقوبة السالبة للحرية قصيرة المدّة كشف عن مساوئها وفشلها في إصلاح المحكوم عليه الأمر الذي جعل التشريعات الجنائية المعاصرة تتجه إلى اعتماد أنماط جديدة للعقاب تتميز بالمرونة وتكون أكثر فعالية في تحقيق الإصلاح والتأهيل، ولقد اتجهت العديد من الدول إلى تبني نظام بدائل العقوبة السالبة للحرية قصيرة المدّة، لذلك سنلقي الضوء في هذا الفرع على بعض البدائل العقابية كشكل من أشكال الحد من العقاب على النحو الآتي:

1. وقف تنفيذ العقوبة: يقصد بوقف التنفيذ إدانة المتهم، وتعليق تنفيذ العقوبة فور صدور الحكم بها على شرط موقوف، خلال فترة من الزمن يحددها القانون، فإذا لم يتحقّق الشرط فإن الحكم بالإدانة يعدّ كأن لم يكن، أمّا إذا تحقّق فتنفذ العقوبة بأكملها.⁽⁴⁾

1-آمال بن جدو، مرجع سبق ذكره ص 190.

2-لقد كان القانون رقم 71 لسنة 1972 يحظر تشكيل وتأسيس الأحزاب السياسية وبعد أحداث 17 فبراير رفع الحظر المفروض على تأسيس وتشكيل الأحزاب السياسية بموجب القانون رقم 29 لسنة 2012 بشأن تنظيم الأحزاب السياسية الذي صدر بتاريخ 2012/5/2، عن المجلس الوطني الانتقالي المؤقت.

3-صدر القانون 65 لسنة 2012 لتنظيم حق التظاهر السلمي عن المؤتمر الوطني العام بتاريخ 2012./11/06

1-فهد يوسف الكساسبة، دور النظم العقابية الحديثة في الإصلاح والتأهيل، دراسة مقارنة، نشرت الدراسة في مجلة دراسات التي تصدر عن عمادة البحث العلمي في الجامعة الأردنية العدد 29 لسنة 2012 وتم إعادة إصدارها باللغة العربية من قبل المنظمة الدولية للإصلاح الجنائي، 2013، ص 18

ويهدف نظام وقف تنفيذ العقوبة إلى تجنب المجرمين المبتدئين من الدخول للسجن، وهو رخصة تخوّل القاضي أعمال سلطاته لتفريد العقاب بالنسبة لطائفة من الجناة ثبتت مسؤوليتهم الجنائية، ويقدر أن تنفيذهم العقاب لن يحقق أغراضه وتحديد الإصلاح وإعادة التأهيل، ويجد هذا النظام أساسه في المادة 113 عقوبات التي تنص على أنه "لا يصدر الأمر بإيقاف التنفيذ إلا إذا رأت المحكمة من أخلاق المحكوم عليه أو ماضيه أو سنّه أو الظروف التي ارتكبت فيها الجريمة ما يبعث على الاعتقاد بأنه لن يعود إلى ارتكاب جرائم أخرى، ويجب أن تبين في الحكم أسباب إيقاف التنفيذ"⁽¹⁾.

ويقصر تطبيق أعمال الوقف على الجرح والمخالفات دون الجنايات، وليس للقاضي أن يوقف تنفيذ العقوبة إلا بالنسبة لطائفة من الأحكام لا تزيد فيها مدة الحبس عن سنة، أو كان الحكم صادراً بتوقيع غرامة، وهذه لم يحدّد حدّها الأدنى والأقصى وفق المادة 112 عقوبات ليبي والتي تقضي بأنه "يجوز للمحكمة عند الحكم بالحبس لمدة لا تزيد على سنة أو بالغرامة أن تأمر في الحكم نفسه بإيقاف تنفيذ العقوبة". مع الأخذ في الاعتبار أنّ مدة الحبس تمتد إلى ما لا يزيد عن سنتين بالنسبة للصغير أو من تجاوز عمره السبعين عاما وهو أمر خاضع لسلطة القاضي، وفي جميع الأحوال يعلّق تنفيذ العقوبة مدة خمس سنوات يبدأ احتسابها من اليوم الذي يصبح فيه الحكم نهائياً.

ونرى أهمية نظام وقف تنفيذ العقوبة في إصلاح الجاني وتأهيله، فهو يجنبه الدخول إلى السجن والتأثر بسلبياته، وهو وسيلة لتقويم سلوكه، إذ يجعله على يقين من تنفيذ العقوبة إن أخل بالالتزامات المفروضة عليه.

2. الاختبار القضائي: يعدّ نظام الاختبار القضائي أحد الأنظمة البديلة للعقوبة السالبة للحرية، حيث يهدف إلى إصلاح الجاني وتأهيله، ويعمل على إعادة دمجّه في النسيج الاجتماعي، بعيداً عن سلب حريته والزج به في السجن.⁽²⁾

2-فائزة يونس الباشا، مبادئ علم العقاب في ضوء قانون مؤسسات الإصلاح والتأهيل الليبي، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية،

ص164

1-رفعات صافي علي، العقوبات المجتمعية كإحدى العقوبات البديلة في التشريع الأردني، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، 2019، ص 249

وتتجه العديد من التشريعات العقابية الحديثة إلى الأخذ بنظام الاختبار القضائي، إلا أنّها اختلفت في تحديد الحالات التي يتم فيها تطبيق هذا النظام والقواعد التي تنظم الأخذ به والالتزامات التي يجب على المحكوم عليه التقيد بها خلال فترة الاختبار، ويأخذ هذا النظام صورتين رئيسيتين:

أ. الوضع تحت الاختبار قبل صدور الحكم بالإدانة: أن يصدر قرار المحكمة بوضع الجاني تحت الاختبار قبل الحكم بالإدانة، بأن يأمر القاضي بوقف السير في إجراءات الدعوى بعد ثبوت الجريمة، فيؤجل النطق بالإدانة والعقوبة المقررة ويمنح الجاني فترة اختبار ليتجاوز الظروف التي دفعته للجريمة والتأقلم مع المجتمع، فإذا أخل الجاني بالتزاماته المفروضة عليه بموجب هذا النظام يُستأنف السير في الدعوى.⁽¹⁾

ب. الوضع تحت الاختبار بعد صدور الحكم بالإدانة: وفي هذا النوع من الاختبار القضائي ينطق القاضي بحكم الإدانة الذي يقرّر عقوبة معينة يتعيّن تنفيذها، إلا أنّه يأمر بإيقاف تنفيذها وتطبيق نظام الاختبار على المحكوم عليه مع ما يقتضيه هذا النظام من فرض الالتزامات وإخضاع للإشراف والرقابة، وبذلك تقيد حرية المحكوم عليه بدل سلبها.

ونلاحظ أنّ الصورة الثانية من الوضع تحت الاختبار تستلزم قبول المحكوم عليه تعليق العقوبة، لأنّ هذا النظام يلزمه القيام ببعض الواجبات لمساعدته على التأهيل، منها إخضاعه لتدبير المراقبة وإشراف لجنة مختصة بتنفيذ هذا النظام يوكل إليها أمر تقديم المساعدة والنصيحة للخاضعين لإشرافها، والتزام الخاضع للنظام بالتمثل أمام اللجنة المشرفة في المواعيد المحددة وإعلامها بتنقلاته، وقد تستند اختصاصات هذه اللجنة إلى ما يُعرف بضابط الاختبار أو القاضي الذي يلتزم بدوره باستقبال المحكوم عليه وتزويده بالمعلومات والوثائق ومساعدته لكسب الرزق بالطرق المشروعة.⁽²⁾

2- فائزة يونس الباشا، مبادئ علم العقاب، مرجع سبق ذكره، ص 250

1- اتفاقا مع الغاية المرجوة مكن هذا النظام فإنّ الالتزامات التي تفرض على الخاضع للاختبار تنقسم الي نوعين: إما التزامات إيجابية كممارسة مهنة معينة أو متابعة الدراسة أو التدريب المهني أو الالتزام بعدم المغادرة أو التردد على مصحة لتلقي العلاج، أو التزامات سلبية التي من صورها حظر المركبات الآلية أو عدم الاختلاط برفقاء السوء، راجع بالخصوص . فائزة يونس الباشا، مبادئ علم العقاب، مرجع سبق ذكره، ص 168

وفي ليبيا يجد نظام الاختبار القضائي أساسه في قانون الأحداث والمشردين سنة 1955، تحديداً في المادة الخامسة منه، التي أجازت للنيابة العامة وضع الحدث المشرّد مؤقتاً في أحد المعاهد الخيرية أو المؤسسات المعترف بها من الحكومة أو في الإصلاحية حتى يفصل في أمره. أمّا في مصر فقد نص قانون الطفل رقم 12 لسنة 1996 على نطاق الاختبار القضائي بوصفه من ضمن التدابير المحتمل تطبيقها على الطفل الذي لا يتجاوز 15 سنة إذا ارتكب جريمة وقد نصّت المادة 106 من قانون الطفل على أن يكون الاختبار القضائي بوضع الطفل في بيئته الطبيعية تحت الإشراف والتوجيه مع مراعاة الواجبات التي تحددها المحكمة، ولا يجوز أن تتجاوز مدة الاختبار القضائي ثلاث سنوات، وإذا فشل الطفل في الاختبار يعرض الطفل على المحكمة لاتخاذ ما تراه مناسباً.

3. العمل للمنفعة العامة: يقصد بالعمل للنفع العام تلك العقوبة التي تصدرها جهة قضائية مختصة تتمثل في القيام بعمل من طرف المحكوم عليه للنفع العام دون أجر بدلاً من إدخاله المؤسسة العقابية لقضاء العقوبة السالبة للحرية.⁽¹⁾

ويذهب بعض الدارسين إلى تعريف عقوبة العمل للمنفعة العامة بأنها "قيام الجانح المحكوم عليه نهائياً بالحبس النافذ لمدة قصيرة حددها المشرّع، بعمل فكري أو يدوي، أو تقني ما، لدى مؤسسة عامة دون أن يتقاضى أجراً عن ذلك، ويكون هذا العمل المؤدى ذا فائدة للمجتمع" ويعرّفها آخرون بأنها "عقوبة تقضي بقيام المحكوم عليه بعمل للنفع العام بدون أجر، خلال المدة التي تحددها المحكمة" ويرى آخرون بأنه "إلزام الجاني بالقيام بالعمل في إحدى المؤسسات الحكومية لعدد معين من الساعات خلال فترة العقوبة، سواء بصفة يومية أو لعدد معين من الأيام خلال الشهر يحددها الحكم الصادر، وكذلك تحديد المؤسسة التي سيقوم المحكوم عليه بتنفيذ الحكم بها، وكذلك نمط العمل الذي سيقوم به وعدد ساعاته، والفترة التي يجب عليه إتمام تنفيذ تلك الساعات خلال فترة العقوبة"⁽²⁾، وتعد هذه الوسيلة من أهم بدائل العقوبات السالبة للحرية نظراً

2- نسيغه فيصل، بدائل العقوبات الجنائية القصيرة المدة كألية إصلاح وتأهيل، ملحق خاص، من أبحاث المؤتمر السنوي الرابع "القانون

أداة للإصلاح والتطوير"، العدد 2، الجزء الثاني، نوفمبر 2017، ص 425

1- عادل مصطفى عبد الحميد، أسامة فرج أحمد، عقوبة العمل للمنفعة العامة كبديل للعقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة في القانون الليبي، مجلة السلام الدولية، مجلة علمية إلكترونية، العدد 9، نوفمبر 2021، ص 14

لما يترتب عليها من فوائد أهمها إصلاح الجاني وتأهيله من خلال إلزامه بالعمل في المشاريع النافعة، وكذا إبعاده عن بيئة السجن وما يترتب عنها من آثار سلبية⁽¹⁾.

ولقد أخذت أغلب التشريعات بنظام العمل للمنفعة العامة بدلاً للعقوبات السالبة للحرية، كالقانون المصري، والجزائري، ونهيب بالمشرع الليبي أن يتبنى نظام العمل بديلاً للعقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة.

4. المراقبة الإلكترونية: يعرف نظام المراقبة الإلكترونية أو ما يسمى بالسوار الإلكتروني أو الحبس المنزلي بأنه "إلزام المحكوم عليه أو المحبوس احتياطياً بالإقامة الجبرية في منزله أو محل إقامته خلال ساعات محددة بحيث تتم متابعة الشخص الخاضع للمراقبة الإلكترونية"، كما يعرف بأنه أحد الأساليب المبتكرة لتنفيذ العقوبة خارج أسوار السجن في الوسط الحر، بحيث يسمح لمن يخضع للمراقبة بالبقاء في محل إقامته مع فرض القيود على تحركاته من خلال جهاز يطلق عليه السوار الإلكتروني⁽²⁾.

ويعتمد نظام المراقبة الإلكترونية في طريقة تنفيذه على مجموعة من الوسائل كتثبيت السوار الإلكتروني على معصم الخاضع للمراقبة أو أسفل ساقه، حيث يقوم هذا السوار بإرسال إشارات لاسلكية كل ثلاثين ثانية في المحيط الجغرافي المحدد للمراقبة، كما يوضع جهاز آخر في المكان المخصص للمراقبة تكون مهمته استقبال الإشارات المرسله من السوار الإلكتروني وإعادة إرسالها عبر خط التليفون الذي يتصل به إلى جهاز مركزي، وتكون هذه الإشارات المرسله للدلالة على وجود الخاضع للمراقبة في المكان المحدد، وقد تكون إشارات تحذيرية عند محاولة إتلاف السوار أو إتلاف جهاز استقبال وإعادة الإرسال⁽³⁾.

وطبق نظام المراقبة الإلكترونية لأول مرة في فرنسا بصورة تجريبية في أكتوبر/ 2000، في أربع مؤسسات عقابية، ثم توسعت التجربة لتشمل تسع مؤسسات عقابية في أكتوبر/ 2002، حيث استفاد من تطبيق هذا النظام في ذلك الوقت (393) محكوماً عليه، ونظراً لما حققه هذا النظام من نجاح ونتائج طيبة، فقد نصَّ بموجب القانون الصادر في 2002/9/09 بشأن توجيه

2- نسيغه فيصل . مرجع سبق ذكره، ص 425

3- ساهر إبراهيم الوليد، مراقبة المتهم إلكترونياً كوسيلة للحد من مساوئ الحبس الاحتياطي، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإسلامية، المجلد 21، العدد الأول يناير، 2013، ص 663.

1- أسامة حسنين عبيد، المراقبة الإلكترونية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 74.

وتنظيم العدالة على تعميمه تدريجياً على مدار ثلاث سنوات، فقد استفاد من هذا النظام في البداية 400 محكوم عليه ثم وصل عدد المستفيدين منه عام 2006 إلى 3000 محكوم عليه، وقد تمّ تعديل أحكام هذا النظام بالقانون الصادر 2004/3/9 ثم بالقانون رقم 2005.1549 الذي تبني تطبيق نظام المراقبة الإلكترونية المتحركة لأول مرة ثم تطبيقها بصورة تجريبية في 2006، ثم توسّع المراقبة الإلكترونية حتى بلغ عدد المستفيدين من هذا النظام في يناير 2010 (5767) محكوماً عليه، ثم أصبح نظام المراقبة الإلكترونية أسلوباً حديثاً لتنفيذ العقوبة السالبة للحرية بطريقة مستحدثة خارج أسوار السجن.⁽¹⁾

وعلى الرغم من انتشار الأخذ بنظام المراقبة الإلكترونية في التشريعات الأجنبية بصفته أحد مظاهر الاستفادة من التكنولوجيا الحديثة، إلا أنّ الدول العربية التي أخذت بهذا النظام قليلة ومن هذه الدول السعودية والجزائر.⁽²⁾

مما سبق يتضح أنّ السوار الإلكتروني عبارة عن صورة من صور المراقبة الحديثة على هيئة جهاز مرتبط بمعصم الإنسان، يمكن من خلاله تحديد إقامته، ومكان وجوده من خلال نظام المراقبة الإلكترونية.

2- مليكة مسروق . نظاما الوضع تحت المراقبة الالكترونية "السوار الالكتروني" في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، 2019، جامعة قاصدي مرباح، كلية القانون والعلوم السياسية، ص 13
3- مليكة مسروق . نظاما الوضع تحت المراقبة الالكترونية "السوار الالكتروني" في التشريع الجزائري،

الخاتمة

يعدّ الحد من التجريم والعقاب من توجّهات السياسة الجنائية المعاصرة حيث يحدّد إلى حد ما تجنّب الآثار السلبية للتجريم والعقاب عن طريق وضع حد لكثرة النصوص القانونية وما يترتّب عليها من تضخّم تشريعي بالإضافة إلى تجنّب مساوئ العقوبات السالبة للحرية ولاسيما قصيرة المدة ومن خلال هذه الورقة البحثية توصلنا إلى عدّة نتائج وتوصيات تتمثّل في الآتي:

أولاً- النتائج

1. الحد من التجريم والعقاب هي حلول قانونية جاءت بها السياسة الجنائية المعاصرة يجيّدان عدم الإسراف في التجريم والعقاب وتقليل من ظاهرة تدخل المشرّع الجنائي في كل الأفعال مهما كانت خطورتها من بسطة إلى جسيمة.

2. تسعى السياسة الجنائية المعاصرة إلى تغيير النظرة إلى العقوبة فهي لم تعد تهتم بتحقيق الإيلاء والردع العام، وإنما تسعى إلى الإصلاح والتأهيل والتهديب وقد أخذت بهذه التغيّرات معظم التشريعات المعاصرة.

3. إنّ التطبيق العملي للعقوبة السالبة للحرية قصيرة المدة كشف عن مساوئها وفشلها في إصلاح المحكوم عليه الأمر الذي جعل التشريعات الجنائية المعاصرة تتجه إلى اعتماد أنماط جديدة للعقاب تتميّز بالمرونة وتكون أكثر فعالية في تحقيق الإصلاح والتأهيل، ولقد اتجهت العديد من الدول إلى تبني نظام بدائل العقوبة السالبة للحرية قصيرة المدة لتجنّب هذه المساوئ.

4. بالرغم من محاولات المشرّع الليبي الحد من التوسّع في استخدام العقوبات السالبة للحرية متأثراً بالاتجاه المنادي بضرورة التخفيف والحد من استخدام الحبس كجزاء وذلك من خلال محاولته إيجاد بدائل لهذه العقوبات يلاحظ أنّها كانت في إطار محدود، فمازالت القوانين العقابية تزخر بكم كبير من العقوبات السالبة للحرية؛

ثانياً- التوصيات

1. الأخذ بالعقوبات الإدارية بدلاً من الجنائية وخاصة في الجرائم البسيطة، أو الجرائم ذات الطابع المدني، والجرائم الاقتصادية البسيطة، ويكون الجزاء من جنس الفعل.

2. إعادة النظر في التشريعات الجنائية وكل ما يتعلّق بالعقوبات السالبة للحرية وخاصة الحبس قصير المدة وإجراء مراجعة شاملة لهذه التشريعات لمواكبة الفكر العقابي المعاصر.
3. نهيب بالمشرّع الليبي بضرورة التوسّع في الأخذ بالبدايل الأكثر فاعليّة في تحقيق الإصلاح والتأهيل.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

1. أسامة حسنين عبيد، المراقبة الإلكترونية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية القاهرة، 2009.
2. فائزة يونس الباشا .
قراءة تاريخية في السياسة الجنائية "ليبيا أنموذجاً" دار النهضة العربية، 2013.
- . مبادئ علم العقاب في ضوء قانون مؤسسات الإصلاح والتأهيل الليبي، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية. 2013.
3. محمد رمضان باره، شرح قانون العقوبات الليبي، الأحكام العامة للجريمة، مكتبة الوحدة، 2018.

ثانياً : البحوث والمقالات العلمية

1. آمال بن جدو، الحد من التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد 10، سبتمبر. 2018.
2. حسن محمد علي، الجزاءات الإدارية العامة، (دراسة تحليلية مقارنة في جزاء الحرمان من الاجازة)، مجلة جامعة تكريت للحقوق السنة (4) المجلد (4) العدد 3 الجزء الأول، 2020.
3. رفعات صافي علي، العقوبات المجتمعية كإحدى العقوبات البديلة في التشريع الأردني، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، 2019.
4. سالم رمضان أبوبكر، تطور الجزاء الجنائي في السياسة الجنائية المعاصرة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة المرقب، 2009. /2010.

5. ساهر إبراهيم الوليد، مراقبة المتهم إلكترونياً كوسيلة للحد من مساوئ الحبس الاحتياطي، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإسلامية، المجلد 21، العدد الأول، يناير 2013.
6. صفاء اوتاني، ترشيد العقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون جامعة الإمارات، العدد 60، 2010.
7. عادل مصطفى عبد الحميد، أسامة فرج احمد، عقوبة العمل للمنفعة العامة كبديل للعقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة في القانون الليبي، مجلة السلام الدولية، مجلة علمية إلكترونية، العدد 9، نوفمبر 2021.
8. عبد الكريم بلعربي، بشير عبدالعال، الجد من العقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، مركز جيل لأبحاث القانونية المعمقة، العدد 21 يناير 2018.
9. فايزة زروقي، عبد القادر بوراس، السياسة الجنائية المعاصرة بين أنسنة العقوبة وتطوير العدالة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 14 العدد 03، 2021.
10. فتحية مزوزي، محمد أحمد لريد، العقوبات البديلة كشكل من أشكال الحد من العقاب في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 8، العدد 1، ماي 2021.
11. فهد يوسف الكساسبة، دور النظم العقابية الحديثة في الإصلاح والتأهيل، دراسة مقارنة، نشرت الدراسة في مجلة دراسات التي تصدر عن عمادة البحث العلمي في الجامعة الأردنية العدد 29 لسنة 2012، وتم إعادة إصدارها باللغة العربية من قبل المنظمة الدولية للإصلاح الجنائي، 2013.
12. محمد العروصي، سياسة الحد من التجريم والعقاب، المجلة الإلكترونية للأبحاث القانونية، العدد 2، 2018.
13. مليكة مسروق، نظام الوضع تحت المراقبة الإلكترونية "السوار الإلكتروني" في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، كلية القانون والعلوم السياسية، 2019.
14. نسيغه فيصل، بدائل العقوبات الجنائية القصيرة المدة كآلية إصلاح وتأهيل، ملحق خاص، من أبحاث المؤتمر السنوي الرابع "القانون أداة للإصلاح والتطوير"، العدد 2، الجزء الثاني، نوفمبر 2017.

ثالثا : القوانين

1. قانون العقوبات الليبي صدر في 28 /نوفمبر / 1953م.
2. قانون الأحداث والمشردين الليبي صدر 5/أكتوبر / 1955
3. القانون رقم (11) بشأن المرور على الطرقات العامة، صدر في 19/ابريل/1984 م.
4. القانون رقم 6 بشأن القصاص والدية صدر في 29/ أي النار/ 1994م.
5. القانون رقم(12) بشأن الطفل المصري صدر 28/مارس /1996م.
6. القانون رقم (29) بشأن تنظيم الأحزاب السياسية صدر عن المجلس الوطني الانتقالي في 02/مايو/2012م.
7. القانون رقم (65) بشأن تنظيم حق التظاهر السلمي، صدر عن المؤتمر الوطني العام 06/11/2012م.

دور المؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع

المدني في صنع السياسات العامة وتنفيذها في ليبيا

د.سليمة مصباح حامد محمد.

كلية الآداب - جامعة سرت

مقدمة:

تعتبر عملية صنع القرار السياسي وتنفيذه إحدى أبرز مهام الأنظمة السياسيّة ذات الطابع الديناميكي، ونتاج تفاعل أطراف حكوميّة وغير حكوميّة، تتداخل فيها العديد من المتغيّرات يؤدّي تداخلها إلى إنتاج سلسلة من الأفعال وردود الأفعال التي تنصرف إلى جوانب النظام لمعالجة القضايا المرتبطة بمصالح الشعوب، تكشف عن ديمقراطيّة الأنظمة والأشخاص المسيطرين على صنع السياسة وتنفيذها، تتطلّب عملية صنعها وتنفيذها المؤهلات المؤسّساتية والجهود التواصلية لتحقيق الفائدة للمواطنين، كما أنّ الترابط بينها وبين المشاركة السياسيّة أعاد النظر في طبيعة النظم السياسيّة وأدوارها التقليديّة، وذلك بفتح المجال أمام قوى صاعدة للمشاركة بفعاليّة في إدارة شؤون الدولة من خلال إيجاد آليات عمليّة تضمن هذا الدور دستورياً لتصبح السياسة العامّة العنصر المحيّر والهدف الأبرز لهذه المكوّنات، وبالنظر لتطوّر المجتمعات وسعيّاً للمشاركة في إدارة شؤونها أصبح من الضروري فتح مجال السياسة العامّة أمام فواعل جديدة متمثّلة في المؤسسات الحكوميّة ومؤسسات المجتمع المدني والتي تلعب دوراً في صنع السياسة العامّة وتنفيذها، وفي ليبيا تحديداً تمر عملية صنع القرار السياسي وتنفيذه بمجموعة مراحل عبر المؤسسات الحكوميّة، وتتمثّل في السلطة التشريعيّة والتنفيذيّة والقضائيّة والمؤسسات غير الحكوميّة والمتمثّلة في القبيلة والأحزاب السياسيّة ومنظمات المجتمع المدني والجماعات الضاغطة، يقوم كل منها بمجموعة من الأدوار تجسّد صنع السياسة العامة وتنفيذها إنّ وصلت إلى السلطة وتطبّق برامجها عن طريق القوانين التي تسنّها أو تنفّذها أو عن طريق القضاء، كما تقوم باستخدام وسائل للضغط والتأثير على السلطة، وأيضاً طرح مبادرات تحمل رؤية جديدة في العمل المدني. لذا سنحاول في هذا البحث أن نسلط الضوء على الإطار المفاهيمي للسياسة العامة ودور المؤسسات الحكوميّة وغير الحكوميّة في صنع السياسة العامّة وتنفيذها في ليبيا مع تبيان فاعليّة هذه المؤسسات أم لا.

1 . أسباب اختيار موضوع البحث: من أسباب اختيار الموضوع الاهتمام البالغ بالسياسة العامة والدور الذي تؤديه المؤسسات الحكومية وغير الحكومية في صنع السياسة العامة وتنفيذها في ليبيا.

2 . مشكلة البحث: تتبلور مشكلة البحث في تساؤل رئيسي وهو: ما دور المؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني في صنع السياسة العامة وتنفيذها في ليبيا؟
ويثير هذا التساؤل الرئيسي مجموعة من التساؤلات الفرعية وهي:-

أ . ما المقصود بالسياسة العامة؟ وما خصائصها وأنواعها؟ ومن الفاعلون في صنعها؟

ب . ما دور المؤسسات الحكومية وغير الحكومية في صنع السياسة العامة وتنفيذها في ليبيا؟

ج . هل يمكن اعتبار الأداء التشريعي والتنفيذي والقضائي والبيروقراطي ومؤسسات المجتمع المدني أجهزة فعّالة في صنع السياسة العامة وتنفيذها في ليبيا؟

3 . أهداف البحث: يهدف هذا البحث إلى ما يلي:

أ . تقديم رؤية علمية حول موضوع صنع السياسة العامة وخصائصها وأنواعها.

ب . تحليل دور المؤسسات الحكومية وغير الحكومية في صنع السياسة العامة وتنفيذها في ليبيا.

4 . أهمية البحث: تتمثل هذه الأهمية في تقديم تصوّر نظري تحليلي حول السياسة العامة، ودور المؤسسات الحكومية وغير الحكومية في صنعها وتنفيذها في ليبيا.

5 . فرضية البحث: تتمثل فرضية البحث في فرضية رئيسية وعدد من الفرضيات الفرعية:

أ . الفرضية الرئيسية: إنّ صنع السياسة العامة وتنفيذها في ليبيا، والوصول إلى مرحلة الوحدة الوطنية، مرهون بمؤسسات فعّالة لها القدرة على مواجهة التحديات في ظل استراتيجية واضحة.

ب . الفرضيات الفرعية: 1. إنّ صنع السياسة العامة وتنفيذها في ليبيا وتحقيق مشاركة سياسية فعّالة يتوقف على الدور الفعّال للمؤسسات الرسمية وغير الرسمية في صنع القرار.

2 . إنّ التحوّلات في البيئة الاستراتيجية التي طرأت على الفضاء الليبي شكّلت بيئة خارجية ضاغطة على صانع السياسة العامة في ليبيا، وكان لها أثر في توجّهات هذه السياسة.

3 . الانقسام السياسي وغياب مؤسسات الدولة أدّى إلى افتقار السياسة العامة للفاعلية.

6 . منهج البحث: اعتمد البحث على:-

- أ . **المنهج الوصفي:** ويتم الاعتماد عليه لوصف الظاهرة موضوع الدراسة وصفاً دقيقاً، والتعبير عنها وذلك بوصفٍ وافٍ لصنع السياسة العامة، ودور المؤسسات في صنعها وتنفيذها في ليبيا.
- ب . **المنهج التحليلي:** يتم الاعتماد في هذا البحث على المنهج التحليلي لتحليل الظاهرة موضوع الدراسة وتبويبها وغربلتها، أي تحليل مؤسسات صنع السياسة العامة وتنفيذها في ليبيا.
- ج . **المنهج القانوني:** ويتم الاعتماد عليه من خلال إدراج النصوص القانونية المتعلقة بالسلطة، ومدى تطابق الأحكام لأدوارها لمعرفة الحيز المتاح لها في استعمال السلطة مع الواقع.
- د . **الاقتراب المؤسسي:** تمّت الاستعانة به لتشريح المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، والإحاطة بها كوحدة للتحليل من حيث دورها وفعاليتها في صنع السياسة العامة وتنفيذها في ليبيا.
- هـ . **اقتراب الدولة - المجتمع:** ويتم بالتطرق إلى علاقة مؤسسات الدولة بمؤسسات المجتمع المدني ومساهمتها وتأثيرها في صنع السياسة العامة وتنفيذها في ليبيا.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي للسياسة العامة والفاعلون في صنعها

تعتبر دراسة السياسة العامة أحد الاتجاهات الحديثة في دراسة النظم السياسيّة، تكشف عن حركيّة النظام السياسي، وتسليط الضوء على مخرجاته وذلك بالتركيز على الفواعل المؤثرة في صنع القرار التي على ضوءها يتوقّف نجاح السياسة العامة. عليه يتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول

الإطار المفاهيمي للسياسة العامة:

ونحاول من خلاله التعرّف على مفهوم السياسة العامة وخصائصها وأنواعها.

أولاً: تعريف السياسة العامة: تتعدّد تعريفات السياسة العامة بتعدّد وظائف الأنظمة السياسيّة؛ وهذا راجع إلى اختلاف وجهات نظر المفكرين وذلك للوصول إلى تعريف جامع لها، حيث قدّم مجموعة من الأساتذة تعريفاً للسياسة العامة على أنّها "البرامج الحكوميّة التي تشكّل قرارات أو مخرجات النظام السياسي بصدد مجال معيّن"، كذلك عرّفها جيمس أندرسون على أنّها "برنامج عمل مقترح لشخص أو لجماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محدّدة لتوضيح الفرص والمحدّدات للوصول إلى هدف مقصود"⁽¹⁾ أيضاً بعض المفكرين عرّفوها من خلال ثلاثة منظورات وهي:

1. السياسة العامة من منظور ممارسة القوة: ويقصد بها "القوة التي يتمتّع بها الشخص الذي بيده الحكم في التأثير على الآخرين تحت الإكراه أو المال أو المنصب"، عرّفها لاسويل بأنّها «من يحوز على ماذا ومتى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلّق بتوزيع الموارد والمكاسب بفعل ممارسة القوة والنفوذ والتأثير بين الأفراد من قبل المستحوزين على مصادر القوة"⁽²⁾.

2. السياسة العامة من منظور النظام السياسي: بمعنى أنّ من يقوم بصنع السياسة العامة هو النظام السياسي من خلال تفاعله مع البيئة، عرّفها جبرائيل ألموند بأنّها "عملية منظمة من تفاعل المدخلات (مطالب) مع المخرجات (القرارات السياسيّة) للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدرته

1- جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، عمان، دار البصرة، ط 1، 1999، ص 7.

2- د. النعمي السائح العالم، "مفهوم صنع السياسة العامة ومراحلها"، مجلة الأستاذ، طرابلس، كلية الفنون والإعلام، العدد 11، خريف 2016، ص 155.

الاستخراجية والتنظيمية والتوزيعية من خلال القرارات السياسية"، أيضاً عرّفها ديفيد أستون بأنها "توزيع القيم في المجتمع بطريقة سلطوية من خلال القرارات الإلزامية".⁽¹⁾

3 . السياسة العامة من منظور نشاط الحكومة: وتعنى أنّ الحكومة هي من تقوم بصنع السياسة العامة، وعرفها تومس داي بأنها "كل ما تقرّر الحكومة عمله أو عدم عمله"، أمّا ديموك فيري أنّ السياسة "هي كل شيء تقوم به الحكومة في طريق تحديدها للسياسات العامة والتي تعني بلورة وجهات نظر الناس في الجسد الاجتماعي"، أيضاً جاي بترز يرى أنّ السياسة العامة "هي الأنشطة الحكومية التي تؤثر في حياة الناس سواء قامت الحكومة بها أو من خلال مندوبين"⁽²⁾، وعلى المنوال نفسه سار بعض الكتاب العرب حيث صنّفوها من منظور الحكومة ومنهم خيرى عبد القوي) والذي عرّفها بأنها "الإجراءات السياسية التي تتخذها الحكومة للوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة وحلّها تمهيداً لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة"، أيضاً عرّفها من هذا المنظور فهمي خليفة الفهداوي بأنها "المنظومة الفاعلة والمستقلة التي تتفاعل مع محيطها من خلال استجابتها فكرياً" وفعلاً" بالشكل الذي يعبر عن نشاط الحكومة في حل القضايا، وتحديد الوسائل اللازمة لتهيئتها لأغراض التنفيذ ومتابعتها بما يجيّد المصلحة العامة. ومن التعريفات السابقة نرى أنّ السياسة العامة هي "المخرجات التي تصدر عن الجهات الصانعة للسياسة العامة (التشريعية، التنفيذية، القضائية، الإدارية)، على شكل قرارات استجابة للمدخلات التي تظهر من قبل الأفراد أو الجماعات أو المؤسسات".⁽³⁾

ثانياً: خصائص السياسة العامة: للسياسة العامة مجموعة من الخصائص أهمها ما يلي:

- 1 . إنّ السياسة العامة نشاط تقوم به الحكومة، تمثّل البرامج المنسّقة والمتصلة وليست المنفصلة.
- 2 . تخضع السياسة العامة لمعرفة الأطر النظرية والتقنية والتحليل .
- 3 . تتم السياسة العامة في إطار تنظيمي محدّد له صفة دستورية قانونية، كما تصدر من جهات رسمية مخوّلة دستورياً وذلك لا يمنع من مشاركة الجهات غير الرسمية في بلورة أفكارها.⁽⁴⁾

1- زغبة سعيد، "تأثير الإعلام الجديد في صنع السياسة العامة في الجزائر من 2008. 2017"، مذكرة لنيل شهادة الماستر، الجزائر، جامعة محمد بوضياف، كلية: الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2017، ص34.

2- د. كمال المنوفي، "السياسة العامة وأداء النظام السياسي"، في . على الدين هلال (محرر): تحليل السياسات العامة، قضايا نظرية ومنهجية، القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، 1988، ص 13.

3- د. فهمي خليفة المهدي، السياسة العامة، عمان، دار المسيرة، 2001، ص38.

4- د. أحمد مصطفى حسين، تحليل السياسات العامة، دبي، مطابع البيان التجارية، ط1، 1994، ص31.

- 4 . تعد السياسة العامة قرارات قانونية شرعية يفرضها الفاعلون الرسميون الحكوميون تترجم إلى إجراءات ملموسة تمثل استجابة واقعية ونتيجة فعلية للمطالب تجاه قضانا معينة.
- 5 . تهدف السياسة العامة إلى خدمة المجتمع وتحقيق المصلحة العامة لمختلف الفئات، كما تتميز بالتنوع والشمول والعمومية لكن هذا لا يمنع من أن تكون لها توجهات استراتيجية.
- 6 . قد تكون السياسة العامة إيجابية في صياغتها كأن تأمر بالتصرف في اتجاه معين أو سلبية كأن تنهى أو تقوم بالسكوت عن ظواهر معينة بما يسمى سياسات عدم التدخل.
- 7 . السياسة العامة عملية مستقبلية تواصلية مستمرة من الماضي للحاضر للمستقبل تسعى لتغيير الواقع الحالي أو الماضي.
- 8 . السياسة العامة هي خلاصة التفاعلات المختلفة من أحزاب وجماعات مصالح ومجتمع مدني؛ مما يجعلها محلاً للصراع والمساومة لغرض مكاسب أكبر لصالح جهة دون أخرى.
- 9 . تخضع السياسة العامة للأساليب العلمية والاستعانة بالخبراء ووفرة المعلومات والحقائق.⁽¹⁾

ثالثاً: أنواع السياسات العامة: وتتمثل هذه الأنواع فيما يلي:

- 1 . **السياسة الإجرائية والفعلية:** تتعلق هذه السياسة بكيفية قيام الحكومة بتنظيم شؤونها وإدارة أعمالها، الفعلية منها تشير إلى ما تريد الحكومة إنجازه، مثل إيقاف استيراد سلع معينة، أمّا الإجرائية فتتعلق بالكيفية التي يشرع بها في العمل مثل تحديد الإجراءات التي لا بدّ من اتباعها من قبل أجهزة معينة، أي أنّ الفعلية تهتم بتوزيع المنافع، أمّا الإجرائية فتتعلق بتنفيذ القوانين.⁽²⁾
- 2 - **السياسة التوزيعية:** وهي النوع الذي تقدّم في ظلّه الحكومة فوائد لجماعات محدّدة، تتمثّل وظيفتها في توزيع الدخل على مواطنيها، وعدم فرض ضرائب عليهم ممّا يجعل الدولة عرضة لتأثيرات جماعات المصالح، والتركيز على بيروقراطية تكون فيها توزيع الثروة بيد القادة، وهذا ما ولد اقتصاد ميسس أدّى إلى تعاضد دور الدولة وتعزيز سيطرتها على الاقتصاد وتقليص دور القطاع الخاص في الإنتاج مع غياب أهمية الأحزاب والمجتمع المدني.
- 3 . **السياسة الاستخراجية:** وهي المرتبطة بتعبئة الموارد المادية والبشرية من خلال استخراجها وتوظيفها لخدمة المجتمع، كاستخراج النقود والسلع من الأفراد لأغراض حكومية دون أي منفعة،

1- عبلة بريكات، "دور المؤسسة التشريعية في ترشيح السياسة العامة في الجزائر" 2007 . 2012 مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم

السياسية، جامعة المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012 . 2013 ص 37.

2- عمار معمر، "إشكالية صنع السياسة العامة في الجزائر، دراسة وصفية تحليلية"، رسالة ماجستير، الجزائر جامعة بن يوسف بن

خدة، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية 2008 . 2009، ص 28.

مع إلزام الدول بوضع ضرائب عليها، إلا أنّ غياب هذه السياسة يجعل تحقيق أهداف الدولة صعب؛ لأنّ ذلك لا يقتصر فقط على توزيع الدخل بل يشمل النمو الاقتصادي وتنافس المؤسسات.

4 . السياسة التنظيمية: يطلق عليها السياسات الضابطة التي تهتم بتقنين الإجراءات، وتتعلق بصنع السياسة العامة، نعني بها إصدار النظام الساسي للوائح والقوانين المطبقة على أفراد المجتمع لإجبارهم على الامتثال لقوانين الدولة، تهدف إلى الرقابة على سلوك الأفراد والجماعات وإتاحة النظام لأداء دور المسيطر على سلوكهم من خلال فرض عقوبات للمخالفين للتشريع.⁽¹⁾

5 . السياسة الرمزية : تعني مدى قدرة النظام على تعبئة الجماهير من خلال استخدام الرموز السياسيّة المؤثرة التي تدعم الشعور بالمواطنة لكسب التأييد الشعبي وإضفاء الشرعية، التي لها صدى في نفوس الجماهير ورفع حماسهم، ومن أجل ضمان استجابة من الجمهور لا بد من تدفّق رمزي يتناسب والبيئة المحيطة، وتحسين نوايا المواطنين في قاداتهم والإيمان ببرامجهم السياسيّة وغرس الروح الوطنيّة إلا أنّها تراجعت في التأثير بسبب العولمة التي تهدد الهوية الوطنيّة.⁽²⁾

المطلب الثاني

صانعو السياسة العامّة (مؤسسات صنع السياسة العامّة)

وتشمل الأفراد أو الجماعات أو المؤسسات، وتأخذ شكلين: مؤسسات رسميّة وغير رسميّة.

أولاً: المؤسسات الحكوميّة (الجهات الرسميّة): وهي مجموعة من الأفراد الذين يتمتّعون بالصلاحيات القانونيّة التي تسمح لهم بالمشاركة في صنع السياسة ويمكن حصرها فيما يلي:

1. السلطة التشريعيّة: وهي المؤسسة السياسيّة الرسميّة الحكوميّة التي تضطلع دستوريّاً بسن اللوائح والقوانين والنظم وتشريعها، وصنع السياسة العامة وإعدادها واقتراحها والمصادقة عليها، ووضع الخطط في رسم السياسة والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ووضع القواعد التي تنظم مختلف أوجه الحياة في الدولة، يتباين دورها تبعاً لتباين الأنظمة السياسيّة، فمجلس العموم

1- جابريل ألموند وجي بنجهام بأوبل، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: ترجمة: هشام عبد الله، عمان، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1998، ص 198 .

2- عمار معمر، مرجع سبق ذكره، ص 33 .

البريطاني والكونغرس الأمريكي كلاهما يلعب دوراً رئيسياً" في صنع السياسة العامة، أمّا الدول النامية فدورها ضئيل في عملية الصنع، حيث يبرز في ظل هذا النوع من الأنظمة حاله دمج السلطات مع هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية في عملية صنع السياسة العامة.⁽¹⁾

2. السلطة التنفيذية: وهي السلطة المختصة بتنفيذ القوانين والقرارات والسياسات العامة، وتعيين القضاة وتوجيه الأفراد العاملين في الهيئات الإدارية، وتضم رئيس الدولة والوزراء، ويتمثل دورها في تنفيذ السياسة العامة الذي تبرز فيه هيمنتها، ففي الدول النامية يقوم رئيس الجمهورية بدور قيادي في العملية التنفيذية، أمّا في الولايات المتحدة يتدخل الرئيس عن طريق النواب لمناقشة السياسة العامة، أيضاً في بريطانيا تقع مهمة تنفيذ السياسة العامة على عاتق الحكومة، وبذلك نرى أنّ تنامي دور السلطة التنفيذية في السياسة العامة يعني وجود نزعة مركزية للجهاز التنفيذي، كما أنّ فشل السياسة يرجع للحكومة كونها المؤسسة الرسمية التي تملك القدرة على عرقلتها.⁽²⁾

3- السلطة القضائية: هي المؤسسة الدستورية المناط بها تحديد مدى موافقة أو مخالفة القانون للدستور، لها أن تتخذ حكماً" بعدم تطبيق القانون إذا رأت فيه تناقضاً" مع الدستور كما أنّ لها دور في صنع ومراقبة وتقييم وتنفيذ السياسة العامة والحكم في المخالفات والجرائم، تختص المحاكم فيها بوظائف متعدّدة كالمحاكم الدستورية العليا والتي تختص بمراقبة دستورية القوانين ومحاكم النقض والاستئناف والتي يتقدّم المواطنون لها بالطعون ثم المحاكم على المستوى الوطني أو الفدرالي والتي تضطلع بصياغة وتفسير النصوص القانونية، هذا ويلعب القضاء دوراً في صنع السياسة العامة حسب الأنظمة السياسية، فالقضاء الأمريكي له دور في صنع السياسة العامة عن طريق الرقابة القضائية وتفسير القوانين ومراجعتها وتعديلها أيضاً المحاكم الانكليزية دورها يقع في مراقبه السلطة التنفيذية، أمّا في الدول النامية فللقضاء دور محدود في صنع السياسة، وبذلك نرى أنّه رغم النصّ على استقلال القضاء في دساتير الدول النامية فإنّ رئيس الدولة عادةً ما يتدخل في القضاء بحيث تأتي تشريعاته متماشية مع مصالح السلطة التنفيذية وليس مع الصالح العام، وهذا يعني اختلال صنع وتنفيذ السياسة العامة على نحو ديمقراطي.⁽³⁾

1- د. قروف موسى "قواعد صنع السياسة العامة في كل من الجزائر والمغرب"، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد، 7 العدد 2، 2010، ص 110.

2- المرجع السابق، ص 113.

3- د. نيفين مسعد، "النظم السياسية" في ودودة بدران وآخرون، المدخل الى العلوم السياسية والاقتصادية والاستراتيجية، القاهرة، المكتب العربي للمعارف، 2003، ص 143.

4. **الجهاز الإداري (البيروقراطي):** تتفق معظم الدراسات حول الدور الكبير الذي يقوم به الجهاز البيروقراطي في صياغة السياسة العامة والتأثير في صنعها، ويمكن إرجاع هذا التأثير إلى امتلاك الإدارة للمعلومات عن صياغة السياسة العامة وأيضاً إعداد وتنفيذ السياسات، ممّا يتيح لها القيام بالرقابة والمتابعة، هذا كما أنّ إقحام الإدارة في صنع السياسات يتم عن طريق تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية؛ لأنّ التشريعات لا يمكن تطبيقها إلا من خلال قيام الإداريين بوضع لوائح لتشريعات السياسة العامة وذلك لغرض التحقيق في الشكاوى الأمر الذي يحتم إيجاد بيروقراطية تكون فيها الإدارة على اتصال بالمسؤولين عن صنع السياسة العامة.⁽¹⁾

ثانياً: مؤسسات المجتمع المدني (الجهات غير الرسمية): هي جهات غير رسمية تشارك في التأثير على صانعي السياسة العامة ومنفذيها، ومنها ما يلي:

1. **الأحزاب السياسية:** هي منظمة سياسية غير رسمية تسعى عن طريق الانتخاب للوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها، لها دور في صنع السياسة العامة، حيث تقوم بتشكيل الحكومة أو تغييرها والرقابة على أعمالها، وكيفية صنعها للسياسة العامة وتنفيذها والتأثير والمشاركة في صنع القرار، من خلال التعبير عن مطالب الناس وذلك بفعل الضغط الذي تمارسه على صانعي السياسة العامة طبقاً للتوجهات الفكرية التي تؤمن بها، هذا كما أنّ فاعلية الأحزاب السياسية في صنع وتنفيذ السياسة العامة تتوقف على مستوى الولاء والالتزام بالمواطنة والتثقيف السياسي.⁽²⁾
2. **جماعات الضغط:** تعرّف على أنّها جماعات غير حكومية ليس لها صفة قانونية، تقوم بالتدخل لدى السلطة في سبيل تحقيق مصالحها وأهدافها بالضغط أو التهديد، تسعى للتأثير في السياسة العامة على أطراف صنع القرار لدفعهم إلى اتخاذ قرارات لتحقيق مصالحها، كما تمارس الضغط المباشر وغير المباشر على السلطة، بعضها لها مصالح سياسية والبعض الآخر جماعات ضغط منظمة وأخرى غير منظمة، وعليه فإنّ راسمي السياسة العامة يستخدمون الموازنة بين مطالب الجماعات وأيضاً المساومة للخروج بحلول مقبولة للجميع، ورغم ذلك فإنّ الجماعات الأحسن تنظيماً وقيادة تظل أكثر تأثيراً في توجيه السياسة العامة لصالحها، كما أنّ للمكانة الاجتماعية وتماسك الأعضاء دوراً في التأثير على صنع وتنفيذ السياسة العامة.⁽³⁾

1- د. قروف موسى، مرجع سبق ذكره، ص 119.

2- عبلة بريكات، مرجع سبق ذكره، ص 40.

3- عمار معمر، مرجع سبق ذكره، ص 51.

3. الرأي العام (المواطنون): يعرف بأنه "التعبير الحر عن آراء الناخبين بالنسبة للمسائل المختلف عليها للتأثير على السياسة العامة، يتميز بالديناميكية ويتحكم في تأثيره على السياسة العامة نضج الشعب وبنية الحكومة، هذا ويؤثر الرأي العام في صنع وتنفيذ السياسة العامة من خلال وضع قيم للسياسة العامة، وأيضاً عن طريق القيود المفروضة على الحكومة والخوف الذي يسطر على راسمي السياسة من قرارات لا تحظى بتأييد الرأي العام، وبرغم ذلك نرى أنّ غموض الرأي يحول دون تحويله إلى مؤثر في السياسة العامة، كما أنّ المواطنين لا يصنعون السياسة العامة وليسوا بعيدين عنها فاتجاهات الرأي العام حول مواجهة القضايا لا يمكن إهمالها من قبل صانعي السياسة فهو الذي يحدد ما هو مقبول وما هو مرفوض من قرارات. (1)

المبحث الثاني

دور المؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني في صنع وتنفيذ السياسة العامة في ليبيا:

وتشمل الجهات الحكومية والجهات غير الحكومية ونتناولها في مطلبين:

المطلب الأول

دور المؤسسات الحكومية في صنع وتنفيذ

السياسة العامة في ليبيا (المؤسسات الرسمية):

وهي التي أقرتها الدولة وجزء من الهيكل الرسمي لها وتشمل:

1. السلطة التشريعية: مع 26 أبريل 2014 برزت بوادر الانقسام والذي نتج عنه تشكيل حكومتين تبنت على أثرها بعثة الأمم المتحدة مبادرة الحوار السياسي الذي عُقد في الصخيرات وانبثقت عنه وثيقة الاتفاق السياسي التي واجهت صعوبات في التطبيق تتعلق بالجانب الدستوري والتنفيذي انتهت بالفشل، وبرزت أزمة الثقة بين الأجسام التشريعية مع تقادم أزمة الشرعية والتنازع عليها، وزيادة الصراع والانقسام والغياب التام للقوانين والتشريعات الأمر الذي أدى إلى تعثر صنع

1- المرجع السابق، الصفحة نفسها.

السياسة العامة، والتأثير سلباً على أداء المؤسسات التي اتسمت بالضعف في ظل هشاشة السلطة التشريعية،⁽¹⁾ هذا كما أنّ المؤسسة التشريعية تعيش حالة من الفساد واللجوء إلى المساومات؛ لتحقيق مكاسب شخصية ولتأمين مصالح الكتل في المجلس والجماعات الخارجة وغالباً ما يؤثر تدخل البرلمان سلباً في صنع السياسة العامة خصوصاً ما يتعلق بإقرار المزايا المالية، إذ عمدت المؤسسة إلى إقرار تعديل بعض أحكام القوانين لصالحها بسبب عدم وفرة آليات الرقابة من قبل الرأي العام على أداء المؤسسات التشريعية، نضيف أيضاً أنّ الجمود وضعف الأحزاب والانتخابات وما شابها من قصور تركت انعكاسات سلبية على صنع السياسة العامة،⁽²⁾ وبشكل عام يمكن القول إنّ دور السلطة التشريعية في ليبيا قد يكون حاسماً في صنع السياسة العامة ورسمها، وقد ينحصر أحياناً في الموافقة الرسمية فقط، وفي هذا السياق فإنّ تأثير السلطة التشريعية في صنع السياسة العامة يعتبر محدود جداً ويمكن القول إنّه سلبي، ولتعزيز دور المؤسسة التشريعية في صنع السياسة العامة يتحتم تفعيل المؤسسة التشريعية والرقابة عليها من قبل مؤسسات المجتمع المدني، وإصلاح النظام الانتخابي ليمح بمشاركة الكيانات السياسية في العملية الانتخابية مع التأكيد على وجود لائحة داخلية للمؤسسة التشريعية وتفعيلها وتوعية المواطنين إلى أهمية دورهم في الانتخابات لاختيار الممثلين في الأجسام التشريعية.

2. **السلطة التنفيذية:** تعاني المؤسسة التنفيذية ضعفاً وإخفاقاً وانخفاضاً في الأداء الحكومي تمثل في عدم إسهام القيادات السياسية في إيجاد حلول لمعالجة مشكلة السلاح والجماعات المسلحة، أيضاً هيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية والتمتع بصلاحياتها والتفرد باتخاذ القرار، كذلك الانقسام السياسي الذي برز بشكل واضح بعد سنة 2014 في معظم المؤسسات الخاضعة للسلطة التنفيذية، أيضاً التضخم في عدد الوزارات وذلك نتيجة المساومات والمحاصصة الجهوية والمناطقية والقبلية، الأمر الذي يثبت عمق الأزمة السياسية التي تعانيها ليبيا، كذلك ظاهرة تعيين مستشارين للوزارات والذين يتم توظيفهم دون امتلاكهم أي مؤهلات أو خبرة ممّا تسبّب في تضخم الجهاز الإداري، وأثر في اتخاذ القرارات، أيضاً نرى إخفاق السلطة التنفيذية في تنفيذ السياسة العامة في ملف أمن المواطنين حيث تُسجّل تهديدات عديدة للأمن الشخصي الأمر الذي يتطلب

1- د. أمال العبيدي 'دراسة تهديدية عن الحوكمة والمؤسسات في ليبيا: الواقع والتحديات والآفاق الجزء الثالث من دراسة أولية لمشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي الليبي"، تقرير، الأمم المتحدة، الإسكوا، تونس، 2020 على الموقع: www.unescwa.org : ص 22.

2- د. الزهراء لنقى وآخرون، ليبيا 2011: ديمقراطية ظلت طريقها، القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان 2019، ص 60.

دوراً واضحاً للحكومة فيما يتعلق بالتزامها بضمان أمن المواطنين، إلا أن هذا الالتزام ضعيف جداً خصوصاً في ظل غياب سياسات أمنية يكون هدفها أمن المواطن لا أمن النظام، كذلك عجز الدولة بمؤسساتها عن توفير السيولة للمواطنين رغم البرامج الإصلاحية التي تبقى حلولاً مؤقتة وغير جذرية مع عدم الحصول على خدمات صحية لمواجهة الأمراض كجائحة كوفيد 19 الأمر الذي ازداد سوءاً بعد تفشي الوباء، إذ إن التزام الحكومة ضعيفاً لمواجهة الأمراض، كما أن قيامها بتسوية النزاعات منخفضاً.⁽¹⁾ وعموماً نرى أن الحكومات المتعاقبة خصوصاً منذ العام 2014 عجزت عن تأمين أبسط الاحتياجات اليومية للمواطن، وعليه فإن أداء الحكومة في تنفيذ السياسة العامة وتأمين مستوى معيشي مناسب للمواطنين منخفضاً بدليل المشاكل اليومية للأفراد، ولتعزيز دور السلطة التنفيذية في تنفيذ السياسة العامة ينبغي وجود عقد اجتماعي يضمن حقوق المواطن وأمنه، ويحكمه دستور يحدد اختصاصات السلطة التنفيذية مع مراجعة النصوص القانونية التي تكبل السلطة التنفيذية.

3. السلطة القضائية: يُعتبر القضاء المستقل أهم ضامن لتحقيق سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان الوصول إلى تحقيق العدالة، برزت جهوده في 13 نوفمبر 2011 حيث خصص الإعلان الدستوري الذي أصدره المجلس الوطني الانتقالي القانون رقم 4 لسنة 2011 بشأن تعديل قانون القضاء، تمّ فيه إلغاء رئاسة وزير العدل وعضوية الكاتب العام ورئيس إدارة القضايا وذلك للبحث عن صيغة لهذه الهيئات بعيداً عن المجلس الأعلى للقضاء، كذلك استمرت هذه الجهود إذ أكدت المادة 32 من الإعلان الدستوري لسنة 2011 على استقلالية القضاء وإصلاح المجلس الأعلى للقضاء، أيضاً تمّ صدور قانون رقم 14 لسنة 2013 بشأن إقرار آلية الانتخاب بالاقتراع السري لكل أعضاء المجلس مع مشاركة القضاة في العديد من ورش العمل والندوات والمطالبة بالانتخابات وهذا يعني أن السلطة السياسية لم يكن لها توجه واضح تجاه السلطة القضائية أي أن المجلس لم يكن ممثلاً لكل الشعب، كذلك عدل اختصاص المؤتمر الوطني العام وذلك بموجب القانون رقم 6 لسنة 2015 ليشمل الجرائم العسكرية، أمّا المحاكم المدنية فاختمت بالفصل في المنازعات وهذه نتيجة لا يرتضيها الكثيرون إذ تمّت بمبادرة فردية من السلطة التشريعية اقترحها المجلس الأعلى للقضاء دون مشاورة أي طرف،⁽²⁾ إضافة إلى ذلك هناك تحديات قيدت القضاء

1- د. أمال العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص 27.

2- د. الزهراء لنقى وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 119.

وأفشلته، تمثلت في ضعف مؤسسات الدولة وازدواجية السلطة وعدم وجود محكمة دستورية وغياب الحماية الأمنية للقضاة وتقليص دور المرأة في القضاء وتعرض منظومة التشريعات الجنائية الليبية لانتهاكات، وهذا أثر سلباً في استقلالية القضاء وجعله منقوصاً وشبه معطل،⁽¹⁾ ورغم هذه التحديات التي واجهت المرأة في السلك فإنها كانت حاضرة في كل الهيئات إذ وصلت نسبة المرشحات لعضوية المجلس الأعلى للقضاء إلى 50 في المائة. وهذا يعتبر نجاحاً وضمناً لوجودها كما يعتبر أيضاً إخلالاً بالتدابير التي تضمن مشاركة متساوية في القضاء،⁽²⁾ وبذلك يمكن القول إن القضاء لا يزال موحداً إلى حد ما، متماسكاً ممارساً لصلاحياته وهذا التماسك برز خلال انتخابات المجلس الأعلى للقضاء حين شارك في العملية الانتخابية جميع أعضاء الهيئات القضائية رغم الانقسام السياسي والمؤسسي، وهذا قد يكون مؤشراً على دور القضاء في تعزيز وحدة البلاد، ورغم كل ذلك لم تنجح ليبيا في الإيفاء بالتزاماتها بموجب القانون الدولي فيما يتعلق بحماية استقلالية القضاء إذ عانى القضاء من تدخل السلطة التنفيذية المستمر، ولتعزيز دور القضاء لا بد من تفعيل السلطة القضائية وذلك بنزع السلاح وإعادة الدمج؛ مع تأسيس محكمة دستورية جديدة والتنسيق مع إدارة التفتيش القضائي للفصل في القضايا وتفعيل مبدأ المحاكمة والعضوية المتعددة والتمثيلية للمجلس الأعلى للقضاء وإشراف القضاء على تنفيذ الإصلاحات بما يضمن وجود قضاء نزيه ومستقل.

4 . الجهاز البيروقراطي: إن الإدارة العامة يقع على عاتقها مسؤولية تحويل السياسات العامة إلى إجراءات عملية لغرض تحقيق المصلحة العامة، كما تعد بمثابة استجابة لمشكلات المجتمع وذلك للتأثير على الحكومة لكي تقوم بأي فعل إزاءها، وبذلك فالبيروقراطيون يعتبرون مصدراً مهماً في صنع السياسة العامة عن طريق تقديم المقترحات واللوائح التنظيمية للسياسات العامة.

وأهم العوامل التي تؤثر على دور البيروقراطية في صنع السياسة العامة في ليبيا ما يلي:
أ- **تسييس الإدارة العامة:** إن تسييس الجهاز البيروقراطي في ليبيا يرجع إلى الجهود المبذولة من قبل السلطات السياسية على توسيع التنظيم البيروقراطي، فالاعتماد على معايير الولاء السياسي والقبلي للتعيين في الجهاز البيروقراطي أدى إلى وجود جهاز بيروقراطي يعمل على تحقيق

1- د. علي عبداللطيف أحميده وآخرون "رؤية ليبيا: نحو دولة العدالة والازدهار والعدالة والمؤسسات، رؤية اقتصادية واجتماعية وحقوقية وخارطة طريق للتنمية المستدامة"، الأمم المتحدة، بيروت، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا الاسكوا 2021 على الموقع : www.unescwa.org ص 85.

2- د. آمال العبيدي ، مرجع سبق ذكره، ص 31.

مصالح الحكام؛ لأنَّ فاعليَّة البيروقراطيَّة في حماية المصلحة العامة تعتمد على استقلاليَّة الجهاز الإداري، واعتماد معايير الخبرة والكفاءة، وبذلك نرى أنَّ الآثار السلبية للبيروقراطيَّة أدَّت إلى فقدانها للاستقلاليَّة، ووجود مؤسَّسات إداريَّة هشَّة وضعف دورها في صنع وتنفيذ السياسة العامة وفقدان الدور الفاعل للبيروقراطيين في صياغتها والتأثير سلباً في صنعها وأدائها. (1)

ب . ضعف القدرات المؤسَّسيَّة: تعرَّف القدرات المؤسَّسيَّة على أنَّها قدرة الدولة على صياغة وتطوير برامج لتنفيذ السياسات العامة، ومن ثم فإنَّ هذا الوضع يجعل الجهاز البيروقراطي يقوم بتقديم مقترحات بتعديل أو تغيير سياسة عامة ما، وبالتالي فإنَّ قدرات الموظفين كالمهارة والخبرة الإداريَّة تعتبر عوامل تؤثر على فاعليَّة البيروقراطيَّة في صنع السياسة العامة، وليبيا تتميز بالتشريعات والقوانين الجيدة التي تنظم مناحي الحياة إلَّا أنَّها تعاني من مشاكل في تطوير قدراتها المؤسَّسيَّة أهمها عدم استقرار التشريعات والقوانين في التعديل والتغيير ممَّا يفقدها فعاليتها، أيضاً التسيب الإداري وبهذا فتأثير عدم استقرار المؤسَّسات الإداريَّة على انخفاض القدرات المؤسَّسيَّة للدولة وعلى فاعليَّة السياسة العامة أدَّى إلى فصل المؤسَّسات الاقتصاديَّة، وضعف القدرات الإداريَّة للمؤسَّسات الإداريَّة وأداء الموظفين وآليات اللامركزيَّة التي أثرت سلباً على قدرة الجهاز البيروقراطي في الإدارة العامة، وهنا تزايدت المطالبات بتطبيق اللامركزيَّة لإصلاح الإدارة المحليَّة، وبموجب ذلك تمَّ إصدار القانون رقم (59) لسنة 2012 لحد من مختنقات المركزيَّة في ليبيا ولكن سرعان ما اتضح عجزه ممَّا أدَّى إلى جعل الإدارة المحليَّة تنفَّذ السياسات دون أن تلعب دوراً في اتخاذ القرار، (2) وبذلك نرى أنَّ الجهاز البيروقراطي لم يقدِّم دوراً فعَّالاً في المشاركة في صنع وتنفيذ السياسة العامة أي إنَّ قدراته ضعيفة في دعم خيارات السياسة العامة، وهذا الضعف يتضح في فقدان البيروقراطيَّة للاستقلاليَّة في عملها مع غياب آليات المشاركة السياسيَّة، إذ أصبحت تتخذ قرارات تخدم مصالح السلطة الحاكمة، ولتعزير الدور الفاعل للبيروقراطيَّة في صنع السياسة العامة وتنفيذها لا بدَّ من امتلاك الآليات الكافية للاتصال بمؤسَّسات المجتمع المدني للاستجابة لمطالبهم وتحسين جودة مقترحات السياسة العامة وتنفيذها.

1- د. عياد طاهر بن اسماعيل، "دور البيروقراطية في صنع السياسة العامة في ليبيا"، مجلة آفاق اقتصادية، جامعة المرقب، كلية الاقتصاد والتجارة، 2017، ص ص 18-19.

2- المرجع السابق، ص 21.

5 - الجيش والمؤسسات الأمنية: تأثر القطاع الأمني في ليبيا بالأزمة الليبية، حيث غابت الاستراتيجيات الوطنية لإعادة بناء المؤسسات الأمنية، إضافة إلى إنشاء مؤسسات أمنية موازية لا تسيطر عليها الدولة انخرطت في أعمال فساد، وسيطرت على مفاصل الدولة والوظائف السيادية،⁽¹⁾ وبعد سنة 2014 تفاقمت الأزمة الليبية، إذ توسعت فجوة الخلاف على المادة الثامنة من الاتفاق السياسي الذي تمّ توقيعه في الصخيرات في ديسمبر 2015، ومن أبرز نقاط الخلاف في هذا الاتفاق توحيد الجيش، هذا الاتفاق الذي انتهى بالفشل وانقسام المؤسسات العسكرية نتيجة للانقسام السياسي الذي أثار سلباً في حيادها، حيث أصبحت هذه المؤسسات عرضة للصراعات القبليّة والمناطقية،⁽²⁾ وبذلك نرى أنّ دور المؤسسة الأمنية في صنع السياسة العامة وتنفيذها ضعيف، إذ إنّ محاولات توحيد القطاع الأمني باءت بالفشل، كما فشلت معه محاولات نزع السلاح بالرغم من النجاحات التي حققتها المؤسسة العسكرية في ليبيا في إعادة تجميع الجيش، وإصلاح قطاع الأمن لابدّ من توحيد المؤسسة العسكرية الليبية، مع شمول كل شرائح المجتمع للمشاركة فيها، أيضاً تفكيك المؤسسات الموازية للمؤسسات الأمنية الرسمية ودمجها في المؤسسات الأمنية الرسمية وإعادة تأهيل منتسبيها إلى الحياة المدنية من خلال برامج التدريب وفرص العمل.

المطلب الثاني

دور مؤسسات المجتمع المدني في صنع السياسة العامة

وتنفيذها في ليبيا (المؤسسات غير الرسمية)

هي الموازية لمؤسسات الدولة وتشمل ما يلي:

1 . القبيلة: مع تراجع وجود الدولة باتت السلطة التقليدية أكثر ارتباطاً بالسلطة البلدية، تحظى بسمعة جيدة في المجتمع باعتبارها أكثر مرونة وفعالية من السلطات داخل الدولة، كما تمكّنت من الوصول إلى المناصب الرفيعة في جهاز الدولة إلا أنّها واجهت تحديّ يتجسّد من خلال تقديم نفسها كبديل لآلية الدولة، وبذلك تمتعت القبيلة بدور أكثر أهمية في ظل الانقسامات السياسية

1- رؤية ليبيا: نحو دولة العدالة والازدهار والعدالة والمؤسسات، رؤية اقتصادية واجتماعية وحقوقية وخارطة طريق للتنمية المستدامة، سبل تحقيق الرؤى ونجاحها: استراتيجيات التنمية الوطنية، الأمم المتحدة، بيروت، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا الاسكوا 2021، ص 86.

2- د. آمال العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص 29.

وغياب سيادة الدولة، ومن أهم أنشطتها الإيجابية في صنع السياسة العامة ودعم المصالحة الوطنية الوساطة، واتباع آليات التسوية والتهدئة والتدخل في فض النزاعات المسلحة مع تعزيز وحدة الهدف واللجوء إلى القضاء والزيارات إلى دول خارجية لدعم توجهه معين في الداخل.⁽¹⁾ ومن ذلك يمكننا القول إن القبيلة يمكن أن تكون الكفيلة بتحديد النتيجة النهائية للحرب في ليبيا، ورغم التحديات التي تواجهها في المصالحة الوطنية وصنع السياسة العامة وتنفيذها لا تزال حاضرة بقوة، وأهم عناصر الثقافة السياسية في ليبيا وأبرز مصادر الهوية تعكس النموذج التقليدي للمجتمع وتحظى بالمصداقية والشرعية وأداة من أدوات السلم الاجتماعي .

2 . الأحزاب السياسية: تأسست البنية التشريعية للأحزاب من التيارات الإسلامية والليبرالية والملكية والمناطقية عن طريق قانون تنظيم الأحزاب رقم (29) الذي صدر في مايو 2012، نصت المادة الثالثة منه على أن: "من حق الليبيين تأسيس الأحزاب السياسية والانتساب إليها، ولا يجوز للمواطن أن يكون عضواً في أكثر من حزب واحد في الوقت ذاته، وألا تمارس الأحزاب السياسية التمييز على أساس الانتماء القبلي أو المناطقي إلا أن هذا القانون رُفض من الإسلاميين الأمر الذي عمق من الأزمة وأسفر على سيطرة الإسلاميين على مؤسسات الدولة.⁽²⁾

وفيما يلي الأحزاب والتيارات التي لها دور في صنع السياسة العامة في ليبيا:

أ . تحالف القوى الوطنية: تبنى أفكاراً تنادي بالديمقراطية وحقوق الإنسان والدولة المدنية، تقدم على الإسلاميين بـ39 مقعداً في انتخابات 2012 و50 مقعداً في انتخابات 2014.

ب . كيانات وأحزاب قومية ومناطقية: منها حزب الجبهة الوطنية للإنقاذ، والتيار الوطني الوسطي، والاتحاد من أجل الوطن، وعدة أحزاب صغيرة عادة ما تحصل على مقعد واحد.

ج . الأحزاب الإسلامية: كحزب العدالة والبناء، وحزب التيار الوطني الوسطي، وأحزاب سلفية. ونظراً للقوة العسكرية للإسلاميين انتهى الأمر بتشكيل حكومتين وتشكيل الكثير من الأحزاب السياسية ذات التوجهات المختلفة إلا أن الصراع الحزبي انتهى بفشل هذه الحكومات وأثر سلباً على أدائها وعدم نجاحها في معالجة مشاكل الدولة، وصنع السياسة العامة وتنفيذها، فلا يوجد

1- حمزة أطيش وأنور الفيتوري، إصلاح الإدارة العامة في ليبيا، مركز الأبحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب،

(سيسرك) يوني: 2021، www.sesric.org على الموقع . ص47.

2- حسين يوسف القطروني، الوضع السياسي الليبي 2011. 2016. معوقات بناء الدولة وإشكاليات استقرار النظام، شبكة ضياء للمؤتمرات والدراسات على الموقع : alkatrony@yahoo.com.

حتى الآن حزب سياسي له برامج واضحة أو أيديولوجيا فكرية تجذب الناخبين،⁽¹⁾ وبشكل عام يمكن القول إن الأحزاب تعاني الكثير من التحديات والغموض وعدم الوضوح والافتقار إلى البرامج السياسية وقاعدة اجتماعية، والاعتماد على الشعارات والشعبوية العدمية والتنافسية التي أدت إلى ضعف تنظيمي وعجز ديمقراطي في إدارتها، ومما يزيد من خطورة تأثيراتها السلبية أنها خلقت استقطاب حاد في الرأي العام، وأدت لجعل التوصل لتوافقات وتسويات أمر في غاية الصعوبة، وهو ما أدخل البلاد في صراع وتدهور أمني، وعلى غرار جدل الأحزاب السياسية فإن الانتخابات تعرضت هي الأخرى للصراعات وهيمنة الدور القبلي عليها.

3. منظمات المجتمع المدني: هي عبارة عن منظمات غير رسمية تعمل بشكل مستقل عن الدولة، وتسعى إلى الإسهام في الحراك السياسي، ظهرت عدة محاولات لتأسيس قانون جديد لها يؤكد على استقلالية المجتمع المدني، ويمنح المنظمات حق التقاضي والظعن في القوانين والقرارات الحكومية، وبعد عام 2011 شهد المجتمع المدني نشاطاً ملحوظاً إذ أظهرت سجلات مفوضية المجتمع المدني ارتفاعاً في عدد المنظمات غير الحكومية في ليبيا، وهنا يبدو واضحاً الحضور النشط لهذه المنظمات من تيارات اسلامية وجمعيات خيرية وجمعيات الدعم النفسي والاجتماعي والتأهيلي بسبب كثرة عدد الجرحى والشهداء، كما تحوّلت اهتماماتها نحو قضايا المصالحة الوطنية والحوار والديمقراطية ومشاركة المرأة والشباب في الحراك السياسي،⁽²⁾ ومنذ سنة 2014 حدث انخفاض فيها، كما تراجعت بعض الأنشطة المتعلقة بدورها، منها حرية التجمع وحق التظاهر؛ وذلك بسبب تدهور الوضع الأمني في ليبيا حيث بلغ عدد مؤسسات المجتمع المدني التي تتصدى للفساد وتهتم بالإصلاح والمصالحة الوطنية 25 منظمة فقط،⁽³⁾ ومع أنه تمّ الإعلان عن تشكيل اتحاد لمنظمات المجتمع المدني فإنّ الواقع يبيّن أنه لا يعبر عن اسمه تماماً، لأنّ عدد الجمعيات التي كوّنته لا تواجد لها في كل مناطق ليبيا، كما أنّها ليست ذات فاعلية وكفاءة وذلك لوجود مجموعات مسلحة تستهدف النشطاء الأمر الذي أجبر منظمات المجتمع

1- حمزة علويط، "تحديات بناء الدولة في دول الربيع العربي دراسة حالة ليبيا" مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2020، ص 38.

2- إلياس أوبوكر الباروني، "الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني في الحياة السياسية الليبية"، مجلة أريد الدولية، جامعة نالوت، كلية القانون والعلوم السياسية، المجلد 3، العدد 6، 2021، ص 179.

3- د. آمال العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص 34.

المدني إلى النشاط في بيئة مقيدة،⁽¹⁾ هذا كما عُقدت اجتماعات بين المهتمين بقضايا المجتمع المدني لمناقشة اقتراح تشريع ينظّم العمل ولكن التباطؤ في سنّ القانون تسبّب في ضعف دور منظمات المجتمع المدني في صنع القرار، إضافةً إلى غلبة الطابع الجهوي والانقسامات التي تعرّضت لها هذه التنظيمات،⁽²⁾ وبذلك فإنّ غياب هذه المنظمات يجعل الديمقراطية عرضة للفشل وخاصةً في ظلّ التحديات التي تواجه المجتمع المدني، ومن ثمّ يمكننا القول إنّ دور مؤسّسات المجتمع المدني ضعيف جداً في صنع السياسة العامة وتنفيذها نتيجة غياب ثقافة المجتمع المدني إلّا إنّ لها دور واضح في جهود المصالحة وإنّ كانت محدودة لأنّ وجود مجتمع مدني فعّال يحتاج إلى أنظمة ديمقراطية وهو مالا يتوفر في ليبيا نظراً لاحتكار الحرية السياسيّة.

4 - الجماعات المسلّحة (الجماعات الضاغطة): برزت هذه الجماعات بعد غياب أجهزة الشرطة وتفكّكها إذ باتت " بعض هذه الجماعات تزداد قوتها حيث قام عدد من الذين انخرطوا فيها بتسليم أسلحتهم والعودة إلى عملهم لكن هذ المبادرة باءت بالفشل، أمّا في بعض المناطق الأخرى برز دورها كقوة مؤثّرة في القرار السياسي بهدف الضغط لإصدار قرارات معيّنة، ومنذُ مارس 2016 عمدت بعضها إلى ممارسة النفوذ على مؤسّسات الدولة وذلك للحصول على مكاسب وامتيازات والتأثير في القرارات السياسية، وغالباً ما كان دور الحكومة يقتصر على إصدار بيانات الإدانة والدعوة إلى التهدئة،⁽³⁾ وعموماً فإنّنا نرى أنّ سيطرة هذه الجماعات على القطاع الأمني وقف حجر عثرة أمام جهود التسوية وصنع السياسة العامة وتنفيذها، وأدّى إلى فشل كل المحاولات لتوحيد تلك الجماعات أو تفكيكها، لذلك يجب دمج هذه المجموعات في الأمن والجيش والخدمات، وتعزيز دور القطاع الخاص باستيعاب الوافدين من هذه المجموعات، وأيضاً تجفيف مصادر تمويل هذه المجموعات مع تأهيلها نفسياً ودعمها دولياً في مسألة إدماجها.

1- إلياس أبوبكر الباروني، مرجع سبق ذكره، ص 181.

2- د. أمال العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص 34.

3- المرجع السابق، ص 36 . 37.

الخاتمة

وفي نهاية هذا البحث تم التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات تتمثل في الآتي:-

أولاً-النتائج:

1. الانقسام وتعدّد الأطراف الداخليّة في ليبيا تبعاً لتوجّهات ومصالح القوى الأجنبيّة المتداخلة ممّا أطل في صنع الأزمة، وتعقيد عملية التوصل إلى اتفاق سياسي بين الأطراف المتنازعة.
2. اختلاف الرؤى والتوجّهات السياسيّة بين الفرقاء الليبيين والفوضى الأمنيّة، الأمر الذي عطّل مسار بناء مؤسسات فعّالة تسهم في صنع السياسة العامة وتنفيذها للدولة الليبيّة.
3. هشاشة تكوين الدولة في ليبيا وعدم جاهزيّة المجتمع الليبي لإحلال نظام ديمقراطي راجع بالأساس للولاءات التقليديّة التي لا تتقن لغة بناء الدولة الديمقراطيّة الحديثة.
4. سيطرة جماعات الضغط على مناحي الدولة أسهم سلباً في تعطيل صنع السياسة العامة.
5. تعدّد الأطراف الخارجيّة المتداخلة في الشؤون الليبية أطل أمد الأزمة أكثر، وصعّب من إيجاد توافق سياسي بين الأطراف الليبيّة ومن ثم أثار سلباً على صنع السياسة العامة وتنفيذها.
6. الدور السلبي للسلطة التشريعيّة وإخفاق المؤسسة التنفيذيّة في تنفيذ السياسة العامة، والانقسام المؤسسي والصراع الحزبي للأحزاب السياسيّة أعاق صنع السياسة العامة وتنفيذها في ليبيا.
7. تقييد القضاء وإفشاله وعدم فاعليّة الجهاز البيروقراطي في صنع السياسة العامة وتنفيذ.
8. غياب دور المؤسسات الحكوميّة وتقلص ومحدوديّة وعدم فاعليّة دور مؤسسات المجتمع المدني في صنع السياسة العامة وتنفيذها ممّا أسهم في فشل الانتقال الديمقراطي في ليبيا.
9. حضور الدور القبلي بشدّة رغم التحديات التي تحاول إعاقة عن صنع السياسة العامة.

ثانياً-التوصيات: ضمن هذا السياق يتم تقديم جملة من التوصيات لحل الأزمة الليبية:

1. اعتماد مصالحة وطنيّة شاملة تتجاوز الأحقاد ومنطق الانتقام، وذلك بتغليب لغة الحوار على لغة السلاح وإشراك جميع الليبيين فيه دون إقصاء أو تهميش لوضع حد للانفلات الأمني.
2. الإسراع في إصلاح مؤسسات الدولة بما يعزّز الوحدة الوطنيّة ويحقّق الأمن وذلك باندماج الجماعات المسلّحة ضمن سلطة الدولة لبناء جيش وطني قادر على حفظ أمن ليبيا ووحدها.
3. حث الجماعات الفاعلة في الساحة الليبيّة على التحوّل إلى مؤسسات مدنيّة تعبّر عن أفكارها بشكل سلمي بتبني استراتيجيّة جديدة تتضمن العدالة والشفافيّة وحفظ الحقوق المدنيّة والسياسيّة.

4. صياغة دستور جديد يتضمّن أسس بناء الدولة الجديدة والقيام باستفتاء عليه مع ضرورة إقامة انتخابات والالتزام بالشرعية التي ستفرزها نتائجها، وإصلاح القضاء واستقلاليتة ونزاهته.
- 5 . إقامة مؤسسات شرعية دائمة ومستقرة لها قدرات تكيفية مع التحديات الداخلية والضغط الخارجية تتميز بالفاعلية لإداء جميع المهمّات ملبية احتياجات المواطنين.
- 6 . الحرص على عدم تدخّل القوى الخارجية في ليبيا وتشكيل موقف دولي ينهي تدخّل الأطراف الخارجية في ليبيا حتى يتسنى لفرقاء العمل السياسي تقديم تسهيلات حقيقية لرأب الصدع الليبي الداخلي والاحتكام لمنطق المصلحة الوطنية بعيداً عن التجاذبات الخارجية في ليبيا.

فأئمة المراجع:

- 1- د .أحمد مصطفى حسين، تحليل السياسات العامة، دبي، مطابع البيان، ط1، 1994 .
2. د .الزهراء لنقي وآخرون، ليبيا 2011: ديمقراطيةٌ ظلت طريقها، القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان، 2019.
- 3- د. النعمى السائح العالم، "مفهوم صنع السياسة العامة ومراحلها"، مجلة الاستاد، طرابلس، كلية الفنون والإعلام، العدد 11، خريف، 2016.
- 4 . إلياس أبوبكر الباروني، "الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني في الحياة السياسية الليبية"، مجلة أريد الدولية ، جامعة نالوت، كلية القانون والعلوم السياسية، المجلد 3، العدد 6، 2021 .
- 5 . د.آمال العبيدي، "دراسة تمهيدية عن الحوكمة والمؤسسات في ليبيا: الواقع والتحديات والآفاق الجزء الثالث من دراسة أولية لمشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي الليبي"، تقرير، الأمم المتحدة، الإسكوا، تونس، 2020 على الموقع : www.unescwa.org .
- 6 - جابريل ألموند وجى بنجهام باويل، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: ترجمة: هشام عبد الله . عمان، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1998 .
- 7 - د.جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، عمان، دار اليسرة، 1999 .
- 8 - حسين يوسف القطروني، الوضع السياسي الليبي 2011 . 2016 . معوقات بناء الدولة وإشكاليات استقرار النظام، شبكة ضياء للمؤتمرات والدراسات alkatrony@yahoo.com
9. حمزة أطيش وأنور الفيتوري، إصلاح الإدارة العامة في ليبيا، مركز الأبحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية، (سيسرك)، يونيو 2021 : www.sesric.org الموقع .

10. حمزة علويط، "تحديات بناء الدولة في دول الربيع العربي"، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2020.
11. زغبة سعيد، "تأثير الإعلام الجديد في صنع السياسة العامة في الجزائر من 2008. 2017"، مذكرة لنيل شهادة الماستر، الجزائر، جامعة محمد بوضياف، 2017 .
12. عبلة بريكات، "دور المؤسسة التشريعية في ترشيد السياسة العامة في الجزائر 2007 . 2012 " مذكرة نيل شهادة الماستر، جامعة المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013.
13. د. على عبداللطيف أحميده وآخرون، "رؤية ليبيا: نحو دولة العدالة والازدهار والمؤسسات، رؤية اقتصادية واجتماعية وحقوقية و خارطة طريق للتنمية المستدامة"، تقرير، الأمم المتحدة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا الاسكوا 2021 على الموقع: www.unescwa.org
14. عمار معمر، " إشكالية صنع السياسة العامة في الجزائر " ، رسالة ماجستير، الجزائر جامعة بن يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية 2009 .
15. د. عياد طاهر بن اسماعيل، " دور البيروقراطية في صنع السياسة العامة في ليبيا"، مجلة آفاق اقتصادية، جامعة المرقب، كلية الاقتصاد والتجارة، 2017.
16. د. فهمى خليفة المهداوي، السياسة العامة، عمان، دار المسيرة، 2001 .
17. د.قروف موسى، " فواعل صنع السياسة العامة في كل من الجزائر والمغرب"، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد، 7 العدد2، 2010.
18. د.د. كمال المتوفي، "السياسة العامة وأداء النظام السياسي"، في د. على الدين هلال (محرر): تحليل السياسات العامة، القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، 1988.
19. د.د. نيفين مسعد، "النظم السياسية" في ودودة بدران وآخرون، المدخل إلى العلوم السياسية والاقتصادية والاستراتيجية، القاهرة، المكتب العربي للمعارف، 2003.

الرقابة الالكترونية في القانون الليبي بين الحماية و تقييد الحرية

نعيمة علي أحمد الدوفاني
كلية القانون- جامعة بنغازي

ملخص البحث

تعتبر رقابة الدولة على إقليمها الالكتروني إحدى المسائل الهامة لحفظ أمن الدولة وسلامة الأفراد. لذا لابد من وجود تنظيم قانوني ملائم يواكب التطورات الحديثة في العالم الافتراضي (الانترنت). ورغم الجدل فلسفي بين المؤيدين والمعارضين لفكرة الرقابة الالكترونية على العالم الافتراضي، فقد حجت بعض الدول بعض المواقع الالكترونية الخطرة التي تهدد أمنها وسلامة المواطنين والمقيمين. يركّز البحث على توضيح فكرة الرقابة الالكترونية واستعراض موقف المشرع الليبي منها وعرض بعض المحاولات التنظيمية القانونية للعالم الالكتروني في الفترة السابقة لثورة 17 فبراير 2011، وكذلك المستجدات الفكرية في الفترة اللاحقة على ثورة 17 فبراير لسنة 2011 ودورها في وضع تنظيم قانوني لاستخدام الانترنت. كما يسلط البحث الضوء على الهدف الأساسي من الرقابة الالكترونية المتمثل في مكافحة الإجرام الالكتروني والحد من آثاره الخطرة على الدولة وأفرادها، وتحديد التحديات القانونية والتقنية للجرائم الالكترونية لمواجهتها وتحقيق بيئة آمنة إلكترونياً.

الكلمات المفتاحية: الرقابة الإلكترونية _ القانون الليبي _ حجب الانترنت _ الاجرام الالكتروني.

1. المقدمة

ابتكرت تقنية المعلومات عالم جديد للتواصل التفاعلي بين الأشخاص، وقد سمي بالعالم الافتراضي أو الالكتروني أو الإنترنت Internet. ويمكن التعارف في العالم الافتراضي بين الأشخاص من مختلف قارات العالم، يستخدم بعض الأشخاص في التعارف أسماءهم الحقيقية بينما يستعمل البعض الآخر أسماء مستعرة، تنوعت علاقات الأفراد ومعاملاتهم المدنية والتجارية بعد دخولهم إلى الانترنت، فقد ساهم الإنترنت في فتح المجال الواسع لتبادل الخبرات والمعارف المتنوعة واستحداث فرص العمل والتسويق للتجارة الداخلية والدولية. لكن الجانب السيء أنه أساء البعض استخدام هذه التقنية وأفسد في هذا العالم الالكتروني بتصرفات مؤذية منها نشر منشورات

الالكترونية غير الأخلاقية وغير لائقة بالأطفال⁽¹⁾ والترويج لألعاب الكترونية تحرض على أعمال العنف والقتل والانتحار مثل لعبة الببجي⁽²⁾ ولعبة الوشاح الأزرق (لعبة الموت) فقد صدر حكم شرعي من مركز الأزهر بأنها محرمة شرعاً،⁽³⁾ وكذلك جرائم نشر تعبيرات السب والشتم على وسائل التواصل الاجتماعي وابتزاز الأخرين إلكترونياً، والقيام بالسرقة الالكترونية والاحتيال الالكتروني وصنع برامج الفيروسات الخبيثة التي تسرق المعلومات وقد تمرد ملفات الأجهزة التي ترسل إليها. أصبحت الدول العالم تعاني من مشاكل سوء استخدام الانترنت إلى درجة ارتكاب جرائم خطيرة مهددة لأمن الدول ولسلامة الأفراد. فهل يصح ما قيل أن الانترنت فضاء حر ومستقل لا تحكمه أية قيود أو قوانين.

1.1 الدراسات السابقة: لقد أجريت العديد من الأبحاث و الدراسات من قبل طلبة الماجستير و الدكتوراه في القانون الجنائي الليبي، التي تناولت الجرائم الالكترونية ومن هذه الدراسات القانونية: 1. بحث دكتوراه بعنوان الجرائم المرتكبة بواسطة الحاسب الآلي (مشكلات التي تثيرها جرائم الحاسب الآلي في النظرية العامة لقانون العقوبات الليبي) لسنة 2007⁽⁴⁾ و 2. بحث ماجستير عنوانه (الحماية الجنائية للأطفال من الاستغلال الجنسي) لسنة 2009⁽⁵⁾. وقد توصلت إلى نتائج: الحل الأول هو التأكيد على أهمية إصدار تشريع ينظم العالم الالكتروني في ليبيا في مواجهة خطر الجرائم الالكترونية، أو الحل الثاني هو إجراء تعديلات لنصوص القانون الجنائي الحالي.

1- د.سالم محمد الأوجلي، الحماية الجنائية للأطفال من الاستغلال الجنسي عبر الانترنت، مجلة إدارة الفضاء، العدد16، 2009، طرابلس-ليبيا، ص7.

2- قامت عدة دول منها السعودية و العراق و الهند ومصر بحظر لعبة الببجي لأثارها السيئة على الأطفال والمراهقين تصل إلى تحريضهم على القتل أو الانتحار."ببجي تثير غضب حكومات العالم..قتلت 9 أطفال".2021-3-20 ، العين الإخبارية www.google.com/amp/s/al-ain.com.

3-علي الكومي، "الأزهر: لهذه الأسباب..لعبة الوشاح الأزرق إزهاق لأرواح ومخالفة للفطرة و11نصيحة لتجنب مخاطرها" 7مارس2021. <www.amrkhaled.net/story/1046267>

خطورة لعبة الوشاح الأزرق في أنها تسبب حالات من الإعاقة للدماغ بسبب انقطاع عن استنشاق الأكسجين مما قد يؤدي إلى وفاة الأطفال أو المراهقين. وقد حذر منها مركز الأزهر العالمي للفتوى واصفها بلعبة موت جديدة.

"لعبة الوشاح الأزرق" 8-مارس-2021. <google.com/amp/s/www.ra2ej.com>

4 -حباب علي إعميش، "الجرائم المرتكبة بواسطة الحاسب الآلي (مشكلات التي تثيرها جرائم الحاسب الآلي في النظرية العامة لقانون العقوبات الليبي) رسالة دكتوراه لسنة 2007 كلية القانون، جامعة قاريونس". ص301-303.

5- نسرين رجب محمد النائب، (الحماية الجنائية للأطفال من الاستغلال الجنسي رسالة ماجستير، المشرف د.سالم الأوجلي لسنة 2009 كلية القانون، جامعة قاريونس) ص225.

1.2 **إشكالية البحث:** يناقش البحث إشكالية مدى فعالية القوانين التقليدية في تنظيم الفضاء الإلكتروني أو ما يسمى بالعالم الافتراضي (الإنترنت) ، وما هي آراء القانونية حول التنظيم القانوني لشبكة الانترنت. يحاول البحث الإجابة عن التساؤل إلى أي مدى الرقابة الالكترونية تعد ضرورة حتمية لمكافحة الجرائم الإلكترونية، هل الرقابة الالكترونية وسيلة أمنية لحفظ أمن وسلامة قيم مجتمعات أم هي نوعاً من أنواع التقييد وقمع حريات الأفراد. ما الدواعي لإجراء الرقابة القانونية على مجال الالكتروني وما موقف المشرع الليبي منها.

1.3 **أهمية البحث وأهدافه:** يسعى البحث إلى توضيح الرقابة الالكترونية على الانترنت في ليبيا ودورها في حفظ الأمن الالكتروني لدولة ليبيا ومواطنيها، ويهدف إلى توعية الأفراد بمخاطر الاجرام الالكتروني في ظل انعدام التنظيم القانوني لاستخدام الانترنت ، ومن أهداف البحث الأساسية هو حث الجهة التشريعية -وغيرها من المؤسسات ذات العلاقة -على دراسة التنظيم القانوني الحالي لشبكة الانترنت في ليبيا، والأخذ بتوصيات الدراسات الأكاديمية القانونية في هذا الخصوص واستحداث القوانين اللازمة للبيئة الالكترونية.

1.4 **منهج البحث:** يعتمد البحث على المنهج التحليلي في معنى الرقابة الالكترونية والأفكار الفلسفية بشأنها و دراسة التنظيم قانوني لشبكة الانترنت في ليبيا، ويأخذ المنهج الوصفي لوصف تحديات الاجرام الالكتروني، ومع الاستفادة من المنهج المقارن لنصوص متفرقة بشأن الانترنت من القوانين العربية كالقانون المصري والسعودي والجزائري للإثبات فعالية الرقابة الالكترونية ودورها في كشف الجرائم والجناة.

1.5 خطة البحث: يستعرض البحث تعريفات متعددة لشبكة المعلومات الانترنت والرقابة الإلكترونية للدول على فضائها الإلكتروني، ثم توضيح اختلاف آراء القانونيين حول الرقابة القانونية على مجال الفضاء الإلكتروني (الإنترنت). وتسليط الضوء على موقف المشرع الليبي من التنظيم القانوني لشبكة الانترنت في الفترة السابقة لثورة 17 فبراير لسنة 2011 وفي الفترة اللاحقة لها، حيث يزداد عدد المستخدمين للإنترنت في ليبيا مع وجود اتجاه الواضح نحو حرية التعبير؛ وذلك لنبيّن نطاق القصور في التشريع الليبي فيما يتعلق بالفضاء الإلكتروني واقتراح توصيات لمعالجته والسعي لتطويره. كالآتي:

المبحث الأول- التنظيم القانوني للعالم الافتراضي والرقابة الالكترونية

المطلب الأول- الجدل الفقهي حول التنظيم القانوني للإنترنت

المطلب الثاني- مفهوم الرقابة الإلكترونية

المطلب الثالث- اعتبارات الرقابة الالكترونية

المبحث الثاني- موقف القانون الليبي من الرقابة الالكترونية

المطلب الأول- الرقابة الالكترونية في الفترة السابقة لثورة 17 فبراير 2011

المطلب الثاني- الرقابة الالكترونية في الفترة اللاحقة لثورة 17 فبراير 2011

المطلب الثالث- تحديات قانونية وتقنية للجرائم الالكترونية

الخاتمة - التوصيات

المبحث الأول

التنظيم القانوني للعالم الافتراضي والرقابة الالكترونية

عبر العالم الافتراضي أو الالكترونى(الانترنت) برحلة طويلة من الابتكار والتطور حتى وصل إلينا كما هو اليوم. فقد بدأت أولى أفكار اكتشاف الفضاء الالكترونى عن طريق وكالة الأبحاث والمشروعات المتطورة التابعة لوزارة الدفاع الأمريكية في عام 1962؛ وذلك لاستخدامه في أغراض عسكرية و دفاعية بحتة⁽¹⁾. وقد استمر تطوير ربط شبكات الحاسب الألي و توفير المعلومات ممّا أدى إلى تقسيم الشبكة إلى شبكتين (شبكة أربانت ARPANET) خاصة بالأغراض المدنية، و (شبكة ميلنت MILNET) خاصة بالأغراض العسكرية حتى عام 1990 بحيث يسمح للأفراد العاديين -أي جميع الشعب- باستخدام شبكة المعلومات. ثم ظهر مصطلح الانترنت (Internet) اختصاراً للتعبير (Interconnected network)(أي شبكة المتصلة)⁽²⁾. وتعريف آخر يعرف الانترنت بأنه "الشبكة الدولية التي اصطلح على تسميتها بالإنترنت وهي شبكة من أجهزة الحاسوب متصلة ببعضها البعض، عن طريق مزود الخدمة والخادم في جميع دول العالم"⁽³⁾، فالحاسوب غير المتصل بمزود الخدمة لا يتحصل على خدمات الانترنت، كما أن الانترنت جعل العالم يتحول إلى قرية صغيرة وتخطى الانترنت الحدود الجغرافية والسياسية بين الدول⁽⁴⁾. أمّا من الناحية القانونية فقد "وصفت المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية شبكة الانترنت بأنها شبكة دولية من الحاسبات المترابطة والمتصلة وتعد أهم وسائل الاتصال الحديثة ولا يوجد لها حدود إقليمية"⁽⁵⁾. يتبين من خلال استخدام الأفراد الانترنت أنه مخزن هائل لثتى المعلومات والمعارف المتنوعة؛ لكنه في ذات الوقت ساهم في ارتكاب الجرائم المختلفة كالاعتداء على حرمة حياة الأفراد الخاصة أو نشر صور

1- رشدي محمد علي محمد عيد، الحماية الجنائية الموضوعية للمعلومات عبر شبكة الإنترنت دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2013 ، ص 35-36.

2- رشدي محمد علي محمد عيد، المرجع السابق، ص37-38.

3- محمد علي سويلم، التحقيق الجنائي عبر الوسائل الالكترونية دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2020، ص13.

4 -محمد علي سويلم المرجع السابق، ص13-15.

5- رشدي محمد علي محمد عيد المرجع السابق ص.43

غير أخلاقية والإباحية أو الشائعات أو نشر خطاب الكراهية داخل المجتمع الواحد.⁽¹⁾ ومع انتشار استخدام خدمات شبكة الانترنت في ليبيا سندرس تنظيم الانترنت قانونياً.

المطلب الأول

الجدال الفقهي حول التنظيم القانوني للإنترنت

اختلفت وجهات نظر فقهاء القانون حول تنظيم استخدامات الانترنت تنظيمياً قانونياً، حيث ينادي أنصار الاتجاه الأول (بحرية التعبير في الفضاء الإلكتروني (Freedom of speech) وعدم خضوع الإنترنت لأي نوع من القيود، إنما يخضع الانترنت للمبادئ العامة للقيم وأخلاق المجتمعات؛ وذلك لأنهم يرون أنّ فرض الدول تنظيماً قانونياً على الإنترنت سيؤدي إلى شل حركة تبادل المعلومات وتقييد حرية التعبير للأفراد.⁽²⁾ لكن هذا الاتجاه ضعيف فهو يعتبر من أولى الأفكار الفلسفية التي ظهرت لتفسير ظاهرة العالم الافتراضي (وهو ما يعرف في الانجليزية الانترنت (Internet)، كما يصعب عملياً تطبيق الرأي القائل بأن الانترنت فضاء حر؛ لأنه سيؤدي إلى مخاطر كثيرة من أبرزها : سهولة ارتكاب الجرائم الالكترونية و تهديد أمن وسلامة الدول وأفرادها. بينما يذهب الاتجاه الثاني إلى الأخذ بأهمية التنظيم القانوني للفضاء الالكتروني، و ضرورة خضوع الإنترنت لقوانين الدول وبالتالي يخضع العالم الافتراضي (الإنترنت) كالعالم الواقعي لتنظيم قانوني مُحكم⁽³⁾، بمعنى وجود قوانين صارمة تنظم علاقات الأفراد ومعاملاتهم المالية الالكترونية، هذه قوانين تحفظ حقوقهم وتحدد التزاماتهم وتعاقب من يخالفها؛ وذلك لتحقيق الأهداف الهامة وهي ضبط أمن وسلامة الدول. كذلك حفظ حقوق العامة والخاصة ومكافحة الإجرام الالكتروني بشتى أشكاله والحد منه. لعل هذا الرأي هو الأقرب إلى الصواب لإمكانية تطبيقه؛ لأنه يعتمد على أسس بديهية ومنطقية وهي أنّ انعدام التنظيم القانوني لشبكة المعلومات (الإنترنت) أو ضعفه يجعل العالم الافتراضي يتكبد الخسائر بسبب الفوضى والعبث ويجعله مناخاً ملائماً لارتكاب الجرائم والانتهاكات القانونية المختلفة. وبعد التسليم بأهمية ضرورة التنظيم القانوني للعالم الافتراضي (الإنترنت)، نتساءل أي القوانين تكون أكثر ملائمةً للتطبيق على الانتهاكات في بيئة

1- د.سالم محمد الأوجلي، المرجع السابق ص28.

2- رشدي محمد علي محمد عيد، المرجع السابق ص56.

3- رشدي محمد علي محمد عيد، المرجع السابق ص 58.

العالم الافتراضي، للإجابة على هذا التساؤل نجد أنه انقسم أنصار هذا الاتجاه إلى قسمين: يرى القسم الأول إمكانية تطبيق القواعد القانونية المطبقة في العالم الواقعي لأي دولة من الدول على العالم الافتراضي. وعلى العكس يناهز القسم الآخر بضرورة استحداث قواعد قانوني الالكتروني في ليبيا جديدة مواكبة للتطورات التقنية المتجددة في معالم العالم الالكتروني، حيث يمتاز العالم الافتراضي بطبيعة وسمات مغايرة للعالم الواقعي الملموس⁽¹⁾، مما يترتب عليها استحالة تطبيق القانون بشكل يضمن تحقيق أهدافه المنشودة من حفظ أمن وسلامة الدول والأفراد ومكافحة الإجرام الالكتروني. نؤيد رأي القسم الثاني فهو الأنسب لمواجهة طبيعة الجرائم الالكترونية وتنوعها وسرعة ارتكابها فهي قد ترتكب بضغطة زر مثل جريمة سرقة ملفات وتخريبها وجريمة اختراق قاعدة بيانات حكومية أو تجارية خاصة⁽²⁾، وكذلك استحالة إثبات الجرائم الالكترونية بالأدلة القانونية التقليدية، كل ذلك يشكل عائقاً واضحاً على أجهزة الشرطة في الكشف العديد من الجرائم وإثباتها وملاحقة مرتكبيها⁽³⁾، ومما يسهل على الجناة الالكترونيين ارتكاب الجرائم والإفلات من العقاب. ولا تستطيع النصوص القانونية التقليدية مسايرة كل التفاصيل الجديدة للجرائم الالكترونية وتحدياتها التقنية. لهذا قامت العديد من الدول بتقنين تشريعات خاصة بالبيئة الالكترونية التي تكفل الحماية والأمن لفضائها الالكتروني وتسهيل المعاملات الالكترونية، ومن أوائل هذه الدول: السويد وأمريكا وبريطانيا وكندا وفرنسا⁽⁴⁾. كذلك من الدول العربية السبّاقة في سنّ التشريعات الخاصة بالبيئة الالكترونية تونس والأردن والإمارات العربية المتحدة والسعودية ومصر⁽⁵⁾. مما يؤكد ذلك أن القواعد العامة في القانون الجنائي تفرض التفسير الضيق للنصوص العقابية وأيضاً تحظر القياس على القاضي الجنائي⁽⁶⁾ مما يستوجب وجود تشريعات خاصة بالبيئة الالكترونية لا محالة.

1 -رشدي محمد علي محمد عيد، الحماية الجنائية الموضوعية للمعلومات عبر شبكة الإنترنت دراسة مقارنة، ص 59-61.

2 -رشدي محمد علي محمد عيد، المرجع السابق، ص18.

3 -عبد العال الديريي ومحمد صادق إسماعيل، الجرائم الالكترونية دراسة قانونية قضائية مقارنة مع أحدث التشريعات العربية في الجرائم المعلوماتية والانترنت، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية القاهرة، مصر، 2012، ص325-333.

4 -علي جبار الحسناوي، جرائم الحاسوب والانترنت، عمان-الأردن، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2009، ص 163-167.

5 -علي جبار الحسناوي، المرجع السابق، ص167.

6 -د. مفتاح بوبكر المطردي، " الجريمة الالكترونية " ورقة مقدمة لمؤتمر الثالث لرؤساء المحاكم العليا في الدول العربية بجمهورية السودان في 23-25-9-2012 ص.15

ومحمد علي سويلم، التحقيق الجنائي عبر الوسائل الالكترونية دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2020، ص431.

المطلب الثاني

مفهوم الرقابة الإلكترونية

توجد صعوبة واضحة في إيجاد تعريف اصطلاحي لمفهوم الرقابة الإلكترونية أو ما يسمى الرقابة على الإنترنت، لكن تساهم بعض محاولات العلمية الجادة في وضع مفهوم يبين معنى الرقابة الإلكترونية والهدف منها، يعرّف (مركز هردو HR DO)⁽¹⁾ الرقابة الإلكترونية بأنها "التحكم في نشر والوصول إلى المعلومات على الإنترنت عن طريق حجب بعض المواقع الإلكترونية، أو تطبيقاته بالتواصل مثل واتس أب أو تويتر أو فيسبوك، وفي بعض الأحيان تحجب بعض الدول الإنترنت بشكل كامل"⁽²⁾. يتبين من خلال هذا التعريف أن الدولة تمتلك السلطة في حجب الإنترنت وخدماته حجباً جزئياً أو كلياً عن المواطنين والمقيمين داخل إقليمها كذلك تعريف آخر للرقابة على الإنترنت مشابه للتعريف السابق "هي التحكم والسيطرة على ما يمكن الوصول إليه من قبل المستخدمين، ويمكن أن تقوم به الحكومات أو المؤسسات الخاصة بالنيابة عن الحكومات بناء على طلبها أو طلب الهيئات التنظيمية أو بمبادرة منها، ويمكن أن يتورط الأفراد والمؤسسات أنفسهم في الرقابة الذاتية بدوافع كالحفاظ على الأخلاق أو الدين أو لأسباب تجارية أو للتوافق مع المعايير الاجتماعية تحت الضغوط و التهيب أو الخوف من الوقوع تحت مساءلة القانونية وتختلف الرقابة على الإنترنت من دولة إلى أخرى..".⁽³⁾ يرى القانونيون أن للرقابة الإلكترونية فيما يخص حجب الإنترنت جانبين، الجانب الإيجابي هو حجب بعض المواقع الإلكترونية، أو تطبيقات التواصل الاجتماعي التي قد تشكل خطراً يهدد مجتمع ما، بينما يتجسد الجانب السلبي في قدرة الدول والحكومات الدكتاتورية على حجب الإنترنت كلياً مما يشكل تعدياً صريحاً على حقوق الأفراد في استخدام الإنترنت.⁽⁴⁾ وقد اتخذت الرقابة على الإنترنت في قوانين بعض الدول شكلاً مغايراً يتمثل في كون الرقابة إجراء من إجراءات التحقيق وجمع الأدلة كما يسمى ب(اعتراض المراسلات وعملية

1- مركز هردو HR DO <https://issuu.com/hrdocenter>

2- الخصوصية وسعي الدول الرقابة الإلكترونية الشاملة، مركز هردو HR D لدعم التعبير الرقمي، www.hrdoegypt.org ص6.

3- سارة الشريف، حق النفاذ الحر إلى الإنترنت دراسة مقارنة، مركز دعم لتقنية المعلومات، مصر، القاهرة، 2015 . ص34.

4 - Lily Aekerman, Internet "Kill Switch" Legislation: Can Obama Turn Off the Internet?. Berkeley Technology Law Journal. University of California. Berkeley. School of Law. March/9/2011<2011https://btlj.org/2011/03/

(التسرب) على سبيل المثال أوضح القانون الجزائري تعريف التسريب وإجراءاته وآثاره من خلال تعديل قانون الإجراءات الجزائية بقانون 06-22 المؤرخ 20-12-2006⁽¹⁾. تعرف عملية التسرب "بأنها عملية ميدانية تستخدم أسلوب التحري لجمع الوقائع المادية والأدلة من داخل العملية الإجرامية والاحتكاك شخصياً بالمشتببه بهم والمتهمين"⁽²⁾. بينما يقصد باعتراض المراسلات كإجراء تحقيق هو تتبع سري للمشتبه به قبل وبعد ارتكاب جريمة ما خطيرة منصوصاً عليها. كما يعرف قانون البرلمان الأوروبي لسنة 2006 حول أساليب التحري التقنية وعلاقتها بالأفعال الإرهابية اعتراض المراسلات "بأنها عملية مراقبة سرية المراسلات السلكية واللاسلكية وذلك في إطار البحث والتحري عن الجريمة وجمع الأدلة والمعلومات حول الأشخاص المشتبه فيهم أو في مشاركتهم في ارتكاب الجرائم"⁽³⁾. ومن المنظور التقني تعرف الرقابة الإلكترونية "أنها قيام الحكومات أو الهيئات المسؤولة بمنع إنتاج وتوزيع ونشر وعرض أية أعمال من الممكن أن تتضمن معلومات ومواد خطيرة وضارة وملوثة وإباحية وعادة ما يتم ذلك باستخدام طرق وأدوات تخصص للقيام بهذه المهمة أو عن طريق إصدار قوانين و تشريعات للحد من هذه المواد"⁽⁴⁾. يوجد حالياً تطبق الكثير من الدول نظام المراقبة الامنية الالكترونية مثل: الولايات المتحدة الأمريكية و روسيا والاستخبارات البريطانية. وتوضح أهمية الرقابة الالكترونية الفعلية في كشف الجرائم قبل وقوعها أو تسهل ملاحقة وتتبع مرتكبي الجرائم وقبض عليهم من قبل سلطات دولة. فقد تمكنت الولايات المتحدة الأمريكية بواسطة التصنت على البريد الالكتروني باستخدام برمجيات الالكترونية من اكتشاف خطة عصابة للسطو على المؤسسات العسكرية لسرقة المتفجرات⁽⁵⁾ يتضح لنا أنّ للقوانين أو التشريعات دوراً هاماً في ممارسة الدول سياسة الرقابة الالكترونية؛ لأن القوانين هي الوسيلة التي تستخدمها حكومات الدول وهيئاتها في فرض الرقابة الإلكترونية (حجب الإنترنت). يؤكد المؤيدون للرقابة الالكترونية

1- سوهيل بن قديم وبسام ليدية، الدليل الرقمي في الإثبات الجنائي، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص القانون الخاص والعلوم الجنائية، جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم القانون الخاص.2017-2018، ص37-www.theses-algerie.com.

2 -محمد علي سويلم، المرجع السابق ص309.

3-محمد علي سويلم، التحقيق الجنائي عبر الوسائل الالكترونية دراسة مقارنة، ص326.

4- نزمين عبد القادر، رقابة شبكة الإنترنت: دراسة لتطبيقات برامج الحجب في المكتبات.جامعة القاهرة.

http://www.journal.cybrarians.org/index.php?option=com_content&view=article&id=501:2011-08-16-20-54-05&catid=131:2009-05-20-09-49-35&Itemid=67

5- محمد علي سويلم، المرجع السابق ص335.

أنها اختصاصاً من اختصاصات الدولة وحكومتها على الأفراد المتواجدين داخل إقليم الدولة. لذا سنناقش هذه الآراء المتضاربة حول الرقابة الالكترونية ودواعيها .

المطلب الثالث

اعتبارات الرقابة على الانترنت وأساليبها

تنهج بعض الدول وحكوماتها أسلوب الرقابة على استخدام الانترنت من قبل المواطنين والمقيمين على إقليمها، بينما يرى الحقوقيين والمدافعين عن مبدأ حرية الانترنت أن أسلوب الرقابة على الانترنت ما هو إلا تعسف، وحرمان للأفراد من حقهم في حرية استخدام الانترنت بعيداً عن تسلط الحكومات، كما أنهم يحتجون بأن الانترنت الحر يشكل ضماناً لكشف أخطاء وانتهاكات الحكومات ضد شعوبها وكشف الفساد وغيره. كما يرى البعض أن في إجراء اعتراض المراسلات والمراقبة الالكترونية فيه مساس بحق خصوصية الحياة الشخصية للأفراد⁽¹⁾. فلا بد في نهاية المطاف من تحقيق توازن بين مصلحة الدولة في الكشف عن الجرائم الالكترونية والتحقيق فيها ومصلحة الأفراد في حماية خصوصياتهم وحرمة حياتهم الخاصة بموجب القوانين المنظمة للبيئة الالكترونية⁽²⁾. نجد أن المشرع المصري يسعى إلى حماية خصوصية البيانات الشخصية للأفراد وحساباتهم الالكترونية من خلال القانون رقم (121) بشأن حماية البيانات الشخصية الصادر سنة 2020⁽³⁾، وقد تمكن القضاء المصري من تحقيق العدالة ومعاقبة الجناة في جريمة الابتزاز الالكتروني لقاصرة التي انتشرت بسبب تعرضها للابتزاز الالكتروني وذلك بتتبع الحسابات الالكترونية للجناة ومراسلاتهم للمجني عليها⁽⁴⁾. فلا يمكن التسليم مطلقاً بحرية الانترنت -هذا العالم الافتراضي الذي يزداد عدد رواده ومستخدميه يوماً بعد يوم- الذي يشتمل على مخاطر واضحة و تهديدات حقيقية تتمثل في عدة أمور وهي:

1. إمكانية وسهولة نشر محتوى الكتروني ضار وسيئ يحتوي على المقاطع التصويرية (فيديوهات) المرئية والمسموعة الجنسية والصور الإباحية الالكترونية غير لائقة للأطفال والقاصرين، مما يؤدي

1 -محمد علي سويلم ، المرجع السابق،ص337

2 -محمد علي سويلم المرجع السابق،ص412-420

3- القانون المصري رقم121 بشأن حماية البيانات الشخصية الصادر سنة 2020 منشور بالجريدة الرسمية -العدد28(مكررة) في 15يوليوسنة2020.

4- القضية المصرية رقم 2036 لسنة2022 م جنایات-كفر الزيات.

إلى زيادة معدلات الجرائم الجنسية المرتكبة ضد الأطفال، التي أحياناً يكون مرتكبوها الجناة أنفسهم هم أطفال.⁽¹⁾ وهذا يمثل الجانب السلبي لاستخدام الإنترنت حيث ازدادت معدلات النشر للصور ومقاطع الفيديو المسجلة للممارسات الجنسية التي لها تأثير سلبي على صغار السن الأحداث⁽²⁾، مما يعتبر اتجاهاً معاكساً ضد قيم المجتمع وأخلاقه الإسلامية.

2. نشر مقاطع فيديوها تتضمن خطاب التحريض على الكراهية والعنصرية والعنف ضد الإنسانية والعرقية وهذا يهدد أمن واستقرار الدولة ككل.⁽³⁾

3. نشر مقاطع فيديوها توضح كيفية صنع المواد المتفجرة والمواد الضارة. 4. استخدام الإنترنت لارتكاب جرائم الإرهاب والتخريب والتفجيرات المدمرة للمنشآت العامة⁽⁴⁾

كل هذه الاعتبارات وغيرها تجعل من سياسة مراقبة الإنترنت ضرورة حتمية لسلامة الأفراد والدول. بل إن ممارسة الرقابة على استخدام الإنترنت توفر حماية للأفراد والدول. و أوضح دليل على ذلك هو ما انتهجته الولايات المتحدة بعد تفجيرات الحادي عشر من سبتمبر لسنة 2001، فقد منح الرئيس جورج بوش اختصاصات شاملة لمراقبة جميع المستخدمين الإنترنت على الإقليم الأمريكي سواء أكانوا مواطنين أم أجنبى وذلك لمكافحة الإرهاب وكشفه.⁽⁵⁾ وينيط القانون الجزائري مهمة المراقبة الوقائية للاتصالات الالكترونية للهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال⁽⁶⁾؛ وذلك للكشف عن الجرائم الالكترونية قبل وقوعها. لا شك أنّ الرقابة الالكترونية أو ما يسمّى كذلك بمراقبة الدولة مجال الإنترنت أهمية واضحة للدولة والأفراد، حيث نرى أنّ الفضاء الالكتروني يمثل جزءاً من إقليم الدولة مثله مثل الإقليم البري والبحري والجوي للدولة. ويترتب على إهمال الدول لمراقبة الإنترنت أو سنّ قوانين منظمة لشبكة المعلومات

1- ميلود بن عبد العزيز، الجرائم الأخلاقية والإباحية عبر الإنترنت وأثرها على المجتمع من منظور شرعي وقانوني. مجلة الواحات للبحوث و الدراسات العدد 17 (2012) : 160 - 174.

<http://www.elwahat.univ-ghardaia.dz/annonce/17/%D8%>.

2- د.بكري يوسف بكري، الجرائم الإعلامية ضد الأحداث، دار الفكر الجامعي، سنة 2011، ط1، مصر-الاسكندرية، ص20

3 -علي جبار الحسيناوي، المرجع السابق ص100

4- محمد علي سويلم، المرجع السابق ص322

5- محمد علي سويلم، المرجع السابق ص347

6- التي تم تشكيلها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-261 مؤرخ في 8 أكتوبر 2015، الجريدة الرسمية العدد 53 بتاريخ 8 أكتوبر 2015.

يوسف جفال، التحقيق في الجريمة الالكترونية، رسالة ماستر من كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة-الجزائر، 2016-2017، ص19

الالكترونية ازيداً في خطر وحجم الإجرام الالكتروني. ولا بد لنا أن نعرض على الموقف المشرع الليبي تماشياً مع أقرانه من مشرعي الدول العربية فيما يخص قوانين الانترنت.

المبحث الثاني

موقف القانون الليبي من الرقابة الالكترونية

اتخذت السلطات الليبية بعض الخطوات التي تعبر ضمناً عن معنى التنظيم القانوني لشبكة المعلومات الدولية، لكنّها لم تنص صراحةً على تحديد مفهوم الرقابة الالكترونية، بل اقتصر على بعض الجهود التنظيمية.

المطلب الأول

الرقابة الالكترونية في الفترة السابقة على ثورة 17 فبراير 2011

تمكنت السلطات المسؤولة التابعة للدولة الليبية من فرض بعض القواعد فيما يخص الصفحات التي تحمل رمز تسجيل الإلكتروني "ly" الخاص بليبيا، كشرط عدم احتوائها على محتوى فاضح أو مخل بالأداب أو مخالفاً للقانون الليبي أو الأخلاق الإسلامية⁽¹⁾. وتعتبر هذه الخطوة الهامة لتنظيم استخدام الفضاء الإلكتروني وفق القوانين النافذة في ليبيا. كما نفذت السلطات المسؤولة سياسة الحجب لعديد من المواقع السياسية المعارضة والمواقع غير الأخلاقية⁽²⁾، لكنّ بعض المفكرين الليبيين اعتبروا قيام الدولة الليبية بحجب بعض المواقع الالكترونية دون الاستناد على قانون محدد ينظم ما يستوجب الحجب من عدمه، يُشكل خطورة على حرية التعبير في ليبيا والشفافية وتهديداً لحرية المعارضين لسياسة النظام الحاكم آنذاك بشكل خاص. ولعل هذا النقد فيه شيء من الصحة ؛ لأن الحجب الإلكتروني لا بد أن تكون له أسس واضحة شأن ليبيا في ذلك كأغلب الدول القانونية التي نظمت العالم الافتراضي، واعترفت بأهمية مرجعية قانونية الرقابة على الانترنت كجزء من

1- Stephanie Wang, Jonathan Zittrain, Mary Rundle, Nart Villeneuve, Rafal Rohozinski, Ronald Deibert, Helmi Noman, John Palfrey, Robert Faris, Malcolm Birdling, Ross Anderson' Country Summaries" in Access Denied: The Practice and Policy of Global Internet Filtering.2008. <https://www.worldcat.org/title/access-denied-the-practice-and-policy-of-global-internet-filtering/oclc/209068582>.

2- د.فائزة الباشا، السياسة الجنائية لجرائم الكمبيوتر التشريع الليبي (أنموذجاً ومقارناً)2012، مكتبة دار النهضة العربية، القاهرة.ص10.

سيادة الدولة على إقليمها وقد أصدرت هذه الدول قوانين خاصة بالعالم الافتراضي منها الصين ومصر وماليزيا⁽¹⁾. نلاحظ أنّ الجهة التشريعية في ليبيا لم تصدر خلال الفترة السابقة على ثورة 17 فبراير 2011 أي قانون جديد خاص ينظم المعاملات الالكترونية التجارية، أو يوضح أنواع الجرائم الالكترونية المرتكبة من خلال الفضاء الالكتروني⁽²⁾؛ إلا أنّ القانون الليبي رقم (22) للاتصالات الصادر لسنة 2010⁽³⁾ ألقى الضوء على تعريف الشبكة الدولية للمعلومات أو ما يسمى الانترنت والتزامات على مزود الخدمة. اشتمل هذا القانون على عدد 41 مادة، وضحت المادة الأولى منه تعريفات لمفردات القانون ومنها تعريف الشبكة الدولية للمعلومات ومزود الخدمة أي الشركات التي توفر خدمة الانترنت للأفراد، وقد اشتمل قانون الاتصالات على غرامات مرتفعة القيمة المالية مما يعكس وعي المشرع بخطورة الجرائم المنصوص عليها. لكنّه لم يشتمل قانون الاتصالات على أي تعديل أو استحداث لوسائل الإثبات التي تستلزمها تعاملات البيئة الالكترونية المدنية والتجارية. فيما يخص الجرائم الالكترونية نجد أنّ المادة 35 من قانون الاتصالات "إساءة استخدام شبكة المعلومات الدولية" يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن 6 أشهر وبغرامة لا تقل عن 3 آلاف ولا تزيد عن 5 آلاف، وسحب الترخيص ومصادرة الآلات والأجهزة المستخدمة، وذلك كل من أساء استخدام شبكة المعلومات الدولية في نشر معلومات أو بيانات تمس الأمن السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الموروث الثقافي للمجتمع العربي الليبي أو استخدام الفيروسات أو أي طرق لإيذاء الغير"⁽⁴⁾. تجرم هذه المادة أية إساءة سواء أكانت للمجتمع ككل أو للغير أي شخص بذاته أو أفراد معينين أو المؤسسة بذاتها، شرط أن تتم هذه الإساءة عن طريق استخدام شبكة المعلومات الدولية (الانترنت)، وقد حددت المادة 35 بعض الأمثلة للإساءة ومنها نشر معلومات تمس أو تهدد النظام العام للدولة الليبية سواء أكانت ضد (الأمن السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو

1 - علي جبار الحسيناوي، المرجع السابق، ص 167.

2- من المعروف، أن أبحاث الماجستير والدكتوراه يتم إعدادها بطريقة منهجية وعلمية ومنظمة وبإشراف خبراء قانونيين في مختلف الجامعات الليبية، وتقييمها يكون على درجة عالية من الدقة من قبل ذوي الاختصاص في المجال القانوني ورغم كل هذه الجهود البحثية تغفل السلطة التشريعية في ليبيا عن قيام بورش عمل قانونية تناقش أحدث الأبحاث القانونية الخاصة بالبيئة الالكترونية وما تستخلصه من توصيات عملية وفعالة وهامة لمواجهة المشاكل المستجدة عن استعمال الانترنت في الحياة اليومية للأفراد والمؤسسات كافة. لا شك أن إهمال الأبحاث العلمية ومخرجاتها يعد دهنراً للجهود العلمية والحلول القانونية الجديدة، التي لا بد من توظيفها في الواقع لسد الفراغ التشريعي في المجال القانون الليبي ولمواكبة مستجدات الحياة. حيث أن أغلب دول العالم تتجه للاهتمام بالأبحاث العلمية والاستفادة منها في مسيرة التطورات في مجتمعاتهم. قانون رقم (22) للاتصالات الصادر سنة 2010.

3- قانون رقم (22) للاتصالات الصادر سنة 2010.

4- قانون رقم (22) للاتصالات الصادر سنة 2010.

الموروث الثقافي للمجتمع العربي الليبي). توضح المادة 35 إدراك ووعي المشرع الليبي لمخاطر إساءة استخدام شبكة المعلومات الدولية على الأفراد والمجتمع عامة، حيث تعاقب المادة 35 المخالفين لها بعقوبتين الحبس مدته تبدأ من 6 أشهر و الغرامة قيمتها ما بين 3 الاف و 5 الاف دينار ليبي، مما يضيفي على الجريمة الالكترونية وصف الجنحة. لكن يعاب على المادة 35 أنها لم تحدد القالب القانوني لبعض أنواع الجرائم المرتكبة عن طريق شبكة المعلومات الدولية (الانترنت)، إنما اشتملت على ألفاظ فضفاضة مما يعيق عمل جهات التحقيق والشرطة في التأكد من وجود إساءة أم لا، كما أنه يرهق الجهات القضائية في شرح مفردات المادة حتى يستطيع القاضي إحقاق الحق دون إخفاق. والمادة 36 "عقوبة إساءة استخدام وسائل الاتصالات" مع عدم الإخلال بأحكام المادة (35) من هذا القانون يعاقب بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد على خمسمائة دينار كل من أساء استخدام وسائل الاتصال للإضرار بالغير". تركز المادة 36 على لفظ (الغير) مما قد يفسر أنه المواطن أو أجنبي أو المواطنين أو شركاتهم أو أعمالهم الخاصة دون المساس بمصلحة الدولة ككل أو مؤسساتها الحكومية. نستنتج أن المادة 36 تعاقب بعقوبة أخف من عقوبة المادة 35. ونخلص إلى أنه يتحتم على السياسة الجنائية في ليبيا الأخذ بنتائج الأبحاث والدراسات القانونية الأكاديمية؛ لدورها الكبير في النهوض والتطوير من القانون الليبي ولضرورة مواكبة مستجدات العالم الإلكتروني.

المطلب الثاني

الرقابة الالكترونية في الفترة اللاحقة لثورة 17 فبراير 2011

شهدت حرية التعبير في ليبيا تغيراً ملحوظاً بعد ثورة 17 فبراير 2011، وقد امتدت حرية التعبير إلى المنشورات من خلال وسائل وتطبيقات الفضاء الإلكتروني (الانترنت). كما نلاحظ وجود الاهتمام بالمعلومات على الصعيد المؤسسي في ليبيا، فبعد أن كانت وزارة الاتصالات أصبحت (وزارة الاتصالات والمعلوماتية) بقرار من مجلس الوزراء الليبي رقم 13 لسنة 2012⁽¹⁾. والجدير بالذكر أنه رغم التوسع في مفهوم حرية التعبير في العالم الإلكتروني في ليبيا؛ إلا أنه لم تمنع حرية التعبير السلطات الليبية من حجب بعض المواقع الالكترونية المنافية للأداب العامة للمجتمع

1- د.فائزة الباشا، المرجع السابق، ص9-10.

الليبي⁽¹⁾. ونرى أن لهذا الحجب أهمية بالغة ودور هام في حفظ القيم الأخلاقية للمجتمع الليبي المسلم وحماية لمستخدمي العالم الإلكتروني خاصة الأطفال منهم. لكن لا توجد نصوص قانونية خاصة بالجرائم الإلكترونية⁽²⁾، فلم تصدر السلطة التشريعية في ليبيا إلى اليوم تشريع جديد ينظم الفضاء الإلكتروني أو تقدم إرشادات توجيهية لمساعدة المستخدمين لشبكة الانترنت في حماية أنفسهم وأسرهم أو توعيتهم بمخاطر الانترنت عامة كما تفعل أغلب الدول؛ لتفادي وقوع الأفراد ضحايا للجرائم الإلكترونية، مما يشكل غياب هذا الوعي خطراً واضحاً يهدد مستخدمي شبكة الانترنت داخل ليبيا ويجعلهم فريسة سهلة للإجرام أو الاعتداء الإلكتروني. كما يتهدد دولة ليبيا والأمن الإلكتروني لمؤسساتها الحكومية بشكل عام⁽³⁾. نلاحظ إن إغفال التنظيم القانوني لشبكة الانترنت (من حيث التجريم وإجراءات التحقيق على الخصوص) يؤثر بشكل سلبي على سير عمل الجهات الأمنية، حيث يمنع ضعف التشريعات جهات الضبط والتحقيق والقاضي من أداء عملهم على النحو المرجو، من إجراءات الضبط والتحقيق وجمع الأدلة بما يناسب الفضاء الإلكتروني. كما أنه يؤثر سلباً في نظرة المجتمع من المواطنين والأجانب تجاه القوانين الليبية وفعاليتها. كذلك يتعارض مع مبدأ الشرعية القانونية الذي ينص عليه القانون العقوبات الليبي الصادر سنة 1953 في المادة الأولى: "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"⁽⁴⁾.

فكيف يمكن التوفيق بين مبدأ الشرعية والنقص التشريعي في القانون الليبي المتمثل في عدم وجود نصوص قانونية تواجه خطر الجرائم الإلكترونية. رغم محاولة مركز الخبرة القضائية والبحوث في مدينة البيضاء إعداد مسودة قانون مكافحة جرائم المعلوماتية لسنة 2016 غير منشورة. ظلت هذه المسودة حبر على ورق. مما يدفعنا إلى التساؤل عن حجم الرقم المظلم للجرائم الإلكترونية المرتكبة حالياً في ليبيا، التي سترك مرتكبيها دون عقاب أو ردع إلى حين صدور قانون يطبق على الفضاء الإلكتروني داخل ليبيا. مؤخراً في سنة 2021 طرح مجلس النواب الليبي "مشروع قانون للجرائم الإلكترونية وهي مسودة 2018"⁽⁵⁾ للنقاش بخصوصه وتم الإجماع عليه. وقد اشتمل هذا

1- د.فائزة الباشا، المرجع السابق، ص48

2-CYBERWELLNESS PROFIL, www.itu.int/en/pages/copyright.aspx.

3 -نوقش هذا الموضوع من خلال ندوة علمية استضافتها شركة الجوف في اليوم العالمي للأمن السيبراني 30.11.2021 في مدينة بنغازي-ليبيا.

4 -قانون العقوبات الليبي الصادر سنة 1953

5- منشور على مدونة شخصية "دليلك إلى القانون الليبي www.facebook.com

المقترح على عدة مواد توضح الحق المشروع في استخدام الشبكة ونصّ على خصوصية المواقع الالكترونية، ونصّ على الحماية القانونية للملكية الأدبية أو الفنية أو العلمية الرقمية. لكن هذا المقترح القانوني وجهت له الانتقادات شديدة، أهمها: وجود معارضة لمراقبة الانترنت. في الحقيقة نؤيد ضرورة وجود رقابة الدولة على الانترنت، فلا يمكن ترك الانترنت دون حسيب ولا رقيب وإلا سيتعرض الجميع لمخاطر الانترنت ومنها انتشار الجرائم السب والتشهير باستخدام مواقع وهمية أو بأسماء مستعارة، وكذلك نشر الفتن المسيئة للمجتمع الليبي. فاستخدام الانترنت دون ضوابط قانونية أو إرشادات توجيهية سيؤدي إلى ازدياد الإجرام الالكتروني وإفلات الجناة.

فقد اشتمل مقترح القانون في المادة 7 مراقبة ما ينشر عبر وسائل التقنية الحديثة "يجوز للهيئة الوطنية لسلامة وأمن المعلومات مراقبة ما ينشر ويعرض عبر شبكة المعلومات الدولية أو أي نظام تقني آخر، وحجب كل ما يثير النعرات العنصرية أو الجهوية أو الافكار الدينية أو المذهبية المتطرفة التي من شأنها زعزعة أمن المجتمع واستقراره أو المساس بسلمه الاجتماعي. وفي غير أحوال الضرورة الأمنية والاستعجال لا يجوز مراقبة الرسائل الالكترونية أو المحادثات إلا بأمر قضائي يصدر عن القاضي الجزئي المختص". إلا إننا نؤيد فرض رقابة الدولة على الانترنت؛ لدورها الأساسي في كشف الجرائم الالكترونية. وأهمية الرقابة الالكترونية في كشف وحجب المواقع أو الصفحات الالكترونية الضارة وحماية الأفراد منها. وتخول المادة 7 الهيئة الوطنية لسلامة وأمن المعلومات السلطة أو الاختصاص بحجب المواقع التي تحتوي على أي محتوى الكتروني مخالف للمجتمع الليبي ووثام نسيجه الاجتماعي أو مبادئ الاسلامية السمحة. وقد بينت المادة 7 قيود مراقبة الانترنت وهي أن المراقبة لا بد أن تكون بأمر القاضي الجزئي المختص باستثناء حالات الاستعجال أو الضرورة. إسوة ببقية التشريعات العربية في المجال الالكتروني التي تضمنت قوانينها شروط الحجب والمواقع التي قد تم حجبها فعلاً استناداً على القانون ،حيث تناول المشرع المصري موضوع حجب المواقع الالكترونية في المادة 7 من القانون رقم 175 بشأن مكافحة جرائم تقنية المعلومات الصادر سنة 2018 بطريقة قانونية منظمة التي خوّلت جهة التحقيق المختصة أن تأمر بحجب المواقع الالكترونية متى قامت الأدلة ضد مواقع داخل البلاد أو خارجها تبث عبارات أو أفلام أو صور أو ما في حكمها ما بما يعد جريمة وفقاً لهذا القانون ويتضمن تهديد الأمن القومي أو يعرض أمنها أو اقتصادها للخطر. وعلى جهة التحقيق عرض الأمر على المحكمة المختصة.

كما وضحت المادة 8 -من القانون سالف الذكر-التظلم من القرارات الصادرة في شأن طلبات حجب المواقع⁽¹⁾. وكذلك نظم النظام السعودي الصادر في سنة 2008 بشأن مكافحة الجرائم الالكترونية في المادة 14⁽²⁾. التي منحت لهيئة الاتصالات وتقنية المعلومات وفقاً لاختصاصاتها تقديم المساعدة الفنية للجهات الأمنية المختصة؛ لأن كشف الجرائم الالكترونية وإثباتها ليس أمراً سهلاً.

المطلب الثالث

تحديات قانونية وتقنية للجرائم الالكترونية

لا شك أن وجود نقص تشريعي جلي فيما يخص الاجرام الالكترونية من حيث تحديده والتعريف بأشكاله وإجراءات التحري وجمع الأدلة وتحديد شروط صلاحية الدليل الإلكتروني من عدمها كل هذه المسائل وغيرها تمثل تحديات قانونية التي تعيق العدالة الجنائية أو الهيئات القضائية في ليبيا من ممارسة دورها في المجتمع، وهو رد الظلم عن المظلومين ومعاقبة المذنبين إلكترونياً. ومن هذه التحديات القانونية أيضاً ما يتعلق بطبيعة الجريمة الالكترونية، حيث توصف بأنها عابرة للقارات أي أنها جريمة دولية و أنها ترتكب في الغالب من أشخاص غير عاديين أي أنهم يتمتعون بمهارات الالكترونية عالية⁽³⁾. وفي بعض الجرائم الالكترونية قد يتمتع المجني عليهم أحياناً من المطالبة بأبسط حقوقهم وهي تقديم شكوى والتوجه إلى أجهزة الدولة الأمنية⁽⁴⁾؛ لمنع تفاقم آثار الجريمة سوءاً ، على سبيل المثال في جريمة الابتزاز الالكتروني قد يتمتع المجني عليهم عن التبليغ ؛ لخوفهم من التعرض للفضيحة والتشهير بهم اجتماعياً⁽⁵⁾، وعدم الإبلاغ من المجني عليه يؤدي إلى ازدياد الجرائم المرتكبة وعدم وصول علم بها إلى السلطات الأمنية ويسهل

1 -القانون رقم 175 بشأن مكافحة جرائم تقنية المعلومات الصادر سنة 2018

www.manshurat.org

2- نظام مكافحة الجرائم المعلوماتية 1428هـ <www.laws.boe.gov.sa/BoeLaw>

3- د.كامل مطر. الجريمة الالكترونية. المؤتمر الدولي لمكافحة الجرائم الالكترونية في فلسطين، جامعة النجاح،

<https://repository.najah.edu/handle/20.500.11888/13488?show=full> 2018، 6-1ص3

4- سوهيل بن قدوم وبسام لبيدية، الدليل الرقمي في الإثبات الجنائي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص القانون الخاص والعلوم

الجنائية، جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون الخاص. 2017-2018، 23-25

5- د. داليا عبد العزيز ، ا لمسؤولية الجنائية عن جريمة الابتزاز الإلكتروني في النظام السعودي دراسة مقارنة ، مجلة جيل

الأبحاث القانونية المعقدة العدد 25 الصفحة (27)

<https://ijilrc.com/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%A4%D9%88>

إفلات الجناة من العقاب أو الردع. كما تظهر بعض التحديات التقنية المتعلقة بمسرح الجريمة الإلكترونية الذي يختلف كلياً عن مسرح الجريمة التقليدية، مما يؤدي إلى صعوبة اكتشاف الجريمة الإلكترونية⁽¹⁾. كذلك قلة خبرة عناصر الشرطة في جمع الأدلة الإلكترونية، وما يواجههم من عائق يتمثل في سهولة محو الدليل الإلكتروني والتخلص منه قبل العثور عليه من سلطات التحقيق وضبطه⁽²⁾، لذا يتوجب تدريب عناصر الضبطية القضائية على مهارات جمع الأدلة الإلكترونية ويؤيد بعض الباحثين إضفاء وصف الضبطية القضائية على بعض الفنيين والمتخصصين في تقنية الحاسوب والانترنت⁽³⁾ العاملين ضمن جهاز الشرطة والقضاء.

1 -محمد علي سويلم، المرجع السابق ص387
2- عبد العال الديريي ومحمد صادق إسماعيل، الجرائم الإلكترونية دراسة قانونية قضائية مقارنة مع أحدث التشريعات العربية في الجرائم المعلوماتية والانترنت، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة-مصر 2012،325-333
3 -طارق محمد الجملي، الدليل الرقمي في مجال الإثبات الجنائي، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر المغاربي الأول حول المعلوماتية و القانون المنعقد في 28-29/2009/10م، منشور في 19 يوليو 2011. <<https://www.droit-dz.com/forum/threads/5952/>>

الخاتمة

يؤكد البحث على أهمية الرقابة الالكترونية أو مراقبة الدول الانترنت، حيث أن الفضاء الالكتروني يمثل جزء من إقليم الدولة مثله مثل الإقليم البري والبحري والجوي للدولة. إنّ تأخر دولة ما عن وضع قوانين لتنظيم الفضاء الالكتروني أو عن مراقبة الانترنت يجعلها وأفرادها معرضة لخطر الإجرام الالكتروني أكثر من غيرها من الدول الأخرى. لذا نوقشت فكرة الرقابة الالكترونية والجدال الفقهي بين المؤيدين والمعارضين للرقابة الالكترونية وحجب الدول لبعض المواقع الالكترونية. كما تم تسليط الضوء على موقف المشرع الليبي من الرقابة الالكترونية ومحاولات وضع التنظيم القانوني للعالم الالكتروني في الفترة السابقة والفترة اللاحقة ما بعد 17 فبراير. فالهدف من الرقابة الالكترونية هو مكافحة الإجرام الالكتروني والحد منه ومن آثاره الخطرة على الدولة وأفرادها. وضح البحث أهم مخاطر عدم وجود التنظيم القانوني الخاص بالبيئة الالكترونية، كما تمت الإشارة إلى أبرز التحديات القانونية والتقنية للجرائم الالكترونية التي تعيق عمل العدالة الجنائية في ليبيا، لذا ينبغي للسياسة الجنائية في ليبيا أن تتخطى هذه المعوقات القانونية والتقنية في سن وصياغة قانون مكافح للجرائم الالكترونية. ومن هذه الورقة نستخلص أهم التوصيات وهي: 1. لابد من تعيين كوادر من خريجي كليات الحاسوب والتقنية في أجهزة الشرطة؛ للاستفادة من خبراتهم التقنية في سرعة كشف الجرائم الإلكترونية والدقة في جمع الأدلة وحفظها بطرق علمية وسليمة.

2. على الجهة التشريعية الليبية سنّ تشريعات جنائية تتناسب مع طبيعة العالم الافتراضي (شبكة الانترنت)، وأن تهتدي بنتائج الأبحاث القانونية الجديدة من رسائل ماجستير ودكتوراه.

3. يستلزم تطوير نظام الإثبات في القانون الليبي واستحداث قواعد قانونية خاصة بالأدلة الالكترونية.

4. إن أهمية البالغة لمراقبة الانترنت في كشف الجرائم الالكترونية وإثباتها تستوجب تكليف هيئة أمن وسلامة المعلومات في ليبيا على مراقبة الانترنت في ليبيا ورصد الظواهر السلبية والضارة بالمجتمع.

5. يتوجب على وزارة الاتصالات القيام بكشف المواقع الالكترونية المنافية لثقافة المجتمع.

المراجع:

1. أحمد محمد اللوزي، محمد عبدالمجيد الذنبيات، "الجريمة الإباحية الإلكترونية كما نظمها قانون جرائم أنظمة المعلومات الأردني"، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 42 ، العدد 3 ، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن. 2015.
- 2 الخصوصية وسعي الدول الرقابة الإلكترونية الشاملة، مركز هردو HR DO لدعم التعبير الرقمي www.hrdoegypt.org. (تاريخ زيارة الموقع (9-3-2020)
3. "ببجي تثير غضب حكومات العالم. قتلت 9 أطفال". 20-3-2021، العين الإخبارية www.google.com/amp/s/al-ain.com.
4. د. بكري يوسف بكري، الجرائم الإعلامية ضد الأحداث، دار الفكر الجامعي، سنة 2011، ط1، الاسكندرية -مصر.
5. داليا عبد العزيز، المسؤولية الجنائية عن جريمة الابتزاز الإلكتروني في النظام السعودي دراسة مقارنة، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة العدد 25 الصفحة 27 .
<https://jilrc.com/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%A4%D9%>
- 8
6. رحاب علي إعميش، الجرائم المرتكبة بواسطة الحاسب الآلي (مشكلات التي تثيرها جرائم الحاسب الآلي في النظرية العامة لقانون العقوبات الليبي) رسالة دكتوراه لسنة 2007 كلية القانون، جامعة قاريونس. www.iefpedia.com.
7. رشدي محمد علي محمد عيد، الحماية الجنائية الموضوعية للمعلومات عبر شبكة الإنترنت دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2013، القاهرة-مصر.
8. سارة الشريف، حق النفاذ الحر إلى الانترنت دراسة مقارنة، مركز دعم لتقنية المعلومات، 2015، القاهرة -مصر.
9. د. سالم محمد الأوجلي، "الحماية الجنائية للأطفال من الاستغلال الجنسي عبر الانترنت"، مجلة إدارة القضايا، العدد 16، 2009، طرابلس-ليبيا، ص7.

10. سوهيل بن قدوم وبسام ليدية، الدليل الرقمي في الإثبات الجنائي، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص القانون الخاص والعلوم الجنائية، جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية كلية الحقوق والعلوم الجزائر www.theses-algerie.com

11. طارق محمد الجملي، الدليل الرقمي في مجال الإثبات الجنائي، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر المغاربي الأول حول المعلوماتية والقانون المنعقد في 28-29/2009/10م، منشور في 19 يوليو 2011 <https://www.droit-dz.com/forum/threads/5952/2011>

12. عبد العال الديربي ومحمد صادق إسماعيل، الجرائم الالكترونية دراسة قانونية قضائية مقارنة مع أحدث التشريعات العربية في الجرائم المعلوماتية والانترنت، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2012. <https://www.scribd.com>

13. علي الكومي، "الأزهر: لهذه الأسباب لعبة الوشاح الأزرق إزهاق للأرواح ومخالفة للفطرة و11 نصيحة لتجنب مخاطرها" 7 مارس 2021.

www.amrkhaled.net/story/1046267

14. علي جبار الحسيناوي، جرائم الحاسوب والانترنت، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2009 عمان-الأردن.

15. فائزة الباشا، السياسة الجنائية لجرائم الكمبيوتر التشريع الليبي (أنموذجا ومقارنا) 2012، مكتبة دار النهضة العربية، القاهرة-مصر.

16. د. كامل مطر، الجريمة الالكترونية، المؤتمر الدولي لمكافحة الجرائم الالكترونية في فلسطين، جامعة النجـاح.

<https://repository.najah.edu/handle/20.500.11888/13488?show=full>

2018-6-1 ص 3

17. لعبة الوشاح الأزرق " 8-م-ارس-2021.

google.com/amp/s/www.ra2ej.com

18. محمد علي سويلم، التحقيق الجنائي عبر الوسائل الالكترونية دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، 2020، الاسكندرية-مصر.

19. مركز هردو HR DO <<https://issuu.com/hrdocente>>

20. ميلود بن عبد العزيز، الجرائم الأخلاقية والإباحية عبر الإنترنت وأثرها على المجتمع من منظور شرعي وقانوني، مجلة الواحات للبحوث و الدراسات العدد17(2012) : 160 - 174.

<http://www.elwahat.univ-ghardaia.dz/annonce/17/%D8%>.

21.د.مفتاح بوبكر المطردي، " الجريمة الالكترونية" ورقة مقدمة لمؤتمر الثالث لرؤساء المحاكم العليا في الدول العربية بجمهورية السودان في 23-25-9-2012 ص 15

www.swidey-geography.blogspot.com

22.نسرین رجب محمد التائب، الحماية الجنائية للأطفال من الاستغلال الجنسي رسالة ماجستير بإشراف د.سالم الأوجلي لسنة 2009 كلية القانون جامعة قاريونس .

23.نرمين عبد القادر، رقابة شبكة الإنترنت: دراسة لتطبيقات برامج الحجب في المكتبات. جامعة القاهرة.

[http://www.journal.cybrarians.org/index.php?option=com_content&view=article&id=501:2011-08-16-20-54-05&catid=131:2009-05-](http://www.journal.cybrarians.org/index.php?option=com_content&view=article&id=501:2011-08-16-20-54-05&catid=131:2009-05-20-09-49-35&Itemid=67)

[20-09-49-35&Itemid=67](http://www.journal.cybrarians.org/index.php?option=com_content&view=article&id=501:2011-08-16-20-54-05&catid=131:2009-05-20-09-49-35&Itemid=67)

24.يوسف جفال، التحقيق في الجريمة الالكترونية، رسالة ماستر من كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة-الجزائر، 2016-2017، ص 19

<www.scribd.com>

25/ Lily Aekerman , Internet "Kill Switch" Legislation: Can Obama Turn Off the Internet?.Berkeley Technology Law Journal. University of California. Berkeley. School of Law. March/9/

<2011<https://btlj.org/2011/03/>>

26/Stephanie Wang, Jonathan Zittrain, Mary Rundle, Nart Villeneuve, Rafal Rohozinski, Ronald Deibert, Helmi Noman, John Palfrey, Robert Faris, Malcolm Birdling, Ross Anderson" Country Summaries" in Access Denied: The Practice and Policy of Global Internet Filtering.2008. <<https://www.worldcat.org/title/access->

denied-the-practice-and-policy-of-global-internet-
filtering/oclc/209068582>.

27/ CYBERWELLNESS PROFIL LIBYA .

<www.itu.int/en/pages/copyright.aspx

القوانين :

1 القانون المصري رقم 121 بشأن حماية البيانات الشخصية الصادر سنة 2020 منشور بالجريدة الرسمية - العدد 28 (مكررة) في 15 يوليو سنة 2020 والقانون المصري رقم 175 بشأن مكافحة جرائم تقنية المعلومات الصادر سنة 2018 www.cc.gov.eg

والقضية المصرية رقم 2036 لسنة 2022 م جنایات-كفر الزيات www.nabd.com

2. قانون العقوبات الليبي سنة 1953 وقانون الليبي رقم (22) للاتصالات لسنة 2010

3. نظام مكافحة الجريمة الجرائم المعلوماتية السعودي

<www.laws.boe.gov.sa/BoeLaw 1428هـ

4. مسودة قانون مكافحة الجرائم المعلوماتية لسنة 2016 غير منشورة ، تم إعدادها من مركز الخبرة القضائية والبحوث، البيضاء، ليبيا. ومقترح قانون مكافحة جرائم الالكترونية لسنة 2018،

منشور على الفيس بوك على صفحة دليلك إلى القانون الليبي. www.facebook.com

دور الأحزاب السياسيّة في صنع السياسة العامّة

أ.أشرف انبية وريث

أ.رمضان محمد هلاله

كلية الشريعة والقانون - الجامعة الأسمرية

المقدّمة

تُعدّ الأحزاب السياسيّة ركناً أساسياً للممارسة الديمقراطيّة، حيث تؤثر بشكل مباشر وفاعل في السياسات العامة لدى العديد من الدول، لا سيما التي تأخذ بالديمقراطيّة النيابيّة، لذلك أصبحت التنظيمات الحزبيّة لاعباً جوهرياً ومهماً في رسم معالم السياسة العامة في أي دولة، من خلال مشاركة الأحزاب السياسيّة في صنع السياسة العامة عن طريق ممثليها داخل البرلمان، من خلال سن القوانين والتشريعات وفرضها على السلطة التنفيذية ووضعها موضع التنفيذ، ومراقبة عمل الحكومة وتوجيهها.

لذلك تُعدّ الأحزاب السياسيّة جزءاً أساسياً لازدهار الدول وتقدّمها، وإحدى الوسائل الضروريّة لممارسة العمل السياسي في الأنظمة الديمقراطيّة المعاصرة والحديثة، وهي من أهم القوى والمؤسّسات غير الرسميّة التي تمتلك القدرة على التأثير في رسم وتنفيذ وتقييم السياسات العامة سواء كانت داخل السلطة أم خارجها، في الأنظمة السياسيّة خاصة تلك الدول الديمقراطيّة التي تجسّد فيها مفهوم سيادة القانون.

إنّ أهميّة هذه الدراسة تتمثّل في تبيان علاقات التعاون بين الأحزاب السياسيّة، وصانعي السياسات العامة للدولة، ودور هذه الأحزاب في المشاركة في صنع السياسة العامة وتنفيذها وتقييمها، كوسيلة من وسائل المشاركة الحقيقيّة في رسم السياسات العامة، وكذلك إدارة نظام الحكم في الدولة، لا سيما أنّ هذا الدور الذي تلعبه الأحزاب السياسيّة وخاصة في النظام الديمقراطي لا يقتصر على كونها ممثّلة في السلطة فقط، وإنّما يمتد هذا الدور حتى عندما تكون خارج السلطة وترتدي ثوب المعارضة.

ونظراً للدور الذي تلعبه الأحزاب السياسيّة في وضع وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وكذلك العمل على تلبية كل حاجات الأفراد ومطالبهم، وذلك من خلال ممثّلين لهذه الأحزاب داخل السلطة أو خارجها وإعداد السياسات العامة نطرح التساؤل الآتي وهو:

ما مدى قدرة الأحزاب السياسية على التأثير في صنع السياسة العامة للدولة وتنفيذها، والعمل على تقييمها باعتبارها أحد أهم الجهات غير الرسميّة التي تؤثر على صانعي السياسات العامّة؟

للإجابة على هذه التساؤلات قسّمنا البحث إلى مطلبين وهما كالآتي:

المطلب الأول: مشاركة الأحزاب السياسيّة في صنع السياسة العامة للدولة.

المطلب الثاني: الأحزاب السياسيّة ودورها في تنفيذ السياسة العامة للدولة.

المطلب الأول

المشاركة الحزبية ودورها في صنع السياسة العامة

إنّ دراسة أي نظام سياسي في العالم لا تقتصر على بيان شكل الحكم في الدولة وفقاً لما ينظّمه دستورها، بل يجب أن تشمل هذه الدراسة مدى التفاعلات التي تنشأ عن وجود القوى التي لا ينظّمها الدستور، ومدى تأثيرها في رسم السياسة العامة للدولة، كالأحزاب السياسية والاتحادات والنقابات والرأي العام والصحافة⁽¹⁾.

إنّ هذه القوى تُعد من أهم الآليات المؤثرة بشكل مباشر على سير النظام السياسي واستقراره نظراً للدور المهم التي باتت تؤدّيه في الدفع قديماً بالعملية السياسية داخل الدولة من جهة ورسم السياسة داخل الدولة في كافة المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية من جهة أخرى.

انطلاقاً من هذه المقدّمة الموجزة سنتناول بالبحث في هذه الجزئية مفهوم السياسة العامة وأهميتها داخل النظام السياسي لأي دولة في الفرع الأول، كما سنتناول بالبحث إسهام الأحزاب السياسية في اتخاذ قرارات برسم السياسة العامة داخل الدولة في الفرع الثاني.

الفرع الأول

مفهوم السياسة العامة وأهميتها

ظهر مفهوم السياسة مع بداية ظهور الدول وحصولها على استقلالها نتيجة الدور الذي تقوم به المؤسسات الحكومية في رسم السياسة العامة عن طريق وضع الاستراتيجيات التي ساعدت على تطبيق الخطط الحكومية بنجاح سواء تعلّقت بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية أو السياسية، لذلك أصبحت السياسة العامة تشكّل أحد الموضوعات المهمة في الدراسات السياسية التي أصبحت أحد أخصب المواضيع وأعقدها، نظراً لما تتمتع به من اهتمام بالغ لدى الباحثين والمختصين في علم السياسة، إضافةً إلى الباحثين في مجال القانون على اعتبار أنّ الأدوات التي تمكّن الحكومات والأنظمة السياسية من صنع السياسة العامة في الغالب أدوات قانونية عن طريق مجموعة من

1- د. منصور ميلاد يونس-الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية-دار الكتب الوطنية-2018-ص 12-13.

النشاطات كإصدار القوانين واللوائح والمراسيم إضافةً إلى الخطط والأفعال والسلوك المتبع من قبل السلطات العامة⁽¹⁾.

إنَّ مفهوم السياسة العامة يُعد من المفاهيم الحديثة نسبياً في عالم السياسة والإدارة، غير أنَّ الباحثين في هذا المفهوم وجدوا له جذور في المجتمعات القديمة حيث عرف الإنسان ومنذ وجوده على هذه الأرض أشكالاً كثيرة من التنظيم سواء المتعلقة بالأسرة أو الجماعة وصولاً إلى مفهوم الدولة في العصر الحديث.

لذلك فإنَّ البحث في تعريف محدّد للسياسة العامة يقودنا إلى الكثير من الأبحاث والدراسات المختلفة التي حاولت صياغة مفهوم محدّد لها عن طريق اتفاق جميع البَحّاث والمفكرين على تعريف معيّن للسياسة العامة، غير أنَّ الباحث في هذا الموضوع يجد عدم اتفاق بين هؤلاء على تعريف محدّد نتيجة إلى اختلاف البيئات التي وجدوا فيها، واختلاف انتماءاتهم الفكرية والأسس العلميّة التي ينطلقون منها.

أولاً: تعريف السياسة العامة

لقد عُرِّفت السياسة العامة بتعريفات كثيرة وذلك بالاستناد إلى الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، إضافةً إلى تعريفات أخرى تستند إلى الجهة التي تقوم بها، وبالنظر إلى التعريفات التي تستند إلى جانب الأهداف فقد عرّفتها الموسوعة الدولية للعلوم الاجتماعية بأنّها "سياسات الحكومة، وتحددها بأنّها مجموعة من الأهداف أو البرامج السياسيّة تصاحبها مجموعة من القرارات تحدّد كيف تصنع الأهداف أو كيف يمكن تنفيذها"⁽²⁾.

1- د- النعمي السائح العالم- مفهوم صنع السياسة العامة ومراحلها- مقالة منشورة في مجلة الأستاذ- جامعة طرابلس- العدد 11- 2016- ص 158.

2- نقلاً عن د- عبد الله الناصر حلمي- مفهوم السياسات العامة- بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية الإنترنت العنوان www.elnaser.wordpress.com

أيضاً تعرّف السياسة العامة بأنّها كل ما تقوم به الحكومة أو من هو في مقامها من أنشطة وعمليات حول قضايا محدّدة وتصبح السياسة العامة بذلك هي الترجمة العمليّة لفلسفة وأهداف واستراتيجيات الحكومة وإدارتها "الإدارة العامة"⁽²⁾.

أمّا فيما يتعلّق بالجانب الثاني الذي يستند في تعريفاته للسياسة العامة على الجهة التي تقوم بها دون النظر إلى الأهداف التي تسعى السلطات العامة إلى تحقيقها، فقد عرّف هؤلاء السياسة العامة على أنّها وظيفة من وظائف الدولة واختصاص أصيل من اختصاصاتها الذي تقوم به عن طريق سلسلة من الأنشطة التي تضعها الحكومة من أجل معالجة القضايا العامّة.

إنّ الاختلاف حول المعيار الذي يمكن الاستناد إليه في تعريف السياسة العامة لا يمكن تصوّره في هذا المقام ولا يبرّر اختلاف التعريفات السابقة سواء استندت على أساس الأهداف والوسائل المتّبعة في تنفيذها أو الجهة التي تقوم بالتنفيذ، فالحكومة هي من تقوم بهذه الوظيفة فهي وظيفة أساسية من وظائفها بغض النظر عن استناد التعريف على أساس الأهداف التي تسعى السلطة العامة إلى تحقيقها، أو استناد التعريف على أساس أنّها وظيفة تقوم بها السلطات العامة، بالتالي فإنّ السياسة العامة باختصار ومن وجهة نظر الباحث هي "صياغة الأهداف عن طريق مجموعة من الخطط والبرامج التي تسعى السلطات العامة إلى تحقيقها بوسائلها المختلفة".

ثانياً: أهميّة السياسة العامة

تُعدّ السياسة العامة أحد أهم الموضوعات الجديرة بالبحث كونها تبحث في موضوعات تهتم كل المواطنين في الدولة، فالسياسة العامة تعبر منطقياً وافترضياً عن المصلحة العامة التي تتخذ رسمياً باسم جهاز الدولة، لذلك فإنّ السياسات العامة لها تأثير كبير في تغيير المحيط الاجتماعي والاقتصادي والسياسي من خلال تلك السياسات العمومية سواء كان مصدر هذه السياسات الحكومة أو البرلمان أو أي جهاز آخر⁽¹⁾.

1- د- ثابت عبدالرحمن عبدالكريم- دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة العامة- دراسة حالة الجزائر من 1997- 2007- رسالة ماجستير- 2012- ص 50.

2- عبد الواحد بلقصري- صناعة السياسة العامة بين السياسي والإداري في المغرب- مقالة منشورة في شبكة المعلومات الدولية الإنترنت في موقع المركز الديمقراطي العربي- الموقع www.democraticac.de

إنَّ غاية السياسة العامة لأي دولة هي تحقيق المصلحة العامة للشعب، وضمان تحقيق مصالح المواطنين بما يتناسب مع حاجاتهم وحفظ حقوقهم، لذلك لا تقتصر السياسة العامة على فئة معيَّنة بل تشمل كافة فئات المجتمع عبر وضع الخطط والاستراتيجيات للوصول إلى أهداف محدَّدة تجعل من البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة يقوم على أسس صحيحة وفق ما هو مرسوم.

لذلك فإنَّ أهميَّة صنع السياسة العامة للدولة تكمن في معرفة أكبر حول مصادرها وعمليَّاتها وجذورها والمراحل التي مرَّت بها ومدى أهميتها للمجتمع، وهذه المعلومات تزيد من فهمنا للأنظمة السياسية للدول ومعرفة نوعية السياسات المطلوبة لتحقيق أهدافها وكذلك معرفة القوى غير الحكوميَّة وتأثيرها في صنع السياسة العامة للدولة⁽¹⁾.

الفرع الثاني

مساهمة الأحزاب السياسيَّة في اتخاذ قرارات رسم السياسات العامَّة

إنَّ الارتباط الوثيق بين الظاهرة الحزبيَّة والنظم السياسيَّة يضيف أهميَّة خاصة على موقع الأحزاب وأهميَّتها داخل النظم السياسيَّة السائدة في العالم، فالأحزاب السياسيَّة المعاصرة تُعد من أهم القوى غير الرسميَّة ذات التأثير المباشر في صنع السياسة العامة للدولة⁽²⁾ نظراً للدور الذي تلعبه الأحزاب في التأثير على فاعليَّة النظام السياسي، ومشاركتها في رسم السياسة العامة في كافة المجالات السياسيَّة والاقتصاديَّة والاجتماعيَّة والثقافيَّة، ممَّا يؤثِّر على توجُّهات النظام السياسي التي بدورها تنعكس على التطوُّر الديمقراطي داخل الدولة.

وبالنظر إلى المساهمة الحزبيَّة في رسم السياسة العامة نجد أنَّ هذه المساهمة تتم عن طريق الضغط الذي تمارسه الأحزاب السياسيَّة على صنَّاع السياسة العامة الرسميين باعتبارها أحد أهم

1- د- جيمس اندرسون- صنع السياسات العامة- دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة- عمان الأردن- ص 20-21.
2- سناء كاظم كاطع- التوجهات الفكرية الجديدة لأنظمة دول العالم الثالث في ظل النظام العالمي الجديد- العراق نموذجاً- مقالة منشورة في مجلة العلوم السياسيَّة- جامعة بغداد- العدد 51- 2005- ص 153.

قنوات المشاركة السياسية للمواطن، فهي تقوم بالتعبير عن اهتمامات الأفراد ومتطلباتهم وحاجاتهم العامة والعمل على تحقيقها، وكذلك نقل توجهات وسياسات الحكومة إلى المواطنين⁽¹⁾.

وإذا انتقلنا إلى المساهمة الحزبية الفعلية في رسم السياسة العامة، نجد أن النظام الأساسي لحزب المحافظين البريطاني مثلاً ينص على أن هذه المساهمة تتم عن طريق صياغة رؤى وأفكار ضمن الحزب، والعمل على تنسيقها وتحديد كيفية استقبال المبادرات والآراء المتعلقة بالسياسة العامة للمملكة المتحدة، وصياغة آلية معينة للرد على هذه المبادرات، ثم يحدّد منتدى السياسات بالحزب لائحة بالمواضيع العامة التي يطلب ملاحظات عليها بصورة منتظمة، ومن المواضيع التي يطلب الحزب المشورة بشأنها والتي لها أثر في رسم السياسات العامة للمملكة المتحدة بروز تحديات جديدة على المستوى الأمني، وتحديد أسباب الفقر، وتقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي، والتشديد على مكافحة الجريمة ووضع ضوابط وقيود على الهجرة إلى بريطانيا⁽²⁾.

لكن بغض النظر عن الطرح السابق هناك تساؤل يطرح حول الدور الذي تقوم به الأحزاب السياسية فعلياً في اتخاذ قرارات برسم السياسة العامة دون النظر إلى كونها وسيلة اتصال سياسي بين المواطنين وصنّاع السياسة العامة الرسميين؟

إذا نظرنا إلى الجهات الرسمية التي تقوم بصنع السياسة العامة للدولة نجد من يقوم بذلك أفراد يتمتعون بصلاحيات قانونية تسمح لهم بالمشاركة في صنع السياسة العامة، حيث يدخل ضمن صانعي السياسة العامة أعضاء المجالس التشريعية، وأعضاء السلطة التنفيذية، والإداريون والقضاة، مع الاعتراف بأن بعض هؤلاء قد ينتمون لأحزاب سياسية تؤثر في اتخاذهم لقراراتهم.

لذلك فإن مهمة صنع السياسة العامة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالجهات الرسمية باعتبارها سلطات دستورية، تتمتع بسلطة اتخاذ قرارات برسم السياسة العامة، مع الأخذ بعين الاعتبار دور الجهات غير الرسمية في اتخاذ تلك القرارات وعلى رأس هذه الجهات غير الرسمية الأحزاب السياسية.

1- د- ثابت عبدالرحمن عبدالكريم- المرجع السابق - ص 77.

2- الأحزاب السياسية والسياسة العامة والديمقراطية التشاركية-المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية الإنترنت-ترجمة نور الأسعد-طبعت النسخة العربية في لبنان 2012 ص20- الموقع www.ndi.org

وإذا سلّمنا جدلاً بدور الجهات غير الرسميّة في رسم السياسة العامة وعلى رأسها الأحزاب السياسيّة، فإنّ دورها الفعلي يأتي عن طريق ممثليها في الجهات الرسميّة، وخاصةً السلطة التشريعيّة التي تقوم بدور تشريع القوانين، وصنع السياسات في النظام السياسي للدولة كونها منتخبة من قبل الشعب، لذلك نجد أنّ الأحزاب السياسيّة الممثّلة في السلطة التشريعيّة لها دور كبير في صنع السياسات العامة للدولة مقارنةً مع الأحزاب السياسيّة التي هي خارج السلطة التشريعيّة والتي لا تملك ممثّلين لها في هذه السلطة.

بذلك تُعدّ الأحزاب السياسيّة أحد قنوات المشاركة السياسيّة، وذلك عن طريق انتخاب ممثلي هذه الأحزاب في السلطة التشريعيّة "البرلمان"، وعن طريق ذلك تصل أصوات الجماهير إلى آذان السلطة وذلك بتكوين رأي عام يمكّنها من إبداء وجهة نظرها بطريقة مشروعة ومنظمة عبر مشاركتها في السلطة التشريعيّة⁽¹⁾.

لذلك تُعدّ الأحزاب السياسيّة لاعباً رئيساً في رسم السياسة العامة للدولة تخطيطاً وتنفيذاً وتقييماً من خلال وجودها وتمثيلها في السلطة التشريعيّة، إضافةً إلى دورها في تنفيذ السياسة العامة من خلال مشاركتها في السلطة التنفيذية، فضلاً عن تواجدها خارج السلطتين السابقتين عندما تأخذ طابع المعارضة للسلطة الحاكمة.

المطلب الثاني

الأحزاب السياسيّة ودورها في تنفيذ السياسة العامة

تُعدّ الأحزاب السياسيّة ركيزة أساسيّة، ورافداً في النظام السياسي لأي دولة تأخذ بالنظام الديمقراطي، حيث أصبحت الأحزاب السياسيّة تشكّل أحد أهم هيئات المشاركة في السلطات العامة التي تسعى من خلالها إلى المساهمة في صنع السياسات العامة للدولة، عن طريق رسم الأهداف ووضع الخطط والاستراتيجيات لذلك.

كل هذه العوامل أدّت إلى إدراك العديد من الدول مدى أهميّة الأحزاب السياسيّة، وأخذت تتعامل معها بدرجة كبيرة من الأهميّة والجدية في التعرّف على مطالب واحتياجات المواطنين

1- د-عبدالفتاح ياغي- السياسة العامة النظرية والتطبيق- جامعة الإمارات العربية المتحدة- بدون دار نشر 2009- ص 95.

والمساهمة في حل مشاكلهم، ممّا أدّى إلى الاعتماد على هذه الأحزاب في عمليّات رسم وتنفيذ وتقييم السياسات العامة، وتحديد اتجاهات التطوُّر، واتخاذ القرارات والتعامل مع القضايا والأزمات سواء المحليّة أو الدوليّة، وهو ما يؤكِّد أنّ فعاليّة ونجاعة السياسات العامة تتوقّف على دور الأحزاب السياسيّة من خلال المعلومات والبيانات التي تقدّمها، وهي بمثابة محدّدات يسترشد بها القادة السياسيّون عند تنفيذهم للسياسات العامّة للدولة وخصوصاً فيما يتعلّق ببرامج التنمية⁽¹⁾.

انطلاقاً ممّا سبق سنتناول بالبحث في هذا المطلب تأثير الأحزاب السياسيّة في تنفيذ السياسة العامة في الفرع الأول، ومشاركة الأحزاب السياسيّة في تقييم السياسة العامة في الفرع الثاني.

الفرع الأول

تأثير الأحزاب السياسيّة ودورها في تنفيذ السياسة العامّة للدولة

تعدّ السياسات العامة للدولة غير مؤثّرة في المجتمع طالما بقيت مجرد كتابات على ورق، لذلك وبعد صياغة السياسات العامة وإقرارها لا بدّ من تنفيذها حتى لا تبقى السياسات مجرد قوانين جامدة ومعطّلة لا تؤثّر في مجريات الحياة العامة، فالسياسة العامة هي مجرد مجموعة قرارات تعاقبت مع إجراءات لتنفيذها، فإنّ إنتاج النظام وكما يعرفه (ديفيد استون)، القرارات المتخذة مضافاً إليها سلسلة الفعاليّات الإجرائيّة لتنفيذ مثل هذه القرارات⁽²⁾.

وبالنظر إلى تأثير الأحزاب السياسيّة في تنفيذ السياسة العامة داخل النظام السياسي لأيّ دولة، فإنّ هناك عدّة عوامل تتعلّق بحجم العضويّة لهذه الأحزاب، وحجم مواردها وفاعليّة أعضائها، ومدى انسجام الأحزاب السياسيّة مع الحكومة والقوى السياسيّة الفاعلة في الدولة ومدى ارتباط هذه الأحزاب بالحكومة، ممّا يوفّر لها فرص النفاذ إلى عمليّة صنع السياسة العامة واتخاذ جملة من القرارات والعمل على تنفيذها على أرض الواقع⁽³⁾.

1- د- يزّن خلوق محمد ساجد- السلطة التشريعية وصنع السياسة في النظام البرلماني دراسة مقارنة- دار الأكاديميون للنشر والتوزيع- الأردن- 2021- ص 109.

2- نقلاً عن كريم فرمان- في كيفية عمل النظام السياسي (مبادئ نظرية مع دراسة وتطبيقه على النظم السياسية في سلطنة عمان، الجزائر، فرنسا، إيطاليا)- دار العربية للموسوعات- بيروت- 2001- ص 119.

3- تامر كامل محمد الخزرجي- النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة- دار مجدلاوي للنشر والتوزيع عمان- 2004- ص 114.

وبالرجوع إلى بريطانيا ودور التجربة الحزبية في هذه الدولة في تنفيذ السياسات العامة وتحديداً من قبل حزب المحافظين حيث يأتي دور المركز السياسي لهذا الحزب لصياغة السياسات العامة عملياً، والذي يتمحور عمله حول برنامج نقاش تجتمع بموجبه مجموعات من أعضاء الحزب لمناقشة ملخص صادر عن المركز الرئيسي للحزب حول موضوع معين، وتعيّن كل مجموعة رئيساً لها، ويكتب تقريراً يمثّل النتائج التي توصلت إليها هذه المجموعة، والأفكار التي اقترحتها حول الموضوع المطروح، ثم يراجع المكتب الرئيسي للحزب التقارير التي تتلقاها، ويرفع ملخصاً بهذه التقارير إلى ممثلي الحزب في الحكومة والبرلمان⁽¹⁾.

لكن التساؤل الذي يطرح نفسه هنا هو مدى تأثير النظام السياسي على الأحزاب السياسية ودورها في تنفيذ السياسة العامة للدولة مع الأخذ بعين الاعتبار أنّ أعضاء السلطة التنفيذية والإداريين قد ينتمون لأحزاب سياسية تؤثر في تنفيذ مثل هذه القرارات؟

عند البحث عن جواب لهذا التساؤل، نعتقد أنّ طبيعة النظام السياسي لأي دولة له الكلمة الفصل في تحديد دور وتأثير الأحزاب السياسية في تنفيذ السياسات العامة للدولة⁽²⁾، حيث نجد في النظام الديمقراطي أحزاب سياسية ذات فاعلية، وذلك من خلال مشاركتها في تنفيذ السياسة العامة للدولة، وهذا غالباً ما يتم عن طريق المشاورات والتقييم والنقد الهادف والبناء لأي قوانين تشريعية أو قرارات تنفيذية، وهو بطبيعة الحال يؤدي إلى وضع النظام السياسي تحت المراقبة

1- استبدل بعد ذلك المركز السياسي لحزب المحافظين في العام 1998 بمنتهى السياسات كجزء من مجموعة اصلاحات هادفة إلى إحياء الحزب بعد هزيمته في الانتخابات في العام 1997، للمزيد انظر الأحزاب السياسية والسياسة العامة والديمقراطية التشاركية- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية-المرجع السابق- ص21.

2- في ليبيا ظل العمل الحزبي مغيباً لما يقارب عن تسعة وخمسين سنة، بعد أن اتهمت الأحزاب السياسية التي شاركت في الانتخابات التشريعية، والتي جرت بتاريخ 19/02/1952م، بإحداث فوضى بالبلاد مما هدد السلم والأمن الأهليين الأمر الذي أدى إلى حظر الأحزاب بمرسوم ملكي صدر سنة 1952م، واستمر حظرها بعد الإطاحة بالنظام الملكي في ليبيا سنة 1969م، حيث صدر القانون رقم (71) لسنة 1972م، بشأن تجريم الحزبية، للمزيد راجع الجريدة الرسمية الليبية العدد (29)- السنة السابعة عشر الصادرة في 03/07/1972م، استمر الحظر والتجريم للعمل الحزبي حتى سنة 2011م، حيث صدر الإعلان الدستوري عن المجلس الوطني الانتقالي السابق في الثالث من أغسطس لسنة 2011م، والذي نصّ على تبني نظام سياسي مبني على التعددية السياسية والحزبية، وكفالة الدولة حرية إقامة وإنشاء الأحزاب السياسية، صدر بعد ذلك عن المجلس الوطني الانتقالي القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية، واحتوى هذا القانون على (33) مادة تناولت تنظيم الأحزاب في ليبيا، للمزيد راجع الجريدة الرسمية الليبية العدد رقم (5)- السنة الأولى- الصادر بتاريخ 12/5/2012م.

بينما هذه الرقابة تكاد تكون غير موجودة للأحزاب السياسية في الدول التي تأخذ بالنظام غير الديمقراطي، ولا تعترف على الإطلاق بوجود الأحزاب السياسية⁽³⁾.

لذلك فإن تأثير الأحزاب السياسيّة في رسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة يمكن أن يتم داخل السلطة أو خارجها، بمعنى آخر غالباً ما يتم التأثير في تنفيذ السياسة العامة للدولة عندما تتسلّم هذه الأحزاب السياسيّة زمام السلطة، أو مقاليد الحكم، فإنّها تعمل على تشكيل السلطة التنفيذية أو تجديد بنيتها أو تغييرها أحياناً، وتحديد مسارها وتوجيه عملية رسم السياسات العامة طبقاً للفلسفة التي تتبنّاها والتوجيهات الفكرية التي تؤمن بها هذه الأحزاب والتي تعمل على تنفيذها.

وبالرغم من الدور الهام الذي تقوم به الأحزاب السياسيّة في الشؤون العامة خاصة المتمثلة منها من الناحية الرسمية ولها ممثلين في السلطة التنفيذية، إلا أنّ عملها لا يسلم من الانتقادات في حال إذا ما كانت الأحزاب السياسيّة الأخرى خارج السلطة فإنّها تقوم بدور الأحزاب المعارضة وتترصد حركة الحكومة وكيفية تنفيذها للسياسة العامة، في حين أنّ الأحزاب السياسيّة الحاكمة تحاول بقدر الإمكان شرح سياسات هذه الحكومة ومواقفها والدفاع عنها، وبالتالي العمل على إقناع الرأي العام بصحة تنفيذ هذه السياسات وقدرتها على تحقيق الصالح العام⁽¹⁾.

الفرع الثاني

مساهمة الأحزاب السياسيّة في تقييم السياسة العامة

تسمّى المرحلة الأخيرة من عمليّات السياسة العامة بمرحلة التقييم، حيث تهدف هذه المرحلة إلى تقدير وتثمين وتحديد الأهمية للمضمون الذي تتضمنه هذه السياسة، وللتطبيق الذي يترجمها إلى سلوك وللآثار التي تتجم عن ذلك⁽²⁾.

لذلك فإنّ تحقيق مقاصد السياسة العامة وأهدافها من قبل واضعيها لا تتم ما لم تصحبها عمليّة لتقييم هذه السياسة وما حقّفته من نتائج، عن طريق معرفة الانعكاسات السلبيّة أو الايجابيّة

3- بلال شاكور الرشايده - فرنسا والقضية الفلسطينية من نابليون إلى ماكرون - دار الجنان للنشر والتوزيع عمان - 2021 - ص 76.

1- محمد سرور الحريري - إدارة المؤسسات الحكومية والعامة - المناهل - سوريا - 2016 - ص 367.

2- د- جيمس أندرسون - المرجع السابق - ص 191.

المتربّبة عن السياسة العامة وتنفيذها ومدى تحقيقها لأهدافها، الأمر الذي يسهم في نجاحها وتحقيق أهدافها ومقاصدها.

يقصد بعملية تقييم السياسة العامة إتباع أساليب بحث موضوعية عملية ودقيقة لدراسة آثار السياسات والبرامج التي تنفذها الجهات المختصة برسم السياسة العامة، والحكم على مدى نجاحها في تحقيق الأهداف المنشودة عن طريق تحليل مختلف مراحل برامج السياسة العامة، من حيث مدى ملاءمتها وكفاءتها وفعاليتها لدى جميع الأطراف المعنية⁽¹⁾ عن طريق توظيف الحقائق والمعلومات الصادقة، وربط كل حقيقة بالتحليل الذي يرافقها، بحيث لا يكون هناك فجوة بين الحقيقة والتقييم الذي توصل إليه المقيّمون، بالتالي تكون الدقة هي الصفة الملازمة لجميع أعمال وحيثيات عملية تقييم السياسة العامة.

أيضاً هناك معيار آخر لابد أن تحرص عليه الجهات المنفذة لعملية التقييم وهو متعلق بمعيار المنفعة، بمعنى أنّ التقييم الجيد هو ذلك التقييم الذي يقدّم توصيات ومقترحات واستنتاجات قابلة للتطبيق العملي، أما التقييم الذي يكون غامضاً أو أنّه يقدّم حلول غير قابلة للتطبيق فإنّه يكون تقييماً سيئاً ولا يمكن الاستفادة منه⁽²⁾.

وإذا نظرنا إلى دور الأحزاب السياسية في تقييم السياسة العامة فهي تُعد من أهم الجهات غير الرسمية التي تتولّى عملية تقييمها وذلك من خلال وجودها خارج السلطة عندما تقوم بدور المعارضة، فالأحزاب السياسية إذا لم تشارك في الحكم فإنّها تكون معارضة له، والمعارضة كصورة للمشاركة الحزبية تأخذ طابع النقد والتوجيه للسلطة العامة عن طريق كشف أخطائها ومواطن القصور في سياساتها، لذلك يُعد تنظيم المعارضة من أهم الأدوار التي تقوم به الأحزاب السياسية لخلق بيئة يمكنها من خلالها التأثير على صنع السياسة العامة وتقييمها من خلال توجيه النقد للسلطة الحاكمة على أن يكون هذا النقد مقترناً بالحلول البديلة التي يتضمّن برنامج متكامل يمكن توجيهه إلى خطط واستراتيجيات إذا سنحت الفرصة للحزب المعارض أن يتولّى الحكم.

1- ظاهر عبدالله علوان- تقييم السياسة العامة- بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية الإنترنت- الموقع www.ahewar.org

2- د- عبدالفتاح ياغي- المرجع السابق- ص 147.

بالتالي فإنّ الدور الذي تلعبه الأحزاب السياسيّة هو دور مهم في تقييم السياسة العامة ابتداءً من وضعها حيث ينصب التقييم هنا على مدى كفاءة وفاعليّة وقدرة الجهات الرسميّة في صنع السياسة العامة الأمر الذي يترتّب عليه تزويد صنّاع القرار بالمعلومات الضروريّة ويقلّل من انحرافهم عن المسار الصحيح.

أيضاً يشمل التقييم الذي تقوم به الأحزاب السياسيّة عمليّة تنفيذ السياسة العامة وما تمّ اتخاذه من إجراءات لهذا التنفيذ، كما يشمل التقييم في جانب أداء الجهات الرسميّة والتحقّق من مدى التزامها بإتباع الخطط والبرامج المرسومة والتحقّق من فاعليّة سياسات السلطة الحاكمة ومدى النجاح في حل المشكلة العامة، وقياس الآثار المترتّبة عن تنفيذ السياسة العامة على البيئة الاجتماعيّة ككل، كما تشمل عملية تقييم الأحزاب السياسيّة الآثار المترتّبة على تنفيذ السياسة العامة عن طريق ردود الفعل على تطبيق هذه السياسة على المواطنين عامة وهو ما يعبر عنه بالرأي العام⁽¹⁾.

انطلاقاً ممّا سبق فإنّ عمليّات وأنشطة السياسة العامة وكذلك نتائجها ومعطياتها تتفاعل فيما بينها وتترابط، وهذا يؤكّد أنّ السياسة العامة تتطلّب ربطاً لجميع عمليّاتها أثناء التقييم، بالتالي فإنّ تقييم السياسة العامة ينبغي أن يكون تقييماً مستوعباً لها، وأن يكون شاملاً ويلازم جميع مراحلها وعملياتها وأنشطتها.

وهكذا فإنّ السياسة العامة تجمع بين صانعيها ومنفّذيها ومقيميها، وانطلاقاً من الترابط والتفاعل بين نتائج ومعطيات السياسة العامة يكون التقييم من مسؤوليات الجهة التي تصنعها والجهات التي تنفّذها سواء على المستوى الرسمي أو غير الرسمي، وعليه تعتبر الأحزاب السياسيّة أحد الجهات الأساسيّة التي تتولّى عمليّة تقييم السياسة العامة وذلك من خلال وجودها في صفوف المعارضة للسلطة القائمة.

1- ثابت عبدالرحمن عبدالكريم- المرجع السابق- ص 91 وما بعدها.

الخاتمة:

تُعد الأحزاب السياسية من المنظمات الأكثر تأثيراً على الحياة السياسية، فهي تعتبر من أهم آليات المشاركة السياسية ومن أهم أدوات التنشئة السياسية في المجتمعات من خلال تنظيمات ومعتقدات وأهداف معينة يسعى ممثلو هذه الأحزاب لتحقيقها عن طريق الوصول إلى السلطة، والتأثير على عملية صنع القرار ورسم السياسات العامة، وتبين لنا من خلال ما تناولناه في هذه الورقة النتائج والتوصيات الآتية:

أولاً: النتائج

1- الأحزاب السياسية أداة أساسية ومهمة في الممارسة الديمقراطية، فالأحزاب السياسية أصبحت أهم الملامح للحياة السياسية، وأصبحت أداة مهمة وأساسية للوصول إلى السلطة والتأثير فيها، الأمر الذي أدى إلى اعتراف أغلب دول العالم بها كوسيلة غير رسمية للمشاركة في الشؤون العامة، ورسم السياسات العامة وتنفيذها وتقييمها.

2- تؤثر الأحزاب السياسية في صنع السياسة العامة من خلال السلطة التشريعية حين يكون لها ممثلين في البرلمان المنتخب، وهي من أهم السلطات في الدولة، وغالباً ما تكون مهمة هذه السلطة وضع القوانين، كما تشارك الأحزاب السياسية في تنفيذ هذه السياسات من خلال السلطة التنفيذية، إذ يتوجب على الحكومة تنفيذ هذه القوانين التي أصدرتها السلطة التشريعية، كما تقوم الأحزاب بتقييم السياسة العامة عن طريق السلطة التشريعية، والمتمثلة في الرقابة على أعمال الحكومة، وغالباً عن طريق الأحزاب المعارضة الموجودة في البرلمان، حيث تقوم بتوجيه النقد على تنفيذ هذه السياسات واستمالة الرأي العام ضدها.

1- تُعد الأحزاب السياسية عاملاً مؤثراً ومباشراً في إدارة الدولة، حيث يتوقف نجاح الدولة وإدارتها على قيام الأحزاب بدورها الأمثل في الممارسة الديمقراطية وتوجيه الرأي العام توجيهاً صحيحاً، بمعنى آخر تقوم الأحزاب في النظم الديمقراطية بتعبئة المطالب والتعبير عن المصالح ليصبح صانع القرار في السلطة على وعي تام وعلم أكيد بها.

ثانياً: التوصيات

- 1- إعطاء دراسة الأحزاب ودورها في رسم السياسة العامة أهمية خاصة، والعمل على إقامة مؤتمرات خاصة لإظهار الدور التي تقوم به باعتبارها من أهم القوى المؤثرة في الحياة السياسيّة.
- 2- العمل على وضع برامج واضحة من قبل الأحزاب السياسيّة؛ لتحديد هذه الأحزاب ما تنوي عمله إذا ما سنحت لها الفرصة في الوصول إلى السلطة وقيامها باتخاذ قرارات بوضع السياسة العامة داخل الدولة.
- 3- وضع استراتيجيات جديدة ومبتكرة من قبل الأحزاب السياسيّة وإقامة روابط حقيقيّة مع المجتمع والاستفادة من التجارب الحزبيّة السابقة لخلق قاعدة شعبيّة واسعة من المواطنين.

المراجع

أولاً: الكتب والرسائل العلميّة والمقالات

- 1- النعمي السائح العالم- مفهوم صنع السياسة العامة ومراحلها- مقالة منشورة في مجلة الأستاذ- جامعة طرابلس- العدد 11- 2016.
- 2- بلال شاعر الرشايده- فرنسا والقضية الفلسطينية من نابليون إلى ماكرون- دار الجنان للنشر والتوزيع عمان- 2021.
- 3- ثابت عبدالرحمن عبدالكريم- دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة العامة- دراسة حالة الجزائر من 1997- 2007- رسالة ماجستير- 2012.
- 4- ثامر كامل محمد الخزرجي- النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة- دار مجدلاوي للنشر والتوزيع عمان- 2004.
- 5- جيمس اندرسون- صنع السياسات العامة- دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة- عمان الأردن- بدون تاريخ نشر.

- 6- سناء كاظم كاطع- التوجهات الفكرية الجديدة لأنظمة دول العالم الثالث في ظل النظام العالمي الجديد- العراق نموذجاً- مقالة منشورة في مجلة العلوم السياسية- جامعة بغداد العدد- 51- 2005.
- 7- عبدالفتاح ياغي- السياسة العامة النظرية والتطبيق- جامعة الإمارات العربية المتحدة بدون دار نشر. 2009.
- 8- كريم فرمان- في كيفية عمل النظام السياسي (مبادئ نظرية مع دراسة وتطبيقه على النظم السياسية في سلطنة عمان، الجزائر، فرنسا، إيطاليا)- الدار العربية للموسوعات- بيروت. 2001.
- 9- محمد سرور الحريري- إدارة المؤسسات الحكومية والعامة- المناهل- سوريا- 2016.
- 10- منصور ميلاد يونس- الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية- دار الكتب الوطنية. 2018.

ثانياً: شبكة المعلومات الدولية الإنترنت

- 1- الأحزاب السياسية والسياسة العامة والديمقراطية التشاركية- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية الإنترنت- ترجمة نور الأسعد طبعت النسخة العربية في لبنان 2012- ص20- الموقع www.ndi.org
- 2- عبد الله الناصر حلمي- مفهوم السياسات العامة- بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية الإنترنت العنوان www.elnaser.wordpress.com
- 3- عبدالواحد بالقصري- صناعة السياسة العامة بين السياسي والإداري في المغرب- مقالة منشورة في شبكة المعلومات الدولية الإنترنت في موقع المركز الديمقراطي العربي- الموقع www.democraticac.de
- 4- ظاهر عبدالله علوان- تقويم السياسة العامة- بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية الإنترنت- الموقع www.ahewar.org

آليات حماية الاستثمارات الأجنبية في ظل تطبيق القوانين المحلية (التحكيم التجاري نموذجاً)

أ.الصدیق محمد القبی
أ.أیمن علی الھدار
كلية القانون - جامعة خلیج السدرة

المقدمة:

لعلّ من أهم الظواهر القانونية هي ظاهرة الانفتاح على التحكيم واتساع آفاقه، فعلى المستوى الإقليمي عم الاعتراف بشرعية التحكيم كافة أفراد الجماعة الدولية، على اختلاف نظمها القانونية، واختلاف أوضاعها الاقتصادية، وأصبح يحتل مكانة مرموقة لدى كافة الدول، وتركت له مكاناً متزايداً في تحقيق العدالة.

إنّ ارتفاع حجم الاستثمارات الدوليّة ونجاحها مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالحماية الممنوحة من قبل الدولة لهؤلاء المستثمرين، لذلك وجب على الدولة المضيفة توفير المناخ المناسب للمستثمرين للقيام باستثماراتهم داخل هذه الدولة، حتى يشعر المستثمر الأجنبي بالثقة والأمان اللازمين للقيام بعملية الاستثمار، وهذه الثقة لا تتحقّق إلاّ بتوفير الضمانات اللازمة والتي من شأنها حماية حقوقهم وصونها من الضياع، ويعد التحكيم من أهم وسائل الضمان التي تقدّمها الدولة للمستثمرين، فمنازعات الاستثمار تنشأ لأسباب مختلفة ومتغيرة، فقد تحصل نتيجة للتغيرات الاقتصادية أو السياسيّة داخل الدولة، وقد تنشأ أيضاً نتيجة لما يكشف عنه تنفيذ بعض العقود من عدم التوازن بين الحقوق والالتزامات، وكذلك يمكن أن تنشأ نتيجة لتغير النتائج والتقديرية المرجوة من الاستثمار، كل ذلك أدّى إلى اقتناع العديد من الدول والأشخاص بمدى فائدة التحكيم كوسيلة بديلة عن القضاء العادي لفض منازعات الاستثمار، فهذه الوسيلة تعتبر من أفضل الوسائل لتسوية منازعات الاستثمار.

إنّ التحكيم المقصود في هذا الشأن هو التحكيم الاختياري الذي يتفق فيه أطراف عقد تجاري على تسوية المنازعات التي قد تنشأ بينهم عن طريق اللجوء إلى هذا النظام، فالتحكيم يعتبر عدالة قانونية راقية، ومرجع هذا الرقي أنّ من تمسّك به يتخلّى عن الطريق المألوف للحصول على هذه

العدالة، وبالتالي يكون من حق عامة الأفراد اللجوء إليه طلباً لهذه العدالة، حيث يندمج هؤلاء الأفراد في مناخ متميز تتوافر فيه الكثير من الجوانب الإيجابية، والتي قد تكون مفقودة في القضاء التقليدي.

أهمية البحث:

تظهر أهمية هذا البحث في التحكيم التجاري كوسيلة قانونية لفض النزاعات الخاصة بالاستثمارات الأجنبية، هذه النزاعات التي ممكن أن تحصل مع الدولة المضيفة بعيداً عن أروقة المحاكم، وذلك لما تتسم به هذه المحاكم في معظم الأحيان من بطء وتراخي في إجراءات التقاضي، والتي تؤدي بدورها إلى إطالة أمد النزاع، وبالتالي إثقال عاهل القضاء بالعديد من القضايا، والذي من شأنه العمل على عدم فاعلية الأحكام مما يجعلها قاصرة على تنفيذ المقصود من إنشائها، وينتج عن ذلك عدم استجابتها لمتطلبات التجارة الدولية، مما يترتب عليه تأخير وتعطيل عجلة الاقتصاد بالنسبة للعلاقات الناشئة بين أطراف النزاع.

أهداف البحث:

جاءت هذه الدراسة لتحديد الضمانات للاستثمارات الأجنبية وتشجيع هذا الاستثمار من خلال وضع آليات حمايتها عن طريق تطبيق نظام التحكيم التجاري الدولي، وذلك لحل النزاعات التي قد تنشأ بين الجهات الأجنبية والدولة المضيفة للاستثمار، وبشكل خاص فإن هذه الدراسة تهدف إلى توضيح الآتي:

. تحديد الآلية التي اعتمد عليها المشرع لضمان حماية الاستثمارات الأجنبية.

. تحديد الآلية التي اعتمد عليها المشرع لفض المنازعات التي من الممكن أن تنشأ بين المستثمر الأجنبي والدولة عن طريق نظام التحكيم.

. بيان معوقات تنفيذ نظام التحكيم، والحد من مخاوف المستثمر الأجنبي من اللجوء إلى القضاء الوطني في فض المنازعات.

. توضيح الأسس التي من خلالها يتحدّد القانون الواجب التطبيق على إجراءات التحكيم في منازعات الاستثمار الأجنبي، وكذلك تحديد القانون الواجب التطبيق على موضوع النزاع.

إشكاليّة البحث:

تظهر إشكاليّة البحث الرئيسة في مدى قبول أطراف النزاع في منازعات الاستثمار بالتحكيم لفض النزاع، وهل هذه الوسيلة كفيلة لطمأنة المستثمر الأجنبي وضمانه لحفظ حقوقه في حالة حصول نزاع فيما يتعلّق بمشروعه الاستثماري؟

كما أنّ هناك إشكاليّات أخرى تتمثّل في:

. ما مبررات اللجوء إلى التحكيم لفض منازعات الاستثمار؟

. ما معيار تحديد القانون الواجب التطبيق على منازعات الاستثمار؟

منهج البحث:

اعتمدت هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، حيث إنّ المنهج الوصفي يظهر في تحديد الطبيعة القانونيّة للتحكيم وبيان أنواعه، أمّا المنهج التحليلي فيظهر في تحديد القانون الواجب التطبيق على إجراءات وموضوع النزاع من خلال المقارنة بين القوانين الوضعية.

خطة البحث:

المبحث الأول: النظام القانوني لاتفاق التحكيم في منازعات الاستثمار.

المطلب الأول: مفهوم التحكيم التجاري في منازعات الاستثمار.

المطلب الثاني: مبررات اللجوء إلى التحكيم في منازعات الاستثمار.

المبحث الثاني: القانون الواجب التطبيق على منازعات الاستثمار.

المطلب الأول: القانون الواجب التطبيق على إجراءات التحكيم.

المطلب الثاني: القانون الواجب التطبيق على موضوع النزاع.

المبحث الأول

النظام القانوني لاتفاق التحكيم في منازعات الاستثمار

تمهيد:

لعلّ من أهم الظواهر القانونيّة المعاصرة ظاهرة الانفتاح على التحكيم واتساع آفاقه، فعلى المستوى الإقليمي عمّ الاعتراف بشرعيّة التحكيم كأفة أفراد الجماعة الدوليّة على اختلاف نظمها القانونيّة، واختلاف كأفة أوضاعها الاقتصادية، وكان من ذلك لزاماً على كأفة الدول أن تترك له مكاناً متزايداً من أجل تحقيق العدالة⁽¹⁾، ونتيجة لذلك فإنّ اتفاق التحكيم له دور فعّال في حل كأفة المنازعات الاستثمارية التي قد تحدث بين الدولة والمستثمر الأجنبي، وبناءً على ذلك فإننا سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين الأول يتعلّق بمفهوم التحكيم التجاري في مجال منازعات الاستثمار، أمّا الثاني فيتعلّق بمبررات اللجوء إلى التحكيم، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

مفهوم التحكيم التجاري في مجال منازعات الاستثمار

لقد تزايدت أهميّة التحكيم كوسيلة من وسائل فض المنازعات التي من الممكن أن تحدث، وذلك بصورة وديّة، ويرجع ذلك إلى تزايد وتشابك المعاملات والعلاقات التجارية بصورة كبيرة، وعليه فقد تظهر بعض المنازعات التي تحتاج إلى وسيلة لحلها، وبالتالي كان لزاماً أن يكون للتحكيم دوراً فعّالاً في حل هذه المنازعات⁽²⁾، ولكل ذلك ولتحديد مفهوم التحكيم التجاري سوف نتناول الطبيعة القانونيّة للتحكيم التجاري، ومن ثم أنواع التحكيم التجاري كما يلي:

1- محمد عبدالخالق الزعبي، قانون التحكيم كنظام قانوني قضائي اتفاقي من نوع خاص، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأولى، 2000، ص 21 .

2- مصباح عبدالله احواس . نصرالدين مصطفى الكاسح، تطوير التنظيم التشريعي للتحكيم في ليبيا. الإشكاليات والحلول، المؤتمر العلمي الثاني جامعة خليج السدرة، متطلبات التنمية الحقيقية في ليبيا، المنعقد بتاريخ 15.14 ديسمبر 2021، منشورات جامعة خليج السدرة 2021، المجلد الاول، ص60.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للتحكيم التجاري

بدايةً يمكن القول بأنّ التحكيم لغةً كلمة ترد على أصل كلمة من مصدر الفعل حكم، وهي من الحكمة، والتي تعني معرفة الأشياء بأفضل العلوم، ومنها كذلك الحكم بمعنى العلم والفقه، وهي كذلك الحكم والحاكم والحكومة، ومثل حكموه بينهم أمره أن يحكم وحكمه الأمر، فاحتكم جاز فيه حكمه، المحكم بفتح الكاف هو الشيخ المجرب المنسوب إلى الحكمة، والحكمة هي العدل⁽¹⁾، أمّا التحكيم في الإصلاح فهو ذلك العمل الذي يتعيّن النظر إليه من خلال العلاقة العقدية، سواء كانت شرطاً مدرجاً من ضمن بنود العقد (شرط تحكيم)، أو كان اتفاقاً مستقلاً لاحقاً للعقد الذي أبرم بمناسبة نشوء النزاع (مشارطة تحكيم)⁽²⁾، وعليه يمكن القول بأنّ التحكيم قانوناً هو اتفاق بين أطراف النزاع يعهدون فيه لثالث يكون شخصاً واحداً أو أكثر بالفصل فيما يتنازعون فيه بدلاً من اللجوء إلى القضاء المختص بذلك⁽³⁾.

وقد اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية للتحكيم التجاري، فذهب كلٌّ منه باتجاه معيّن، أورد فيه أسانيده لإثبات صحة ما يقول، فمنهم من أشار بأنّ التحكيم ذو طبيعة تعاقدية على أساس أنّ المحكم يستمد ولايته من إرادة الخصوم، وبالتالي يكون لمبدأ سلطان الإرادة الدور الفعّال فيه⁽⁴⁾، وبالتالي فإنّ التحكيم عقد لا يختلف عن غيره من العقود، ولا يؤثر على ذلك أنّه ينتج الحكم، واستند أصحاب هذه النظرية في رأيهم على الدور الذي تلعبه إرادة الأطراف في ذلك، وكذلك اختلافه عن العمل القضائي، وطبيعة التحكيم في هذا الشأن تتوقّف على رغبة أطراف التحكيم بحل نزاعهم بطريقة ودية⁽⁵⁾، وقد أُنقذ هذا الرأي على أساس أنّ مهمّة التحكيم ليست الكشف عن إرادة الأطراف وإنّما الدور الحقيقي للتحكيم هو حل النزاع القائم بين هؤلاء الأطراف⁽⁶⁾.

1- رضاني كريم . سابح جهاد، القانون الواجب التطبيق على التحكيم التجاري الولي، رسالة ماجستير قانون أعمال، (غير منشورة)، القسم الخاص، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند اولحاج البويرة الجزائر، 2016، 2015، ص9.
2- عبدالحميد علي الزيادة، اتفاق التحكيم التجاري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2014، ص 53.
3- نجيب أحمد عبدالله ثابت، التحكيم في القوانين العربية، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2006، ص6، 1.
4- لزه بن سعيد، كرم محم زيدان النجار، التحكيم التجاري الدولي دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، 2010، ص 18.
5- محمد عبدالخالق الزعبي، مرجع سابق، ص44.
6- نجيب احمد عبدالله ثابت، مرجع سابق، ص47،

هناك رأي آخر من الفقه أقرَّ بأنَّ طبيعة التحكيم هي طبيعة قضائية، على أساس مستمد من أنَّ أصل الوظيفة التي يقوم بها المحكم هي في ذاتها الوظيفة التي يقوم بها القاضي، وبالتالي فإنَّ عمله يكون عملاً قضائياً، ويتم النظر في النزاع أمامه بالمراحل نفسها التي تتم أمام القضاء⁽¹⁾، لقد انتقدت هذه النظرية على أساس أنَّ المحكم وإن كان يقوم بالدور نفسه الذي يقوم به القاضي إلاَّ أنه لا يتمتع بأهم صفات القاضي وهي سلطة الأمر، وتكون له هذه الصفة بصورة وقتية، وهناك من قال بأنَّ طبيعة التحكيم هي مختلطة، باعتبار أنَّ التحكيم نظام يمر بمراحل متعدّدة، فهو في أوله اتفاق وفي أوسطه إجراء، وفي آخره حكم، فهو ذو طبيعة مختلطة بين الاتفاق والإجراء والحكم، وبناءً على ذلك فإنَّ اتفاق التحكيم وقضاء التحكيم متلازمان مع بعضهما البعض في كل مرحلة من مراحل التحكيم، وقد انتقدت هذه النظرية بأنَّها لم تستحدث أمراً جديداً، وإنَّما أقرت أشياء موجودة، لأنَّ وجود العقد والتحكيم أمرٌ مسلم به ولا خلاف فيه، وإنَّما الخلاف حول طبيعته فقط⁽²⁾.

وأخيراً النظرية المستقلة التي نادى باستقلالية نظام التحكيم، باعتبار أنَّه نظام قائم بذاته، وذلك لوجود العديد من الاعتبارات، منها أنَّ العقد ليس جوهرًا للتحكيم، وما هو إلاَّ أداة لتحقيق الهدف الذي قصده الخصوم، ودعماً لهذه النظرية فقد اتجه بعض الفقه إلى الربط بين الهدف الذي يسعى إليه الخصوم وبين استقلاليته على الأنظمة الأخرى⁽³⁾.

الفرع الثاني: أنواع التحكيم التجاري

نظراً للأهمية المتزايدة لنظام التحكيم على الصعيدين الدولي والداخلي، وتأكيداً لرغبة الأفراد في انتشار هذا النظام باعتباره الوسيلة المثلى لحل المنازعات بالطرق السلمية، ورغبة من الدول لتشجيع الاستثمار، لكل ذلك ظهرت الحاجة لوجود أنواع عدّة للتحكيم لتغطي كافة المنازعات وخيارات الأفراد⁽⁴⁾.

. التحكيم الاختياري والتحكيم الإجباري

1- لزهر بن سعيد . كرم محمد زيدان، مرجع سابق، ص18.

2- نجيب احمد عبدالله ثابت، مرجع سابق، ص57.56.

3- رضاني كريم . سايح جهاد، مرجع سابق، ص 14.

4- رضا فاروق الملاح، اتفاق التحكيم، الهيئة الدولية للتحكيم مصر، بدون سنة نشر، ص 8.

إنَّ الأصل في التحكيم أن يكون اختياري يخضع لإرادة الأطراف، وبالتالي فإنَّ إرادة الأطراف تلعب دوراً مهماً في اختيار المحكِّم، ويكون لها الخيار بين اللجوء للقضاء أو طرح النزاع على هيئة التحكيم، وبمجرّد اللجوء إلى إحدى الطريقتين يسقط الحق للأطراف في اللجوء إلى الطريقة الأخرى⁽¹⁾، ويجوز في التحكيم الاختياري أن يكون باتفاق سابق على نشوء النزاع، سواء كان مستقلاً بذاته أو ورد في عقد معيّن، كأنَّ يجوز أن يتم الاتفاق عليه بعد قيام النزاع، وهنا يختلف التحكيم الاختياري عن الإلجباري الذي تتعدّم فيه إرادة الأطراف سواء فيما يتعلّق باللجوء إليه أو في اختيار الجهة التي تباشره، ويصبح التحكيم نظاماً مفروضاً عليهم، وفي معظم الأحيان يطبّق التحكيم الإلجباري بناءً على قاعدة أمرّة تتعلّق بالنظام العام والتي لا يجوز الاتفاق على مخالفته⁽²⁾.

. التحكيم الحر والتحكيم المؤسّسي

التحكيم الحر أو الخاص هو التحكيم الذي يتولّى المحتكمين إقامته في نزاع معيّن، ويكون لهم الحرية في اختيار من يشاؤون من المحكِّمين بأنفسهم، ولهم تبعاً لذلك تحديد القواعد الإجرائيّة والموضوعيّة التي تحكم النزاع، فهم يتولون إبرام اتفاق التحكيم قبل نشوء النزاع أو بعده، ويختارون أعضاء هيئة التحكيم، ويحدّدون مكانه وزمانه ولغته⁽³⁾، أمّا التحكيم المؤسّسي أو النظامي كما يطلق عليه في بعض الأنظمة فهو تحكيم منظم، يعهد فيه إلى هيئة أو منظمة أو مركز من مراكز التحكيم الدائمة لمهمة التحكيم، ويكون وفقاً لقواعد وإجراءات موضوعة سلفاً لعمل هذه الأجهزة الدائمة، وهذه المراكز أو الأجهزة تكون متمتّعة بالشخصيّة المعنويّة المستقلة، وتكون متخصصة بالنظر في المنازعات⁽⁴⁾.

. التحكيم الداخلي والتحكيم الدولي

التحكيم الداخلي هو الذي يتعلّق بعلاقات وطنيّة داخلية في جميع عناصرها الذاتية موضوعاً وأطرافاً وسبباً، أمّا التحكيم الدولي فهو الذي يكون موضوعه نزاعاً دولياً يتعلّق بمصالح التجارة

1- محمد عبد الخالق الزعبي، مرجع سابق، ص 25.

2- حفيظة السيد الحداد، الموجز في النظرية العامة في التحكيم التجاري الدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت . لبنان، 2007، ص53.

3- لزه بن سعيد . كرم محمد زيدان، مرجع سابق، ص 28.

4- محمد عبدالخالق الزعبي، مرجع سابق، ص 26.

الدوليّة، وينقسم إلى تحكيم دولي عام يختص بالمنازعات التي تنشأ بين الدول وأشخاص القانون العام، أو بين دولة ومنظمة عالميّة، أو تحكيم دولي خاص بين أشخاص معنويّة أو اعتباريّة خاصة تتضمّن عنصراً أجنبيّاً⁽¹⁾ .

. التحكيم بالقانون والتحكيم بالصلح

التحكيم بالقانون هو التحكيم الذي يلتزم فيه المحكم بإتباع القواعد الإجرائيّة والموضوعيّة للقانون الذي يحكم النزاع، والأصل هو التزام هيئة التحكيم بتطبيق القانون الذي تمّ تحديده من قبل الأطراف المحكّمين، أو من قبل هيئة التحكيم ذاتها عند سكوت الأطراف، وعليه فإنّ هيئة التحكيم تكون مقيّدة بأحكام القانون، وتلتزم بالبحث عن قواعده التي يجب عليها تطبيقها، سواء على إجراءات الخصومة أو موضوع النزاع، أمّا التحكيم بالصلح فهو ذلك التحكيم الذي يعفى فيه المحكم من إتباع الإجراءات والقواعد التي نص عليها القانون، فيما عدا القواعد المتعلّقة بالنظام العام⁽²⁾.

المطلب الثاني

مبررات اللجوء إلى التحكيم في منازعات الاستثمار

تفضّل الأطراف في عقد الاستثمار اللجوء إلى التحكيم لحسم منازعاتهم، ويرجع ذلك إلى عدّة أسباب يتعلّق بعضها بما يتمتّع به التحكيم من مزايا تتناسب مع طبيعة منازعات الاستثمار، والآخر بمخاوف المستثمرين الأجانب من اللجوء إلى قضاء الدولة المضيفة للاستثمار⁽³⁾، وبناءً على ذلك سوف ندرس المزايا التي يتمتّع بها التحكيم التجاري، ومن ثمّ دواعي المستثمر الأجنبي على الإصرار على التحكيم، على النحو الآتي:

1- نجيب احمد عبدالله ثابت، مرجع سابق، ص 23.

2- رضا فاروق الملاح، مرجع سابق، ص 11.10.

3- سلامي ميلود . بوسنة جمال، التحكيم التجاري لضمان إجرائي لتسوية منازعات الاستثمار، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة باتنة الجزائر، 2017، ص 147.

الفرع الأول: المزايا التي يتمتع بها التحكيم التجاري

إنَّ معظم الدول تسعى إلى تشجيع تدفُّق رؤوس الأموال الأجنبية إليها لمعالجة المشاكل الاقتصادية التي تعانيها، وذلك من خلال تسهيل إجراءات التعاقد، وتذليل الصعوبات التي تعرقل جذب المستثمر إليها، لأنَّ تشجيع الاستثمار داخل الدولة له العديد من المزايا التي من شأنها زيادة النشاط الاقتصادي، وبما أنَّ المستثمر دائماً هدفه الأساسي هو الربح فإنَّه وكضمانة لحقوقه يقوم بدراسة بنود عقد الدولة المضيفة ليتأكَّد من ضمان حقوقه، وتوفير الحماية اللازمة له للقيام بعمله، وما ينشأ من خلال قيامه بالعمل المطلوب من منازعات، لذلك فإنَّ المستثمر الأجنبي بات يفضِّل التحكيم كوسيلة لحل هذه المنازعات التي قد تحصل أثناء قيامه بعمله⁽¹⁾، لكل ذلك فإنَّ التحكيم قد اكتسب المزايا الآتية:

. يتميز قضاء التحكيم عن القضاء العادي بالقدرة على الفصل في المنازعات المعروضة عليه في وقت أقل، وهذه من أهم مزايا التحكيم وهي السرعة في الإجراءات، فالمحكِّم يلتزم في ظل القوانين الوطنية المنظمة للتحكيم بأن يفصل في المنازعة المتفق بشأنها على التحكيم في خلال فترة زمنية محددة يتم الاتفاق عليها من قبل أطراف النزاع⁽²⁾.

. يضمن التحكيم السريَّة لأطراف النزاع، فغالباً ما تتم إجراءاته في سرِّيَّة للحفاظ على الثقة التي تقوم عليها العلاقات التجارية، والتي يسعى الأطراف إلى الاحتفاظ بجوانبها المختلفة في طي الكتمان بالنظر إلى حساسيَّة هذه العلاقة⁽³⁾.

. يكون لأطراف التحكيم الحرية التامة في اختيار المحكِّم، سواء كان شخصاً أو مركزاً أو هيئةً أو مؤسَّسة، ويكون هذا المحكم مستقلاً، فإذا كان استقلال القاضي ضماناً للنقاضي، فإنَّ استقلال المحكِّم ضماناً لطرفي خصومة التحكيم⁽⁴⁾.

1- مصباح عبدالله احواس . نصرالدين مصطفى الكاسح، مرجع سابق، ص 64.

2- حفيظة السيد الحداد، مرجع سابق، ص 13.12.

3- عبد الحميد علي الزيادة، مرجع سابق، ص 76.

4- رضا فاروق الملاح، مرجع سابق، ص 24.

. من مزايا التحكيم مقارنة بالقضاء عدم خضوع الخصومة لأي قانون غير القانون الذي اختاره المحكّمين، حيث يحق للأطراف الاتفاق على اختيار قانون أو قواعد معيّنة غير القانون الوطني، وهذا ما يشجّع المستثمر الأجنبي في التمسك بالتحكيم.

. من سمات التحكيم قلة تكاليفه مقارنة بإجراءات التقاضي أمام محاكم الدولة بمختلف درجاتها، وما تتطلبه من رسوم ومصاريف وأتعاب المحامين، غير أنّ أتعاب المحكّمين مهما كبرت فلا يمكن مقارنتها بالمبالغ المتنازع حولها⁽¹⁾.

. إنّ التحكيم يبدأ بالوساطة بين طرفي النزاع، وهنا يتضح الفرق بين الوساطة والتحكيم، فطرفي النزاع بإمكانهما رفض الوساطة، بينما يكونا ملزمين بقرار التحكيم لأنّ له طابع الحسم والإلزام.

. إنّ التحكيم هو الوسيلة الملائمة لفض المنازعات التي قد تثور بمناسبة تنفيذ العقود الناجمة عن عملية التنمية الاقتصادية التي تهدف معظم الدول النامية إلى تحقيقها، والتي يكون طرفها الأساسي الشركات متعدّدة ومختلفة الجنسيات، ونظراً لوجود اتفاقيات دولية تنظّم التحكيم في المنازعات التي تثور بين الدول فإن التحكيم لا يخضع أي طرف من أطراف النزاع لقضاء دولة أجنبية، ممّا يبعث الطمأنينة لدى المستثمرين ويشجعهم على الاستثمار⁽²⁾.

. التحكيم يعتبر قضاءً متخصصاً، فهو يكفل المعرفة والخبرة القانونية المتخصصة والفنية اللازمة لتسوية منازعات الاستثمار والتي يتطلب فض منازعاتها معارف اقتصادية وفنية حديثة، وخبرة تتلاءم مع توسّع مجالات الاستثمار الأجنبي، حيث يكون المحكّمون على أعلى مستوى من الكفاءة العلمية والقانونية لفض المنازعات المسندة إليهم، وما يمتازون به من خبرة وإحاطة بأعراف وعادات العقود محل النزاع، وممّا لاشك فيه أنّ وجود قضاء متخصص من شأنه أن يحقّق عدالة تحقّق رغبات الأطراف⁽³⁾.

1- لزهري بن سعيد . كرم محمد زيدان، مرجع سابق، ص 3535.

2- مصباح عبدالله احواس . نصرالدين مصطفى الكاسح، مرجع سابق، ص 65.

3- سلامي ميلود . بوستة جمال، مرجع سابق، ص 148.

الفرع الثاني: دوافع المستثمر الأجنبي في الإصرار على التحكيم

إنّ دافع الأطراف إلى قبول التحكيم كوسيلة لفض المنازعات المحتمل قيامها بصدد صحة أو تنفيذ أو تفسير العقود المبرمة بينها، هي ما يتعلّق بمخاوف الطرف المتعاقد مع الدولة من افتقاد قضائها للحيداء، وكذلك خشية هؤلاء الأطراف من تمسّك الدولة بالحصانة القضائية.

أولاً . خوف المستثمر الأجنبي من مساس الدولة بحياد قضائها

على الرغم من أنّ الدولة هي مجرد طرف متعاقد في العقود المبرمة بينها وبين الطرف الأجنبي، إلّا أنّها مع ذلك تعتبر طرفاً غير عادي، وذلك من حيث المزايا السيادية التي تتمتع بها، والتي تمكّنها من الإخلال بالحيداء الذي يجب أن يتوفّر للسلطة القضائية الوطنية، والتي يمكن عرض النزاع عليها في حال نشأته، فالقضاء الوطني للدولة المتعاقدة أي كانت المزايا التي يتمتع بها من حيداء واستقلال عن الدولة ذاتها، فإنّه في نهاية الأمر قضاء غير محايد بالنسبة للمنازعات التي تكون الدولة أو أحد أجهزتها طرفاً فيه مع متعاقد أجنبي، وتكون ناشئة عن عقد متصل بالمصالح الاقتصادية أو الاجتماعية للدولة⁽¹⁾، ولتفادي هذا الأمر ولمنع الانحياز للقضاء الوطني للدولة المتعاقدة لمصالحها، ولتفادي الضرر الذي من الممكن أن يحدث وجب سلب الاختصاص منه ومنحه لجهة قضائية أخرى محايدة، ألا وهي التحكيم، وهذا هو الهدف الذي تتمسّك به الأطراف الأجنبية المتعاقدة مع الدولة، مع إصرارها عليه ولو على حساب عدم إتمام التعاقد، وكنتيجة لكل ما سبق فإنّه يمكن القول بأنّ من أسباب مخاوف المستثمر الأجنبي من اللجوء إلى القضاء الوطني ما يلي:

. الشك في حيداء القضاء الوطني حيال دعاوى تكون دولته طرفاً فيها.

. إنّ المستثمر الأجنبي يتعدّر دائماً بجهله وعدم درايته وعلمه بالقوانين وإجراءات التعاقد في الدول المضيفة.

. بطء الإجراءات القضائية، وذلك نتيجة لتراكم القضايا المعروضة على القضاة.

1 - حفيظة السيد الحداد، مرجع سابق، ص 3332.

. افتتار محاكم الدولة المضيفة إلى الخبرة اللازمة لحسم منازعات الاستثمار⁽¹⁾.

ثانياً . خوف المستثمر من تمسك الدولة بالحصانة القضائية

تتمتع الدولة بما لها من استقلال وسيادة تجعلها على قدم المساواة مع الدول الأخرى بالحصانة القضائية التي من شأنها غل يد القضاء الوطني لأي دولة أخرى عن نظر المنازعات التي تكون الدولة طرفاً فيها، وعلى الرغم من أن الاتجاه الحديث يميل إلى التقييد من الحصانة التي تتمتع بها الدولة، وذلك على نحو يؤدي إلى عدم استعادة الدولة منها إلا في الأحوال التي يكون فيها التصرف الصادر عنها تصرفاً سيادياً، بحيث أستخدمت فيه مزاياها كسلطة عامة، فإن ذلك لا يعني انتهاء تمتعها بالحصانة كمبدأ عام، بل يظل الأصل وهو تمتع الدولة بهذه الحصانة، ولكن الخطورة تكمن بالنسبة للطرف الأجنبي المتعاقد مع الدولة، إذ أن هذا المستثمر في حالة رفع دعواه ضد الدولة أمام القضاء الوطني فإنه سيواجه عقبة متمثلة في تمتع الدولة بالحصانة القضائية، والتي تؤدي في النهاية إلى إهدار الحقوق الخاصة له احتراماً لحصانة الدولة⁽²⁾، ومن هذا المنطلق حرصت الأطراف المتعاقدة مع الدولة على ضرورة إدراج شرط التحكيم في العقود المبرمة بينهما، وذلك لتفادي الأخطار الناتجة عن طبيعة شخصية الطرف المتعاقد معها، وذلك باعتبار أنها دولة تتمتع بالسيادة وما يتبعها من التمتع بالحصانة القضائية، ومهما كانت الأسباب التي تدفع الطرف المتعاقد للتمسك بشرط التحكيم، فإن هناك سبباً يدفع الدولة أساساً بقبول شرط التحكيم، ألا وهو تشجيع الاستثمار عن طريق قبول التحكيم فيصلاً لحل المنازعات التي قد تحدث بينهما⁽³⁾.

1 -رضا فاروق الملاح، التحكيم كوسيلة لتسوية منازعات الاستثمار، الهيئة الدولية للتحكيم، مصر، بدون سنة نشر، ص 25.24.

2- حفيظة السيد الحداد، مرجع سابق، ص 34.33.

3- رضا فاروق الملاح، التحكيم كوسيلة لتسوية منازعات الاستثمار، مرجع سابق، ص 26.25.

المبحث الثاني

القانون واجب التطبيق على منازعات الاستثمار

تمهيد:

يسعى المستثمر الأجنبي إلى إضافة شرط التحكيم لتسوية أي نزاع متعلق بعقود الاستثمار مع الدولة المضيفة خشية من تطبيق القضاء الوطني، وفي مقابل ذلك تسعى الدولة المضيفة إلى قبول هذا الشرط رغبة منها في تشجيع الاستثمار وتلبية لرغبة المستثمر الأجنبي، ولأن عقود الاستثمار لا تخلو من نزاع بين أطرافها فقد دأب أطرافها على تضمين تلك العقود اتفاقاً يقضي باللجوء إلى التحكيم إما في صورة شرط أو مشاركة، وعلى ضوء هذا الاتفاق يتم عادة الاتفاق أيضاً على تحديد القانون الواجب التطبيق، لذا سنتطرق إلى ضوابط اختيار القانون الواجب التطبيق على منازعات الاستثمار من خلال القانون الواجب التطبيق على إجراءات التحكيم في مطلب أول، أما المطلب الثاني فتتعلق بالقانون الواجب التطبيق على موضوع النزاع، على النحو الآتي:

المطلب الأول

القانون واجب التطبيق على إجراءات التحكيم في منازعات الاستثمار الأجنبي

تعد مسألة تحديد القانون واجب التطبيق على عقود الاستثمار من أهم المسائل القانونية التي تثيرها دراسة هذه العقود، لأنَّ تحديد قانون معيَّن يطبَّق على العقد مفاده عدم ترجيح قانون على آخر من الناحية النظرية دون الأخذ بالنتائج المترتبة على هذا التحديد، إذ أنَّ تحديد قانون معيَّن ليحكم من خلاله على الإجراءات المتعلقة بالتحكيم التجاري من شأنه أن يرتب آثاراً ونتائج قانونية هامة، على ضوء ذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول خضوع إجراءات التحكيم لمبدأ سلطان الإرادة، والثاني نبحث فيه خضوع إجراءات التحكيم لقانون دولة المقر، على النحو الآتي:

الفرع الأول: خضوع إجراءات التحكيم لمبدأ سلطان الإرادة

يقصد بإجراءات التحكيم مجموعة القواعد الإجرائية المتعلقة بسير التحكيم من الاتفاق إلى صدور الحكم والأمر بتنفيذ ه⁽¹⁾، ولا يوجد خلاف في أهمية الدور الذي يقوم به مبدأ سلطان الإرادة في مجال تحديد القانون الواجب التطبيق على إجراءات التحكيم، بحيث أصبح مبدأ عاماً استقر عليه الفقه وساد معظم التشريعات والمعاهدات الدولية واللوائح الخاصة بمراكز التحكيم التجاري الدولي⁽²⁾، وفي مجال تنظيم إجراءات التحكيم قد يتفق الأطراف صراحة على اختيار قانون دولة معينة كقانون الدولة المضيفة أو قانون دولة المستثمر الأجنبي أو قانون دولة ثالثة، أو أنّ يتفق الأطراف على إتباع الإجراءات المنصوص عليها في مركز دائم للتحكيم⁽³⁾، كما يجوز لهم أيضاً اختيار القواعد القانونية ذات الصلة الدولية والتي لا تنتمي إلى دولة بعينها كقانون التجارة الدولية أو قواعد القانون الدولي العام أو المبادئ العامة للقانون⁽⁴⁾، فيكون مقتضى قانون الإرادة مفاده خضوع إجراءات التحكيم للقانون الذي تمّ الاتفاق عليه بين الأطراف سواء أكان ذلك صراحة أم ضمناً⁽⁵⁾، ويرى بعض الفقهاء أنّه يتعدّر الأخذ بالإرادة الضمنية للأطراف في مجال التحكيم التجاري وبالتالي لا يمكن الاعتداد إلاّ بإرادة الأطراف الصريحة عند تحديد القاعدة الإجرائية الخاصة بالتحكيم⁽⁶⁾.

وانطلاقاً من أنّ نظام التحكيم يقوم في أساسه على إرادة الأطراف عند اللجوء إليه فقد كرّست التشريعات الوطنية مبدأ خضوع إجراءات التحكيم لقانون إرادة الأطراف وجعل من التحكيم عملاً اختيارياً يرجع إلى اتفاق الأطراف عند اللجوء إليه، وذلك إمّا بإدراجه في العقد لحل أي نزاع قد ينشأ مستقبلاً ويعرف بشرط التحكيم أو استقلالاً عن العقد بشأن نزاع قد نشأ فعلاً ويسمّى مشاركة التحكيم.

1- أحمد عمر أبو زقية، أوراق التحكيم، منشورات جامعة قارونس، بنغازي، الطبعة الأولى 2003، ص 98.

2 - عمران على السائح، التحكيم التجاري الدولي، 2019، بدون دار نشر، ص 243.

3- رقاب عبدالقادر. زروق يوسف، القانون الواجب التطبيق على التحكيم التجاري في منازعات الاستثمار الأجنبي عقد الفرائشيز أنموذجاً، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 01، سنة 2021، ص 1042.

4 - أمين داوس، القانون الواجب التطبيق على عقود الاستثمار الأجنبي، دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة 08، ملحق خاص، العدد 08، ربيع الثاني، جمادي الأول 1442هـ، ديسمبر 2020، ص 158.

5 - أحمد عمر أبو زقية، مرجع سابق، ص 100.

6 - عمران على السائح، مرجع سابق، ص 243.

وهذا ما انتهجه المشرع الليبي في قانون تشجيع الاستثمار في مادته "24" والذي أقرّ مبدأ حرية الأطراف في اختيار القانون الواجب التطبيق، حيث جاء نصها "يعرض أي نزاع ينشأ بين المستثمر الأجنبي والدولة إما بفعل المستثمر أو نتيجة لإجراءات اتخذتها هذه الدولة على المحاكم المختصة في الدولة إلا إذا كانت هناك اتفاقية ثنائية بين الدولة والدولة التي ينتمي إليها المستثمر أو اتفاقيات متعدّدة الأطراف تكون الدولة التي ينتمي إليها المستثمر طرفاً فيها تتضمن نصوصاً متعلّقة بالصلح أو التحكيم أو اتفاق خاص بين المستثمر والدولة ينص على شرط التحكيم"⁽¹⁾، وهو ما سار عليه كذلك مشروع قانون التحكيم الليبي لسنة 2010 م فقد نصّت المادة "34" على أنّه "يمكن لأطراف اتفاق التحكيم الاتفاق على الإجراءات الواجب إتباعها من طرف هيئة التحكيم. يمكن لهيئة التحكيم تطبيق القواعد التي تراها أكثر ملائمة لفض النزاع، إن لم يتفق الأطراف على ذلك وفي كلتا الحالتين تراعى الضمانات الأساسية في إجراءات التقاضي، خاصة المتعلقة بحقوق الدفاع"⁽²⁾، وعلى ذلك فإنّ الغالبية العظمى من الفقهاء وغالبية الدول والاتفاقيات والمعاهدات الدوليّة وأحكام التحكيم قد قرّرت مبدأ حرية الإرادة عند معالجة القانون الواجب التطبيق على إجراءات التحكيم⁽³⁾.

الفرع الثاني: خضوع إجراءات التحكيم لقانون دولة مقر التحكيم

في حال غياب اتفاق الأطراف على اختيار قانون معيّن ليحكم إجراءات التحكيم، أو عدم كفاية القواعد الإجرائية التي اتفقوا عليها لتسوية النزاعات الاستثمارية في مجال إجراءات التحكيم فإنّ قانون الدولة التي يجري التحكيم على إقليمها هو القانون الذي يسري على إجراءاته، فاختيار مكان معيّن لإجراء التحكيم مفاده خضوع الدعوى وإجراءاتها لقانون الدولة التي تتخذ الإجراءات على إقليمها، فتخضع إجراءات التحكيم إلى قانون مقر التحكيم إن لم يكن هناك اتفاق بين أطراف العقد على قانون معيّن⁽⁴⁾، وقد سارت الكثير من الاتفاقيات المنظمة للتحكيم التجاري على هذا الاتجاه فنصت اتفاقية نيويورك لسنة 1958 في مادتها الخامسة على وجوب الرجوع لقانون الدولة التي

1 - أنظر القانون رقم 9 لسنة 1378 و.ر، 2010 مسيحي، بشأن تشجيع الاستثمار، مدونة التشريعات، العدد 4، السنة العاشرة، 2010.10.28 م .

2- أنظر مشروع قانون التحكيم الليبي سنة 2010.

3- محمد السيد عرفة، القانون الواجب التطبيق على النزاع امام هيئة التحكيم، دار النهضة العربية، القاهرة 2009، ص76.

4 - عمران على السائح، مرجع سابق، ص249.

تمّ فيها التحكيم في حالة غياب اتفاق الأطراف، ويستند الفقه لتطبيق قانون دولة مقر التحكيم عند غياب الإرادة على أنّ عمل الهيئة عمل قضائي، فإن كان القاضي ملزماً بتطبيق قانون الدولة التي يمارس وظيفته القضائية فيها، فإنّ عمل المحكم تطبيق قانون المكان الذي يجري فيه التحكيم⁽¹⁾.

ونلاحظ أنّه عند منح هيئة التحكيم مهمة اختيار الإجراءات واجبة التطبيق على النزاع في حالة عدم اتفاق الأطراف على ذلك فإنّها تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اختيار القواعد التي ترى أنّها ملائمة لظروف الدعوى المعروضة أمامها، ذلك أنّ أغلب التشريعات قد تبنت هذا الاتجاه ومنحت هيئة التحكيم سلطة اختيار الإجراءات الواجبة التطبيق، وعليه وكنتيجة لكل ما سبق فإنّ إجراءات التحكيم تخضع كقاعدة عامة لقانون الإرادة، فبمقتضاه تخضع هذه الإجراءات للقانون الذي يختاره الأطراف صراحة أم ضمناً، أمّا في حالة عدم وجود هذه الإرادة فنلجأ إمّا إلى تفويض هيئات التحكيم لاختيار القانون الواجب التطبيق⁽²⁾.

المطلب الثاني

القانون واجب التطبيق على موضوع النزاع

تعد مسألة تحديد القانون الواجب التطبيق على عقود الاستثمار الدولية من أهم المسائل القانونية التي تثيرها دراسة هذه العقود، وذلك لما تثيره هذه المسألة من مشاكل عملية في حال انعدام الاختيار من قبل أطراف التحكيم للقانون الواجب التطبيق، ونظراً لأهمية هذا الموضوع فقد أثار جدلاً وخلافاً واسعاً على الصعيد النظري من خلال الدراسات والاتجاهات الفقهية، أو على الصعيد العملي عبر الأحكام القضائية المتعلقة به، ولتوضيح ذلك سنتناول القانون الواجب التطبيق على موضوع النزاع من خلال فرعين الأول منهما يتناول خضوع موضوع النزاع لمبدأ سلطان الإرادة، ويتناول الثاني خضوع موضوع النزاع لقواعد تنازع القوانين، على النحو الآتي:

1 - بشائر صلاح عبدالله الغانم، دور سلطان الإرادة في اختيار القانون الواجب الاجرائي على التحكيم، دراسة على ضوء قواعد مركز

الويبو للتحكيم والوساطة، المجلة الدولية للقانون، المجلد التاسع، العدد الأول 2020، ص224.

2 - عبدالحميد على الزيادة، مرجع سابق، ص314.313 .

الفرع الأول: خضوع موضوع النزاع لمبدأ سلطان الإرادة

يسود عقود الاستثمار مبدأ حرية الأطراف في اختيار القانون الواجب التطبيق عليها، وهو مبدأ تعترف به صراحة القوانين الوطنية والوثائق الدولية سواء تلك التي تنظم التحكيم التجاري الدولي أو الاستثمار الأجنبي، وتكون هيئة التحكيم ملزمة بالفصل في النزاع بمقتضى قانون الإرادة الذي اختاره طرفا اتفاق التحكيم⁽¹⁾، ومن خلال تتبع آراء الفقهاء وأحكام القضاء والمعاهدات والتشريعات الوطنية يظهر جلياً أنها قد أجمعت على التزام هيئات التحكيم بتطبيق القانون الذي يتفق عليه الطرفان بشأن موضوع النزاع الذي يتم تسويته عن طريق التحكيم، فلا تكاد تخلو اتفاقية دولية من النص صراحة على حرية الأطراف في تحديد القانون الواجب التطبيق أمام هيئة التحكيم، فاتفاقية واشنطن مثلاً والخاصة بتسوية منازعات الاستثمار نصت على أن أحقية هيئة التحكيم في الفصل في النزاع طبقاً للقواعد التي يتفق عليها الأطراف، وكذلك قواعد الأونسيترال للتحكيم نصت على حق هيئة التحكيم في تطبيق قواعد القانون التي يعينها الأطراف باعتبارها منطبقة على موضوع المنازعة⁽²⁾، كم نصت الاتفاقية العربية للتحكيم التجاري الدولي في المادة 1/21 على أحقية الهيئة في الفصل في النزاع وفقاً للعقد المبرم بين الطرفين وأحكام القانون الذي اتفق عليه صراحةً أو ضمناً إن وجد⁽³⁾، وتنص غالبية القوانين الوطنية على حرية أطراف النزاع في اختيار القانون الواجب التطبيق على موضوع النزاع المطروح على هيئة التحكيم، ففي ليبيا نصت المادة 1/19 من القانون المدني على أنه "يسري على الالتزامات التعاقدية قانون الدولة التي يوجد بها الموطن المشترك للمتعاقدين إذا اتحدا في اتخاذ الموطن، فإن اختلفا سري قانون الدولة التي تم فيها العقد، هذا ما لم يتفق المتعاقدان أو يتبين من الظروف أن قانوناً آخر هو الذي يراد تطبيقه"⁽⁴⁾، ونلاحظ من خلال ذلك أن المشرع الليبي قد أخذ بمبدأ الإرادة الصريحة للمتعاقدين، فجعل الالتزامات العقدية خاضعة للقانون الذي يتفق عليه الطرفان دون وجود أي تقييد لإرادتهما⁽⁵⁾، من جانب آخر فإن بعض الفقه يرى أنه لا يقتصر التعبير عن إرادة الأطراف في تحديد القانون الواجب التطبيق على الإرادة الصريحة فحسب، بل يتسع مفهوم حرية الإرادة ليشمل الإرادة الضمنية للأطراف في

1 - حسن الماحي، التحكيم النظامي في التجارة الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية 2009، ص162.163.

2 - أمين دواس، مرجع سابق، ص156.

3 - عمران علي السائح، مرجع سابق، ص260.

4 - أنظر القانون المدني الليبي.

5 - عبدالحميد علي الزيادة، مرجع سابق، ص269.

اختيار القانون الذي يطبق على موضوع النزاع⁽¹⁾، وقد أثبت الواقع العملي أنّ هيئة التحكيم تلتزم بتطبيق القانون الذي اتفق الأطراف على تطبيقه، فمثلاً من القضايا الحديثة التي فصلت فيها محكمة التحكيم عام 1991 م وطبقت فيها مبدأ سلطان الإرادة، القضية الخاصة في دعوى تحكيم الشركة العربية الليبية للاستثمارات الخارجية وجمهورية بوروندي حيث طبقت المحكمة الاتفاقية الليبية البوروندية لسنة 1975 م، وهي الاختيار الصريح للأطراف في العقد المبرم بينهم، وتمّ نظر الدعوى طبقاً للقانون البوروندي باعتباره القانون الواجب التطبيق⁽²⁾، وكننتيجة لكل ما سبق يمكن القول إنّ الاتفاقيات الدوليّة والقوانين الوطنيّة وأحكام التحكيم أخذت بمبدأ سلطان الإرادة في تحديد القانون الواجب التطبيق على موضوع النزاع.

الفرع الثاني: خضوع موضوع النزاع لقواعد تنازع القوانين

فيما يتعلّق بتحديد القانون الواجب التطبيق على عقود الاستثمار في الفرض الذي لا يوجد فيه أي اتفاق بين الفرقاء على ذلك، ولا يوجد أي أدلة أو قرائن تشير إلى اتجاه إرادة الأطراف إلى تطبيق قانون معين، فقد اختلفت الآراء الفقهية في هذا الشأن، ويرى فريق من الفقهاء أنّ القانون الواجب التطبيق في موضوع النزاع أمام هيئة التحكيم عند غياب الإرادة الصريحة للأطراف يتم بالاستناد إلى قواعد تنازع القوانين في القانون الدولي الخاص، في حين ذهب رأي آخر إلى القول بمنح هيئة التحكيم سلطة تطبيق القانون الدولي العام.

أولاً: خضوع اتفاق التحكيم لمنهج تنازع القوانين

يرى هذا الرأي أنّه في حالة غياب الإرادة الصريحة للأطراف في تحديد القانون الواجب التطبيق على النزاع، فإنّه يمكن الالتجاء إلى قواعد تنازع القوانين في القانون الدولي الخاص، فيتمتع المحكم بذلك بسلطة واسعة في إمكانية اختيار قاعدة الإسناد التي يرى ملاءمتها للتطبيق على النزاع⁽³⁾، ويعدّ تحديد القانون الواجب التطبيق على اتفاق التحكيم من خلال آلية تنازع القوانين من أكثر الحلول قبولاً سواء على صعيد الأنظمة القانونيّة الوطنيّة أو المعاهدات

1 - عمران علي السائح، مرجع سابق، ص 264.

2 - عبدالرزاق المرتضى سليمان، مرجع سابق، ص 158.

3 - محمد السيد عرفة، مرجع سابق، ص 242.

الدوليّة⁽¹⁾، حيث تكتفي بإحالة عامة لقواعد تنازع القوانين مشترطة أن تكون هذه القواعد الموضوعيّة هي الأقرب والأنسب والأكثر صلة بموضوع النزاع، ووفقاً للظروف الملازمة لكل نزاع مع تبرير قرارها عند تطبيق هذا القانون أو ذلك⁽²⁾.

إنّ إعطاء هيئة التحكيم الحرية الواسعة في تحديد القانون الواجب التطبيق على اتفاق التحكيم في حال عدم اختيار الأطراف صراحة لهذا القانون قد يجعلها أمام عديد الخيارات من النظم القانونيّة، وبالتالي القيام بإعمال القرائن من أجل تحديد القانون الواجب التطبيق على اتفاق التحكيم⁽³⁾، ومن الخيارات التي يمكن لهيئة التحكيم تحديد القانون الواجب التطبيق من خلالها نظام التنازع في قانون الموطن المشترك للمتعاقدين أو قانون محل إبرام العقد، حيث إنّ المشرّع كرّس منهج الإسناد الجامد والذي لا يترك مجالاً سوى إعمال الضوابط الاحتياطية وعلى سبيل التدرج، فلا يجوز تطبيق قانون محل إبرام العقد إلا إذا لم يوجد للطرفين موطن مشترك، إلا أنّ ما يؤخذ على هذا الإسناد أنّه قد يؤدّي إلى تطبيق قانون غير ملائم للظروف الملازمة لطبيعة عقد الاستثمار الأجنبي بين الطرفين⁽⁴⁾، كما أنّ هناك حالات أخرى يستطيع المحكم من خلالها تحديد القانون الواجب التطبيق كنظام تنازع القوانين في الدولة التي يحمل جنسيتها المحكم أو يقيم فيه، أو تطبيق قواعد الإسناد في دولة مقر التحكيم، أو تطبيق قواعد الإسناد في قانون الدولة الذي يحكم العقد الأصلي⁽⁵⁾.

ثانياً: سلطة هيئة التحكيم في تطبيق قواعد القانون الدولي

لقد ذهب هذا الرأي إلى القول بمنح هيئة التحكيم سلطة تطبيق القانون الدولي العام على النزاع، وذلك إزاء الانتقادات التي وجهت إلى منهج قاعدة الإسناد التي تنص عليها قواعد تنازع القوانين ودورها في تحديد القانون الواجب التطبيق، حيث نادى بعض الفقهاء إلى إعمال قواعد القانون الدولي على النزاع ذو الطبيعة الدوليّة مستنديين في ذلك على ما سار عليه قضاء التحكيم التجاري الدولي وبعض الاتفاقيّات الدوليّة ذات الصلة بالتحكيم التجاري، وكذلك بعض القوانين

1 - حفيظة السيد الحداد، مرجع سابق، ص166.

2 - عبدالرزاق المرتضى سليمان، مرجع سابق، ص205.

3 - عمران علي السائح، مرجع سابق، ص269.

4 - أمين دواس، مرجع سابق، ص185.

5 - حفيظة السيد الحداد، مرجع سابق، ص163 وما بعدها.

الوطنية المنظمة للتحكيم⁽¹⁾، ومن أهم قرارات التحكيم التي صدرت في هذا الصدد حكم التحكيم الصادر في قضية تحكيم تيكسكو - كلازيتك ضد الحكومة الليبية 1977م والذي انتهى فيها المحكم إلى مبدأ إسناد العقد للنظام القانوني الدولي⁽²⁾، ولقد كان لبعض القوانين الوطنية دوراً في وضع قواعد من شأنها استبعاد أعمال قواعد تنازع القوانين في المنازعات ذات العنصر الأجنبي، وتطبيق القانون الدولي في حال تعذر وجود مبادئ قانونية ليبية يمكن تطبيقها على العقد موضوع النزاع، من ذلك نص الفقرة (7) من المادة (28) من عقد الامتياز النفطي الملحق بقانون البترول رقم 25 لسنة 1955 م والتي نصّت على أنه "يخضع العقد ويفسر بمقتضى المبادئ القانونية في ليبيا والمتمشية مع مبادئ القانون الدولي، وفي حالة عدم وجود مثل هذه المبادئ فعندئذ طبقاً للمبادئ القانونية العامة بما في ذلك تلك المبادئ التي طبقت في المحاكم الدولية"⁽³⁾.

1 - محمد السيد عرفة، مرجع سابق، ص 280.

2 - أحمد عمر أبوزقية، مرجع سابق، ص 215.

3 - عمران علي السائح، التحكيم في ليبيا، التحكيم الداخلي والتحكيم الدولي، متضمناً نصوص بعض الاتفاقيات وأنظمة أهم مراكز التحكيم في العالم والنصوص المتعلقة بالتحكيم في ليبيا، مكتبة الوحدة، الطبعة الأولى 2015، ص 50.

الخاتمة:

يمكن القول في خلاصة هذا البحث بأنّ الانفتاح الاقتصادي للدول والذي يكون الغرض منه دفع عجلة الاستثمار للوصول إلى التنمية الاقتصادية بما يتمشى مع متطلبات العصر الحديث، وما ينشأ عن ذلك من منازعات بين طرفي الاستثمار، كل هذا ألزم بضرورة وجود نظام قانوني لحل ما قد ينشأ من نزاعات بين الأطراف، وكان نظام التحكيم من أنجح الأنظمة لتقوم بالعمل في هذا المجال، نظراً للمزايا التي يتمتع بها وما يحتويه من أساليب لضمان حقوقهم بعكس الأنظمة القانونية الأخرى، ومن خلال هذه الدراسة خرجنا بالنتائج والتوصيات الآتية:

أولاً: النتائج:

1. إنّ التحكيم التجاري الدولي يعد إجراءً استثنائياً بديلاً عن القضاء، فالاختصاص الأصيل لتسوية النزاعات المتعلقة بالاستثمار هو للقضاء الوطني إلا إذا وجد اتفاق يقضي بخلاف ذلك.
2. إنّ نجاح نظام التحكيم في حل منازعات الاستثمار يتطلب وجود توازن في الحقوق للطرفين، وهذه الحقوق تتمثل في تحقيق التنمية المطلوبة للدولة المضيفة مع ضمان حقوق المستثمر الأجنبي.
3. إنّ استقطاب الاستثمار الأجنبي مقترن بقبول اللجوء إلى التحكيم، فاعتماد هذا النظام من شأنه أن يسهم في جلب الاستثمارات من خلال تطبيق قاعدة عدم اختصاص القضاء الوطني بنظر المنازعة محل اتفاق التحكيم.

ثانياً: التوصيات:

1. ينبغي على المشرّع الليبي ضرورة إصدار قانون للتحكيم التجاري يتضمن كافة التفاصيل المنظمة له كتشكيل هيئة التحكيم ومكان التحكيم والقانون الواجب التطبيق على الإجراءات وعلى موضوع النزاع، إضافةً إلى النص على التحكيم الإلكتروني وسن قواعده وبيان أحكامه.
2. يجب على الدولة وضع تشريعات والتوقيع على الاتفاقيات الدولية لجذب الاستثمار وتشجيع اللجوء إلى التحكيم التجاري من أجل حماية وضمان عقود الاستثمار.

3. إذا ما تمّ الاتفاق في عقود الاستثمار على خيار اللجوء إلى التحكيم يجب على الأطراف أن يحدّدوا بدقّة وبعبارات واضحة نظام التحكيم ومكانه والقانون الواجب التطبيق على العقد والإجراءات والموضوع.

4. ينبغي على المركز الليبي للتحكيم التجاري الدولي خلق قنوات اتصال مع مراكز التحكيم التجاري الدوليّة ذات التجارب الناجحة، وعقد اتفاقيّات مع منظمات عالميّة متخصصة في مجال التحكيم التجاري، والمشاركة في تنظيم المؤتمرات الدوليّة، وعقد البرامج التدريبية للمحكّمين والباحثين القانونيين لضمان إعداد كادر قادر على تولّي مهمة التحكيم.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب:

1. أحمد عمر أبوزقية، أوراق التحكيم، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي، الطبعة الأولى 2003.
2. حسين الماحي، التحكيم النظامي في التجارة الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة الطبعة الثانية، 2009، ص 162-163.
3. حفيظة السيد الحداد، الموجز في النظرية العامة في التحكيم التجاري الدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت . لبنان، 2007.
4. رضا فاروق الملاح، التحكيم كوسيلة لتسوية منازعات الاستثمار، الهيئة الدولية للتحكيم، مصر، بدون سنة نشر.
5. رضا فاروق الملاح، اتفاق التحكيم، الهيئة الدولية للتحكيم مصر، بدون سنة نشر.
6. عبدالحميد علي الزيادة، اتفاق التحكيم التجاري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2014.
7. عبدالرزاق المرتضى سليمان، الأشخاص الاعتباريّة في العلاقات الدوليّة الخاصة "ما يسمّى بعقود التنمية الدوليّة"، مكتبة طرابلس العلميّة العالميّة، الطبعة الأولى، 2007.
8. عمران علي السائح، التحكيم التجاري الدولي، 2019، دون دار نشر.

9. عمران علي السائح، التحكيم في ليبيا، التحكيم الداخلي والتحكيم الدولي متضمناً نصوص بعض الاتفاقيات الدولية وأنظمة أهم مراكز التحكيم في العالم والنصوص المتعلقة بالتحكيم في ليبيا، مكتبة الوحدة، الطبعة الأولى 2015.

10. لزه بن سعيد . كرم محد زيدان النجار، التحكيم التجاري الدولي دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، 2010

11. محمد السيد عرفة، القانون الواجب التطبيق على النزاع أمام هيئة التحكيم، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

12. محمد عبدالخالق الزعبي، قانون التحكيم كنظام قانوني قضائي اتقائي من نوع خاص، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأولى، 2000.

13. نجيب أحمد عبدالله ثابت، التحكيم في القوانين العربية، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2006.

ثانياً: الرسائل العلمية:

1. رمضاني كريم . سايح جهاد، القانون الواجب التطبيق على التحكيم التجاري الدولي، رسالة ماجستير قانون أعمال، (غير منشورة)، القسم الخاص، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند إولحاج البويرة الجزائر، 2016، 2015.

ثالثاً: المجالات العلمية والمؤتمرات:

1. أمين داوس، القانون الواجب التطبيق على عقود الاستثمار الأجنبي، دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة 08 - ملحق خاص - العدد 08، ربيع الثاني/جمادي الأول 1442هـ، ديسمبر 2020.

2. بشائر صلاح عبدالله الغانم، دور سلطان الإرادة في اختيار القانون الواجب الإجراءي على التحكيم، دراسة في ضوء قواعد مركز الويبو للتحكيم والوساطة، المجلة الدولية للقانون، المجلد التاسع، العدد الأول، 2020.

3. رقاب عبدالقادر، زروق يوسف، القانون الواجب التطبيق على التحكيم التجاري في منازعات الاستثمار الأجنبي عقد الفرانشيذا نموذجاً، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسة، المجلد 05، العدد 01، لسنة 2002.

4. سلامي ميلود. بوسطة جمال، التحكيم التجاري لضمان إجرائي لتسوية منازعات الاستثمار، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة باتنة الجزائر .
5. مصباح عبدالله احواس . نصرالدين مصطفى الكاسح، تطوير التنظيم التشريعي للتحكيم في ليبيا. الإشكاليات والحلول، المؤتمر العلمي الثاني جامعة خليج السدرة، متطلبات التنمية الحقيقية في ليبيا، المنعقد بتاريخ 15.14 ديسمبر 2021، منشورات جامعة خليج السدرة 2021، المجلد الأول.

رابعاً: القوانين:

1. القانون رقم 9 لسنة 1378 و. ر (2010 مسيحي) بشأن تشجيع الاستثمار، مدونة التشريعات العدد 4 السنة العاشرة، 2010 م .
2. القانون المدني الليبي، مدونة التشريعات، عدد خاص . 1953.
3. مشروع قانون التحكيم التجاري الليبي.

تصميم نموذج محاسبي لدعم تحديث قانون الضرائب الليبي

دراسة تطبيقية على ضريبة القيمة المضافة

الضرائب الانتقائية، ضريبة الكربون

د. سعاد عياش علي امعرف

د. غزالة احمد امحمد اشكال

ا. محمد فرج الصادق

كلية الاقتصاد - جامعة سرت

الملخص:

تتعرض هذه الدراسة إلى إصلاح النظام الضريبي الليبي لحل مشكلة انخفاض نسبة الإيرادات الضريبية في الميزانية العامة للدولة؛ وتهدف الدراسة إلى تقديم نموذج كمي يدعم المشرع الليبي لوضع التعديلات القانونية المناسبة للبيئة المحلية لفرض ضرائب جديدة وحديثة أهمها (ضريبة القيمة المضافة- ضريبة الكربون - الضرائب الانتقائية على السلع الضارة كالسجائر والمشروبات الغازية والمحلاة)، تساعد على تحقيق التنوع الاقتصادي، وتشجيع القطاع الخاص وضبط السلوك الاستهلاكي المجتمعي باتجاه الصحة الشاملة والتنمية المستدامة مع ضبط التحصيل الضريبي الذي من شأنه أن يرفع حصيله الإيرادات السيادية.

تأخذ الدراسة في الاعتبار الآثار الاجتماعية للضرائب المقترحة ليقرر المشرع زمن وكيفية تقديمها قانونياً.

اتبعت الدراسة منهج كمي تمّ من خلاله تصميم نموذج محاسبي لتقدير قيم حصيله ضريبة القيمة المضافة وضريبة الكربون والضرائب الانتقائية. الحصيله الإجمالية المفترضة تشكل قيمة الفرصة البديلة التي تضيع على خزينة الدولة بسبب عدم فرض الضريبة.

خلصت الدراسة إلى عدّة نتائج أهمها أنّ عدم فرض ضرائب القيمة المضافة والانتقائية والكربون سيفوت على خزينة الدولة إيرادات سنوية تقدر بمبلغ 9.911 مليار دينار ليبي، موزعة كالآتي: (0.631 مليون دينار ضريبة القيمة المضافة، 1,500 مليون دينار ضريبة التبغ، 0.180 مليون دينار ضريبة المشروبات السكرية، 7,600 مليون دينار ضريبة الكربون؛ وهو ما يمثل فرصة ضائعة للموازنة العامة للدولة. وتوصي الدراسة بالتشريع للبدء في فرض هذه

الضرائب مع مراعاة تضمين آليات الشفافية في طريقة صرف حصيلة هذه الضرائب المقترحة وتوجيهها إلى مقاصدها المفترضة في الصحة وعلاج الآثار البيئية.

الكلمات المفتاحية: ضريبة القيمة المضافة، ضريبة الكربون، الضرائب الانتقائية، الإيرادات العامة.

مقدمة:

تعتبر الضرائب من الإيرادات السيادية وأهم مصادر تمويل ميزانية الدولة وأداة لتحقيق أهدافها، والتي تؤثر بدورها على السياسة الاقتصادية الكلية، حيث أصبح من الضروري تحديث وتعديل القانون والنظام الضريبي ليتناسب مع الوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، من خلال إحداث نقلات تشريعية تهدف لتوسيع الوعاء الضريبي. حيث استمرت عائدات النفط المصدر الأساسي وشبه الوحيد لتمويل الميزانية العامة في ليبيا بنسبة تفوق 90% وذلك شأن أغلب الدول المصدرة للنفط التي تعتمد أساساً في مواردها المالية على العائدات النفطية التي يتضاءل فيها دور حصيلة الضريبة في الاقتصاد الكلي.

تتوَّعت الضرائب في ليبيا ما بين الضرائب المباشرة على الدخل والضرائب غير المباشرة، إلا أن النظام الضريبي يعاني من العديد من المشكلات والتحديات التي جعلته الأقل تطوراً وكفاءةً في منطقة الشرق الأوسط، والتي أثرت سلباً على حصيلة الإيرادات الضريبية التي اتسمت بالانخفاض مقارنةً بمصادر الإيرادات المالية الأخرى، الأمر الذي أفقد الاقتصاد الليبي مصدراً هاماً ومستداماً للإيرادات المالية التي كان من الممكن الاعتماد عليها في وضع خطط تنموية متوسطة وطويلة الأجل لإعادة إعمار ليبيا، ولوضع الاقتصاد الليبي على مساره الصحيح ليصبح أحد الاقتصادات الناشئة الزاخرة بفرص النمو الضخمة.

الدراسات سابقة:

اهتمت دراسة (Moosavian et al, 2022) بالتعرف على تأثير ضريبة الكربون على مجالات الطاقة والاقتصاد والبيئة في إيران. وأظهر تحليل آثار ضريبة الكربون على الاقتصاد الإيراني، مع وبدون إعادة توزيع الإيرادات الضريبية، حيث أشارت أنه سيقبل من استهلاك الطاقة وانبعاثات ثاني أكسيد الكربون في الاقتصاد الإيراني. وقد أثبتت أنه إذا تمّ توزيع إيرادات ضريبة الكربون لتقليل ضريبة دخل العمل، فسيتم تحسين الجودة البيئية عن طريق تقليل انبعاثات الملوثات من جهة، وسيؤدي ذلك إلى تأثيرات إيجابية على الرفاهية والتوظيف من جهة أخرى.

حيث تمّ فحص تأثير تطبيق هذه الضريبة على سياستين مع إعادة توزيع وبدون إعادة توزيع لضريبة الدخل بين الأسر، وتمّ حساب القيم القصوى والدنيا والمثلى للحد من انبعاثات الملوثات تحت تأثير سياسات ضريبة الكربون في كلا السيناريوهين. وأظهرت نتائج المحاكاة أنّ الضرائب دون إعادة توزيع الإيرادات الضريبية تقلّل الميزانية المستهلكة الفعلية للأسرة والرعاية الاجتماعية بنسبة 6.2%، ولكن في سياسة توزيع الإيرادات الضريبية، ستزيد هذه المؤشرات بنسبة 0.8%. انخفض الناتج المحلي الإجمالي بنحو 1.7% و 2.1% في كلا السياستين، على التوالي، في حين أنّ مؤشر أسعار المستهلك في كلا السيناريوهين سيرتفع بنحو 6.4% و 8% على التوالي. وفقاً لنتائج هذا البحث، تعدّ ضرائب الكربون مع إعادة توزيع الإيرادات سياسة مناسبة لتقليل انبعاثات غازات الاحتباس الحراري والالتزام بالالتزامات الدولية في الوقت نفسه.

قامت دراسة (Papageorgiou, 2021) بتقييم تأثير الضرائب الانتقائية على منتجات التبغ ومن ثم على إيرادات الدولة. وأظهرت النتائج أنّ الزيادة في دخل المستهلك ستؤدي إلى زيادة معينة في استهلاك السجائر وانخفاض مماثل في استهلاك التبغ الجيد، بينما تؤدي زيادة مماثلة في أسعار السجائر إلى انخفاض طفيف في استهلاك السجائر وزيادة كبيرة جداً في استهلاك التبغ الجيد. بالإضافة إلى ذلك، يؤدي تكثيف حملة مكافحة التدخين إلى انخفاض استهلاك السجائر. بالنسبة لليونان على وجه التحديد، وجدت أنّه خلال عامي 2019 و 2020 هناك انخفاض في إيرادات الدولة من الضرائب الانتقائية على منتجات التبغ بما يتراوح بين 150 و 200 مليون يورو كل عام.

هدفت دراسة (Bogari, 2020) إلى تحديد الآثار الاقتصادية والاجتماعية لاعتماد ضريبة القيمة المضافة في المملكة العربية السعودية، ولتحقيق هذا الهدف تمّ استخدام المنهج الوصفي والتحليلي تمّ فحص عينة قوامها (287) سعودياً يعملون في القطاعين الخاص والعام، وتشير نتائجها إلى أنّ تطبيق ضريبة القيمة المضافة يزيد من الموارد المالية للدولة؛ ومع ذلك فإنّ مثل هذه المبادرة لها تأثير اجتماعي سلبي وتواجه العديد من التحديات؛ توصي الدراسة بضرورة الارتقاء بجودة تنفيذ قانون ضريبة القيمة المضافة، وتبسيط الإجراءات الضريبية حتى ظهور آثار إيجابية على انتعاش الجانب الاقتصادي والاجتماعي.

دراسة (Alavuotunki et al, 2019) هدفت الدراسة إلى البحث في أثر تطبيق الضريبة على القيمة المضافة على الإيرادات الضريبية الحكومية وعلى عدم المساواة بين الأشخاص بدولة

فنلندا، بدراسة تجريبية، من خلال تقدير الأثر السلبي لاعتماد ضريبة القيمة المضافة على عدم المساواة بين الأشخاص، وباستخدام البيانات الصادرة حديثاً وعالية الجودة حول الضرائب وهي متاحة من بيانات الإيرادات الحكوميّة الخاصة بالمركز الدولي للضريبة والتنمية (ICTR)، توصلت الدراسة إلى أنّ الضريبة على القيمة المضافة خدمت بشكل جيد كأداة لزيادة الإيرادات، ولكن ضريبة القيمة المضافة تعرّضت لعدّة انتقادات سلبية بسبب تأثيراتها السلبية المزعومة على حقوق التوزيع لاسيما في البلدان النامية.

ركّزت دراسة (Erero,2019) على تقييم آثار زيادة بنسبة 10% في الضريبة الانتقائيّة على النمو الاقتصادي وتوزيع الإيرادات في جنوب إفريقيا. وأشارت النتائج إلى أنّ الزيادة في الضريبة الانتقائيّة لم تؤثر على الأسر ذات الدخل المنخفض، طالما أنّ الإيرادات الحكوميّة الأكبر تتدفّق إلى تلك الأسر. بشكل عام، فإنّ زيادة الضريبة الانتقائيّة لها تأثير إيجابي على الناتج المحلي الإجمالي والتوظيف والاستهلاك.

هدفت دراسة (Nunns,2017) إلى التعرف على تأثير ضريبة القيمة المضافة على الإيرادات العامة مقارنة بالإيرادات الضريبية الأخرى في الولايات المتحدة الأمريكية وأيضاً تأثيرها على الموازنة العامة للدولة، وتوصلت الدراسة إلى أنّ تأثير إيرادات القيمة المضافة على الإيرادات العامة للدولة أكبر من الإيرادات الضريبية الأخرى وذلك لانتساع وعائها الضريبي مقارنة بالضرائب الأخرى وعند زيادة الإيرادات العامة يزداد معها الإنفاق الحكومي.

الأصالة/ القيمة: من خلال الاطلاع على الدراسات السابقة يمكن استخلاص بعض أوجه التشابه والاختلاف التي كانت الدافع وراء الدراسة الحالية، فمن حيث الأهداف اتفقت غالبية الدراسات السابقة في التعرف على تأثير الضرائب على الإيرادات العامة للدولة وهو ما هدفت إليه هذه الدراسة؛ بينما اختلفت عنها في متغيّرات البحث وبيئة التطبيق، حيث تمثّل الدراسة الحالية مساهمة بحثية جديدة من خلال تحديد إمكانية زيادة الإيرادات العامة للدولة، عن طريق تحديث قانون الضرائب الليبي: بفرض ضرائب للقيمة المضافة، ضرائب انتقائيّة، ضريبة الكربون، وحسب علم الباحث لم يتم دراسة هذه الضرائب في ليبيا، كما جمعت الدراسة الحالية بين البيانات الصادرة من وزارة المالية ومصرف ليبيا المركزي والاستبيان لتحقيق دراسة أشمل وأكثر تفصيلاً، وذلك باتباع منهج كمّي عددي يتم به تقدير قيم حصيللة الضرائب الجديدة المقترحة وإسهامها بالإيرادات العامة للدولة.

مشكلة الدراسة:

يتزايد اهتمام الحكومات بالضرائب كأداة رئيسة لتقرير السياسة المالية، والتي تسعى إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية فضلاً عن الاستقرار المالي، حيث تُصاغ أهداف السياسة الضريبية بما يتفق مع أهداف السياسة الاقتصادية بشكل عام. وقد لجأت مختلف الدول في إطار الإصلاح الضريبي إلى البحث عن البدائل الممكنة للحفاظ على سياسة ضريبية فعّالة ماليًا واقتصاديًا واجتماعيًا، لذلك يجب رسم السياسة الضريبية في ليبيا بما يتفق ومعطيات الظروف الاقتصادية المستقبلية.

وبمراجعة البيان الصادر عن وزارة المالية عن الإيرادات والإنفاق للحكومة الليبية في سنة 2021 يتضح أنّ إسهام الإيرادات الضريبية في دعم وتمويل الميزانية العامة للدولة تصل إلى 799 مليون دينار ليبي من 106 مليار دينار ليبي، أي أقل من 1% من إجمالي الإيرادات السنوية لعام 2021 وهي نسبة ضئيلة جداً، حيث تعتبر عائدات النفط المصدر الأساسي لتمويل الميزانية العامة في ليبيا بنسبة تفوق 98%، وذلك شأن أغلب الدول المصدرة للنفط التي تعتمد أساساً في مواردها المالية على العائدات النفطية التي يتضاءل فيها دور الضريبة في الاقتصاد الكلي.

رَكَزَت الدراسة الحالية على مناقشة إمكانية تحديث قانون الضرائب الليبي، ليشمل ضرائب نوعية جديدة لم يسبق للقانون الليبي أن شرّعها بالرغم من تطبيقها في العديد من الدول المجاورة والدول النفطية، وهي المتمثلة في (ضريبة القيمة المضافة، الضرائب الانتقائية، ضريبة الكربون). وتحاول الدراسة أن تقيس حجم هذه الضرائب نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي ومدى إمكانية إسهامها في فرض الاستقرار المالي للدولة، وعليه يتبلور التساؤل الرئيس فيما إذا كان تحديث القانون الضريبي وإجراء إصلاحات ضريبية من خلال إدخال هذه الضرائب الجديدة سيكون له أثر إيجابي على حصيلة الإيرادات العامة في الميزانية العامة للدولة الليبية بطريقة تعزّز الاقتصاد الليبي وتدعمه. من خلال الإجابة عن التساؤلات الآتية:

- هل تتوفر المتطلبات والظروف السياسية والاجتماعية المناسبة لتطبيق (ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية، وضريبة الكربون)؟
- ما مدى إسهام (ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية، وضريبة الكربون) في زيادة الإيرادات العامة للدولة؟

- ما أهم التحديات الأساسية التي قد تقود إلى تعثر تطبيق (ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية، وضريبة الكربون) في ليبيا؟
- توضيح التأثيرات الاجتماعية الناتجة عن تطبيق (ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية).

أهداف الدراسة

- بيان مدى توفر المتطلبات والمقومات اللازمة لاستحداث ضرائب (ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية، وضريبة الكربون) في النظام الضريبي الليبي.
- توضيح آلية احتساب ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية وطريقتها.
- اقتراح قاعدة علمية لاحتساب ضريبة الكربون.
- محاولة إعطاء المشرع الليبي صورة واضحة عن القيمة المالية الإضافية المحتملة من فرض هذه الضرائب مقابل آثارها الاجتماعية ليقرّر متى وكيف يتم تقديم هذه الضرائب قانونياً.
- التعرف على أهم التحديات والمعوقات التي تواجه تشريع فرض (ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية، وضريبة الكربون) واقتراح بعض الحلول.

أهمية الدراسة

بالإضافة إلى حاجة الدولة الليبية الواضحة لزيادة مواردها المالية التي لم تعد مدخولات النفط كافية للاستخدامات الحكومية، فإن إدخال واستحداث ضرائب جديدة سيعني إعادة النظر بالنظام الضريبي في الدولة الليبية - أي إعادة هيكلة القاعدة الضريبية - بغرض تحديث هذا النظام وزيادة فاعليته بضبط الاستهلاك المفرط وتشجيع الإنتاج المحلي، وهذه الخطوة مهمة وفقاً لتوصيات المؤسسات المالية الدولية، مثل صندوق النقد العالمي والبنك الدولي بهدف الوصول إلى الاستقرار المالي والنقدي في الدولة، وذلك بتجنب العجز المالي أو تخفيضه لأقل درجة لمنع استفحال الدين العام الذي سيقود إلى الانهيار الاقتصادي والتضخم المفرط.

فرضية الدراسة

استحداث ضرائب جديدة وتطبيق (ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية، وضريبة الكربون) سيؤدي إلى اتساع الوعاء الضريبي من جهة وإلى تنوع إيرادات الدولة وزيادتها من جهة أخرى، ولن يهدد مستوى حياة الأفراد في الدولة. وعدم فرضها يؤدي إلى عدم تحقيق مبدأ العدالة في المجتمع من جهة أخرى.

نطاق الدراسة:

اقتصرت الدراسة على احتساب القيمة المحتملة من فرض الضرائب المستحدثة (ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية، وضريبة الكربون)، ولا يدخل ضمن أطارها قياس أثرها على عجلة النمو الاقتصادي، ومدى استيعاب النظام التجاري الحالي في الدولة الليبية لتطبيق ضرائب جديدة وإمكانية تأثيرها على الحرية الشخصية وحقوق الفرد في المجتمع التي تحتاج إلى دراسة أخرى أكثر تفصيل.

منهجية الدراسة:

اتبعت الدراسة بدايةً المنهج التحليلي الوصفي المقارن باستخدام البيانات والإحصاءات عن الإيرادات العامة والإنتاج المحلي الإجمالي والواردات والصادرات لليبيا المنشورة من وزارة المالية، ووزارة التخطيط، ومصرف ليبيا المركزي، وصندوق النقد العالمي، والبنك الدولي. ومن ثم تقييم الدراسة محاسبياً القيمة الافتراضية للضرائب المقترحة وفقاً للعوامل المرتبطة بها في كل حالة على حدة. حيث سيتم احتساب القيمة المفترضة لضريبة القيمة المضافة عند 5% عن السلع والخدمات المستهلكة في المجتمع الليبي، باستثناء المواد الغذائية والمحروقات والأدوية وباستخدام مدخل الناتج المحلي الإجمالي وهو المدخل المتوفر وفقاً للبيانات المنشورة من عدة مصادر، أمّا بالنسبة للحصيلة المتوقعة من الضريبة الانتقائية فسيتم افتراض 100% على التبغ والمشروبات الغازية التي سيتم أخذ كميات استهلاكها من مصادر محلية ودولية، وأخيراً فإن قيمة ضريبة الانبعاثات الكربونية سيتم حسابها بأخذ الكميات المنبعثة من ثاني أكسيد الكربون من إنتاج النفط الخام والمنشورة بقاعدة بيانات جامعة أكسفورد، وتقديرها مالياً بالسعر العالمي للكربون المنشور في بورصة لندن الدولية "آيس". وتمّ الاستعانة باستبيان لتقييم الأثر الاجتماعي المتوقع من فرض مثل هذه الضرائب على الأفراد. حيث روعي في تصميم هذا الاستبيان محاولة تحديد الوعي الضريبي لدى الأفراد سواء فئة المستهلكين أم فئة السلطات الضريبية وكيفية استقبالهم لتشريع ضريبي جديد يمكن أن يكون له أثر كبير في تغيير العادات والسلوك الاستهلاكي من ناحية، وتغيير الإجراءات الفنية والإدارية في التحصيل من ناحية الدقة والعدالة التي يجب أن تميّز العمل الضريبي المستدام.

الجانب النظري للدراسة:

التقلُّب الشديد والحاد لأسعار النفط خلق حاجة ملحةً إلى تنويع موارد الدخل الحكومي لتفادي مخاطر الوقوع في العجز المالي نتيجة الاعتماد الحصري على الموارد النفطية. حيث تمثِّل الإيرادات غير النفطية وأهمها التحصيلات الضريبية المتنوعة أهميةً كبيرة في معظم دول العالم، وذلك لما لها من آثار على الميزانية العامة وما تمثِّله من أداء لتنظيم المسار المالي للدولة، تهدف دراسة الإيرادات غير النفطية المتمثلة في التحصيلات الضريبية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاستراتيجية ودعم كافة الموارد المالية الخاصة بخزينة الدولة.

يُعدُّ كلُّ من الإدارة الضريبية والتشريع الضريبي الأركان الأساسية لإنجاح أي عملية إصلاح مطلوبة، فتحسين أداء الإدارات الضريبية ومكافحة الفساد الإداري في الأجهزة الضريبية هما من أساسيات الإصلاح واستخدام الأساليب التكنولوجية المتطورة في عمليات الجباية والتحصيل واستخدام الرقم الإلكتروني لتعريف المكلف هي أهداف يجب أن تكون حاضرة في ذهن القائمين على عملية الإصلاح، ويتم الإصلاح التشريعي للضرائب عبر استحداث هياكل ضريبية، تتسم باتساع الأوعية الضريبية ويقصد هنا إعداد هياكل ضريبية، تتسم باتساع الوعاء الضريبي لزيادة الحصيلة الضريبية، وفي الاقتصاد الليبي تتعاظم الأهمية النسبية للضرائب غير المباشرة وهو ما يتناسب وانخفاض مستوى الدخل عن الحد الذي يسمح بالاعتماد على حصيلة الضرائب المباشرة، وذلك فضلاً عن تخلف مستوى كفاءة الإدارة الضريبية، وبالتالي فلكي يتم توسيع الوعاء الضريبي يجب أن يكون في جانب الضرائب غير المباشرة وليست المباشرة (المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات LOOPS، 2016) ومن أهم الضرائب غير المباشرة التي يجب استحداثها في الاقتصاد الليبي (ضريبة القيمة المضافة، الضرائب الانتقائية، ضريبة الكربون).

1- متطلبات استحداث فرض ضرائب جديدة:

تحاول معظم الدول في إطار الإصلاح الضريبي استحداث وتطبيق ضرائب جديدة لتحقيق عدّة أهداف، من بينها زيادة الإيرادات الضريبية باعتبارها مصدر إيراد يدعم خزينة الدولة، هذا ما يشجّع بعض الدول على تطبيقها عند إجراء الإصلاحات المالية.

تتطلب كل ضريبة تصميم على جودة عالية لتكون فعّالة محقّقة للغرض الذي وجدت من أجله، من حيث المفهوم الاقتصادي والاجتماعي والسياسي على مستوى الدولة. وهناك عدد من العوامل

التي ينبغي مراعاتها قبل النظر في دراسة إمكانية فرض ضريبة جديدة تتمثل في الآتي:
(الخرسان، 2010).

- وجود سلطة ضريبية قادرة على إدارة الضريبة بشكل كفاء وبأقل التكاليف، وبساطة القوانين والإجراءات، وملاءمة الهيكل التنظيمي للإدارة وكفاية الموارد المتوفرة لها.
 - سلامة تصميم السياسة الضريبية.
 - صياغة وإعداد تشريع خاص بنظام الضريبة المستحدثة، وعلى هذا القانون أن يضمن أوسع نطاق ممكن من وعاء الضريبة بهدف تحقيق أكبر حصيلة من الإيرادات بنسبة أو نسب مقبولة، وكذلك يتضمّن هذا القانون نوع الامتيازات والإعفاءات الضريبية بشكل دقيق.
 - السيطرة الفعّالة وقياس تدفّق البضائع في المناطق الحدودية.
- إنّ الحاجة إلى توفير مصدر تمويل للدولة يساعدها في دعم كافة مشروعات التنمية، يتطلّب الأخذ في الاعتبار مجموعة من الضوابط أو الاعتبارات التي تضمن التطبيق السليم عند استحداث ضرائب جديدة مثل ضريبة القيمة المضافة، الضرائب الانتقائية، ضريبة الكربون وتتمثّل تلك الضوابط فيما يلي: (السيد والسليمان، 2018)
- توافر مجموعة من الكوادر البشرية تتسم بالخبرة العلمية والعملية، يمكنها العمل بنظام محاسبي أكثر تقدماً لكيفية تطبيق كافة الإجراءات المتعلقة بالضرائب المستحدثة.
 - توافر درجة مقبولة من التبسيط والتوضيح في إجراءات تطبيق الضرائب المستحدثة (ضريبة القيمة المضافة، الضرائب الانتقائية، ضريبة الكربون، حتى يمكن لكافة فئات المجتمع فهم آلية التحاسب الضريبي، مع الحد من التفسيرات المتضاربة المحيطة بنظامها.
 - الربط الآلي بين الجهات الحكومية وكافة الأجهزة الإدارية بالدولة، لتوفير كافة البيانات المطلوبة للإدارة الضريبية، بما يسهّل عملية تحصيل الضريبة وخفض حالات التهريب الضريبي.
 - زيادة درجة الوعي لدى كافة فئات المجتمع عن الدور الحيوي الذي يكمن من تطبيق الضرائب المستحدثة. مع عقد حلقات مناقشة توضح تجارب دول سابقة أظهرت دور هذه الضرائب في تحسين الوضع الاقتصادي.

- إلزام كافة المسجلين بنظام ضريبة القيمة المضافة بإمساك كافة المستندات والفواتير والدفاتر المحاسبية ذات الصلة بالأنشطة الخاضعة للضريبة لمدة لا تقل عن (6) سنوات من نهاية الفترة الضريبية المتعلقة بها.

2- تحديات فرض وتطبيق ضرائب مستحدثة

مجال استحداث وتطبيق ضرائب جديدة مثل (ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية، وضريبة الكربون) لا يخلو من مشاكل ذات أبعاد مختلفة قد تعترض فرض مثل هذه الضرائب، منها ضعف الوعي الضريبي، وانتشار مظاهر وصور مختلفة للتهرب والتجنب الضريبي، إضافة إلى مشاكل مختلفة بعضها يتعلّق بقدرة التطبيقات المحاسبية على إيجاد الحلول للمشاكل المتوقعة في هذا المجال، وعدم توفّر قاعدة بيانات تمكن من حصر وتسجيل كافة الأشخاص الذين تنطبق عليهم شروط التسجيل الإجباري. وكذلك ما يتعلّق بالتطبيقات الضريبة، وبالتحديد في مجال التدقيق والفحص الضريبي، عدم توفر الحوسبة والربط الشبكي والتي تمكن من مواكبة الوسائل الحديثة في الإدارة الضريبية عن طريق برامج المخاطر في اختيار ملفات للمراجعة وتقديم الإقرارات والتحصيل الإلكتروني والتي تسهم في تقليل التكلفة للإدارة والمكلفين.

لا نهدف في هذه الدراسة وضع معوّقات أمام إمكانية فرض هذه الضرائب وتطبيقها في الدولة الليبية، وإنما الهدف من ذلك السعي لتقليل آثار تلك التحديات أو ما يرافقها أو ينتج عنها من سلبيّات في المستقبل.

حيث يواجه فرض وتطبيق ضريبة القيمة المضافة في ليبيا عدّة معوّقات وتحديات، أهمها أنّها معقّدة نوعاً ما من الناحية التطبيقية وتتطلّب وجود نظام محاسبي متقدّم، ومتابعة على أكثر من مستوى، ومراقبة تطوّر أسعار السلع والخدمات، المراقبة المستمرة للسياسات الجمركية والضريبية لدول الجوار، وتطوير وسائل الدفع ومراقبتها؛ يضاف إلى ذلك المشاكل التي تتعلّق بالاقتصاد الليبي بشكل عام.

الجانب التحليلي للدراسة:

أولاً: ضريبة القيمة المضافة:

تعتبر ضريبة القيمة المضافة من الضرائب الحديثة التي تزايد الاهتمام بها في الوقت الراهن، حيث تعتبر مصدر رئيس للدخل في العديد من دول العالم، فهي تمثّل ضريبة على الاستهلاك لأنّ المستهلك النهائي هو المتحمّل عبئها على الرغم من أنّ المنتج أو المستورد أو الموزع هو

القائم بتحصيلها، وتختلف تلك الضريبة عن ضريبة المبيعات في أنّ ضريبة المبيعات تفرض على مرحلة واحدة من مراحل حياة المنتج عند بيعه وتسليمه للمستهلك النهائي، بينما ضريبة القيمة المضافة تفرض في كل مرحلة من مراحل الإنتاج التي تضيف قيمة للمنتج (سلعة أو خدمة) (ابراهيم، 2015) وبخالف الضرائب الأخرى، سيقوم الأشخاص الخاضعون لضريبة القيمة المضافة بكل ممّا يلي:

• تحصيل ضريبة القيمة المضافة من عملائهم عن كل عملية بيع خاضعة للضريبة وفقاً للنسبة المئوية المحددة.

• دفع ضريبة القيمة المضافة إلى الموردين الذين تلقوا منهم السلع أو الخدمات -إن وجد- عن كل عملية شراء خاضعة للضريبة تعادل النسبة المئوية المحددة.

تزايد أهمية ضريبة القيمة المضافة لما تتمتع به من خصائص تتمثل في حيادتها واستمرارية تحصيلها دون توقّف خلال فترات محدّدة في السنة الماليّة، ممّا يجعلها تساعد في تشغيل عجلة الاقتصاد دون توقّف، وكذلك دورها في خلق حافز قوي للتصدير إلى الدول الخارجيّة، وتحقيق حالة توازن مستمر بين الادخار والاستهلاك. وتعتبر عنصر محوري من عناصر الأنظمة الضريبية لكل من الاقتصادات النامية والمتحوّلة، حيث تميل التوجّهات الحديثة في التشريعات الضريبية نحو نقل العبء الضريبي من مجالات توليد الثروة ليضعه في مجالات استعمالها، أي التخفيض من ضرائب الدخل والزيادة في ضرائب الإنفاق (ارشيد، 2020).

تعدّ الضريبة على القيمة المضافة مصدر إيراد يدعم خزينة الدولة. وهذا ما يشجّع بعض الدول على تطبيقها عند إجراء الإصلاحات الماليّة، وتمثّل مصدر أساسي للإيرادات الحكوميّة فإنّها تطبّق في ما يزيد على 160 دولة في العالم (Tebeua, & Yitbarekb, 2020) تبين من بعض الدراسات أنّ إيرادات ضريبة القيمة المضافة تسهم بأعلى نسبة في الإيرادات الضريبية مقارنةً بالضرائب الأخرى في الدول التي تطبقها؛ في سنة 2006 ساهمت بحوالي 44% من إجمالي الإيرادات في دولة فرنسا (Hodzic & Celebi, 2017)، كذلك تساعد في خلق فرص عمل جديدة من خلال إنشاء مهن جديدة في المحاسبة. كذلك تعمل ضريبة القيمة المضافة على مساعدة الدولة للاتجاه لمصادر أخرى للدخل للحد من الاعتماد على النفط كمصدر رئيس للدخل الحكومي، حيث تعتبر ضريبة القيمة المضافة من أكبر مصادر الدخل بعد النفط والغاز. انتهت دراسة (Gelardi, 2014) التي اهتمت بتوضيح تأثير ضريبة القيمة المضافة على مؤشّر أسعار

المستهلكين في أوقات بدء تطبيق الضريبة أو تغيير أسعار الضريبة في دولتي المملكة المتحدة وكندا إلا أنّ التعديلات العميقة في نظام الضريبة على القيمة المضافة له أثر تضخمي لمرة واحدة فقط ويتلاشى ذلك الأثر بعد عدّة أشهر من التعديل الطارئ على النظام. أمّا التعديلات الطفيفة على النظام فليس لها تأثير تضخمي يُذكر.

وبمقارنة لنسبة ضريبة القيمة المضافة فيما بين مجموعة من الدول المطبقة لها، يتبيّن أنّ أقل الدول من حيث الضرائب هي دول منطقة شرق آسيا وحوض الباسفيك، حيث تتراوح الضريبة فيما بين 3% و 5% تليها أمريكا حيث تقل لأعلى 5.7% الولايات المتحدة الأمريكية. في حين تبلغ الضريبة أعلى للدول الأوربيّة، حيث تتراوح فيما بين 20% و 25% وفي بعض الدول مثل روسيا فتبلغ 18% وتصل إلى 20% في المغرب، وإلى 16% في الأردن، وتعتدل الضريبة في اليابان، وكوريا لتبلغ 8% و 10% لهما على الترتيب، وأقلها في إيران لتبلغ 6% فقط. وفي دول الجوار تعتبر نسبة الضريبة مرتفعة حيث تتراوح النسب بين 14% و 19% حيث تبلغ في مصر حوالي 14% وفي السودان 17% وفي تشاد 18% وفي النيجر والجزائر 19%. وهو ما يعد من وجهة نظر الباحث سبب لفرض هذه الضريبة في ليبيا لمنع انسياب السلع والخدمات إلى دول الجوار ممّا يضحّم رقم الواردات ويضر بالنتائج المحليّة الإجماليّة. والشكل التالي يوضح أسعار الضريبة في بعض الدول المجاورة لليبيا.



الشكل رقم (1) يوضح قيمة ضريبة القيمة المضافة في الدول المجاورة لليبيا

وتؤكد تلك التجارب الدوليّة الناجحة على ضرورة الإسراع بفرض ضريبة القيمة المضافة في الاقتصاد الليبي، ويتوقّع أن يؤدي تطبيق ضريبة القيمة المضافة إلى إحداث تغيير مالي واسع في إيرادات الدولة الليبيّة، ومن المتوقّع أن تزيد هذه الضريبة من إيرادات الدولة وتؤدي إلى التشجيع على عمليات التنوُّع الاقتصادي.

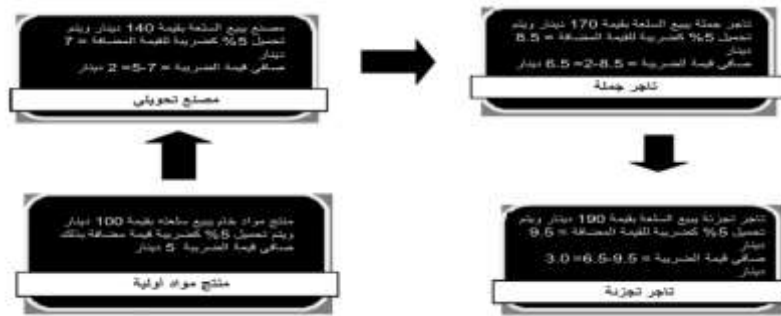
هذا يقودنا إلى مناقشة فرضية كامنة في الاقتصاد السياسي الليبي والتي تقول إنَّ الدخل الريعي للنفط وقف في أوقات عديدة ضد فرض سياسات إصلاحية، منها تخفيض الدعم الحكومي وعدم إصلاح الهيكل الضريبي للدولة بما يحقّق توازناً في الإيرادات الحكوميّة. الحكومة اتجهت إلى العوائد النفطية لتغطية بنود استهلاكية ممّا تسبّب في توقّف العمليّات التنمويّة. وقد اتجهت معظم الدول في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط إلى تطبيق ضريبة القيمة المضافة لتعويض العجز الحكومي بالإيرادات النفطية مثل الكويت. وبالطبع نثير سؤالاً حول ماذا لو تمّ تطبيق ضريبة القيمة المضافة في ليبيا؟ وكم ستكون حصيلة أو قيمة هذه الضريبة؟ وهو ما سيتم توضيحه لاحقاً في الجانب التحليلي.

آلية وطريقة تطبيق ضريبة القيمة المضافة:

تأتي ضريبة القيمة المضافة من قاعدة ضريبية عريضة من حيث المبدأ على قيمة السلع والخدمات المنتجة، ويتم تحصيلها من المصادر والطرق التالية (IMF, Op., Cit. 2015)

- فواتير المبيعات للشركات والمتاجر المسجلة كدافعي ضريبة.
- مدخلات الإنتاج من مواد خام وغيرها.
- المستوردات من السلع والخدمات من خارج الدولة.
- كافة الإنفاق الاستهلاكي المتكرّر والرأسمالي تعدّ وعاء ضريبياً للقيمة المضافة.
- أنشطة البائعين بنطاقها الواسع.

الشكل الآتي يمثّل حساب ضريبة القيمة المضافة. لتوضيح طريقة الخصم وتحمل المستهلك النهائي الضريبة سنشرح الإجراء في المثال الآتي:



الشكل رقم (2) حساب ضريبة القيمة المضافة

مجموع ضريبة القيمة المضافة المحصلة بأربع نقاط $16.5 = 3.0 + 6.5 + 2 + 5$ دينار

مجموع ضريبة القيمة المضافة المحصلة بأربع نقاط $19 = 2 + 3 + 4 + 10$

Source: Tripathi, et al (2011) The effect of value added taxes on the Indian society. *Journal of accounting and taxation*, 3(2),.

هناك منهجيات علمية أخرى لاحتساب وتقدير الوعاء لضريبة القيمة المضافة، تتمثل أهمها في الآتي: (الطفي، 2016)

- الحسابات القومية: الناتج المحلي الإجمالي.
- الحسابات القطاعية للناتج المحلي.
- نماذج المدخلات والمخرجات.

الطريقة الأولى لتقدير الوعاء الضريبي، هي الحسابات القومية والقطاعية، أمّا الثانية، فطريقة الاستهلاك، حيث تعتمد على الاستهلاك من السلع والخدمات، وبالتالي فهي تبدأ بقيمة الاستهلاك النهائي الكلي، وتخصم منه قيمة السلع والخدمات بالقطاعات المعفاة والقطاعات التي تفرض عليها، وكذلك استثناء الضريبة الصفرية. وكطريقة ثالثة، يمكن استخدام جداول المدخلات والمخرجات؛ لتقدير الوعاء الضريبي لتقدير قيمة الاستهلاك الممكن فرض ضريبة عليه، مع الأخذ في الاعتبار السلع المعفاة والصناعات المستثناة أو الصادرات المعفاة أو ذات الضريبة الصفرية.

الطريقة الأولى لحساب القيمة المضافة: الناتج المحلي الإجمالي

تحتسب الضريبة بأخذ قيمة الناتج المحلي الإجمالي، يضاف إليها الواردات، وي طرح منها الواردات المعفاة، كما تطرح سلع المناطق الحرة والسلع المدخلة والمستهلكة من الدبلوماسيين، والسلع الغذائية الأساسية، والسلع الغذائية المصنعة، إضافةً لطرحة الصادرات المعفاة، والقطاعات المعفاة، وأيضاً المواد الغذائية الأساسية والمشروبات غير الكحولية غير الداخلة والمستثناة. وعليه،

فإنّ الضريبة يمكن قياسها بالمعادلة الآتية: $GDP - I - X + M - Ge = C + Gn$

حيث إنّ الإشارات (+، -) تمثل العلاقة مع الضريبة بالإضافة أو الطرح، الطرف الأيسر من المعادلة يمثل القيمة المضافة للاقتصاد Value Added Approach، أمّا الطرف الأيمن، فيمثل الاستهلاك العام والخاص Consumption Based Approach. (Thackray et al, 2015)

2015

تدل الرموز على ما يلي:

GDP: الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية.

I : الاستثمار المعفى.

X : الصادرات وهي معفاة.

M: الواردات.

C: الاستهلاك الخاص.

Ge : الاستهلاك الحكومي المعفى.

Gn : الاستهلاك الحكومي غير المعفى.

سيتم الاعتماد في هذه الدراسة على هذه الطريقة لتقدير ضريبة القيمة المضافة في ليبيا، بسبب توفر معظم البيانات التي يمكن أن تستعمل لهذا الغرض بينما لا توجد بيانات يمكن استعمالها للطرق الأخرى التي سيتم نقاشها أدناه.

الطريقة الثانية لحساب القيمة المضافة: طريقة القطاعات الاقتصادية:

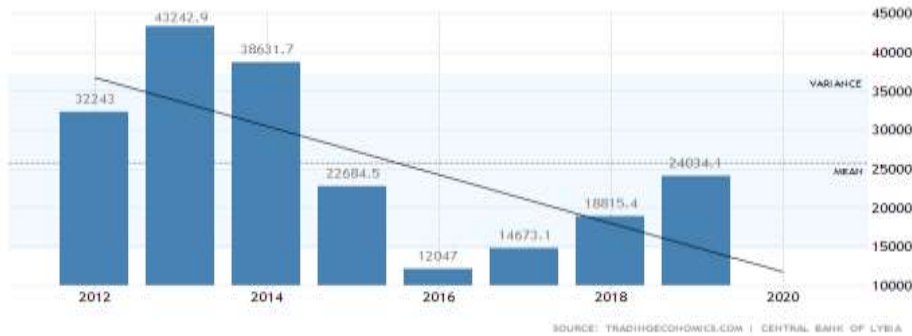
وتكون بحساب القيمة المتولدة لكل قطاع بشكل مستقل، وطرح المستثنى منه، وكذلك الجزء ذي الضريبة الصفريّة، وأي إدخال لما هو معفى من سلع خام أو وسيطة له. وكمثال، يؤخذ قطاع الزراعة بكافة مكوناته، ويتم الطرح للمستثنى من منتجاته من الضريبة، سواء المواد الخام، أم نصف المصنع، أم السلع النهائية، كما يستثنى ما يدخل عبر السلك الدبلوماسي وغيره من السلع خارج الإطار الضريبي...الخ. ثم يؤخذ قطاع النقل، ويستثنى منه المعدّات واللوازم المستتناة، أو ذات الضريبة الصفريّة، والإعفاءات، وهكذا، مروراً بالقطاعات السلعيّة والخدميّة الاقتصاديّة كافة. الجدير بالإشارة، طرح كافة الخدمات والمنتجات التي تنتجها أو تولدها المؤسسات غير الربحيّة، والتطوعيّة، والأهليّة التي تتمتع بالإعفاء الضريبي لأسباب اجتماعيّة ووطنية.

الطريقة الثالثة لحساب القيمة المضافة: طريقة نموذج المدخلات- المخرجات:

على الرغم من أنّ طريقة المدخلات -المخرجات Model Output – Input تعتبر من أفضل الطرق للتقدير إذ يتمتع النموذج بدقة كبيرة، إلا أنّها من أصعب وأعقد الطرق لأنها تستند إلى مصفوفة ضخمة يحتاج إعدادها من قبل دوائر الإحصاءات العامة لحوالي ثلاث سنوات في الدول النامية، والى سنة كاملة للدول المتقدّمة، وبالتالي يصعب توفير النموذج بشكل سنوي. في واقع الأمر، سيكون هناك فجوة كبيرة فيما بين التقدير المتوقع للحجم الضريبي الذي يمكن جنيه للخزينة، وبين القيمة الفعلية المتحصّلة للخزينة في الدولة

النامية؛ ويعود هذا لأسباب أهمها التهرب الضريبي، والعوائق الإدارية عند التنفيذ، وهذا ما أكد عليه صندوق النقد الدولي بدراسته عام 1986م (Casanegra, Jantscher, P, IMF, 1986).

في هذه الدراسة سوف يتم الاعتماد على طريقة الناتج المحلي الإجمالي لأنها الأنسب من حيث توفر البيانات والمعلومات، حيث تم الاستعانة بقيمة الواردات من بعض السلع الاستهلاكية القابلة لفرض الضريبة، حيث لا توجد بيانات منشورة عن قيمة المبيعات الإجمالية مصنفة وفقاً للسلع في ليبيا، لذلك تم الاعتماد على الواردات كمؤشر، وقد بلغ متوسط الواردات في ليبيا 13,992.96 مليون دينار ليبي من عام 1990 حتى عام 2019، ووصلت إلى أعلى مستوى لها على الإطلاق عند 43,242.90 مليون دينار ليبي في عام 2013 وأدنى مستوى قياسي بلغ 2106 مليون دينار ليبي في عام 2000. <https://tradingeconomics.com/libya/imports>



الشكل رقم (3) يوضح واردات ليبيا

<https://tradingeconomics.com/libya/imports>

وتمثلت الواردات الرئيسية في: المعدات الرأسمالية والمواد الغذائية والسلع الاستهلاكية. وهي ممثلة في الجدول أدناه المستمد من النشرة الاقتصادية لمصرف ليبيا المركزي الربع الثالث 2021. وقد قام الباحث بتصنيف الواردات إلى سلع يمكن أن تفرض عليها ضريبة القيمة المضافة وأشار إليها بالجدول بأنها قابلة وأخرى غير قابلة لفرض الضريبة وذلك وفقاً للعرف الضريبي المتبع دولياً.

الجدول رقم (1) يوضح قيمة الواردات مصنفة حسب أقسام السلع (ألف دينار)

2019	2018	2017	2016	قابليتها لفرض الضريبة	أقسام السلع
4,478,597	3,973,059	3,218,272	4,123,591	غير قابلة	مواد غذائية وحيوانات حية

661,538	586,912	546,858	254,984	قابلة	مشروبات وتبغ
300,979	266,988	211,565	199,870	قابلة	مواد خام غير صالحة للأكل باستثناء الوقود
3,439,577	3,051,327	2,187,037	1,521,466	غير قابلة (مدعومة)	مواد الوقود المعدنية والمحروقات
259,580	230,337	272,510	388,464	غير قابلة	زيوت وشحوم حيوانية ونباتية
1,887,690	1,674,628	1,131,790	1,216,968	قابلة	مواد كيميائية
2,389,648	2,119,920	1,420,469	1,602,654	قابلة	مصنوعات صنفت على أساس المواد التي صنعت منها
5,020,834	4,454,135	2,323,704	3,390,554	قابلة	آلات ومعدات نقل
2,195,523	1,947,662	1,489,268	1,729,236	قابلة	مصنوعات مختلفة
121,398	107,684	61,323	95,813	قابلة	سلع غير مصنعة على أساس النوع
20,755,364	18,412,652	12,862,796	14,523,782		الإجمالي

المصدر: إعداد البحوث وبالإعتماد على النشرة الاقتصادية، مصرف ليبيا المركزي، (2021)

ويعرض الجدول التالي قيمة الصادرات وفقاً لتقدير مصرف ليبيا المركزي/ وزارة التخطيط. وسيتم استعمال القيم الواردة لسنة 2019 لتقدير قيمة ضريبة القيمة المضافة وفقاً لمدخل احتسابها وفقاً للنتائج المحلي الإجمالي الذي تم الإشارة إليه أعلاه.

الجدول رقم (2) يوضح قيمة الصادرات مصنفة حسب أقسام السلع (ألف دينار)

2019	2018	2017	2016	أقسام السلع
49,371.00	61,289.00	67,380	46,741	مواد غذائية وحيوانات حية
559	495	255	25	مشروبات وتبغ
255,384	375,854	335,344	211,224	مواد خام غير صالحة للأكل باستثناء الوقود
36,770,872	39,071,759	24,924,438	8,991,924	مواد الوقود المعدنية والمحروقات
140	178	98	142	زيوت وشحوم حيوانية ونباتية
153,566	30,385	126,804	177,339	مواد كيميائية
169,231	216,544	148,551	121,676	مصنوعات صنفت على أساس المواد التي صنعت منها
21,259	42,584	42,036	21,100.00	آلات ومعدات نقل
10,350	11,972	2,121	8,108.00	مصنوعات مختلفة

1,274,544	1,130,722	2,341,357	3,991,121.00	سلع غير مصنعة على أساس النوع
38,705,276	40,941,782	27,988,384	13,579,400.00	الإجمالي

المصدر: النشرة الاقتصادية، مصرف ليبيا المركزي، (2021).

وعليه، وكما سبق الإشارة أعلاه فإنَّ الضريبة يمكن تقديرها في ليبيا لسنة 2019 بالمعادلة الآتية:

$$GDP - I - X + M - Ge = C + Gn$$

تدل الرموز على ما يلي:

GDP : الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية في ليبيا سنة 2019.

A: الاستثمار المعفى: يبلغ (تمَّ أخذ متوسط الاستثمار 2000-2019 من قاعدة بيانات صندوق

النقد الدولي لليبيا ويبلغ 100% من الناتج المحلي الإجمالي وتمَّ اشتقاق 20% من إجمالي

الاستثمار ليعكس الاستثمار الحكومي المعفى من الضرائب).

X: الصادرات وهي معفاة يبلغ (تمَّ أخذ قيمة الصادرات لسنة 2019 من نشرة مصرف ليبيا

المركزي الاقتصادية الربع الثالث 2021).

M: الواردات تبلغ (تمَّ أخذ قيمة الواردات القابلة لفرض الضريبة لسنة 2019 من نشرة مصرف

ليبيا المركزي الاقتصادية الربع الثالث 2021 الجدول رقم (1).

الجدول رقم (3) يوضح قيمة الواردات القابلة لفرض الضريبة لسنة 2019

أقسام السلع	قابليتها لفرض الضريبة	2019
مشروبات وتبغ	قابلة	661,538
مواد خام غير صالحة للأكل باستثناء الوقود	قابلة	300,979
مواد كيميائية	قابلة	1,887,690
مصنوعات صنفت على أساس المواد التي صنعت منها	قابلة	2,389,648
آلات ومعدات نقل	قابلة	5,020,834
مصنوعات مختلفة	قابلة	2,195,523
سلع غير مصنعة على أساس النوع	قابلة	121,398
الإجمالي		12,579,629

C: الاستهلاك الخاص تبلغ (تمَّ تقدير الاستهلاك الخاص بمعدل 40% من الناتج المحلي

الإجمالي وهو يعكس قيمة بند المرتبات).

Ge: الاستهلاك الحكومي المعفى يبلغ (تمّ تقدير الاستهلاك الحكومي المعفى بمعدل 10% من الناتج المحلي الإجمالي ليعكس قيمة الميزانية التشغيلية للحكومة).

Gn: الاستهلاك الحكومي غير المعفى يبلغ (وتمّ تقدير الاستهلاك الحكومي غير المعفى بمعدل 0%).

الجدول رقم (4) يوضح منهجية احتساب ضريبة القيمة المضافة

النتيجة	المساهمة	القيمة	منهجية الحسبة	الرمز	البند
مليار دينار	-/+	مليار دينار			
54.75	+	54.75	تقدير صندوق النقد العالمي لسنة 2019	GDP	الناتج المحلي الإجمالي
43.8	-	10.95	تقدير صندوق النقد العالمي متوسط 2000-2019 لأجمالي الاستثمار و20% للاستثمار الحكومي المعفى	I	الاستثمار المعفى من الضرائب
5.8	-	38	تقدير وزارة التخطيط	X	الصادرات
18.1	+	12.3	تقدير وزارة التخطيط	M	الواردات الواجب عليها الضريبة
12.625	-	5.475	10 من الناتج المحلي الإجمالي	Ge	الاستهلاك الحكومي المستثنى من الضريبة
12.625	القيمة المستحق عليها الضريبة				
0.63125	الضريبة عند 5%				
الطرف الثاني من المعادلة					
24.6		24.6	45% من الناتج المحلي الإجمالي	C	الاستهلاك الخاص
24.6		0	صفر	Gn	الاستهلاك الحكومي الخاضع للضريبة
-11.975			الفرق بين طرفي المعادلة (ناتج عن الدعم + المواد الاستهلاكية غير قابلة للضريبة)		فجوة ضريبة القيمة المضافة

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات وزارة المالية، إدارة العمليات المصرفية بمصرف ليبيا المركزي

من المتوقع أنّ ضريبة القيمة المضافة كانت لتسهم بقيمة 631 مليون دينار ليبي في سنة 2019 أو ما يعادل 450 مليون دولار بسعر الصرف القديم البالغ 1.4 دينار/دولار. إلا أنّ

ضريبة القيمة المضافة لم يتم تطبيقها في ليبيا. وبناءً على ذلك يمكن تقدير قيمة الضريبة المضافة وفقاً لسعر الصرف الجديد (4.48 دينار/دولار) بما يصل إلى 2.028 مليار دينار. تطبيق ضريبة القيمة المضافة في الاقتصاد الليبي سيؤدي إلى توفير مصادر إضافية للإيرادات العامة، ومن ثم تنويع تلك المصادر بحيث يقل اعتماد الميزانية العامة على الإيرادات النفطية، كما أنها ستمكّن الحكومة من التحكم في الاستهلاك بشكل عام، واستهلاك مجموعات سلعية محددة بشكل خاص، عبر تحديد معدّل الضريبة على السلع حسب درجة ضرورتها أو حسب أهميتها بالنسبة لليبي. كما أنها ستمكّن ليبيا من توفير حماية أكبر للمنتجين المحليين من خلال فرض ضريبة القيمة المضافة على الواردات، ممّا يساعد على تحقيق قدر أكبر من عدالة المنافسة مع المنتجين الأجانب.

ثانياً: الضرائب الانتقائية:

يعد استخدام التبغ، والإفراط في استهلاك الكحول، واستهلاك المشروبات المحلاة بالسكر (SSBs) من العوامل المساهمة بشكل كبير في انتشار وباء الأمراض غير السارية على مستوى العالم. ونتيجة لذلك، فإنها تسهم أيضاً في زيادة تكاليف الرعاية الصحية وخسائر الإنتاجية. مجموعة كبيرة من الدراسات والأبحاث تفرض ضرائب محددة على هذه المنتجات، والمعروفة باسم ضرائب الإنتاج، تقلل من استهلاك هذه المنتجات وبالتالي تقلل من عواقبها الصحية الضارة؛ على الرغم من أنّ هذه الضرائب كانت مدفوعة تاريخياً في المقام الأول بتوليد الإيرادات، إلا أنّ الحكومات تستخدم هذه الضرائب بشكل متزايد لتنشيط الاستهلاك غير الصحي (Chaloupka, 2019)

والدور الرئيس لتطبيق الضرائب الانتقائية على التبغ ومشتقاته ومشروبات الطاقة والمشروبات الغازية مثل جميع الضرائب، هو إنتاج إيرادات لتمويل الأنشطة العامة بطريقة فعّالة ومنصفة بشكل مقبول. ومع ذلك، إذا كانت هذه الضرائب المعينة تمّ تصميمها وتنفيذها بشكل صحيح، ودعمها من قبل نظام تنظيمي مناسب، كما أنها تقلل من مستوى الاستهلاك الضار لهذه المنتجات، وبالتالي تدر إيرادات وتحسن النتائج الصحية (Bird, 2015).

تعتبر ضرائب التبغ بصفة عامة ذات كفاءة من الناحية الاقتصادية لأنها تطبق على منتج لا يتسم بمرونة الطلب. والمجموعات السكانية ذات الدخل المنخفض والمتوسط أكثر استجابة للزيادات الضريبية والسعرية؛ ولذلك يقل الاستهلاك ومعدّل الانتشار في صفوف هذه

المجموعات بمقادير أكبر منها في صفوف المجموعات ذات الدخل المرتفع، ممّا يؤدي إلى التقليل من أوجه الإجحاف الصحي ومن الفقر المرتبط بالتبغ.

ضريبة السلع الانتقائية

تُفرض الضريبة الانتقائية على السلع التي لها آثار سلبية على الصحة العامة أو البيئة بنسب متفاوتة، وتشمل المشروبات الغازية ومشروبات الطاقة والمشروبات المحلّاة، وأجهزة وأدوات التدخين الإلكترونية وما يماثلها، والسوائل المستخدمة في تلك الأجهزة الإلكترونية وما يماثلها، والتبغ ومشتقاته، وهي إحدى الضرائب غير المباشرة.

أهداف الضريبة الانتقائية: هناك عدد من الأهداف لفرض هذا النوع من الضرائب وهي: (عايش، 2020)

- **الهدف المالي:** تعتبر هذه الضرائب مصدر مهما للإيرادات العامة كمثل الضريبة على التبغ والكحول وغيرها، فعلى سبيل المثال حققت الولايات المتحدة الأمريكية إيرادات (72) مليار دولار من ضرائب الإنتاج.
- **الهدف الاقتصادي:** تستخدم الضريبة كوسيلة اقتصادية، حيث تساعد على تقليل الإنفاق الحكومي وتقليل القوة الشرائية لدى مستهلكيها وهذه الإجراءات المتبعة تكون ضمن سياسة الدولة الاقتصادية.
- **الهدف الاجتماعي:** تقوم الضرائب في محاربة الظاهرة المضرة بالصحة والبيئة كظاهرة التدخين.

ويهدف تطبيق الضريبة الانتقائية إلى الحد من استهلاك هذه السلع إلى جانب زيادة الإيرادات الحكومية التي يمكن إنفاقها على الخدمات العامة، والوقاية من الأمراض المرتبطة باستهلاك السكريات والتبغ. ومساعدة المستهلكين على الاختيارات والبدائل الصحية، وسيتحمّل المستهلك زيادة على السلع الانتقائية المحددة حسب النسب الموضحة في الجدول لبعض الدول العربية. تطبّق الضريبة الانتقائية على سعر بيع المنتج النهائي بواقع النسب الآتي بيانها في بعض الدول:

الجدول رقم (5) يوضح أسعار الضرائب الانتقائية لبعض الدول

الدولة	التبغ ومشتقاته	مشروبات الطاقة	المشروبات الغازية	المشروبات المحلاة
السعودية	%100	%100	%50	%50
الإمارات العربية	%100	%100	%50	%50

1-الضريبة على التبغ: تشير الأسعار المتداولة اليوم لسعر صندوق "مارلبورو" 20 سيجارة والذي يعتبر مؤشراً عالمياً لسعر التبغ أن تكلفة البيع في ليبيا هي 2.67 دولار مقارنة ببعض الدول المجاورة كما هو وارد بالجدول أدناه.

الجدول رقم (6) يوضح الأسعار المتداولة لنوع السجائر (مارلبورو)

بالدينار الليبي	بالدولار	
12	2.67	ليبيا
16.515	3.67	تونس
17.91	3.98	مصر
20.79	4.62	الجزائر
27.63	6.14	السودان
31.32	6.96	إيطاليا
39.105	8.69	السعودية

المصدر: إعداد الباحث

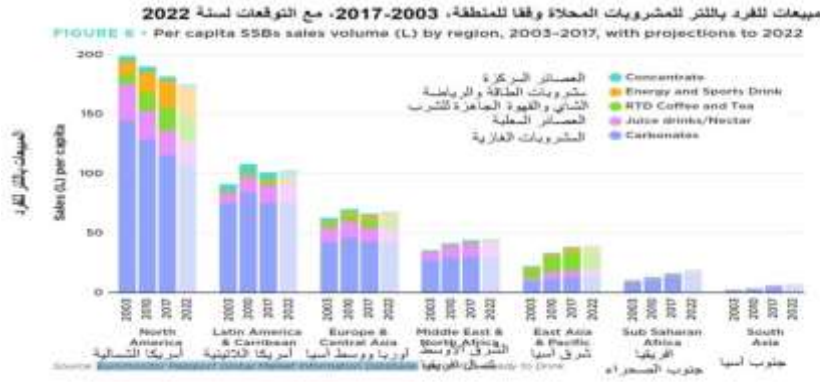
وبالرغم من أن كل هذه الدول تفرض نوعاً من الضريبة الانتقائية على بيع التبغ فإن السعر المرتفع نسبياً في ليبيا في ظل عدم وجود أي حمل ضريبي على التبغ يشير إلى مبالغة في الربح التجاري، وقد يؤشر إلى وجود احتكار في سلاسل تزويد التبغ في البلد. وهذا يدل على أن مبالغ كبيرة يتم تسربها نتيجة عدم وجود تحصيل ضريبي مقارن. ويشير تقرير منظمة الصحة العالمية Who Technical Manual On Tobacco Tax Policy And Administration أن ليبيا هي إحدى الدول التي لا تفرض أي نوع من العبء الضريبي على التبغ أو منتجاته. وتشير إحصائيات منظمة الصحة العالمية أن الفرد المدخن في ليبيا يستهلك ما يعادل 1332 سيجارة سنوياً وهو ما يمثل عبأً مالياً في المتوسط يصل إلى 900 دينار سنوياً. ووفقاً لإحصائيات الأمم المتحدة عن التبادل التجاري COMTRADE ([/https://comtrade.un.org/data](https://comtrade.un.org/data)) فقد استوردت ليبيا في سنة 2017 ما تصل قيمته إلى 331 مليون دولار من التبغ.

وهكذا فإنه يمكن لفرض ضريبة انتقائية تصل إلى 100% على الواردات من التبغ أن ينتج إجمالي 331 مليون دولار سنوياً أو ما يقدر إجمالياً بما يقرب من 1.5 مليار دينار ليبي.

ويجب الإشارة هنا إلى أن فرض الضريبة سيعني ارتفاع سعر السجائر بنسبة معينة، ولكنها لن تتجاوز المستوى التنافسي لدول الجوار من ناحية نظرية. وهذا يعني إعادة توزيع القيمة الفائضة بين الحكومة والوسطاء التجاريين الذين يستغلون عدم قيام الحكومة بفرض الضريبة على التبغ

لرفع مستويات أرباحهم. وبمعنى آخر فإنَّ المستهلك لن يصيبه عبء إضافي متناسب مع القيمة الإضافية وهي 100% من قيمة الواردات.

✓ **الضريبة على المشروبات الغازية والمشروبات المحلاة:** لا توجد بيانات كافية حول استهلاك ليبيا من المشروبات الغازية المحلاة سواء من مصادر محلية أو مصادر دولية؛ هذا وقد قدَّر البنك الدولي في دراسته (Taxes On Sugarsweetened Beverages International Evidence And Experience) وفقاً للرسم البياني أدناه أنَّ الفرد في منطقة الشرق الأوسط يتناول ما متوسطه 30 لتر سنوياً من المشروبات المحلاة بالسكر، وتسبب هذه المشروبات أضراراً على المستهلك الفردي (الداخلية السلبية) وعلى الآخرين في المجتمع (العوامل الخارجية السلبية). العوامل الداخلية هي التكاليف طويلة الأجل لصحة الفرد التي يتحملها الناس لا تأخذ في الحسبان عند اتخاذ قرارات الاستهلاك؛ وترتبط العوامل الخارجية عموماً بتكاليف الرعاية الصحية المرتفعة المرتبطة بعلاج السمنة والأمراض غير المعدية المرتبطة بالنظام الغذائي، وكذلك فقدان الإنتاجية. لا تنعكس هذه التكاليف الداخلية والخارجية في الأسعار المفروضة على هذه النوعية من المشروبات؛ قدرة الشخص على موازنة هذه التكاليف، واتخاذ قرار مستدير بشأن ما إذا كان أو عدم شراء المشروبات السكرية يتأثر بالمعلومات المتوفرة لديهم؛ وانتشار تسويق المشروبات السكرية (ومنتجات الأطعمة والمشروبات الأخرى التي يتم تسويقها بكثافة) تشوّه الخيارات الفرديّة عن طريق تقليل التكاليف المتصورة وزيادة الفوائد المتصورة للاستهلاك، خاصة عند الأطفال والمراهقين. الأطفال والمراهقون بشكل خاص عرضة لإعطاء الأولوية للرضا الفوري على العواقب المستقبلية بسبب السلوك الفردي والتحيّزات والتفضيلات غير المتسقة مع الوقت. نظراً للإدمان إمكانات المشروبات السكرية قد يفتقر المستهلكون المعتادون أيضاً إلى ضبط النفس الضروري لتجنّبها (World Bank, 2020).



الشكل رقم (4) يوضح نصيب الفرد من حجم المبيعات من المشروبات المحلاة وفقاً لمنظمة الصحة العالمية

International Evidence :Source: Taxes On Sugarsweetened Beverages And Experiences (World Bank, 2020)

وسوف نستخدم في هذه الدراسة المعدل المقدّر للبنك الدولي لتناول المشروبات السكرية للأفراد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للسنة 2017 كمؤشر تقريبي للاستهلاك في ليبيا وهو 30 لتر سنوياً. وبافتراض أن معدل استهلاك الفرد من المشروبات الغازية 30 لتر في السنة وبسعر (2) دينارين للتر الواحد؛ وعدد السكان في ليبيا 6 مليون؛ يسهم فرض ضريبة على المشروبات بقيمة 180,000,000 دينار

$$180,000,000 = 30 \times 6 \text{ مليون} \times 2 \text{ دينار} = 360,000,000 \text{ دينار} \times 50\%$$

ثالثاً: تقدير ضريبة الكربون الواجبة للدولة الليبية عن انتاج النفط

يمثل التلوث البيئي كل التغيرات التي تحصل في البيئة دون القدرة على استيعاب هذه التغيرات مما يؤدي إلى حدوث خلل في التوازن البيئي. وتعتبر ضريبة الكربون إحدى أنواع ضرائب تلوث الهواء التي تُعد من أخطر أنواع التلوث البيئي كون الضرر الناتج من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون المتولد من احتراق الوقود في المصانع له أثر ملموس على الإنسان وكافة الكائنات الحية.

وتجدر الإشارة بأن الهدف الرئيس من فرض مثل هذه الضريبة هو مواجهة الانبعاثات الضارة بالبيئة وتغير المناخ، وذلك من خلال أثرها في ترشيد استهلاك الطاقة وتحقيق التنمية المستدامة، وليس كمصدر لتمويل الموازنة العامة للدولة (Wei Zhenxiang et al, 2011). تفرض ضريبة الكربون على الصناعات المنتجة للكربون بكثافة، مما يحفز هذه الصناعات لكي تكون أقل

تلويثاً للبيئة وأكثر حفاظاً على استدامتها؛ ويعتمد سعر الضريبة على كمية ثاني أكسيد الكربون المنبعثة من الوقود (محتوى الكربون في الوقود). فتحدّد الحكومة سعراً لكل طن من الكربون، ثم تحوله إلى ضريبة على المنتجات البتروليّة أو الغاز الطبيعي، وبذلك تعتبر هذه الضريبة تسعيراً للكربون.

يمكن للحكومات استخدام إيرادات ضريبة الكربون لتمويل الاستثمارات الإنتاجية للمساعدة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة التي حدّتها الأمم المتحدة، بما في ذلك الحد من الجوع والفقر وعدم المساواة وتدهور البيئة (إيان باري، 2019).

وقد يخلق ذلك معضلة محتملة لصنّاع السياسات، حيث إنّ الضرائب البيئية قد تمثّل أيضاً وسيلة لتمويل النفقات العامة. ومع ذلك، ومن منظور السياسة البيئية البحتة، قد يكون لهذه الميزة المحتملة نواح سلبية. وقد ينظر دافعوا الضرائب إلى الضرائب المرتفعة على أنّها غير معقولة ويمكن أن تؤدّي إلى فقدان الدعم للسياسات البيئية. ويشكّل فقدان الولاية الاجتماعية أحد أكبر المخاطر التي تواجه التنفيذ الناجح للسياسات السليمة لتغيّر المناخ البيئي التي تتطلّب بطبيعتها التزاماً ودعماً طويلي الأمد.

وفي هذه الدراسة فقد استخدمنا بيانات جامعة أكسفورد عن الانبعاثات المقدّرة من عدّة دول وهم يمثّلون منظمة أوبك لتقدير الكلفة الماليّة لهذه الانبعاثات عن طريق تقييمها بسعر طن ثاني أكسيد الكربون وفقاً لبورصة آيس في لندن وبين الجدول رقم (7) قيمة الضريبة الواجبة على انبعاثات الكربون لدول أوبك المنطقة العربيّة المنتجة للنفط ومن بينها دولة ليبيا.

الضريبة الواجبة تمّ احتسابها كما يتضح من النموذج بحساب تكلفة الانبعاثات للبرميل دولار/طن للفترة 1990-2016 لكل دولة، ومن ثم إيجاد المتوسط عند مستوى 40 دولار/طن، يلاحظ أنّ تكلفة الانبعاثات تختلف بين الدول وفقاً لمستوى الإنتاج وتقنية الإنتاج وطبيعة الاحتياطات النفطية.

الجدول رقم (7) بحساب تكلفة الانبعاثات للبرميل دولار/طن للفترة 1990-2016

الدولة	الضريبة الواجبة = التكلفة الإضافية للبرميل عند 40 دولار/للطن	الإنتاج برميل/سنة 2016	الحصيلة المفترضة عند 40 دولار/للطن من الانبعاثات بالدولار الأمريكي
مصر	11.44	21,796,673	249,258,943.98
الجزائر	2.50	575,604,003	1,438,233,957.39
الإمارات	1.35	730,000,000	985,189,492.29
سوريا	17.30	9,125,000	157,862,500.00
السودان	36.01	37,818,957	1,361,926,077.02
عمان	1.07	366,555,837	390,608,210.90
قطر	1.06	707,389,972	751,080,176.60
ليبيا	2.95	561,564,472	1,658,394,276.47
العراق	3.67	1,614,353,609	5,928,781,119.47
الكويت	2.19	1,146,494,373	2,509,919,070.13
البحرين	2.60	51,100,000	132,741,125.33
السعودية	2.63	4,528,207,377	11,925,221,779.83
تونس	14.71	21,796,673	320,524,802.06
الإجمالي			27,809,741,531

المصدر: إعداد البحوث بالاعتماد على بيانات جامعة أكسفورد

ويمكن أن نستخلص هنا أنّ الدولة الليبية قادرة على فرض ما يقرب من 1.7 مليار دولار سنوياً نتيجة الانبعاثات من عمليات إنتاج النفط الخام، هذا يعادل تقريباً 7.6 مليار دينار لبيي بسعر صرف 4.5 دينار/دولار. ونظراً لحدثة موضوع الدراسة الذي لا يزال محل تحليل ونقاش، لذلك يعد هذا البحث إضافةً حقيقيةً للدراسات السابقة، لما يتناوله من تحليل لبعض الجوانب الضريبية وتأثيرها على الإيرادات العامة للدولة بشكل خاص والوضع الاقتصادي بشكل العام لذا، سيقوم البحوث باستطلاع آراء المهتمين بالموضوع في بعض الجوانب.

الجدول رقم (8) القيمة الإجمالية المتوقعة من الضرائب المقترحة

نوع الضريبة	مليار دينار
ضريبة القيمة المضافة	0.631
ضريبة التبغ	1.500
ضريبة المشروبات السكرية	0.180
ضريبة الكربون	7.600
الإجمالي	9.911

المصدر: إعداد البحوث

يتوقع وفقاً لهذا التقدير أن ترتفع قيمة بند الضرائب من الإيرادات الحكومية إلى ما يقرب من 10% وهو رقم متناسب مع الناتج المحلي الإجمالي ويمكن أن تستعمل عوائده في مجالات الصحة والبيئة.

رابعاً: متطلبات استحداث ضرائب في النظام الضريبي الليبي وأهم التحديات التي قد تعيق استحداثها:

السؤال الأكثر أهمية الذي يفرض نفسه هو لماذا لم يتم تطبيق ضرائب جديدة التي تقترحها الدراسة الحالية في ليبيا؟ في هذا السياق تحصل البحوث من خلال التواصل مع وزارة المالية ومصحة الضرائب الليبية تم مؤخراً في الفترة ما بين 16-18 ديسمبر عقد ورشة عمل برعاية وزارة المالية الليبية ووزارة الاقتصاد والمالية الفرنسية بعنوان "من أجل تعبئة أفضل للموارد المالية"، حيث أكد الطرفان على التعاون المشترك بينهما من أجل تطوير العمل الضريبي في ليبيا، وذلك بتقديم الدعم والمساعدة الفنية لإعادة تأهيل وتطوير العمل الضريبي في ليبيا، أكد المشاركون من مصلحة الضرائب الليبية أن العمل يسير وفق نهج تقليدي، ويعتمد على أدوات ضعيفة تحتاج لتطوير من أجل تفعيل دور الضرائب كأحد أدوات السياسة المالية المؤثرة ومصدر تمويل للميزانية العامة للدولة، وأكد المشاركون عن مصلحة الضرائب تبنيها وسعيها لاستراتيجية في سبيل ذلك، وهذه الاستراتيجية تشمل عدّة مشاريع أساسية كالتحول الرقمي لرفع كفاءة أداء المصلحة، وإصلاحات هيكلية وتشغيلية، ودعم الموارد البشرية داخل المصلحة، والتهيئة المدنية داخل المصلحة، ونشر الثقافة الضريبية، ورفع الحس الضريبي لدى الممولين، وجمع البيانات الضريبية وآليات الحصول على المعلومات، وإدارة المخاطر في النظام الجبائي وحل المنازعات الجبائية وعرض الجانب الفرنسي الضرائب والرسوم المعمول بها في المنظومة الجبائية الفرنسية الموحدة وبيان لحجم إسهام الضرائب والرسوم في ميزانية الدولة، والدور الذي تقوم به الإدارة المالية في مصلحة الضرائب الفرنسية، والبنية التحتية للمنظومة الجبائية، المنظومات والبرمجيات المستخدمة في النظام الضريبي الفرنسي وكيفية تطويرها بمشاركة مختصين في تكنولوجيا المعلومات من مؤسسة خبراء فرنسا. وناقش الجانبان هذه خلال العروض المقدمة سبل الاستفادة من التجربة الفرنسية في إرساء قواعد نظام ضريبي متطور وفعال يتم العمل به في مصلحة الضرائب الليبية. وناقش الجانبان خلال العروض المقدمة سبل الاستفادة من التجربة الفرنسية في إرساء قواعد نظام ضريبي متطور وفعال يتم العمل به في مصلحة الضرائب الليبية. وقد أشارت مصلحة الضرائب

الليبيّة عدم إمكانيّة فرض أو استحداث ضرائب أخرى مثل ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة الكربون أو الضرائب الانتقائيّة على بعض السلع، مثل الدخان والتبغ والمشروبات الروحانيّة أو غيرها لعمل منظومه الضريبيّة الحاليّة وفق نهج تقليدي وحاجتها الي تطوير إمكانياتها الماديّة والتكنولوجيّة والماليّة والقانونيّة والأساليب المحاسبيّة للوفاء بمتطلّبات التي قد تفرضها هذه الضرائب المستحدثة.

خامساً: الأثر الاجتماعي المحتمل لفرض ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائيّة على التبغ والمشروبات المحلّة

لقياس الأثر الاجتماعي نتيجة فرض ضريبة القيمة الإضافية والضرائب الانتقائية على التبغ والمشروبات المحلّة فقد تمّ أعداد استبيان لاستطلاع آراء عينة عن عدة أسئلة ترتبط بهذا الموضوع. وروعي في إعدادها وتصميمها وضوح الفقرات وسهولة الإجابة عليها. وتضمّنت استمارة الاستبيان مجموعةً من العبارات التي تعكس الأثر الاجتماعي لاستحداث ضرائب جديدة، قد تمّ اعتماد التوزيع الإلكتروني لاستمارة الاستبيان <https://forms.gle/LzSs2HindbhkSGnc7> وقد تمّ تقسيم المستجيبين وفقاً للدخل الشهري في أربع فئات رئيسة وهي: (أقل من 500 دينار - من 500 إلى 1000 دينار - من 1000 إلى 2000 دينار - أكثر من 2000 دينار) الفرضيّة الأساسيّة التي قام عليها هذا التقسيم أنّ معارضة فرض الضريبة ستكون مرتبطة بمستوى الدخل الفردي، ومن ثمّ فإنّ الأسئلة اللاحقة كانت مصممة لاكتشاف الوعي الضريبي وسبب فرض الضريبة وكيفية الاستجابة عند فرضها، الأسئلة موجودة في الجدول (9). وقد تمّ توزيع الاستبيان عن طريق "نموذج جوجل" وتمّ الإجابة عليه من 52 مستجيب. ويمكن تلخيص الاستجابة فيما يلي: بسبب ضيق الوقت فإنّه يبدو أنّ أكثر المستجيبين جاؤوا من الجامعات ممّا سبّب انحراف في نوعيّة الاستجابة لصالح الأفراد الذين تزيد دخولهم عن 2000 دينار شهرياً.

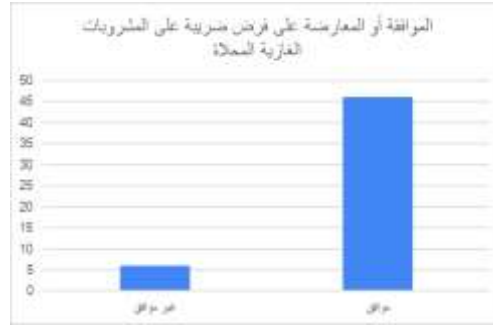
النسبة	
48%	أكثر من 2000 دينار.
21%	دينار 1000-2000
25%	دينار 500-1000
6%	أقل من 500 دينار

أ. بالنسبة لفرض ضريبة التبغ فقد كانت الإجابة كالاتي: الأغلبية كانت موافقة على فرض الضريبة (نسبة المدخنين وصلت إلى 17%، نسبة غير المدخنين وصلت إلى 73%)



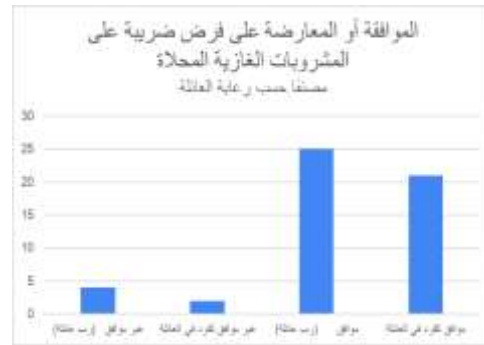
ب. بالنسبة لفرض ضريبة على المشروبات المحلاة:

✓ الأغلبية كانت موافقة على فرض الضريبة على المشروبات المحلاة



✓ لم يكن هناك معارضة من ارباب العائلات على فرض الضريبة بالرغم من الافتراض أن

المعارضة ستكون أعلى في هذه الفئة



جدول رقم (9) يوضح إجابات المشاركين على الاستبيان

المجموع	أكثر من 2000 دينار	دينار 1000-2000	دينار 500-1000	أقل من 500دينار	وفقاً للدخل
المؤهل العلمي:					
4			2	2	ثانوي
17	2	6	8	1	جامعي
14	8	3	3		ماجستير
17	15	2			دكتوراه

التدخين:					
38	22	7	6	3	غير مدخن
1	1				مدخن معتدل 10 سجائر يوميا
2	2				مدخن كثيف أكثر من 10 سجائر يوميا
ما رأيك في فرض ضريبة 10% على التدخين:					
37	22	7	5	3	موافق لأنني غير مدخن
12	1	6	5		موافق لأنني مدخن
1			1		معارض لأنني غير مدخن
5	2	2	1		معارض لأنني مدخن
ما رأيك في فرض ضريبة 5% على المشروبات الغازية المحلاة					
25	16	6	3		موافق (رب عائلة)
5	1	3	1		غير موافق (فرد في عائلة)
14		3	8	3	موافق (فرد في العائلة)
5	1	2	2		غير موافق (رب عائلة)
تعتقد أن ضريبة القيمة المضافة لها أثر إيجابي على إيرادات الدولة					
20	11	3	4	2	أثرها قوي
25	11	7	6	1	أثرها متوسط وقابل للزيادة
7	3	1	3		أثرها ضعيف
تعتقد أن تطبيق ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية سوف يزيد من إنفاق الحكومة على الخدمات العامة					
20	10	4	4	2	يزيد بشكل ضعيف
21	11	6	3	1	يزيد بشكل كبير
11	4	1	6		لا يزيد إطلاقا
يساعد تطبيق ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية على ترشيد الاستهلاك لدى الأفراد خاصة للفئات ذات الدخل المحدود					
27	17	5	3	2	يتم بشكل قوي
22	8	5	8	1	بشكل بسيط
3		1	2		لا يساعد بأي شكل
تعتقد أن الضرائب الانتقائية سوف يؤثر سلبا على ميزانية أصحاب الدخل المحدود					
27	13	7	4	3	أثرها ضعيف
17	7	2	8		أثرها قوي
6	4	2			لا تؤثر
يحد تطبيق ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية من الاعتماد على النفط والغاز كمصدر رئيسي للدخل الحكومي.					
17	9	2	6		لا
35	16	9	7	3	نعم

اتضح من خلال آراء المشاركين في الاستبيان ما يلي:

- أولاً: مع التحفظ على الانحراف الحادث في الإجابات كما أوضحنا أعلاه، ولكن يمكن القول أنّ هناك ميل اجتماعي للموافقة على استحداث الضرائب الجديدة.
- ثانياً: يجب توسيع العينة لتشمل أكثر الفئات ذات الدخل المحدود.

ثالثاً: هناك ميل لسوء استخدام حصيلة الضرائب ممّا يتطلّب من المشرّع التركيز على تقنين الشفافية في هذا الموضوع.

النتائج والتوصيات:

النتائج:

- عدم تطبيق ضريبيتي القيمة المضافة والانتقائية وضريبة الكربون يفوّت على خزينة الدولة إيرادات سنويّة تقدّر بمبلغ 9.911 مليار دينار ليبي، موزعة كالاتي: (0.631 ضريبة القيمة المضافة، 1.500 ضريبة التبغ، 0.180 ضريبة المشروبات السكرية، 7.600 ضريبة الكربون؛ هذا يمثّل فرصة ضائعة للموازنة العامة للدولة.
- تبين من الاستبيان أنّ الأفراد ليس لديهم ثقة في طريقة توجيهه حصيلة الضرائب المقترحة إلى مقاصدها المفترضة في تحسين الخدمات الصحية والبيئية وذلك نتيجة سوء الإدارة.
- يتوقّع أن تسهم هذه الضرائب في تعديل السلوك الاستهلاكي بما يخفّض من الآثار الصحية السبئية على الأفراد.
- التأخير في تطبيق ضريبة القيمة المضافة في ليبيا يرجع إلى الأفرط في اعتماد الحكومة على دخل النفط.
- إضافةً هذه الضرائب ستعدّل هيكل الاقتصاد الكليّ وطريقة تمويل الميزانية الحكومية بما يخفّض الاعتماد الكليّ على النفط كمصدر للإنفاق الحكومي.
- استحداث ضرائب جديدة في النظام الضريبي الليبي يعترضه عدّة صعوبات أهمها: (عدم توفّر قاعدة بيانات؛ قصور التطبيقات الضريبة والمحاسبية في إيجاد الحلول والتعلّب على المشاكل التطبيقية التي قد يفرزها استحداث مثل هذه الضرائب خاصةً مجال التدقيق والفحص الضريبي، غياب الرقمنة والربط بين الإدارات الحكومية والحاجة الي تطوير السياسات الجمركية والعمل الضريبي).

التوصيات

- التأكيد على إصلاح المؤسسات القائمة على تحصيل الضرائب وصرّفها لزيادة ثقة الأفراد في النظام الضريبي للدولة.
- التوسّع في جمع البيانات عن الاستهلاك المحليّ وفقاً للأصناف ليسهّل تقدير أكثر دقة.
- توسيع العينة المشاركة في الاستبيان لتستهدف أكثر من ذوي فئات الدخل المحدود.

- لتحقيق مبدأ العدالة في المجتمع لا بدّ من فرض هذه الضرائب (الضريبة على التبغ والمشروبات الغازية والمحلاة) والضريبة المضافة وضريبة الكربون.
- دراسة القوانين الماليّة الخاصة بعمل مصلحة الضرائب لمواكبة القوانين المتغيرات الحاصلة للوضع الاقتصادي والتطورات الدوليّة.
- ينبغي على المشرّع أن يراعي مبدأ الشفافيّة الكاملة في طريقة صرف حصيلة الضرائب المقترحة وتوجيهها في مقصدها المفترضة في الصحة وعلاج الآثار البيئيّة؛ حيث اتضح من آراء المشاركين في الاستبيان عدم ثقة الأفراد في طريقة صرف هذه الأموال من قبل الحكومة
- إجراء دراسات مستقبليّة للمفاضلة بين ضرائب الانتقائيّة والضرائب الأخرى.

المراجع:

1. إيان باري (2019) ما هي ضريبة الكربون؟ لضرائب الكربون دور رئيسي في الحد من غازات الدفيئة، مجلة التمويل والتنمية، العدد 56، الرقم (2) تصدر عن صندوق النقد الدولي.
2. الخرسان، محمد حلو داود (2010) دراسة إمكانية فرض ضريبة القيمة المضافة في العراق، مجلة التقني، المجلد 23، العدد 6، الصفحات 1-22.
3. إبراهيم، نبيل عبد الرؤوف، 2015، الضريبة على القيمة المضافة: التنظيم الفني آليات التطبيق معوّقات ومقترحات، مجلة الاقتصاد والمحاسبة، العدد 660: 12 - 21.
4. السيد، أميرة جامد والسليمان، سجي (2019) ضريبة القيمة المضافة وآثارها المختلفة: دراسة استطلاعية في بيئة الأعمال السعودية. مجلة البحوث المحاسبية. كلية التجارة، جامعة طنطا، المجلد (6) العدد (1)، ص 383 - 350.
5. الغايش، علياء محمد عبد الجليل.(2021). تقلب الإيرادات النفطية وفرض الضريبة على القيمة المضافة في دول مجلس التعاون الخليجي. مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بدمنهور، مصر، المجلد (5)، العدد (14)، 1176-1126.
6. شارف، عبد القادر ورمضاني، لعلا (2017)، الجهود الأوربية لاعتماد ضريبة الكربون كأداة اقتصادية للمحافظة على البيئة "مقاربة نظرية"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد الثامن، الجزء (2)، ص 343-333.
7. المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات (2016) النظام الضريبي الليبي تحدي الواقع ومتطلبات الإصلاح، ص1-27.

8. ارشيد، عقله نواش (2020) أثر إدراك المكلفين لمحدّدات تطبيق ضريبة القيمة المضافة على الوعي الضريبي في المملكة العربية السعودية: دراسة على منطقة تبوك، المجلة العربية للعلوم ونشر الأبحاث مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، المجلد الرابع، العدد العاشر.

9. لطفي، عبد المنعم (2016) الضريبة على القيمة المضافة في مصر، ورقة عمل، المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

1. Alavuotunki, K., Haapanen, M., & Pirttilä, J. (2019). The effects of the value-added tax on revenue and inequality. *The Journal of development studies*, 55(4), 490-508.
2. Aldy. E. & Stavins. N (2012) The Promise and Problems of Pricing Carbon: Theory and Experience, *Journal of Environment & Development*, (2) 21, pp.152-180.
3. Bird, R. M. (2015). Tobacco and alcohol excise taxes for improving public health and revenue outcomes: marrying sin and virtue?. *World Bank Policy Research Working Paper*, (7500).
4. Bogari, Adel (2020) The Economic And Social Impact Of The Adoption Of Value-Added Tax In Saudi Arabia *International Journal Of Economics, Business And Accounting Research (Ijebar)*, Vol 4, No 02 ,pp.62-74.
5. Casanegra de Jantscher, Problems of Administering a Value- Added Tax in Developing Countries, *IMF* , WP/861986 ,15/.
6. Chaloupka, F. J., Powell, L. M., & Warner, K. E. (2019). The use of excise taxes to reduce tobacco, alcohol, and sugary beverage consumption. *Annual review of public health*, 40, 187-201.
7. World Bank (2020) *Taxes On Sugarsweetened Beverages: International Evidence And Experiences: Health, Nutrition, And Population*.
8. Erero, J. L. (2019). Impact of excise tax on the South African economy: A dynamic CGE approach. *Journal of Economics and Management*, 37(3), 23-44.

9. IMF, Staff of the International Monetary Fund (2015) Tax Policy Reforms in the GCC Countries: Now and How?, Gulf Cooperation Council, Annual Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, Doha, Qatar, November,10, 2015.pp,1-21.
10. Moosavian, S. F., Zahedi, R., & Hajinezhad, A. (2022). Economic, environmental and social impact of carbon tax for Iran: a computable general equilibrium analysis. *Energy Science & Engineering*, 10 (1), 13-29.
11. Nunns, Jim; Toder, Eric (2017) Effects of a federal value added tax on state and local government budgets, National tax Journal, 70 (3), pp 515- 548.
12. Papageorgiou, C., Farlekas, P., Dermatis, Z., Anastasiou, A., & Liargovas, P. (2021). Assessing the impact of excise duties on a state's revenues: the case of Greece. *Public Sector Economics*, 45(3), 387-412.
13. Tebebua, W. S., & Yitbarekb, M. C. (2020). Implementation of Value Added Tax and It's Challenges: Evidence from Bench Sheko Zone, SNNPR, Ethiopia. *Journal of Accounting, Finance and Auditing Studies*, 6(1), pp. 49-65.
14. Thackray M, Hutton E, & Kapoor K (2015) Revenue Administration Gap Analysis Program— The Value-Added Tax Gap, For Finland, IMF, International Monetary Fund, November 2015,
15. Tripathi, R., Sinha, A., & Agarwal, S. (2011). The effect of value added taxes on the Indian society. *Journal of accounting and taxation*, 3(2), 32-39.
16. Wei Zhenxianga, Li Weijuanb, Wang Tic, (2011) The Impacts and Countermeasures of levying Carbon Tax in China under Low-carbon Economy, Available online at www.sciencedirect.com, 1969. 1973.
17. Gelardi, A. M. (2014). Value added tax and inflation: A graphical and statistical analysis. *Asian Journal of Finance and Accounting*. 6(1), 138-158.
18. Hodzic, S., & Celebi, H. (2017). Value-added tax and its efficiency: EU-28 and Turkey. *UTMS Journal of Economics*, 8(2), 79-90.

الصلاحيات الدستورية للبرلمان في الرقابة على الميزانية (دراسة في القانون الليبي)

أ - عبد المنعم العماري أبوبريق
كلية القانون - جامعة الزيتونة

الملخص:

تُعد الرقابة التي يمارسها البرلمان على النشاط المالي للحكومة من بين أهمّ الصلاحيات الدستورية التي تتمتع بها السلطة التشريعية بـ صور مختلفة، وفي مستويات زمنية متباينة بدءاً من عرض مشروع الميزانية العامة لمناقشته أمام البرلمان، ثم الرقابة على تنفيذ الميزانية وما تضمنته من برامج ونشاطات وما حقّقه من فائدة للمجتمع وانتهاءً بقانون تسوية الميزانية، وذلك وفقاً للقواعد القانونية والمالية السائدة والذي يشترط أن تكون ذات كفاءة وفاعلية تمكن من مكافحة الفساد والمحافظه على المال العام.

فهل تؤدي هذه الصلاحيات الممنوحة للبرلمان إلى تحقيق النتائج المرجوة منها؟ أم أنّ هناك عراقيل تحدّ من دور البرلمان في الرقابة على الميزانية؟

لذلك سيتناول الباحث هذا الموضوع في مطلبين: الأول سيكون عن نطاق رقابة البرلمان على الميزانية العامة، أمّا الثاني فسنتناول فيه العوامل المؤثرة في رقابة البرلمان على الميزانية.

الكلمات المفتاحية: الرقابة البرلمانية - الميزانية العامة - الرقابة المالية - المال العام - البرلمان.

مقدمة:

إذا كانت السلطة التنفيذية هي من يسند إليها مهمة إعداد الميزانية إلا أنّ اعتماد الميزانية يدخل في دائرة اختصاص السلطة التشريعية، ويعتبر حق من الحقوق الرئيسة التي تتمتع بها، لذلك كان لزاماً على السلطة التنفيذية تقديم مشروع ميزانية مبسّط وبأسلوب واضح حتى يتيسر لأعضاء السلطة التشريعية دراسته ومناقشته معقمة، تمهيداً لاعتماده وإصدار قانون يسمّى قانون

ربط الميزانية يتضمّن إضافةً إلى الرقم الإجمالي لكل من الإيرادات العامة والنفقات العامة جداول تفصيلية تتضمن تفصيلات الإيرادات العامة والنفقات⁽¹⁾.

وكذلك فإنّ للسلطة التشريعية مراقبة نشاط الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية وأيضاً إصدار قانون تسوية الميزانية وفق إجراءات وقيود محدّدة في القانون، كل هذه الصلاحيات الدستورية الممنوحة للسلطة التشريعية في مجال الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في الدولة تتم عن وعي المشرّع بأهمية الرقابة البرلمانية على الميزانية.

إنّ الحديث عن رقابة البرلمان على الميزانية العامّة يحوز على أهمية بالغة، فهو يهدف إلى بيان الخطوات الصحيحة من الناحية القانونية لمراحل دورة الميزانية العامة، ويوضّح كيفية ممارسة البرلمان لاختصاصاته في الرقابة عليها، وذلك في حال ما إذا تمّ العمل بها في نطاقها القانوني بعيداً عن أي ضغوطات أو قيود تحدّ من ممارستها، إلّا أنّ الواقع العلمي يثبت غير ذلك، فمحاولة السلطة التنفيذية الانفراد بكل جوانب الميزانية العامة للدولة من خلال السيطرة على جميع مراحل دورة الميزانية إعداداً وتنفيذاً وأيضاً ضعف الجوانب الفنية والتقنية المتعلقة بالجانب المالي لأعضاء السلطة التشريعية، وكذلك تأثيرات موازنات السياسة وتراجع القدرة على تحكيم القانون وتخلفها أبرز لدينا معضلة فاعلية الوسائل المتبعة في الرقابة على الميزانية العامة، خاصةً مع تعشّي الفساد الإداري والمالي وضياع أموال الدولة وخسارتها دون نتائج ملموسة لهذه الرقابة، وهذا يثير لدينا تساؤلاً مهماً عن حدود الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة؟ ومدى فاعلية الوسائل التي يتبّعها لممارسة هذا الاختصاص الرقابي بالشكل المطلوب؟

وللإجابة على ذلك اتبعنا المنهج التحليلي والمقارن، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية المنظمة للرقابة البرلمانية على الميزانية العامة ومقارنتها كلّما أمكن مع التشريعات المقارنة، محاولةً ممّا لإيجاد حلول تساعد على تحقيق رقابة برلمانية فعّالة.

وعلى ذلك قسّمنا هذا البحث إلى مطلبين: الأول نطاق الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة، أمّا المطلب الثاني فسيكون عن العوامل المؤثرة في رقابة البرلمان على الميزانية.

1- د- منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، الجامعة المفتوحة، بدون ناشر، 2011، ص148.

المطلب الأول

نطاق الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة

يعدّ تحضير الميزانية العامة من صميم عمل السلطة التنفيذية، إلا أنّ هذا العمل غير كافٍ ليجولها إلى تقديرات قابلة للتنفيذ ما لم تحصل السلطة التنفيذية على الإذن من السلطة التشريعية، وذلك يكون بالمصادقة على مشروع قانون الميزانية العامة وهذا أول مراحل الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة، ويستمر هذا الدور الرقابي للبرلمان أثناء تنفيذ الميزانية لضمان حسن تنفيذها ومراقبة مدى تقييد السلطة التنفيذية بالضوابط القانونية لتنفيذ الميزانية العامة.

واستناداً إلى ذلك سندرس هذا المطلب في فرعين:

الفرع الأول: الرقابة السابقة على الميزانية العامة

بعد مرحلة إعداد الميزانية وتحضيرها من قبل السلطة التنفيذية، يتم تقديم مشروع قانون الميزانية إلى مجلس النواب في أول شهر أكتوبر والذي بدوره يحيلها إلى لجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة.⁽¹⁾

تقوم اللجنة بدراسة مشروع القانون، وتقديم تقرير حول المشروع متضمناً ملاحظاتها ومقترحاتها والتعديلات التي أدخلتها على مشروع الميزانية العامة وهو ما نصّت عليه المادة 168، حيث ((تقدّم لجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة تقريرها إلى المجلس حول مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي في مدة لا تجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ تحويل المشروع عليها))، ويكون هذا التقرير بالتشاور مع مختلف اللجان، حيث ألزم النظام الداخلي لمجلس النواب لجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة دعوة كل لجان المجلس لحضور الاجتماعات والاشتراك في المناقشة، وتقديم الاقتراحات حول بنود الميزانية المتعلقة بالجهات التي تشرف عليها كل لجنة وهو ما نصّت عليه المادة 65 من النظام الداخلي، كذلك فإنّ اللجنة تضمن تقريرها المحال إلى مجلس النواب رأي الحكومة ومبّرراته بشأن التعديلات والملاحظات التي وضعتها لجنة التخطيط

1- حيث انشأ مجلس النواب العديد من اللجان المتخصصة التي تسهّل عمل المجلس، وقد نصّت المادة 27 من النظام الداخلي للمجلس الصادر بموجب القانون رقم 4 لسنة 2014 على ذلك ((يشكّل المجلس لجاناً دائمة ومؤقتة ... ولجميع هذه اللجان دور رقابي في مجال اختصاصها...)).

والمالية حول مشروع قانون الميزانية، وبعد تسليم رئيس المجلس مشروع قانون الميزانية بالإضافة إلى تقرير اللجنة تبدأ عملية التصويت على الميزانية حيث تمر بمرحلتين.

المرحلة الأولى / مرحلة المناقشة: يجتمع الأعضاء لمناقشة عامة حول مشروع قانون الميزانية، ويكون أساسها المشروع المقدم من الحكومة بالإضافة إلى تقرير لجنة التخطيط والمالية وما تضمنه هذا التقرير من تعديلات ومقترحات مضافاً إليه رأي الحكومة بشأن هذه التعديلات يناقش التقرير بوجه عام ثم يتم مناقشة أبواب الميزانية وبنودها بنداً بنداً وهو ما نصت عليه المادة 164 وأيضاً المادة 172 من النظام الداخلي، وتطرح خلال هذه المناقشة كل القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية ومدى الالتزام بتنفيذ قانون الميزانية من طرف كل الوزارات ومصالح الدولة⁽¹⁾.

وبموجب نصوص النظام الداخلي فإنّ لمجلس النواب مجموعة من الصلاحيات عند مناقشة مشروع قانون الميزانية، وذلك في إطار تحقيق التوازن المالي للميزانية العامة ومنها صلاحيّة إلغاء وتخفيض ونقل الاعتمادات سواء من بند لآخر أو بين الفصول والأبواب وهو ما نصت عليه المادة 171، وكذلك ما نصت عليه المادة 170 من صلاحيات منها إقرار اعتمادات إضافية وتعديل الاعتمادات المقدّمة من الحكومة بالزيارة في قيمتها وإن كان اشترط لذلك موافقة الحكومة، هذا أولاً وثانياً إنّ التعديل بإضافة اعتمادات جديدة على الميزانية يكون بعد مناقشة مشروع الميزانية وإقراره ليتم إقرار هذه الاعتمادات بقانون وذلك تحقيقاً للرقابة اللاحقة على الميزانية⁽²⁾، وبعد انتهاء المناقشة ينتقل المجلس للتصويت على مشروع الميزانية.

المرحلة الثانية: مرحلة التصويت: القاعدة المعمول بها هي أن يصوّت البرلمان على مشروع قانون الميزانية قبل بداية السنة الجديدة احتراماً لمبدأ سنوية الميزانية في جلسة علنية بأغلبية أصوات الحاضرين، حيث لم يشترط النظام الداخلي أغلبية موصوفة في التصويت على

1 - وإن كانت هذه المناقشات عادة ما تكون سياسية أكثر منها مالية تتناول سياسة الحكومة في جميع المجالات ومنهاج عملها والسياسة التي تتوي انتهاجها مستقبلاً.

- د- أناس بن صالح الزمراني، المالية العامة والسياسة المالية، مكتبة البديع - الطبعة الأولى، ص 61.

2- أ- عبد الله عبد الحميد عبد الله الهرامة، الرقابة المالية على الإنفاق العام في التشريع الليبي، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة الزاوية، 2019-2020، ص 97.

الميزانية⁽¹⁾، وهو ما نصّت عليه المادة 27 من الإعلان الدستوري الليبي، حيث جاء فيها ((تصدر الميزانية العامة للدولة بقانون)) وكذلك نصّت المادة (7) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه ((لا يكون انعقاد مجلس النواب صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء لحظة بدء الجلسة وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين إلا في الحالات التي يشترط فيها أغلبية موصوفة))، وقد حرصت بعض الدساتير المقارنة على إعطاء قانون الميزانية إجماعاً كافياً من القوى السياسية المختلفة الممثلة في مجلس النواب فاعتبرت قانون الميزانية من القوانين الأساسية، واشترطت الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب للمصادقة عليه، وهذا يُعد تكريساً للرقابة البرلمانية على الميزانية ودافعاً للسلطة التنفيذية لإتباع الضوابط القانونية المالية عند إعدادها لمشروع قانون الميزانية، ويكون التصويت على مشروع قانون الميزانية بنداً وبدلاً وبعد التصويت على البنود منفردة يجري التصويت على مشروع القانون بمجملة وهو ما نصّت عليه المواد 138 و 172 من النظام الداخلي، فإذا ما صادق المجلس على المشروع ينتهي الأمر إلى صدور قانون الميزانية، ويغدوا نافذاً حتى تستطيع الحكومة تنفيذها وممارسة اختصاصاتها، أمّا في حالة رفض المصادقة على مشروع قانون الميزانية فإنه يتم اللجوء إلى القاعدة الاثني عشرية 12\1 بذات الاتفاق للسنة المالية المنصرمة، ويشترط للجوء إلى هذه القاعدة أن يكون رفض المجلس اعتماد الميزانية غير مسبباً وحسناً فعل المشرّع الليبي باشتراط التسبب في حالة عدم اعتماد الميزانية، بحيث يعتبر ضماناً لعدم إساءة البرلمان لسلطته في الرقابة على أعمال الحكومة، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى، يمنع الحكومة من اللجوء إلى القاعدة الاثني عشرية كلما أرادت ذلك للتهرب من رقابة البرلمان والحجة دائماً رفض البرلمان المصادقة على الميزانية.

إنّ رفض المصادقة على الميزانية يُعد عملاً سياسياً خطيراً يؤدي إلى نتائج سيئة منها استقالة الحكومة والائتلاف بحكومة جديدة تحظى بتأييد الأغلبية البرلمانية، أو رفض الحكومة لمشئمة المجلس وإن كان الواقع يثبت أنّ الحكومة التي تفشل في الحصول على موافقة البرلمان على ميزانيتها سوف تضعف إلى حد كبير وقد تسقط⁽²⁾، وتقادياً لما قد يحدث من نتائج خطيرة عند

1- المقصود بقاعدة سنوية الميزانية أن يسرى العمل بميزانية الدولة لمدة سنة واحدة وتجد هذه القاعدة أساسها في مبررات سياسية تهدف إلى ضمان الرقابة المنتظمة للمالية العامة من قبل السلطة التشريعية، وأيضاً مبررات مالية حيث تبدو فترة السنة أكثر ملاءمة لوضع تقديرات دقيقة لميزانية الدولة.

د-منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص193.

2 - أرني المال، تحسين الرقابة المالية، سلسلة دليل البرلمانات يصدر عن مؤسسة الشركاء الدوليون، الورقة 4، ص1.

عدم المصادقة على مشروع قانون الميزانية فإنّ بعض الدساتير أعطت الحق لرئيس الجمهورية بالمصادقة على المشروع في حالة عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان، وهو الأمر الذي انتقده الفقه واعتبره اعتداءً على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تكون رقابة البرلمان هنا مجرد رقابة شكلية ففي حالة عدم المصادقة يصدر قانون الميزانية بأمر من رئيس الجمهورية بحسب ما نصّت عليه المادة 138 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.⁽¹⁾

ونحن نرى بأن يكون لرئيس الجمهورية سلطة الرقابة على البرلمان والحكومة في حال أخل أيّاً منهما بالتزاماته في إعداد الميزانية العامة والمصادقة عليها، فمبدأ الفصل بين السلطات لا يعني أن تتأى كل سلطة بنفسها عن باقي السلطات بحيث تكون كل منها بمعزل عن الأخرى، وإنما يعني توزيع الاختصاصات على هيئات منفصلة مع امكانية التكامل بينهما باعتبار أنّ الدولة جسم سياسي واحد، وهو ما نصّ عليه المشرع الدستوري في المادة 109 من مشروع الدستور الليبي حيث جاء فيها ((الرئيس الجمهورية بناءً على أسباب وجيهة تتعلّق بعرقلة السياسة العامة للدولة أو خطة التنمية أو تعطيل الموازنة دون مبررات حقيقية، أو مخالفة أحكام الدستور عرض حل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ في استفتاء عام...))

وعلى كلٍّ فإنّه بمجرد المصادقة على مشروع قانون الميزانية العامة فإنّها تدخل حيّز التنفيذ وهنا تبدأ رقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية.

الفرع الثاني: رقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية العامة

وتأخذ رقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية العامة إحدى صورتين وهما:

أولاً: الرقابة أثناء التنفيذ

إنّ ممارسة رقابة فاعلة على النشاط المالي للحكومة يمثّل تحدياً كبيراً للبرلمان، لما تنطوي عليه هذه المرحلة من صعوبات مختلفة قد تعوق قيامه بهذه المهمة منها انشغال البرلمان بقضايا

- ولم يسجل رفض مشروع قانون الميزانية برمته إلا في حالات نادرة فقد ردت الموازنة مرة واحدة في إنجلترا عام 1873 مرة واحدة في فرنسا عام 1887.

- أناس بن صالح الزمراني مرجع سابق، ص 65 .

1- أ- عمراوي مارية، حجاج مليكة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في القانون الجزائري المبررات والمعوقات، بحث منشور، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، عدد 2020، 02 ص 538.

التشريع والمهام ذات الطابع السياسي، وكذلك عدم توافر الإمكانيات التقنية والخبرات الفنية لأعضاء البرلمان في المجال المالي حتى يتمكنوا من متابعة النشاط المالي للحكومة.⁽¹⁾

وتختص بهذا النوع من الرقابة اللجنة المختصة بالشؤون المالية في البرلمان وهي لجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة في مجلس النواب الليبي، بحيث تقوم هذه اللجنة في سبيل إنجاز مهمتها بمجموعة من المهام أوردتها المادة (43) من النظام الداخلي لمجلس النواب، والتي من بينها متابعة الموازنة العامة للدولة والمناقلة بين أبوابها، وللجنة أن تطلب البيانات والمستندات والوثائق اللازمة عن الميزانية العامة أثناء السنة المالية، ولها أن تدعو أعضاء الحكومة ورؤساء الإدارات والهيئات العامة وذلك لسماع رأيهم وإيضاحاتهم عن كيفية تنفيذ الميزانية، وتقوم اللجنة بإحالة تقريرها على مجلس النواب متضمناً المخالفات للقواعد المالية الخاصة بتنفيذ الميزانية إن وجدت⁽²⁾ ليقوم المجلس بدوره بمساءلة واستجواب أعضاء الحكومة، وتحريك المسؤولية السياسية ضد كل من يثبت في حقه ارتكاب مخالفة للقواعد المتعلقة بسير وتنفيذ الميزانية⁽³⁾ كذلك فإنه يتاح للسلطة التشريعية الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة عندما تلجأ الحكومة إلى البرلمان طالبة فتح اعتمادات إضافية جديدة، حيث تقوم الحكومة بالضرورة تقديم المعلومات الكافية عن حالة تنفيذ الميزانية وتبرير طلبها بفتح هذه الاعتمادات، ومناقشة الحكومة في سياستها المالية.⁽⁴⁾

ثانياً: الرقابة اللاحقة

وهي الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية لمناقشته واعتماده وإصداره في شكل قانون، وتهدف هذه الرقابة للتأكد من مدى مطابقة النتائج الفعلية عن السنة المالية مع الميزانية التي تم اعتمادها سواء بالنسبة للنفقات المعتمدة أو حصيلة الإيرادات⁽⁵⁾، إذن فالحساب الختامي هو عبارة عن «كشف بكافة إجراءات الدولة الفعلية وكافة المبالغ

1- عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، بحث منشور مجلة العلوم الاجتماعية العدد: 24، لسنة 2017، ص 220.

2 - وهو ما نصت عليه المواد 76,75,74,58 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

3- الرقابة على الموازنة كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية (دراسة مقارنة) بحث منشور، مركز الدراسات والبحوث التشريعية، عمان، 2015، ص 3.

4- المرجع السابق، ص 1.

5- المرجع السابق، ص 4.

الفعليّة التي أنفقتها الدولة خلال السنة الماضية⁽¹⁾»، وإذا نظرنا إلى الحساب الختامي فإنّه يشبه الميزانيّة العامة من حيث الشكل إذ يتبع كلاهما ذات التبويب ولكنهما يختلفان في طبيعة الأرقام المسجّلة حيث إنّ الميزانية العامة تحتوي على أرقام تقديريّة، بينما الحساب الختامي يتضمّن الأرقام الفعليّة لميزانيّة الدولة عن السنة السابقة.⁽²⁾

وقد نصّت المادة (9) من النظام الداخلي على اختصاص مجلس النواب بالمصادقة على الحساب الختامي وإصداره بقانون بعد دراسته والتأكد من سلامة الموقف المالي للحكومة وفي مقابل ذلك تحريك المسئوليّة السياسية وسحب الثقة من الحكومة إذا ما تبين حدوث مخالفات جسيمة.⁽³⁾

ونظراً إلى الأعباء والمهام السياسيّة الخطيرة التي يضطلع بها أعضاء السلطة التشريعيّة، بحيث لا يكون لديهم الوقت الكافي، إضافةً إلى عدم توافر الخبرة الفنيّة والمحاسبيّة لدى الكثيرين منهم، لمناقشة الحساب الختامي مناقشة تفصيليّة وهو ما قد يفرغ هذه الرقابة من مضمونها، ويجعل منها مجرد رقابة شكلية، وقد عمل المشرّع الليبي على تلافي ذلك عندما ألزم وزير الماليّة أن يقدّم الحساب الختامي إلى ديوان المحاسبة قبل إحالته إلى السلطة التشريعيّة في غضون ستة أشهر من انقضاء السنة الماليّة، والذي بدوره يقوم بإعداد تقريره وإحالته إلى السلطة التشريعيّة في مدة لا تتجاوز الأربعة أشهر من تاريخ استلامه للحساب الختامي من وزير الماليّة، وعلى ذلك نصّت المادة 11 من القانون رقم 14 لسنة 2013 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة، وبالتأكيد فإنّ هذا التقرير سيساعد أعضاء البرلمان في أداء دورهم على أكمل وجه في الرقابة على الحساب الختامي نظراً لما يمتلكه هذا الجهاز من خبرة فنيّة ومحاسبيّة، تجعله قادراً على دراسته دراسة

- " ويشمل اعتماد البرلمان للحساب الختامي اعتماد المبالغ الي أنفقت والتي حصلت بالفعل واعتماده لإضافة ما قد يتحقق من فائض الإيرادات عن النفقات للاحتياطي العام أو تغطية مقدار العجز الناتج عن تجاوز النفقات للإيرادات عن طريق السحب من هذا الاحتياطي واعتماده ".

1- د-حقي إسماعيل بريوتي، مبادئ المالية العامة، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، الطبعة الأولى، 1999، ص 14.

2- مرجع سابق، ص 14.

3- بحث منشور عن مركز الدراسات والبحوث التشريعية، مرجع سابق، ص 4.

تفصيلية، خاصة وأنه قد يصل الى آلاف الصفحات والأرقام ومن ثم إعداد تقرير مفصل يسهل العملية على أعضاء السلطة التشريعية عند ممارستهم لمهامهم الرقابية.⁽¹⁾

وما يساعد هذه الأجهزة الرقابية على أداء مهامها المنوطة بها هو تبعيتها للسلطة التشريعية، حيث تعتبر هذه الأجهزة أحد أهم أدواتها في الرقابة على أعمال الحكومة، فهذه التبعية تكفل لها استقلالية إدارية ومالية تمكنها من أداء مهامها بحرية، وبعيداً عن ضغوطات الحكومة بعكس ما إذا كانت هذه الأجهزة تابعة للسلطة التنفيذية، حيث تتولى مهمة إنفاق المال العام والرقابة على هذا الإنفاق في الوقت ذاته، وهو ما يضعف من عمل هذه الأجهزة الرقابية فتصبح هذه الرقابة مجرد رقابة شكلية. وبهذا تكون الأجهزة الرقابية كديوان المحاسبة أداة مساعدة للسلطة التشريعية في متابعة الأداء الحكومي خاصة فيما يتعلق بالجانب المالي، وتقدم تقارير مفصلة حول هذا الأداء. وتسليط الضوء على المخالفات أو الاحتيال أو الفساد لیتسنى للسلطة التشريعية من أداء دورها الرقابي.⁽²⁾

المطلب الثاني

العوامل المؤثرة في رقابة البرلمان على الميزانية

إن تنظيم الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة، ينم عن وعي وإدراك من المشرع الدستوري بأهمية هذا النوع من الرقابة التي تبدأ أساساً بعد فراغ الحكومة من إعداد مشروع قانون الميزانية وتحضيره، حيث يباشر البرلمان هذه الرقابة بصور عديدة وفي أوقات زمنية مختلفة بدءاً من عرض مشروع القانون لمناقشته واعتماده من قبل البرلمان، وانتهاءً بتقديم الحساب الختامي عند انتهاء السنة المالية وفق اجراءات وقيود محدّدة في القانون، إلا أن تنفيذ هذه الرقابة بمختلف أشكالها ومستوياتها غالباً ما تصادفه جملة من الصعوبات والعراقيل قد يضعف دور البرلمان في أداء هذه المهمة.

1- كلما تمكنت السلطة التشريعية من مناقشة الحساب الختامي مبكراً بعد انتهاء السنة المالية مباشرة ازدادت فاعلية الرقابة اللاحقة على الحساب الختامي، غير أنه يلاحظ أن الإحالة إلى ديوان المحاسبة والمدد المنصوص عليها في القانون قد يؤخر من وقت ممارسة مجلس النواب لمهامه في الرقابة الأمر الذي قد يحد من فاعليتها.

2- عبد الله عبد الحميد عبد لله الهرمة، مرجع سابق، ص14.

الفرع الأول: صعوبات تواجه البرلمان أثناء ممارسة سلطته الرقابية

تتمثل هذه الصعوبات في الأسباب التي قد تؤدي إلى محدودية مناقشة مشروع الميزانية العامة، وأيضاً تقييد النصوص القانونية لسلطة البرلمان في الرقابة على الميزانية العامة، وكذلك عدم فاعلية الوسائل الممنوحة للبرلمان للرقابة على الميزانية أثناء تنفيذها.

أولاً/ محدودية مناقشة مشروع قانون الميزانية أمام لجنة المالية أو في الجلسات العامة وذلك راجع لعدة أسباب هي: (1)

أ- ضعف المعلومات المقدمة من الحكومة بشأن مشروع قانون الميزانية، فاكتساب المعلومات الكاملة والدقيقة يمكن أعضاء البرلمان من المناقشة الجدية والفعالة ومن ثم تأدية الوظيفة الرقابية على أكمل وجه، ويكون ضعف المعلومات لأحد سببين إما لتعاقس الحكومة عن تقديم الوثائق اللازمة التي تساعد على الفهم الجيد لنصوص قانون الميزانية، أو أنه راجع إلى اقتصار طلبات الاستماع التي تجريها لجنة التخطيط والمالية العامة، والموازنة فقط على وزراء الحكومة دون الرجوع إلى الخبرات في الوزارات والإدارات التابعة لها، وهذا ما قد يحد من قيمة هذه الاستشارات وأهميتها.

ب- الطبيعة التقنية لمشروع قانون الميزانية والتي تضي نوع من التعقيد والدقة على هذا النوع من القوانين، الأمر الذي يتطلب إمكانيات تقنية وفنية قد لا تتوفر لدى أعضاء البرلمان حتى يسهل عليهم مناقشة مشروع قانون الميزانية، نظراً لأن التركيبة البرلمانية تقوم على أساس الانتخاب لا على أساس الانتقائية والتخصص، لذلك قد نجد في هذه التركيبة ضعفاً في المستوى العلمي والتقني في المجال المالي وهو من شأنه التقليل من قيمة المناقشة وجعلها مناقشة غير معمقة تتعلق بالنواحي السياسية وتهمل النواحي الفنية.

ثانياً/ تقييد سلطة البرلمان في الرقابة على الموازنة العامة، حيث يعترض عملية المصادقة على مشروع قانون الميزانية قيدان (1) هما:

1- د. بديار علي محمود، ديدان مولود، عوائق الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، بحث منشور، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد: 02، (العدد التسلسلي 27)، أكتوبر/2021، ص 637 وما بعدها/ أ- عزة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 219 وما بعدها.

1- القيد الزماني: حرصت دساتير الدول على تحديد مدة قصيرة للسلطة التشريعية لدراسة الميزانية والتصديق عليها، فهل تكون هذه المدة الزمنية كافية لإنجاز هذه المهمة؟ خاصة وأن الميزانية العامة - كما أسلفنا - أصبحت وثيقة على جانب كبير من التعقيد، وقد يكون من الصعب على غالبية أعضاء السلطة التشريعية قراءتها قراءة علمية تكشف الأهداف التي ترمي إلى تحقيقها خلال هذه المدة المنصوص عليها قانوناً، فيؤدى ذلك إلى جعل اختصاص السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية اختصاصاً شكلياً، يقتصر فقط إماماً على إقرار مشروع قانون الميزانية واعتماده على النحو الذي أعدته السلطة التنفيذية، أو رفضه وعدم اعتماده مع الأخذ في الاعتبار ما ينتج عن هذا الرفض من إضرار بالصالح العام.

وفي ليبيا تبدأ هذه المدة بإحالة مشروع قانون الميزانية إلى مجلس النواب في أول شهر أكتوبر الذي يحيلها بدوره إلى لجنة التخطيط والمالية حال ورودها، حيث تقوم هذه اللجنة بمناقشة المشروع تفصيلاً ولها في سبيل ذلك أن تطلب البيانات والمعلومات اللازمة، من مختلف الجهات الإدارية، كما يحق لها استدعاء الوزراء وغيرهم من المسؤولين الذي أسهموا في إعداد مشروع الميزانية لمناقشتهم والاستفسار منهم عما ورد في بنودها، وبعد أن تفرغ اللجنة من عملها تقدم تقريراً إلى المجلس متضمناً ملاحظاتها ومقترحاتها حول مشروع قانون الميزانية في مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إحالة المشروع إليها بحسب ما ورد في المواد 167-168 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

والقاعدة هي أن يتم التصويت على مشروع قانون الميزانية قبل بداية السنة الجديدة وذلك احتراماً لمبدأ سنوية الميزانية، وهو ما نص عليه في النظام الداخلي في المادة 165، حيث أوجب على البرلمان أن يصادق على مشروع قانون الميزانية في مدة أقصاها تسعون يوماً من تاريخ تقديمها إليه فإن لم يفعل ذلك ولم يقدم أسباباً تبرر عدم مصادقته على الميزانية، يكون للحكومة اللجوء إلى القاعدة الاثني عشرية 12/1 بالإنفاق ذاته للسنة المنتهية وما ينتج عن ذلك من تمجيد للأوضاع الإدارية القائمة وعدم مواكبة التطور إضافة إلى النتائج السياسية المتمثلة في فشل الحكومة من أداء تعهداتها وبالتالي إقالتها أو استقالتها.

1- د. أناس بن صالح الزمراني، مرجع سابق، ص 65 وما بعدها؛ حلمي مجيد محمد الحمدي، المالية العامة، الجامعة المفتوحة، 1992، ص 365 وما بعدها؛ أ- عمراوي مارية، أ- حجاج مليكة، مرجع سابق، ص 537.

ويرى بعض الفقهاء زيادة المدّة الزمنية الممنوحة للبرلمان حتى يتمكّن أعضاء السلطة التشريعية من دراسة مشروع القانون دراسة معمّقة حتى وإن كان تمديد المدّة يؤجّل دخول قانون الميزانية حيّز التنفيذ، وما ينتج عنه من تأخّر في تنفيذ الحكومة لبرنامجها التي تعهدت به، فالقاعدة الاثني عشرية كقيلة بخلّ هذه المشكلة وخلق التوازن المرجو⁽¹⁾، وإن كنا نرى أنّ الأفضل من ذلك هو مشاركة البرلمان في إعداد الميزانية من خلال إرسال مندوبين من ذوي الاختصاص في المجال المالي والمحاسبي إلى وزارات الدولة والإدارات العليا لمتابعة خطوات إعداد الميزانية وإرسال ملاحظاتهم وآرائهم إلى لجنة التخطيط والمالية والتي بدورها تعدّ تقارير دورية بذلك وتحيلها إلى المجلس، وبذلك يتمكّن أعضاء المجلس من الإلمام الكافي بمشروع قانون الميزانية وكيفية إعداده عندما يتم إحالته عليه من قبل الحكومة.

2- القيد الموضوعي: قيّدت معظم الدساتير والقوانين حق السلطة التشريعية في إجراء تعديلات على مشروع قانون الميزانية ولعلّ من أسباب هذا التقييد أنّ الميزانية العامة كلّ متجانس، تحقّق من خلالها الحكومة سياستها فإذا ما قامت السلطة التشريعية بتعديل أرقام الميزانية فقد يؤثّر ذلك على إمكانية تنفيذ برنامج الحكومة الذي التزمت به أمام السلطة التشريعية، ومن ناحية ثانية فإنّ تعديل أرقام الإيرادات والنفقات العامة قد يؤثّر على التوازن الاقتصادي العام، كذلك فإنّ أعضاء البرلمان قد يتعمّدون زيادة النفقات لإنشاء بعض المشاريع في مناطقهم استرضاء لناخبيهم وضماناً لأصواتهم دون الأخذ في الاعتبار الخطة القومية العامة وضرورة انسجامها مع الميزانية العامة.

لذلك نجد أنّ كثير من دساتير الدول قيّدت السلطة التشريعية في وضع تعديلات على مشروع الميزانية، فنجد أنّ إنجلترا ذهبت نحو هذا التقييد، أمام تعسّف النواب فمجلس العموم يسهم في وضع الخطة المالية من خلال مناقشاته وفي لجانه المتخصصة، لكن اعتماد خطة الميزانية يتم كما تقدّمها الحكومة دون تعديلات مهمة بعكس ما هو عليه الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يتمتّع النواب بحقوق مطلقة فيما يخص تعديل مشروع الميزانية بينما ذهبت بعض الدساتير إلى ضرورة أخذ موافقة الحكومة على اقتراحات السلطة التشريعية بإجراء تعديلات على مشروع الميزانية، وفي مصر لا تجرى التعديلات التي تدخلها السلطة التشريعية إلاّ بموافقة الحكومة، وهو أيضاً ما نصّ عليه النظام الداخلي لمجلس النواب الليبي في المادة 170 حيث نصّت على أنّه:

1- عزة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 224 .

"لا يجوز للمجلس مناقشة وإقرار مشروع الموازنة أن يزيد الاعتمادات المطلوبة بغير إذن الحكومة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أو بطريقة الاقتراح، غير أن للمجلس بعد الانتهاء من مناقشة مشروع الموازنة وإقراره أن يقرّ مشروع قانون إحداث نفقات جديدة".

وإن كانت هذه القيود التي أوردتها المشرّح لها ما يبرّرها، إلا أنه يمكن تلافي ما تحدّثه من خلل في الرقابة البرلمانية "عن طريق إشراك السلطة التشريعية في وضع الخطة القومية وتقديم هذه الخطة مع مشروع الميزانية ليتعرّف أعضاء السلطة التشريعية على مدى انسجام المشروع وكذلك اقتراحاتهم في التعديل والإضافة إلى تفاصيل الخطة القومية التي سبق أن أسهموا في وضعها وصادقوا عليها. (1)

ثالثاً/ عدم فاعلية الآليات التي يباشر البرلمان من خلالها رقابته على الميزانية العامة

إنّ عملية تقييد الميزانية من قبل الحكومة يرافقه إشراف ورقابة برلمانية من قبل أعضائه، للتعرف على كيفية تصرف الحكومة في المال العام من خلال الوقوف على جوانب صرف النفقات وتحصيل الإيرادات للخزينة العامة مستعينين في سبيل ذلك بالآليات المقررة بموجب التشريعات النافذة وأهمّ هذه الآليات:

أ - توجيه الأسئلة: والمقصود بهذا الحق "تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معيّن". (2)

وبذلك لا تقيّد الأسئلة البرلمانية اتهاماً أو نقداً أو مساءلة، وإنّما الهدف منها الاستفهام والاستعلام أو التنبيه إلى أمر معيّن من الوزير المختص. (3)

وتعدّ الأسئلة البرلمانية إحدى وسائل الرقابة على الأداء الحكومي عموماً، بما في ذلك الرقابة على الميزانية العامة، وبموجبها يكون السائل في علاقة مباشرة مع المسؤول وهو وحده من يستطيع التعقيب على رد الحكومة إذا شابه نقص أو غموض. (1)

1- د. حلمي مجيد محمد الحمدي، مرجع سابق، ص 365.

2- د- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، 1996، ص 184.

3- د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحكومية، 2001، ص 326، مشار إليه، عمراوي مارية، حجاج مليكة، مرجع سابق، ص 539.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب نجد أنه نصّ على هذا الأسلوب، وقسم الأسئلة إلى شفوية وأخرى كتابية، حيث جاء في المادة 182 بأنه: "أ- يحقّ لعضو أو أكثر توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو إلى أحد الوزراء ...".⁽²⁾

وتكون الحكومة ملزمة بالرد على أسئلة أعضاء البرلمان، وهو ما يسمّى بمبدأ إلزام الوزير أو الوزراء الذين توجه إليهم الأسئلة بالإجابة عليها، وأساس هذا المبدأ المسؤولية السياسية للحكومة وبالتالي - وحتى وإن كانت بعض الدساتير قد نصّت عليه - فإنّ هذا المبدأ مقرّر سواء نص عليه في الدستور أم لم ينص.⁽³⁾

ب- التحقيق البرلماني:

ويقصد به أن يتوصّل البرلمان بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق إذا ما داخله ريب بشأن المسألة المعروضة أمامه نظراً لعدم اقتناعه بالبيانات التي تقدّمها له الحكومة. ولا قيد على مجال التحقيق، فقد يستهدف به المجلس التحقيق من فساد بعض الإدارات أو المصالح والمؤسسات أو شركات القطاع العام، وقد يريد من ورائه فحص بعض المسائل المنسوبة إلى أحد الوزراء تمهيداً لاتهامه، أو تحقيق طعن مقدّم ضد أعضاء المجلس ... إلخ.⁽⁴⁾

وقد نصّ النظام الداخلي لمجلس النواب على أسلوب التحقيق في المادة (195)، حيث يتم تشكيل لجان التحقيق بناءً على طلب رئيس الدولة أو ثلث أعضاء المجلس وهي بدورها تجرى تحقيقها في المسألة المطلوب منها التحقيق فيها.

1- د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 475، عمراوي مارية، حجاج مليكة، المرجع السابق، ص 531.

2- قد أفرد النظام الداخلي لمجلس النواب لهذا الأسلوب، الفصل الثالث منه في المواد 182 إلى 187 .

3- د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، 477.

- "إنّ معظم الدساتير، قد نصّت على حقّ السؤال صراحة ولا يتصوّر حرمان البرلمان من حقّ السؤال إلّا في النظام الرئاسي، أمّا بنصّ الدستور على مسؤولية الحكومة سياسياً أمام البرلمان وعلى حقّ البرلمان في سحب الثقة منها فإنّ السؤال يصبح من حقّ المجلس ضمناً سواء نصّ عليه الدستور أو لم ينصّ لأنّ من يملك الأكثر يملك الأقل"

- المرجع السابق، المرجع السابق، 477.

4- المرجع السابق، ص 80.

- ويرى البعض أن لجنة التحقيق إضافة لكونها وسيلة لجمع المعلومة فإنّها أيضاً تصرّف سياسي ينشأ لغرض مضايقة الخصم وذلك بتحريك ملف يهم الرأي العام ممّا يجعل مجرد إنشائها في حد ذاته نجاح سياسي ونشر أعمالها غاية في الأهمية.

- د. عمراوي مارية، حجاج مالية، حجاج مليكة مرجع سابق، ص 540.

واللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما نراه من أدلة وأن تطلب من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق ومستندات أو غير ذلك، وقد نصّ النظام الداخلي للمجلس في المادة (198) على إمكانية منح هذه اللجان سلطات هيئات التحقيق القضائية، ويكون ذلك بقرار من مجلس النواب في جلسة عامة.⁽¹⁾

ج- الاستجواب وسحب الثقة

وهو أخطر سلطات البرلمان، التي يمكنه استخدامها في مواجهة الحكومة، فهو يحمل في طياته اتهاماً وتجريحاً لسياسة الحكومة أو أحد أعضائها، ويعقبه عادةً طرح الثقة بها أو بأحد أعضائها وعلى عكس ما رأيناه بالنسبة للسلطات السابقة. والتي تحمل معنى "طلب المعرفة" أو الوصول إلى الحقيقة - فإنّ الدساتير تحرص على النص على هذا الحق وعلى الضمانات التي يجب أن تحيط به عند استعماله، حتى لا تسرف البرلمانات في الالتجاء إليه فتسيء إلى الحكومة أو إلى أعضاء منها بلا مبرر.⁽²⁾

ولم يتناول المشرع الدستوري الليبي في الإعلان الدستوري موضوع رقابة السلطة التشريعية على أعمال الحكومة إلا في صياغة عامة وفقاً لما جاء في نص المادة (24) من الإعلان الدستوري، وترك أمر تنظيم هذه الرقابة للنظام الداخلي للبرلمان، وقد تناول القانون رقم (4) لسنة 2014 بشأن النظام الداخلي لمجلس النواب تنظيم سلطة استجواب المجلس للحكومة.

وفي مشروع الدستور فقد نصّ المشرع الدستوري على الاستجواب ومنح الثقة وكذلك ضمانات استخدام هذه السلطة، وذلك في المادة (115) منه حيث جاء فيها: "إذا قرّر مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه المنتخبين عدم الثقة بالحكومة، وجب عليها الاستقالة، ويكون القرار بالأغلبية المطلقة لأعضائه المنتخبين، وإذا تعلق بأحد الوزراء، ويجب عليه في هذه الحالة اعتزال الوزارة، ولا ينظر مجلس النواب في طلب منع الثقة عن الحكومة إلا بعد جلسة استجواب وبناءً

1- وقد جرى العمل في بريطانيا على تشكيل لجان قضائية أو شبه قضائية يشارك فيها أعضاء المجلس وغالباً ما تكون هذه اللجان ذات أثر كبير بالنسبة للموضوعات التي تتصل بها.

- د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 480.

2- المرجع السابق، ص 482.

على طلب كتابي مقدّم من خمسة عشر عضواً على الأقل، ولا يجوز أن يطرح هذا الطلب للمناقشة إلا بعد ثمانية أيام من يوم تقديمه، ولا تؤخذ الآراء؛ إلا بعد يومين من تمام المناقشة فيه".⁽¹⁾

وعلى الرغم من أهميّة هذه الوسائل لمراقبة عمل الحكومة والوقوف على جوانب صرف النفقات وطرق تحصيل المال للخرينة العامة إلا أنّ هناك معوقات قد تحول دون استخدامها الاستخدام الأمثل.

فالأسئلة البرلمانية لم تثبت الفعاليّة المرجوة منها، لأنّها لم تقترن بجزاء، والتجارب الدستوريّة تؤكد عدم التزام الحكومات بالإجابة على العديد من الأسئلة بحجة عدم الاختصاص، لهذا فإنّ هذا الأسلوب يعتبر مجرد وسيلة استعلام واستفسار من قبل البرلمان، وتتوقّف فعاليته على مدى التعاون بين الحكومة وأعضاء البرلمان، وهذا صعب التحقيق وكثيراً ما تنهّب الحكومة من الإجابة لعدم وجود إجراء يلزمها بذلك⁽²⁾ وإن كان النظام الداخلي لمجلس النواب قد ربّب أمراً مهمّاً على عدم تفاعل الحكومة مع أسئلة أعضاء البرلمان وتقاوسها عن الإجابة وهو ما نصّت عليه المادة (184) وذلك بتحويل السؤال إلى استجواب، معنى ذلك اللجوء إلى الوسيلة الأشد وما يترتب عليها من نتائج قد تصل إلى سحب الثقة من الحكومة.

أمّا بالنسبة للجان التحقيق فقد يحدّ من فاعليتها عدم حياديّة تشكيلها إذ أنّ هذه اللجان قد تشكّل من أعضاء البرلمان الموالين للحكومة، لذلك يجب الأخذ بعين الاعتبار حياديّة تشكيل هذه اللجان ومراعاة الخبرة والتخصص، فإن كان من بين أعضاء البرلمان من هو متخصص في المسألة موضوع التحقيق تكون له أولويّة المشاركة في لجنة التحقيق.⁽³⁾ لذلك يفضّل أن يكون

1- نلاحظ أنّ النص الوارد في مشروع الدستور الليبي وإن كان أبقى على المدد الواردة في النظام الداخلي لمجلس النواب بشأن طلب سحب الثقة والتصويت عليها، إلا أنّه عدل في الضمانة المتعلّقة بالعدد المطلوب توافره لقبول طلب سحب الثقة، حيث إن النظام الداخلي نصّ على ضرورة أن يقدّم الطلب من ربع نواب المجلس بينما اكتفى المشرّع الدستوري في مشروع الدستور بتقديم الطلب من خمسة عشر عضواً.

2- د. خديجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودستور المغرب لسنة 2011، بحث منشور، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد: 01، 2020، ص 233.

3- المسعود عينة، الرقابة البرلمانية في الجزائر بين الآليات الدستورية والمتطلبات الفعلية، بحث منشور، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد الخامس، العدد: الثالث، سبتمبر 2020، ص 350.

أعضاء لجنة التحقيق بشأن الميزانية العامة من ذوي الاختصاص في المجال المالي والقانوني، وقد يعهد إلى لجنة التخطيط والمالية بهذه المهمة.

وبالنسبة للاستجواب فقد تشوبه بعض الثغرات التي قد تحد من فاعليته، كأن يعتمد في الاستجواب على معلومات غير موثقة ورسمية، أو استخدام أعضاء البرلمان لعبارات غير لائقة أو ماسئة بالكرامة أو استخدام وسيلة الاستجواب لتصفية حسابات سياسية، مما يتيح لأعضاء الحكومة التنصل من الاستجواب والتشكيك في المعلومات التي تم الاستناد عليها، ولذلك كان لزاماً على أعضاء البرلمان الابتعاد عن الثغرات التي قد تفسد الاستجواب مع تدعيم موقفهم بالمعلومات والمستندات الرسمية، والإلمام الكامل بالمسألة محل الاستجواب.

إن الاستجواب كوسيلة رقابية في مواجهة قضايا الفساد لا تحمل معنى الاستفسار، وإنما تحمل معنى الاتهام والمحاسبة، لذلك يجب استخدامها بعيداً عن التجاذبات السياسية وتصفية الحسابات، أو لتحقيق مكاسب جهوية أو حزبية، وهو ما يفرغ هذه الوسيلة من محتواها ويفقد الثقة في أعضاء السلطة التشريعية.⁽¹⁾

الفرع الثاني/ صعوبات تتعلق بإعداد الحكومة للميزانية والحساب الختامي

وهذه الصعوبات تكمن في نقطتين رئيسيتين هما:

أولاً/ انفراد السلطة التنفيذية بإعداد الميزانية العامة

لقد تنازعت السلطان التشريعية والتنفيذية أمر الصلاحيات المتعلقة بإعداد الموازنة، ويرجع السبب في هذا النزاع إلى أن مرحلة الإعداد تتكون فيها السياسة المالية للدولة التي تتضمن الأعباء المفروضة على المواطنين ووجوه الإنفاق، وترى السلطة التشريعية أنه لا يجوز معالجة هذه الأمور إلا من قبل ممثلي الشعب بينما ترى السلطة التنفيذية أن الموازنة تشكل برنامج عملي هي مسؤولة عن تنفيذه فلا بد لها من وضعه.⁽²⁾ وقد أدى التطور الاقتصادي والمشاكل الفنية التي يطرحها إلى ترجيح منح اختصاص إعداد الميزانية إلى السلطة التنفيذية ففي إنجلترا وبظهور قوانين الإصلاح ووراثه العرش في سنة 1701 وقوانين اختصاصات مجلس اللوردات سنة 1911

1- المسعود عينه، مرجع سابق، ص 349.

2- أناس بن صالح الزمراني، مرجع سابق، ص 45؛ د. حقي إسماعيل البربوتي، مرجع سابق، ص 23.

قامت بتنظيم اختصاصات كل من البرلمان والحكومة في وضع الموازنة العامة والموافقة عليها، فتختص الحكومة بإعداد مشروع الميزانية وتعرض على البرلمان لمناقشتها وإقرارها، وكذلك الحال بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية حيث كانت السلطة التشريعية (الكونجرس) هي صاحبة الاختصاص بإعداد الميزانية، وقد شكّلت لذلك لجنتين لجنة الإجراءات ولجنة النفقات اللتين كانتا تلعبان دوراً مهماً في توازن الميزانية العامة ولكن قانون الميزانية لسنة 1921 اسندا الاختصاص بإعداد مشروع قانون الميزانية إلى السلطة التنفيذية، وتعرض بعد ذلك على السلطة التشريعية لمناقشتها وإقرارها ولها في سبيل ذلك إدخال ما تراه من تعديلات على مشروع الميزانية قبل اعتمادها⁽¹⁾.

وقد أورد الفقه⁽²⁾ العديد من الأسباب التي أدت إلى انتهاج الدول لهذا المسلك وهي:

1. استئثار السلطة التشريعية في إعداد الموازنة أدى في كثير من الأحيان إلى طغيان مصالح النواب الانتخابية على المصلحة العامة، فالنواب يتسابقون لرصد الاعتمادات لمناطقهم إرضاء للناخبين، وكثيراً ما أسفر ذلك عن تضخم النفقات العامة وبالتالي زيادة العبء الضريبي على المواطنين.
2. إنّ التنسيق بين بنود الميزانية من ضرورات إعدادها وهو عمل يغلب عليه الطابع الإداري الأمر الذي يحتم معه قيام السلطة التنفيذية به، فاختلف الانتماءات السياسية لأعضاء البرلمان قد يؤدي إلى تباين في مطالبهم المالية سعياً منهم لإرضاء ناخبهم والأحزاب السياسية التي ينتمون إليها دونما اعتبار للأمر الفني والاقتصادية وهو ما يصعب على السلطة التشريعية القيام بهذه المهمة.
3. إنّ السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تحقيق أهداف المجتمع وتحديد الأولويات فيما بينها، وهي الأقدر على معرفة حاجات المجتمع ومشاكله، ولذلك كان من الطبيعي أن تعطى لها الوسائل اللازمة -ومن بينها الحق في إعداد الميزانية- لتحقيق تلك الأهداف وإشباع الحاجات وإيجاد الحلول المناسبة للمشاكل التي يواجهها أفراد المجتمع.

1 - أناس بن صالح الزمراني، مرجع سابق، ص45، دحقي إسماعيل البربوتي، مرجع سابق، ص23.

2- د-منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 198، دحقي إسماعيل البربوتي، مرجع سابق ص 22 وما بعدها د-حلمي مجيد محمد الحمدي، مرجع سابق، ص 347، د-أناس بن صالح الزمراني، مرجع سابق، ص 46 وما بعدها.

4. أنّ السلطة التنفيذية لديها مجموعة من الأجهزة الإدارية والفنية القادرة على إعداد الميزانية بشكل قريب من الواقع لما تمتلكه هذه الأجهزة من كوادرات لديها الخبرة اللازمة والقدرة على الحصول على المعلومات اللازمة لهذا الإعداد.

5. لما كانت السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ الميزانية العامة فإنّه من الأفضل أن تقوم هي بإعدادها، لأنّها على معرفة دقيقة وتفصيلية بالنشاطات المطلوب القيام بها وأوجه الإنفاق اللازمة والإيرادات التي يمكن تحصيلها، حيث تقوم كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة بإعداد تقديرات لما يلزمها من نفقات وما تتوقّع أن تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية، وترفع هذه التقديرات إلى الإدارات الأعلى منها لدراستها وتنسيقها وعلى ضوء هذه البيانات تقوم وزارة المالية بالتعاون مع اللجان المختصة بإعداد مشروع الميزانية الذي يرفع بعد مناقشته من قبل السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية التي تقوم بمناقشته واعتماده.

إنّ هذا الانفراد بإعداد مشروع قانون الميزانية من قبل السلطة التنفيذية - والذي له من المبررات ما يدعو إليه فعلاً - يمكن تلافيه بإشراك السلطة التشريعية في وضع الخطة القومية وعند إحالة مشروع الميزانية إلى السلطة التشريعية ترفق معه هذه الخطة ليتعرّف أعضاؤها على مدى انسجام مشروع الميزانية مع الخطة القومية التي سبقوا في وضعها وصادقوا عليها.⁽¹⁾

ثانياً/ محدودية الرقابة اللاحقة عن طريق الحساب الختامي

يكتسب الحساب الختامي أهمية بالغة كونه وسيلة يستطيع البرلمان من خلالها بسط رقابته على النشاط المالي للحكومة وتظهر هذه الأهمية من عدّة نواحي⁽²⁾:

أ- من الناحية السياسية تشكّل مصادقة البرلمان على الحساب الختامي تركية سياسية للنشاط المالي للحكومة، وفي المقابل إذا ما رفض البرلمان المصادقة على الحساب الختامي فإنّ ذلك يربّط مسؤولية سياسية على عاتق الحكومة، بحيث يتعيّن عليها العمل مستقبلاً على تفادي الأخطاء التي وقعت بها.

1- د. حلمي مجيد محمد الحمدي، مرجع سابق، ص 365.

2- عزّة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 218 وما بعدها؛ د. حلمي مجيد محمد الحمدي، مرجع سابق، ص 403 وما بعدها.

ب- من الناحية القانونية: إنّ مصادقة البرلمان على الحساب الختامي يجعل قرارات الحكومة التي اتخذتها في إطار تنفيذ الميزانية بمنأى من الطعن عليها أمام القضاء.

ج- يعدّ الحساب الختامي الأساس الواقعي الذي يستند عليه عضو البرلمان في التصويت على رفع النفقات أو تخفيض الإيرادات، فهو يعتبر معياراً لمدى صحة تقديرات الميزانية السنوية وعلى ضوءه توضع تقديرات ميزانية السنة التالية، حيث لا يتصور مناقشة مشروع قانون الميزانية بناءً على احتمالات، ودون تقييم لنتائج السنة الماضية.

ورغم الأهمية التي يحظى بها الحساب الختامي وضرورة إعداده وتقديمه من قبل السلطة التنفيذية، إلّا أنّ الواقع العملي أثبت غير ذلك، حيث امتنعت الحكومات عن تقديم الحساب الختامي ممّا أدّى إلى إضعاف سلطة البرلمان في ممارسة الرقابة اللاحقة على ميزانية الدولة،⁽¹⁾ وهو ما أشارت إليه تقارير ديوان المحاسبة عن السنوات 2016-2017 م، حيث لم يتم تقديم الحساب الختامي في ليبيا من قبل الحكومة منذ سنة 2008 وهو ما يساعد على إهدار المال العام وفرار المسؤولين عن ذلك من المسؤولية وهذا يتنافى مع السياسة التي تحاول أن تتبناها الدولة في مكافحة الفساد ويهدد المصلحة العامة.⁽²⁾

إنّ تجسيد مبدأ الشفافية في المجال المالي يرتكز أساساً على مدى تمكين البرلمان من الحصول على المعلومات الضرورية لممارسة مهامه في مجال المراقبة على المال العام، وعلى هذا الأساس فإنّ تقديم الحساب الختامي قبل دراسة ومناقشة قانون الميزانية السنوي يشكّل أفضل أداة في يد البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية، إذ أنّ عدم المصادقة على الحساب الختامي من المفترض أنّه يترتب عليه عدم المصادقة على مشروع قانون الميزانية الجديد، وعلى هذا الأساس تجد السلطة التنفيذية نفسها ملزمة باحترام أحكام القوانين المالية.⁽³⁾

1- سالم محمد، الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية، بحث منشور، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد السابع، 2018، ص 197.

2- عبد الله عبد الحميد الهرامة، مرجع سابق، ص 107.

- وقد جاء في تقرير ديوان المحاسبة الصادر سنة 2016، ص 157 أنه: "لم يصدر أي حساب ختامي يعكس نتائج تنفيذ الميزانية منذ سنة 2008 م، مع تأخر الجهات الممولة من الميزانية العامة في إعداد الخلاصات السنوية للأموال المحالة إليه. 3 سالم محمد، مرجع سابق، ص 199.

الخاتمة

يمارس البرلمان دوره في مراقبة النشاط المالي للحكومة عن طريق الآليات وأدوات قانونية حددها النظام الداخلي لمجلس النواب بشكل واضح وصريح، فألزم الحكومة بضرورة اعتماد مشروع قانون الميزانية من المجلس قبل وضعها موضع التنفيذ (الرقابة السابقة)، وكذلك للمجلس مراقبة نشاط الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية وإلزامها بتقديم الحساب الختامي مع نهاية السنة المالية فيما يعرف (بالرقابة اللاحقة)، إلا أن هذه المهمة المنوطة بالسلطة التشريعية تواجهها الكثير من العوامل والصعوبات التي قد تؤثر في مدى فاعليتها فتضعفها، وتحد من قوتها، وقد تنعدم كلياً في بعض الأحيان وخصوصاً أثناء الرقابة على الحساب الختامي عندما تتعاس الحكومة عن تقديمه هنا سوف لن يكون للبرلمان أي دور رقابي، وبدراستنا لهذا الموضوع من خلال عنصرين رئيسيين وهما نطاق رقابة البرلمان على الميزانية العامة والعوامل المؤثرة في هذه الرقابة خلصنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات وهي:

أولاً: إنَّ المشرِّع الدستوري الليبي - سواء في الإعلان الدستوري أو حتى في مشروع قانون الدستور - أورد اختصاص البرلمان في الرقابة على الميزانية في صياغة عامة وترك التفاصيل للنظام الداخلي لمجلس النواب، والذي صدر بالقانون رقم (4) لسنة 2014، واعتبرت هذه النصوص قانون الميزانية العامة قانوناً عادياً يخضع في إصداره لذات إجراءات إصدار القوانين العادية بعكس ما هو حاصل في بعض الدساتير المقارنة - والتي نوصي بأن يحذو المشرِّع الدستوري حذوها - حيث اعتبرت قانون الميزانية العامة من القوانين الأساسية، ويخضع لذات إجراءات إصدارها وذلك يحقّق فائدتين: الأولى أنَّ الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب والمطلوبة لإصدار القانون الأساسي تمكن من أن تنال هذه القوانين - ومن بينها قانون الميزانية - إجماعاً كافياً من القوى السياسية المختلفة الموجودة ضمن مكونات مجلس النواب، والثانية هي إنَّ المدة التي تطَّلبها الدستور من تاريخ إيداع القانون الأساسي لدى المجلس إلى حين عرضه للمناقشة والتي قدَّرتها بعض الدساتير بخمسة عشر يوماً (الدستور التونسي) تعطي الفرصة لدراسة مشروع القانون دراسة كافية تمكِّن أعضاء البرلمان من الإلمام بكافة جوانبه قبل عرضه للمناقشة.

ثانياً/ أخذ المشرِّع الدستوري الليبي بالنظام الأوروبي بالنسبة لقانون الميزانية بحيث تتولَّى الحكومة تحضير وإعداد قانون الميزانية عن طريق وزير المالية دون إعطاء أي صلاحيات لرئيس

الدولة بشأن الميزانية العامة والرقابة عليها، ونحن نقترح بأن يكون لرئيس الجمهورية سلطة الرقابة على البرلمان والحكومة في حال أخلّ أيّاً منهما بواجباته في إعداد واعتماد الميزانية العامة وفي حال لم يصادق البرلمان على الميزانية العامة، ولم يبد أسباباً لذلك يحال مشروع الميزانية لرئيس الدولة للمصادقة عليها.

ثالثاً/ قصر المدة الممنوحة للسلطة التشريعية لدراسة مشروع الميزانية والتصديق عليه على الرغم من الطابع الفني لهذا القانون وهو ما ينعكس على رقابة البرلمان على الميزانية ويفرغها من مضمونها، وإذا كان تمديد هذه المدة يؤجل دخول قانون الميزانية حيز التنفيذ وما ينتج عنه من تأخر في تنفيذ الحكومة لبرنامجها الذي تعهدت به لذلك نقترح بمشاركة البرلمان في إعداد الميزانية وذلك من خلال إرسال مندوبين له من المتخصصين في المجال المالي والمحاسبي إلى وزارات الدولة والإدارات العليا لمتابعة خطوات إعداد الميزانية تحت إشراف لجنة التخطيط والمالية التابعة لمجلس النواب وإرسال ملاحظاتهم وآرائهم إليها وهي بدورها تعد تقارير دورية بذلك وتحيلها إلى المجلس.

رابعاً/ إلزام الحكومة بتقديم الحساب الختامي في آجاله المحددة وأن ترفق معه مشروع قانون الميزانية من أجل تمكين أعضاء البرلمان من مناقشة هذه القوانين على معطيات راهنة حيث يعتبر الحساب الختامي هو المعيار الذي يقاس به مدى صحة تقديرات الميزانية للسنة المقبلة.

خامساً/ وأخيراً عند استخدام أعضاء مجلس النواب الآليات الرقابية الممنوحة لهم بموجب القوانين المنظمة لذلك، عليهم أن يعوا بأنهم الصديق الناقد للسلطة التنفيذية ومن ثم المحافظة على حوار وعلاقات عمل بناءة مع السلطة التنفيذية وفي ذات الوقت عدم التهاون بشأن المخالفات المالية عند استخدام تلك الوسائل، إضافةً إلى ذلك ضرورة التحلي بثقافة الشرح والمساءلة من قبل الوزراء والمسؤولين، بحيث يكونوا مستعدين في أي وقت لأن تتم مساءلتهم عن قراراتهم وأفعالهم، وهذا من شأنه تقوية الدور الرقابي للبرلمان وراوع عن ارتكاب المخالفات.

المراجع

أولاً: الكتب

1. أناس بن صالح الزمراني، المائيّة العامة والسياسة المالية، مكتبة البديع - الطبعة الأولى، 2002.
2. حقي إسماعيل بربوتي، مبادئ المالية العامة، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، الطبعة الأولى، 1999.
3. حلمي مجيد محمد الحمدي، المالية العامة، الجامعة المفتوحة، 1992.
4. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، 1996.
5. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحكومية، 2001.
6. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، الجامعة المفتوحة، بدون ناشر، 2011.

ثانياً: الرسائل

1. عبد الله عبد الحميد عبد الله الهرامة، الرقابة المالية على الإنفاق العام في التشريع الليبي، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة الزاوية، 2019-2020.

ثالثاً: الأبحاث

1. أرني المال، تحسين الرقابة المالية، سلسلة دليل البرلمانات يصدر عن مؤسسة الشركاء الدوليون، الورقة 4.
2. بديار علي محمود دديدان مولود، عوائق الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد: 02، (العدد التسلسلي 27)، أكتوبر 2021-
3. خدوجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودستور المغرب لسنة 2011، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد: 01، 2020.

4. الرقابة على الموازنة كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية (دراسة مقارنة)، مركز الدراسات والبحوث التشريعية، عمان، 2015.
5. سالم محمد، الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد السابع، 2018.
6. عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، 2017.
7. عمراوي مارية، حجاج مليكة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في القانون الجزائري المبررات والمعوقات، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، عدد 02، 2020.
8. مارية، حجاج مليكة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في القانون الجزائري المبررات والمعوقات، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، مجلد (06)، عدد (02)، 2020.
9. المسعود عينة، الرقابة البرلمانية في الجزائر بين الآليات الدستورية والمتطلبات التنفيذية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد الخامس، العدد: الثالث، سبتمبر 2020.

القوانين:

1. الإعلان الدستوري الليبي، الصادر سنة (2011).
2. الاتفاق السياسي الليبي، 17 - ديسمبر - 2012.
3. قانون رقم (4) لسنة 2014، في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب.
4. مشروع الدستور الليبي، (2017).
5. دستور الجمهورية التونسية.
6. دستور الجمهورية الجزائرية.

سياسة الموازنة بين حق الدولة في العقاب وحقوق المتهم

أ. إبراهيم حامد الأسمر الحضيبي

كلية الدراسات الإسلامية - سبها

ملخص البحث:

المتهم هو الخصم الضعيف في الرابطة الإجرائية مقابلة بما يتمتع به خصمه من سلطات في مواجهته في الدعوى الجنائية، يمس بها حقوقه وحرياته كالتقبض والتفتيش والحبس الاحتياطي، ومن هنا نشأ التضارب بين حق الدولة في العقاب وحقوق المتهم وحرياته، ودعت فلسفة العدالة إلى فك عقدة ذلك التضارب، وتحديد أسلوب استظهار الحقيقة بين أجهزة القضاء والأفراد المتهمين داخل إطار الرابطة الإجرائية وتحت شرعية العدالة حتى يتحقق ما يصبو إليه المجتمع والمتهم معاً، وتجنباً لاستعمال أجهزة القضاء سلطاتها بحثاً عن العدالة على نحو مطلق، فيتطابق شكلياً مع المنح التشريعي، ويفارق جوهره حكمة العدالة التي يسعى القانون لتحقيقها.

ولمّا كانت تلك السلطات ليست غاية في ذاتها، ولا تسلطاً من المشرع، وإنما وسيلة للبحث عن الحقيقة، عمد المشرع إلى فرض اعتبارات تشريعية تبين مدى مراعاته للطرف الأضعف في الرابطة الإجرائية، مبنية على سياسة يوازن بها بين حقوق الطرفين من غير إفراط ولا تفريط.

المقدمة:

يستلزم تحقيق العدالة واستقرار المجتمع تبادل الثقة بين أفراد الدولة ومؤسساتها، وهذا الأمر يقتضي توازن السياسات العامة للدولة مع حقوق الأفراد وحرياتهم، وذلك من خلال التوزيع الصحيح والمناسب لسلطات الدولة، والموازنة الدقيقة بين الحق العام والحق الخاص، وعدم التدرّع -حين المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم- بذريعة البحث عن الحقيقة والعدالة، فكم من حقوق ديس عليها، وكم من حريات سلبت، وكم من كرامة أهينت تحت تلك الذريعة، والنتيجة الطبيعية لذلك انهيار الثقة بين الدولة وأفرادها، ومن ثم تقوُّض أسسها وأمنها القومي، وفي ذلك من الضرر ما لا يخفى.

وقد لا يجدي التدزُّع بالرقابة اللاحقة على أعمال القضاء؛ لأنَّ هناك بعض الحقوق لا يجدي التعويض فيها نفعاً بعد وقوع الضرر، ولا حتى معاقبة المعتدي، أمام بعض إجراءات التحقيق القاسية، كالحبس الاحتياطي والتفتيش المطلق للمنازل، وخاصةً منازل غير المتهمين.

أهمية البحث:

التحقُّق من توافر مبدأ المساواة الإجرائية بين الخصوم، في إطار سلطات النيابة العامة في الدعوى الجنائية، والتي قد تتصادم مع معيار العدالة عند الإطلاق حسب بعض الفقه والتشريع، خاصةً في حالة ضعف التفتيش القضائي، وتقييد المشرِّع للنيابة العامة والجهات الضبطية فيما تقوم به من إجراءات ماسة بحقوق المتَّهم وحرياته باعتبارات اجتماعية وسياسية ووظيفية، وفرض مراقبتها على القاضي، لضمان عدم الافتئات، وبما يحقُّ التوازن بين حق الدولة في العقاب وحقوق المتَّهم.

أهداف البحث:

محاولة الربط بين الواقع والافتراض، وذلك من خلال التعرف على معالم تلك الموازنة، أهى حقيقة عملية واقعية محكومة بنصوص القانون ورقابة القضاء، أم أنَّها مجرد شعارات بحجة تحقيق العدالة، من خلال الوقوف على اعتبارات المنح التشريعي لسلطات النيابة العامة في الدعوى الجنائية، ومدى مراقبة القانون والقضاء لتلك السلطات من حيث الإطلاق والتقييد، ومعيار ذلك، ومدى تحقُّق العدالة الجنائية حين يمارس الخصم ضد خصمه إجراءات التحقيق الماسة بحقوقه وحرياته، كالقبض والحبس الاحتياطي والتفتيش، والمنع من السفر، فإذا كان لتلك الإجراءات صلة بحماية المجتمع إلا أنَّ منحها للخصم قد لا يحقُّ -من الناحيتين الفلسفية والفنية- المساواة بين الخصوم في الدعوى الجنائية.

منهج البحث:

يتبع البحث المنهجين الاستقرائي والوصفي، مع الاستدلال بأحكام المحكمة العليا الليبية، ونصوص التشريعات القانونية، بقصد إيجاد رؤية شاملة، تعرض الإطار الذي رسم فيه المشرِّع تلك الموازنة، من النواحي الفلسفية والفنية والوظيفية في مباحث ثلاثة: المبحث الأول في الاعتبارات

التشريعية في قيود الدعوى الجنائية، والمبحث الثاني في سياسة الموازنة في فرض قيود على الرابطة الإجرائية، والمبحث الثالث في ضمانات الرابطة الإجرائية في قضاء المحكمة العليا.

المبحث الأول

الاعتبارات التشريعية في قيود الدعوى الجنائية

قيّد المشرّع النيابة العامة -في جرائم معيّنة- في رفع الدعوى الجنائية بثلاثة قيود، هي الشكوى، والطلب، والإذن، ولهذه القيود اعتبارات رأى المشرّع أنّها جديرة بالاهتمام، منها الاجتماعي، ومنها السياسي، ومنها الوظيفي أو الإداري، وهي على النحو الآتي:

المطلب الأول

الاعتبارات التشريعية في قيد الشكوى

الاعتبار اجتماعي:

راعى المشرّع حالات يكون ضرر المحاكمة فيها أشد وطئاً على المجني عليه من ضرر الجريمة ذاتها، فترك تقديرها للمجني عليه، إن شاء قدّم الشكوى وإن شاء لم يقدّمها، وممّا يؤكّد هذا المعنى أنّ مدّة الشكوى ثلاثة أشهر، يبدأ حسابها من تلازم واقعتين، لا يغني توافر إحداها عن الأخرى:⁽¹⁾

الأولى- علم المجني عليه بوقوع الجريمة على مصالحه أو حقوقه.

الثانية- علمه بشخص مرتكبها، عله يكون قريباً أو صديقاً، فيقدّر رفع الدعوى عليه من عدمه.

وقد نصّت المادة "3" إجراءات على أن تقدّم الشكوى خلال ثلاثة أشهر من يوم علم المجني عليه بالجريمة ومرتكبها بقولها: "لا تقبل الشكوى بعد ثلاثة أشهر من يوم علم المجني عليه بالجريمة وبمرتكبها".

1 - مأمون سلامة، الإجراءات الجنائية في التشريع الليبي، مطبعة دار الكتب، بيروت، ط 1، 1971م، ج1، ص 114. وعوض محمد عوض، المبادئ العامة في قانون الإجراءات الجنائية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999م، ص 57.

أي أنّ الواقعة المجرية للميعاد -والتي يحسب من تاريخ وقوعها سريان هذه المدة- هي اليوم الذي يكتمل فيه علم المجني عليه بشخص مرتكب الجريمة، وهذا الشرط هو الأهم؛ لأنّه يحتوي الشرط الأول ويقتضيه، ولا تتحقّق تلك الواقعة ما لم يتحقّق علمه بشخص الفاعل، وهذا مناط الاعتبار الاجتماعي الذي جعله المشرّع أساساً لتقديم الشكوى.⁽¹⁾

وأكدت المحكمة العليا ذلك في دعوى أقيمت على شكوى من ابن عم الزوج وبلا توكيل من الزوج الذي له وحده حق الشكوى، فقضت بأنّ الحكم المطعون فيه يكون قد أخطأ في تطبيق القانون.⁽²⁾

وقضت بأنّ: "عدم قيام الزوجة بتقديم الشكوى لا يؤثّر على حق الزوج في التقدّم بشكواه في هذا الخصوص؛ إذ أنّه هو رب الأسرة، وهو صاحب الحق الأول في التقدّم بالشكوى بخصوص انتهاك حرمة منزله، وقصده من ذلك الحفاظ على سمعته".⁽³⁾

استخلاص الاعتبار التشريعي من طبيعة الجرائم التي اشترط المشرّع فيها تقديم شكوى:

أولاً- الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات:

(استيفاء الحق بالذات، التقصير في القيام بالواجبات العائليّة، سوء استعمال وسائل الإصلاح أو التربية، سوء معاملة أفراد الأسرة والأطفال، الامتناع عن دفع النفقة المحكوم بها، الامتناع عن تسليم الغير لمن له الحق في طلبه، زنا الزوج والزوجة، السب والتشهير، السرقة تافهة القيمة وسرقة الاستعمال، غزو الأطيان أو المباني، إتلاف الأموال، الرعي في أراضي الغير، دخول أراضي الغير خلسة، قتل حيوانات الغير أو إيذائها، خيانة الأمانة، جميع جرائم الأموال إذا وقعت من الزوج أو الأصول أو الفروع، الإيذاء البسيط، الإيذاء الخطاء، التهديد، انتهاك حرمة المساكن، الاطلاع على المراسلات وإفشائها وإتلافها إذا ارتكبت من غير الموظف العمومي).

1 - عادل عبادي عبد الجواد، الدعوى الجنائية والدعوى المدنية المرتبطة بها، دار الكتب العلمية، ط 1، ج 1، 1991م، ص 66.

2- طعن جنائي رقم، 68 / 3 ق، بتاريخ: 30/05/1956، مجلة المحكمة العليا، س ج 1، ص 418.

3 - طعن جنائي رقم، 298 / 31 ق، بتاريخ: 12/06/1985، مجلة المحكمة العليا، س 23 / ع 2.1، ص 264.

ثانياً- جرائم الشكوى في القوانين الخاصة المكملّة لقانون العقوبات الليبي:

نصّت المادة 2 من القانون رقم (14) لسنة 2016م بشأن تعديل بعض أحكام قانون رقم لسنة 1974 م في شأن إقامة حد القذف⁽¹⁾ بتعديل المادة (9) ليجري نصها على أنه: "لا تقام الدعوى في جريمة القذف إلا بناءً على شكوى المقذوف أو ورثته خلال ثلاثة أشهر من العلم بمرتكبها".

المطلب الثاني

الاعتبارات التشريعية في قيد الطلب

الاعتبار السياسي والاقتصادي:

بعض الجرائم ترتب آثار سياسية أو اقتصادية، وفي هذه الحالة يكون من الأفضل ترك خيار رفع الدعوى من عدمه مناطاً بجهة أكثر إدراكاً وتقديراً لتلك الآثار وخطورتها.⁽²⁾

وقد قضت المحكمة العليا في اعتبار المشرع ترك تقدير رفع الدعوى الجنائية من عدمه لجهات الاختصاص -سواء كان طلباً أو إذناً- بقولها: "إنّ علّة اشتراط القيد قبل اتخاذ إجراء في الدعوى أخذ الشارع باعتبارات متعلّقة بتقدير الجهة المختصة لملاءمة تحريك الدعوى ومباشرتها بأمر تتعلق بطبيعة الجريمة أو صفة المجنى عليه أو صفة الجاني أو المصلحة العامة أو (العلاقات الدولية) ولتدارك ما يحدث عن ذلك من أثر ضار إذا رأت الجهة المذكورة عدم إصداره.⁽³⁾

وقضت بأنّ المادة 2-9 من قانون الإجراءات الجنائية تنص على أنه: "في جميع الأحوال التي يشترط القانون فيها طلباً من المجنى عليه -أو غيره- لا يجوز اتخاذ إجراء في الدعوى إلاّ

1 - منشور في الجريدة الرسمية، ع4، السنة الخامسة، 17/رجب/1437هـ، الموافق: 24/04/2016م، ص 225.

2 - مأمون سلامة، مرجع سابق، ج1، ص 114، 167. وعض محمد عوض، مرجع سابق، ص 77.

3 - طعن جنائي رقم، 66 / 28 ق، بتاريخ: 20/06/1982، مجلة المحكمة العليا، س 19 / ع 4، ص 131.

بعد الحصول على الطلب... وإذا ما حصل واتخذ إجراء في الدعوى قبل صدور الطلب فإنه يكون باطلاً ولا يمكن تصحيحه بالإذن اللاحق".⁽¹⁾

استخلاص الاعتبار التشريعي من طبيعة الجرائم التي استلزم فيها المشرع تقديم طلب:

أولاً- الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات:

(جريمة الاعتداء على حرية رؤساء الدول الأجنبية. 218ع، جريمة العيب في ذات رؤساء الدول الأجنبية. 220ع، جريمة الاعتداء على ممثلي الدول الأجنبية، جريمة الاعتداء على علم دولة أجنبية أو هيئة دولية. 222ع).⁽²⁾

ثانياً- الجرائم المنصوص عليها في القوانين الخاصة:

(الجرائم التي تقع بالمخالفة لقانون الدخل. 73/64م، الجرائم التي ترتكب بالمخالفة لقانون الجمارك. 72/67م، الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام قانون الموائى 70/8م).

المطلب الثالث

الاعتبارات التشريعية في قيد الإذن

الاعتبار الوظيفي:

هناك حالات يخشى أن يتخذ رفع الدعوى فيها ذريعة للنيل من استقلال الهيئة التي ينتمي إليها المتهم، لذا فرض المشرع أخذ الإذن منها قبل اتخاذ أي إجراء ضده.⁽³⁾

وقد أكدت المحكمة العليا على ضرورة قيد الإذن فقضت بأنه في حالة عدم الإذن بالتحقيق من الجهة المختصة يمتنع على النيابة العامة القيام به كما يمتنع عليها رفع الدعوى موضوع الجريمة.⁽⁴⁾

1 - طعن جنائي رقم، 128 / 32 ق، بتاريخ: 29/10/1986، مجلة المحكمة العليا، س 24 / ع 3-4، ص 297.
2 - يُلاحظ أن المادة 223ع تطلبت -لتطبيق هذه المواد- وجود شرط المعاملة بالمثل، حيث نصت على أنه: لا تطبيق أحكام المواد.... إلا إذا تضمن قانون الدولة الأجنبية مساواة في الحماية الجنائية.
3 - مأمون سلامة، مرجع سابق، ج1، ص 114، 129. وعض محمد عوض، مرجع سابق، ص 89.
4 - طعن جنائي رقم، 203 / 32 ق، بتاريخ: 26/05/1987، مجلة المحكمة العليا، س 25 / ع 2، ص 151.

الطبيعة القانونية للاعتبارات التشريعية:

الاعتبارات التشريعية المتعلقة بتقييد الدعوى الجنائية من النظام العام، يصح إثارتها أمام المحكمة العليا لأول مرة، بل وتثيرها المحكمة من تلقاء نفسها ولو لم يثرها الخصوم.⁽¹⁾

وقضي بأنه إذا كانت الدعوى الجنائية تتطلب إذناً ورفعت بدون تحقّقه تعيّن الحكم بعدم جواز نظر الدعوى ولو لم يدفع ذو الشأن بذلك لتعلّق هذا الأمر بالنظام العام، ولا يقبل القول بأنه في هذه الحالة يقصر الحظر على التحقيق دون رفع الدعوى؛ لأنّ ذلك من شأنه أن يهدر العلة التي توخّأها المشرّع في اشتراط الإذن وهي تقادي ما عسى أن يحدث من أثر ضار من تحريك الدعوى أو مباشرتها أو رفعها.⁽²⁾

استخلاص الاعتبار التشريعي من طبيعة الجرائم التي استلزم فيها المشرّع حصول الإذن:

أولاً- الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات:

(جريمة دس الدسائس مع الأجنبي للإضرار بمركز ليبيا العسكري أو السياسي. 167ع، جريمة التجنيد ضد دولة أجنبية أو إتيان أعمال عدوانية ضدها. 168ع، جريمة إثارة روح الهزيمة السياسية. 175ع، جريمة بث روح الهزيمة الاقتصادية. 177ع، جريمة النشاط الليبي من الخارج ضد المصالح الوطنية. 179ع، جريمة عدم تنفيذ التزامات التوريد للدولة أو الغش فيها. 178ع، جريمة شراء أسلحة أو مؤن فاسدة. 181ع، جريمة تأسيس الجمعيات الدولية أو الانضمام إليها بدون إذن. 208ع، الجرائم ضد القوات المسلحة".⁽³⁾

الجرائم المنصوص عليها في القوانين الخاصة:

(جرائم رجال القضاء والنيابة. 116 من قانون نظام القضاء، جرائم المطبوعات، جرائم أعضاء جهاز الرقابة. جهة الإذن: الرقيب العام، جريمة إضرار الموظف العام بالمال العام.

1 - طعن جنائي رقم، 46 / 27 ق، بتاريخ: 10/03/1981، مجلة المحكمة العليا، س 18 / ع 1، ص 182.
2 - طعن جنائي رقم، 203 / 32 ق، بتاريخ: 26/05/1987، مجلة المحكمة العليا، س 25 / ع 2-1، ص 151. وقضت بأن القيود على رفع الدعوى الجنائية ومباشرتها إنما ينص عليها لزاماً وعلى سبيل الحصر في القانون وفق ما يقضي به نصا المادتين 8، 9 من قانون الإجراءات الجنائية وهو التشريع العام منشأ الحق في رفع الدعوى الجنائية. طعن جنائي رقم، 105 / 34 ق، بتاريخ: 06/01/1987، مجلة المحكمة العليا، س 32 / ع 1-2-3-4، ص 124.
2- يلاحظ هنا أن الاعتبار الذي راعاه المشرّع -وإن كان وظيفياً- إلا أنه متعلق بأمن الدولة الخارجي.

جهة الإذن: النائب العام، جرائم أعضاء هيئة أمن الدولة. جهة الإذن: رئيس الهيئة، جرائم الأحداث.
جهة الإذن: والده أو وصيه).

المبحث الثاني

سياسة الموازنة في قيود الرابطة الإجرائية

تقاس حضارة الدول بتشريعاتها الإنسانية، التي تراعي الاعتبارات الإنسانية للفرد والمجتمع، وخاصة في الإجراءات التي قد تمس من لا علاقة له أصلاً بالجريمة، ومن ذلك تفتيش غير المتهمين أو منازلهم، وتأتي الدراسة في هذا المبحث على تقييد المشرع النيابة في الرابطة الإجرائية.

المطلب الأول

الموازنة في إجراءات الإعلان والإحالة والتجنيد

الرابطة الإجرائية علاقة تقوم بين الدولة وشخص اتهمته سلطة الاتهام (النيابة العامة) بأنه ارتكب جريمة ما أو أسهم في ارتكابها، وتنشأ من اللحظة التي يوجه فيها الاتهام.⁽¹⁾

وهي بطبيعتها قانونية وجنائية، فهي طبيعة قانونية لأن القانون يحكمها وينظمها، وهي طبيعة جنائية لأن القاضي الجنائي هو المشرف عليها، وهو حَكَم لا تتعقد له صفة الخصم، وموضوعها: التضارب المجرد بين حق الدولة في العقاب وبين حقوق المتهم، وأطرافها: ثلاثة، النيابة والمتهم والقاضي، وخصائصها: الاستقلالية والتشعب، والتعدد المرحلي، والتدرج في المراحل.⁽²⁾

1 - الاتهام لغةً: إدخال التهمة والشك أو الظن فيمن لحقت به، بارتكابه جريمة ما، واتهمه في قوله: شك في صدقه، وأتَّهَمَهُ بكذا: أدخل عليه التهمة، وظنّها به، وفي الاصطلاح القانوني: إسناد واقعة إجرامية إلى شخص معيّن تزعم النيابة العامة أنه مرتكبها أو على الأقل مساهماً فيها من خلال تحريك الدعوى الجنائية ورفعها ومباشرتها أمام القضاء. المعجم الوسيط، دار النشر العربية، القاهرة، 1960م، ج2، ص 60. وأحمد فتحي سرور، الوسيط في الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص105.

2 - فاستقلالها يرجع إلى تحديد أطرافها من قبل القانون بغض النظر عن موضوعها، وتشعبها يعني أنها تقبل انضمام روابط أخرى ليست في من روابط القانون الجنائي، كالمدعي بالحق المدني الذي يرفع دعواه أمام القاضي الجنائي بالتبعية للدعوى الجنائية للمطالبة بالتعويض، وكالمسئول عن الحق المدني الذي يختصم ليتحمل عبء التعويض مع المتهم. تلافياً لعجلة قد ينشأ عنها خطأ أو أن تحل الشبهة محل الواقع أو أن يأخذ الظن حكم الحقيقة، أما التدرج في المراحل من الضبط إلى التحقيق إلى المحاكمة والظن في الحكم فيفرضه حق المتهم في الدفاع عن نفسه، ويقابله تعدد في أجهزة الدولة المعنية بهذه الرابطة، فلدنيا الشرطة والنيابة وقضاء التحقيق وقضاء الحكم، وقد أعطى القانون كل جهاز اختصاصاً يخوله صلاحية مراجعة أعمال الجهاز الذي سبقه. رمسيس بهنام، الإجراءات الجنائية تأصيلاً وتحليلاً، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984م، ص 173.

وقد فرض المشرع عدة قيود على الرابطة الإجرائية، هي ضمانات للمتهم في مواجهة خصمه، كاعتبار المتهم بريئاً حتى تثبت إدانته، وضرورة حضور المحامي في الجناية مع المتهم، وغيرها.⁽¹⁾

أولاً- إعلان المتهم شرط لدخول الدعوى حيّز المحكمة:

لا يكفي لقيام الرابطة الإجرائية بين المتهم والمحكمة صدور قرار الإحالة من قبل النيابة العامة إلى المحكمة المختصة، وإنما لا بد من إعلان المتهم بالحضور في جميع الأحوال فشرط الإعلان يمثّل سياسة المشرع في الموازنة الإجرائية؛ ذلك أنّه ألزم نفسه بمبدأ المواجهة، المبدأ يقتضي عدم مفاجأة المتهم في الجلسة بموضوع الدعوى، وإنما يجب إعلانه ليتمكّن من تحضير دفاعه.⁽²⁾

وقد فرّقت المادة 205 إجراءات بين دخول الدعوى حوزة المحكمة حسب الجهة المحيلة أمام دائرة الجنح والمخالفات بالمحكمة الجزئية بقولها: "تحال الدعوى في الجنح والمخالفات بناء على أمر يصدر من قاضي التحقيق أو غرفة الاتهام، أو بناء على تكليف المتهم مباشرة بالحضور من قبل أحد أعضاء النيابة العامة أو من المدعي بالحقوق المدنية، ويجوز الاستغناء عن تكليف المتهم بالحضور إذا حضر بالجلسة ووجّهت إليه التهمة من النيابة العامة وقبل المحاكمة".

وقضت المادة (135 إجراءات) في أحوال الإحالة في الجنح والمخالفات بأنّه على النيابة عند صدور قرار الإحالة من قاضي التحقيق إلى المحكمة الجزئية أن ترسل جميع الأوراق والأشياء المضبوطة إلى قلم كتاب المحكمة خلال يومين وإعلان الخصوم بالحضور أمام المحكمة في أقرب جلسة وفي المواعيد المقررة.

1 - وهاتان الضمانتان تعدان من الضمانات الدستورية في باقي دول العالم.

2 - عوض محمد، مرجع سابق، ص 518.

ومن ثم، فإنه إذا صدر قرار الإحالة من قاضي التحقيق أو من غرفة الاتهام فإنه يكفي لدخول الدعوى حوزة المحكمة، أمّا إذا صدر من النيابة العامة فإنه لا يكفي، وإنما لا بد أن تُكلف النيابة المتهم بالحضور مباشرة أمام المحكمة المختصة.⁽¹⁾

ثانياً - الإحالة في الجنايات:

لم يمكن المشرّع النيابة -إذا قامت بالتحقيق في جناية- من إحالة الدعوى إلى محكمة الجنايات، بل فرض عليها إحالتها إلى غرفة اتهام، وإذا قامت بالإحالة مباشرة إلى محكمة الجنايات كان قرارها باطلاً، فغرفة الاتهام هي الجهة القضائية -الوحيدة- المخوّلة بإحالة الجنايات إلى دائرة الجنايات بمحكمة الاستئناف، وهي الجهة الوحيدة التي تملك توجيه الاتهام في الجنايات، وهذه ضمانات للمتهم.

بل جعل المشرّع تحقيق النيابة في الجناية تحقيقاً ابتدائياً، والتحقيق الذي تجريه غرفة الاتهام تحقيقاً تكميلياً ونهائياً، وفرض على النيابة وجوب التحقيق في الجنايات، وجعله جوازياً في الجرح والمخالفات.

ثالثاً - الجهة المختصة بالتجنيد:

لم يجز المشرّع للنيابة العامة سلطة التجنيد، على الرغم من أنه سمح لها بالظعن فيه بالاستئناف أمام المحكمة الابتدائية منعقدة بغرفة مشورة إذا كان صادراً من المحكمة الجزئية. والتجنيد هو إعطاء الجناية وصف الجنحة إذا اقترنت بعذر قانوني أو ظرف قضائي مخفّف، ومثال العذر القانوني صغر السن، والعيب العقلي الكلي، ومثال الظرف القضائي المخفّف عذر الاستفزاز.⁽²⁾

1 - وقد فرقت المادة 205 إجراءات بين إجراءات دخول الدعوى حيز المحكمة حسب الجهة المحيلة أمام دائرة الجرح والمخالفات بالمحكمة الجزئية بقولها: "تحال الدعوى في الجرح والمخالفات بناء على أمر يصدر من قاضي التحقيق أو غرفة الاتهام، أو بناء على تكليف المتهم مباشرة بالحضور من قبل أحد أعضاء النيابة العامة أو من المدعي بالحقوق المدنية...".

2 - والتجنيد في اللغة الإمالة والتفريغ، وفي الحديث: "كان النبي ﷺ إذا سَجَدَ تَجَنَّحَ فِي سُجُودِهِ حَتَّى يُرَى وَضْخُ إِبْطِئِهِ" أي يرفع ساعديه في السجود عن الأرض ولا يُفترشهما، ويُجافيهما عن جانبيه، ويُعتمد على كَفَيْهِ فَيَصِيرَانِ لَهُ مِثْلَ جَنَاحِي الطَائِرِ. أحمد بن حنبل، مسند الإمام أحمد بن حنبل، تحقيق: شعيب الأرنؤوط، وعادل مرشد، وآخرون، مؤسسة الرسالة، ط1، 1421هـ/2001م، رقم: 22923، ص 11، 38. ونشوان بن سعيد الحميري اليمني، شمس العلوم ودواء كلام العرب من الكلوم، تحقيق: حسين بن عبد الله العمري، ومطهر بن علي الإيراني، ويوسف محمد عبد الله، دار الفكر المعاصر بيروت، ط1، 1420هـ/1999م، ج2، ص 1191.

ومن ثم، فإنه لا يملك التجنيح إلا من يتمتع بصفة القاضي على من يأتون بترتيبهم:

- **قاضي التحقيق:** إذا ندب للتحقيق، فله بدل أن يحيل الجناية إلى غرفة الاتهام أن يحيلها إلى المحكمة الجزئية إذا اقترنت بعذر قانوني أو ظرف قضائي مخفف.
- **مستشار التحقيق:** إذا ندب للتحقيق في جناية.
- **غرفة الاتهام:** له مثل ما لقاضي التحقيق. وللنيابة العامة الطعن في قرارها على الرغم من أنها ليست مختصة به.
- **المحكمة الجزئية (دائرة الجرح والمخالفات):** إذا أحيلت إليها الدعوى على أنها جنحة ثم تبين لها أنها جناية اقترنت بها عذر قانوني أو ظرف قضائي مخفف.
- **المحكمة الابتدائية (دائرة الجرح والمخالفات المستأنفة):** إذا طعن أمامها في الحكم الصادر من المحكمة الجزئية في جنحة فتبين أنها جناية يجوز تجنيحها، حكمت فيها، ولا يطعن في حكمها. وعلى هذا لا تملك النيابة تجنيح الجناية، على الرغم من أنه أسرع من الناحية الإجرائية، فلو افترضنا أن الظرف القضائي لا يملك تقديره إلا القاضي، فالأعذار القانونية (كموانع المسؤولية) واضحة بحيث لا يستعصي على النيابة استخلاصها، فلو منحها المشرع حق التجنيح في الأعذار القانونية، لتفادى الإطالة بإجازة الإحالة من النيابة إلى المحكمة الجزئية رأساً، بدلاً من الإحالة على غرفة الاتهام ومنها إلى المحكمة الجزئية، ولو غفل قاضي الغرفة فأحال على محكمة الاستئناف فنحنت وأحالت إلى القاضي الجزئي فهذه إطالة مذمومة، ولكن المشرع راعى بها حق المجتمع؛ لأنَّ التجنيح يمس حقه، وكون النيابة خصماً، فجعل صفة القاضي شرطاً للتجنيح وضمانة فيه.⁽¹⁾

1 - غير أنَّ الملاحظ أنَّ المشرع لم يتحدث عن حالة ما لو تم التحقيق بمعرفة مستشار التحقيق، فكيف يكون المحقق الابتدائي مستشاراً ورئيس غرفة الاتهام قاضياً؟ ويرى الفقه أنه في هذه الحالة يكون قاضي غرفة الاتهام هو رئيس محكمة الاستئناف التي يتبعها مستشار التحقيق، أو أحد مستشاريها. مأمون سلامة، مرجع سابق، ج1، ص 698.

المطلب الثاني

إشكاليّة وصف النيابة العامة في الدعوى الجنائيّة

يثير وصف النيابة العامة في الدعوى الجنائيّة إشكاليّات عدّة تعكسها السلطات الممنوحة لها في جميع مراحل الدعوى، بحجة كونها خصماً شريفاً يمثّل المجتمع، ففي مرحلة الاتهام لا تجلس النيابة بمحاذاة خصمها، وإنما يرفع مقامها إلى سدّة القضاة في قاعة المحكمة، وترتدي علم البلاد، بينما يجلس خصمها المتهم أسفل تلك السدة، ويوضع في قفص أشبه بأقفاص الحيوانات المفترسة، هو قفص الاتهام، ولو سمح القاضي للإعلام بالتصوير في قضايا الرأي العام، ونشرت صورته وهو في القفص ثم حكم ببراءته فما الذي يحو صورته من الأذهان والصحف وهو في الأصل بريء.

وفي مرحلة التحقيق يعترض جانب كبير من الفقه على ممارسة النيابة ضد خصمها إجراءات تمس بحريته الشخصية كالقبض والتفتيش والحبس الاحتياطي، بل وتتعدّى شخصه لتمس بأفراد أسرته أو من يقطنون معه في حالة التفتيش المنزلي، ما يجعلها في مركز السلطة والقهر ضد خصمها.

وفي إنهاء الدعوى الجنائيّة بالأمر الجنائي من قبل النيابة، انقسم الفقه فريقين حسب تقييمهم لطبيعة الأمر، فمن رآه نوعاً من التسوية والصلح بين المتخاصمين (كما عرفته المحكمة العليا) لم يعترض على ممارستها له، ومن رآه من جهة طبيعته وأثره -كونه يفصل في موضوع الدعوى- اعترض على منحه لها؛ لأنّه بمثابة حكم في الدعوى، والحكم من اختصاص القاضي لا من اختصاص الخصوم، ولا إشكال إذا كان المحقق قاضياً؛ لأنّ قضائيّة التحقيق أهم ضمانة فيه، وتقييم توازناً بين سلطات النيابة وحريات المتهمين وحقوقهم، وتفيد في مبدأ التخصص الوظيفي وتنظيم العمل القضائي.⁽¹⁾

1 - ما يؤدي إلى إتيان كل سلطة لما اختصت به، ويؤسس لتراكم الخبرة الفنية في كل مجال على حدة، ويحقق الرقابة المتبادلة بين السلطتين، ويقلل فرص الخطأ. محمد زكي أبو عامر، الإجراءات الجنائية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1984م، ص 570. وخليفة كلندر عبد الله حسين، ضمانات المتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي في قانون الإجراءات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002م، ص 136. وأشرف رمضان عبد الحميد، حياد القضاء الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 2004م، ص 134.

وما يثبت هذا النظر أنّ بعض التشريعات المقارنة كفرنسا وتونس والجزائر، نأت بنفسها عن هذا الجمع السلطوي، فأخذت بنظام الفصل تحقيقاً لمبدأ المساواة إلى أبعد مدى ينأى بالواقع العملي عن الافتراضات.

وقد حذا المشرع الليبي حذو المشرع المصري في اعتماد نظام الجمع، على الرغم من أنّه نصّ على نظام الفصل من الناحية النظرية، إلاّ أنّه لا وجود له من الناحية العملية.

ويذهب الفقه في ليبيا إلى أنّ المشرع قد أقر بمبدأ الفصل على استحياء، ما نتج عنه الإخلال بمبدأ التوازن بين حقوق المتهم وسلطات النيابة العامة، وكان حريّاً به أن يجعله حقاً للمتهم في مواد الجنايات؛ لأنّ النيابة العامة وإن كانت خصماً عادلاً إلاّ أنّ هذه العدالة غير مكفولة في جميع الظروف، فقد أثبتت الحياة العملية أنّها لا تطلب ندب قاضٍ للتحقيق، وإنّما تتولاه بنفسها، أمّا المتهم إذا طلب ندب مستشار للتحقيق معه في جنابة فنادرًا ما يُجاب إلى طلبه؛ لأنّ مبدأ الخيار يعني عدم إلزام النيابة بالتخلي عن التحقيق، وقد أثبتت التجربة العملية أن النيابة خصم عنيد جداً للمتهم.⁽¹⁾

وفي مقابل ذلك كله فرض المشرع مساحات قضائية، يعرض لها البحث في المطلب الآتي.

علاوة على أنه لا يجوز لنفس الشخص أن يباشر -في نفس الدعوى وبالتتابع- أكثر من وظيفة من الوظائف المختلفة للقضاء، وقد أخذ بذلك التشريع الفرنسي وبعض تشريعات دول المغرب العربي، فجعلت الاتهام من اختصاص النيابة العامة، والتحقيق من اختصاص القاضي. محمود مصطفى، تطور قانون الإجراءات الجنائية في مصر وغيرها من الدول العربية، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، ط2، 1995م، ص 86. وعبد الفتاح مصطفى الصيفي، تأصيل الإجراءات الجنائية، دار الهدى للمطبوعات، القاهرة، ص 341. وعضو محمد عوض، قانون الإجراءات الجنائية في التشريع الليبي، مرجع سابق، ص24. ونجيبه زكي، الاتهام والتحقيق بين نظامي الجمع وفك الارتباط في القانونين اليمني والتونسي، دار الكتب القانونية، 2008م، ص24-25.

1 - فأوقف الفصل بين السلطتين في مواد الجنايات والجنح على مبدأ الخيار، وجعله من إطلاقات النيابة، أي تخير النيابة العامة في ذلك، إن شاءت تنازلت عن سلطتها في التحقيق، وإن لم تشأ لم تتنازل. عبد الرحمن أبو توتة، شرح قانون الإجراءات الجنائية الليبي، دار الرواد، طرابلس، ليبيا، ط1، 1438هـ/ 2017م، ج1، ص25، 26، 41.

المطلب الثالث

الموازنة في إجراءات التحقيق بمعرفة النيابة العامة

تدور ضمانات التحقيق حول طبيعته، وصفة القائم به، وشكله، لذا حرص المشرع على صفة القائم به، أن يكون قاضياً، لضمان الحياد، وأما حرصه على شكله فإنه حين منح النيابة العامة سلطة التحقيق باعتبارها المختصة بتحريك الدعوى العمومية ورفعها ومباشرتها في جميع الأحوال، قيدها بقيد الحياد والاستقلال، وذلك يقتضي أن تكون المصلحة العامة أساساً لعملها، حمايةً لحقوق المتهم والمجني عليه معاً، وتطبيقاً للعدالة الجنائية، وفيما يلي بيان باقي القيود:⁽¹⁾

أولاً- الحبس الاحتياطي:

الحبس الملازمة، وهو إجراء أمني، ولكنه بطبيعته إجراء سالب للحرية وهو في حقيقته عقوبة،⁽²⁾ والعقوبة لا تصدر إلا من القاضي، غير أن المشرع جعله من إجراءات التحقيق في حالات معينة،

وسمح به استثناءً للنيابة العامة، وذلك جائز شرعاً.⁽³⁾

وقيدها سلطتها في الحبس احتياطي بستة أيام، ولا تملك تمديده لأكثر من ذلك إلا بإذن من القاضي الجزئي، بناءً على طلب تقدّمه إليه، وأن يكون هذا الطلب مسبباً، وشرط على القاضي ألا يجدد الحبس إلا بعد سماع دفاع المتهم.

ثانياً- تفتيش منزل غير المتهم:

1- ياسين بو هنتاله، طبيعة العلاقة بين سلطتي الاتهام والتحقيق، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جوان 2016، ص 458. ويشمل تحريك الدعوى جميع الإجراءات التي تباشرها النيابة العامة منذ لحظة وقوع الجريمة حتى انتهاء التحقيق. مأمون سلامة، مرجع سابق، ج1، ص 41 - 372. والسيد خلف الله عبد العال، الوجيز في شرح القانون الإجراءات الجنائية الليبي، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، ط1، 2006م، ج1، ص 73.

2 - يقول الفقهاء وليس للمحتسب أن يحبس في مثل ذلك تعزيراً؛ لأن الحبس حكم وليس له الحكم والإثبات، وإنما تكون له الولاية في ذلك إذا ما كانت هذه الحقوق ثابتة قضائياً. علي عبد القادر، الفقه الإسلامي القضاء والحسبة "مطبوع ضمن موسوعة الحضارة العربية والإسلامية"، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ط1، 1986م، ص 95.

3 - عن معاوية ؓ: "أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ ﷺ «حَبَسَ رَجُلًا فِي تُهْمَةٍ ثُمَّ خَلَى سَبِيلَهُ». رواه النسائي، السنن الكبرى، تحقيق: حسن عبد المنعم شلبي، مؤسسة الرسالة، بيروت، ط1، 1421هـ/2001م، ج7، ص 8. ومجد الدين أبو السعادات المبارك بن محمد الجزري ابن الأثير (المتوفى: 606هـ)، جامع الأصول في أحاديث الرسول، تحقيق: عبد القادر الأرناؤوط، مكتبة دار البيان، ط1، ج10، ص 199.

هناك فرق بين أن يكون ممارس التحقيق هو قاضي التحقيق أو النيابة العامة، فحيث أباح المشرع لقاضي التحقيق أن يفتش منزل غير المتهم، وأن يضبط كل ما يجده فيه من أوراق وأسلحة أو أشياء تفيد في كشف الحقيقة. م75، فإنه لم يسمح للنيابة العامة بتفتيش منزل غير المتهم إلا بعد أخذ الإذن من القاضي الجزئي، م180 وفي هذا القيد مسحة جادة في تأكيد قضائية التحقيق.

ثالثاً- ضبط الخطابات والرسائل:

أجاز المشرع لقاضي التحقيق في المادة 79 ضبط الخطابات والرسائل والجرائد والمطبوعات والطرود وكافة البرقيات، لدى مكاتب البريد، ولدى مكاتب التلغرافات إذا رأى أنها لازمة في كشف الحقيقة، وحظره على النيابة في ذات المادة إلا بأمر قضائي مسبب من القاضي الجزئي، وفي ذلك مسحة قضائية جادة.

رابعاً- مراقبة المحادثات والتسجيل:

يمثل استراق السمع والتنصت على الأحاديث الخاصة وتسجيلها اعتداءً صارخاً على الحياة الخاصة، لما لها من حرمة وسريّة لا يجوز الاطلاع عليها إلا بأمر قضائي مسبب، وقد عاقب القانون مسترق السمع، إذ ذمّه القرآن في قوله تعالى: ﴿إِلَّا مَنْ اسْتَرْقَ السَّمْعَ فَأَتْبَعَهُ شِهَابٌ مُبِينٌ﴾. [الحجر/18].

لهذا أحاطه المشرع بالضمانات الآتية:

1- صفة القائم به، أن يكون قاضي التحقيق، فقد نصّت المادة 79 على أنه يجوز لقاضي التحقيق مراقبة المحادثات التليفونية متى كان لذلك فائدة في ظهور الحقيقة.

2- أمّا إذا تمّ التحقيق بمعرفة النيابة العامة فقد أوجب عليها المشرع أخذ الإذن من القاضي الجزئي، فقد نصّت المادة 180 على أنه: "لا يجوز للنيابة العامة في التحقيق الذي تجريه تفتيش غير المتهمين، أو منازل غير المتهمين أو ضبط الخطابات والرسائل في الحالة المشار إليها في المادة 79 إلا بناءً على إذن من القاضي الجزئي".

3- مناط الإجراء المحادثات الخاصة دون العامة، سواءً كانت مباشرة أو عن طريق الهاتف.

3- ضماناته الإجرائية، أن تكون الجريمة جنائية أو جنحة من جنح الحبس الاحتياطي، وأن تكون قد وقعت فعلاً، وأن تكون المراقبة مفيدة في كشف الحقيقة، وأن يكون المتهم طرفاً في المحادثة. ولا يصح اللجوء إليه للحصول على اعتراف.⁽¹⁾

المبحث الثالث

ضمانات الرابطة الإجرائية في قضاء المحكمة العليا

المحاكمة هي مرحلة الاستقصاء القضائي ليس لأدلة الدعوى فقط، وإنما لتمحيص جميع الإجراءات التي قام بها مأمور الضبط القضائي والإجراءات التي اتخذتها النيابة، لبيان موافقتها لصحيح القانون، أم مخالفتها له وبالتالي إبطال ما يترتب عليها من آثار.⁽²⁾

كما أن الواقع العملي يختلف عن النظري، الذي يصعب فيه أن يتجرأ القضاة على إبطال إجراءات صادرة من مكتب النائب العام، بما قد يخرق مبدأ الموازنة الذي يقوم على الدقة لا على المحاباة.

ومن ثم يقوم هذا المبحث على جمع بعض من أحكام المحكمة العليا في شأن مراقبتها للإجراءات الجنائية، سواء التي تقوم بها جهة الضبط القضائي، أو النيابة العامة، أو محكمة الموضوع، وملاحظة مدى الحكم بصحتها أو بطلانها، في مطالب ثلاثة، المطلب الأول في مرحلة جمع الاستدلالات، والمطلب الثاني في مرحلة التحقيق، والمطلب الثالث في مرحلة المحاكمة.

المطلب الأول

مراقبة القضاء لإجراءات التحقيق بمعرفة مأمور الضبط القضائي

الحكم الأول: صفة مأمور الضبط القضائي والمتهم، وصحة إجراءاته بالقبض والتفتيش: قضت المحكمة العليا بأنه: "لما كان الثابت أن رجل الضبط القضائي، هو ليس من رجال الجمارك المخولين الحق المنصوص عليه في المادة 41 من قانون الجمارك رقم 1982/67 م قد قام بالقبض على الطاعن وتفتيشه بغير إذن من سلطات التحقيق المختصة ودون وجود الطاعن

1- أما نطاقه فيتحدد بما اشتمل عليه الأمر، فإذا صدر الإذن بتسجيل محادثة المتهم مع بكر لم يجز تسجيل محادثاته مع غير هذا الشخص، فلو سجلت محادثته مع زيد وثبت اتهامه بما دار فيها كان الإجراء باطلاً بقوة القانون، كما لا يجوز وضع هاتف المشتبه فيه تحت المراقبة الدائمة.

2 - رمسيس بهنام. المحاكمة والطعن في الأحكام، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، 1993م، ص5 وما بعدها.

في إحدى الحالات المبررة للقبض في نطاق الفهم القانوني للمبادئ المقررة في قانون الاجراءات الجنائية فإنّ هذا القبض يكون باطلاً ويترتب عليه بطلان الدليل المستمد منه.⁽¹⁾

الحكم الثاني- مدى صحة الاستيقاف الإجرائي:

وقضت بأنّه: "متى كان الثابت من الحكم المطعون فيه أنّ المتهم يتحادث مع المصدر ثم أخرج قطعاً من المادة لم يتبين الشرطي نوعها فليس في هذا كله ما يدعو إلى الاشتباه في أمره واستيقافه لأنّ ما أتاه لا يتنافى مع طبيعة الأمور، ومن ثم فإن استيقاف الشرطي له وإمساكه بيده وأخذه منها قطعتين اتضح له فيما بعد أنّهما من الحشيش إنّما هو القبض الذي لا يستند إلى أساس".⁽²⁾

الحكم الثالث- مراقبة صلاحيات سلطة الاستدلال:

قضت المحكمة العليا بأنّ حجز المتهم من قبل مأمور الضبط القضائي مدّة أطول ممّا يملكه ... لا يترتب عليه في حد ذاته بطلان جمع الاستدلالات بكامله وإنّما البطلان يلحق أقوال المتهم التي أخذت منه في فترة الحجز الباطل فقط، وكان الثابت من أوراق الدعوى أنّه تمّ القبض على الطاعن وإحضاره إلى مركز الشرطة عند الساعة الثانية عشرة من ظهر يوم 12/6/2000م وأنّ أقواله ضبطت فور ذلك، حيث أقر المحضر عند الساعة 12:25 من نفس اليوم وقرّر مأمور الضبط إيداعه بغرفة الحبس الاحتياطي ولم يؤخذ منه أيّة أقوال حتى إحالته إلى النيابة العامة عند الساعة العاشرة من صباح يوم 14/6/2001م، أي أنّ أقوال الطاعن أخذت منه خلال الفترة المحددة في المادة 26 من قانون الإجراءات الجنائية وهي ثمان وأربعون ساعة من القبض ممّا يكون معه نعي الطاعن على الحكم المطعون فيه بالقصور في التسبب والفساد في الاستدلال في غير محله.⁽³⁾

1 - طعن جنائي رقم: 205ق، بتاريخ: 1978/1/3م، مجلة المحكمة العليا، س4ع/14، ص120.

2 - طعن جنائي رقم: 22/57ق، بتاريخ: 1988/1/11م، مجلة المحكمة العليا، س4ع/13، ص166

3 - طعن جنائي رقم: 48/1160ق، بتاريخ 2004/5/31م، مجلة المحكمة العليا، س:غ/م/غ. غ م.

المطلب الثاني

مراقبة القضاء لإجراءات التحقيق بمعرفة النيابة العامة

الحكم الأول- مراقبة صحة الحبس الاحتياطي:

قضت المحكمة العليا بأنه: "متى ما كان الدفع ببطلان الحبس الذي دفع به محامي الطاعنين أمام المحكمة المطعون في حكمها قد أورده دون تفصيل ووضوح إذ لم يبيّن فترة الحبس الاحتياطي الذي يدعي بطلانه وما إذا كان هناك دليل ضدّهم مستمد منه أو ناشئ عنه الأمر الذي يجعل المحكمة غير ملزمة بالرد عليه فإنّه يبيّن من محضر ضبط الواقعة أنّ أقوال الطاعنين قد أخذت منهم بتاريخ سابق على حبسهم الاحتياطي ابتداء من تاريخ 84/11/10م ممّا يجعل الحبس بفرض صحة بطلان عديم الأثر على الاجراءات السابقة".⁽¹⁾

الحكم الثاني- في بطلان استجواب النيابة العامة للمتهم:

قضت المحكمة العليا بأنه: أنّ تراخي النيابة في استجواب المتهم إلى ما بعد انقضاء المدّة المنصوص عليها في (المادة 26 إجراءات جنائية) أن يكون الحبس الاحتياطي باطلاً إلا أنّ هذا البطلان لا يحول دون أخذ المحكمة بجميع عناصر الإثبات الأخرى ومنها اعتراف المتهم متى كان هذا الاعتراف وتلك العناصر صحيحة وغير متأثرة بهذا الإجراء الباطل وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنّه اعتمد في إدانة الطاعن على اعترافه في محضر الاستدلالات وقدّر أنّ هذا الاعتراف قد صدر صحيحاً بعيداً عن الإجراء الباطل وأخذ به في إدانة الطاعن وبذلك فإنّه لا يكون قد خالف القانون.⁽²⁾

الحكم الثالث- في بطلان رد المضبوطات:

وقضت بأنه عند صدور الأمر بالحفظ أو بالأوجه لإقامة الدعوى الجنائية أو صدور حكم في الدعوى يجب التفصيل في كيفية التصرف في الأشياء المضبوطة وفقاً للمادة 90 من قانون الاجراءات إذا لم يكن قد تمّ ذلك من قبل، وإذا حكمت برفض طلب الرد أن تبرّر أسبابه وإذا كان الحكم المطعون فيه قد رفض طلب رد السيارة المضبوطة بحجة أنّ الفصل في هذا الطلب سيؤخّر

1 - طعن جنائي رقم: 26/128ق، بتاريخ: 1976/10/23م، مجلة المحكمة العليا، س16/ع4، ص111.

2 - طعن جنائي رقم: 26/128ق، بتاريخ: 1992/2/4م، مجلة المحكمة العليا، س28/ع1-2، ص234.

الفصل في الدعوى الجنائية فإنه يكون قد خالف القانون لأنَّ هذا السبب يصلح للقضاء بعدم قبول طلب الرد ولا يصلح سبباً لرفضه.⁽¹⁾

المطلب الثالث

مراقبة المحكمة العليا للرابطة الاجرائية أمام محاكم الموضوع

الحكم الأول - في بطلان محاكمة الأجنبي باللغة العربية وهو لا يجيدها:

قضت المحكمة العليا بأنه: "متى كان يبيّن من مذكرة دفاع المتهمين المقدّمة إلى المحكمة المطعون في حكمها المرفقة بالأوراق أنّهم دفعوا ببطلان اعترافاتهم بمحضري الاستدلال والنيابة وأمام غرفة الاتهام بسبب جهلهم اللغة العربية لكونهم من الأتراك، كما تبين من الأوراق أنّهم كذلك وقد أخذ أقوال كل منهم أمام تلك الجهات باللغة العربية دون أي إشارة إلى وضع كل منهم بالنسبة لهذه اللغة فضلاً عن أنّ المحكمة المطعون في حكمها قد أثبتت بمحضر جلسة محاكمتهم عدم فهمهم اللغة العربية ممّا حملها على الاستعانة لمترجم في أخذ أقوالهم أمامها، وكان الحكم المطعون فيه قد عوّل في أدانتهم على اعترافاتهم بمحضر تحقيق النيابة المدفوع ببطلانها دون إيراد الدفع أو الرد عليه فإنه يكون قاصراً في التسبب".⁽²⁾

الحكم الثاني - مراقبة محكمة الموضوع في الاستجابة للدفع الموضوعية الجوهرية:

وقضت بأنه: "متى كان يبيّن من الاطلاع في محاضر جلسات المحاكمة أنّ المدافع عن الطاعن دفع ببطلان القبض لعدم توفّر إحدى حالات التلبّس ولعدم وجود دلائل كافية وبطلان التفتيش لحصوله دون إذن من النيابة العامة وبطلان اعتراف الطاعن لصدوره وليد إكراه وتهديد وكان يبيّن من الحكم المطعون فيه أنّه أقام قضاءه بإدانة الطاعن على اعترافه في محضر تحقيق النيابة وضبط كمية من المخدرات كانت بحيازته دون أن يعرض لدفع الطاعن السالف ذكرها وكلها دفع جوهرية يتغيّر بها وجه الرأي في الدعوى إذا صحّت، ومن ثمّ فإنه يكون معيباً بالقصور في التسبب والإخلال بحق الدفاع الأمر الذي يبطله ويوجب نقضه".⁽³⁾

الحكم الثالث - في البطلان المتعلّق بتغيير وصف التهمة:

1 - طعن جنائي رقم: 701 / 41 ق، بتاريخ: 1995/3/14م، مجلة المحكمة العليا، س4ع/30، ص255.

2 - طعن جنائي رقم: 32/623، بتاريخ: 1987/2/10م، مجلة المحكمة العليا، س25ع/2-1، ص217.

3 -- طعن جنائي رقم: 25/53، بتاريخ: 1979/1/16م، مجلة المحكمة العليا، س16ع/1، ص132.

قضت المحكمة العليا بأنّه: "متى كانت التهمة التي دان بها الحكم المطعون فيه الطاعن تختلف عن تلك التي دانه بها الحكم الجزئي لتغيير وصفها من قبل هذا الأخير ممّا كان ينبغي معه على الحكم المطعون فيه أن يكون على بيّنة من هذا التغيير حتى يقول كلمته فيه بإقراره أو بالعدول عنه إلا أنّ المحكمة المطعون في قضائها نظرت الدعوى على أساس ما جاء في قرار قرار الاتهام دون ما نظر إلى ما طرأ عليه من تغيير من قبل محكمة الدرجة الأولى وهو ما حجبها عن التصدي لبحث مدى سلامة الحكم الجزئي فيما انتهى إليه والحكم بما تراه متفقاً وصحيح القانون وهو ما يجعل النعي على الحكم المطعون فيه بالخطأ في تطبيق القانون في محلّه ممّا يتعين معه نقض الحكم".⁽¹⁾

1 - طعن جنائي رقم: 41/701ق، بتاريخ: 14/3/1995م، مجلة المحكمة العليا، س30/ع4، ص255.

الخاتمة

تخلص البحث إلى أنّ مبدأ المساواة الإجرائية بين الخصوم في الدعوى الجنائية هو غيره في الدعوى المدنية، وهذا يقتضيه طبيعة الخصم صاحب الحق الموضوعي فيها، وهو المجتمع، وأيضاً فإنّ الإثبات في المجال الجنائي يقع على وقائع حدثت في الماضي، ما جعل المشرع يميّز النيابة بسلطات تمس بها حقوق المتهم وحرياته بغية الوصول إلى الحقيقة، وتحقيقاً للعدالة، وإذا كانت المفارقة بين المراكز الإجرائية للخصوم في الدعوى الجنائية واضحة إلا أنّ المشرع لم يتركها على إطلاقها، وإنما قيدها بقيود تشريعية وقضائية تُبرز دوره في فرض التوازن في سياساته العامة حال تضارب حقوق للدولة مع حقوق الأفراد.

النتائج والتوصيات

أولاً- النتائج:

- سياسة المشرع في الموازنة بين حق الدولة في العقاب وحقوق المتهم وحرياته جلية وواضحة في قانون الإجراءات الجنائية، سواء في قيود الدعوى الجنائية أو في الرابطة الإجرائية.
- المشرع الليبي أخذ بمبدأ الجمع بين سلطتي الاتهام والتحقيق ولم يأخذ بنظام الفصل بينهما.
- لا يخلو نظام التحقيق بمعرفة النيابة العامة من مساحات قضائية، وإن كانت مراعاة جانب الدولة - إجرائياً- تغلب على مراعاة جانب المتهم.
- إمعان النظر في مخاوف الإفراط في استعمال السلطة يحيل إلى شرائط التعيين والاستقلال الحقيقي للسلطات القضائية، قضاة ونيابات على حد سواء.
- صفة الخصم في الدعوى الجنائية تطوّرت عبر الزمن حسب مصلحة المجتمع أمام مصلحة الفرد، تطوّراً لا يلزم منه العصف بحقوق الأفراد وحرّياتهم، وإن كان على إطلاقه يفيد ذلك.
- غياب الدستور سبب بالغ الأهمية في توزيع السلطات بين أجهزة الدولة ومراقبة تطبيقها.

ثانياً- التوصيات:

- إلغاء المادة 24 من قانون الإجراءات الجنائية التي تسمح لمأمور الضبط القضائي ممارسة القبض في غير حالات التلبس وحالات الندب من النيابة العامة لكونها تشكل توسعاً في الاستثناء ونموذجاً واضحاً لخرق مبدأ الموازنة الإجرائية.

- بقاء النيابة العامة على وصفها التي هي عليه مع رفع صفة الخصم عنها تجنباً لخرق مبدأ المساواة بين الخصوم، مع التدقيق في شروط التعيين في جهاز النيابة العامة بصفة خاصة.
- اعتماد نظام الرقابة السابقة على أعمال النيابة العامة، وذلك لتفادي المخاطر التي لا يمكن تداركها مع نظام الرقابة اللاحقة، خاصة في الظروف الاستثنائية حتى لا يفتتت على حقوق الأفراد بحجة البحث عن العدالة وتطبيق القانون.
- لفت نظر المشرع الجنائي إلى جدية الموازنة فيما يتعلّق بمبدأ الخيار، لضمان هيمنته على مبدأ قضائية التحقيق ومنعاً لخرقه.

قائمة المراجع:

- القرآن الكريم

ثانياً- كتب الحديث:

- أبو عبد الرحمن أحمد بن شعيب بن علي الخراساني، النسائي (المتوفى: 303هـ)، السنن الكبرى، تحقيق: حسن عبد المنعم شلبي، مؤسسة الرسالة، بيروت، ط1، 1421هـ/2001م.
- أبو عبد الله أحمد بن محمد بن حنبل بن هلال بن أسد الشيباني (المتوفى: 241هـ) مسند الإمام أحمد بن حنبل، تحقيق: شعيب الأرنؤوط، وعادل مرشد، وآخرون، مؤسسة الرسالة، ط1، 1421هـ/2001م.
- مجد الدين أبو السعادات المبارك بن محمد الجزري ابن الأثير (المتوفى: 606هـ)، جامع الأصول في أحاديث الرسول، تحقيق: عبد القادر الأرنؤوط، مكتبة دار البيان، ط1.
- ثانياً- اللغة:
- نشوان بن سعيد الحميري اليمني (المتوفى: 573هـ)، شمس العلوم ودواء كلام العرب من الكلوم، تحقيق: د حسين بن عبد الله العمري، ومظهر بن علي الإرياني، ويوسف محمد عبد الله، دار الفكر المعاصر بيروت، ودار الفكر، دمشق، ط1، 1420هـ/1999م.
- المعجم الوسيط، دار النشر العربية، القاهرة، 1960م.
- ثالثاً- الكتب القانونية والفقهية:
- أحمد فتحي سرور، الوسيط في الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985م.
- أشرف رمضان عبد الحميد، حياد القضاء الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 2004م.

- خليفة كلندر عبد الله حسين، ضمانات المتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي في قانون الإجراءات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002م.
 - رمسيس بهنام، المحاكمة والطعن في الأحكام، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، 1993م.
 - رمسيس بهنام، الإجراءات الجنائية تأصيلاً وتحليلاً، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984م.
 - السيد خلف الله عبد العال، الوجيز في شرح القانون الإجراءات الجنائية الليبي، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، ط1، 2006م.
 - عادل عبادي عبد الجواد، الدعوى الجنائية والدعوى المدنية المرتبطة بها، دار الكتب العلمية، ط1.
 - عبد الرحمن أبو توتة، شرح قانون الإجراءات الجنائية الليبي، دار الرواد، طرابلس، ليبيا، ط1، 1438هـ/ 2017م.
 - عبد الفتاح مصطفى الصيفي، تأصيل الإجراءات الجنائية، دار الهدى للمطبوعات، القاهرة.
 - علي عبد القادر، الفقه الإسلامي القضاء والحسبة "مطبوع ضمن موسوعة الحضارة العربية والإسلامية"، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ط1، 1986م.
 - عوض محمد عوض، المبادئ العامة في قانون الإجراءات الجنائية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999م.
 - مأمون سلامة، الإجراءات الجنائية في التشريع الليبي، مطبعة دار الكتب، بيروت، ط1، 1971م.
 - محمد زكي أبو عامر، الإجراءات الجنائية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1984م.
 - محمود محمود مصطفى، تطور قانون الإجراءات الجنائية في مصر وغيرها من الدول العربية، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، ط2، 1995م.
 - نجيب زكي، الاتهام والتحقيق بين نظامي الجمع وفك الارتباط في القانونين اليمني والتونسي، دار الكتب القانونية، 2008م.
 - ياسين بو هنتاله، طبيعة العلاقة بين سلطتي الاتهام والتحقيق، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، 2016م.
- رابعاً- التشريعات والمجلات القضائية:
- الجريدة الرسمية الليبية - مجلة المحكمة العليا الليبية - مجموعة النقض المصرية.

التهرب الضريبي وطرق مكافحته وأثره علي السياسة العامة في ليبيا

الباحثة ريم صافي قوية خيرالله المالكي
الأكاديمية الليبية فرع إجدابيا

الملخص:

التهرب الضريبي ظاهرة تطل الاقتصاديات العالمية بشكل عام، والاقتصاد الليبي بشكل خاص، خاصةً في ظل التغيرات التي مرتّ بها الدولة الليبية، والتي نتج عنها اختلالات هيكلية جسيمة، أثرت على السياسات العامة للدولة.

ويعد التهرب الضريبي جريمة يعاقب عليها القانون؛ لما له من آثار سلبية على الخزنة العامة للدولة، ممّا يجعلها تتخذ جميع السبل لمحاولة الحد من هذه الظاهرة المتفشية، ولا يقع عبء حل هذه الظاهرة على عاتق الإدارة الضريبية فقط، بل يقع أيضاً على عاتق المشرّعين، والمواطنين المتضامنين مع الدولة في تحمل أعبائها العامة.

الكلمات المفتاحية: التهرب الضريبي - الغش الضريبي - التجنب الضريبي - الإجراءات الرقابية - الإجراءات العقابية - الإجراءات الوقائية.

المقدمة:

إنّ انتقال الدولة من الدولة الحارسة، والتي كانت تقتصر مهمتها على الأمن والدفاع والإشراف على بعض المرافق العامة، إلى الدولة المتدخلة التي تعددت وظائفها، دفعها إلى التفكير في إيجاد الموارد المالية اللازمة لمواجهة نفقاتها المتزايدة، ولتحقيق التنمية الاقتصادية.

وتعدّ الضرائب أحد أهم الإيرادات المالية في الدولة، لأنّها تمثّل مورداً مهماً لتمويل الخزنة العامة، وكان الاهتمام بها ليس فقط لأنّها تشكّل مورداً مهماً من الموارد المالية للدولة، وإنما للدور المهم الذي تؤدّيه كأداة رئيسية تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

والتهرب الضريبي يعتبر من أخطر الآفات التي تضعف من الحصيلة الضريبية بصفة خاصة، والاقتصاد الليبي بصفة عامة، لكونه يؤدّي الى اختلالات هيكلية حادة، واستنزاف للموارد

المالية للدولة ممّا يشكّل عائقاً أساسياً ومهمّاً أمام تحقيق التنمية التي ترسمها السياسة الماليّة للدولة.

ويؤدّي التهرّب الضريبي إلى نتائج وأثار سيئة من الناحية الماليّة للدولة، وعدم قدرتها على الوفاء بالتزاماتها تجاه مواطنيها، حيث أنّه يفوّت على الدولة جزءاً مهمّاً من الحصيلة الضريبية، ممّا يدفع الدولة إلى اللجوء للإصدار النقدي أو الاقتراض لتغطية عجز الموازنة، ممّا يترتّب على تطبيق مثل هذه الوسائل مخاطر تمس الاستقلال الاقتصادي والمالي والسياسي للدولة، كما أنّه يؤدّي إلى الإخلال بمبدأ العدالة في توزيع الأعباء العامة، ولذلك فإنّ الدولة تحاول بكل السبل الحد من هذه الظاهرة المتفشية، سواء في المجال الداخلي أو الخارجي.

والتشريعات المقارنة قد وضحت جريمة التهرّب الضريبي، وعقوبات المتهربين من دفع الضرائب، وقد شدّد المشرّع الليبي من عقوبة المتهرب من دفع الضريبة في القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن ضرائب الدخل وذلك من خلال نصوص المواد (20، 73، 74، 75، 76)، بينما اعتبر التجنّب الضريبي مشروعاً، ولا يترتّب عليه أي عقوبات أو مخالفات.

وكغيرها من الدول، تواجه ليبيا مشكلة التهرّب الضريبي، وهذه الظاهرة المتفشية لها تأثير سلبي كبير على البلاد والمجتمع، خاصة في هذه المرحلة من تاريخ ليبيا، وذلك بعد الأحداث في السنوات الأخيرة، واتجاه الدولة إلى إنهاء العمل بالنظام الربوي، واللجوء إلى الصيرفة الإسلاميّة، ممّا يعني أنّ الدولة تفقد إحدى أدواتها الرئيسيّة في مجال السياسة الماليّة، بالإضافة إلى السعي لتنويع مصادر الدخل القومي، وتقليل الاعتماد على النفط كمصدر رئيسي للدخل، والعمل على التنويع والتوسع في مصادر الإيرادات للدولة، وتغيير الشكل أو النموذج الاقتصادي الحالي، فهو يمثّل اقتصاداً ريعياً بارزاً، وكل ذلك يدفع الدولة إلى إيجاد مصادر تمويل لإنفاقها، وأدوات لتصحيح اقتصادها، لذلك يجب على الدولة أن تعمل جاهدة لزيادة الإيرادات الضريبية، أولاً وقبل كل شيء كمصدر للتمويل، وأداة مهمّة للسياسة الماليّة، وسيكون الاعتماد عليها كبيراً بعد الانتهاء من العمل بنظام الفوائد.

إنَّ حل ظاهرة التهرُّب الضريبي تكمن في معالجة أسباب انتشارها، وتقع مسؤوليَّة حل هذه المشكلة ليس فقط على عاتق المشرِّعين أو السلطات الضريبية، ولكن يقع أيضاً على عاتق دافعي الضرائب من أفراد المجتمع.

أهميَّة البحث:

تكتسي هذه الدراسة أهميتها بأنَّها تسلط الضوء على ظاهرة ومشكلة التهرُّب الضريبي، وطرق مكافحته وأثره على السياسة العامة في ليبيا، خاصة في ظل التغيُّرات التي مرَّت بها الدولة الليبية، وأثر ذلك على الاقتصاد الليبي.

أهداف البحث:

في اعتقادي يتمثَّل الهدف الأساسي للدراسة في التعرُّف على ظاهرة التهرُّب الضريبي، وبيان آثارها السلبية على السياسة العامة في ليبيا، والتطرُّق إلى تنظيم المشرِّع الليبي لهذه الجريمة، والآليات والإجراءات المستخدمة للحد من هذه الظاهرة.

حيث تعتبر قضية التهرُّب الضريبي من أهم القضايا القديمة والحديثة، والتي تعاني منها أغلبية دول العالم لما لها من آثار سلبية على السياسة العامة بشكل عام، واقتصاديات الدولة بشكل خاص.

إشكاليَّة البحث:

تتجسَّد مشكلة البحث حول كفيَّة معالجة ظاهرة التهرُّب الضريبي باعتبارها جريمة يعاقب عليها القانون، لما لهذه الظاهرة من آثار مالمية، واقتصادية، واجتماعية، وسياسية، ونفسية على اقتصاديات الدول والمجتمع.

ويمكن صياغة إشكاليَّة هذه الدراسة في التساؤلات الآتية:

- ماهيَّة التهرُّب الضريبي؟
- ما الأسباب التي تؤدِّي إلى التهرُّب الضريبي؟
- ما آثار التهرُّب الضريبي؟

- ما الإجراءات المتخذة لمكافحة ظاهرة التهرب الضريبي؟

منهجية البحث:

للإجابة على التساؤلات المطروحة، سوف تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي، لمعرفة ماهية التهرب الضريبي، والأسباب والآثار السلبية المترتبة عليه، بالإضافة إلى المنهج التحليلي في ضوء أحكام القانون الحالي لضرائب الدخل رقم 7 لسنة 2010.

مصطلحات البحث:

التهرب الضريبي، الغش الضريبي، التجنب الضريبي، نقل عبء الضريبة، الإجراءات الوقائية، الإجراءات العقابية، الإجراءات الرقابية.

هيكلية البحث:

سيتم التطرق لهذا الموضوع وفقاً للخطة البحثية الآتية:

المبحث الأول: ماهية التهرب الضريبي.

المطلب الأول: مفهوم التهرب الضريبي.

المطلب الثاني: مراحل التهرب الضريبي.

المطلب الثالث: أنواع التهرب الضريبي.

المبحث الثاني: التهرب الضريبي في ليبيا.

المطلب الأول: مفهوم التهرب الضريبي وفقاً للفقهاء والتشريع المالي في ليبيا.

المطلب الثاني: صور التهرب الضريبي وفقاً للتشريع الليبي.

المطلب الثالث: أسباب التهرب الضريبي.

المبحث الثالث: أركان وآثار التهرب الضريبي وطرق مكافحته.

المطلب الأول: أركان جريمة التهرب الضريبي.

المطلب الثاني: آثار التهرب الضريبي على السياسة العامة في ليبيا.

المطلب الثالث: طرق مكافحة التهرب الضريبي.

المبحث الأول

ماهية التهرب الضريبي

تمثّل الضريبة اقتطاع نقدي جبري من دخل الفرد وثروته، ونظراً للطبيعة الإلزامية لهذا الاقتطاع من قبل الدولة باعتبارها سلطة عامة صاحبة سيادة، فمن المتوقع أن يلجأ هذا الفرد، وهو المكلف بدفع الضريبة، إلى التخلص جزئياً أو كلياً من دفع الضريبة المفروضة عليه، وهذا ما يسمّى بالتهرب الضريبي⁽¹⁾.

وسيمتدّ التطرق في هذا المبحث الذي قسمناه إلى ثلاث مطالب، تطرّقنا في المطلب الأول إلى مفهوم التهرب الضريبي، أمّا المطلب الثاني سوف نوضح فيه المراحل التي يمر بها التهرب الضريبي، وفي المطلب الثالث سوف نتناول فيه أنواع التهرب الضريبي.

المطلب الأول

مفهوم التهرب الضريبي.

التهرب الضريبي هو تخلص المكلف بشكل كلي أو جزئي من دفع الضريبة المفروضة عليه، وذلك باستخدام الوسائل والطرق الاحتيالية والمخالفة للقانون، ويسمّيه البعض " الغش الضريبي ". وهناك اختلافات واضحة في تعريف الفقه والقانون للتهرب الضريبي، سوف نوضحه على النحو الآتي:

أولاً- تعريف الفقه للتهرب الضريبي:

غالباً ما يميّز الفقه بين التهرب المشروع والتهرب غير المشروع، فالفقه الانجلوسكسوني واللاتيني يعرفان التهرب الضريبي بأنّه " إمكانية النجاح في التحايل على الضريبة ولكن دون مخالفة القانون".

1- د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، الطبعة الأولى، 1997، ص 180.

بينما يعرف التهرب غير المشروع بأنه " المخالفة المتعمدة للقانون بغرض الإفلات من عبء الضريبة"⁽¹⁾.

ثانياً- تعريف المشرع للتهرب الضريبي:

لم تورد التشريعات المقارنة تعريفاً محدداً وواضحاً للتهرب الضريبي، واقتصرت في الغالب على ذكر حالات محددة على سبيل الحصر عدتها تهرباً ضريبياً، ومثال على ذلك الحالات التي حددها المشرع المصري في المادة 178 من القانون رقم 157 لسنة 1981 المعدل بالقانون رقم 187 لسنة 1993.

وأيضاً الحالات التي حددها المشرع المصري في القانون رقم 91 لسنة 2005 بشأن التهرب الضريبي والعقوبات الواردة عليه فقد نصت المواد (133, 134, 135, 136, 137, 138) (131,132) على العقوبات الواردة على التهرب الضريبي، ولم يعرف المشرع المصري التهرب الضريبي تعريفاً واضحاً

وكذلك الحالات التي نص عليها القانون الخاص بمكافحة التهرب الضريبي في سوريا رقم 25 لعام 2003 حيث نص في المادة الثانية منه على " يقصد بالتهرب الضريبي في معرض تطبيق هذا القانون ما يلي:

أ- كل فعل مخالف لأحكام قوانين الضرائب أو الرسوم يصدر عن المكلف أو من ينوب عنه أو يمثله أو من يفوضه أصولاً، وذلك بقصد التهرب من دفع الضرائب والرسوم المالية كلياً أو جزئياً، من خلال ما يقدمه للدوائر المالية من قيود، أو بيانات أو وثائق تضمنت معلومات مخالفة للحقيقة أو إخفائها، أو إنكارها، أو عدم تقديمها فالمواعيد المحددة قانوناً - باستثناء القوة القاهرة - أو إتلافها قبل الموعد المحدد لذلك أو ممارسة عمل خاضع للتكليف دون إعلام الدوائر المالية أو إخفاء نشاط يجب اظهاره.

1- جميل الصابوني، التهرب الضريبي، المكتبة القانونية العربية، د. ط، 2016، ص 3- 4.

ب- لا يدخل في شمول الفقرة (أ) من هذه المادة المكلفين بضريبة الأرباح الحقيقية المسجلين في الدوائر المالية، أو المكلفين برسوم التركات في حال تقديم البيانات في المواعيد المحددة إلا بعد إنذارهم بتطبيق أحكام هذا القانون".

المطلب الثاني

أنواع التهرب الضريبي

يمكن التمييز بين أنواع مختلفة للتهرب الضريبي وفقاً للمعايير التي يقوم عليها التقسيم كما يلي⁽¹⁾:

أولاً- أنواع التهرب الضريبي وفقاً لمخالفة التشريع الضريبي:

إمّا أن يتم التخلص من الضريبة بصورة مشروعة وهو ما يسمّى بالتجنب الضريبي، أو أن يتم بصورة غير مشروعة وهو ما يسمّى بالتهرب الضريبي⁽²⁾.

1-التجنب الضريبي:

ويسمّيه بعض الكتاب "التهرب الضريبي المشروع" لأنه في هذه الحالة يتم التخلص من الضريبة دون خرق القانون على سبيل المثال: عندما لا يشتري الأفراد سلعاً تُفرض عليها ضرائب عالية، أو تجنب استيراد البضائع الخاضعة لرسوم جمركية عالية.

ويرى بعض الكتاب بأنّ التهرب الضريبي كان موجوداً منذ العصور القديمة، وصولاً إلى العصر الروماني، وكان يستند إلى السماح للمكلف بتنظيم العمل ورأس المال وسبل العيش بتجنب الضرائب كلياً أو جزئياً، طالما لم يتم انتهاك القواعد المعمول بها⁽³⁾.

2-التهرب الضريبي:

يعرّف التهرب الضريبي بأنه مجموع السلوكيات التي تهدف إلى مخالفة القانون، ويستعملها المكلف من أجل

1- ياسر الفويحات، أسباب وطرق علاج التهرب الضريبي في الأردن، مجلة المحاسبة والإدارة والتأمين، العدد 24، 2009، ص 426.

2- محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة مع دراسات تطبيقية من المملكة العربية السعودية، الرياض، 1982، ص 408.

3- عبد الحكيم الرفاعي وحسين خلاف، مبادئ النظرية العامة للضريبة، د. ن، القاهرة، 1953، ص 194.

التهرب من الضريبة المفروضة عليه كلياً أو جزئياً، ويعتمد هذا النوع على المخالفة المتممة للقانون ولذلك يسميه بعض الكتاب "الغش الضريبي"⁽¹⁾.

ويعرّف أيضاً بأنه " امتناع الممول الذي توفرت فيه شروط الخضوع لها مستعيناً في ذلك بكافة أنواع الحيل والغش وهي مختلفة ومتعددة"⁽²⁾.

كما عرّفه الدكتور رفعت المحجوب بأنه " أن يتمكّن المكلف بطريقة أو بأخرى من عدم دفعها دون أن يلقي العبء على الغير"⁽³⁾.

ومن خلال هذه التعريفات يتضح لنا الفروقات الواضحة بين التهرب الضريبي والتجنب الضريبي ونقل عبء الضريبة، حيث إنّ التهرب الضريبي يتمثل في تخلّص المكلف كلياً أو جزئياً من دفع الضريبة عن طريق المخالفة المتممة للقانون، وذلك على عكس التجنب الضريبي، والذي يتمثل في تخلّص المكلف من الضريبة ولكن دون مخالفة القانون، ويختلف نقل عبء الضريبة عن الاثنين السابق ذكرهما، حيث إنّ المكلف في هذه الحالة يقوم بدفع الضريبة ثم نقل ما دفعه كلياً أو جزئياً إلى الغير.

ثانياً- أنواع التهرب الضريبي وفقاً لقيّمته:

يمكن تقسيم التهرب الضريبي وفقاً لقيّمته، أي مقدار ما يمكن التخلّص من الضريبة إلى ما يلي:

1- التهرب الكلي: ويتحقّق عندما يستطيع الممول التخلّص من دفع الضريبة المستحقة عليه كلياً عن طريق إخفاء نشاط عمله عن مصلحة الضرائب.

2- التهرب الجزئي: ويتحقّق التهرب الجزئي عندما يستطيع المكلف بدفع الضريبة التخلّص من جزء منها، وذلك عن طريق إسقاط بعض عناصر نشاطه، بحيث لا يعتبر الجزء المتبقي على حقيقة نشاطه، وبالتالي أرباحه⁽¹⁾.

1- طرشي إبراهيم، التهرب الضريبي وآليات مكافحته، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، 2014، ص 7.

2- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص 184.

3- د. رفعت المحجوب، المالية العامة " النفقات والايرادات"، دار النهضة العربية، بيروت، 1975، ص 318.

ثالثاً- أنواع التهرب الضريبي وفقاً لإقليميته:

يمكن تقسيم التهرب الضريبي من حيث نطاق ارتكابه إلى ما يلي:

1- **التهرب الداخلي:** وهو التهرب الذي يقع داخل نطاق إقليم الدولة، كما يعتبر التهرب الضريبي الأكثر شيوعاً في معظم دول العالم مهما اختلفت درجة نموها وتقدمها.

2- **التهرب الخارجي:** ويقع التهرب الخارجي أو ما يسمى بالتهرب الدولي عندما يستطيع المكلف تهريب أمواله إلى خارج البلاد بطريق غير مشروع، وذلك عندما يقوم بإنشاء فروع أجنبية للمنشأة دون ذكرها في

الإقرار الضريبي⁽²⁾.

المطلب الثالث

مراحل التهرب الضريبي

يتهرب المكلف غالباً من دفع الضريبة المستحقة عليه في كلا المرحلتين التاليتين أو إحداهما:

أولاً- مرحلة تحديد الوعاء الضريبي وربطها:

يتم تحديد مقدار الضريبة إما بواسطة الإدارة الضريبية، وذلك عندما تتولى الإدارة تقدير المادة الخاضعة للضريبة بنفسها، وتتميز هذه الطريقة بأنها تقلل من حالات التهرب الضريبي، أو عن طريق التقدير بواسطة الأفراد عن طريق إقرار الممول يقدمه بنفسه، أو عن طريق إقرار الغير⁽³⁾.

وفي هذه المرحلة يتمتع المكلف عن تقديم إقراره الضريبي، توهماً منه أن الإدارة الضريبية سوف تغفل عنه، أو أن يتم تقدير الوعاء الضريبي بأقل من الحقيقة، أو عن طريق تقديم إقرار

1- أمل صلاح، دراسة تحليلية لظاهرة التهرب الضريبي في البيئة الحضرية المصرية، مجلة المحاسبة والإدارة والتأمين، العدد 55، 2000، ص 11- 12.

2- أمل صلاح، دراسة تحليلية لظاهرة التهرب الضريبي في البيئة الحضرية المصرية، مرجع سابق، ص 12.

3- د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 160- 162.

ضريبي غير صحيح، أو تقديم بيانات غير صحيحة، أو استعمال طرق احتيالية للتخلص من دفع الضريبة بشكل كلي أو جزئي، أو قام بإخفاء مبالغ تسري عليها الضريبة⁽¹⁾.

وبناءً على أحكام المادة رقم (18) من قانون ضرائب الدخل رقم 7 لسنة 2010 يحق للمصلحة سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب الممول أن تعدل الربط الأصلي في حالة وقوع خطأ في حساب أو تقدير الضريبة، ويجب على المصلحة أن تخطر الممول في حال قيامها بأي تعديل بالأسس التي بني عليها الربط الأصلي أو الإضافي، والأسباب التي أدت بها لإجراء هذا التعديل.

ثانياً- مرحلة تحصيل دين الضريبة:

ويقصد بتحصيل الضريبة " مجموع العمليات التي ترمي إلى نقل مبلغ الضريبة من ذمة الممول إلى الخزانة العامة، أي استيفاء الدولة لدين الضريبة "⁽²⁾.

والإدارة الضريبية تتبع طرقاً مختلفة لتحصيل الضرائب سيتم التطرق إليها فيما يلي:

1- الدفع عن طريق التوريد المباشر:

ويقصد بهذه الطريقة أن دافعي الضرائب ملزمون بالدفع للسلطات الضريبية بأنفسهم، دون أن تطلب هذه السلطات أدائها في محل إقامتهم، وهذه الطريقة تعتبر الأكثر شيوعاً في تحصيل الضرائب⁽³⁾.

وفي هذه المرحلة قد يحاول المكلف التهرب من دفع الضريبة المفروضة عليه في المواعيد المحددة في القانون الضريبي، وفي حالة التأخير في دفع الضريبة في الميعاد المحدد يحق للمصلحة فرض غرامة قدرها (1%) من قيمة الضريبة غير المدفوعة عن كل شهر تأخير، حيث نصت المادة رقم (80) من قانون ضرائب الدخل رقم 7 لسنة 2010م على أنه " ... تفرض في حالة التأخر في أداء الضريبة أو توريدها في الميعاد المحدد غرامة قدرها (1%) واحد في المائة من

1- ياسر الفويحات، أسباب وطرق علاج التهرب الضريبي في الأردن، مرجع سابق، ص 26.

2- د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 173.

3- د. سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 210.

قيمة الضريبة المستحقة عن كل شهر تأخير تبلغ مدته شهراً أو جزءاً من شهر لا يقل عن خمسة عشر يوماً بحيث لا تجاوز الغرامة (12%) اثني عشر في المائة من القيمة...".

2- الجباية من المنبع:

والمقصود بها عندما تقوم الخزنة بتعيين شخص آخر غير الممول، ليكون بمثابة المدين الممول باقتطاع الضريبة وتحويلها إلى الخزنة، وتتميز هذه الطريقة بالسهولة وانخفاض تكاليف التحصيل، وفعاليتها في الحد من حالات التهرب الضريبي⁽¹⁾.

وجهاً العمل هي التي تلتزم بتوريد الضريبة المقتطعة إلى المصلحة حيث نصت على ذلك المادة (59) من قانون ضرائب الدخل السابق الإشارة إليه على أنه " جهات العمل هي الملزمة بتوريد الضريبة إلى المصلحة مقابل خصمها من الدخل وذلك بالطريقة وفي المواعيد التي تحددها اللائحة التنفيذية...".

3- الدمغة:

إحدى طرق تحصيل الضرائب، تتم عن طريق لصق دمغة يشتريها الممول على العقود والمطبوعات والإعلانات والمحركات، أو عن طريق استخدام أوراق مدفوعة أو ختم الأوراق بالدمغة⁽²⁾.

المبحث الثاني

التهرب الضريبي في ليبيا

ومن خلال هذا المبحث سيتم التطرق إلى مفهوم التهرب الضريبي وفقاً للفقهاء والتشريع المالي في ليبيا، وصور هذا التهرب وفقاً للتشريع الليبي، وأيضاً إلى أهم الأسباب المؤدية لحدوث لهذه الظاهرة.

1- د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 174.

2- المرجع السابق، ص 174.

المطلب الأول

مفهوم التهرب الضريبي وفقاً للفقهاء والتشريع المالي في ليبيا

هناك العديد من الآراء والاتجاهات المختلفة في تعريف مصطلح التهرب الضريبي، من قبل فقه القانون المالي، ممّا أدى إلى وجود عدد كبير من التعاريف لظاهرة التهرب الضريبي، والتي تتطوي على جوانب محدّدة في تعريف هذه الظاهرة، نظراً لصعوبة تحديد طرق التحايل في التهرب العملي، وبروز أشكال متطوّرة ومبتكرة يصعب أحياناً اكتشافها ومراقبتها⁽¹⁾.

أولاً- تعريف الفقه المالي للتهرب الضريبي:

على الرغم من صعوبة وضع تعريف دقيق وشامل يغطي جميع جوانب التهرب الضريبي، إلّا أنّ فقه القانون المالي في ليبيا، قد خاض هذه التجربة التي ساعدت في إثراء المناقشات والدراسات العلميّة لظاهرة التهرب الضريبي⁽²⁾، وسوف يتم ذكر أهم هذه التعريفات فيما يلي:

عرّفه الدكتور منصور ميلاد يونس بأنّه "التهرب الضريبي يتمثّل في سعي المكلف للتخلص الكلي أو الجزئي من الوسائل غير المشروعة قانوناً. ولذلك فإنّ البعض يسمّيه بالغش الضريبي نظراً لاعتماده على طرق احتياليّة مخالفة للقوانين الضريبيّة المعمول بها"⁽³⁾.

وعرّفه أيضاً الدكتور خالد الشاوي بأنّه "يحصل التهرب وهو المعروف عادةً بشكل غير مشروع عندما يتبع المموّل وحده أو بمساعدة موظفي السلطات الضريبيّة، طرقاً للغش والتزوير والاختفاء وتجنّب تقديم المعلومات الحقيقيّة عن نشاطاته، ودخوله الخاضعة للضريبة، بغية التملّص من دفع الضريبة، أو أي جزء منها"⁽⁴⁾.

1- ناصر محمد خليفة الصقلي، الجوانب الموضوعية لجريمة التهرب الجمركي، رسالة ماجستير، أكاديمية الدراسات العليا مصراته، 2015، ص 10.

2- د. منصور الفيتوري حامد، إشكالية ظاهرة التهرب الضريبي "دراسة في ضوء أحكام التشريع الضريبي الليبي"، مجلة البحوث القانونية، العدد الأول، 2015، ص 10.

3- د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 181.

4- د. خالد الشاوي، نظرية الضريبة والتشريع الضريبي الليبي، الناشر، جامعة قاريونس، 1989، ص 335.

وعرّفه آخر بأنه" التهرب الضريبي هو تخلُّص المكلف كلياً أو جزئياً من أداء الضريبة دون نقل عبئها إلى غيره ممّا يؤثّر على حصيلة الدولة من الضريبة ويضيع عليها حقها"⁽¹⁾.

ومن خلال هذه التعريفات يتضح لنا الفروقات الواضحة بين التهرب الضريبي والتجنّب الضريبي ونقل عبء الضريبة، حيث إنّ التهرب هو تملُّص المكلف من الضريبة بناءً على مخالفة متعمّدة للقانون، وذلك عكس التجنّب الضريبي الذي يتمثّل في التملُّص من أداء الضريبة ولكن دون مخالفة القانون، ويختلف عن الاثنيين المشار إليهما نقل عبء الضريبة، حيث إنّ المكلف في هذه الحالة يقوم بأداء التزامه الضريبي ولكن ينقل عبء هذا الالتزام كلياً أو جزئياً إلى الغير.

ثانياً- مفهوم التهرب الضريبي وفقاً للتشريع الليبي:

المشرّع الليبي لم يتطرّق سواء من خلال قانون ضرائب الدخل رقم 7 لسنة 2010، أو لائحته التنفيذية إلى تعريف ظاهرة التهرب الضريبي، ولكنه وضع الإجراءات التي يجب على الفاحص الضريبي أن يتخذها في حال اتضح له أنّ المكلف يحاول التخلُّص من دفع الضريبة المستحقّة عليه عن طريق إخفاء نشاطه، أو تقديم بيانات غير صحيحة، أو استعمال طرق احتيالية للتملُّص من أداء الضريبة كلها أو بعضها أو أخفى مبالغ تسري عليها الضريبة، ففي هذه الحالة يجب على المصلحة أن تجري ربطاً إضافياً حيث نصّت المادة (18) من القانون السابق الذكر على أنّه" إذا تحققت المصلحة من أنّ الممول لم يتقدّم أو تقدّم بإقرار غير صحيح شامل أو أخفى نشاطاً أو مستندات أو غيرها أو قدّم بيانات غير صحيحة أو استعمل طرقاً احتيالية للتخلُّص من أداء الضريبة، فللمصلحة أن تجري ربطاً إضافياً، وذلك مع عدم الإخلال بالجزاء المنصوص عليها في هذا القانون. وللمصلحة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب الممول أن تعدل الربط الأصلي في حالة وقوع خطأ في تقدير أو حساب الضريبة...".

تواجه معظم دول العالم مشكلة التهرب الضريبي مهما بلغ تقدّمها ونموها، وهي ظاهرة تهدّد جميع اقتصاديات الدول لما لها من آثار سلبية على السياسات العامة للدولة، وقد واجهت ليبيا ولا

1- د. عمر عبدالله عمر، التهرب الضريبي، محاضرات أقيمت على طلبة قسم القانون العام، أكاديمية الدراسات العليا- إجدابيا، 2021-2022، ص 17.

تزال تواجه مشكلة التهرب الضريبي، حيث إنَّ هذه الظاهرة لا مفرَّ منها وتوجد حيث توجد الضرائب، خصوصاً خلال السنوات الأخيرة التي مرَّت بها الدولة الليبية، حيث لجأت الأخيرة إلى العمل على تعزيز العوائد الضريبية وذلك لعدة أسباب نلخصها في الآتي:

1- التدمير الكبير الذي لحق بالبنية التحتية في معظم مناطق ليبيا.

2- لجوء الدولة إلى الصيرفة الإسلامية بعد إنهاء العمل بالنظام الربوي.

3- تقليل الاعتماد على البترول كمصدر رئيسي للدخل.

4- تغيير الشكل أو النموذج الاقتصادي الحالي والذي يمثِّل اقتصاداً ريعياً بامتياز⁽¹⁾.

وقد أشارت التقارير والإحصاءات الصادرة في عام 2016 إلى أن معدَّل الجباية الضريبية السنوي خلال الأعوام من 2008 وحتى عام 2011 كانت ثلاثة مليارات دينار سنوياً، وأنَّ هذا الرقم قد تراجع إلى 700 مليون دينار سنوياً خلال الخمس سنوات الأخيرة (من عام 2011 وحتى سنة 2016).

والتساؤل الذي يطرح نفسه في هذه الحالة ما هو سبب هذا التراجع الكبير في معدَّلات الجباية الضريبية؟

في اعتقادي سبب هذا التراجع الكبير هو زيادة عمليَّات التهرب الضريبي، وتفشي الفساد، وأيضاً عدم وجود قوانين قاسية وراذعة لردع كل من تسوَّل له نفسه لمخالفة القوانين والأنظمة، كل هذه العوامل أدَّت وبشكل أساسي إلى نقص معدَّلات الحصيلة الضريبية في ليبيا.

وقد أشارت أيضاً التقارير الصادرة في عام 2019 عن مصلحة الضرائب الى وجود حالات غش ضريبي محلية وأجنبية، ومع ذلك لا توجد إحصاءات دقيقة بشأن حجمها، وعلى الرغم من ذلك وبناءً على أحد التقارير الصادرة عن مدير المصلحة بلغت الإيرادات حتى نهاية شهر نوفمبر 1.4 مليار دينار، والذي يترتَّب عليه وجود فائض في الموارد المالية للدولة، في حين أنَّ البنك

1- مجدي عبد السلام النجار، مدى التزام مقدر ضريبة الشركات بمعايير المراجعة وأثرها في الكشف عن التهرب الضريبي، رسالة ماجستير جامعة بنغازي، 2014، ص 96.

المركزي قد أشار بوجود عجز في الإيرادات الضريبية بنحو 285 مليون دينار خلال أحد عشر شهراً في عام 2019.

وبناءً على تقرير ديوان المحاسبة الصادر في عام 2020، سجلت حصيلة الإيرادات والنفقات العامة للدولة عجزاً مالياً تعدى 14 مليار دينار، وتم تغطية هذا العجز بقرض من مصرف ليبيا المركزي،

مما ترتب عليه زيادة في الدين العام للدولة، ويرجع سبب هذا العجز إلى عدّة أسباب منها حالة الانقسام السياسي، وإقبال النفط الذي استمر قرابة التسعة أشهر، وأيضاً تفشي وباء الكوفيد 19⁽¹⁾.

ومن الواضح من خلال الإحصاءات والتقارير أنّ الإيرادات الضريبية في ليبيا هي الأقل مقارنةً بالإيرادات المالية الأخرى في الدولة، وإنّ ذلك فإنّه يدل على وجود العديد من المشاكل الهيكلية في النظام الضريبي، والتي تجعله أقل كفاءة وتطوراً بالمقارنة بالأنظمة الضريبية للدول المتقدمة.

المطلب الثاني

صور التهرب الضريبي وفقاً للتشريع الليبي

شدّد المشرّع الليبي من عقوبة العمليّات الاحتياليّة التي يرتكبها الممّول، والتي يكون الغرض منها التهرب من أداء التزاماته الضريبية المستحقّة عليه، وذلك من خلال أكثر من مادة من قانون ضرائب الدخل رقم 7 لسنة 2010، حيث نصت المادة (20): " مع عدم الإخلال بالجزاءات الأخرى، تفرض في حالة التأخر في أداء الضريبة أو تواريخها في الميعاد المحدّد، غرامة قدرها (1%ALM) واحد في المائة من قيمة الضريبة المستحقّة عن كل تأخير مدته شهراً أو جزءاً من شهر لا يقل عن خمسة عشر يوماً بحيث لا تتجاوز الغرامة (12%) اثني عشر في المائة من القيمة." ونصّت أيضاً المادة رقم (73) من القانون السابق: "مع عدم الإخلال بأيّة عقوبة أشد، يعاقب بغرامة لا تقل عن (1000) ألف دينار ولا تزيد عن (50000) خمسين ألف دينار:

1- مصلحة الضرائب، تقرير متوفر على الرابط التالي: <http://www.tax.gov.ly>، 2022.

- كل مسئول عن إدارة نشاط خاضع للضريبة لا يقوم بمسك الدفاتر والسجلات وإعداد الحسابات التي يلزم بمسكها وإعدادها وفقاً لحكم المادة الثالثة والتسعين من هذا القانون.
 - كل من امتنع عن تقديم ما يطلب منه من البيانات أو من الدفاتر أو السجلات التي يلزم بمسكها.
 - كل من منه بغير مقتضى أحد الموظفين القائمين على تنفيذ هذا القانون من دخول أي مبنى لأداء واجبه".
 - كما نصّت أيضاً المادة رقم (74) على: "يعاقب بغرامة لا تقل (500) خمسمائة دينار ولا تزيد عن (10000) عشرة آلاف دينار، كل من لا يسدّد الضريبة في موعدها أو تسبب بخطئه أو إهماله في تأخير توريد الضريبة للخزينة العامة".
 - ونصّت أيضاً المادة (75): "مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد يعاقب بغرامة لا تقل عن أربعة أمثال ما لم يؤد من الضريبة كل من ارتكب بقصد التخلّص من كل أو بعض الضريبة أو حرّض أو اتفق أو ساعد على ارتكاب أي فعل من الأفعال الآتية:
 - الإدلاء ببيانات غير صحيحة في الإقرارات أو الأوراق التي تقدّم تنفيذاً لأحكام هذا القانون.
 - إعداد اي حسابات أو دفاتر أو سجلّات أو تقارير أو ميزانيّة غير صحيحة.
 - استعمال أي طريقة احتياليّة لإخفاء أو محاولة إخفاء مبالغ تسري عليها الضريبة.
- وبموجب نص المادة (76): "يعاقب بغرامة لا تقل عن ثلاثة أمثال ما لم يؤد من الضريبة كل من يتخلّف عن خصم أو توريد الضريبة الملتزم بخصمها وتوريدها في الميعاد".

المطلب الثالث

أسباب التهرب الضريبي

توجد مجموعة من الأسباب تؤدي إلى ظهور حالات تهرب ضريبي، أهمها ما يلي:

أولاً- الأسباب الاقتصادية:

تلعب الظروف الاقتصادية دوراً مهماً في التهرب الضريبي، حيث يزداد معدّل التهرب الضريبي في أوقات الركود، ولهذه المشكلة الاقتصادية تأثير ملحوظ على حياة ومستوى معيشة الأفراد ممّا يتيح لهم فرصة التهرب من دفع الضرائب، وعلى العكس من ذلك، خلال فترات الرخاء الاقتصادي ومع ارتفاع مستوى المعيشة، وارتفاع مستوى الدخل للأفراد حيث يمكن لهم دفع الضرائب المستحقّة عليهم بسهولة ويسر⁽¹⁾.

كما يتعلّق أيضاً بنوع النشاط السائد في مجتمع معين، فقد لوحظ أنّه إذا كانت المهن ذات الأجر هي الأكثر انتشاراً في بلد معين، فإنّ التهرب الضريبي سيكون نادراً وذو تأثير محدود، وعلى العكس من ذلك، كلما كانت المهن الحرة هي الأكثر شيوعاً في الدولة ازدادت حالات التهرب، ففي المهن ذات الأجر يمكن للإدارة الاعتماد على طريقة الجباية من المنبع، حيث إنّ هذه الطريقة تقلّل من حالات التهرب الضريبي، وهذه الإجراءات يصعب تطبيقها في المهن الحرة⁽²⁾.

ثانياً- الأسباب المتعلقة بالتشريعات الضريبية:

وتتضح الأسباب المتعلقة بالتشريعات الضريبية في العيوب الآتية:

- 1- عدم استقرار التشريعات الضريبية الذي ينتج عن كثرة التغييرات والتعديلات في القانون الضريبي، دون توضيح أسباب هذه التغييرات، جعلت الممول يشعر بثقل العبء الضريبي المفروض عليه، وبالتالي تجنّب دفع هذه الضرائب، بالإضافة إلى عدم مرونة هذه التشريعات، وما ينتج عنها من فشل في مواكبة التغييرات المتواصلة، والمرتبطة بالنواحي الاجتماعية والاقتصادية للممول⁽³⁾.
- 2- ضعف الرقابة الجبائية، حيث إنّ الممول يتهرب من أداء التزامه الضريبي، إذا شعر بضعف الرقابة الجبائية⁽⁴⁾.

1- مجدي عبد السلام النجار، مرجع سابق، ص 89.

2- د. صباح النعوش، الضرائب في الدول العربية، المركز الثقافي العربي، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1987، ص 117.

3- ياسر الفويحات، مرجع سابق، ص 432.

4- مقراني إيمان ومنلا يخاف محمد أمين، الآليات القانونية للحد من التهرب الضريبي، رسالة ماجستير، جامعة أحمد

درابية، 2016، ص 10.

- 3- ارتفاع معدّل الضريبة، يجعل الممول متردّد في أداء التزامه الضريبي، وكذلك الازدواج الضريبي المتمثّل في دفع الضريبة من قبل المكلف أكثر من مرة، يدفع الممول إلى تجنّب دفع الضريبة المستحقّة لأنّ ذلك يشعره بأنّ عبئه الضريبي قد زاد⁽¹⁾.
- 4- عدم وجود عقوبات قاسية لردع المتهربين من دفع الضرائب المستحقّة عليهم.
- 5- تعقّد وعدم وضوح التشريعات الضريبية، وخاصة نظام الإعفاء الضريبي والسلطة التقديرية للإدارة في هذا الصدد، وكذلك تنوع طرق تقدير الضرائب والتجاوزات المحتملة، تؤدّي إلى زيادة التهرب⁽²⁾.

ثالثاً- الأسباب الاجتماعية:

لأسباب الاجتماعية دور مهم في ترسيخ ظاهرة التهرب الضريبي وانتشارها، ويعود ذلك إلى ضعف الوعي الضريبي، ومن بين هذه الأسباب ما يلي:

- 1- شعور الفرد بإنفاق المال في وجهة ليست في المصلحة العامة.
- 2- انعدام الثقة بين أفراد المجتمع وذلك بسبب عجز السلطات الضريبية في القضاء على الرشوة والفساد والشُرور الاجتماعية الأخرى.
- 3- اعتقاد الأفراد بعدم شرعية الضريبة، لأنّها لا تعتمد على منطلقات دينية⁽³⁾.

رابعاً- الأسباب السياسية:

ينعكس ذلك في سياسة الإنفاق العام للدولة، والتي تعد عاملاً رئيسياً في التهرب الضريبي، وبالتالي كلما كانت الدولة تستخدم الأموال العامة بشكل أفضل، قلّ توجه المكلفين نحو التهرب الضريبي، حيث إنّ استخدام الضرائب في أغراض غير اقتصادية أو غير مألوفة يجعل دافعي الضرائب يشعرون بالظلم، ممّا قد يدفعهم إلى تجنّب دفع الضرائب كوسيلة لمواجهة هذا الظلم⁽⁴⁾.

1- مجدي عبد السلام النجار، مرجع سابق، ص 91.

2- د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 183.

3- مقراني إيمان ومنلا يخاف محمد أمين، مرجع سابق، ص 9.

4- عبد الحفيظ فرج ميرة، واقع تفعيل الآليات القانونية لمكافحة التهرب الضريبي " من وجهة نظر موظفي مصلحة الضرائب"، المجلة الجامعة، العدد 22، 2020، ص 12.

خامساً- الأسباب النفسِيَّة:

تلعب العوامل النفسِيَّة دوراً مهماً في التهُّب الضريبي، حيث تخلق الضريبة لدى دافعي الضرائب

شعوراً بالضعف تجاه السلطات العامة، فالمكفَّف يدفع الضريبة يدفع جزءاً من أمواله ولا يحصل على أي شيء في المقابل، ممَّا يجعله يقارن بين ما يمكن فعله بهذا الجزء في حالة عدم دفعه للدولة، وبين ما تفعله الدولة بهذا الجزء وغالباً بتمويل نفقات كمالِيَّة، وهذا يقودهم لمحاولة التهُّب من أداء الضريبة⁽¹⁾.

سادساً- الأسباب الإدارِيَّة:

وتتمثَّل في عدم وجود الصلاحيَّات الفنيَّة والإدارِيَّة اللازمة والقادرة على تحمُّل مسؤولِيَّة تطبيق القانون، بالإضافة إلى عدم وجود رقابة دقيقة وسريعة لاكتشاف حالات التهُّب الضريبي، وذلك بسبب ضعف كفاءة الجهاز الضريبي، وضعف الأجور والمرتبات التي تكفل لموظفي الضرائب الحصول على دخول مناسبة، وكذلك عدم تقديم حوافز ومكافآت تشجيعِيَّة للموظفين المتميزين، بالإضافة إلى استخدام الأساليب العلميَّة الحديثة في تحديد الضرائب المستحقة عليهم⁽²⁾.

المبحث الثالث

أركان وآثار التهُّب الضريبي وطرق مكافحته

إذا كانت الضرائب هي القلب النابض للخرينة الماليَّة لأي دولة، فيمكننا أن نتخيَّل التأثير السلبي على هذه الخزينة إذا تهَرَّب الخاضعون عمداً من الضرائب، سواء بشكل قانوني أو غير قانوني، وممَّا لاشك فيه أنَّ هذه الظاهرة المتفشية أصبحت مشكلة في معظم الدول النامية والمتقدِّمة تتطلَّب العلاج للحد منها.

1- د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 185.

2- د. عبد الحفيظ فرح ميرة، مرجع سابق، ص 12.

ومن خلال هذا المبحث سنتناول الأركان الواجب توافرها لاكتمال عناصر جريمة التهريب الضريبي، والآثار السلبية التي تنجم عن هذه الجريمة، وتحديد الإجراءات الوقائية والعقابية والرقابية اللازمة لمعالجة هذه الظاهرة وذلك فيما يلي:

المطلب الأول

أركان التهريب الضريبي

من خلال دراستنا سوف يتم تحليل جريمة التهريب الضريبي إلى: ركن مادي، ركن شرعي، وركن معنوي، والتي تتمثل في استعمال عدّة طرق للتخلص من أداء الضريبة بشكل كلي أو جزئي.

أولاً- الركن الشرعي:

يرتكز الركن الشرعي في جريمة التهريب الضريبي على المبدأ العام المنصوص عليه في قانون العقوبات وهو " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، أي أنّ فعل معيّن يعتبر جريمة، وأنّ هذه الجريمة تخضع لعقوبة محدّدة، لذلك من المستحيل تجريم فعل بدون نص قانوني يحدد الجرائم، أي الأفعال غير المشروعة، ويحدّد العقوبات المناسبة لها، لذلك يجب أن يخضع السلوك لنص التجريم، سواء ورد ذلك في قانون العقوبات أو القوانين المكملّة له⁽¹⁾.

ثانياً- الركن المادي:

عند تحليل الركن المادي لجريمة التهريب من أداء الضريبة نلاحظ أنّه يتكون من عنصرين ضروريين ومتكاملين لوجوده، وهما استعمال الأساليب الاحتيالية من جهة، والتخلص الجزئي أو الكلي من أداء الضريبة نتيجة لهذه الأساليب الاحتيالية من الجهة الأخرى.

1- أوهيب بن سالمه ياقوت، الغش الضريبي، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2014، ص 31.

1- استعمال الأساليب الاحتمالية:

لم يعرف المشرع أساليب التدليس أو الاحتيال، وذلك على خلاف الفقه الذي عرفها بأنها: " الإخلال بواجب الصدق الذي فرضه القانون على الملتزم بالضريبة في الإقرارات والأوراق التي يقدّمها إلى الإدارة الضريبية"⁽¹⁾.

2- التخلّص من أداء الضريبة:

المقصود بالتخلّص من دفع الضريبة هو تهرب المكلّف من تقدير أساس الضريبة وربطها، حيث إنّه مصدر تحديد المبلغ الذي يلتزم دافعي الضرائب بدفعه، وهذا يتحقّق عندما يقوم المكلّف بإخفاء كل النشاطات التي تخضع للضريبة أو بعضها، أو عندما يقوم بتقديم إقرار غير صحيح⁽²⁾.

ولاكتمال الجريمة الضريبية يجب أن يترتّب على استعمال الأساليب الاحتمالية السابق ذكرها إحدى النتائج الآتية:

- إمّا التخلّص من كل أو جزء من وعاء الضريبة، وذلك عن طريق التهرب من تعيين أساس الضريبة أو ربطها، ويتحقّق ذلك عندما يقوم المكلّف بإخفاء المادة الخاضعة للضريبة سواءً بشكل كلي أو جزئي، أو تقديم إقرار غير صحيح.
- وإمّا أن يكون التخلّص بشكل كلي أو جزئي أو بتصفية الضريبة، والمقصود بتصفية الضريبة إعداد الإنذارات والجداول وإرسالها إلى السلطة المختصة بتحصيل الضريبة.
- وإمّا التخلّص من دفع الضريبة كلها أو بعضها، ويزداد به إعفاء المكلّف بالضريبة من أدائها والتقليل من عبء الالتزام⁽³⁾.

3- العلاقة السببية بين التخلّص من الضريبة والأساليب الاحتمالية:

1- أحسن أبو سقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص والجرائم الاقتصادية وبعض الجرائم الخاصة، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثانية، 382.

2- المرجع السابق، ص 389.

3- فارس السبتي، المنازعات الضريبية في التشريع والقضاء الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2008، ص 106.

يتطلب لوقوع الجريمة أن يكون التهرب من الضريبة على أساس أساليب احتيالية يستعملها الممول، ولن تكتمل عناصر الجريمة إذا تهرب الممول من الضريبة بسبب الأخطاء التي ترتكبها السلطات الضريبية في ربط وعاء الضريبة بما يقره دافعو الضرائب، أو بما يتم فرضه بمقتضى القانون في إعفاء فئة معين⁽¹⁾.

ثالثاً- الركن المعنوي:

ويتجلى الركن المعنوي في النية الإجرامية لدى المكلف، حيث يقصد في نيته الخاصة التهرب عمداً من أداء التزامه الضريبي المفروض عليه، والركن المعنوي لا يختلف كثيراً في جريمة التهرب الضريبي عن غيرها من الجرائم العادية، ويعرّف جارو النية الإجرامية بأنها: " إرادة الخروج على القانون بعمل أو الامتناع وهو إرادة الإضرار بمصلحة يحميها القانون الذي يفترض العلم به عند الفاعل"⁽²⁾.

وتستند النية الإجرامية على عنصرين أولهما إرادة الجاني لارتكاب الجريمة، وثانيهما معرفته بتوافر عناصر الجريمة التي يتطلبها القانون، أو توقُّع النتيجة ومعرفة الوقائع التي تعطي للسلوك دلالاته الإجرامية التي تكفي لقيام النية الإجرامية، مع العلم أنّ القصد العام لا يعني وجود جريمة ولكن يجب أن يكون قصداً خاصاً، ألا وهو قصد التهرب من الضريبة كلياً أو جزئياً، وإعفاء نفسه من الدفع للدولة للإضرار بمصالح الخزنة العامة⁽³⁾.

المطلب الثاني

آثار التهرب الضريبي على السياسة العامة في ليبيا

للتهرب الضريبي آثار ونتائج ضارة، سواء من الناحية الاقتصادية أو المالية، أو من الناحية الاجتماعية أو النفسية أو السياسية، وسيتم تناول هذه الانعكاسات من خلال هذا المطلب فيما يلي:

1- طورش بتاتة، مكافحة التهرب الضريبي في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2012، ص 31.

2- فرح رضا، شرح قانون العقوبات الجزائري "الأحكام العامة للجريمة"، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 1976، ص 404.

3- محمد بلول، التهرب الضريبي وطرق مكافحته، رسالة ماجستير، جامعة الشهيد الأخضر، 2017، ص 28.

أولاً- آثار التهرب الضريبي من الناحية الاقتصادية:

تعتبر الضرائب من أهم المصادر الأساسية لتمويل مشاريع التنمية الاقتصادية، لذا فإنَّ الانخفاض الكبير في مزاياها بسبب التهرب الضريبي يؤدي إلى انخفاض فاعلية الضرائب كأداة لتوجيه النشاط الاقتصادي في المسار الصحيح، لتحقيق العدالة في التوزيع، وتقليص التفاوت بين طبقات المجتمع المختلفة، ومنع مخاطر التضخم الذي يعرقل حركة التنمية التي تمر بها الدولة في إطار النمو⁽¹⁾.

كما يعتبر التهرب من الأسباب الرئيسية لفشل السياسات الاقتصادية التي تتبناها الدولة في بناء أسس الاستقرار الاقتصادي داخلها، ويتحقق ذلك من خلال المعطيات والبيانات غير الدقيقة التي يحصل عليها المسؤولون عن صياغة السياسة الاقتصادية الوطنية، كمعدلات البطالة، ومعدلات توزيع الدخل الوطني، وإضافةً على ما سبق فإنَّ الأثر الاقتصادي يجعل المشاريع الأكثر تنظيمًا وإنتاجية والتزاماً بدفع الضرائب لصالح الدولة غير قادرة على منافسة المشاريع الأقل اتساقًا مع البيانات السابقة، لأنَّ الأخيرة أكثر قدرة على التهرب الضريبي، ممَّا يجعلها أكثر تقوُّقاً ونجاحاً لقلَّة رسوم الإنتاج بسبب الأموال التي تم الاحتفاظ بها نتيجة التهرب من أداء الضريبة⁽²⁾.

ثانياً- آثار التهرب الضريبي من الناحية المالية؛

وتتمثل الآثار المالية للتهرب الضريبي فيما يلي:

2- بما أنَّ الضرائب هي أهم عائد لتمويل الإنفاق العام، فإنَّ أخطر عواقب التهرب الضريبي هي الأضرار التي تلحق بالميزانية العامة، حيث تنخفض الإيرادات الضريبية، ممَّا يؤدي إلى عجز في الموارد التي تعتمد عليها الدولة، الأمر الذي يفرض عليها العمل على تدبير إيرادات جديدة قد تتمثل في رفع سعر الضرائب الحالية، أو فرض ضرائب جديدة، ممَّا يزيد من العبء الواقع على الممولين النزيهين الذين لا يتهربون من الضرائب.

1- د. عمر عبدالله عمر، مرجع سابق، ص 11- 12.

2- المرجع السابق، ص 12.

3- قد تدفع الإيرادات الضريبية غير الكافية بسبب التهرب الضريبي الحكومات إلى الاقتراض، أو إلى إصدار أموال نقدية، مع ما يصاحب ذلك من مخاطر تؤدي إلى تضخم وزيادة الأسعار، وهذه الآثار من شأنها الإضرار بالفقراء، بالإضافة إلى المخاطر التي قد تصاحب القروض الخارجية من تهديد للاستقلال الاقتصادي والسياسي في الدولة.

4- وفي صدد مكافحة التهرب الضريبي قد تقوم الدولة بقدر كبير من الإنفاق العام، بدلاً من توجيه الإنفاق العام لتحقيق المزيد من الخدمات والمشاريع العامة، بما يعود بالنفع على جميع المواطنين، وخاصة الفقراء⁽¹⁾.

ثالثاً- آثار التهرب الضريبي من الناحية الاجتماعية:

تعتبر الضرائب من أهم مظاهر التضامن الاجتماعي الوطني، ولذلك فإن التهرب الضريبي يعد انتهاكاً خطيراً لمبدأ التضامن الاجتماعي، وهداراً للعدالة الاجتماعية كأساس لفرض الضرائب.

كما يؤدي التهرب الضريبي إلى مزيد من التهرب؛ لأن التهرب الضريبي ذا طابع شمولي، أي أن التهرب من دفع ضريبة ما يؤدي إلى التهرب من دفع ضريبة أخرى، ويؤدي التهرب الضريبي من قبل ممول واحد إلى التهرب الضريبي من قبل ممول آخر، مما يضعف علاقة التضامن الاجتماعي بين الأفراد، مما يحد من قدرة الدولة في استخدام الضريبة كأداة مهمة للاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، ويؤدي أيضاً التهرب الضريبي إلى التضخم وارتفاع الأسعار، وبالتالي زعزعة استقرار الطبقات الاجتماعية وتوازنها، ونتيجة التضخم تتدهور مستويات المعيشة لأصحاب الدخل الثابت والمحدود، الذين يشكلون الغالبية العظمى من سكان الدول الفقيرة، ومن العواقب الأخرى للتهرب الضريبي إضعاف سلطة الدولة تجاه مواطنيها مما يزيد من انتشار التهرب، ويعكّر صفو المجتمع، فضلاً عن العواقب الوخيمة على النظام السياسي القائم⁽²⁾.

رابعاً- آثار التهرب الضريبي من الناحية السياسية:

1- مجدي عبد السلام النجار، مرجع سابق، ص 103.

2- ياسر الفويحات، مرجع سابق، ص 427-429.

يؤثر التهرب الضريبي في السيطرة على الموارد المالية للدولة، ممّا يتسبّب في تقلبات في مؤشرات الاقتصاد الكلي، ممّا يترتّب عليه إنباع سياسات غير صحيحة، بحيث لا تستطيع الدولة التحكّم في سياساتها الاقتصادية لأنّ التهرب الضريبي يعطي تحليلات وإحصاءات اقتصادية خاطئة، ممّا يجعل الدولة تأسس تحاليلها وبرامجها وقراراتها وفقاً لإحصائيات بعيدة عن الواقع، فعدم تمكّن الحكومة التصدي لمشكلة التهرب الضريبي ينتج عنه عجز مالي، وعدم القدرة على تحقيق وتنفيذ السياسات الاجتماعية والاقتصادية والمالية للدولة، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى عدم الاستقرار السياسي والانكماش الاقتصادي، وسقوط الحكومات⁽¹⁾.

خامساً- آثار التهرب الضريبي من الناحية النفسية:

للهرب الضريبي تأثير نفسي بالغ الأهمية على دافعي الضرائب، حيث يؤدي إلى فساد الذم والضمان، ممّا يفقد دافعي الضرائب الثقة والشفافية في السلطات الضريبية التي لا تستطيع التعامل مع قضايا التهرب الضريبي، خاصة إذا كانت المخالفات تُرتكب من قبل أصحاب الدخل المرتفعة، والتي يترتّب عليها تفويت الفرصة على الدولة من الحصول على الموارد المالية التي تحتاجها عملية الإنفاق على المشاريع التنموية، والتي لا تستغل بشكل كامل جميع الإمكانيات والصلاحيات التي تضمنها لوائحها والمكفولة لها بموجب قانون الضرائب، والذي يتضمن إجراءات رادعة للحد من التهرب من قبل الفئات ذات الدخل المرتفع- وإن حدث ذلك- يكون مؤقتاً وليس دائماً، وكل ما تفعله هو تركيز جميع الجهود على الضرائب من الممولين المحترمين الذين لا يستطيعون الهروب من الدفع، إمّا لأنهم يعتقدون بجدوى دفع الضريبة، أو لأنهم يخشون العقاب، لذلك في حالة انخفاض الإيرادات الضريبية قد تلجأ الدولة إلى كافة السبل العلاجية، وتكون غالباً ضد مصلحة أصحاب الدخل الثابت والمحدود، بما في ذلك فرض ضرائب جديدة ورفع أسعار الضرائب السابقة، وبالتالي زيادة العبء الضريبي الواقع عليهم، ممّا يجعلهم يشعرون بالظلم وعدم الإنصاف، ممّا يؤدي بهم إلى تجنّب دفع الضرائب، ممّا يسبب في انعدام الثقة في دور إدارة الدولة في تقديم كافة الخدمات الأساسية التي يحتاجها الأفراد لتسهيل حياتهم اليومية،

1- طورش بناتة، مرجع سابق، ص 92- 93.

وذلك يترتب عليه فقدان مصداقية السلطات الضريبية لأنها لا تستطيع مراقبة الأموال المحصلة كضريبة لتوفير احتياجات ومتطلبات الأفراد من مختلف الخدمات الضرورية⁽¹⁾.

المطلب الثالث

طرق مكافحة التهرب الضريبي

يؤدي التهرب الضريبي إلى نتائج وآثار سيئة من مختلف النواحي المالية والاقتصادية، والاجتماعية والسياسية والنفسية، كما ذكرنا في المطلب السابق، مما يؤدي بالدولة إلى اتخاذ كافة السبل والإجراءات للحد من هذه الظاهرة المتفشية، وذلك سواءً على المستوى الوطني أو الدولي.

إن حل مشكلة التهرب الضريبي لا يكمن في القضاء عليه، بل محاولة الحد منه، ويكاد يكون من المستحيل القضاء على هذه المشكلة نهائياً، ولكن من الممكن التقليل من آثارها السيئة، وهذا هو الهدف الذي تسعى إليه الدولة بمختلف الوسائل⁽²⁾، وذلك من خلال اتخاذ إجراءات وقائية للحد من هذه الظاهرة قبل وقوعها، والعقوبات التي يفرضها المشرع على المتهربين الضريبيين الذين يخالفون التشريعات والنظام الضريبي، والوسائل الرقابية المتمثلة في الرقابة الجبائية كأداة لحماية الإدارة من التهرب الضريبي.

أولاً- الإجراءات الوقائية:

وحل مشكلة التهرب الضريبي لا يقع مسؤوليته على عاتق المشرعين أو السلطات الضريبية فقط، ولكن يقع أيضاً على عاتق دافعي الضرائب من أفراد المجتمع وسيتم توضيح ذلك فيما يلي:

1- على مستوى المكلف:

- إذا كان مبدأ العدالة لا يعتبر حجر الأساس في نظام التهرب الضريبي، فمن الصعب الحديث عن حل شامل وعملي لهذه الظاهرة⁽³⁾، لذلك يجب على الدول النامية، بما في ذلك ليبيا، إعادة

1- د. عمر عبدالله عمر، مرجع سابق، ص 15- 16.

2- د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 185.

3- نجمة علي محمد الأطرش، الأزواج الضريبي في الضريبة على الدخل وطرق تجنبه، رسالة ماجستير، جامعة طرابلس، 2013، ص 43- 51.

النظر في سياساتها المالية وتشريعاتها الضريبية بما يتفق ويتناغم مع مبدأ العدالة الضريبية، باعتباره أحد أهم المبادئ التي يقوم عليها التشريع الضريبي المعاصر⁽¹⁾.

- إقصاء الممول وتهميشه، والحكم عليه مسبقاً كمجرم ومتهرب من الضرائب، من أهم أسباب التهرب الضريبي، لذلك لا بد من تبني سياسة حديثة وجديدة تعيد الاعتبار للممول، وتمنحه جميع الضمانات والحقوق لتحسين وتقوية مركزه القانوني، واعتبار الممول كشريك فاعل وطرف حقيقي في المعادلة الضريبية، وتقديم كافة التسهيلات والمشورة لكسب ثقته، والتعامل معه بأسلوب حضاري وناضج، وحل جميع قضاياها بسلاسة وأمان⁽²⁾.

- نمو الوعي الضريبي للمكلف، وفي هذا الصدد قد أعلنت مصلحة الضرائب في ليبيا عن إطلاق العدد الأول من مجلة الوعي الضريبي، والتي تعتبر أساساً للسياسة المالية المعاصرة، حتى تكون مرجع لذوي الشأن من المختصين والمهتمين.

2- على مستوى الإدارة الضريبية:

ولمواجهة هذه الظاهرة يجب على الدول النامية تحديث إداراتها الضريبية، وتحسين أدائها من خلال إدخال التقنيات الحديثة، وتطوير برامج الإعداد والتدريب، والاستفادة من خبرة وتجربة السلطات الضريبية في البلدان المتقدمة، واستقدام الخبراء والمستشارين لنقل خبراتهم الناجحة في مجال الإدارة الضريبية، وعقد الندوات والدورات الدورية لزيادة الكفاءة، وزيادة معدلات الأداء، وتسهيل المعاملات، وتدريب الكوادر للعلاقات العامة لتحسين صورة السلطات الضريبية، وكسب ثقة العميل ورضاه، مما سينعكس بشكل إيجابي ويدفع العملاء للعمل معها لتقليل حالات التهرب الضريبي⁽³⁾.

ومن هذا المنطلق أصدرت مصلحة الضرائب الليبية القرار رقم (1) لسنة 2022 بشأن وضع خطة تنفيذية لمشروع التحول الرقمي لمصلحة الضرائب، والذي يعد من أهم عوامل النظام

1- د. منصور الفيتوري حامد، مرجع سابق، ص 185.

2- المرجع السابق، ص 22-23.

3- نجلاء علي الصادق سليمان، الرقابة المالية على الإدارة في التشريع الليبي، رسالة ماجستير، جامعة طرابلس، 2009، ص 126.

الضريبي المعاصر، ويهدف إلى تطوير آليات تحصيل الإيرادات بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والمالية في الدولة.

3- على مستوى التشريع:

من أهم العوامل المؤدية إلى نجاح القانون الضريبي تسهيل الإجراءات الإدارية المتعلقة بتحصيل وتأسيس الضريبة، ولهذا الغرض يجب أولاً صياغة الضرائب بطريقة يسهل على دافعي الضرائب فهمها، وثانياً من خلال إرساء طابع الوضوح والمرونة والبساطة على هذه القوانين⁽¹⁾.

ثانياً- الإجراءات العقابية:

يجب أن تنص قوانين الضرائب، مثل القوانين الأخرى، على عقوبات لضمان احترامها، ويجب أن تكون تلك العقوبات رادعة وقاسية، لأنّ التهرب الضريبي يعد انتهاكاً للحقوق الاجتماعية، وهو أخطر من انتهاك الحقوق الفردية⁽²⁾.

ومن الملاحظ أنّ المشرع الليبي حدّد ضمن نصوص مواد قانون ضرائب الدخل رقم 7 لسنة 2010 واللائحة التنفيذية الصادرة بالقرار رقم (572) بتاريخ 2010/12/30 الإجراءات والعقوبات التي يجب على المصلحة اتخاذها في حال ثبوت واقعة التهرب من الضريبة على المكلف.

حيث إنّه وفقاً لأحكام المادة (72) من قانون ضرائب الدخل يحق للمصلحة فرض غرامة تعادل مبلغ الضريبة المستحقة على أساس التقدير النهائي إذا لم يقوم الممول بتقديم إقراره الضريبي في التاريخ المحدّد.

ووفقاً لأحكام المادة (73) من القانون تفرض المصلحة غرامة لا تقل عن 1000 ولا تزيد على 50000 دينار في حال عدم التزام الممول بمسك السجلات والدفاتر وإعداد الحسابات، أو الامتناع عن تقديم المطلوب منه من الدفاتر أو البيانات أو السجلات المحدّدة، أو منع الموظفين

1- مقراني إيمان ومنلا يخاف محمد أمين، مرجع سابق، ص 186.

2- د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 186.

بغير مقتضى من دخول المبنى لأداء واجبهم، وبموجب أحكام المادة (74) من القانون السابق يفرض غرامة تأخير لا تقل

عن 500 ولا تزيد على 1000 دينار على المكلف الذي يتخلف عن سداد الضريبة المستحقة في موعدها، أو تسبب بخطأ أو إهمال منه في عدم توريد الضريبة للخزينة.

ووفقاً لأحكام المادة (75) من القانون يعاقب بغرامة بما لا يقل عن أربعة أمثال الضريبة المستحقة كل من قصد التملص من الضريبة كلياً أو جزئياً أو حرض أو وافق أو ساعد في تقديم بيانات غير صحيحة في الإقرارات والمستندات، أو إعداد أي حسابات أو دفاتر أو سجلات أو تقارير أو ميزانيات غير صحيحة، أو استخدام أي طريقة احتيالية لإخفاء أو لمحاولة إخفاء المبلغ الخاضع للضريبة.

وبناءً على أحكام المادة (76) الذين يتخلفون عن خصم أو توريد الضريبة المستحقة الدفع في الوقت المحدد يتم تغريمهم أكثر من ثلاثة أضعاف الضريبة غير المسددة، وبناءً على نص المادة (77) يعاقب بغرامة لا تزيد عن 10000 كل مخالفة لأحكام هذا القانون أو اللائحة التنفيذية له. وبموجب أحكام المادة (20) من القانون تفرض غرامة قدرها (1%) من قيمة الضريبة المستحقة في حال تأخر المكلف عن دفع التزاماته الضريبية، بحيث لا تجاوز الغرامة (8%) من قيمتها.

وتتولى مصلحة الضرائب وفقاً لنص المادة (78) تنفيذ الجزاءات الواردة في هذا القانون.

ثالثاً- الإجراءات الرقابية:

وتنقسم الإجراءات الرقابية إلى:

1- الرقابة الجبائية:

تعد الرقابة الجبائية حقاً سيادياً تمارسه الدولة من خلال مؤسساتها، وتقوم بها لتمكين الممولين من الامتثال لتطبيق القوانين الضريبية عند إعداد بياناتهم المالية⁽¹⁾.

وقد عرف هنري فاير الرقابة الجبائية بأنها "الرقابة التي تقوم على التحقق ما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصارمة، والقواعد المقررة، وموضوعها يتعلق بتبيان أن نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها"⁽²⁾.

ويتم التمييز بشكل عام بين الرقابة الشكلية والرقابة على الوثائق، وسيتم توضيح ذلك فيما يلي:

- **الرقابة الشكلية:** تجري الرقابة الشكلية فحصاً سريعاً للبيانات المقدمة من المكلف، خاصة من حيث الشكل، بهدف الحصول على فهم أولي للمستندات الضريبية، والتي من خلالها يتم اتخاذ قرار مبدئي بشأن مصداقية البيانات، سواءً بقبولها أو إحالتها إلى الرقابة على الوثائق، وبذلك تعتبر الرقابة الشكلية تمهيداً للرقابة على الوثائق⁽³⁾.

- **الرقابة على الوثائق:** وهذا النوع يقوم بمراقبة التصريحات السنوية بشكل خاص وأكثر دقة، حيث يقوم العون المكلف بمراجعة هذه البيانات ومقارنتها بالمعلومات المتاحة لدى المصلحة، والذي من المفترض أن يكون له مستوى معين من المعلومات المحاسبية⁽⁴⁾.

ووفقاً لنص المادة(80) من قانون ضرائب الدخل يحق لموظف المصلحة الاطلاع على الأوراق والوثائق المتعلقة بربط الضريبة، ولا يحق للنياحة العامة أو لأي جهة خاصة أو عامة الامتناع عن تنفيذ أحكام هذا القانون، وبموجب أحكام المادة(81) يجوز لمصلحة الضرائب الاطلاع على محررات ووثائق ودفاتر المكلفين المتعلقة بالأنشطة الخاضعة للضريبة، سواء أكان طلب الاطلاع في مقراتهم أو في مقر مصلحة الضرائب، وذلك عند كل طلب.

1- بوزرورة حيزية وبوزيدي كاهنة، التهرب الضريبي في الجزائر وطرق مكافحته، رسالة ماجستير، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، ص 63.

2- نقلاً عن خلاصي رضا، شذرات النظرية الجبائية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 212.

3- بوزرورة حيزية وبوزيدي كاهنة، مرجع سابق، ص 65.

4- د. فاطمة بو خريص وأشاكر مصطفى قناو، مدى مساهمة الإجراءات والأساليب الرقابية في الحد من التهرب الضريبي في ليبيا، مجلة الجامعي، العدد 31، ص 158.

2- الرقابة المعمّقة: وتنقسم الرقابة المعمّقة إلى التحقيق المحاسبي والتحقيق المعمّق والشامل في الوضعية الجبائية، والتحقيق المصوب في المحاسبة.

- **التحقيق المحاسبي:** لم يعرفه المشرّع الليبي في قانون ضرائب الدخل، ولكن عرّفه المشرّع الجزائري من خلال نص المادة(20) من قانون الإجراءات الجبائية الصادر في عام 2016 بأنه "مجموعة العمليات الرامية إلى مراقبة التصريحات الجبائية المكتتبه من طرف المكلفين للضريبة".

- **التحقيق المعمّق والشامل في مجال الوضعية الجبائية:** يجوز لأعوان الإدارة الجبائية إجراء تحقيق متعمّق للوضع الضريبي الإجمالي للشخص الطبيعي فيما يتعلّق بفرض الضرائب على الدخل الإجمالي،

سواء كان لديه موطن جبائي أم لا، عندما يكون لديه التزامات تتعلّق بهذه الضريبة⁽¹⁾.

- **التحقيق المصوب في المحاسبة:** هو التحقيق في محاسبة المكلفين بالضريبة لنوع واحد أو عدة أنواع من الضرائب، لفته كاملة أو لجزء منها، ويخضع التحقيق المصوب في المحاسبة لنفس القواعد المطبّقة في تحقيق المحاسبة⁽²⁾.

1- عائشة بن دادة ومنى بو غاطسة، دور التحقيق المحاسبي في مكافحة التهرب الضريبي في الجزائر، رسالة ماجستير، المركز الجامعي عبد الحفيظ بالصوف ميله، 2020، ص 56.
2 - المرجع السابق، ص 56.

الخاتمة

إنَّ دراسة ظاهرة التهرب الضريبي قد برهنت لنا أنَّ هذه الظاهرة تعد من أخطر الآفات القائمة على التحايلات والخداع من قبل رجال الاعمال والشركات على المؤسسات الماليَّة للدولة، والتي تتسبَّب في استنزاف الموارد الضريبية التي تعد بمثابة العمود الفقري لموازنة الدول، ويصفها متخصصون ومحلِّلون بـ(الآفة الماليَّة) لما تسبَّبه من عجز في موازنة الدولة، وعائق أمام تحقيق سياساتها العامة.

وهذه الآفة كثيرة الانتشار والمستفحلة خاصة في الدول النامية، تعاني منها الأنظمة الضريبية في جميع دول العالم، وليست ليبيا الأفضل حالاً منها، حيث قد بيَّنت لنا الدراسات والإحصاءات التي تمَّ تناولها خلال هذه الدراسة أنَّ التهرب الضريبي بات منتشرًا في ليبيا خاصة خلال السنوات الأخيرة، وتتجلَّى أسباب الغش الضريبي في عدَّة أسباب أمَّا بسبب التساهل القانوني، وعدم وجود عقوبات قاسية ورادعة لردع المتهربين من أداء التزاماتهم الضريبية، أو بسبب الفساد المنتشر داخل المؤسسات الحكوميَّة، أو غيرها من الأسباب النفسية والاقتصاديَّة، والسياسية، والاجتماعية التي تمَّ تناولها على طول هذه الدراسة.

ونلاحظ من خلال هذه الدراسة أنَّ وجود هذه الآفة ينبأ بوجود اختلالات هيكلية عديدة مسبِّبه لها، والتي تكمن معالجتها ليس فقط على عاتق الإدارة الضريبية والمشرع فحسب، وإنما تقع أيضاً على عاتق المتملِّصين من أداء التزاماتهم الضريبية بصفتهم مساهمين في تحمل الأعباء العامة للدولة، وقد وضع المشرع الليبي عدَّة آليات وأساليب تطبق على المتهربين من الضرائب، وتختلف هذه الآليات باختلاف درجة خطورة التهرب الضريبي.

بعد التطرُّق لهذا الموضوع من جميع جوانبه توصَّلت بالدراسة إلى النتائج الآتية:

- 1- أنَّ الضرائب تعد أحد أهم الإيرادات العامة في الدولة، والتي تعتمد عليها الدولة بصفة أساسية في تمويل نفقاتها وتحقيق أهدافها الاجتماعية والاقتصادية والمالية والسياسية.
- 2- ظاهرة التهرب الضريبي هي ظاهرة عالمية توجد حيث توجد الضرائب، والتي تؤكِّد الإحصاءات والدراسات شيوعها في جميع دول العالم.

3- يوجد فروقات واضحة بين التهرب الضريبي والتجنب الضريبي ونقل عبء الضريبة، حيث يتمثل التهرب الضريبي في تلّص الممول من التزاماته الضريبية بناءً على مخالفة متعمّدة للقانون، أمّا التجنب الضريبي فيتمثل في تلّص الممول من التزاماته الضريبية ولكن دون مخالفة القانون، في حين أنّ نقل عبء الضريبة يتمثل في أداء الممول لالتزاماته الضريبية ولكن ينقل عبء هذا الالتزام إلى الغير.

4- يوجد ارتفاع في معدلات الضريبة في الاقتصاد الليبي، والذي ينعكس بالسلب على حصيلّة الإيرادات الضريبية، وعلي مساهمة الضرائب في تغطية النفقات العامة؛ وذلك لأن الممولين سيحاولون بسبب معدلاتها المرتفعة التهرب من دفعها.

5- تعقد التشريعات الضريبية، وعدم وضوحها، والمغالاة في تعدد الضرائب وفي ارتفاع أسعارها، وعدم تضمن التشريعات الضريبية لعقوبات رادعة وقاسية للمتهربين من دفع الضرائب، وأيضاً تعقد الإجراءات الإدارية الخاصة بتقدير الضريبة وربطها وتحصيلها وانخفاض مستوى المستوى الأخلاقي والمهني لموظفيها، وضعف النظام الضريبي وعدم تناغمه مع الوضع الاقتصادي الحالي كلها عوامل تؤدّي إلى زيادة ظاهرة التهرب الضريبي.

6- للتهرب الضريبي نتائج وآثار ضارة سواءً من الناحية المالية، أو من الناحية الاجتماعية، أو من الناحية النفسية، أو السياسية.

وفي ضوء النتائج السابقة فقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات كان أهمها:

1- يجب على الدولة الاقتصاد في الإنفاق العام وعدم التبذير حتى لا يتخذ الممولون ذريعة للتهرب من التزاماتهم الضريبية.

2- يجب على الدولة إعادة صياغة التشريعات الضريبية بحيث تتضمن علي عقوبات رادعة وقاسية للمتهربين من دفع الضرائب للحد من هذه الظاهرة.

3- نوصي برفع أجور الموظفين بالإدارة الضريبية، ومنح المكافآت التشجيعية لمن يؤدّون عملهم بشكل جيد وبأمانة.

- 4- تنمية الوعي الضريبي لدى المواطنين عن طريق وسائل الإعلام المختلفة، وتوضيح لهم الآثار السلبية التي تنجم عن التهرب من الضرائب.
- 5- يجب على الدولة من خلال مؤسساتها أحكام إجراءاتها الرقابية لتمكين الممولين من الامتثال لتطبيق القوانين الضريبية.
- 6- يجب على الدولة أيضاً تحديث إدارتها الضريبية، واستقدام ذوي الخبرة في مجال الضرائب للاستفادة من خبراتهم، للمساعدة قدر المستطاع في عصنة الإدارات الضريبية لتتناغم مع معوقات العصر الحالي.

المراجع

أولاً- الكتب:

- أحسن بو سقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص والجرائم الاقتصادية وبعض الجرائم الخاصة، دار هومة الجزائر، الطبعة الثانية، د. ت.
- جميل الصابوني، التهرب الضريبي، المكتبة القانونية العربية، 2016.
- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، 2008.
- د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، الطبعة الأولى، 1997.
- محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة" مع دراسات تطبيقية من المملكة العربية السعودية"، الرياض، 1982.
- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.
- عبدالحكيم الرفاعي ود. حسين خلاف، مبادئ النظرية العامة للضريبة، د. ن، القاهرة، 1953.

- فرج رضا، شرح قانون العقوبات الجزائري " الأحكام العامة للجريمة"، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 1976.
- فارس السبتي، المنازعات الضريبية في التشريع والقضاء الجزائري، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
- صباح نعوش، الضرائب في الدول العربية، المركز الثقافي العربي، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، 1988.
- رفعت المحجوب، المالية العامة" النفقات والايادات"، دار النهضة العربية بيروت، 1975.
- د. خالد الشاوي، نظرية الضريبة والتشريع الضريبي الليبي، الناشر، جامعة قاريونس، 1989.
- خلاصي رضا، شذرات النظرية الجبائية، دار هومة، للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- ثانياً- الرسائل والأطروحات:**
- أوهيب بن سالمه ياقوت، الغش الضريبي، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2014.
- بوروزة حيزية وبوزيدي كاهنة، التهرب الضريبي في الجزائر وطرق مكافحته، رسالة ماجستير، جامعة عبدالرحمن ميرة- بجاية، 2018.
- طورش بتاتة، مكافحة التهرب الضريبي في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2012.
- طرشي إبراهيم، التهرب الضريبي وآليات مكافحته، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، 2014.
- مجدي عبدالسلام النجار، مدى التزام مقدر ضريبة الشركات بمعايير المراجعة وأثرها في الكشف عن التهرب الضريبي، رسالة ماجستير، جامعة بنغازي، 2014.
- مقراني إيمان ومنلا يخاف محمد أمين، الآليات القانونية للحد من التهرب الضريبي، رسالة ماجستير، جامعة أحمد دراية، 2016.

- محمد بلول، التهرب الضريبي وطرق مكافحته، رسالة ماجستير، جامعة الشهيد الأخضر، 2017.

- عائشة بن دادة ومنى بوغاطسة، دور التحقيق المحاسبي في مكافحة التهرب الضريبي في الجزائر، رسالة ماجستير، المركز الجامعي عبدالحفيظ بالصرف ميلة، 2020.

- ناصر خليفة الصقلي، الجوانب الموضوعية لجريمة التهرب الجمركي، رسالة ماجستير، اكااديمية الدراسات العليا مصراته، 2015.

- نجمة محمد علي الأطرش، الازدواج الضريبي في الضريبة على الدخل وطرق تجنبه، رسالة ماجستير، جامعة طرابلس، 2013.

- نجلاء محمد علي الصادق سليمان، الرقابة على الإدارة في التشريع الليبي، رسالة ماجستير، جامعة طرابلس، 2009.

ثالثاً- المجالات:

- أمل صلاح، دراسة تحليلية لظاهرة التهرب الضريبي في البيئة الحضرية المصرية، مجلة المحاسبة بالإدارة والتأمين، العدد 55، 2008.

- ياسر الفويحات، أسباب وطرق علاج التهرب الضريبي في الأردن، مجلة المحاسبة والإدارة والتأمين، العدد 24، 2009.

- منصور الفيتوري حامد، إشكالية التهرب الضريبي" دراسة في ضوء أحكام التشريع الضريبي الليبي"، مجلة البحوث القانونية، العدد الأول، 2015.

- عبدالحفيظ فرج ميرة، واقعة تفعيل الآليات القانونية لمكافحة التهرب الضريبي" من وجهة نظر موظفي الضرائب"، المجلة الجامعة، العدد 22، 2020.

- د. فاطمة بوخريص وأ. شاکر مصطفى قناو، مدى مساهمة الإجراءات والأساليب الرقابية في الحد من التهرب الضريبي في ليبيا، مجلة الجامعي، العدد 31، د. ت.

رابعاً- المحاضرات:

- د. عمر عبدالله عمر، التهرب الضريبي، أكاديمية الدراسات العليا اجدابيا، 2021-2022.

خامساً- الشبكة المعلوماتية:

- مصلحة الضرائب ليبيا، تقرير متاح على الرابط التالي: <http://www.tax.gov.ly.com>،
2022.

سادساً- القوانين:

- قانون ضريبة الدخل رقم 7 لسنة 2010 ولائحته التنفيذية.

- القانون المصري رقم 91 لسنة 2005 بشأن التهرب الضريبي والعقوبات الواردة عليه.

- القانون المصري رقم 157 لسنة 1981 المعدل بالقانون رقم 187 لسنة 1993.

- القانون السوري رقم 25 للعام 2003 بشأن مكافحة التهرب الضريبي.

مراحل إعداد واعتماد الميزانية العامة في ليبيا

للباحث: مفتاح محمد السيد احنيش

مقدمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين، نبينا وشفيعنا محمد صلى الله عليه وسلم.

تعد الميزانية العامة للدولة أداة من أدوات قياس توازن السلطة، والمعبر عن العمل السياسي والاقتصادي والاجتماعي للسلطة التنفيذية خلال فترة زمنية معينة، كما أن لها دور مهم في رسم السياسة المالية للدولة، حيث تمر الميزانية العامة بالعديد من المحطات المهمة قبل اعتمادها بشكل نهائي من السلطة التشريعية، وتشرف على إعدادها لجنة من وزارة المالية تسمى لجنة الميزانية قبل عرضها على رأس السلطة التنفيذية مجلس الوزراء وصولاً لاعتمادها من قبل السلطة التشريعية، حيث نظم المشرع الليبي أسوأ باقي التشريعات العالمية الإجراءات اللازمة لإعدادها واعتمادها، بشكل متناسق تتشارك فيه السلطان: التشريعية والتنفيذية، كما لم يتغاض المشرع عن تنظيم اعتماد الميزانية العامة في ظل الظروف الاستثنائية التي ربما تعصف بالدولة، وتعطل على إثرها إحدى هذه السلطات من القيام بأعمالها، من ذلك ما تمر به بلادنا اليوم من تخبط وعدم اتفاق بين السلطات المناط بها إعداد الميزانية العامة واعتمادها، والذي بدوره يلقي بظلاله على صحة إجراءات إعداد الميزانية العامة واعتمادها، الأمر الذي ينعكس على السياسة المالية للدولة، ويسهم في انحرافها عن مسارها الطبيعي، وعليه يجب أن تتفق تلك الإجراءات مع التشريعات النافذة حتى نضمن عدم انحراف أو تخبط للسياسة المالية للدولة.

وعليه سنتناول في هذه الورقة مراحل إعداد الميزانية العامة في ليبيا واعتمادها، من خلال تقسيمها إلى مطلبين: نتناول في الأول: مفهوم الميزانية العامة، ونخصص المطلب الثاني لمراحل إعداد الميزانية العامة واعتمادها.

هدف الدراسة: تكمن غاية البحث في إبراز وبيان المراحل الأساسية المطبقة في إعداد الميزانية العامة في ليبيا واعتمادها.

أهمية الدراسة: تتجلى أهمية الدراسة في دور الميزانية العامة في رسم السياسات المالية للدول وأثرها على تقدم الدول أو تخلفها، حيث تبين تلك الأرقام المدرجة بالميزانية الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة خلال فترة زمنية معينة، وبناءً عليها يمكن التنبؤ بتلك الأوضاع خلال سنة مالية قادمة.

إشكالية الدراسة: يثير موضوع مراحل إعداد الميزانية العامة واعتمادها العديد من التساؤلات يمكن تلخيصها في الآتي:

ما مراحل إعداد الميزانية العامة؟ وهل لها جدول زمني معين، وماذا يترتب على تخلف السلطة المختصة بالمواعيد المحددة لتلك المرحلة؟

ما مراحل اعتماد الميزانية العامة؟ وما دور السلطة التشريعية بتلك المرحلة؟ وهل للسلطة التنفيذية دور في اعتماد الميزانية العامة؟ وماذا يترتب على تأخر اعتماد الميزانية العامة؟

وهل يوجد تشريع يردع السلطة المختصة باعتماد الميزانية في حال ماطلتها وعدم اعتمادها؟

وهل عالج مشروع الدستور الليبي لسنة 2017 مسألة اعتماد الميزانية العامة؟

منهجية الدراسة: وسيعتمد الباحث في هذه الدراسة على المنهج التحليلي، وذلك لبيان وتحليل النصوص القانونية المنظمة لمراحل إعداد الميزانية العامة واعتمادها، والمنهج المقارن لمقارنة مسار إعداد واعتماد الميزانية العامة الحالي مع مشروع الدستور الليبي، ومن خلال الخطة الآتية:

المطلب الأول: ماهية الميزانية العامة.

الفرع الأول: مفهوم الميزانية العامة.

الفرع الثاني: تمييز الميزانية العامة عن بعض المفاهيم المالية المشابه لها.

المطلب الثاني: مراحل إعداد الميزانية العامة واعتمادها.

الفرع الأول: مرحلة إعداد الميزانية العامة.

الفرع الثاني: مرحلة اعتماد الميزانية العامة.

المطلب الأول

ماهية الميزانية العامة

تعد الميزانية العامة للدولة المرآة العاكسة لتقدّم الشعوب وتخلّفها، فهي عبارة عن توقّعات لنفقات وإيرادات سنة ماليّة قادمة، كما يتداخل مصطلح الميزانية العامة مع العديد من المصطلحات المتشابهة، والتي يجب بيانها في هذا المطلب، بعد بيان مفهوم الميزانية العامة، وذلك من خلال تقسيم هذا المطلب إلى فرعين.

الفرع الأول

مفهوم الميزانية العامة

إنّه من اللازم قبل بيان مفهوم الميزانية العامة التمييز بين مصطلحي الميزانية والموازنة، حيث يستخدم كلا المصطلحين في العديد من التشريعات المقارنة، للتعبير عن الوضع المالي للدولة أو لإعطاء صورة ماليّة ملموسة، فالميزانية تُعرّف اصطلاحاً بأنّها "كشف استعراض للقيم الخاصة بالموجودات التي بحوزة الدولة أو المؤسسة أو الشركة، والالتزامات المستحقّة عليها في تاريخ معيّن أو في نهاية السنة الماليّة، ومقارنة لقيمتها في ذلك الوقت بقيمتها في وقت سابق، وإظهار الفرق الحاصل فيما بين تلك الموجودات والالتزامات من فائض أو عجز محقّق" (1).

أمّا الموازنة فهي عبارة عن بيان شامل عن الماليّة العامة، كما أنّها بمثابة ترجمة ماليّة لمجموعة الخطط والبرامج، والكاشف عن الإيرادات والنفقات المتوقّع تحصيلها وصرفها خلال سنة ماليّة، والأداة الرئيسة لرسم السياسة الماليّة للدولة، ويتجلّى الفرق بين المصطلحين لنا، بحيث إنّ الميزانية هي كشف بما لها وما عليها في فترة زمنيّة معيّنة، أمّا الموازنة فهي كشف تقديري بإيرادات ونفقات الدولة عن سنة ماليّة معيّنة (2).

1- د. أحمد إبراهيم البلوشي، أ. أحمد جاسم فراج، دور السلطة التشريعية في تحليل واعتماد الميزانية العامة للدولة بمملكة البحرين، البحرين، سلسلة كتيبات برلمانية 2017، معهد البحرين للتنمية السياسية، 2016، ص 10.

2- د. أحمد إبراهيم البلوشي، أ. أحمد جاسم فراج، نفس المرجع، ص 10.

وعلى الرغم من الفروقات بين المصطلحين اللذين سبق الإشارة إليهما، فقد تباينت التشريعات المقارنة في استخدامهما للتعريف بالميزانية العامة أو الموازنة العامة، وعليه سنعرض بعض التعريفات التشريعية ونبيّن المصطلحات المستخدمة في ذلك.

استخدم المشرع الأمريكي مصطلح موازنة عامة وعرفها "بأنّها صك تقدّر فيه نفقات السنة التالية ووارداتها، بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراح الجباية"⁽¹⁾.

واستخدم المشرع المصري مصطلح موازنة عامة وعرفها بأنّها "البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محدّدة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة"⁽²⁾.

وعرفها المشرع بالمملكة الأردنية الهاشمية على أنّها "خطة الحكومة لسنة مالية مقبلة لتحقيق الأهداف الوطنية المنشودة ضمن إطار مالي متوسط المدى"⁽³⁾.

أمّا بالنسبة للمشرع الليبي فقد استخدم مصطلح الميزانية وعرفها بأنّها "تشمل الميزانية العامة برنامجاً سنوياً يعد مقدماً بإيرادات ومصروفات مختلف الوزارات والمصالح، وتحدّد الإيرادات والمصروفات على أساس الإمكانيات المالية المعقولة بالاستناد إلى كافة البيانات الفعلية الممكنة. وتقدّر الإيرادات كاملة دون أن تستنزل منها مصروفات تحصيلها"⁽⁴⁾.

وعليه يمكن القول بأنّ كلا المصطلحين يؤدّيان المعنى نفسه، وأنّ الأمر لا يخرج عن الترادف والتباين في الألفاظ الدالة على المعنى نفسه.

كما تتعدّد التعريفات الفقهيّة للميزانية العامة على الرغم من تمحورها حول فكرة واحدة، وعليه سنعرض بعض التعريفات:

1- مشار إليه لدى د. أحمد إبراهيم البلوشي، أ. أحمد جاسم فراج، نفس المرجع، ص 10.

2- المادة (1) من القانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة.

3- المادة (2) من القانون رقم 58 لسنة 2008 بشأن تنظيم الموازنة العامة الأردني.

4- المادة (4) من قانون المالي للدولة لسنة 1967.

عرّفها الدكتور طاهر الجنابي بأنّها عبارة عن خطة تتضمن التقدير للنفقات العامة والإيرادات خلال فترة زمنيّة قادمة غالباً ما تكون سنة⁽¹⁾.

كما يعرفها الدكتور قطب إبراهيم بأنّها "تقدير مفصّل ومعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها لمُدّة سنة ماليّة مقبلة، ويصدر سنويّاً قانون بربطها، وذلك بعد أن ينتهي المجلس التشريعي من اعتمادها"⁽²⁾.

وعرّف الدكتور منصور ميلاد يونس الميزانيّة العامة بأنّها "تقدير تفصيلي احتمالي لنفقات الدولة وإيراداتها لمُدّة زمنية مقبلة، تكون عادةً سنة يتم إعدادها من قبل السلطة التنفيذية ويتم اعتمادها من قبل السلطة التشريعيّة"⁽³⁾.

ونستخلص من التعريفات السابقة بأنّ الميزانيّة العامة عبارة عن توقّعات وتقديرات للإيرادات المتوقّعة تحصيلها والنفقات المتوقّعة صرفها خلال سنة ماليّة قادمة.

الفرع الثاني

تمييز الميزانيّة العامة عن بعض المفاهيم الماليّة المشابهة لها

تتشابه الميزانيّة العامة مع العديد من الوثائق الماليّة الأخرى كالموازنة الخاصة والموازنة الاقتصادية والحساب الختامي والسياسة العامة، وهذا ما يفضي في بعض الأحيان إلى الخلط بين هذه المفاهيم والميزانيّة العامة؛ لذا يقتضي الأمر تمييزها عن بعض المفاهيم، منعاً لحدوث أي غموض أو التباس في مفهومها، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الميزانيّة العامة والموازنة الخاصة

تتشابه الميزانيّة العامة مع الموازنة الخاصة في أنّ كليهما يمثّل تقديرات للمبالغ المتوقّعة تحصيلها وإنفاقها خلال فترة زمنيّة معيّنة، غير أنّهما يختلفان من ناحية الطابع التشريعي الذي

1- د. طاهر الجنابي، علم المالية والتشريع الضريبي، الموصل، دار الكتب الوطنية، بدون سنة، ص 102.

2- مشار إليه لدى فارس عبد الكريم الغرة، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2016 ص 8

3- د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، طرابلس، دار الكتب الوطنية، الطبعة الثانية، 2013، ص 225.

تكتسي به الميزانية العامة، حيث يستوجب اعتماداتها من قبل السلطة التشريعية، في حين لا تتطلب الموازنة الخاصة إلى أي اعتماد من السلطة التشريعية⁽¹⁾.

ثانياً: الميزانية العامة والموازنة الاقتصادية

تمثل الموازنة الاقتصادية تقديرات حجم جميع وجوه النشاط الاقتصادي في المجتمع خلال فترة زمنية قادمة، فهي توقع فقط، لا يستلزم تصديقاً وإجازة من السلطة التشريعية، ولا يمكن تصوّر حلولها محل الميزانية العامة، والتي تعد برنامجاً رقمياً شاملاً لنشاط الدولة خلال فترة معينة يكتسي بطابع تشريعي⁽²⁾.

وعليه يمكن القول بأنّ الموازنة الاقتصادية يمكن أن يهتدى به إلى إعداد مشروع الميزانية العامة، ولا يمكن أن تحل محلها.

ثالثاً: الميزانية العامة والحساب الختامي

تعرف الميزانية العامة بأنها عبارة عن توقُّع وتقدير للإيرادات ونفقات سنة مالية قادمة⁽³⁾، أمّا الحساب الختامي* فهو تلك الوثيقة التي تحتوي على الإيرادات والنفقات التي تحققت فعلاً خلال السنة المالية المنتهية.

إذاً يتشابه كلا المصطلحين في العديد من المواطن، فكلاهما يتضمّن إيرادات ونفقات عامة، كما أنّ كليهما يعدّ من وزارة المالية ويعتمد من السلطة التشريعية، كما يتضمّن كلاهما تبويباً واحداً للإيرادات والنفقات العامة، غير أنّهما يختلفان في حقيقة الأرقام المدرجة بهما، حيث إنّ

1- فارس عبد الكريم الغرة، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق، ص15
2- د. محمد جمال ذينبات، المالية العامة والتشريع المالي، عمان، العالمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2003، ص270
3- د. خالد عيسى العدوان، الأبعاد السياسية للموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 41، العدد3، 2014، ص 786
* يعد الحساب الختامي من أهم التقارير المالية في الدولة، ويحتوي على بيان بالأصول وخصوم الدولة نهاية العام، بالإضافة إلى بيان تفصيلي بالمصروفات والإيرادات المقدرة عن السنة المالية، للمزيد أنظر إلى تقرير ديوان المحاسبة عن السنة 2019، ص36

الأرقام المدرجة في الميزانية العامة تقديرية، بينما في الحساب الختامي أرقام فعلية تجسّد حقيقة ما تمّ تحصيله، وما تمّ إنفاقه⁽¹⁾.

كما يختلفان من حيث المدّة، فالميزانية العامة تعد لسنة مالية قادمة، أمّا الحساب الختامي فيعد لسنة مالية منتهية⁽²⁾.

رابعاً: السياسة العامة للدولة والميزانية العامة

تعرف السياسة العامة للدولة بأنها عبارة عن كل مرادف لمواقف، وسياسة الدولة في الداخل أو الخارج، كما أنّها تعبر عن الأهداف المعلنة للدولة والمتعلّقة بالمواطن، حيث تسهر على تحقيقها جميع سلطات الدولة الثلاث⁽³⁾.

وتعرف الميزانية العامة بأنها تعبيراً حقيقياً عن السياسات العامة المختلفة بلغة الأرقام والحساب، حيث أصبحت المعبر عن مجمل النشاط الاقتصادي للدولة من ناحية، وعن سياستها الاجتماعية والاقتصادية والمالية من ناحية أخرى⁽⁴⁾.

ومن جانب آخر ترتبط الميزانية العامة بالسياسة المالية للدولة، حيث تعد مشتملات الميزانية العامة - إيرادات والنفقات - أداة من أدوات السياسة المالية للدولة⁽⁵⁾.

فتحسن جودة مخرجات الميزانية العامة للدولة ينعكس بدوره على السياسة المالية، فترشيد الانفاق الحكومي مثلاً يحقّق استقراراً اقتصادياً، وتنويع مصادر الدخل يرمي إلى تحقيق نمو اقتصادي.

1- فارس عبد الكريم الغرة، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق، ص 17

2- فارس عبد الكريم الغرة، نفس المرجع، ص 17

3- د. مصطفى عبد أبو القاسم، نظرية السياسة العامة، برلين، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، الطبعة الأولى، ديسمبر 2021 ص 40

4- د. خالد عيسى العدوان، الأبعاد السياسية للموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 795.

5- عبير على ناصر، دور أدوات السياسة المالية لتخفيض عجز الموازنة العامة وفق شروط صندوق النقد الدولي، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد 14 العدد 48، سنة 2019، ص 3-4

المطلب الثاني

مراحل إعداد واعتماد الميزانية العامة

يعد اقتراح مشروع الميزانية العامة من قبل السلطة التنفيذية أولى المراحل التي تمر بها الميزانية العامة، كما أنها تعد اللبنة الأولى لوجود القانون من الناحية الفعلية، حيث تتولّى السلطة التشريعية اعتماده وإصباحه الطابع التشريعي على مجموعة من التقديرات لنفقات وإيرادات متوقّع تحصيلها وإنفاقها.

وعليه فنقسّم هذا المطلب إلى فرعين: نتناول في الأول: مرحلة إعداد الميزانية العامة، ونتناول في الثاني: مرحلة اعتماد الميزانية العامة.

الفرع الأول

مرحلة إعداد الميزانية العامة

يعد إعداد الميزانية العامة عملاً إدارياً فنياً، ولذا تُسند معظم الدول هذه المهمة للسلطة التنفيذية، لعدّة اعتبارات، منها: كون السلطة التنفيذية تمتلك الأدوات والأجهزة الإدارية والفنية اللازمة لإعداد الميزانية العامة، كما أنّها الأكثر دراية ومعرفة بحاجات المجتمع ومشاكله وترتيب أولوياته؛ نظراً لكونها الأقرب للجمهور من السلطة التشريعية، أضف إلى ذلك كون الميزانية العامة تمثّل برنامج الحكومة في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لذا كان الأجدر ترك هذه المهمة للسلطة التنفيذية⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة بأنّ إعداد مشروع الميزانية العامة يتم من الأسفل إلى الأعلى، حيث تقوم كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة بإعداد تقديرات لما سيتم تحصيله أو إنفاقه خلال سنة مالية، ثم ترفع هذه التقديرات إلى الإدارات الأعلى لدراستها.⁽²⁾

1- د. محمد خير العكام، المالية العامة، الجمهورية العربية السورية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، بدون طبعة، 2018، ص333

2- د. منصور ميلاد يونس، نفس المرجع، ص 233-234

وتتولّى وزارة الماليّة في ليبيا إعداد مشروع الميزانيّة العامة، حيث نصّت المادة (1) الفقرة (4) من قانون النظام المالي للدولة على اختصاصات وزير الماليّة والتي من بينها "دراسة مشروع الميزانيّة العامة وما يرتبط به من ميزانيّات ملحقة أو استثنائيّة أو اعتمادات إضافيّة وعرضه على مجلس الوزراء"، غير أنّه تمر مرحلة إعداد الميزانيّة العامة في ليبيا بثلاث خطوات قبل عرضها على السلطة التشريعيّة، وسنتاولها على النحو الآتي:

أولاً: إصدار وزير الماليّة منشورًا سنويًا بشأن إعداد تقديرات الميزانيّة العامة

يعد منشور وزارة الماليّة أولى الإجراءات المتّبعة لإعداد مشروع الميزانيّة العامة، ويصدر في شهر يونيو من كل عام، حيث يتضمّن هذا المنشور القواعد العامة والتوجيهات التي تتبّع في إعداد تقديرات إيرادات ومصروفات الميزانيّة للسنة الماليّة الجديدة، حيث نصّت المادة (5) من القانون النظام المالي للدولة، والمادة (4) من لائحة الميزانيّة والحسابات والمخازن، على ضرورة إصدار منشور من وزارة الماليّة ليعلن عن البدء الفعلي لأولى خطوات إعداد مشروع الميزانيّة العامة.

ويتضمّن هذا المنشور في العادة تعريفًا بالميزانيّة العامة والتأكيد على دورها كونها من أدوات رسم السياسة الماليّة للدولة، وتحقيق أهدافها الاقتصاديّة والاجتماعيّة، وأنّها عبارة عن مجموعة من الخطط والبرامج تترجم في شكل أرقام وفق أبواب وبنود ومشروعات، يليها جملة من التوصيات يجب مراعاتها عند إعداد مشروع الميزانيّة العامة، ومن أهمها: التقييد بالتشريعات النافذة وذات العلاقة، والتأكيد على ضرورة إشراك المراقبين الماليين ومساعدتهم في إعداد مشروع الميزانيّة العامة، وعلى ضرورة التقييد بالمواعيد المنصوص عليها في القانون المالي للدولة ولائحة الميزانيّة والحسابات والمخازن بشأن إحالة مشروع تقديرات الميزانيّة لجهات الاختصاص، كما يحتوي المنشور على توجيهات بشأن (ترشيد الإنفاق- ترشيد الاستهلاك للطاقة - مراعاة سعر الصرف السائد عن إعداد تقديرات البنود المرتبطة بالمعاملات الخارجية- المحافظة على الأصول

وصيانتها - وغيرها من التوجيهات)، ومن ثم يختتم المنشور بالتأكيد على دور وزارة المالية في ترشيد النفقات العامة ومتابعة تحصيل الإيرادات والمحافظة على الأموال العامة⁽¹⁾.

وختاماً يمكن القول بأن صدور هذا المنشور يطلق العنان لأولى مراحل وخطوات إعداد مشروع الميزانية العامة، حيث تؤثر هذه الخطوة بلا شك على ملامح قانون الميزانية العامة.

ثانياً: إعداد مشروع الميزانية في الوزارات والمصالح

بعد أن تستلم الوزارات والمصالح الحكومية هذا المنشور، تقوم بتعميمه على كافة الدوائر الحكومية التابعة إليها، وتبدأ المرحلة الفنية في عمر مشروع الميزانية العامة.

حيث نصّت المادة (5) من لائحة الميزانية والحسابات والمخازن "على الوزارات والمصالح وغيرها من الجهات المشار إليها في المادة السابقة أن تقدّم إلى وزارة الخزانة في موعد أقصاه الحادي والثلاثين من أغسطس من كل سنة تقديراتها بشأن المصروفات والإيرادات بعد اعتمادها من الوزير المختص...". حيث تحال هذه التقديرات لإدارة الميزانية بوزارة المالية بعد دراستها ومراجعتها، وإذا تخلفت أية جهة عن تقديم تقديراتها في الميعاد المذكور أعلاه أدرجت لها تقديرات لا تتجاوز الاعتمادات المقررة لها في ميزانية السنة السابقة⁽²⁾.

ومن ثم تحال للجنة المالية، والتي تتولّى وفقاً للمادة الثانية من القانون المالي للدولة، إعداد مشروع الميزانية العامة والميزانيات الملحقه والاستثنائية⁽³⁾، كما تختص اللجنة المالية وفقاً لنص المادة (11) من لائحة الميزانية والحسابات والمخازن "بإعداد مشروع الميزانية العامة ومراجعة الميزانيات المستقلة التي يصدر بها قانون، على أن يشترك في إعداد ومراجعة كل جهة المراقب المالي المختص بها".

1- منشور وزير المالية بحكومة الوحدة الوطنية رقم (1) لسنة 2021 بشأن إعداد تقديرات الميزانية العامة 2022 ميلادي للأبواب الأول والثاني والرابع، المؤرخ في 11 يوليو 2021.

2- أ. فتحي التومي، محاضرات في القانون المالي للدولة، المعهد الوطني للإدارة، طرابلس، ضمن برنامج لجنة (3) لتأهيل موظفي ديوان المحاسبة الليبي، 2019، غير منشورة.

3- أ. فتحي التومي، محاضرات في القانون المالي للدولة، مرجع سابق

ثالثاً: مناقشة مشروع الميزانية وإحالته لمجلس الوزراء

تتولّى لجنة المالية مناقشة مشروع الميزانية العامة وفق التقديرات المحالة إليها من إدارة الميزانية، في مواعيد زمنية تحددها مع مندوبي الجهات والمصالح، وتهدف تلك المناقشات للتوفيق بين الاحتياجات الفعلية والإمكانات المتاحة، وتملك اللجنة المالية صلاحية تخفيض التقديرات المقدّمة إليها من الجهات والمصالح، بعد سماع رأي الجهة في التخفيض وإثباته في ذلك عند عرض مشروع الميزانية لوزير المالية⁽¹⁾.

كما تقدّم لجنة الميزانية مشروع الميزانية العامة مع مذكرة توضيحية للمراحل التي مرّ بها المشروع؛ لوزير المالية في موعد أقصاه 30 سبتمبر من كل عام.

ومن ثمّ يقوم وزير المالية بعرض مشروع الميزانية العامة على مجلس الوزراء لإقراره قبل نهاية العام بشهرين وفقاً لنص المادة (5) من القانون المالي للدولة.

وبذلك تنتهي أهم مرحلة في عمر مشروع قانون الميزانية العامة وأكثرها فنيّة، غير أنّه وجب أن ننوّه بأن ما تم ذكره سابقاً يخص الباب الأول والثاني والرابع من مشروع الميزانية العامة، أمّا بخصوص الباب الثالث والخاص بالتحوّل من اختصاص وزارة الاقتصاد والتجارة والتخطيط، حيث تتولّى الهيئة العامة للتخطيط استلام مقترحات مشروعات الخطط وميزانيات التحوّل الاقتصادي والاجتماعي بالبلديات ومناقشتها، ومن ثم إحالتها لمجلس التخطيط، أمّا القطاعات فتقوم بإحالة مقترحاتها إلى الهيئة العامة للتخطيط بشكل مباشر، وتحال كل المقترحات إلى وزير الاقتصاد والتجارة الذي بدوره يحيلها إلى مجلس الوزراء لتتضم مع مشروع الميزانية المحال من وزارة المالية⁽²⁾.

ويرى تقرير صندوق النقد الدولي والبنك الدولي الصادر في أبريل 2012 عن ليبيا " لا يزال إعداد الميزانية مجزأة" كما يرى بضرورة الدمج الكامل لميزانية النفقات والميزانية الرأسمالية- فيما يخص الباب الثالث - وتطرّق لبعض الإصلاحات التي يرى ضرورة الاعتداد بها وتطبيقها،

1- أ. فتحي التومي، المرجع نفسه.

2- القرار رقم (66) لسنة 1370 و.ر بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (13) لسنة 1430 ميلادية بشأن التخطيط

ومثال ذلك: تحسين هيكل عرض الميزانيّة، ومحتوى منشور الميزانيّة الصادر عن الوزير، وإصدار وثيقة توضّح السياسة الماليّة للدولة لترتيب أولويات الإنفاق والتحصيل، أضف إلى ذلك وضع جدول زمني لإعداد الميزانيّة توضّح فيه الأدوار المنوطة بمختلف الوحدات، وتحديد مواعيد لإتمام المراحل الأساسيّة⁽¹⁾.

وتأسيسًا على ما سبق نرى ضرورة تنفيذ ما ورد في تقرير صندوق النقد الولي والبنك الدولي، وجعل إعداد الباب الثالث مع باقي الأبواب حكرًا على وزارة الماليّة، لكونها المسؤولة عن الإدارة الماليّة العامة للدولة.

الفرع الثاني

مرحلة اعتماد الميزانيّة العامة

ترسم الميزانيّة العامة ملامح النشاط المالي للدولة لفترة زمنيّة قادمة، وأي خلل فيها يؤدي إلى نتائج وخيمة تؤثر بلا شك على الجانب الاقتصادي والاجتماعي والسياسي؛ لذلك حرصت الدساتير على إخضاع نفقات الدولة ومواردها لإشراف السلطة التشريعيّة، وذلك عن طريق الموافقة على مشروع الميزانيّة العامة، حيث يقدّم مجلس الوزراء مشروع الميزانيّة العامة إلى السلطة التشريعيّة لاعتماده في المواعيد المحدّدة تشريعيًا.

وتختلف الدساتير والتشريعات الوطنيّة في تنظيم مواعيد التقديم، والإجراءات المتّبعة عند اعتماد الميزانيّة العامة، حيث سنتناول في هذا الفرع مسألة اعتماد الميزانيّة العامة في ظل الإعلان الدستوري ومشروع الدستور الليبي 2017.

أولاً: اعتماد الميزانيّة العامة في ظل الإعلان الدستوري 2011م

تختص السلطة التشريعيّة باعتماد الميزانيّة العامة في ليبيا، حيث نصّت المادة (27) من الإعلان الدستوري على أنه "تصدر الميزانيّة العامة للدولة بالقانون"، كما نصّت المادة (5) من القانون المالي للدولة على اختصاص السلطة التشريعيّة باعتماد الميزانيّة العامة قبل شهرين من نهاية السنة الماليّة.

1- تقرير صندوق النقد الدولي والبنك الدولي عن ليبيا بشأن "أولويات إصلاح الإدارة المالية في ظل الأوضاع الجديدة، إبريل 2012.

ويتم إقرار مشروع الميزانية العامة وفق إجراءات نظمها القانون رقم 4 لسنة 2014 في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب، حيث نصّت المادة (167) على أنه "تقدّم الموازنة العامة إلى المجلس في أول شهر أكتوبر قبل السنة الماليّة، وتحال إلى اللجنة المختصّة مشروعات قوانين الموازنة العامة والحساب الختامي لكل سنة حال ورودها، لبحثها ومناقشتها".

ومن اللافت في هذا المادة هو استبدال المشرّع الليبي استخدام مصطلح الميزانية العامة، وحلول محلها مصطلح الموازنة العامة.

وبعد إحالة مشروع قانون الميزانية العامة إلى لجنة التخطيط والمالية بمجلس النواب تلتزم بتقديم تقريرها إلى المجلس في مدّة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الإحالة، ومن ثم يناقش التقرير في مجلس النواب قبل الانتقال لمناقشة أبواب وبنود الميزانية العامة، وأخيراً يتم التصويت على مشروع الميزانية العامة⁽¹⁾.

كما يملك مجلس النواب الحق في إلغاء أو تخفيض الاعتمادات المطلوبة في مشروع الميزانية العامة، غير أنه يجب على لجنة التخطيط والمالية أن ترفق رأي الحكومة بالخصوص، وفي المقابل لا يجوز لمجلس النواب أن يقر أيّ تعديلات في الاعتمادات المدرجة في الميزانية بالزيادة؛ إلّا بعد موافقة الحكومة عليها⁽²⁾.

وعليه يمكن القول بأنّ المشرّع أجاز لمجلس النواب أن يعدل في مشروع قانون الميزانية العامة، بشرط أن يكون موضوع التعديل إنقاصاً في النفقات العامة دون زيادتها، وفي المقابل منح لمجلس النواب اقتراح تعديلات في مشروع الميزانية بالزيادة.

كما لم يغفل المشرّع الليبي على تنظيم مسألة تعذر اعتماد الميزانية العامة أو التأخير في اعتمادها، حيث نصّت المادة (8) من القانون المالي للدولة "إذا لم يتم إقرار الميزانية الجديدة قبل بدء السنة الجديدة تفتح بقرار من مجلس قيادة الثورة اعتمادات شهرية مؤقتة على أساس جزء من اثني عشر من اعتمادات السنة السابقة"، وهذا ما جرى العمل به في السنة الماليّة المنصرمة

1- المادة (167) من القانون رقم 4 لسنة 2014 في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب.

2- المواد (158-170-171) من القانون رقم 4 لسنة 2014 في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب

2021، كما نصّت المادة (176) من القانون رقم 4 لسنة 2014 على حق الحكومة في صرف ما نسبة 1211 وبنفس الإنفاق المالي للسنة المنصرمة.

وفي هذا السياق نظم الاتفاق السياسي بالصخيرات مسألة عدم اعتماد الميزانيّة العامة، حيث نصّت المادة (9) البند رقم (6) على أنّه من صلاحيات الحكومة "وضع وتنفيذ الترتيبات الماليّة عند الاقتضاء بعد المشاورات مع مصرف ليبيا المركزي وديوان المحاسبة والجهات الرقابية ذات العلاقة"، وتمّ العمل بهذا النص من قبل حكومة الوفاق الوطني أبان الانقسام السياسي في ليبيا⁽¹⁾.

وعليه يمكن القول بأنّ المشرّع كان موقفاً في تنظيم مسألة تعذّر أو تأخير اعتماد الميزانيّة، حيث خوّل للحكومة فتح اعتمادات شهرية مؤقتة، غير أنّه ما ورد في الاتفاق السياسي الصخيرات، والذي يذكرنا بفترة الانقسام السياسي، لا يمثّل إدارة المشرّع الليبي بل يعكس الصراع السياسي الذي كانت تعاني منه بلادنا في تلك الفترة، ولا يجب الاستناد عليه حالياً.

ثانياً: اعتماد الميزانيّة العامة في ظل مشروع الدستور الليبي 2017

تختص السلطة التشريعيّة بغرفتيها باعتماد الميزانيّة العامة للدولة حيث نصّت المادة (67) من مشروع الدستور الليبي على أنّه "يتكون مجلس الشورى من غرفتين: مجلس النواب، ومجلس الشيوخ. ويتولّى سلطة سن القوانين، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصاديّة، والاجتماعيّة، والموازنة العامة...".

حيث أولى مشروع الدستور الليبي مهمة اعتماد الميزانيّة لمجلس الشورى، ويتولّى مجلس الشيوخ مراجعة مشاريع القوانين المتعلّقة بالنظام المالي للدولة وإحالتها لمجلس النواب لإقرارها أو التعديل فيها.

غير أنّه ما يميّز مرحلة اعتماد مشروع الميزانيّة العامة في ظل مشروع الدستور الليبي 2017 هو النصوص الرادعة لمسألة تأخير أو تعطيل لإقرار الميزانيّة العامة، حيث نصّت المادة (109) من مشروع الدستور على حق رئيس الجمهورية الليبية بناء على عدد من أسباب من بينها: تعطيل

1- الاتفاق السياسي الليبي، 17 ديسمبر، 2015، "الصخيرات"

الموازنة العامة دون مبررات حقيقية، عرض حل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ في استفتاء عام على الشعب⁽¹⁾.

كما يجوز لكل ذي مصلحة الطعن أمام المحكمة الدستورية بدعوى عدم وفاء السلطة التشريعية بالتزاماتها الدستورية، التي قد تأخذ صورة تأخير أو مماطلة في اعتماد الميزانية العامة، وتجدر الإشارة بأنه في حال قضاء المحكمة بعدم دستورية الامتناع، وجب على السلطة التشريعية الوفاء بالتزاماتها الدستورية في الحال⁽²⁾.

وختاماً يمكن القول بأن مشروع الدستور الليبي استحدث نصوصاً رادعة للسلطة التشريعية تدفعها للوفاء بالتزاماتها المقررة في الدستور، ووصلت لحلّها في حال تعطيل اعتماد الميزانية العامة، حيث كان اتجاه مشروع الدستور موفّقاً وملبياً لرغبات الشعب الليبي، الذي عانى ويلات التعطيل والمماطلة من السلطة التشريعية، فما أحوجنا لهذه النصوص في وقتنا هذا.

1- للمزيد انظر المادة (109) من مشروع الدستور الليبي 2017.

2- د. الهادي على بوحمرّة، المسار الدستوري الليبي، طرابلس، دار الرواد، الطبعة الأولى، 2019، ص 230.

الخاتمة

تناولت في هذه الورقة موضوع " مراحل اعتماد وإعداد الميزانية العامة في ليبيا" والذي يعد من الموضوعات المهمة، التي تتطلب مزيداً من الدراسة والبحث، حيث تلعب الميزانية العامة دوراً محورياً في رسم ملامح النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للدولة خلال فترة معينة، كما تعد أداة من أدوات رسم السياسة المالية للدولة، والمحرك الفعلي لعجلة الاقتصاد والتنمية في الدولة.

النتائج:

1. تعرّف الميزانية العامة بأنها تلك الوثيقة التي تحتوي على أرقام موزعة على أبواب وبنود، تترجم نفقات وإيرادات الدولة المتوقعة خلال سنة مالية قادمة، وتكتسي بالصبغة التشريعية.
2. تعد الميزانية العامة أداة من أدوات السياسة المالية للدولة.
3. تختص السلطة التنفيذية بليبيا بإعداد الميزانية العامة، بينما تتولّى السلطة التشريعية اعتماد الميزانية العامة.
4. نظّم المشرّع جدولاً زمنياً ينظّم مرحلة إعداد الميزانية العامة.
5. تبدأ أولى مراحل إعداد الميزانية العامة في ليبيا، بإصدار وزير المالية منشوراً سنوياً بشأن إعداد تقديرات الميزانية العامة.
6. تتولّى إدارة الميزانية بجمع التقديرات من المصالح والجهات، وتحويلها إلى اللجنة المالية بوزارة المالية.
7. في حالة عدم إحالة أي جهة تقديراتها للسنة المالية الجديدة، تعتمد لها تقديرات السنة السابقة.
8. تناقش اللجنة المالية التقديرات مع الجهات المعنية، ومن ثم تحيلها إلى مجلس الوزراء قبل نهاية السنة المالية بشهرين.
9. تبدأ مرحلة اعتماد الميزانية من تاريخ استلام السلطة التشريعية مشروع الميزانية العامة من مجلس الوزراء.
10. تملك السلطة التشريعية تعديل الاعتمادات المطلوبة في مشروع الميزانية بالإنقاص، كما تمتلك حق اقتراح الزيادة في تلك الاعتمادات.

11. نظم المشرع الليبي مسألة تعذر اعتماد الميزانية العامة من قبل مجلس النواب، حيث حوّل للحكومة فتح اعتمادات شهرية مؤقتة تحتسب على أساس 1/12 من السنة المنصرمة.
12. أفرد مشروع الدستور الليبي لسنة 2017، إجراءات رادعة تترتب على السلطة التشريعية في حال المماطلة في اعتماد مشروع قانون الميزانية العامة بدون مبرر.
13. أنط مشروع الدستور الليبي لكل ذي مصلحة الدفع أمام المحكمة الدستورية، بعدم وفاء السلطة التشريعية بالتزاماتها، والتي قد تكون في صورة تعطيل اعتماد الميزانية العامة.

التوصيات:

1. الالتزام بالضوابط والتوجيهات الصادرة عن وزير المالية في المنشور السنوي بشأن إعداد تقديرات الميزانية العامة.
2. التقييد بالمواعيد المنصوص عليها في قانون النظام المالي للدولة، ولائحة الميزانية والحسابات والمخازن، المنظمة لمرحلة إعداد الميزانية العامة.
3. معالجة القوانين واللوائح المالية الصادرة منتصف القرن الماضي بما يتماشى ويتأقلم مع الظروف والأوضاع الحالية.
4. الالتزام بما ورد في تقرير البنك الدولي والنقد الدولي، بشأن تحسين عرض هيكل لميزانية العامة، وإصدار وثيقة توضّح السياسة المالية للدولة لترتيب أولويات الإنفاق والتحصيل.
5. عدم تجزئة مرحلة إعداد الميزانية، وجعل إعداد تقديرات الباب الثالث "التحوّل" من اختصاص وزارة المالية بالتشاور مع وزارة الاقتصاد والتجارة والتخطيط.
6. تنظيم الإجراءات اللازمة والرادعة لتعطيل اعتماد مشروع قانون الميزانية العامة دون مبرر، ومنها ما نصّ عليه مشروع الدستور الليبي.
7. ترشيد الإنفاق الحكومي، وتعزيز مبدأ الشفافية في إعداد الميزانية العامة.
8. الالتزام بإعداد الحساب الختامي، الذي يمكننا من معرفة مركز الدولة المالي، وتحديد ملامح السياسة المالية للدولة، حيث أعدت وزارة المالية آخر حساب ختامي في 2018 عن السنة المالية 2008.

المراجع

أولاً: الكتب

1. د. طاهر الجنابي، علم المالية والتشريع الضريبي، الموصل، دار الكتب الوطنية، بدون سنة.
2. د. محمد جمال زينبات، المالية العامة والتشريع المالي، عمان، العالمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2003.
3. د. محمد خير العكام، المالية العامة، الجمهورية العربية السورية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، بدون طبعة، 2018.
4. د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، طرابلس، دار الكتب الوطنية، الطبعة الثانية، 2013.

ثانياً: البحوث العلمية

1. د. أحمد إبراهيم البلوشي، أ. أحمد جاسم فراج، دور السلطة التشريعية في تحليل واعتماد الميزانية العامة للدولة بمملكة البحرين، البحرين، سلسلة كتيبات برلمانية 2017، معهد البحرين للتنمية السياسية، 2016.
2. د. خالد عيسى العدوان، الأبعاد السياسية للموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 41، العدد 3، 2014.
3. فارس عبد الكريم الغرة، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2016.
4. أ. فتحي التومي، محاضرات في القانون المالي للدولة، المعهد الوطني للإدارة، طرابلس، ضمن برنامج لينة (3) لتأهيل موظفي ديوان المحاسبة الليبي، 2019.
5. عبير على ناصر، دور أدوات السياسة المالية لتخفيض عجز الموازنة العامة وفق شروط صندوق النقد الدولي، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد 14 العدد 48، سنة 2019.
6. د. مصطفى عبد أبو القاسم، نظرية السياسة العامة، برلين، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، الطبعة الأولى، ديسمبر 2021.

ثالثاً: التقارير

1. تقرير صندوق النقد الدولي والبنك الدولي عن ليبيا بشأن "أولويات إصلاح الإدارة المالية في ظل الأوضاع الجديدة"، إبريل 2012.
 2. التقرير السنوي لعام 2019، ديوان المحاسبة الليبي.
- #### رابعاً: الدساتير والتشريعات الوطنية
1. الإعلان الدستوري الليبي لسنة 2011 وتعديلاته.
 2. مشروع الدستور الليبي لسنة 2017.
 3. الاتفاق السياسي 2015 " الصخيرات".
 4. قانون النظام المالي للدولة وتعديلاته.
 5. القانون رقم 4 لسنة 2014 في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب.
 6. لائحة الميزانية والحسابات والمخازن.
 7. القرار رقم (66) لسنة 1370 و.ر بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (13) لسنة 1430 ميلادية بشأن التخطيط.
 8. منشور وزير المالية بحكومة الوحدة الوطنية رقم (1) لسنة 2021 بشأن إعداد تقديرات الميزانية العامة 2022 ميلادي للأبواب الأول والثاني والرابع، المؤرخ في 11 يوليو 2021

خامساً: التشريعات الأجنبية

1. القانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة المصري.
2. القانون رقم 58 لسنة 2008 بشأن تنظيم الموازنة العامة الأردني.

تقييم السياسة العامة الليبية في ظل الظروف الاستثنائية

(السياسة الاستثمارية أنموذجاً)

د.علي منصور إشتيوي
متعاون بالجامعات الليبية

الملخص

يشكّل الاستثمار الأجنبي أهم الدعائم الرئيسة في تطوير اقتصاديات الدول ومنحها الوجهة الكافية لتحقيق خطط التنمية بها وإمكانية استخدام ثرواتها المالية في الخارج، وارتبط الاستثمار وازدهر بعدة عوامل منها: مشاريع البنية التحتية بالتعاون مع الدول المتقدمة ومنها ما يخص الجانب التشريعي والمالي والإداري السليم وهذا ما يحفز ويجذب الاستثمار.

إنّ الاستثمارات تتميز بأهمية في تنويع اقتصاد الدول النامية بما فيها ليبيا، فيشكّل القاطرة التي تنمي الاقتصاد الليبي، باعتباره يكاد أن يكون من ضمن أهم الاقتصاديات في شمال أفريقيا والمغرب العربي، ومن ثمّ فما مدى نجاعة السياسة العامة الليبية في المحافظة على الاستثمار الليبي؟.

وأتبعنا هنا المنهج التحليلي مع الاعتكاف على المنهج الوصفي لتحليل النصوص القانونية والاتفاقية مع بيان دور الدولة الليبية والأقضية ذات العلاقة.

وتناولنا الجانب الموضوعي بخصوص النظام القانوني للاستثمار الليبي من حيث نصوص القانون الوطني والاتفاقيات الدولية من حقوق وواجبات للمستثمر ومشروعه، ثم ركّزنا على الجانب الإجرائي بخصوص تسوية المنازعات التي قد تطرأ بشأن المستثمر ومشروعه بطرق ودية وأخرى قضائية.

وتوصلنا إلى بعض النتائج والتوصيات أهمها:

1- افتقاد البنية التحتية اللازمة للاستثمارات الأجنبية من بين أهم العوائق للاستثمارات في ليبيا.

2- نظام التحكيم هو الوسيلة الأفضل في نظر المستثمر لتسوية المنازعات التي تنشأ بين المستثمر والدولة المضيفة للاستثمار لكونه يمثل عدالة خاصة ذات صفة دولية تتميز عن عدالة الدولة داخلياً.

3- نأمل إضافة مادة في القانون الاستثماري الليبي تجعل الحكومة جهة ضامنة لكافة المشاريع الاستثمارية لا سيما في حال تعرضها للمخاطر الاستثنائية التي تمر بها البلاد.

المقدمة

يشكّل الاستثمار الأجنبي أهم الدعائم الرئيسة في تطوير اقتصاديات الدول ومنحها الوجهة الكافية لتحقيق خطط التنمية بها وإمكانية استخدام ثرواتها المالية في الخارج، وارتبط الاستثمار وازدهر بعدة عوامل منها: مشاريع البنية التحتية بالتعاون مع الدول المتقدمة ومنها ما يخص الجانب التشريعي والمالي والإداري السليم وهذا ما يحفز ويجذب الاستثمار.

وتسعى الدولة إلى توفير أكبر قدر من الحماية القانونية الدولية لمواطنيها ولأموالهم في الدول المضيفة لاستثماراتهم، ويتم ذلك من خلال إبرام الاتفاقيات الدولية الثنائية، والجماعية، سواء فيما يتعلق بالية تسوية المنازعات الناشئة عن تلك الاستثمارات أو تنشئة مؤسسات وهيئات متخصصة تتولّى التأمين عليها ضد المخاطر والمعوقات المحتمل أن تتعرض لها في الدولة المضيفة لها، والتعرّف على الحوافز والضمانات التي يقرّها النظام القانوني الليبي للاستثمارات الأجنبية.

- أهمية البحث

إنّ الاستثمارات تتميز بأهمية في تنويع اقتصاد الدول النامية بما فيها ليبيا، فيشكل القاطرة التي تنمي الاقتصاد الليبي، باعتباره يكاد أن يكون من ضمن أهم الاقتصاديات في شمال أفريقيا والمغرب العربي.

- إشكالية البحث

إنّ المشرّع الليبي مثل غيره من المشرّعين الوطنيين لأي دولة، قد تناول حزمة من الحماية بأدوات قانونية مختلفة أهمها القوانين واللوائح والقرارات، والاتفاقيات الدولية الثنائية والجماعية

والمنظومات الدوليّة ذات العلاقة، ولكن الدولة قد تتخذ إجراءات مضادة إزاء المستثمر ومشروعه ممّا يجعل المستثمر غير واثق في ثبات وفاعليّة مشروعه الاستثماري.

إذاً ما مدى نجاعة السياسة العامة الليبيّة في المحافظة على الاستثمار الليبي؟

- منهج الدراسة

سنتبع المنهج التحليلي مع الاعتكاف على المنهج الوصفي، مع التركيز على النصوص القانونيّة والاتفاقيّات الدوليّة للبحث على قضايا التحكيم المتعلّقة بالاستثمار الليبي ودور الدولة الليبيّة في هذه القضايا لا سيما قضيّة الخرافي، ويستند البحث أيضاً على التقارير الصادرة عن الأجهزة الرقابيّة.

- خطة البحث

نقسّم البحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: نركّز فيه على الجانب الموضوعي بخصوص النظام القانوني للاستثمار الليبي من حيث نصوص القانون الوطني والاتفاقيّات الدوليّة.

المطلب الثاني: سنركّز فيه على الجانب الإجرائي بخصوص النزاعات المتعلّقة بالاستثمار الليبي ومن ذلك التحكيم الدولي.

المطلب الأول/ النظام القانوني للاستثمار

الفرع الأول/ الاستثمار في ظل القانون الوطني "التشريعات الداخليّة"

الفرع الثاني/ الاستثمار في ظل الاتفاقيّات الدوليّة

المطلب الثاني/ وسائل حماية الاستثمار "الضمانات"

الفرع الأول/ الضمانات الموضوعيّة

الفرع الثاني/ الضمانات الإجرائيّة

المطلب الأول

النظام القانوني للاستثمار

تقوم بعض الدول لا سيما النامية منها بوضع القواعد القانونية المنظمة للاستثمار ضمن تشريع واحد يختص بتنظيم الاستثمار الأجنبي والوطني معاً، وتمّ تنظيم ذلك في ليبيا وفقاً للتشريع رقم (9) لسنة 2010 بشأن تشجيع الاستثمار⁽¹⁾، كما تقوم الدولة المضيفة للاستثمار بتخصيص هيئة أو جهاز يهتم بشؤون المشاريع الاستثمارية على إقليمها أو خارجه، وتقديم الخدمات والتسهيلات الإدارية للمستثمر والمتعلقة بإنشاء وتشغيل مشروعه، ومن جهة أخرى تتفق الدولة مع الدول المجاورة أو غيرها من الدول وتنظم إلى المجموعة الدولية في اتفاقيات ثنائية الأطراف أو متعددة الأطراف، وهذا كله ما سنسجم معه في فرعين متتاليين، نعرض في الأول منها دور القانون الوطني كتشريع داخلي في بلورة ما يفيد الاستثمار، ثم في الثاني حول دور الاتفاقيات الدولية في التنظيم القانوني للاستثمار، وهذا كله على النحو الآتي:-

الفرع الأول: الاستثمار في ظل القانون الوطني "التشريعات الداخلية"

فهو جزء مهم من مناخ الاستثمار للدولة، وأداء تعبير من خلالها الدولة عن سياستها الاقتصادية بصفة عامة، وسياستها اتجاه الاستثمار الأجنبي بصفة خاصة، و بما أنّ المستثمر الأجنبي يبحث عن الأمان لتحقيق مكانته عن طريق مشروعه الاستثماري، وهذا يقوى بناء على دور العوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في البلاد، وبالخصوص البيئة التشريعية لتحديد خيوط هذا القانون محددات نجاح المشروع من عدمه، ومدى توفير الحماية والضمانات التحفيزية لذلك⁽²⁾.

إذاً للمستثمر الوطني والأجنبي ضرورة التعرف على التشريعات المعنية واللوائح والقرارات ذات العلاقة، إلا أنّ هذه التشريعات قد لا تحيط بكل جوانب العلاقات الاستثمارية الأمر الذي يؤدي إلى تشتيت المستثمرين بين أكثر من قانون، ممّا يؤثر على مستقبل المشروع الاستثماري.

1- نشر هذا القانون بمدونة التشريعات، العدد 4، الصادر بتاريخ 2010/1/28 بسرت / ليبيا .

2- طارق المجاهد، تنازع القوانين في عقود التجارة الدولية (أطروحة دكتوراه)، جامعة بغداد، كلية القانون، 2001، ص10 وما بعدها ومنصور السعيد، النظام القانوني الآلي في ظل قانون الاستثمار الجديد، جامعة الكويت - العدد 3، 27/3/2003، ص40.

إنَّ الاستثمار منظمٌ في ليبيا عن طريق قانون الاستثمار رقم (9) لسنة 2010 باستثناء بعض المجالات التي استبعدتها هذا القانون، ونصّت المادة (27) منه: "لا تسري أحكام هذا القانون على رؤوس الأموال الوطنيّة والأجنبيّة المستثمرة والتي تستثمر في مشروعات النفط والغاز؛ لأنّ هذه المشاريع تخضع لقوانين تنظيميّة أخرى مثل قانون البترول الليبي رقم (25) لسنة 1955م⁽¹⁾، والقانون التجاري وتعديلاته، وقانون الجمارك وقانون ضريبة الانتاج⁽²⁾."

والجدير بالذكر ضرورة اهتمام الدولة المضيفة للاستثمار في العمل على توفير الأدوات اللازمة وتوفير الوسائل التي تكفل للمستثمر الأجنبي الوقوف تقديراً بمركزه القانوني بكل يسر، مثل ترجمة النصوص المعنيّة بمشروعه بلغة مشهورة عالمياً، لتبيّن سياستها اتجاه الاستثمار الأجنبي للمستثمرين الأجانب، وكذلك الجهات ذات العلاقة داخلياً ودولياً من هيئات ومؤسسات ومنظمات وأجهزة ومراكز مثل هيئة تشجيع الاستثمار وشؤون الخصخصة والوكالة الدوليّة لضمان الاستثمار والمنظمة الدوليّة للتعاون والتنمية الاقتصاديّة، ومنظمة التجارة العالميّة، وغرفة باريس، ومركز القاهرة لتحكيم الإقليمي ونحوها.

وتراعي أيضاً المساواة وعدم التمييز في معاملة المستثمرين رغم أنّ للدولة المضيفة لها الحق في تنظيم واستغلال ثرواتها ومواردها الطبيعيّة، فإنّها يجب ألاّ تنتهج سياسة التمييز في المعاملة مع المستثمرين لا سيما في عدم المساواة في قيودها وتسهيلاتهما اتجاه مشاريع الاستثمار، أو بين المستثمرين سواء أكان هذا التمييز حاصل بين الأجانب أم الوطنيين، سواء في الظروف العاديّة أم الاستثنائيّة إذ يلزم المساواة في المعاملة بين المستثمرين والمنافسة الحرة بينهم ، وأنّ المعايير الدوليّة تستند في التعامل إلى "مبدأ المعاملة الوطنيّة" في الظروف المشابهة مكملّة إيّاه بمبدأ المعاملة المنصفة والعادلة وعدم التمييز بين المستثمرين الأجانب على أساس جنسيتهم.⁽³⁾

إذ أنّ التمييز في معاملة الاستثمارات له مردود سلبي حسب رأي بعض الفقهاء حتى لو كان ذلك في صالح المستثمر الأجنبي، ممّا قد تجعله يعتقد بأنّ وضعه غير عادي وأنّ استثماره يشكّل

1- الجريدة الرسمية الليبية، العدد 4، الصادر بتاريخ 19/6/1955.

2- القانون التجاري رقم 23/لسنة 2010م، وقانون الجمارك رقم 10/لسنة 2010م، وقانون ضريبة الانتاج رقم 9/ لسنة 1992م .

3- إبراهيم شحاتة، القواعد الإرشادية للبنك الدولي بشأن معاملة الاستثمارات الأجنبيّة، مجلة مصر المعاصرة، السنة 83، العدد 427، 1992/1م.

بؤرة خاصة في النشاط الاقتصادي ممّا يؤديّ إلى استعداد الأجهزة الوطنيّة عليه، ومن ثم لا يلبث هذا الوضع إلّا أن يزول⁽¹⁾.

رغم أنّ هناك بعض الاستثناءات على قواعد التمييز كتلك المتعلّقة بحرية الدولة المضيفة في تنظيم ومعاملة الاستثمارات الأجنبيّة على إقليمها، فلها أن تمايز في المعاملة بين المستثمر الوطني والمستثمر الأجنبي، كأن تحظر بعض المجالات المتعلّقة بالأمن الوطني على المستثمر الأجنبي دون المستثمر الوطني، كتلك الصادرة عن وزير الاقتصاد في قراره رقم (207) لسنة 2012م حيث وضّحت المادة (6) من هذا القرار بشأن مساهمة الأجانب في الشركات وفروع ومكاتب تمثيل الشركات الأجنبيّة في ليبيا، ويحظر تأسيس الشركات المشتركة لمزاولة الأنشطة على الأجانب لاقتصارها على الأشخاص الليبيين دون غيرهم في الأمور الآتية:

- 1- تجارة التجزئة والجملة.
- 2- أعمال الاستيراد.
- 3- الخدمات التموينية.
- 4- أعمال الوكالات التجاريّة بجميع أنواعها.
- 5- خدمات النقل البرّي.
- 6- نشاط التفثيش على كافة السلع والبضائع المورّدة والمصدّرة.
- 7- نشاط المناولة والشحن والتفريغ بالموانئ الجوية.
- 8- أعمال المحاسبة والمراجعة والاستشارات الماليّة، والاستثمارات القانونيّة، والاستثمارات الاقتصاديّة.
- 9- جرش الأحجار (الكسارات).
- 10- استجلاب العمالة والكوادر المتوسطة والعليا حسب الشروط والضوابط التي تضعها وزارة العمل والتأهيل.
- 11- أعمال المقاولات والأعمال المدنية بما في ذلك نشاط البناء والتشييد بالنسبة للعقد الذي تقل قيمته عن (30.000.000) ثلاثين مليون دينار.

1- أحمد شرف الدين، طرق إزالة المعوقات القانونية للاستثمار الأجنبي، تشخيص الحالة المصرية، مطبعة أبناء وهبة حسان، القاهرة، ص9.

12- أي مجالات أخرى مقصودة مزاولتها على الليبيين بموجب التشريعات النافذة.

وبالرجوع للقانون محل الدراسة وتشريعات الاستثمار ذات العلاقة تنص المادة (3) منه على: "يهدف هذا القانون إلى تشجيع رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية لإقامة مشروعات استثمارية...". والمادة (6) منه "تعمل الجهة الإدارية على تشجيع استثمار رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية والترويج للمشاريع الاستثمارية بمختلف الوسائل".

وهذا ما يكرس ضمان المساواة وعدم التمييز بين المستثمرين الأجانب والوطنيين في أغلب المجالات إلا ما استثنى بنص أو قرار خاص.

فضلاً عن عدم تضمّن تشريعات الاستثمار على العديد من القيود مثلاً تحديد نسبة مشاركة الأجانب في أي مشروع يقام في البلاد يملكهم للعقارات، أو تلك المتعلقة ببعض الشروط الكمية أو متطلبات الأداء التي تفرضها السلطات الوطنية في الدولة المضيفة.⁽¹⁾

إنّ تشريعات الاستثمار يجب أن تتسم وتتصف بالثبات والاستقرار؛ لأنّ العمل التشريعي يعد مظهر وصورة لسيادة الدولة فيلزم استقرار ولو نسبي في قوانينها ولا تتصف بدوام التعديل أو الإلغاء أو التغيير، فهذا يربك التعامل ويؤدّي إلى العبث في المشاريع أو تخوّف المستثمرين، وهروب الأموال وكثرة مشتبهى الفساد لأنّ التخبّط التشريعي والانقسام يؤدّي إلى تدهور المراكز القانونية ليس لصاحب المشروع الاستثماري فحسب بل حتى الأشخاص العاديين.

إذاً بالجمود التشريعي وتفعيله يستقر الاقتصاد الوطني وتطرد المخاطر التي تهدّد الاقتصاد مع ضرورة تخصيص جهاز إداري بشأن الاستثمار.

حيث تنص المادة (5) من القانون محل الدراسة على: "تنشأ جهة إدارية مختصة تتولّى تنفيذ أحكام هذا القانون...".

وهذا ما يعكس إذن في الاستثمار بقرار من الوزير المختص بناءً على عرض من الهيئة، وقد حصّ المشرّع الهيئة دون غيرها بإصدار التراخيص والموافقات اللازمة للمشروع الاستثماري، وهذا ما نصّت عليه المادة (6) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون "يصدر الإذن بإقامة أو تطوير

1- أحمد شرف الدين، طرق إزالة المعوقات القانونية للاستثمار، مرجع سبق ذكره، ص 20 وما بعدها.

أو إعادة تأهيل أو إدارة وتشغيل المشروع الاستثماري بقرار من الأمين المختص بناءً على عرض من الهيئة، وتختص الهيئة دون غيرها بإصدار التراخيص والموافقات اللازمة للمشروع الاستثماري ...". (1)

وتنص المادة (17) من اللائحة التنفيذية للقانون محل الدراسة على "تتولى الهيئة إقامة مراكز بخدمات المستثمرين تقدّم خدمة الشباك الموحد تنجز من خلالها الإجراءات والمعاملات المتعلقة بطلبات الاستثمار، بما في ذلك الخدمات التي تقدّمها كافة الجهات ذات العلاقة ومنها: مصلحة الضرائب ومصلحة الجمارك وصندوق التقاعد والمصارف التجارية...".

كما تتولى الهيئة منح الشهادات والتراخيص والمستخرجات والرخص وفقاً للمادة (22) من اللائحة المعنية.

وكذلك توجب التشريعات الاستثمارية على الأجهزة المختصة بالاستثمار توفير المعلومات للمستثمرين مثل القطاعات المراد الاستثمار فيها وحوافز الاستثمار مثل التسهيلات والتخفيف من القيود ونحوها، وأنّ المشرّع الليبي أوجب على الهيئة العامة للاستثمار وشؤون الخصخصة توفير بعض الميزات للمستثمرين فنصّ في المادة (6) من هذا القانون الذي نحن بصددده على: "جمع ونشر المعلومات والمساهمة في إعداد الدراسات الاقتصادية المتعلقة بإمكانيات الاستثمار في المشروعات التي تساهم في التنمية الاقتصادية للدولة". (2)

وهناك أنواع للحماية التشريعية للاستثمار الأجنبي تتمثل في الآتي:-

أ/ حماية للمشروع الاستثماري: مثل تسهيلات في ملكية الأراضي والعقارات المادة (38) من اللائحة التنفيذية ذات العلاقة "يحق للمستثمر الانتفاع بالعقارات والأراضي وفقاً للضوابط التالية: 1/ أن يكون ذلك لازماً لإقامة أو تشغيل المشروع أو لإسكان العاملين 2/ أن يكون العقار مناسباً...".

1- اللائحة التنفيذية رقم (499) لسنة 2010 للقانون رقم (9) لسنة 2010 بشأن تشجيع الاستثمار.
2- علي الكريمي، النظام القانوني لانتقال الأموال بين الأقطار العربية (أطروحة دكتوراه) مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 1990، ص79، علي الفارسي وسليمان الشحومي، البيئة الملائمة لجذب الاستثمارات الأجنبية للاقتصاد الليبي، بحث مقدم إلى مؤتمر الاستثمار الأجنبي في ليبيا، طرابلس - ليبيا ، 2006، ص10.

ب/ تسهيلات منح المستثمر حق استيراد ما يحتاجه من مواد تصدير لمنتجاته: المادة (4) من القانون محل الدراسة "ينظّم هذا القانون استثمار رأس المال الوطني والأجنبي الداخل في تكوين رأس مال المشروع بأحد الأشكال التالية: 1/ العملة المحليّة والعملات الأجنبيّة... 2/ الآلات والمعدات والأجهزة والتجهيزات ووسائل النقل...".

يستفاد من هذا النصّ حق المستثمر الأجنبي في الاستيراد.

كما وضّحت المادة (10) منه على تمثّع المشروع الاستثماري بمزايا الإعفاءات من الضرائب والرسوم ونحوها.

كما أشارت المادة (32) من اللائحة التنفيذية على جواز الاستيراد المؤقت للآلات والأجهزة المستخدمة لأغراض تنفيذ وتشغيل المشروع الاستثماري وإعادة تصديرها بشرط الإذن من الهيئة.

كما نظّمت المادة (24) من ذات اللائحة على تنظيم هذا الحق الذي أوكل للمشروع الاستثماري المرخص له باستيراد احتياجات المشروع من الخارج كالألات والمعدات اللازمة له... مع إعفائها من الرسوم والضرائب الجمركيّة، وهذا ما وضّحه القانون في مادة (10) من إعفاءات لمدة خمس سنوات من كافة الرسوم والضرائب أيّاً كان نوع ومصدر معدّات ووسائل ومستلزمات المشروع الاستثماري.

ووضّحت المواد (7 ف 1، 5، 10 ف 3) و (15) من هذا القانون حول المزايا والتحفيزات والإعفاءات للمشروع الاستثماري وكل ما يتعلّق به من سلع ونحوها، وهذا ما يحفّز ويشجّع على أنّ القانون الليبي ولائحته التنفيذية جاذب للاستثمار وليس طارداً له.

ج / حماية للمستثمر الأجنبي والمستخدمين الأجانب: مثل التسهيلات في قواعد تنظيم وتوظيف العمّال الأجانب، وهذا ما نصّت عليه المادة (12) من القانون المعني في فقرتها (6): "للمستثمر الحق فيما يلي 6.../ استخدام العمالة الأجنبيّة حين لا يتوفّر البديل من الوطنين"، إذا المشرّع سمح باستخدام العمالة الأجنبيّة من أيدي عاملة أو خبرات فنيّة، وذلك في حالة عدم توفّر البديل الوطني.

أمّا عن الأيدي العاملة الوطنية أشارت المادة (3) من هذا القانون: "يهدف القانون إلى تأهيل وتنمية العناصر الليبية فنياً ورفع كفاءتها وإكسابها مهارات متقدّمة وتوفير فرص عمل لها".

كما سهّل القانون دخول وإقامة المستثمر الأجنبي ومستخدميه الأجانب للدولة المضيفة، ففي المادة (12) من هذا القانون الفقرة (7) وضّحت الحرص على منح الإقامة لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مدة بقاء المشروع ومنح تأشيرة خروج وعودة متعدّدة للرحلات، وهذا يرجح أنّه يقتصر على المستثمر دون العمالة الأجنبية المستخدمة، وهذا ما نظّمته المادتان (36) و(37) من اللائحة التنفيذية للقانون، حيث إنّه تمّ استحداث قسم جوزات الاستثمار في الهيئة المعنية وهو تابع لمصلحة الجوازات والجنسية، والذي يمارس مهامه من خلال الوحدات التابعة له: مثل وحدة الإقامة، ووحدة الخروج والعودة ووحدة طلبات الدخول.

بعدما درسنا التشريع الداخلي وما يحمله من خيوط مضيئة تشجّع المستثمر الأجنبي داخل ليبيا وخارجها، وما وضّحه من تحفيزات مشجّعة جاذبة للاستثمار إلّا أنّ الاضطرابات الأمنية وغياب الإدارة السياسيّة وتخبّط الجهات المفصليّة في البلاد حال دون التفعيل الكافي لهذا القانون ولائحته التنفيذية، ولأنّ سندهب إلى توضيح معالم وضوابط الجهات التشريعيّة الخارجية أو الدوليّة سواء الاتفاقيّات الثنائيّة أو متعدّدة الأطراف والأجهزة ذات العلاقة في تشجيع الاستثمار، وعلاقة ذلك باستكمال ما غاب عن المشرّع الداخلي ببلادنا ودور السياسة العامة في حماية الاستثمار أو تقليصه في الأوضاع المستجدة التي وصلت إليها البلاد.

الفرع الثاني: الاستثمار في ظل الاتفاقيّات الدوليّة

لم يعد الإطار القانوني الداخلي هو الضمان الوحيد والكافي لتوفير مناخ كامل للاستثمارات الأجنبيّة؛ لأنّ القانون الداخلي يخضع في الكثير من الأحيان إلى تعديلات متعدّدة من جانب بعض الدول المضيفة للاستثمار، فأغلب الدول النامية لا تؤمن بالجمود في التشريع لا سيما تشريعات الاستثمار، وهذا ما أسهم في أنّ المستثمر يبحث عن أكثر ضمانات وتحفيزات عابرة الحدود.

لجأت الدول المضيفة للاستثمار إلى المطالبة بالتصديق على التزامات دولية⁽¹⁾ أكثر وأشد صرامة، وهذا من خلال إبرام معاهدات دولية مع الدول المصدرة للاستثمارات، وتعتبر الاتفاقيات الثنائية أهم وسائل حماية الاستثمارات الدولية في الوقت الراهن لعدة أسباب، منها أن الاتفاقيات تمثل إطاراً دولياً للقواعد القانونية التي بدورها تحكم العمليات الاستثمارية الدولية من القوانين الوطنية؛ ولأن الالتزامات التي تنظمها الاتفاقيات الدولية لا تلزم الدولة المضيفة للاستثمار تجاه الدولة المتعاقدة فحسب وإنما تلزم أيضاً بصورة رئيسة مواطن الدولة المصدرة للاستثمار، وهذا ما يجعل المستثمر من حقه المطالبة مباشرة أمام المحاكم تطبيق الالتزامات الدولية من طرف الدولة المضيفة للاستثمار.

إن ليبيا صادقت على (23) اتفاقية ثنائية خاصة بالاستثمار حتى عام 2010 و(7) متعدّدة الأطراف⁽²⁾ مثل اتفاقية حماية الاستثمار بين ليبيا وألمانيا سنة 2004، واتفاقية تشجيع وحماية الاستثمار بين ليبيا وتركيا 2008، وليبيا وسلوفاكيا 2009، وانضمام ليبيا لاتفاقية استثمار منظمة التعاون الإسلامي التي استخلفت منظمة المؤتمر الإسلامي التي تمّ إنشاؤها في 1992م، وانضمام ليبيا إلى معاهدة الكوميسا التي تمّ تأسيسها في 1994 بلوساكا بزامبيا، والتي تتكوّن من (19) دولة جنوب وشرق أفريقيا "السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا" والتي انضمت إليها ليبيا في 2006م.

وتطور الأمر إلى قبول عضوية ليبيا في مؤسسة البنك الدولي للإنشاء والتعمير بوارسو 2013، وهي خطوة أولى صوب تلقيها الاستثمارات.

على هذا كله نتناول أولاً أهمية الاتفاقيات الثنائية وفعاليتها في تشجيع الاستثمار، ثم نتناول ثانياً مدى فاعلية الاتفاقيات متعدّدة الأطراف في إيجاد نظام موحد للاستثمار الأجنبي:

1- يسعى المجتمع الدولي إلى إيجاد نظام توافقي للاستثمار الأجنبي، وتتضمن الاتفاقيات الدولية مجموعة من البنود والتي تنظم جميع مراحل العملية الاستثمارية من تاريخ قيامها إلى تاريخ انحلالها.

2- القانون رقم (10) لسنة 2005م بشأن التصديق على المعاهدات مع الدول الأخرى، وأيضاً القانون رقم (3) لسنة 2010 بشأن التصديق على الاتفاقيات مع الدول والمنظمات الأخرى صدر في سرت 2010/1/18م.

أولاً/ أهمية فاعلية الاتفاقيات الثنائية في تشجيع الاستثمار

بما أنّ التشريعات الداخلية للدولة المضيفة للاستثمار ومبادئ العرف الدولي وسائل غير كافية وغير فعّالة لتقديم الحماية الضرورية واللازمة للاستثمارات الأجنبية سواء ضد المخاطر غير التجارية، أو في طريق تسوية المنازعات في ظل غياب نظام قانوني دولي موحد للاستثمارات، جاءت الاتفاقيات الثنائية بين الدول المصدرة لرأس المال، والدول المستوردة له لتحقيق هذا الغرض، ولأهمية هذه الاتفاقيات قامت الدول المصدرة لرأس المال بإعداد نماذج حماية وتشجيع الاستثمارات المتبادلة فيما بينها، حيث تسعى الدول المصدرة للاستثمار إلى توفير الحماية القانونية الكافية لأموال مواطنيها في الخارج؛ لأنّ الضمانات التي يقرّها قانون الاستثمار الداخلي لا تحقّق الحماية الكافية نتيجة قابليته للتعديل والتغيير أو الإلغاء، لذلك ظهرت أهمية هذه الاتفاقيات، وجنح إليها كل من يثق في الاستثمار، وسنتناولها من حيث تسوية الاستثمار عند التنازع، وحول هذا الدور لضمان المخاطر غير التجارية:

أ/ آثار الاتفاقيات الثنائية في تسوية منازعات الاستثمار:

للإتفاقيات الثنائية دور مهم في حسم المنازعات سواء المتعلقة بين الدولة الطرف في الإتفاقية والمستثمر أو بين الدولتين في الإتفاقية، وتوجد عدّة آليات تتضمنها معظم الإتفاقيات الثنائية في تسوية المنازعات، بدايةً من الوسائل الودية كالتفاوض والوساطة وما في حكمها، والوسائل غير الودية البديلة لفض المنازعات الإستثمارية مثل اللجوء إلى غرفة التجارة الدولية أو المركز الدولي لفض المنازعات.

بحيث تنص أغلب الإتفاقيات الثنائية في حال فشل الطرق الودية أن يتم اللجوء إلى الطرق القضائية، وأعطت معظمها مهلة ستة أشهر. (1)

ولكن على الرغم من أنّ بعض الإتفاقيات تنص أحياناً على اللجوء الإلزامي إلى المحاكم الوطنية، فإنّه غالباً ما يكون المستثمر هو الذي يختار بين هذه أو التحكيم الدولي، لأنّ المحاكم الوطنية للدولة المضيفة للاستثمارات لا توفّر عادة على الأقل في نظر المستثمرين ضماناً كافياً،

1- عثمان عمر أبو خريص، المعاهدات الدولية في ليبيا ، (أطروحة دكتوراه)، جامعة المنار بتونس، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2018، ص 70 وما بعدها.

لذلك يمثّل التحكيم الدولي في حالة نشوب نزاع مع الدول المتعاقدة الحل البديل لاختصاص المحاكم الوطنية، مع عدم الإخلال بحرية المستثمر في اختيار ما يريد من وسيلة.

وفي الشأن العربي تنص بعض الاتفاقيات العربية على اللجوء إلى محكمة الاستثمار العربية أو مركز القاهرة الاقليمي للتحكيم التجاري الدولي، ومنها علي سبيل المثال الاتفاقية بين ليبيا والكويت التي تمّ تصفية أوجه الاستثمارات والأنشطة المتصلة بها، وبالعقد لأحد الطرفين المتعاقدين أو رعايهما عن طريق التوفيق والتحكيم أو القضاء المتخصّص في البلد المضيف للاستثمار أو اللجوء إلى محكمة الاستثمار العربية. (1)

ب- آثار الاتفاقيات الثنائية في ضمان المخاطر غير التجارية:

يوفّر ضمان الاستثمار أو تأمينه ضد هذه المخاطر حماية إضافية ذات طابع مالي ضد المخاطر التي تواجهه، لذلك نصّت عليه الاتفاقيات وبمقتضى هذه الحماية تبرم هيئة تأمين وطنية عقد مع المستثمر تلزم المستثمر من جانبه بدفع أقساط التأمين التي ينص عليها العقد طبقاً لنظام خاص للتأمين ضد المخاطر غير التجارية، لذلك اتجهت الدول المصدرة للاستثمارات إلى إنشاء هيئات وطنية لضمان استثمارات مواطنيها في الخارج، لا سيما الولايات المتحدة الأمريكية فلها الريادة في ذلك التي بدورها قامت بإنشاء نظام يسمّى شركة الاستثمار الخاص الخارجي منذ 1947م، ثم تبعتها أغلب الدول الأوروبية.

وتعتبر المؤسسة العربية لضمان الاستثمار هي التجربة الأولى عربياً لضمان الاستثمار ضد هذه المخاطر، وأنشئت أيضاً الوكالة الدولية لضمان الاستثمار، وتقوم هذه الأخيرة بعمليات التأمين وإعادته لصالح الاستثمارات فيما بين الدول الأطراف. (2)

وتغطّي أنظمة الاستثمارات المخاطر غير التجارية فقط دون أن تغطّي المخاطر التجارية، كالإفلاس والخسائر الناجمة عن إقامة مشروع استثماري؛ لأنّ هذه المخاطر ليست حكراً على الاستثمار الأجنبي دون غيره، وإنما تتعلّق بجميع الاستثمارات وطنية أو أجنبية، وتغطي أنظمة

1- السعيد قاسم، التجارة والاستثمار في إطار منظمة التجارة العالمية، مركز الدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1997م، ص 415.

2- السيد قاسم، التجارة والاستثمار في إطار منظمة التجارة العالمية، مرجع سبق ذكره، ص 130 وما بعدها.

ضمان الاستثمار جميع المخاطر التي تتسم بطابع سيادي أو حكومي أو تدابير الدولة المضيفة للاستثمار بصفة مباشرة أو غير مباشرة.⁽¹⁾

والتعويض الخاص المستحق المنصوص عليه في الاتفاقيات الثنائية والمعاهدات الدولية أن يلتزم المستثمر الحائز على تغطية من التأمين بأداء أقساط سنوية يضبطها عقد التأمين ويختلف مقداره باختلاف حجم الخطر المؤمن ضده ونوعه.

وللاتفاقيات الثنائية دور في منع الازدواج الضريبي؛ لأنّ هذا الأخير يمثّل عقبة أمام استقطاب رأس المال الأجنبي إلى الدول المضيفة للاستثمار فيها، ويعيق طريق التجارة الدولية؛ لأنّه يؤدي إلى تراكم الضرائب على الدخل والمال نفسه؛ نظراً لتعدد الدول التي تدّعي اختصاصها بفرض الضريبة، وتتفق الدول على تلاقي هذا الازدواج من خلال التزام الدولة المصدّرة لرأس المال بمقتضى الاتفاق بالعمل على تحاشي الازدواج الضريبي بينهما وبين الدول المستقطبة للاستثمار، وذلك بتقديم مزايا واعفاءات ضريبية، ونجد أنّ من أهم الاتفاقيات الثنائية لتجنّب الازدواج الضريبي ومنع التهرب من الضرائب بين ليبيا والكثير من الدول من بينهما مثلاً مع التشاد في 2005م، ومع مالطا في 2008م، ومع إيطاليا 2009م.⁽²⁾

إذ تقر هذه الاتفاقيات اختصاص الدولة بفرض الضريبة على الدخل الذي تحقّقه، وهذا ما يعكس ويكرّس مبدأ العدالة القانونية للضريبة.

ثانياً/ مدى فاعلية الاتفاقيات الجماعية أو متعددة الأطراف في إيجاد نظام موحد للاستثمار:

أسهمت الدول في إيجاد ميثاق عالمي يحمي الاستثمارات الأجنبية ويرضي الدول المصدرة والمستوردة للاستثمارات، ونتجت عنها منظمة التجارة العالمية⁽³⁾ إلا أنّ هناك صعوبة في العملية التي يتم من خلالها تدويل قانون دولي يساهم في حل المشاكل المتعلقة بحماية الاستثمارات الأجنبية لعدّة أسباب:-

1- المرجع نفسه، ص 150.

2- القانون رقم (3) لسنة 2010م بشأن التصديق على الاتفاقية وبروتوكولاتها بين ليبيا والدول الأخرى.

3- هي منظمة حكومية دولية تسهل وتنظم التجارة الدولية بين الأمم تستخدم الحكومات المنظمة بهدف وضع القواعد التي تحكم التجارة الدولية وتنفيذها، بدأت عملياتها بصورة رسمية في 1/ يناير /1995م وفقاً لاتفاقية مراكش، علماً بأن ليبيا انضمت لها جزئياً بالتفاوض سنة 2001 نتيجة سياسات الدول الكبرى .

أ/ انعدام آليّة قانونيّة دوليّة موحّدة ومنظّمة للاستثمار الأجنبيّ.

ب/ وجود تناقض في مفهوم الاستثمار الأجنبيّ للعديد من الدول لاختلاف الأهداف والتبعيّة الاقتصاديّة والطابع الدوليّ للاقتصاد؛ لأنّ الدول الصناعيّة الكبرى تعتقد أنّ الاستثمار الأجنبيّ هو الأداء الأفضل لتنظيم التبعيّة بين الدول أياً ما كانت حجمها أو وضعها.

ج/ صعوبة التوفيق بين المصالح المتضاربة للدول الناميّة والشركات المتعدّدة الجنسيّات.

د/ تهميش الدول الصغرى الضعيفة إذ لا وزن لها في اتخاذ القرارات الخاصة المهمّة.

هـ/ إنّ المنظّمات الدوليّة أداة ووسيلة بيد مجموعات الضغط الاقتصاديّة الدوليّة، وأنّ أغلب الشركات متعدّدة الجنسيّات هي من صنع الدول العظمى.⁽¹⁾

بعدما انتهينا من دراسة الإطار القانوني بجانبه الموضوعي بخصوص النظام القانوني للاستثمار الليبي من المنظورين الداخلي والخارجي، أو على صعيد التشريعات الداخليّة الوطنيّة، وعلى التشريعات الخارجيّة الدوليّة لا سيما الاتفاقيّات بالأخص الثنائيّة منها بالتركيز، وباختصار منها على الاتفاقيّات متعدّدة الأطراف لتأكل دورها، نصل إلى تنظيم تشريعي متكامل مشفوعاً بتنظيمات وضوابط تنظيميّة عبر اللوائح والقرارات ذات العلاقة بالمشروعات الاستثماريّة وتنظيمها لنقف في المطالب القادم إلى توفير حزمة من الوسائل الحامية والضامنة للمشروع الاستثماري، منها ما هو ودي ومنها ما هو قضائي ومنها ما هو داخلي ومنها ما هو دولي.

المطلب الثاني

وسائل حماية الاستثمار "الضمانات"

إنّ ضمانات الاستثمار الأجنبي في دولة ما، لا تكون فقط من خلال تأطيرها تشريعياً وتحديد الأشكال القانونيّة لهذه الحماية فحسب، بل تمتد لأبعد من ذلك، حيث لا تعتمد على ما توفّره الدولة للمستثمرين من سبل لاقتضاء حقوقهم فقط، وإنّما تمتد للمخاطر التي يمكن أن تواجهه بمناسبة ممارسته لنشاطه الاستثماري في الخارج، فرأس المال يوصف بأنّه حذراً وجباناً وأحياناً

1- جميل العسفي، الاستثمار العربي والأجنبي والمخاطر غير التجارية التي يتعرّض لها، مطبعة الطربين، دمشق، 2002، ص110 وما بعدها.

بطبعه يحتاج إلى الأمان، لا سيما إن كان مصدره خاصاً، فكلما قلت المخاطر استقرت الاستثمارات، وبحث المستثمر عن توفير حزمة من الضمانات في الظروف الاستثنائية، وهذه الضمانات الممنوحة للاستثمار الأجنبي يمكن أن تكون موضوعية تتجسد في القواعد والأحكام المتضمنة على التزامات وواجبات الدولة في حماية أموال المستثمر الأجنبي، وعدم التعرض لها من قبلها " الفرع الأول" كما يمكن أن تكون إجرائية تتجسد في القواعد القانونية عن طريق إتاحة الوسائل القانونية المناسبة لحسم المنازعات المتعلقة بممارسة النشاط الاستثماري دون تأخير أو تعقيد من خلال جهات يثق في حيادها " الفرع الثاني".

الفرع الأول: الضمانات الموضوعية

يصادف المستثمر أحياناً عند ممارسته لنشاط مشروعه الاستثماري المخاطر غير التجارية التي يمكن تقطع عليه أمواله التي يرغب في تحصيلها، فلا يستفيد من ثمرات مشروعه فهي معوقات أساسية لتدفق الاستثمارات الأجنبية إلى الدولة المضيفة، وفي سبيل صناعة مناخ استثماري آمن غالباً ما تلجأ الدولة المضيفة إلى تبنّي قواعد موضوعية تضمن حقوق المستثمر الأجنبي وتحمي رأس ماله وأرباحه وتحفظ مشروعه.

وهذه حدّتها المادة 23 من قانون الاستثمار رقم (9) لسنة 2010 الذي يعتبر محل دراستنا ووضحت أنه: "لا يجوز تأميم المشروع أو نزع ملكيته أو الاستيلاء عليه أو مصادرته أو فرض الحراسة أو التحوّل أو التجميد ... إلّا بموجب قانون أو حكم قضائي مقابل تعويض عادل".

إذاً الضمانات هنا لحماية أموال المشروع الاستثماري من الاستيلاء أولاً، وحماية حق تصرف المستثمر الأجنبي في إدارة وتشغيل مشروعه ثانياً.

أولاً/ ضمانات منع الاستيلاء الإداري:

أهم المخاوف التي يعاني منها المستثمر في الدولة التي ترشّحها أوضاعها السياسية والاجتماعية والإدارية لحدوث مخاطر غير تجارية هي الإجراءات التي تسلب حقوقه ورأس ماله عن طريق الاستيلاء على أمواله، فهذه الضمانات تتصوّر في الآتي:

1-ضمانة حماية أموال مشروعه الاستثماري من إجراءات نزع الملكية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة:

- بالنسبة لنزع الملكية مباشرة: المادة (23) من القانون مجال الدراسة وضحت عدم جواز نزع الملكية للمشروع إلا بموجب قانون أو حكم قضائي مقابل تعويض أو بطريقة غير تمييزية، ويتم احتساب التعويض على أساس قيمة التعويض بالعملة القابلة للتحويل في فترة لا تتجاوز سنة من تاريخ صدور القانون أو الحكم وبأسعار الصرف السائدة عند التحويل، إذ حظر على السلطة التنفيذية ممارسة هذا الحق عن طريق القرار الإداري، وهذا من شأنه أن يطمئن المستثمر الأجنبي بأنه لن تمس ملكيته إلا بشروط موضوعية غير تمييزية باستثناء العقوبة الجنائية.

- بالنسبة لنزع الملكية غير المباشرة: أهم الإجراءات التي تتخذها الدولة عن طريق سلطاتها المختصة والتي من شأنها أن تحد من حقوق المستثمر الأجنبي في استعمال أو استغلال كل أو جزء من أمواله ولمدة محددة أو غير محددة مثل فرض الحراسة، والحجز على الأموال والاستيلاء عليها أو تجميدها والتحفظ عليها.

2-ضمانة حماية أموال المستثمر الأجنبي من إجراءات التأميم والمصادرة:

نوضحها وفقاً للفقرتين الآتيتين:-

أ/ ضمانة التأميم⁽¹⁾ نصت عليها المادة (23) من هذا القانون: " لا يجوز تأميم المشروع...إلا بموجب قانون أو بحكم قضائي وفي مقابل تعويض عادل، وبشرط أن تتخذ هذه الإجراءات بصورة غير تمييزية...".

وتعتبر هذه الضمانة إحدى أهم الضمانات المقررة للمستثمر الأجنبي، إذ أنها تعد الضمانة الأساسية التي لا يتصور بدونها إقدام المستثمر الأجنبي على استثمار رأس ماله بالدول النامية، فهي تؤمنه ضد تأميم الدولة المضيفة لأمواله.

1- التأميم هو إجراء يقصد به نقل ملكية مجموعة من الأموال التي تكون في صورة مشروع إلى الأمة أو الدولة للقضاء على الملكية الفردية لوسائل الانتاج تلافياً للاستغلال (التأميم الأيديولوجي)، أو لمجرد القضاء على سيطرة رؤوس الأموال الأجنبية على الاقتصاد الوطني (التأميم الإصلاحي)، وهذا ما حصل لأغلب شركات النفط في ليبيا في السبعينات سواء أكان كليا أم جزئياً، للمزيد أنظر: جمال أبو حجر، الاستيلاء الإداري في القانون الليبي والمقارن (رسالة ماجستير)، كلية القانون، جامعة طرابلس، 2010، ص 20 وما بعدها.

ب/ ضمانة عدم تعرض أموال المستثمر الأجنبي للمصادرة⁽¹⁾: نصّت المادة (23) من القانون الذي نحن بصددّه: "لا يجوز تأمين المشروع... أو مصادرته...".

ثانياً/ ضمانة حماية حق التصرف للمستثمر:

وهذه تتمثّل في الأمور الضامنة في حالة الاستقرار السياسي والأمني من جهة، وفي حالة الاضطرابات من جهة أخرى، وهذا يتبيّن على النحو الآتي:

- من حيث وجود استقرار سياسي وأمني:

1- ضمانة لحماية حق المستثمر الأجنبي في إدارة مشروعه الاستثماري وتتجسّد في الآتي:-

أ/ ضمان عدم الخضوع للتسعير الجبري وتحديد الأرباح، ولكن المشرّع الليبي لم يمنحها للمستثمر.

ب/ ضمانة إعادة رأس المال وتحويل العوائد والأرباح، ويطلق عليها ضمانة التحويل، وهذه نظمها المشرّع الليبي في الصور الآتية:

- ضمان تحويل عائد رأس المال للمستثمر إلى الخارج.

- إعادة تحويل رأس المال للمستثمر إلى الخارج.

- إعادة تحويل رأس المال غير المستثمر إلى الخارج.⁽²⁾

2- حق المستثمر في التأمين على مشروعه الاستثماري:-

القانون محل الدراسة لم ينص على حق المستثمر الأجنبي في التأمين على مشروعه

الاستثماري، وترك تنظيمه إلى اللائحة التنفيذية للقانون⁽³⁾، ففي المادة (47) منها:

" يجوز للمستثمر التأمين على المشروع لدى المؤسسات الدولية والمحليّة المختصّة

والعامة للاستثمار، وتصدر الهيئة التوصيات والموافقات اللازمة لذلك بمراعاة الاتفاقيات

المبرمة بين ليبيا والدول الأخرى في هذا الشأن ومبدأ المعاملة بالمثل".

1- المصادرة هي أخذ الممتلكات الخاصة من قبل الدولة بدون تعويض وذلك بموجب أي اسم ينفذ هكذا في الأصل، وتكون متعددة منها الخاصة ومنها العامة ومنها الإدارية والأخرى القضائية للمزيد أنظر: جمال أبو حجر، مرجع سبق ذكره، ص 22 وما بعدها.

2- للمزيد أنظر المادة (12) ف (5) من القانون، والمادة 33 من اللائحة التنفيذية لهذا القانون، والمادة 4 من القانون والمادة 20 ف 5 منه والمادة 35 من لائحة هذا القانون، والمادة 35 ف الأخيرة من هذه اللائحة.

3- اللائحة التنفيذية للقانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن تشجيع الاستثمار، الصادرة بناءً على قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم (499) بتاريخ 2010/1/1م.

ونعلم - كما أسلفنا الحديث - أنّ ليبيا انضمت لمجموعة اتفاقيات ذات العلاقة بضمان الاستثمار وانتمان الصادرات⁽¹⁾، وكذلك إلى اتفاقية الوكالة الدولية لضمان الاستثمار⁽²⁾. إذاً يحق للمستثمر الذي يتبع أي دولة في هذه الاتفاقيات أن يؤمن مشروعه الاستثماري المقام في أي دولة من دول الاتفاقيات السابقة.

على غرار هذا أنشأ جهاز تنمية وضمان الاستثمار في الخارج بقرار اللجنة الشعبية العامة - سابقاً - رقم 203 لسنة 1998م والذي مفاده أنّ الجهاز يهدف إلى تشجيع المستثمرين الوطنيين الليبيين في الدول الأفريقية والاهتمام بقضاياهم وشؤونهم وتوفير التسهيلات والضمانات اللازمة لهم، ويتولّى دراسة واقتراح الخطط التنموية لأنشطتهم في الخارج، ومنح القروض الخاصة بالمشاريع الاستثمارية وتمويلها وتأمينها وإعداد التقارير الدورية حولها⁽³⁾.

- من حيث الاضطرابات وعدم الاستقرار:

ولا نغفل عن مخاطر الحروب والاضطرابات الداخلية التي يتعرّض لها المستثمر ومشروعه، حيث أشارت المؤسسة العربية المعنية إلى مخاطر الحروب والاضطرابات الداخلية في نص المادة 18: "كل عمل عسكري صادر من جهة أجنبية أو من البلد المضيف تتعرّض له أصول المستثمر المادية تعرّضاً مباشراً، وكذلك الاضطرابات الأصلية العامة كالنوازل والانقلابات والفتن وأعمال العنف ذات الطابع العام التي يكون لها الأثر نفسه" يتضح أنّها تشمل مخاطر الحروب والاضطرابات الداخلية والتي تعترض أصول المستثمر المادية تعرّضاً مباشراً مع استبعاد التأمين لأصول المستثمر غير المادية.

أمّا في ظل الاتفاقية الخاصة بالوكالة الدولية لضمان الاستثمار فنظمت المادة (11) منها: "يجوز للوكالة ضمان الاستثمارات الصالحة للضمان ضد الخسائر المترتبة على واحدة أو أكثر من أنواع المخاطر الآتية: أي عمل عسكري أو اضطرابات مدنية في إقليم الدولة المضيفة الذي ينطبق عليها أحكام هذه الاتفاقية" إذ أنّ ضمان الوكالة جاء أشمل من نطاق المؤسسة العربية

1- دخلت حيز النفاذ في 1974، وصادقت ليبيا عليها بموجب القانون 12 لسنة 1972م بشأن اتفاقية إنشاء المؤسسة العربية لضمان الاستثمار العدد 14 للسنة العاشرة 1972، ص590.

2- انضمت ليبيا لاتفاقية الوكالة الدولية لضمان الاستثمار بتاريخ 1991م بعد التصديق عليها بالقانون رقم 2 لسنة 1991، الجريدة الرسمية، العدد 20.

3- الجريدة الرسمية، العدد 3، المادة 37، 1429، ص145.

السالفة، وليبيا منضمة إلى الاتفاقيتين، إذاً المستثمر الليبي الوطني وغيره، سواء كان استثماره في ليبيا أم خارجها يستفيد من التأمين لاسيما في الواقع الليبي الحالي.

الفرع الثاني: الضمانات الإجرائية

قد يحصل نزاع بين المستثمر والبلد المضيف للاستثمار، ولا بد هنا للمستثمر الأجنبي أن يدرك ويعي القواعد والإجراءات المتبعة في هذا الشأن، لا سيما القواعد ونصوص الاتفاقيات الدولية المعنوية بتسوية منازعات الاستثمار الأجنبي في البلد المضيف لمشروعه الاستثماري، وكذلك ما إذا كانت الدولة المضيفة ودولة المستثمر الأجنبي طرفاً فيها، كل ذلك إلى جانب القواعد الواردة في عقود الاستثمار.

فهذه كلها سند حماية للاستثمارات الأجنبية يلجأ إليه المستثمر الأجنبي لتسوية المنازعات التي قد تنشأ بمناسبة الاستثمار سواء كانت وسائل داخلية وطنية أم وسائل خارجية دولية وودية أو غير ودية، أو بمعنى آخر وسائل تنهي النزاع تمهيدياً (أولاً) أو كانت وسائل تستخدم لفض النزاع بالاتجاه إلى القضاء (ثانياً).

أولاً/ الوسائل الودية لفض منازعات الاستثمار الأجنبي(التمهيدية):

وهي أسهل وأيسر وأقل تعقيداً من الرجوع إلى القضاء والتي أهمها:

1- التظلم من القرارات الإدارية:

المشرع الليبي أحال إلى اللائحة التنفيذية وضع ضوابط وإجراءات لازمة عند سحب الموافقات والتراخيص الصادرة للمشروع أو تضمينه نهائياً، فأجاز للهيئة اتخاذ عدة إجراءات من هذا النوع كجزاء لإخلال المستثمر بالتزاماته، كسحب رخصة الاستثمار من المستثمر أو حرمانه من المزايا والإعفاءات الممنوحة له، وفسخ العقد المخصص للأراض وإعادة ملكيتها للدولة وتصفية مشروعه⁽¹⁾، فله الحق في التظلم من الجهة مصدرة القرار إن كان فيه تجاوز للقانون.

وضّح القانون للمستثمر الحق في التظلم كتابياً من أي قرار يصدر في حقه بالمخالفة لأحكام هذا القانون وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بموجب كتاب مصحوب بعلم الوصول، وحددت اللائحة التنفيذية لهذا القانون بتقديم هذا التظلم إلى أمين لجنة إدارة الهيئة

1- للمزيد أنظر المواد الآتية : 42، 54، 53، 52، 51 من اللائحة التنفيذية المعنية بهذا القانون.

العامة لتشجيع الاستثمار وشؤون الخصخصة مشتملاً على البيانات المحددة في المادة (55) من هذه اللائحة وهي "اسم المستثمر وعنوانه وتاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ علم التظلم به، وبيان موضوع التظلم وأسبابه والمستندات المؤيدة له، وعلى الهيئة اتخاذ الإجراءات اللازمة للبت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ استلامه، ولها إخطار المتظلم أو وكيله للحضور للهيئة لأي إيضاحات مطلوبة، مع العلم بأن هذا التظلم لدى الهيئة لا يخل بحق المستثمر في اللجوء إلى القضاء⁽¹⁾، مما يدل ذلك على اعتبار القانون للتظلم في هذا الحالة جوازياً، وكان من الأجر أن يكون التظلم وجوبياً بحيث لا يستطيع المستثمر اللجوء إلى القضاء إلا بعد حسم موضوع التظلم أمام الهيئة، على اعتبار أن موضوعات الاستثمار ذات طبيعة خاصة، بحيث تكون اللجنة المشكّلة من قبل الهيئة للنظر في تظلم أعضائها أقرب لواقع الاستثمار والموضوعات المتشابهة من غيرهم، ولذلك الرأي الصادر عنها له قيمة قانونية وذو جدوى.

2- المفاوضات⁽²⁾

على الرغم من خلو القانون محل الدراسة من النص على المفاوضات كوسيلة لتسوية النزاع، حيث اكتفى على الصلح كوسيلة ودية بطريق غير قضائي، فإنّ المشرع أشار إلى الاتفاقيات الدولية أياً كان نوعها والتي تكون الدولة طرفاً فيها، وقد تتضمن نصاً على المفاوضات كوسيلة للتسوية الودية لمنازعة استثمارية، وهذا ما تضمنها الملحق الثاني لاتفاقية الوكالة الدولية للضمان والذي أكد على المفاوضات، وأكدت أيضاً المؤسسة العربية للاستثمار على اللجوء إلى المفاوضات.

ولا يجوز الركون إلى أي وسيلة إلا بعد اللجوء إلى المفاوضات كوسيلة ودية للتسوية⁽³⁾.

3- التوفيق⁽¹⁾:

1- للمزيد أنظر: للمادتين 55، 56 من اللائحة التنفيذية لقانون الاستثمار.
2- وهي اتصال أولي مباشر بين المستثمر الأجنبي والدولة المضيفة بغية التوصل إلى تسوية النزاع، للمزيد أنظر: لمياء متولي يوسف، التنظيم الدولي للاستثمارات في اتفاقية الاستثمار متعددة الأطراف، دار النهضة العربية، 2011، 392.
3- للمزيد أنظر المادة (24) من القانون قيد البحث، والمادة 57 من اتفاقية إنشاء الوكالة الدولية لضمان الاستثمار، والمادة 26 من اتفاقية البنك الدولي لتسوية المنازعات.

لم ينص القانون المعني على التوفيق، ولكن المشرع نظم التوفيق في القانون رقم (4) لسنة 2010 م بشأن التوفيق والتحكيم، حيث أكدت المادة الأولى منه على انتظام التوفيق والتحكيم بين الأفراد بشأن المنازعات التي تدخل في اختصاص المحاكم الجزئية في المسائل المدنية والتجارية والأحوال الشخصية ... إلخ. ولكن مع هذا فإن اتفاقية تسوية المنازعات الاستثمارية العربية أجازت ذلك ابتداءً عن طريق التوفيق ثم يصار إلى التحكيم.

4- الوساطة⁽²⁾:

فهي مرحلة متقدمة من المفاوضات تتم بمشاركة طرف ثالث وسيط يعمل على تسهيل الحوار بين أطراف النزاع والمساعدة على الوصول لتسوية ما. والمشرع لم ينص ولم ينظم الوساطة وإنما اكتفى بالتوفيق والتحكيم في القانون السالف الذكر.

إذاً فاعليتها تستلزم إطار تشريعي يكفل تحديد مفهومها وضوابطها وتمييزها عن غيرها من الوسائل.

5- الصلح:⁽³⁾

الصلح من العقود المسماة في القانون المدني الليبي ونظمته المادة (548) منه، وكذلك نظمه القانون محل الدراسة كوسيلة لفض المنازعات في المادة 24 منه : "يُعرض أي نزاع ينشأ بين المستثمر الأجنبي والدولة ... على المحاكم المختصة في الدولة إلا إذا كانت هناك اتفاقية ثنائية... وتتضمن نصوصاً متعلقة بالصلح أو التحكيم ..."، أي أن المشرع صرح على الصلح كوسيلة ودية لفض منازعات الاستثمار.

1 - هو إجراء يتم عند قيام شخص أو أكثر بالتوسط بين أطراف النزاع لإنهاء النزاع بينهم ، سواء تم ذلك عن طريق تقديم عرض أو اقتراح أو حل : للمزيد أنظر : بشير محمد الأسعد ، عقود الاستثمار في العلاقات الدولية الخاصة ، بدون دار نشر ، حتون عين شمس ، 2004 ، ص 319.

2- وهي وسيلة حديثة نسبياً مرنة تتم بسرية يقوم خلالها شخص محايد هو الوسيط بمساعدة الأطراف - في نظام بحثنا المقصود المستثمر الأجنبي والدولة المضيفة للاستثمار - للوصول إلى تسوية النزاع القائم بينهم ، فتتم بالرضائية ، والأطراف هم من يحدد مضمون اتفاقية التسوية، للمزيد أنظر : بشير محمد الأسعد ، مرجع سبق ذكره ، ص 310.

3- و هو إنهاء الخصومة ، وأيضاً هو عقد ينهي به الطرفان نزاع قائم أو محتمل ، و صلح الشيء إذ زال عنه الفساد : للمزيد أنظر عبد الزراق السنهوري ، الوسيط في القانون المدني ، الجزء الخامس _ المجلد الثاني ، دار إحياء التراث العربي، 1990 ، ص5

إذاً الخلاصة هنا أنّ المشرّع الليبي بالنسبة للوسائل الودية لم يكن واضحاً بخصوص إمكانية اللجوء لتلك الوسائل ولا النصّ عليه بشكل واضح إلاّ البعض منها، فماذا عن الوسائل غير الودية أو القضائية.

ثانياً / الوسائل القضائية لفض منازعات الاستثمار الأجنبي:

نظراً للتطوّرات التي شهدتها العالم في الآونة الأخيرة، ازدادت حاجة الكثير من الدول والجهات والمستثمرين إلى اللجوء إلى وسائل بديلة عن القضاء الوطني، لذلك انحسر دور القضاء الوطني في فض منازعات الاستثمار، وعليه فإنّ اللجوء إلى مراكز التحكيم الدولي والإقليمي حظي باهتمام لافت، ففي شأنه أبرمت العديد من الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية، وتآكل دور القضاء الوطني في هذا الشأن. لذلك سنتحدّث عن دور القضاء العادي، وبعد ذلك دور مراكز التحكيم في هذا الشأن لأهميته باعتباره قضاء خاص مميّز نفرده في جزء مخصّص، وكل هذا على النحو الآتي:

1- دور القضاء العادي في تسوية منازعات الاستثمار:

يبحث المستثمر عن وسائل أكثر ملاءمة وحماية لمشروعه الاستثماري، فتلقى ترحيباً واسعاً ورشيداً في هذا المجال، حيث تمّ التأكيد على بلوغ الدعاوى المرفوعة ضد الدولة الليبية أمام القضاء الدولي ومراكز التحكيم الدولية خلال عام 2015 ثلاثين منازعة.⁽¹⁾

يلجأ المستثمر إلى القضاء العادي بمحاكمه الداخلية والخارجية، الوطنية والدولية، بحيث يصل المستثمر إلى العديد من المحاكم لفض المنازعات الاستثمارية منها ما هو في الدولة المضيفة للاستثمار، ومنها ما هو خارج هذه الدولة، ولعلّ أهم هذه المحاكم:

أ/ **القضاء الوطني:** يعتبر القضاء الوطني هو الأصل⁽²⁾ في حسم المنازعات عموماً، ولكنه في حسم الأفضية الاستثمارية أصبح محسوراً وضيقاً رغم كفالة القانون لذلك، نتيجة

1- القضايا والتعويضات في الدولة الليبية، وفقاً لتقرير ديوان المحاسبة تقرير المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات 2016م.
2- نص المادة (24) من القانون محور دراستنا هنا على: 'يعرض أي نزاع ينشأ بين المستثمر الأجنبي والدولة... على المحاكم المختصة في الدولة...'.
في الدولة...".

سمو حرية المستثمر في اختيار الجهة المناسبة لفض المنازعة الاستثمارية مع عدم الإخلال بالدور الأصيل للقضاء العادي وإجراءاته وحق التقاضي، والأمور المتعلقة بالنظام العام، لكن بخصوص منازعات الاستثمار نجد أنّ التحكيم هو الفيصل في أغلب هذه المنازعات، ولكن بعد صدور حكم التحكيم يجب الرجوع للقضاء الوطني عند تنفيذ هذا الحكم، إلا أنّ هناك بعض الإشكاليات التي تعترض الحسم السريع في منازعات الاستثمار لفقدان المحاكم الخاصة الإلكترونية والخبراء المختصين و..إلخ.

إذاً للقضاء الوطني دور مهم في تنفيذ أحكام قضايا التحكيم⁽¹⁾ الخاصة بالاستثمارات وغيرها، بلغ عدد الدعاوى القضائية المرفوعة ضد الدولة الليبية أمام القضاء الوطني (60500) دعوى إجمالاً حسب تقرير 2019م، حيث بلغت نسبة الأحكام الصادرة ضد الدولة الليبية أمام محاكم القضاء الوطني 40% خلال عام 2019م، والواجبة التنفيذ أمام وزارة المالية (2500) حكم بقيمة إجمالية (500.000.000) ديناراً ليبيا تقريباً⁽²⁾.

ب/ محكمة الاستثمار العربية

تمّ تشكيلها بموجب قرار المجلس الاقتصادي العربي 1991، تتألف من (5) قضاة أصليين وعدد من القضاة الاحتياطيين، وتختص بتسوية المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام الاتفاقية الموحدة لرؤوس الأموال العربية⁽³⁾.

فهي تنظر في منازعات الاستثمار الخاصة بتطبيق أحكام الاتفاقية ولها اختصاصات أخرى مثل حسم المنازعات الخاصة بالاستثمار، وتختص أيضاً بإصدار الفتوى في المسائل القانونية⁽⁴⁾.

ج/ محكمة العدل الدولية:

تتألف من (15) قاضياً يمثلون ثقافات قانونية متعدّدة، يتم انتخابهم بناءً على ترشيح مجلس الأمن وموافقة الجمعية العمومية للأمم المتحدة⁽⁵⁾.

1- للمزيد أنظر المادة 410 من قانون المرافعات المدنية والتجارية .

2- القضايا والتعويضات في الدولة الليبية ، وفقاً لتقرير ديوان المحاسبة تقرير المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات 2020م .

3- تم إنشاؤها في 1980م ووضع النظام الأساسي لها من قبل الهيئة العربية للاستثمار 1985 .

4- للمزيد أنظر المواد 31 ما بعدها من هذا الاتفاقية.

5- موقع محكمة العدل الدولية <http://www.marefa.com>

وتعد هذه المحكمة الأداة الرئيسة للأمم المتحدة ، التي تختص في حسم أغلب المنازعات، بما فيها المتعلقة بالاستثمارات عن طريق الدول استناداً لمبدأ الحماية الدبلوماسية؛ لأنّ الفصل في المنازعات أمامها لا يتم إلا عن طريق الدول فقط وبضوابط محدّدة مثل الرابطة القانونية والسياسية بين المستثمر المضرور ودولة الحماية، واستنفاذه لطرق التسوية الودية ونحوها⁽¹⁾.

2- دور مراكز وهيئات ومؤسّسات ومحاكم التحكيم في فض منازعات الاستثمار:

يعتبر التحكيم قضاء خاص، فأغلب منازعات الاستثمار يتم الفصل فيها عن طريقه سواء كان دولي أم إقليمي أم داخلي؛ لأنّه مبني على مبدأ سلطان الإرادة، ويتنوّع إلى:

أ/ **التحكيم الحر:** وهو الأصل في أنواع التحكيم بناءً على توافق بين أطراف النزاع أو تقرير من هيئة التحكيم المختارة بناءً على أطرافه، ولا نريد بيان ضوابط وشروط هذا التحكيم وتركها لأحكامه العامة؛ ولمحاولة تيسير عملية التحكيم الحر في المجال الدولي دوّنت لجنة الأمم المتحدة لقانون التجارة الدولية "اليونسترال" قواعد خاصة به، تمّ إقرارها في الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1974م لتسهيل القواعد الإجرائية في هذا النوع من التحكيم إذا رغب الأطراف اتباعها، وتبنّتها العديد من المراكز والهيئات والمؤسّسات إذا تمّ ذلك عن طريق الإحالة لهذا التحكيم⁽²⁾.

ب/التحكيم المؤسّس:

وهو الأكثر شيوعاً في حسم منازعات الاستثمارات بناءً على ضوابط محدّدة للانضمام ورفع المنازعة، والمستثمر تختص به مراكز ومؤسّسات دائمة لها اختصاصات وخدمات استشارية وقضائية في مختلف المجالات الانتاجية والمعاملات، و تتنوّع مراكزه ولعلّ أهمها:

- غرفة التجارة الدولية بباريس.
- جمعية التحكيم الأمريكية.
- محكمة لندن للتحكيم الدولي.
- المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار بواشنطن الأمريكية.

1- عبد العزيز سرحان، المبادئ العامة للقانون الدولي، القاهرة، دار النهضة العربية، 1968، ص430.

2- منير الجنبهي، ممدوح الجنبهي، التحكيم الالكتروني، الاسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2006، ص100 وما بعدها.

- مركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجاري الدولي.⁽¹⁾

ج/ بعض الأفضية الليبية التحكيمية المهمة في منازعات التحكيم:

و تتلخص في الآتي:-

- قضية الخرافي

تتلخص وقائع القضية في الآتي:- في 2006 تمّ عقد اتفاق سياسي بين شركة الخرافي الكويتية مع الحكومة الليبية بمدينة تاجوراء، بموجبه عاهدت ليبيا إلى الشركة الكويتية محمد الخرافي في إقامة مشروع استثماري سياحي مشترك بناحية شاطئ المدينة وسمي العقد بأنه إيجار على قطعة أرض لإقامة المشروع بمساحة تقدر بـ (24) هكتار مملوك للدولة الليبية وقيمتها الاستثمارية تقدر بـ(130) مليون دولار أمريكي على أن يتم التنفيذ خلال سبع سنوات ونصف سنة، والانتفاع (امتياز للشركة) 90 سنة من تاريخ استلام الشركة للأرض على أن تتولى الشركة مهمة تمويل إقامة المشروع وتشغيله، فندق (5) نجوم ومركز تجاري خدمي وشقق فندقية وغيرها، وأكد العقد تسليم الأرض خالية من الشواغل والعوائق وفق مدونات التحكيم، فوجئت الشركة عقب التعاقد بأن الأرض محملة بالعوائق والمشاكل، وعجزت الأجهزة الليبية عن حلها مما أدى إلى عجز الشركة عن التنفيذ، فأصبحت هناك خلافات فاقرحت الحكومة على الشركة موقع جديد في 2009 بديلاً، ورفضت الشركة وصممت على الأول، وبعد تكاتف اللقاءات عجزت الأجهزة الليبية عن إزالة العقبات، وفي 2010 أصدر وزير الاقتصاد الليبي دون سابق إنذار إلغاء الموافقة والعقد وسحب التراخيص ووصف الجانب الليبي أن هذا العقد من العقود الإدارية، وباعتبار أن العقد تضمنه بنداً تحكيمياً، في حال نشوء نزاع بالطرق الودية، وإذا تعذر يحال التحكيم وفقاً للاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية لا سيما أن ليبيا والكويت أطراف فيها، وتحصلت الشركة على الإذن في مباشرة إجراءاتها أمام مركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجاري بكافة ضوابطه، وفي 2013م صدر حكم التحكيم لمصلحة الشركة الكويتية، سلكت ليبيا طرق النقض فطعن على

1- للمزيد أنظر: عبد الحكيم العودي، التحكيم التجاري الدولي على ضوء القانون المغربي (رسالة ماجستير)، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق، 2004، ص82.

الحكم في 2019م ونقضته المحكمة كلياً، وأخيراً حكمت المحكمة بتاريخ 3-6-2020م حكم ببطلان حكم التحكيم المطعون فيه وإلزام الشركة الكويتية بالمصاريف القضائية.

إذاً حكم قضائي ينقذ ليبيا من دفع مليار دولار للشركة المعنية، وهذا الأمر نتيجة تكاتف جهود إدارة قضايا الدولة الليبية، والمؤسسة الليبية للاستثمار بفريقها القانوني، ولكن ما لبث وأن التجأت الشركة برفع الأمر أمام غرفة التجارة الدولية بباريس.⁽¹⁾

- قضية الشركة الإماراتية 2018 (تراستا للطاقة المحدودة) ضد المؤسسة الوطنية الليبية للنفط ليبيا:

كسبت المؤسسة قضيتي التحكيم المقامتين ضدها أمام محكمة التحكيم التابعة لغرفة التجارة الدولية بباريس من قبل الشركة الإماراتية التابعة لمجموعة الغرير للاستثمار، وذلك حول النزاع القائم على الشركة الليبية الإماراتية لتكرير النفط (ليركو) المشغلة لمصفاة رأس لانوف، وقضت هيئة التحكيم في حكمها النهائي برفض طلبات التعويض التي طالبت بها الشركة (812) مليون دولار، وحكمت الهيئة للمؤسسة بمبلغ يقارب (116) مليون دولار استجابةً للطلبات الليبية المقابلة، وهذا أمر نُوج بنجاح لصالح المؤسسة الوطنية الليبية للنفط⁽²⁾، فضلاً عن اكتساب المؤسسة الوطنية للنفط حكم نهائي وتستحوذ على مصفاة رأس لانوف، والمحكمة ترغم شركة تراستا الإماراتية ببيع حصتها للمؤسسة الوطنية للنفط، وتُعد هذه المصفاة الأكبر في شمال أفريقيا، ورجعت إلى ليبيا بعد (8) سنوات من الإيقاف في فبراير/ 2022م.

1- للمزيد أنظر المعهد الأمريكي للتحكيم التجاري الدولي.

2- المرجع نفسه.

الخاتمة

بعد تسليط الضوء على الدراسة المتعلقة بموضوع البحث الموسوم بـ "تقييم السياسة العامة الليبية في ظل الظروف الاستثنائية (السياسة الاستثمارية أمودجا)" توصلنا إلى مجموعة من النتائج والمقترحات أهمها:

أولاً/ النتائج:

- 1- إنَّ الدول النامية بما فيها - ليبيا- وإن كانت تملك وفرة كثيرة من الموارد والثروات الطبيعية لا سيما النفط والغاز إلا أنَّها لا زالت في مرحلة النمو من حيث الإدارة السياسيَّة والكوادر الإداريَّة والفنيَّة المتطوِّرة والمنظَّمة، ممَّا أدَّى إلى تأخُّر الاستثمار داخل البلاد وضياح أغلب استثماراتها خارجياً.
- 2- افتقاد البنية التحتيَّة اللازمة للاستثمارات الأجنبيَّة يُعد من بين أهمِّ العوائق للاستثمارات في ليبيا.
- 3- نظام التحكيم هو الوسيلة الأفضل في نظر المستثمر لتسوية المنازعات التي تنشأ بين المستثمر والدولة المضيفة للاستثمار؛ لكونه يمثِّل عدالة خاصة ذات صبغة دوليَّة تتميز عن عدالة الدولة المضيفة للاستثمار داخلياً.
- 4- إنَّ الاتفاقيَّات الدوليَّة لا سيما الثنائيَّة هي الأكثر ضماناً لتوفير الحماية للمستثمر من تشريعات الدولة الداخليَّة المستقبلية للاستثمار خصوصاً، ووضع ليبيا الراهن غير المستقر على الصعيد السياسي والأمني والاقتصادي، رغم أنَّ ليبيا قد دأبت منذ نهاية القرن الماضي على إيلاء الاستثمار أهميَّة بالغة ومنحه دوراً مهمّاً في أولويَّات السياسة العامة، إلاَّ أنَّه كان قاصراً على قطاع الثروة "الكربوهيدراتية" النفط والغاز.
- 5- إنَّ المشرِّع الليبي في قانون الاستثمار لم يوفِّر الحماية اللازمة من المخاطر السياسيَّة وما تضمنه من حروب أهليَّة ودوليَّة واضطرابات مدنيَّة والتخبُّط والانقسامات السياسيَّة، والتي من شأنها أن تؤدِّي إلى الفقدان الكلي أو الجزئي لمشاريع الاستثمارات وآثارها من عدم التعويض ونحوه.

6- إنَّ المؤسَّسة العربيَّة لضمان الاستثمار، والوكالة الدوليَّة لضمان الاستثمار، والتي تعتبر ليبيا عضو في كليهما فهي تغطِّي عوائق المخاطر الفرديَّة التي تتخذها الدولة المضيفة أو المستقطبة للاستثمار عن طريق تعويض المستثمر جراء هذا الإخلال.

ثانياً/ المقترحات "التوصيات"

- 1- نأمل من السلطات المستقرَّة القادمة ضرورة اتخاذ خطوات فعليَّة جادَّة في سبيل تهيئة المناخ الاستثماري الملائم سياسياً واجتماعياً واقتصادياً وإدارياً وسياحياً، لإرساء بناء تحتي مادّي وبشري، ودعم آليَّات محدَّدة ترسيخ ذلك بضمانات وتسهيلات للمستثمرين.
- 2- نأمل إضافة مادة في القانون الاستثماري الليبي تجعل الحكومة جهة ضامنة لكافة المشاريع الاستثماريَّة لا سيما في حال تعرُّضها للمخاطر الاستثنائيَّة التي تمر بها البلاد.
- 3- ترشيد استخدام الإعفاءات الضريبيَّة ومختلف الحوافز الممنوحة للاستثمار، وربطها بالأولويَّات الاقتصاديَّة الخاصة، بشرط أن يسدِّد المستثمر ما عليه من التزامات ورسوم وديون كافة إزاء الدولة المضيفة للاستثمار قبل تحويل رأس ماله وأرباحه إلى الخارج.
- 4- تسريع وتيرة الإصلاحات الاقتصاديَّة بصفة عامة، واستكمال البرامج التجاريَّة والتنمويَّة لا سيما قطاع الخدمات؛ لأنَّه يمثِّل أولويَّات أساسيَّة من كهرباء وطرق وسيولة وضبط السلع، وتوقيع جزاءات مشدَّدة على كبار التجَّار بأقصى سرعة ممكنة باعتبارها كلها تمثِّل قناة من قنوات جلب الاستثمار.

المصادر والمراجع

أولاً/ الكتب

- 1- أحمد شرف الدين، طرق إزالة المعوقات القانونية للاستثمار الأجنبي، تشخيص الحالة المصرية، مطبعة أبناء وهبة حسان، القاهرة، 2004م.
- 2- بشير محمد الأسعد، عقود الاستثمار في العلاقات الدولية الخاصة، بدون دار نشر، حتون عين شمس، 2004.
- 3- جميل العسفي، الاستثمار العربي والأجنبي والمخاطر غير التجارية التي يتعرض لها، مطبعة الطربين، دمشق، 2002.
- 4- عبد الزراق السنهوري، الوسيط في القانون المدني، الجزء الخامس _ المجلد الثاني، دار إحياء التراث العربي، 1990م.
- 5- عبد العزيز سرحان، المبادئ العامة للقانون الدولي، القاهرة، دار النهضة العربية، 1968.
- 6- لمياء متولي يوسف، التنظيم الدولي للاستثمارات في اتفاقية الاستثمار متعددة الأطراف، دار النهضة العربية، 2011.
- 7- منير الجنيهي، ممدوح الجنيهي، التحكيم الإلكتروني، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2006.

ثانياً/ الرسائل العلميّة

- 1- طارق المجاهد، تنازع القوانين في عقود التجارة الدولية (أطروحة دكتوراه)، جامعة بغداد، كلية القانون، 2001.
- 2- السعيد قاسم، التجارة والاستثمار في إطار منظمة التجارة العالمية، مركز الدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1997م.
- 3- جمال أبو حجر، الاستيلاء الإداري في القانون الليبي والمقارن (رسالة ماجستير)، كلية القانون، جامعة طرابلس، 2010.

- 4- علي الكريمي، النظام القانوني لانتقال الأموال بين الأقطار العربية (أطروحة دكتوراه) مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 1990.
- 5- عثمان عمر أبو خريص، المعاهدات الدولية في ليبيا، (أطروحة دكتوراه)، جامعة المنار بتونس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018.
- 6- عبد الحكيم العودي، التحكيم التجاري الدولي على ضوء القانون المغربي (رسالة ماجستير)، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق، 2004.

ثالثاً/ البحوث العلمية

- 1- إبراهيم شحاتة، القواعد الإرشادية للبنك الدولي بشأن معاملة الاستثمارات الأجنبية، مجلة مصر المعاصرة، السنة 83، العدد 427، 1/1992م.
- 2- منصور السعيد، النظام القانوني الآلي في ظل قانون الاستثمار الجديد، جامعة الكويت - العدد 3، 27/سبتمبر/2003.
- 3- علي الفارسي وسليمان الشحومي، البيئة الملائمة لجذب الاستثمارات الأجنبية للاقتصاد الليبي، بحث مقدّم إلى مؤتمر الاستثمار الأجنبي في ليبيا، طرابلس - ليبيا، 2006.

رابعاً/ التشريعات الوطنية والدولية

- 1- القانون المدني سنة 1953 وتعديلاته.
- 2- قانون المرافعات المدنية والتجارية سنة 1953 وتعديلاته.
- 3- القانون رقم (25) لسنة 1955 بشأن البترول وتعديلاته.
- 4- القانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن تشجيع الاستثمار.
- 5- اللائحة التنفيذية رقم (499) لسنة 2010 للقانون رقم (9) لسنة 2010 بشأن تشجيع الاستثمار.
- 6- الاتفاقية الموحدة لرؤوس الأموال العربية سنة 1972م.
- 7- اتفاقية الوكالة الدولية لضمان الاستثمار لسنة 1985م.

السياسة الجنائية للمشرع الليبي في الحد من العقاب "الإفراج الشرطي نموذجاً"

أ.ابتسام حسن سالم بن عيسى
كلية القانون . جامعة المرقب الخمس

الملخص

اهتمت السياسة الجنائية الحديثة بالعقوبة وخاصة بمساوئها التي أدت إلى إحداث أضرار كبيرة بالمجتمع والمحكوم عليه وكذلك للدولة، مما جعلها تهدف إلى تطورها، وذلك عن طريق تحول العدالة التقليدية إلى العدالة الحديثة لحد من العقاب باستحداث العقوبات البديلة "كالإفراج الشرطي محل العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة نموذجاً"، وفق شروط محددة بهدف الإسهام في إصلاح وإعادة التأهيل المحكوم عليه، لأن المعاملة العقابية التقليدية لم تعد كافية لتحقيقها بل زادت من نسبة الإجرام، ولهذا تأثر بها المشرع الليبي بتبني بعض البدائل العقابية، ولأن السياسة الجنائية التقليدية للمشرع الليبي أدت إلى زيادة في تعدد الجرائم، خاصة أن المؤسسات العقابية الليبية تعاني من عدّة مساوئ كازدحام المحكوم عليهم وتكوين عصابات إجرامية داخل المؤسسات العقابية، لهذا أخذ المشرع الليبي بالعقوبات البديلة كالإفراج الشرطي نموذجاً التي اعتبرها تجربة نموذجية في اصلاح المنظومة العقابية التي هدفها سياسة الحد من العقاب المتمثل في إعادة إصلاح وتأهيل المحكوم عليه.

الكلمات المفتاحية: السياسة الجنائية، العقوبات البديلة، الإفراج الشرطي، الإصلاح والتأهيل.

المقدمة

موضوع البحث:

منذ القدم كانت وسيلة التجريم هي الوسيلة الوحيدة التي أخذت بها جُل التشريعات لحماية المصالح، فليس هناك وسيلة لحماية المجتمع ومصالحه إلا التجريم وتطبيق العقوبة. وهذا ما أخذ به النظام التقليدي القائم على العقوبة السالبة للحرية وتطبيقاتها، إلا أنه قد تبين للسياسة الجنائية الحديثة فشل هذا النظام من جميع النواحي، مما أدى إلى ضرر كبير وخاصة عرقلة سير آلية الإصلاح والتأهيل للمحكوم عليهم داخل المؤسسات العقابية، بل زيادة على ذلك

أسهمت في ارتفاع نسبة الإجراء خاصةً للمجرم المبتدئ المحكوم عليه بعقوبة الحبس قصيرة المدة والتميّزة بكثرة مساوئها.

وأمام كثرة هذه المساوئ والأزمات أسهمت السياسة الجنائية العقابية في الأخذ ببدائل العقوبة التي تشمل (وقف التنفيذ، المراقبة الإلكترونية، العمل للنفع العام، الوضع تحت الاختبار، الاختبار القضائي نظام الإفراج الشرطي، ..) ونظراً لضيق المساحة المطلوبة سنتناول نظام الإفراج الشرطي بالدراسة باعتباره من التطبيقات لبدائل العقوبة السالبة للحرية قصيرة المدّة للحد من العقاب (موضوع بحثنا). حيث طُرحت هذه المسألة في مؤتمر الأمم المتحدة الثاني لمكافحة الجريمة ومعاملة المحبوسين المنعقد في لندن سنة 1960، الذي أوصى بضرورة التخفيض من عقوبات الحبس قصيرة المدة إلى حد، مؤكّداً ذلك في المؤتمر السادس لعلم الإجرام الذي عُقد في ميلانو سنة 1981 مبيناً أنّ المؤسسة العقابية غير كافية للردع الخاص والإصلاح والتأهيل. ومن هنا ظهرت سياسة الحد من العقاب للبحث عن أهم البدائل لتخفيف من مساوئ العقوبات السالبة للحرية.

أ . أهمية البحث: ما يهمننا في هذا البحث هو فاعليّة سياسة الحد من العقاب في علاج مساوئ عقوبة الحبس قصيرة المدة، خاصةً أنّ المحاكم أصبحت تشهد عدداً كبيراً من القضايا، وهذا ما ينعكس بالسلب عن الهدف الذي وجدت من أجله، فنكّدس القضايا من شأنه أن يثقل كاهل القضاء، وبطء التقاضي ويؤدّي إلى نتائج عكسيّة وخيمة. كذلك تمثّل هذه الدراسة أسهاماً متواضعاً لرفد المكتبة بدراسات جادة حول سياسة الحد من العقاب، وأهم الأفكار المرتبطة بها.

ب . إشكاليّة البحث : تتمثّل إشكاليّة البحث في السؤال الآتي:

ما مدى فعاليّة الإفراج الشرطي في تحقيق سياسة الحد من العقاب؟

كما تتفرّع عن هذه الإشكاليّة الأساسيّة العديد من التساؤلات والتي ستعنى هذه الدراسة بالإجابة عنها متخذين الحياد والدقّة سبيلاً لذلك، وهذا يحتاج إلى إتباع منهج سديد عند الكتابة.

ج . أهداف البحث: يستهدف البحث تحقيق عدّة أمور:

- التعرف على ماهيّة الحد من العقاب، ونظام الإفراج الشرطي بديلاً عن العقوبات السالبة للحرية.

- بيان سياسة الحد من العقاب ومدى فاعليتها في تحقيق أغراض العقوبة، من إصلاح وتأهيل المحكوم عليهم.

- معرفة الشروط الموضوعية والشكلية لنظام الإفراج الشرطي.

- التوصل إلى مستخلصات حول موضوع الدراسة، وتقديم رؤية بحثية حول آليات تطبيقية.

د . منهجية البحث:

ل للوصول إلى أهداف البحث ومبتغاه، وبيان الإشكالية الرئيسية والإشكاليات المتفرعة منها التي تطرحها وحلولها، سنتبع - بعون الله - المنهج النقدي والتحليلي والمقارن، الذي مبناه عرض ما هو موجود، وتحليله، ثم تقييمه ببيان أوجه الكمال والنقص فيه، واقتراح الحلول المؤسسة لأوجه النقص. بعد بيان ما عليه التجارب التشريعية في بعض الدول.

ولمّا كان كل ذلك يحتاج في حقيقة الأمر إلى خطة منهجية رصينة تراعى المعطيات التي تقوم عليها أية خطة جيدة في الترتيب والتنسيق الفكري، والبساطة والتوازن في العرض، والتكامل في مباحثها، فقد اتبعت في عرض البحث وفق الخطة الآتية:

هـ . خطة البحث:

سوف نقسم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: ماهية سياسة الحد من العقاب.

المبحث الثاني: الإفراج الشرطي كبديل للعقوبات السالبة للحرية.

المبحث الثالث: تقييم موقف المشرع الليبي لنظام الإفراج الشرطي كحد للعقاب.

المبحث الأول

ماهية سياسة الحد من العقاب

تعتبر سياسة الحد من العقاب من توجهات السياسة الجنائية الحديثة التي جاءت بها، التي تهدف إلى إباحة بعض الأفعال لإصلاح مساوئ العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة⁽¹⁾. وعليه سوف نوضح مفهوم سياسة الحد من العقاب الجنائي (المطلب الأول)، وبيان مبرراته (المطلب الثاني).

1 - د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، قسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 105.

المطلب الأول

مفهوم الحد من العقاب الجنائي

ظهرت وسيلة الحد من العقاب بعدما كانت وسيلة التجريم الوسيلة الوحيدة لدى المشرعين لحماية المصالح التي تساعد على التطور والتأهيل والتخفيف من قسوة وسائل العقاب⁽¹⁾، خاصةً بعض الفئات. وظهرت هذه الوسيلة منذ ظهور المدرسة الإيطالية التي دعت إلى نظام البدائل محل العقوبات السالبة للحرية بعدما أثارت مشكلتها ونتائجها السلبية، فظهرت وسيلة الحد من العقاب في المؤتمر السادس لوزارة العدل في أوروبا سنة 1970، ثم تبلور في الندوة العلمية الثالثة التي أقامتها الجمعية الدولية المهتمة بالعلوم الجنائية في بلاجيو الإيطالية 1973⁽²⁾.

وعليه سوف نوضح مفهوم الحد من العقاب (الفرع الأول)، وتمييز سياسة الحد من العقاب عن سياسة الحد من التجريم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الحد من العقاب

تضمنت العديد من التشريعات فكرة الحد من العقاب، وعملت على تطويرها وتطبيقها، حيث أصبحت فكرة الحد من العقاب من أهم اتجاهات السياسة العقابية الحديثة عند المشرعين⁽³⁾. (فعرفته الباحثة دلمي ميرني) على أنه "الوسيلة التي تقوم على فكرة أساسية تتمثل في البحث عن وسيلة أخرى لحماية القيم الاجتماعية غير وسيلة العقوبة"⁽⁴⁾.

كما يعرف بأنه "نظام يكون بتعديل أو تخفيف شق الجزاء المتضمن القاعدة القانونية أو استبدال القاعدة الجنائية كوسيلة لحماية مصلحة اجتماعية ما بقاعدة قانونية غير جنائية"⁽⁵⁾.

كما عرفه الأستاذ PRADEL على أنه "أي شكل من أشكال التخفيف داخل النظام الجنائي أو التخلي عن نظام جنائي لصالح نظام آخر كالقانون المدني أو القانون الإداري أو القانون التجاري... إلخ"⁽¹⁾.

1 - أمين مصطفى محمد السيد، الحد من العقاب نحو نظرية عامة لقانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 1، 2005، ص149.

2 - المرجع نفسه، ص 151.

3 - د. سعداوي محمد الصغير، العقوبات وبدائلها، في السياسة الجنائية المعاصرة، الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، د. ط، 2012، ص57.

4 - د. محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص 107.

5 - د. أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، د. ط، 1972، ص67.

. كما يُعرّف بأنه "التحوُّل تماماً عن القانون الجنائي إلى نظام آخر، إذ يتم رفع الصفة التجريمية عن فعل ما غير مشروع طبقاً لقانون آخر يقرّر له جزاءات قانونية أخرى غير الجزاءات الجنائية، تتمثل غالباً في جزاءات إدارية مالية توقع بواسطة الإدارة، وتتم بإجراءات إدارية وذلك تحت رقابة السلطة القضائية، ويطلق على القانون المنظم لتلك الأمور قانون العقوبات الإداري"⁽²⁾.

. كما يُعرّف أنه " تخفيف العقوبة داخل النظام الجنائي أو التخلي عن العقوبة الجنائية في النظام الجنائي لصالح نظام قانوني آخر ينطوي عادةً على وضع حد للعقوبات السالبة للحرية أو إبدالها بعقوبات مالية"⁽³⁾.

ومن أمثلة الحد ما قام به المشرع الفرنسي بإلغاء التشرد والتسؤل من قانون العقوبات، وترك سلطة الاهتمام بها المحلية والقومية عن طريق إيجاد الحلول الملائمة بعيداً عن قانون العقوبات، والأمر نفسه فيما يتعلّق بجريمة إصدار شيك بدون رصيد، أي أعطى سلطة توقيع العقاب للبنوك⁽⁴⁾، وأيضاً المشرع العراقي بشأن المخالفات المرورية، أعطى سلطة توقيع العقاب لضباط المرور. والنهج نفسه سار عليه المشرع الليبي بانتهاجه لسياسة الحد من العقاب عن طريق نصّه على عقوبات مخففة، مثل عقوبة وقف التنفيذ، والوضع تحت الاختبار، وبالتالي فإنّ المشرع الليبي تبنّى شق التخفيف في العقاب بدل التخلي عنه، حيث لم يعهد للمشرع الليبي إباحة فعل نهائياً بعدما كان مجزماً جنائياً.

صفوة القول أنّ الحد من العقاب هو تعديل أو تخفيف أو استبدال الجزاء الجنائي المتضمن للقاعدة الجنائية، هدفه التخفيف من مساوئ العقوبات السالبة للحرية خاصة قصيرة المدّة وتأهيل المحكوم عليه والتقليل من الظاهرة الإجرامية.

الفرع الثاني: تمييز سياسة الحد عن العقاب عن سياسة الحد من التجريم

1 - أ . أمال بن حدو، الحد من التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد العاشر، مجلد 3، سبتمبر 2018، ص190.

2 - د. سداوي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 59.

3 - لفته هامل العجيلي، حق السرعة في الإجراءات الجزائية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط 1، 2012، ص 114.

4 - المرجع نفسه، ص115.

لتميز سياسة الحد من العقاب عن سياسة الحد من التجريم⁽¹⁾ يستوجب توضيح أوجه التشابه أولاً، وأوجه الاختلاف ثانياً.

أولاً. أوجه التشابه بين الحد من العقاب والحد من التجريم⁽²⁾:

1. الطبيعة بين الحد من العقاب والحد من التجريم هي عنصر مشترك بينهما لا يحتويان على عناصر شخصية، إذ كلاهما مرتبطان بتجريم الفعل بغض النظر على شخصيته.
2. كلاهما هدفهما عدم الإسراف في استخدام التجريم الجنائي والتقليل من ظاهرة التضخم التشريعي الناتجة عن أزمة العدالة الجنائية.

ثانياً. أوجه الاختلاف بين الحد من العقاب والحد من التجريم:

الحد من التجريم يتعلّق بجانب التجريم فهو يلغي الوجود القانوني للفعل بشق التكيف والجزاء معاً، أمّا الحد من العقاب فهو يشمل العقاب فقط، إمّا بتخفيفه أو استبداله بجزاء غير جنائي.

المطلب الثاني

مبررات الحد من العقاب الجنائي

تعتبر سياسة الحد من العقاب أداة إصلاح أخطاء النظام الجنائي من فشله وخاصة مساوئ عقوبة الحبس قصير المدة، ولهذا ظهرت هذه السياسة (الحد من العقاب).

ولتوضيح أسباب الحد من العقاب أو مبرراته يتوجّب علينا تحديد مساوئ الحبس قصير المدة باعتبارها السبب الأقوى (الفرع الأول)، وتحديد عيوب النظام التقليدي العقابي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مساوئ عقوبة الحبس قصير المدة

تعتبر العقوبة قصيرة المدة إحدى المصطلحات القانونية التي لم تتطرّق التشريعات الجنائية إلى تعريفها، وهذا ما جعل الآراء تتباين حول المقصود بهذا المصطلح، فمنها من يرى أنّ الحبس قصير المدة الذي لا يتجاوز مدة سنة باعتبار أنّ الحد الأدنى كافي لتحقيق الردع العام والتهديب

1 - يعرف الحد من التجريم بأنه "رفع صفة التجريم عن الفعل بإباحته ونقله من دائرة التجريم إلى دائرة الإباحة بصفة خاصة في القانون الجنائي. قد يمتد بأن يصبح مباحاً في باقي القوانين أو يبقى فعلاً غير مشروع في فروع القوانين الأخرى لاسيما المدني والإداري. للمزيد أنظر المرجع: أمين مصطفى محمد السيد، المرجع السابق، ص 151.

2 - عرفت لجنة مراجعة القانون البلجيكي سنة 1979 الحد من التجريم هو "إلغاء صفة الجريمة للجريمة بمعنى إلغاء صفة التجريم عن الفعل في القانون الجنائي وباقي القوانين الأخرى لكي يصبح الفعل مشروعاً" للمزيد أنظر المرجع نفسه، ص 192.

والإصلاح والتأهيل وتحقيق التناسب، وهذا ما ذهب إليه المشرع الفرنسي باعتبار الحد الأدنى لنزول عقوبة الجنايات في وجود ظروف مختلفة تخفف من عقوبة الحبس⁽¹⁾.

أما البعض الآخر يرى الحبس قصير المدة يحدّد كفاية المدة الزمنية التي يستغرقها الحبس المؤقت في تحقيق الإصلاح والتأهيل الذي يلزم المحكوم عليه عدم العودة في الإجرام⁽²⁾. إذن عقوبة الحبس قصير المدة هي المدة التي يقضيها المحكوم عليه في الحبس تكون غير كافية لإصلاحه وتأهيله بل تجعله معتاداً على الإجرام ومن هنا تظهر مساوئ الحبس قصير المدة.

ويتربت على تطبيق عقوبة الحبس قصير المدة أضرار كثيرة تعرقل السياسة الجنائية المعاصرة في الوصول إلى أهدافها، وتتجلى مظاهر العجز في الأسباب الآتية:

1. عقوبة الحبس قصير المدة لا تحقق مقصد الردع العام في العقوبة، وهذا باختلاط المجرم المبتدئ مع المجرم الخطير فإنّ الردع الخاص يتحقق في المجرم المبتدئ عكس المجرم الخطير⁽³⁾.

2. الحبس قصير المدة غير كافٍ لتأهيل وإصلاح المحكوم عليه ولهذا تترتب عليها آثار خطيرة على حياة المحكوم عليه ممّا تجعله معتاداً على الإجرام.

3. الحبس قصير المدة يؤثر على حياة المحكوم عليه بغيره من المجرمين بحيث يؤدي هذا الاختلاف لمفاسد كثيرة⁽⁴⁾.

4. الحبس قصير المدة يؤثر على حياة المحكوم عليهم وأسرته وسمعته بين المجتمع الذي يعيش فيه، وفي بعض الأحيان يؤثر على منصب عمله ممّا يجعله ينجر حول الانحراف والعودة إلى الإجرام⁽⁵⁾.

لكثرة مساوئ عقوبة الحبس قصير المدة ظهرت سياسة الحد من العقاب لنتخلص من هذه الأسباب والتقليل من اكتظاظ السجون الذي أدى إلى عرقلة التيسير والتأهيل.

1 - د. محمود طه جلال، أصول التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة ط الأولى، 2005، ص 196.

2 - د. إيهاب يسر أنور علي، البدائل العقابية في السياسة الجنائية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، د. ط، 2000، ص 10.

3 - د. سعداوي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 62.

4 - أ. مقدم مبروك، عقوبة الحبس قصيرة المدة وأهم بدائلها، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر د. ط، 2017، ص 25.

5 - أ. سارة معاش، العقوبات السالبة للحرية في التشريع الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، ط الأولى، 2016، ص 193.

الفرع الثاني: عيوب النظام التقليدي العقابي

يقصد بالنظام التقليدي هو النظام المعتاد الخاص بالعقوبات السالبة للحرية وتطبيقها بمختلف أنواع جرائمها وتقسيماتها، إلا أنّ هذا النظام أدّى إلى أضرار كبيرة تمس كل من المجتمع والمحكوم عليهم، وكذلك ميزانية الدولة فهو لم يؤدّ إلى خفض معدّل الجريمة برغم من تحقيقها للردع العام والخاص، فإنّها زادت بشكل كبير في الإجرام.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية كان هناك كثرة في معدّل ارتكاب الجرائم سنوياً 14% مقابل الزيادة السكانية البالغة 0.1%⁽¹⁾.

كما أدّت هذه العيوب إلى عدم فعالية التأهيل والإصلاح المحكوم عليهم بل ازدادت نسبة الإجرام خصوصاً للمبتدئين بعد اختلاطهم بالمجرمين المعتادين وزرع الإجرام داخلهم⁽²⁾. وزيادة على هذا قد أدّى فشل النظام التقليدي إلى ارتفاع نفقات كبيرة وخاصة في الدول الفقيرة⁽³⁾.

ومن هنا تبين لنا أنّ الحد من العقاب أنجح وسيلة للتخلّص من هذه الأزمات التي تعرقل الإصلاح والتأهيل، فلحد من العقاب أهداف كثيرة لصالح كل من المجتمع والمحكوم عليهم والدولة ولإنجاح السياسة العقابية المعاصرة.

المبحث الثاني

الإفراج الشرطي كبديل للعقوبات السالبة للحرية

لقد أثبت الفقه الجنائي وكذلك الإحصاء الجنائي الضرورة الملحة لتطوير نظام العقوبات بما يتماشى والحد من ظاهرة الجريمة بكثرة في المجتمع، ومن خلال الحد قدر الإمكان من آثار العقوبة السالبة للحرية، وهذا ما تبنته التشريعات المختلفة كالتشريع المصري والجزائري والأردني والتونسي والتشريع الليبي تماشياً مع السياسة الجنائية المعاصرة، ويمكن تعريف العقوبة البديلة⁽⁴⁾

1 - أ . عمر حوري، العقوبات السالبة للحرية وظاهرة اكتظاظ المؤسسات العقابية في الجزائر، ملتقى دولي حول البدائل العقوبات السالبة للحرية بالتعاون مع جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المركز الدولي للمؤتمرات، نادي الصنوبر، الجزائر، من 03 إلى 06 ديسمبر، 2018، ص4.

2 - د . سعدوي محمد الصغير، المرجع السابق، ص60.

3 - د . غضبان زهرة، تعدد أنماط العقوبة أثره في تحقيق الردع الخاص للمحكوم عليهم، مكتبة الوفاء، الإسكندرية، ط الأولى، 2016، ص 123.

4 - ظهرت عقوبات بديلة مستحدثة كالغرامة اليومية ونظام الوضع تحت المراقبة الإلكترونية، حيث تعرف الغرامة بأنها "استبدال أيام الحبس الصادرة في العقوبة بغرامة يحكم لها الجاني وبالزمامه بأدائها يوماً بقيمة محددة ولمدة معينة. كما يعرف نظام الوضع تحت

"بأنها مجموعة من البدائل التي يتخذها القاضي تتمثل في إبدال عقوبة الحبس أو غرامة مالية يستفيد منها المحكوم عليه بهدف إصلاحه وحمايته عن الأذى وتقديم خدمة لمجتمعه" (1). وللتطرق لنظام الإفراج الشرطي كبديل عن العقوبات السالبة قصيرة المدة ارتأينا إلى تحديد تعريفه وخصائصه (المطلب الأول)، وشروط تطبيقه (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تعريف الإفراج الشرطي وخصائصه

سوف نتناول تعريف الإفراج الشرطي الفرع الأول، ثم نوضح خصائصه الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف الإفراج الشرطي

لم يتطرق المشرع الليبي إلى تعريف محدد للإفراج الشرطي، إلا أن هناك بعض تعريفات فقهية نذكر بعضها:

يُعرّف الإفراج الشرطي بأنه "السماح بإطلاق سراح المحكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية أو أكثر وذلك قبل انتهاء المدّة التي حكم بها، من خلال تقييم سلوك المحكوم عليه أثناء تنفيذ الحكم، أي ما يبعث على الثقة - فيتم الإفراج عنه بشرط التزام السلوك الحسن طوال فترة العقوبة وإلا يتم إرجاعه إلى المؤسسة العقابية مرة أخرى لإكمال مدّة محكوميته التي أفرج عنه بها" (2).

. كما يُعرّف بأنه "تعليق تنفيذ الجزاء الجنائي أو إطلاق سراح المحكوم عليه قبل انقضاء كل مدة عقوبة المحكوم عليه متى تحققت بعض شروط الإفراج، ومن ثم التزام المحكوم عليه باحترام ما يفرض عليه من إجراءات خلال المدّة المتبقية من ذلك الجزاء" (3).

. ويعرف بأنه "إخلاء سبيل المحكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية من المؤسسة العقابية قبل انقضاء المدّة المحكوم بها عليه متى تحققت شروط معيّنة وبالالتزامات تفرض عليه وتقييد حريته طوال

المراقبة الإلكترونية الذي يعرف بالسوار الإلكتروني، ويقصد به "إلزام المحكوم عليه بالإقامة في منزله أو محل إقامته خلال ساعات محدودة ويتم مراقبته بوضع أداة إرسال على يده أو رجله تشبه الساعة وتسمح لمركز المراقبة من كمبيوتر مركزي بمعرفة ما إذا كان المحكوم عليه موجوداً في المكان والزمان المحددين بواسطة الجهة القائمة على التنفيذ". للمزيد أنظر د . سعداوي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 63.

1 - د . محفوظ علي علي، البدائل العقابية للعقوبة السالبة للحرية، مكتبة الوفاء القانونية، الجزائر، ط الأولى، 2015، ص 230.
2 - د . محمود طه جلال، أصول التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، مرجع سابق ذكره، ص 67.
3 - أ . إقبال الفولجي، نحو سياسة جنائية حديثة، م . ق . ت، 1978.

المدة المتبقية من العقوبة، أمّا إذا أخل المفرج عنه بالالتزامات التي يفرضها عليه القانون فإنّه يعاد إلى المؤسسة العقابية لاستيفاء العقوبة كاملة " (1).

أمّا المشرّع الليبي اعتبر نظام الإفراج الشرطي مكافأة تأديبية للمحكوم عليه على حسن سيرته وسلوكه داخل المؤسسة العقابية.

من خلال هذه التعريفات يتبيّن لنا أنّ الإفراج الشرطي هو أن لا يقضي العقوبة الكاملة بل هو قضاء مدّة متبقية منها، ويفرض على المحكوم عليه التزامات معيّنة تقيد حريته وهو أيضاً ليس إفراج نهائي، لأنّ الإفراج الشرطي يدخل ضمن العقوبة ويمكن إلغاؤه في أي وقت، ولذا فإنّ حريته مقيدة بهذه الالتزامات.

الفرع الثاني: خصائص الإفراج الشرطي

يتميّز الإفراج الشرطي بخصائص معيّنة وهي:

1. إنّ الإفراج الشرطي لا يؤدي إلى إنهاء العقوبة، وإنّما هو قضاء المدّة المتبقية من العقوبة خارج المؤسسة العقابية.
2. لا يعتبر الإفراج الشرطي إفراجاً نهائياً، لأنّ مدة الإفراج الشرطي تدخل ضمن العقوبة المحكوم بها.
3. يعتبر الإفراج الشرطي منحة للمحكوم عليه وليس حقاً له يتحصّل عليه متى استوفى الشروط القانونية. وأثبت حسن سلوكه خلال المدّة التي قضاها داخل المؤسسة العقابية (2).
4. يعتبر الإفراج الشرطي من أحدث الأساليب العقابية نظراً للنتائج التي يحققها في إعادة إدماج المحكوم عليهم في المجتمع وتقييم سلوكهم (3).

المطلب الثاني

شروط الإفراج الشرطي

يتطلب القانون عدّة شروط للإفراج عن المحكوم عليه بعقوبة مقيدة للحرية، وهذا قرّره المادة 77 من القانون رقم 5 لسنة 1373 و. ر بشأن مؤسسات الإصلاح والتأهيل (4)، بنصها على أنّه

1- د . محمد رمضان باره، مبادئ علم العقاب، مطابع عصر الجماهير، الخمس، ط 2، 2007، ص 229.
2 - د. سليمان عبد المنعم، نظرية الجزاء، المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1999، ص 115.
3 - د. سليمان عبد المنعم، المرجع نفسه، ص 116.
4 - القانون رقم 5 لسنة 2005، بشأن الإصلاح والتأهيل، مدونة التشريعات، السنة الخامسة، العدد الخامس، 2005، ص 120.

"لا يجوز الإفراج تحت شرط عن المحكوم عليه بعقوبة مقيدة للحرية، إلا إذا أمضى في المؤسسة ثلاثة أرباع مدة العقوبة، وكان سلوكه أثناء وجوده بها يدعو إلى الثقة في تقويم نفسه، وألا يكون في الإفراج عنه خطر على الأمن العام، وألا تقل المدة التي قضاها عن تسعة أشهر. فإذا كانت العقوبة السجن المؤبد لا يجوز الإفراج إلا إذا كان المحكوم عليه قد أمضى في المؤسسة مدة عشرين سنة على الأقل.

وفي جميع الأحوال يجب أن يكون المحكوم عليه قد أوفى بالالتزامات المالية المحكوم بها عليه، ما لم يثبت عجز في ذلك".

من خلال هذا النص نلاحظ أنّ هناك شروطاً موضوعية (الفرع الأول) وشروطاً شكلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الشروط الموضوعية

أولاً - الشروط المتعلقة بالمحكوم عليه: فبالنسبة للشروط التي يجب توافرها في المحكوم عليه هي:

1. أن يثبت أنّ سلوكه في السجن ينبئ بالاستقامة والصلاح.
2. ألا يكون في الإفراج عنه خطر على النظام العام.
3. أن يفي بالالتزامات المالية المحكوم بها عليه من المحكمة الجنائية ما لم يثبت إعساره واستحالة وفائه بها.
4. لا يشترط رضا المحكوم عليه لمنحه للإفراج الشرطي.

ثانياً . شرط المدة: لا بد عند الأخذ بالإفراج الشرطي من وجود فترة معينة يقضيها المحكوم عليه قبل تقرير الإفراج الشرطي عنه، على أن تكفي هذه المدة لتحقيق الردع العام والخاص⁽¹⁾.

وتختلف التشريعات في تحديد هذه المدة، فالقانون الليبي يشترط من خلال النص المذكور أن يكون قد قضى على الأقل ثلاثة أرباع العقوبة المحكوم بها، وألا تقل عن تسعة أشهر. وإذا كانت العقوبة هي السجن المؤبد فلا يجوز الإفراج الشرطي عن المحكوم عليه إلا إذا قضى في المؤسسة العقابية عشرين سنة على الأقل. أمّا في التشريع الجزائري فتكون المدة للمبتدئ نصف العقوبة، أمّا المحبوس المعتاد تكون ثلثي العقوبة المحكوم بها شرطاً ألا تقل عن سنة، وبالنسبة

1 - أ . رضا خمّام، التوجهات الحديثة للنظام العقابي في تونس، مركز الدراسات القانونية والقضائية، وزير العدل بتونس، أكتوبر، 2002، ص 123.

للمسجون بعقوبة السجن المؤبد قضاء خمسة عشر سنة ، كما يمكن الاستفادة دون قضاء فترة الاختبار كحالة خاصة لأسباب صحيّة طبقاً لنص المادة 148 من قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمسجونين⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الشروط الشكلية للإفراج الشرطي

تتعلق هذه الشروط أساساً بتحديد الجهة المختصة بالأمر بالإفراج الشرطي. بأن يكون الإفراج الشرطي بأمر من مدير المؤسسة العقابية طبقاً للأوضاع والإجراءات التي تقرّها اللائحة التنفيذية.

وهذا يعد عيباً في التشريع الليبي لعدم اتفاهه مع مقتضيات السياسة العقابية الحديثة، وإن كان المشرع قد أعطى للقاضي الذي سيصدر الحكم بإيقاف التنفيذ في تلك المدة التي لا تزيد عن سنة حيث نصت المادة 112 من قانون العقوبات الليبي بأنّه "يجوز للمحكمة عند الحكم بالحبس لمدة لا تزيد على سنة أو بالغرامة أن تأمر في الحكم نفسه بإيقاف تنفيذ العقوبة لمدة خمس سنين، تبدأ من اليوم الذي يصبح فيه الحكم نهائياً..."، إلا أنّ تلك المكنة من إيقاف التنفيذ وقت صدور الحكم قد لا تراعى لدى قاضي الحكم باعتبار أنّ الخطورة الإجرامية لا تزال آثارها بادية على المتهم، وبذلك فإنّ المحكوم عليه لا يستفيد من الإفراج الشرطي، وبهذا أرجح أن يعدّل هذا النصّ وألاً يكون هناك تحديد لأدنى مدّة للاستفادة من الإفراج الشرطي.

المبحث الثالث

تقييم موقف المشرع الليبي لنظام الإفراج الشرطي كحد للعقاب

لم يكن نظام الإفراج الشرطي وليد الصدفة، إنّما كان وراءه مجموعة من الأسباب والمبررات التي أدت لوجوده وإعطائه أساس قانوني بعد المناداة دولياً بضروريته في القانون الجنائي (المطلب الأول)، ومع ذلك تلحقه بعض الانتقادات (المطلب الثاني).

1 - قانون رقم 05/04 المؤرخ في 27 ذي الحجة عام 1425، الموافق 06 فبراير 2005 المتضمن تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمسجونين، ج. ر، ع 12، 2005.

المطلب الأول

مبّرات وأهداف تطبيق نظام الإفراج الشرطي كحد للعقاب

سوف نتناول مبّرات تطبيق الإفراج الشرطي في (الفرع الأول)، والهدف منه في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مبّرات تطبيق نظام الإفراج الشرطي كحد من العقاب

توجد عدّة مبّرات دفعت مختلف الدول إلى إقرار نظام الإفراج الشرطي في تشريعاتها الجنائية وهي:

1. إنّ الإفراج الشرطي يتدرّج بالمحكوم عليه من سلب الحرية كاملة إلى مجرد تقييد لها تمهيداً للحرية الكاملة وذلك من شأنه أن يجنّب المحكوم عليه مساوئ الانتقال المفاجئ من القيود الشديدة إلى الحرية الكاملة، ويساعد على تكيفه مع المجتمع.
2. أنّ هذا النظام يشجّع المحكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية على التزام السلوك الحسن داخل المؤسسات العقابية أملاً في الإفراج عنه في آخر المدة المقررة للعقوبة، والتزام نزلاء المؤسسات العقابية بالسلوك الحسن داخل المؤسسة العقابية يساعد إدارة هذه المؤسسة على تطبيق سياسة الإصلاح والتأهيل بما يحقّق أهدافها. وبالتالي فإنّ تطبيق نظام الإفراج الشرطي يتفق والسياسات الجنائية الحديثة التي تطمح إلى جعل المؤسسات العقابية أماكن إصلاح وتربية هدفها تقويم سلوك المحكوم عليهم بعقوبات سالبة للحرية وتأهيلهم لأن يكونوا أعضاء صالحين في المجتمع بعد انقضاء مدة عقوبته⁽¹⁾.
3. إنّ الإفراج مشروط بالالتزام المفرج عنه بأنّه يكون مستقيم السلوك، وذلك بأن يسير وفقاً للقانون حتى خارج المؤسسة العقابية طوال المدة المتبقية من العقوبة، وهو ممّا يسهم في التأهيل الاجتماعي للمحكوم عليه بعد الإفراج عنه.
4. إنّ الإفراج الشرطي عن المحكوم عليهم بعقوبات سالبة للحرية يخفّف من أعباء المؤسسات العقابية، حيث يتيح الإفراج عن المحكوم عليهم الذين يثبت عدم احتياجهم للمعاملة العقابية المطبقة داخلها⁽²⁾.

1 - د. علي محمد جعفر، فلسفة العقاب والتصدي للجريمة، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ط1، 2006، ص 230.

2 - د. محمود نجيب حسني، دروس في علم الإجرام وعلم العقاب، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د. ط، 1988، ص 519.

5. ونظراً لأنّ للإفراج الشرطي مبررات يهدف إلى تحقيقها، فإنّ المشرّع قد أعطى السلطة المختصة بالإفراج تقدير تحقيق هذه المقترضات في كل حالة على حدة.

الفرع الثاني: الهدف من الإفراج الشرطي

من خلال ما سبق عرضه من شروط الإفراج الشرطي، فإنّ الهدف منه يتمثل في تشجيع المحكوم عليه على تقويم نفسه داخل المؤسسة العقابية لكي يخلو سبيله قبل انقضاء المدة المحكوم بها عليه، وإخضاعه بعد الإفراج الشرطي المدة الباقية من العقوبة لنظام من الحرية المقيدة بمثابة فترة انتقال من حياة السجن إلى الحياة الطليقة⁽¹⁾، وهو مطالب في هذه الفترة المقيدة للحرية تهذيب سلوكه فإذا أساء يلغى الإفراج الشرطي ويرجع إلى المؤسسة العقابية، إضافة إلى أنّ الإفراج الشرطي يلبي أهداف السياسة العقابية المعاصرة التي هدفها الإصلاح والتأهيل. وبذلك فإنّ نظام أملته المصلحة العامة لغرض تجنب المحكوم عليه من الوجود في المؤسسة العقابية المدة الباقية من عقوبته مكافأة له على حسن سيرته، إضافة إلى أنّه يساعد على حفظ النظام داخل المؤسسة العقابية، لأنّ هذه المنحة تشجّع كل محكوم عليه أن ينالها، لذلك فإنّه يحرص على مراعاة قوانين مؤسسات الإصلاح والتأهيل ولوائحه التنظيمية⁽²⁾.

أيضاً يُعدّ الإفراج الشرطي أسلوباً مكملاً لأساليب المعاملة العقابية التي يخضع لها المحكوم عليه في فترة سلب حريته⁽³⁾.

المطلب الثاني

الانتقادات الموجهة للمشرّع الليبي في آلية تطبيقه وإنهائه

سنوضح الانتقادات التي وجهت للمشرّع الليبي في آلية تطبيق الإفراج كحد من العقاب (الفرع الأول)، وكذلك آلية إنهائه الإفراج الشرطي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الانتقادات الموجهة للمشرّع الليبي في آلية تطبيقه

توجد بعض الانتقادات التي تلحق مسلك المشرّع الليبي في آلية تطبيقه للإفراج الشرطي وهذا ما سنوضحه في البنود الآتية:

1- د. محمود نجيب حسني، المرجع السابق ، ، ص520 .

2- د. محمد إبراهيم إسماعيل، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات، دار الفكر العربي، القاهرة ، مصر، ط 2 ، سنة 1943 ، ص 742.

3- د. عبد الرحمن محمد أبو توتة، أصول علم العقاب منشورات ELGA، فاليتا، مالطا، ط 1، 2001، ص 179.

أ. أن المشرّع الليبي أخذ بالإفراج الشرطي وذلك من خلال النصوص التشريعية سواء كان في قانون الإجراءات الجنائية أم قانون مؤسسات الإصلاح والتأهيل ولأئحته التنفيذية، وهذه ميزة حسنة تحمد له باعتبار أن ذلك يتفق مع مقتضيات السياسة العقابية الحديثة التي صار هدفها الإصلاح وتأهيل المحكوم عليهم.

وبذلك فإن الإفراج الشرطي في القانون الليبي يعتبر وسيلة من وسائل المعاملة العقابية لأنه ينطوي على تعديل لأسلوب تنفيذ العقوبة، ويجعلها مقيدة للحرية بعد أن كانت سالبة لها، وأنه ليس سبباً لانقضائها، وهو كذلك إفراجاً نهائياً ما لم تنقض المدة المتبقية من العقوبة دون أن يلغى، وهو أيضاً ليس حقاً للمحكوم عليه مما يترتب عليه أن المحكوم عليه لا يستطيع أن يلزم السلطة المنوط بها أمر الإفراج بمنحه إياه عند توافر شروطه⁽¹⁾.

وبهذا فإن أحكام الإفراج الشرطي في القانون الليبي تحتاج إلى تعديل بما يتفق والأهداف المقصودة منه، بحيث يكون الإفراج الشرطي وجوبياً وليس جوازياً، وهذا ما نصت عليه المادة 450 من قانون الإجراءات الجنائية الليبي بأنه "يجوز الإفراج تحت شرط عن كل محكوم عليه بعقوبة مقيدة للحرية... " بحيث متى توفرت شروطه وجب على سلطة التنفيذ أن تأمر به على الفور دون إرجاء.

ب. أما فيما يتعلق بأمر الإفراج وإلغائه فإن مسلك المشرّع الليبي بخصوصه، يتمثل في إسناد أمر الإفراج الشرطي عن المحكوم عليه إلى النائب العام بناءً على طلب مدير الإدارة العامة للسجون، وذلك بنص المادة 452/أ من قانون الإجراءات الجنائية على أن يكون الإفراج تحت شرط بأمر يصدر من النائب العام بناءً على طلب مدير عام السجون....".

ويبدو أن خطة المشرّع تنطلق من أن تنفيذ الأحكام القضائية إنما هو من صميم اختصاص النيابة العامة.

وإن كان المشرّع لم يترك أمر الإفراج إلى الإدارة العقابية تقرره وحدها، وذلك لضمان قوة الأحكام وعدم المساس بها، فإننا نؤيد الرأي الذي يقول بوجود إسناد هذا الاختصاص إلى قاضي التنفيذ والإشراف ضماناً للحقوق⁽²⁾.

1- د. محمود سليمان موسى، علم العقاب ومعاملة المذنبين، قواعده ونظرياته وتطبيقاته في ليبيا، مرجع سابق ذكره، ص 84.

2- د. عبد الرحمن أبو توتة، أصول علم العقاب، المرجع السابق، ص 184.

أيضاً أسند المشرع إلغاء الإفراج الشرطي إلى النائب العام بناءً على طلب رئيس النيابة، إذا خالف المفرج عنه الشروط التي وضعت للإفراج وذلك بنص المادة 455/أ قانون الإجراءات الجنائية الليبي أنه "يلغي الإفراج تحت شرط بأمر من النائب العام بناءً على طلب من رئيس النيابة العامة، وذلك إذا خالف المفرج عنه الشروط التي وضعت للإفراج أو لم يقيم بالواجبات المفروضة". وتجدر الإشارة هنا أن المشرع الليبي قد قرّر عدم منح الإفراج الشرطي إلا مرة واحدة، فإذا منح المحكوم الإفراج الشرطي وألغى لإخلاله بشروطه فإنه لا يجوز الإفراج عنه تحت شرط مرة أخرى وهذا ما نصّت عليه المادة 1/455 من قانون الإجراءات الجنائية أنه "أ.. لا يجوز الإفراج عنه تحت شروط مرة أخرى". وبذلك لا يستفيد المحكوم عليه من الإفراج مرة ثانية، الأمر الذي يتعارض مع مبادئ السياسة العقابية الحديثة ومفاهيمها التي تهدف إلى الإصلاح والتأهيل، لأنه قد يتبين من خلال فحص لاحق على الإلغاء أن المحكوم عليه قد تحسّن سلوكه إلى حد لم يعد معه محتاجاً إلى المعاملة العقابية داخل المؤسسة، ولذلك فإن اشتراط عدم الاستفادة مرة أخرى من الإفراج الشرطي قد يهدم ما تمّ بناؤه من أجل الإصلاح والتأهيل، ولذلك فإنني أرى وجوب تعديل النص بحيث لا يترتب على إلغاء أمر الإفراج الشرطي في حق المحكوم عليه حرمانه نهائياً من الإفراج عنه تحت شرط.

في حين التشريعات الأخرى كالتشريع المصري أجازت منح الإفراج الشرطي إذا تحققت شروطه مرة أخرى⁽¹⁾ على أن يراعي في هذه الحالة أن للمحكوم عليه يجب أن يمضي في المؤسسة العقابية المدة المطلوبة لجواز الإفراج الشرطي، بحيث تعد المدة المتبقية من العقوبة قائمة بذاتها، أمّا إذا كانت العقوبة المحكوم بها هي الأشغال الشاقة المؤبدة فلا يجوز الإفراج عنه قبل مضي خمس سنوات (المادة 62 من قانون تنظيم السجون المصري).

الفرع الثاني: آلية إنهاء الإفراج الشرطي

تنص المادة 83 من قانون رقم 5 لسنة 2005 بشأن الإصلاح والتأهيل أنه "إذا خالف المفرج عنه الشروط التي وضعت للإفراج وجب على الشرطة المختصة إبلاغ رئيس النيابة بذلك ليتولّى استصدار أمر بإلغاء الإفراج. فإذا ألغى أعيد المفرج عنه تحت شرط إلى المؤسسة ليستوفي المدة

1- د. محمود نجيب حسني، علم العقاب، المرجع السابق، ص 516.

الباقية من عقوبته، ويجب على إدارة المؤسسة احتساب المدة التي كانت باقية من العقوبة المحكوم بها يوم الإفراج عنه، بالإضافة إلى المدة التي قضاها مفرجاً عنه تحت شرط".

يفهم من هذا النص أنّ آليّة انتهاء الإفراج الشرطي يتم بأحد الأمرين⁽¹⁾:

أولاً . انقضاء مدّة الإفراج الشرطي: إذ انقضت مدّة الإفراج الشرطي ولم يخل المحكوم عليه بالالتزامات المفروضة عليه طيلة مدة الإفراج الشرطي يتحوّل إلى إفراج نهائي فلا يجوز إعادة المفرج عنه إلى المؤسسة العقابية، فيصير نهائياً.

وقد أقرّ ذلك المشرّع الليبي حيث نصّت المادة 1/455 مكرراً من قانون الإجراءات الجنائية، على أنّه "إذا لم يبلغ الإفراج تحت الشرط حتى التاريخ الذي كان مقرراً لانتهاء العقوبة المحكوم بها أصبح الإفراج نهائياً". كما أقرّ المشرّع المصري المبدأ نفسه في المادة 61 من قانون تنظيم السجون المصري.

وعليه يعتبر هذا النظام يغري المحكوم عليهم بتحسين سلوكهم في المؤسسة العقابية بغاية الخروج قبل نهاية أجل العقوبة، وتسهيل مهمّة إعادة تأهيلهم وتهذيبهم في الحياة الاجتماعية، مع تقديم كل الضمانات وفرض عليهم المراقبة نهاية العقوبة.

ثانياً . إلغائه بسبب إخلال المفرج عنه بالتزاماته: تقرّر أغلب التشريعات الجنائية بإلغاء أمر الإفراج الشرطي إذا خالف المفرج عنه الشروط التي وضعت للإفراج، وهذا ما نصّت عليه المادة 83 من قانون رقم 5 بشأن مؤسسات الإصلاح والتأهيل 2005 سالفه الذكر أعلاه، والمادة 59 من قانون تنظيم السجون المصري.

فإذا خالف المفرج عنه بشرط من التدابير أو أحد الالتزامات المفروضة عليه يترتب إلغاء الإفراج الشرطي، وبالتالي يتحقّق الشرط الذي يلغي الإفراج الشرطي.

خلاصة القول وما يمكن استنباطه أنّ الإفراج الشرطي هو آخر مرحلة في تنفيذ العقوبة السالبة للحرية قبل الإفراج النهائي، ويعتبر من أهم أساليب المعاملة العقابية التي ترمي إلى تشجيع المحكوم عليهم على حسن السيرة والسلوك داخل المؤسسة العقابية، مع العمل على إعادة تربيتهم وإدماجهم.

1 - د .شعبان محمود الهواري، مبادئ علم العقاب، دار الفكر والقانون، المنصورة، ط 1، 2022، ص 303.

الخاتمة

بعد الانتهاء من بحث هذا الموضوع يمكن عرض مجموعة من النتائج وإبداء مجموعة من التوصيات على النحو الآتي:

النتائج:

1. أن سياسة الحد من العقاب المتمثلة في الإفراج الشرطي قد أسهمت في محاربة مساوئ العدالة التقليدية وفي الإصلاح والتأهيل، وتقليل مساوئ المؤسسات العقابية التي تعاني بنسبة كبيرة من الاكتظاظ.
2. يحفظ هذا النظام للمحكوم عليه كرامته الإنسانية، ويبقى موجود في وسطه العائلي ممّا يسمح له بممارسة مسؤولياته المهنية والشخصية بصورة عادية، فيتم من خلال تطبيق هذا النظام تحقيق الغرض من العقاب خارج المؤسسة العقابية.
3. لا يعني منح الإفراج الشرطي انتهاء العقوبة.
4. تطبيق نظام الإفراج الشرطي في مجال بدائل العقوبة يحقّق قدراً كبيراً من التوازن بين حقوق المجتمع وحرّيات الأفراد.
5. يجب نظام الإفراج الشرطي مساوئ تقييد حرية المحكوم عليه داخل المؤسسات العقابية ونظرتها للمحكوم عليه كإنسان.

التوصيات

1. يجب أن يكون هناك من الضمانات الجديّة التي تدعم الأمل في تأهيل المحكوم عليه اجتماعياً بعد الإفراج عنه وهو ما يتّبع في الإفراج الشرطي أن لا يقف حسن سلوك المحكوم عليه حائلاً أمامه من الاستفادة من هذا التدبير قبل الميعاد المحدّد لنهاية مدة عقوبته؛ بل يتعين افساح المجال أمام المحكوم عليهم بالنظر إلى أنّ الاستفادة من نظام بدائل العقوبة؛ لأنّها لا تتوقّف على مصلحة المحكوم عليه بل يجب منحها في ضوء مصلحة المجتمع أيضاً.
2. نوصي المشرّع الليبي أن يجعل الاختصاص للسلطة القضائية في إصداره قرار نظام الإفراج الشرطي للمحكوم عليه؛ لأنّه يتضمّن تعديلاً في مدة العقوبة وهو بهذا الوصف يعني مساساً بقوة الشيء المحكوم به؛ باعتباره تعديلاً لأهم آثار الحكم على أن يكون هذا

- الاختصاص لقضاء خاص بتنفيذ أحكام قضائية احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات
و ضماناً لحقوق المحكوم عليه وحماية له من تعسف جهة الإدارة .
3. نهيب تعديل نص المادة 455/أ قانون الإجراءات الجنائية التي تنص على حرمان
المحكوم عليه من الإفراج الشرطي مرة أخرى.

المراجع

أولاً - الكتب:

أ - الكتب العامة:

1. د. أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، د. ط،
1972.
2. د. سليمان عبد المنعم، نظرية الجزاء، المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان،
1999.
3. د. شعبان محمود الهواري، مبادئ علم العقاب، دار الفكر والقانون، المنصورة، ط 1،
2022.
4. د. عبدالرحمن ابوتوته، أصول علم العقاب منشورات ELGA، فاليتا، مالطا، ط 1،
2001.
5. د. علي محمد جعفر، فلسفة العقاب والتصدي للجريمة، المؤسسة الجامعية للنشر
والتوزيع، بيروت، لبنان، ط 1، 2006.
6. د. لفته هامل العجيلي، حق السرعة في الإجراءات الجنائية، منشورات الحلبي الحقوقية،
لبنان، ط 1، 2012.
7. د. محمد رمضان باره ، مبادئ علم العقاب، دار الخمس للطباعة، ليبيا، ط 2، 2007.
8. د. محمود سليمان موسى، علم العقاب ومعاملة المذنبين، قواعده ونظرياته وتطبيقاته في
ليبيا، دراسة مقارنة في النظم العقابية المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية،
مصر، د. ط ، 2004 .
9. د. محمود طه جلال، أصول التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، دار
النهضة العربية، القاهرة، ط 1، 2005.

10. د. محمود نجيب حسني، علم العقاب، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د. ط، 1973.

ب - الكتب المتخصصة:

1. د. أمين مصطفى محمد السيد، الحد من العقاب نحو نظرية عامة لقانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 1، 2005.
2. د. إيهاب يسر أنور علي، البدائل العقابية في السياسة الجنائية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، د. ط، 2000.
3. أ. سارة معاش، العقوبات السالبة للحرية في التشريع الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، ط الأولى، 2016.
4. د. سعداوي محمد الصغير، العقوبات وبدائها، في السياسة الجنائية المعاصرة، الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، د. ط، 2012.
5. د. محمد راشد، بدائل العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط1، 2000.
6. أ. مقدم مبروك، عقوبة الحبس قصيرة المدة وأهم بدائلها، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر د. ط، 2017.

ثانياً- الأبحاث والمقالات

1. أ. إقبال الفولجي، نحو سياسة جنائية حديثة، م. ق. ت، 1978.
2. أ. أمال بن حدو، الحد من التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد العاشر، مجلد 3، سبتمبر 2018.
3. أ. رضا خمائم، التوجهات الحديثة للنظام العقابي في تونس، مركز الدراسات القانونية والقضائية، وزير العدل بتونس، أكتوبر، 2002.
4. أ. عمر حوري، العقوبات السالبة للحرية وظاهرة اكتظاظ المؤسسات العقابية في الجزائر، ملتقى دولي حول البدائل العقوبات السالبة للحرية بالتعاون مع جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المركز الدولي للمؤتمرات، نادي الصنوبر، الجزائر، من 03 إلى 06 ديسمبر، 2018.

السياسة الجنائية الحديثة في مكافحة جرائم الإرهاب

وفقاً لأحكام التشريعات العربية والتشريع الجنائي الليبي

أ. محمد على محمد التائب
أستاذ مساعد بقسم القانون الجنائي

تقديم :

يشكل الإرهاب خطراً داهماً يهدد حياة الشعوب ويزعزع استقرار المجتمعات ، خاصة بعد تعدد أنواعه وأساليبه على نحو بات معه طريقاً تنتهجه الدول الكبرى وعصابات الإجرام المنظم والتنظيمات الإرهابية المختلفة لإعاقة قيام الدول والنيل من كيائها وسيادتها ، في ظل غياب قوى المكافحة نتيجة الضعف المؤسسي ، وعدم التوعية والتبصير بما تجلبه عمليات الإرهاب من مخاطر ، وما يخلفه من أثار متنوعة عضوية ونفسية ومادية ، ناهيك عما يجنيه داعمي الإرهاب من مكاسب تكمن في شق الصف الوطني ، وتعزز الانقسام الداخلي بين أبناء الوطن الواحد، وتضعف سياسات المواجهة أثر النداءات الدولية المتكررة عبر منصات التواصل الاجتماعي، والتي استقطب على أثرها عديد الشبان للانضمام لتنظيمات الجريمة الهادفة لزعزعة الامن وأثارة الفوضى، عبر تدخلات تدار في الخفاء تنتشد الاستحكام على الشعوب والاستحواذ على ثروات البلدان ، لهذا يأتي البحث لتسليط الضوء على ظاهرة خطيرة تستوجب من المشرع الليبي القيام بدوره في رسم سياسات عامة وإقرارها تهدف لمكافحة جرائم الإرهاب ، ليس للحد من تفشيها فحسب بل إلى مكافحتها والقضاء عليها.

أسباب اختيار موضوع البحث : تكمن أسباب اختيار موضوع البحث في الاتي :

1/ التزايد الملحوظ في تفشي جرائم الإرهاب بالمجتمعات العربية.

2/ ما عانته وتعانيه الدول العربية من أزمات نتيجة تفشي الإرهاب وتزايد أعمال العنف الرامية لإعاقة قيام الدول وتهديد استقرار كيائها المؤسسي .

3/ ضعف مؤسسات بعض الدول في مواجهة التحديات الدولية الداعمة للإرهاب، وانتشار فوضي السلاح خارج إطار الدولة ، ناهيك عن أنتشار الجماعات الإرهابية ومحاولاتها المتكررة لزعزعة أمن المجتمعات العربية ، في ظل عدم ايجاد توافق دولي لمكافحة مشتركة للإرهاب .

4/ قلة الدراسات البحثية التي تعنى بدراسة ظاهرة الإرهاب كواقع معاش خاصة في ليبيا ، بوصفه أحدي أهم الظواهر المؤثرة على أمن الدولة وسيادتها .

اشكالية البحث : تكمن اشكالية البحث في مجموعة من التساؤلات التي تعلق بتحديد ماهية الإرهاب وانواعه وأساليبه والجهود الدولية الرامية لمكافحته ، وهو ما تعرض له الباحث في متن البحث ، لبيان موقف التشريعات العربية منه والوقوف على هذه الظاهرة عن كثب ، خاصة بعد تزايد وتيرتها وانتشارها وتخفيها.

أهداف البحث :

1/ يهدف البحث إلى تسليط الضوء على ظاهرة الإرهاب ، كأحدي أهم الظواهر الإجرامية الخطيرة المؤثرة على ليبيا .

2/ بيان الدور الفاعل في كسر شوكة الإرهاب في ليبيا ، والتبصير بموقف التشريعات العربية المقارنة ، مع بيان موقف التشريع الجنائي الليبي في إقرار آليات مكافحة الإرهاب، بوصفها جرائم عابرة للحدود لا مكان لها ولا زمن محدد لقيامها .

المنهج المتبع في البحث : نظراً لطبيعة موضوع البحث سنتبع منهجان الوصفي التحليلي وكذلك المنهج المقارن ،سبيلا لبيان موقف التشريعات العربية المقارنة من هذه الظاهرة الخطيرة والتي تهدد كيانات الدول وتزعزع استقرارها .

خطة البحث : تناول الباحث موضوع البحث في خطة منهجية بتقسيمه إلى مبحثين وفقاً لما يلي :

المبحث الأول : ماهية الإرهاب أنواعه وأساليبه.

المطلب الأول: ماهية الإرهاب .

المطلب الثاني: أنواع وأساليب الإرهاب .

المبحث الثاني : موقف التشريعات العربية المقارنة والتشريع الليبي من الإرهاب .

المطلب الأول : موقف التشريعات العربية المقارنة من الإرهاب .

المطلب الثاني : موقف التشريع الجنائي الليبي من الإرهاب .

الخاتمة

الاستنتاجات والتوصيات

قائمة المراجع

المبحث الأول

ماهية الإرهاب أنواعه وأساليبه

تمهيد وتقسيم :

يعد الإرهاب ظاهرة من الظواهر الخطيرة التي تهدد المجتمعات عامة ، لما يجلبه من خوف ودعر وترويع للأمنين ، حيث شهدت البسيطة في عديد الحقب عبر الازمان ظاهرة الإرهاب ، الذي ضرب أطنايه في عديد المجتمعات ، مخلفاً ورايه ماسي وأثار ظلت شاهداً على تفشييه إلى يومنا هذا ، ولعل الشواهد على ذلك كثيرة ، حيث طالعنا القران الكريم في سورة المائدة بأول جريمة قتل مروعة عندما قتل قابيل أخاه هابيل ، ومنذ ذلك الحين وعبر التاريخ الطويل ، ظل الإرهاب ظاهرة تترق الإنسان وتثير فيه الإحساس بالخوف والرهبه والفرع الدائم ، حيث أنعدم الاستقرار ويات الإنسان يفر هارباً ناشداً العيش في الاماكن الامنة ، خاصة بعد ماجره الإرهاب من فزع طال النفوس الامنة وجعلها في خوف دائم ، ناهيك عن تعارضه مع حق الإنسان في الأمن والعيش في سلام ، علاوة على ما يجره للدولة من مخاطر ، تدفعها إلى تحويل بعض الموارد إلى مكافحته ، وعلى وجه يعطل جهود التنمية ، التي تؤثر على مختلف جوانب الحياة ، لذا أضحي الإرهاب متعارضاً مع حقوق الإنسان ، من حيث أهدافه وأساليبه وطرقه وأشكاله ، فهو يمثل تدميراً لتلك الحقوق ، فخطف واحتجاز الرهائن يمثل اعتداء على حق الإنسان في الأمن والحرية الشخصية ، والاعتقال يمثل اعتداء على حق الإنسان في الحياة ، والتفجيرات تمثل اعتداء على حق الإنسان في الأمن وفي سلامة جسده ، وبالنظر لكون مصطلح الارهاب يعد من المصطلحات التي اثير الخلاف بشأنها ، فقد تباينت التعريفات التي تناولت تحديد ماهيته ، وبالنظر لخطورة هذه الظاهرة سنتناول تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وفقاً لما يلي :

المطلب الأول : ماهية الإرهاب .

المطلب الثاني : أنواع وأساليب الإرهاب .

المطلب الأول

ماهية الإرهاب

من المعلوم أنه لتحديد معني التعريف لابد من الرجوع إلى معاجم اللغة الاصلية ومعرفة التطور الخاص بالمعني في المعاجم الحديثة ، لذا يعد مصطلح الارهاب من المصطلحات التي تباينت الآراء بشأن تحديده والتي وردت بمعان عدة منها، الإرهاب لغة : وهو مصدر الفعل (رهب) بمعنى أخاف وأفزع ، والإرهاب مأخوذ من فعل رهب بكسر الهاء ، وهي أيضاً مصدر من الفعل (أرب) ويعني الاخافة باستعمال العنف والتهديد والعسف .⁽¹⁾

كما يعني الإرهاب الفزع والخشية والرهبه ، وترهبه بمعني توعدده ، وهي كلمات متقاربة تدل جميعها على الخوف ، ومن هنا فإن الإرهاب هو إثارة الرعب أو إثارة الخوف الشديد ، ويشار في اللغة العربية بأن الرهبه تستخدم للتعبير عن الخوف المشوب بالإقدام، وهي تختلف عن الإرهاب الذي يعني الخوف والفزع الناتج عن تهديد قوي مادية أو طبيعية ، وقد أقر مجمع اللغة العربية أن كلمة (إرهاب) من الالفاظ الجمعيه وجدورها (رهب) بمعني خاف وفزع ، وأن نوع من الحكم يقوم على الإرهاب والعنف ، وتعتمد عليه حكومات وجماعات ثورية لتحقيق أهداف سياسية .⁽²⁾

ولقد ورد لفظ (رهب) في القران الكريم اثنتي عشر مرة ، وجاء بمعني الخوف والخشية ، والآيات القرآنية التي تشير إلى الإرهاب عديدة .

أما الإرهاب اصطلاحاً : لا يوجد تعريف جامع مانع للإرهاب ، وذلك لاختلاف آراء فقهاء القانون الجنائي حول تحديد هذا المدلول ، حيث ثار بشأنه جدلاً واسعاً انقسموا على أثره إلى ثلاث اتجاهات ، أتجاه أول : ينادي بوجوب تحديد مدلول للإرهاب ويرى ضرورته ، و أتجاه ثاني :

1- د . محمد الباشا : المعجم الكافي ، معجم عربي حديث ، ط2، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر ، بيروت ، لبنان ، ص 209 .
2- د. سلامة اسماعيل محمد : مكافحة الإرهاب الدولي ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ، ط2 ن 2005م ، ص 45 .
، راجع كذلك - د. عبد الله بن سعود الموسى : الجريمة الإرهابية بين التشريعة الاسلامية والقانون الوضعي ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة نايف للعلوم الامنية ، 2006م ، ص 100.

يرى عدم إعطاء تعريف للإرهاب ، بينما أتجاه ثالث : يتخذ موقفاً توفيقياً بين مسألة إعطاء تعريف للإرهاب من عدمه ، وفيما يلي نعرض لها بشكل موجز على النحو التالي : (1)

أولاً / الاتجاه المؤيد : يرى أنصار هذا الاتجاه وجوب تحديد مدلول للإرهاب ، مستبعدين حصر حدوثه على الدوافع السياسية ، حيث يؤكدون على احتمالية أن يرتكب لدوافع اقتصادية أو اجتماعية أو عقائدية ، وذلك لعدم وجود تعريف جامع مانع للإرهاب على المستوي المحلي والدولي . (2)

في الفقه الغربي: عرفه الفقيه " جيفا نوفتيش " بأنه : " أعمال من طبيعتها أن تثير لدى شخص ما الاحساس بالتهديد ، مما ينتج عنه الاحساس بالخوف من خطر بأي صورة " . (3)

كما عرفه الفقيه سائل بأنه : " العمل الإجرامي المقرون بالرعب أو العنف أو الفرع بقصد تحقيق هدف محدد " . (4)

وعرفه الفقيه دافيد إرك بأنه : " كل عمل من أعمال العنف المسلح ، الذي يرتكب لتحقيق أهداف سياسية أو فلسفية أو ايديولوجية أو دينية " . (5)

كما عرفه الفقيه " سالدانا " بمفهومين أحدهما موسع والأخر مضيق ، طبقاً للمفهوم الموسع يعرف الإرهاب بأنه : " كل جريمة أو جناية سياسية أو اجتماعية يكون في تنفيذها أو في التعبير عنها ما ينشر الفرع العام " ، أما المفهوم المضيق للإرهاب يعني " الأعمال الإجرامية التي ترتكب أساساً بهدف نشر الرعب " . (6)

- 1- د . أمام حسانيين عطا الله : الإرهاب والبنبان القانوني للجريمة ، دار المطبوعات الجامعية ، 2004م ، ص 105 .
- 2 - د. أحمد ضياء الدين محمد خليل : الخطر الإرهابي بين الواقع والوقوع ، دار الثقافة العربية ، ط2 ، ص 65.
- 3 - د. مدحت عبد الحلیم رمضان : جرائم الإرهاب في ضوء الأحكام الموضوعية والإجرائية للقانون الدولي والداخلي ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، ط1، 1995م ، ص 23 .
- 4 - د. مدحت عبد الحلیم رمضان : المرجع السابق ، ص 25.
- 5 - د. أحمد ضياء الدين محمد خليل : الخطر الإرهابي بين الواقع والوقوع ، المرجع السابق ، ص 27.
- 6 - د. محمد عبد اللطيف عبد العال : جريمة الإرهاب (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، 1994، ص 8.

أما الفقه العربي : فلم يتفق على تحديد تعريف للإرهاب ، حيث تركت التعريفات للفقه ، والتي اختلفت باختلاف وجهات نظر كل فقيه ، حيث عرفه الدكتور أحمد محمد رفعت بأنه : " استخدام طرق معينة كوسيلة تهدف لنشر الرعب للإجبار على اتخاذ موقف معين " .⁽¹⁾

، وعرفه الدكتور نبيل أحمد حلمي بأنه : " الاستخدام غير المشروع للعنف أو التهديد به بواسطة فرد أو مجموعة أو دولة ضد فرد أو مجموعة أو دولة " .⁽²⁾

كما يري أتجاه فقهي آخر بأن الإرهاب " هو استخدام العنف العمدي غير المشروع ضد الأشخاص أو الممتلكات " .⁽³⁾

بينما يري أتجاه آخر بأن الإرهاب " ما هو إلا فعل إجرامي تحركه دوافع دينية يرتكبه فرد أو جماعة من الأفراد بأسلوب يعتمد على نشر الرعب بغية تحقيق أهداف محددة " .⁽⁴⁾

كما عرف الإرهاب بأنه " كل فعل من أفعال القوة أو العنف قصد به الإرهاب أو التخويف أو ممارسة الضغط على السلطة بقصد فرض فكر معين عليها " .⁽⁵⁾

وهناك من عرف الإرهاب بأنه " تلك الجريمة التي ترتكب ضد الأشخاص أو الأموال سواء داخل الدولة أو خارجها باستخدام القنابل أو وسائل المفرقات أو غيرها من الأسلحة والمواد الناسفة ، بغية إثارة الرعب أو الفرع في نفوس المواطنين " .⁽⁶⁾

ثانياً : الاتجاه الرفض : يذهب أنصار هذا الاتجاه من الفقه إلى أنه من الأنسب عدم وضع تعريف معين للإرهاب ، وذلك لان فعلاً معيناً قد يشكل في ظرف معين جريمة إرهابية ، في حين لو أنتقي هذا الظرف فإن الفعل يشكل جرمًا عاديًا ، حيث يرون محاولة إيجاد تعريف للإرهاب ،

- 1 - د. أحمد محمد رفعت : الإرهاب ماهيته وصوره ، دار النهضة العربية ، 1989م ، ط2 ، ص 19 .
- 2 - د. نبيل أحمد حلمي : الإرهاب الدولي وفقاً لقواعد القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، 1988م ، ص 27 .
- 3 - د. مصطفى مصباح دبارة : الإرهاب ، مفهومه وأهم جرائمه في القانون الدولي الجنائي ، منشورات جامعة قاربنوس بنغازي ، ط1 ، 1990م ، ص 35.
- 4 - د. مصطفى مصباح دبارة : الإرهاب ، المرجع السابق ، ص 38.
- 5 - د. كمال حماد : الإرهاب والمقاومة في ضوء القانون الدولي العام ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، 2003 م ، ط1 ، ص 24 .
- 6 - د. نبيل أحمد حلمي : المرجع السابق ، ص 29 .

ما هو إلا إضافة حشو وإضاعة للوقت ، حيث يشكل هذا الرأي صدي واسع في أوساط الفقه الجنائي ، خاصة في المؤتمرات والمحافل الدولية. (1)

ثالثاً : الاتجاه المختلط : يقف هذا الاتجاه على مسافة متساوية بين الاتجاهين السابقين ، حيث مثل موقفاً وسطاً ، فهم لا يهملون فكرة وضع تعريف للإرهاب ، كما أنهم لا يؤيدون فكرة إعطاء تعريف ذا معني أكاديمي للإرهاب. (2)

ونحن من وجهة نظرنا فأنا نؤيد عدم وضع تعريف للإرهاب ، وذلك لترك المجال أوسع في شمولية هذا المدلول لعدد الأفعال، التي يمكن إدراجها تحت مفهوم الإرهاب ، خاصة بعد أن ثبت تنوع أساليبه وتعددتها والاستفادة مما أوجده التقدم التقني ، وعدم قصره على زمن معين أو وطن معين .

المطلب الثاني

أنواع وأساليب الإرهاب

أولاً : أنواع الإرهاب : تتعدد أنواع الإرهاب بتعدد أشكاله وصوره وبما يمكن رده إلى الانواع الاتية :

1 / الإرهاب الاستعماري : ويعد هذا النوع من أعنف الانواع ، حيث يظهر في ممارسة الدول المستعمرة ضد شعوبها ، إذ يتصف بالقمع وإثارة الخوف والرعب ، وغالباً ما يسفر عنه خضوع الشعوب لجلاديتها ، إذا تتعد أساليب هذا النوع إمعاناً في فرض السيطرة على شعب الدولة المحتلة وممارسة الإجبار المتعمد ، حيث تكبل فيه الحريات وتقرض من خلاله العقوبات والتفافات .

2 / الإرهاب الاستيطاني : وهذا النوع غالباً ما تلجأ إلى ممارسته الاقليات ضد الشعوب المستضعفة ، حيث يفرض من خلاله ثقافة إحدى الاقليات على الشعوب رغماً عنها ، تكبيلاً لإرادتها وإجبارها على الخضوع والاستسلام. (1)

1- د. فوزي شعبان محمد : تاريخ الإرهاب في العالم ، الطبعة الأولى ، دار الأحمدي للنشر ، يناير ، 2003م ، ص 39.

2 - د. ميهوب يزيد : مشكلة المعيارية في تعريف الإرهاب الدولي ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ط1 ، 2011م ، ص 45 .

3/ الإرهاب العنصري : وهو إرهاب تمارسه الدول العنصرية الكبرى على دول البشرة السمراء ، من خلال حرمانها من بعض الحقوق وفرض الجزاءات التي تطال أغلب أعمال شعوبها ، كنوع من ممارسة القمع والقهر المتعمد ، ويستدل على هذا النوع اعتماده على لون البشرة ، حيث ينظرون لها بعين التشفي والاحتقار، مما يجعل من تلك الشعوب حبيسه توجهات تلك الدول وانسياقها لتنفيذ ما ترغبه بدون طواعية .

4/ الإرهاب الرسمي : تمارس هذا النوع الانظمة الأوتوقراطية ضد شعوبها ، بقصد جبرها للانصياع لما تفرضه من أوامر ، إذ في الغالب تنعدم إرادة تلك الشعوب نتيجة ذلك الإجبار ، ويقابل ما تفرضه تلك الانظمة بالقبول دون اعتراض لها ، وإذا ما قوبل بالرفض فأن ردة الفعل تكون أقوى ، خاصة وأن تلك الانظمة تحضر أي نشاط يخالف مبتغاها . (2)

5/ الإرهاب العقائدي : وتفرض هذا النوع بعض الانظمة ضد من يخالف أفكارها سبيلا لإخضاعه وسلب حريته .

6/ الإرهاب الفكري : ويظهر في سلطة الاجبار الذي تمارسه الدول الكبرى ، على كل من يحاول معارضة أطروحاتها.

7/ الإرهاب الاقتصادي : وهذا النوع تمارسه الدول الصناعية الغنية اقتصادياً على الدول الفقيرة ، بغية استمرارية تبعيتها .

8/ الإرهاب الطبقي : وهو ما تمارسه طبقة على أخرى ، مثل إرهاب الاقطاعيون على طبقة الفلاحين . (3)

9/ الإرهاب الطائفي : وغالباً ما تمارسه طائفة على طوائف أخرى ، بقصد فرض تعليماتها وعدم السماح بمخالفتها . (4)

1 - د . محمد ابو الفتح الغنام : مواجهة الإرهاب في التشريع المصري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، 1996 م ، ص 67 .
2 - د . محمد ابو الفتح الغنام : الإرهاب وتشريعات المكافحة في الدول الديموقراطية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1991م ط1 ، ص 59 .

3 - د . غسان صبري محمود : الجهود العربية لمكافحة جريمة الإرهاب ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط1 ، 2011م ، ص 26 .
4 - د ، حسين عقيل ابو غزالة : الحركات الأصولية والإرهاب في الشرق الأوسط ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، ط1 ، 2002م ، ص 38 .

ثانياً : أساليب الإرهاب :

غالباً ما ينتهج الإرهاب أساليب عدة رغبة في تحقيق المبتغى من وراء عملياته ، حيث تتصف أساليبه بالعنف الموجه والتحريض ، وفيما يلي نعرض لها بشيء من الإيجاز :

1/ أسلوب ممارسة العنف والتحريض عليه : ويعد هذا الأسلوب من أخطر وأشد أساليب الإرهاب ، التي تتبعها التنظيمات الإرهابية ، حيث تهدف من ورائه إلى إضعاف سلطة الدولة والسيطرة عليها ، بسعيها للنيل من اللحمة الاجتماعية لأبناء الوطن الواحد ، تحت دعوات الامر بالمعروف والنهي عن المنكر ، لذا يغلب علي أسلوبها اختيار المناطق أو المدن البعيدة عن سيطرة الدولة لنشر أفكارها ومبادئها ، وذلك من خلال السيطرة على المساجد ودور العبادة ، والعمل على بث أفكارها تحت غطاء التوجيه والترغيب ، بقصد استقطاب الناس لنيل تأييدهم ومناصرتهم ، لما تدعو له من أفكار وأن قل تأثير البعض منها ، إلا إنها تشكل مساساً معنوياً يؤدي للانصياع لأوامرها عن خوف ، تقديراً لما يجره الرفض من أمتهان وما يجلبه من تصفيات جسدية ، أو ما تابع ذلك من أعمال عدوانية ، كما قد تهدف تلك التنظيمات للتحريض بممارسة العنف ضد سلطة الدولة ونظام الحكم فيها ، لإثارة الشغب والتمرد بخلق مواطني ضعف ، يصعب على الدولة بسط سيادتها عليها لبعدها أو لسابق استقطابها، وهو ما يسهم في إضعاف كيانها ويهدد استقرار أمنها . (1)

2/ أسلوب التهديد لاقتصاد الدولة : لبسط نفوذها تسعي التنظيمات الإرهابية لتهديد خطط التنمية في أي بلد ، من خلال ضرب القطاعات المهمة التي تدر أرباحاً للدولة ، بنشر الأخبار المظلمة لتهديد نظام الاستثمار بهدف الاشعار بانعدام الامن ، وعلى نحو يضخم الحدث الإرهابي ويخل بثقة الناس في اقتصاد البلاد ، خاصة مع فرض اتاوات مالية على ممارسي التجارة ، والحد من عمليات التوريد للسلع الضرورية ، كسابقة تنذر بسوء الأوضاع المعيشية ، مما يجعل الاسر تدفع بزهرة شبابها إلى الانضمام لتلك المجموعات لضمان توفر العيش ، وهو ما يزيد من تقاوم الازمة الاقتصادية ، ويجعل اقتصاد البلد في حالة من التدهور ، لتوجيه العائد للتنظيمات التي تستعمله

1 - د. هيثم فالح شهاب : جريمة الإرهاب وسبل مكافحتها في التشريعات الجزائية المقارنة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2010م ، ص

في تمويل عملياتها في شتي بقاع الارض، خاصة بعد أن أضحى الإرهاب لا مكان ولا وطن له.⁽¹⁾

3/ اسلوب القتل والترويع : غالباً ما تلجأ الجماعات الإرهابية ، لهذا الاسلوب لإثارة الفزع والرعب بين المواطنين ، لإجبارهم على الانصياع لأوامرها وتعليماتها ، وفي حالة الاعتراض أو العصيان أو التمرد ، تلجأ تلك الجماعات إلى فرض العقاب ، الذي يتخذ طابع القتل والترويع ، وقد يصل إلى التهجير الإجباري ، لترك مقار السكن والنزوح لمناطق ومدن بعيدة عن دائرة الصراع ، فكل هذه الاساليب من شأنها بث الخوف والرعب في النفس البشرية ، الميالة لحب الخير والناشدة العيش في أمن وسلام .⁽²⁾

المبحث الثاني

موقف التشريعات العربية المقارنة والتشريع الليبي من الإرهاب

تمهيد وتقسيم :

رغم تباين موقف التشريعات العربية من الإرهاب، إلا أن أغلب نصوصها جاءت متضمنة معالجتها لظاهرة الإرهاب بتجريم أعمال العنف، محددة سبل وآليات المكافحة والعقوبات المقررة لها ، حيث أنصف مفهوم الإرهاب بالعمومية، ولعل ما يبرر ذلك هو الرغبة في احتواء التطور السريع لكل عمل من شأنه إثارة الخوف والرعب ، ويمكن القول بأن ما يميزها هو قصر معالجتها لظاهرة الإرهاب بالتزامها بمبدأ الإقليمية ، فلم تتناول تطبيق النصوص خارج اقليمها، بما فيها التشريع الجنائي الليبي ، وفيما يلي نعرض لها بإيجاز من خلال مطلبين على النحو التالي :

المطلب الأول: موقف التشريعات العربية المقارنة من الإرهاب .

المطلب الثاني : موقف التشريع الجنائي الليبي من الإرهاب .

1- د. نشأت عثمان الهلالي : تجارب عربية ناجحة في تنظيم وتجهيز مكافحة الإرهاب (التجربة المصرية) ، ط1 ، 2010 م ، ص 78 .

2 - د. هيثم فالح شهاب : جريمة الإرهاب وسبل مكافحتها في التشريعات الجزائرية المقارنة ، مرجع سابق ، ص 70.

المطلب الأول

موقف التشريعات العربية المقارنة من الإرهاب

سبق القول بتباين موقف التشريعات العربية في معالجة ظاهرة الإرهاب ، وسنعرض لموقف المشرع في بعض البلدان العربية على سبيل المثال لا الحصر في كل من (مصر ، الجزائر ، الاردن) لبيانها بشيء من الايجاز على النحو التالي :

أولاً : موقف التشريع الجنائي المصري :

من المعلوم بأن مصر تعرضت لموجة عنف شديدة منذ سنوات قد مضت ، رغم استمرارية وحشية الإرهاب أضرت باقتصادها وأسهمت في زعزعة استقرارها الامني ، وإزاء هذه الطفرة القوية من العنف وتزايد حدتها وخطورته ، فلم يقف المشرع المصري مكتوف الايدي ، بل عرف الإرهاب مضمناً قانون العقوبات المعدل بالقانون رقم (97) لسنة 1992م بنصوص تجرم الإرهاب ، حيث نصت المادة "86" منه على القول " يقصد بالإرهاب في تطبيق أحكام هذا القانون كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع يلجأ إليه الجاني تنفيذاً لمشروع إجرامي فردي أو جماعي بهدف الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع وأمنه للخطر ، اذا كان من شأن ذلك إيذاء الأشخاص أو إلقاء الرعب بينهم أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو أمنهم للخطر أو إلحاق الضرر بالبيئة أو الاتصالات أو الأموال أو المباني أو بالأموال العامة أو الخاصة أو احتلالها أو الاستيلاء عليها أو منع أو عرقلة ممارسة السلطات العامة أو دور العبادة أو معاهد العلم لأعمالها أو تعطيل تطبيق الدستور أو القوانين واللوائح " (1) .

ولكنه عدل بالقانون رقم (94) لسنة 2015م ، كما عدل حديثاً بقانون مكافحة الإرهاب رقم (15) لسنة 2020م الصادر في 3 مارس 2020 م ، والذي أصدره رئيس جمهورية مصر العربية ، بعد موافقة مجلس الوزراء ، وبناءً على ما أرتاه مجلس الدولة في مادته الثانية ، التي عرفت العمل الإرهابي بالقول (كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع في الداخل أو الخارج بغرض

1- أنظر المادة "86" من القانون رقم 97 لسنة 1992م المعدلة بالقانون رقم 15 لسنة 2020 م الصادر في 3 مارس 2020م ، الجريدة الرسمية العدد 29 الصادر في 18 / 5 / 1992م .مشار إليه من قبل - د . محمد عيد الغريب : التعاون الدولي والإقليمي في مواجهة الإرهابيين ، رسالة دكتوراه منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، 1998م، ص53.

الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع أو مصالحه أو أمنه للخطر أو إيذاء الأفراد أو إلقاء الرعب بينهم أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو حقوقهم العامة أو الخاصة أو أمنهم للخطر أو غيرها من الحريات والحقوق التي كفلها الدستور والقانون أو الإضرار بالوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي أو الأمن القومي أو إلحاق الضرر بالبيئة أو بالموارد الطبيعية أو بالأثار أو الأموال أو الأصول الأخرى أو المباني أو بالأموال العامة أو الخاصة أو احتلالها أو الاستيلاء عليها أو منع أو عرقلة السلطات العامة أو الجهات أو الهيئات القضائية أو مصالح الحكومة أو الوحدات المحلية أو دور العبادة أو المستشفيات أو مؤسسات ومعاهد العلم أو البعثات الدبلوماسية والقنصلية أو المنظمات والهيئات الإقليمية والدولية في مصر من القيام بعملها أو ممارستها لكل أو بعض أوجه نشاطها أو مقاومتها أو تعطيل تطبيق أي من أحكام الدستور أو القوانين أو اللوائح ، وكذلك كل سلوك يرتكب بقصد تحقيق أحد الأغراض المبينة بالفقرة الأولى من هذه المادة أو الاعداد لها أو التحريض عليها، إذا كان من شأنه الإضرار بالاتصالات أو النظم المعلوماتية أو النظم المالية أو البنكية أو الاقتصاد الوطني أو بمخزون الطاقة أو بالمخزون الأمني من السلع والمواد الغذائية والمياه أو بسلامتها أو بالخدمات الطبية في الكوارث والازمات) . (1)

ومن خلال هذا التعريف يتضح أتصافه بالعمومية في تعريف الإرهاب ، رغبة من المشرع المصري في السماح بأن تنطوي تحت مفهومه العديد من الجرائم ، ولعل ذلك ما نراه يعد مسلكاً حميداً يمكن من شمولية التجريم لكل ما يستجد من أعمال في المستقبل في ظل التطور العلمي المتسارع ، والذي باتت معه عمليات الإرهاب تدار بفعل أدمغه تتقن في وسائل العنف والبطش والدمار ليس عن قرب فحسب بل حتى بالتحكم عن بعد ، والتي اکتواء بناها المجتمع المصري وبدل الكثير من التضحيات محافظة على الارواح والممتلكات .

ثانياً : موقف التشريع الجزائري :

لم يسلم البلد الشقيق الجزائر هو الاخر من الإرهاب ، حيث طالت أعمال العنف مؤسسات الدولة وأمن المواطن على حد سواء مخلفة الدمار ومزعزة للاستقرار الأمني للبلاد ، وهو ما دفع المشرع للتدخل بإصدار المرسوم الرئاسي رقم "92-44" المتضمن إعلان حالة الطوارئ ، كما

1 - أنظر المادة الثانية من قانون مكافحة الإرهاب رقم (15) لسنة 2020م الصادر في 3 مارس 2020 م

أصدر المرسوم التشريعي رقم "03-92" المتعلق بمكافحة الإرهاب والتخريب ، والذي جاء استجابة لحالة عدم الاستقرار الأمني والاضطرابات الخطيرة التي شهدتها البلاد ، ولعل ذلك ما جعل المشرع يتوسع في تحديد أعمال العنف التي تدخل تحت طائلة الإرهاب ، غير أنه سرعان ما تراجع بعد ذلك بموجب الأمر "11-95" ، والذي تم بموجبه إدراج تجريم الإرهاب ضمن أحكام قانون العقوبات تحت عنوان الجرائم الموصوفة بأعمال إرهابية وتخريبية اقتداءً بنظيره المشرع الفرنسي ، والذي تضمنت مادته "87" مكرر على تعريف الإرهاب بالقول " يعتبر فعلاً إرهابياً أو تخريبياً في مفهوم هذا الأمر (كل فعل يستهدف أمن الدولة والوحدة الوطنية والسلامة الترابية، واستقرار المؤسسات وسيرها العادي ، عن طريق أي عمل غرضه ما يأتي : بث الرعب في أوساط السكان وخلق جو من انعدام الأمن من خلال الاعتداء المعنوي أو الجسدي على الأشخاص أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو أمنهم للخطر أو المساس بممتلكاتهم ، عرقلة حركة المرور أو حرية التنقل في الطرق والتجمهر أو الاعتصام في الساحات العمومية، الاعتداء على رموز الأمة و الجمهورية ، ونيش أو تدنيس القبور ، الاعتداء على وسائل المواصلات والتنقل والملكيات العمومية والخاصة والاستحواذ عليها واحتلالها دون مسوغ قانوني ، الاعتداء على المحيط أو إدخال مادة أو تسريبها في الجو أو في بطن الأرض أو إلقائها عليها أو في المياه ، بما فيها المياه الاقليمية من شأنها جعل صحة الإنسان أو البيئة الطبيعية في خطر ، عرقلة عمل السلطات العمومية أو حرية ممارسة العبادة والحريات العامة وسير المؤسسات المساعدة للمرفق العام ، وعرقلة سير المؤسسات العمومية أو الاعتداء على حياة أعوانها أو ممتلكاتها أو عرقلة تطبيق القوانين والتنظيمات) ، حيث يتضح من تشابه النص السابق مع التعريف الوارد بالمرسوم "03-92" إلى حد ما ، غير أن المشرع أدخل عليه العديد من التعديلات أكثر تفصيلاً .⁽¹⁾

كما يلاحظ بأن جل التشريعات العربية، قد عرفت الإرهاب من خلال النص على الأعمال المكونة للجريمة الإرهابية، واتسمت أغلب التعريفات بالعمومية ، ولعل ذلك هو ما جعل مفهوم الإرهاب واسع للغاية رغم تقيدها بمبدأ الاقليمية ، كونها لم تتناول تطبيق نصوصها خارج اقليمها .

1 - د. محمد مؤنس محب الدين : الإرهاب في القانون الجنائي ، دراسة قانونية مقارنة على المستويين الوطني والدولي ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، 2002م . ص 123 .

ثالثاً : موقف التشريع الاردني :

يعد الاردن في طليعة الدول التي تحارب الإرهاب والتطرف ، ضمن منهج شامل يستند على أبعاد تشريعية وفكرية وأمنية وعسكرية ، ويعمل مع المجتمع الدولي لصياغة نهج للتعامل مع خطر الإرهاب ، الذي لم يعد مجرد تحدي يواجه دولة ما ، بل هو استهداف يصل درجة التهديد ويطل المجتمع الدولي بأسره ، لكون الإرهاب لا يميز بين ملة وأخري بل يسعى لتفتيت المجتمعات ، ويجد بيئة حاضنة له في الخراب والتهمير والترويع والقتل والاحتلال ، لذا نلاحظ بأن المشرع الاردني ينص على ضرورة الامتثال لقرارات مجلس الأمن ذات الصلة بمكافحة الإرهاب، بغية تآطير عملية إدراج المجموعات الإرهابية والأفراد ضمن قوائم الامم المتحدة للعقوبات ، ولعله بهذه الخطوة يتخذ مبادرة تعزيز الثقة لدي باقي المشرعين العرب ، لتضمين التشريعات الوطنية ما ينص على ضرورة التعاون المشترك ، لمكافحة هذا الوباء الذي استشرى أنتشاره في عديد الدول ، فهو لا يفرق بين ديانة وأخري أو ملة وأخري ، حيث أصدر المشرع الاردني قانون منع الإرهاب رقم (55) لسنة 2006م وتعديلاته ، الذي حدد في المادة الثالثة منه الأعمال التي تعتبر في حكم الأعمال الإرهابية المحظورة:

- 1/ القيام بأي وسيلة مباشرة أو غير مباشرة بتقديم الأموال أو جمعها أو تدبيرها بقصد استخدامها لارتكاب عمل إرهابي أو تمويل الإرهابيين سواء وقع العمل أم لم يقع داخل المملكة أو خارجها متعلقاً بمواطنيها أو مصالحها .
- 2/ القيام بأعمال من شأنها أن تعرض المملكة لخطر أعمال عدائية أو تعكر صلتها بدولة أجنبية أو تعرض الأردنيين لخطر أعمال تآرية تقع عليهم أو على أموالهم .
- 3/ الالتحاق أو محاولة الالتحاق بأي جماعة مسلحة أو تنظيمات إرهابية أو تجنيد أشخاص للالتحاق بها أو تدريبهم لهذه الغاية سواء داخل المملكة أو خارجها .
- 4/ تأسيس جمعية أو الانتساب إليها أو لأي جماعة أو تنظيم أو جمعية أو ممارسة أي منها لأي عمل بقصد ارتكاب أعمال إرهابية في المملكة أو ضد موظفيها أو مصالحها في الخارج.

5/ استخدام نظام المعلومات أو الشبكة المعلوماتية أو أي وسيلة نشر أو أعلام أو إنشاء موقع إلكتروني لتسهيل القيام بأعمال إرهابية أو دعم لجماعة أو تنظيم أو جمعية تقوم بأعمال إرهابية أو الترويج لأفكارها أو تمويلها أو القيام بأي عمل من شأنه تعريض الاردنيين أو ممتلكاتهم لحظر أعمال عدائية أو انتقامية تقع عليهم .

6/ حيازة أو احراز أو صنع أو استيراد أو تصدير أو نقل أو بيع أو تسليم مادة مفرقة أو سامة أو كيميائية أو جراثومية أو اشعاعية أو ملتهبة أو حارقة أو ما هو في حكم هذه المواد أو أسلحة أو ذخائر أو التعامل بأي منها على أي وجه بقصد استخدامها للقيام بأعمال إرهابية أو على وجه غير مشروع .

7/ الاعتداء على حياة الملك أو حريته أو الملكة أو ولي العهد أو أحد أوصياء العرش .

8/ كل فعل يقترف بقصد إثارة عصيان مسلح ضد السلطات القائمة بموجب الدستور أو منعها من ممارسة وظائفها المستمدة من الدستور أو تغيير دستور الدولة بطرق غير مشروعة .

9/ تشكيل عصابة بقصد سلب المارة والتعدي على الأشخاص أو الأموال أو ارتكاب أي عمل آخر من أعمال اللصوصية ، ويلاحظ بأن المشرع الاردني قد أناط بموجب القانون المذكور اختصاص النظر في الجرائم المنصوص عليها لمحكمة أمن الدولة ، وسرعان ما عدل بتعديلات توسع إلى حد بعيد من فئات الأعمال الإرهابية في عام 2014م، إلا أن الملك عبد الله الثاني رفض التعديلات الجديدة للقانون المذكور ، لكونها توسع من تعريف الإرهاب وتهدد حرية التعبير في المملكة. (1)

المطلب الثاني

موقف التشريع الليبي من الإرهاب

لم يغفل المشرع الليبي كغيره خطورة الإرهاب ، وما جلبه من مآسي وما خلفه من دمار طال الارواح والممتلكات على حد سواء ، حيث شهدت ليبيا موجة عنيفة من الإرهاب عقبها توافد عديد التنظيمات الإرهابية ، التي جاءت من كل حذب وصوب ضمت كثير الملل من شتى بقاع

1- د. محمد النوبي محمد على : إدمان الانترنت في عصر العولمة ، دار صفاء للنشر ، عمان ، 2009م ، ص 123..

الارض ، والتي اتخذت من القتل شعارها الأول لبيسط نفوذها ، حيث طالت أعمال الاغتيال بالقتل قوات الجيش الوطني الليبي العسكريين من الضباط وضباط الصف والجنود والقوات المساندة ، ولم يسلم المدنيين من التنكيل والتعذيب والامتهان والسخرية ، فاضحي المواطنين مكبلين بفرض قيد على حرية الرأي أثر ما نشرته من رعب وخوف لردع العامة ، وهو ما رتب فزع دائم بات يخشاه القريب والبعيد ، سمح لتلك التنظيمات بالتغلغل وأحكام السيطرة على الاحياء بالمدن الكبرى والصغرى ، رغبة منها في تطويع الناس لقبول ما ينشر عنها من أفكار ، اتخذت من الدين ستار لتعميمها ، حيث لعب اعلام التنظيمات دوراً فعالاً في استقطاب عديد الشبان من الذكور والاناث للانخراط في صفوفها والدعوة لقبول افكارها لذا الغير ، وهو ما سمح لعناصر تلك التنظيمات الوافدة للبلاد من التغلغل ، وباتت بعض مدن المجتمع الليبي مكبلة بقيد الفزع والرعب ، حيث فرضت اتاوات واجبة الدفع على اصحاب المحال التجارية ، وفرضت الضريبة وباتت تحصيل الزكاة أمراً وجوبياً ، فانتشرت أعمال السلب والنهب لكل من يعارض بأفكاره تلك التنظيمات ، فراح ضحيتها شباب في مكتمل العمر في مدينة بنغازي ودرنة وسرت وغيرها من المدن الليبية ، حيث لم يسلم منها الصغير ولا الكبير ، فهجرت العائلات أماكنها هاربة تاركة ورائها جميع ما تملك خشية القتل ، فانتشرت السرقات وأعمال الحرق والهدم لبعض البيوت ، دنست المساجد ودور العبادة وهدمت الاضرحة في صورة لم يعهدها الليبيون من ذي قبل ، ولم يقف الحال إلى هذا الحد بل بات الخوف هو سيد الموقف ، وبمرور الزمن جاءت إلى البلاد أفواج من المهاجرين غير الشرعيين ممن عبروا الحدود لتنظم إلى تلك التنظيمات ، التي باتت انشطتها تتمدد وتزداد عنفواناً ، فكسى نشاطها العنف ولم تخمد نيران الجرح الذي خلفته بالمجتمع الليبي ، فبات الاعدام يتم في الميادين وفي الساحات تحت مرآة ومسمع من العالم ، الذي بات مكتوف الايدي رغم الدعوات المتكررة بوجوب تنادي دولي للحد من ظاهرة الإرهاب ، بوصفها أخطر وأشد الظواهر في محاولة لكسر شوكته ولضعف الارادة الدولية ، تركت ليبيا وحدها تواجه اعتي التنظيمات الارهابية على مستوي العالم ، التي جاءت من كل حذب وصوب تتشد السيطرة على مفاصل الدولة والاستحواد على ثروتها ، ويتوغل تلك التنظيمات نقشت وارتفعت وتيرة الهجرة غير المشروعة ، التي فتحت الباب على مصرعيه فأنظمت إليها عديد التنظيمات ، وارتبطت أعمالها مع الشبكات الدولية الداعمة لنشر الجريمة ، فظهر الإجرام المنظم ، حيث نقشت جرائم الإتجار بالمخدرات والإتجار بالبشر والأعضاء البشرية وجرائم غسل الأموال ، بسبب عدم قدرة الدولة على

أحكام السيطرة على الحدود الجغرافية ، التي أسهمت الحكومات في غض الطرف عنها، إلى أن أضحت مواطئ ضعف تنخر جسد المجتمع وتوتر على كيانه واستقراره ، حيث أملت الضرورة التصدي لتلك التنظيمات ليس لمواجهتها تشريعياً فحسب ، بل إلى محاولة القضاء عليها من قبل قوات الجيش الوطني ، الذي تنادى لمحاربتها رغم قلة الامكانيات المتاحة وحضر التسليح الدائم ، أثر قرارات دولية ظالمة من قوي خارجية تدير في الخفاء ما يدور على الساحة الليبية ، التي باتت تشهد الانقسام في شتى مجالات الحياة ، ليعيش المواطن مرارة العيش ، رغم قدرته على تغيير ما يحدث بمختلف الاصعدة ، إلا أن ذلك يظل رهين تغير الظروف التي حتما ستجعل الشعب الليبي قادراً على اجتثاث الإرهاب وكافة القوي، التي تدير أعمالها خارج نطاق القانون .

لذا ولخطورة الإرهاب فقد جرمه المشرع الليبي بموجب القانون رقم (3) لسنة 2014م بشأن مكافحة الإرهاب الصادر في 14 / 9 / 2014م، الذي عرف الإرهاب في المادة الثانية منه بالقول : (كل من يستخدم القوة أو العنف و التهديد أو الترويع بهدف الإخلال الجسيم بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع أو مصالحه أو أمنه للخطر متى كان من شأنه هذا الاستخدام إيذاء الأشخاص أو إثارة الرعب بينهم أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو حقوقهم العامة أو أمنهم للخطر أو إلحاق الضرر بالبيئة أو الموارد الطبيعية أو الأموال أو المباني أو بالأموال العامة أو الخاصة أو استغلالها أو الاستيلاء عليها أو منع أو عرقلة السلطات العامة أو مصالح الحكومة أو الوحدات المحلية أو البعثات الدبلوماسية والفرنسية أو المنظمات والهيئات الإقليمية و الدولية في ليبيا من ممارسة كل أو بعض أوجه نشاطها أو منع أو عرقلة قيام مؤسسات أو دور العبادة أو مؤسسات ومعاهد العلم لإعمالها أو تعطيل تطبيق أي من أحكام الدستور أو القوانين واللوائح وكذلك كل سلوك من شأنه الإضرار بالاتصالات أو بالنظم المعلوماتية أو بالنظم المالية أو المصرفية أو بالاقتصاد الوطني أو بمخزون الطاقة أو بالمخزون الأمني من السلع والمواد الغذائية والمياه أو بسلامتها ارتكاب بقصد ارتكاب أحد الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون)⁽¹⁾

وما تجدر الإشارة إليه أنه على الرغم من تحديد تعريف للإرهاب وحصر أعماله ، إلا أن ذلك لا يمثل تحديداً لأعماله على سبيل الحصر وإنما يبقى التعريف يتصف بالشمولية ، ليضم كل ما من شأنه أن يشكل فزع أو خوف أو تهديد ، وفي رأينا بأن ذلك يساير ما قد يتخذه الإرهاب من أشكال

1- أنظر المادة الثانية من القانون رقم (3) لسنة 2014 م .

تمليها ضرورات التطور التقني ، وتعدد الوسائل التي يمكن الاستفادة منها في تنفيذ أعمال الإرهاب الذي لا وطن له ولا زمن له ، حيث حددت المادة الأولى من القانون المقصود بالعبارات التي تناولت فيه ، رغبة من المشرع في استجلاء وإزالة اللبس لتحديد المعني وضبط الألفاظ ، كما حددت المادة الثانية الأفعال التي تشكل إرهاباً .

كما وسعت المادة الثالثة من القانون دائرة التجريم، ليطال كل جريمة ترتكب بقصد تحقيق أحد أهداف العمل الإرهابي أو تمويل الأعمال الإرهابية ، وذلك رغبة من المشرع الليبي في التشديد بالعقوبة ، حيث سوي بين الشروع في الجريمة وبين ارتكابها في صورتها التامة ، كما عاقب في المادة السادسة على المساهمة في ارتكاب جرائم الإرهاب بذات العقوبة المقررة للفاعل الأصلي ، حتى ولو لم ينتج عنها أثر ، لما لمس من خطر ولما يخلفه الإرهاب من ماسي وأضرار .

حيث تضمن القانون توقيع عقوبة السجن المؤبد على كل من أنشاء أو أسس أو نظم أو أدار منظمة إرهابية أو تولى زعامة أو قيادة فيها ، ويحكم في جميع الأحوال بمصادرة الأموال و الأسلحة والأدوات والمستندات والأوراق وغيرها ، مما يكون قد أستعمل أو اعد استعماله في جرائم الإرهاب أو في اجتماعات منظمة ، وتقضي المحكمة بمصادرة أموال المنظمة و الأموال المتحصلة من جرائم الإرهاب أو المخصصة للصرف منها على المنظمة ، كما تقضي المحكمة بجل المنظمة و إغلاق مقارها في الداخل و الخارج .⁽¹⁾

رغبة منه في تغليظ العقوبة وإنهاء أنشطة الإرهاب في الداخل والخارج ، وهو ما يعد من وجهة نظرنا يوافق الصواب ، لوقف هذا الوباء الذي ضرب أطنابه في جميع البلدان ، فلم يفرق بين قوي أو ضعيف ، وإنما استوقدت شعلته كالنار في الهشيم اکتوت بها المجتمعات العربية والاجنبية على حد سواء ، بأشكال تنوعت وتعددت متخذة صورة تصفيات جسدية بالأسلحة وشنق في الميادين والساحات ، وممارسة أعمال التهجير والسلب والنهب للممتلكات العامة والخاصة، وهدم الاضرحة وغيرها من الممارسات المنفرة لدعواتها ، لهذا شددت العقوبة بما لا يقل عن عشر

1- أنظر المواد " 1- 7 " من قانون مكافحة الإرهاب رقم "3" لسنة 2014 م

سنوات لكل من أنظم عمداً لتنظيم إرهابي أو تلقي تدريبات عسكرية أو أمنية داخل تراب الدولة اللبية أو خارجه سواءً كان من القوات المسلحة أو الشرطة.(1)

كما عاقب بالسجن المؤبد أو السجن المشدد لمدة لا تقل عن عشرين سنة ، على كل من قام بتمويل إرهابي أو عمل إرهابي مع علمه بالغرض من التمويل أو قدم لمنظمة إرهابية ، أو لأحد رؤسائها أو مديريها أو أعضائها أو لإرهابي سكتاً أو مأوى لاستخدامه في الاجتماعات أو لإعداد الأعمال الإرهابية أو غير ذلك من التسهيلات مع علمه بالغرض ، الذي يستخدم فيه السكن أو المأوى أو المكان أو التسهيلات ، ملحقاً كل من أخفى أشياء أعدت للاستعمال في ارتكاب جريمة من جرائم الإرهاب مع علمه بذلك.(2)

ووردت عقوبة الشريك المتعمد في الجريمة الإرهابية ، متى قام بالأفعال الآتية " توفير أي وسيلة كانت أسلحة أو متفجرات أو ذخيرة و غيرها من المواد أو المعدات أو وسائل النقل أو التجهيزات أو المون لفائدة تنظيم إرهابي أو أشخاص لهم علاقة بالجرائم الإرهابية المنصوص عليها أو قام بوضع كفاءات أو خبرات على ذمة تنظيم إرهابي أو أشخاص لهم علاقة بالجرائم الإرهابية أو إفشاء أو وفر أو قديم معلومات بشكل مباشر أو غير مباشر لفائدة تنظيم إرهابي أو أشخاص لهم علاقة بالجرائم الإرهابية أو صنع أو افتعل بطاقة تعريف وطنية أو جواز سفر أو غير ذلك من الرخص أو الشهادات لفائدة تنظيم إرهابي أو أشخاص لهم علاقة بالجرائم الإرهابية أو إخفاء أو سهل إخفاء أشياء استعملت في ارتكاب جريمة من جرائم الإرهاب أو تحصلت منها مع علمه بها أو أتلّف أو اختلس أو أخفى مستنداً أو محرراً من شأنه تسهيل كشف الجريمة أو إقامة الدليل على مرتكبها أو عقابه ، مع علمه بذلك وحكم في جميع الأحوال بمصادرة الأموال و الأشياء محل الجريمة ، كما عاقب كل من ساعد الجاني في جريمة إرهابية ولو بطريق الامتناع أو مكنه من الهرب سواء قبل أو بعد القضاء عليه.(3)

ولعل ذلك من وجهة نظرنا هو ما يعكس رغبة المشرع الليبي ، في التأكيد على محاربة الإرهاب في أي صورة سواءً بالفعل أو الاشتراك ، لفضاعة ما جره على البلاد من نقمة زعزت كيان

1- أنظر المواد " 9/8 " من القانون المذكور

2- أنظر المادة "10" الفقرة من (1-4)

3- أنظر المادة "11" من قانون مكافحة الإرهاب .

المجتمع وهددت استقراره ، مخلفة عديد الضحايا من القتلى والمبتورين والمفقودين والمهجريين واللاجئين ، ولم تقف العقوبات إلى هذا الحد ، وإنما تضمن القانون النص على عقوبة السجن مدة عشرون سنة كل من تعمد ارتكاب أحد الأفعال التالية :-

اختطاف شخص يتمتع بحماية دولية أو القبض عليه أو إيقافه أو سجنه أو حجزه دون إذن قانوني أو إلحاق ضرر بمباني رسمية أو محلات سكنية خاصة أو وسائل نقل لهيئات أو أشخاص يتمتعون بحماية دولية من شأنه أن يعرض حياتهم و حريتهم أو حياة الأشخاص المقيمين معهم أو حريتهم للخطر ، أو قام بالقبض على شخص أو إيقافه أو سجنه أو حجزه دون إذن قانوني ، إذا صاحب هذه الأفعال تهديداً بقتل الرهينة أو إيذاؤها أو استمرار احتجازها من أجل إكراه طرف ثالث سواء كان دولة أو منظمة دولية حكومية أو شخصاً طبيعياً أو معنوياً أو مجموعة من الأشخاص على القيام و الامتناع عن القيام بعمل معين كشرط صريح أو ضمني للإفراج عن تلك الرهينة.(1)

وهو ما يمثل رغبة المشرع في صون العلاقات المتبادلة مع دول العالم ، واحترامه للاتفاقيات الرامية لمحاربة الإرهاب ، خاصة مع بيان حرصه على تضمين القانون اليات مكافحة جنائية للإرهاب ، تتوافق مع ما اقرته المنظمات الدولية مجتمعة ، وما أوصي به مجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة ، من ضرورات أملتها الأوضاع الكارثية التي مرت بها البلدان ، أثار تفجيرات مثل أولها أحداث 11 سبتمبر .

كما عاقب بالسجن المؤبد كل من يتعمد ارتكاب أحد الأفعال والتي منها السيطرة أو الاستيلاء على طائرة مدنية في حال خدمة بأي وسيلة كانت أو الاعتداء بالعنف على شخص موجود على متن طائرة مدنية في حالة طيران ، إذا كان من شأن هذا الاعتداء أن يعرض سلامة الطائرة للخطر أو قام بتدمير طائرة مدنية في الخدمة أو إلحاق أضرار بها بحث تكون معه غير صالحة للطيران أو تعرض سلامتها للخطر أثناء الطيران أو وضع أو تسبب في وضع بأي وسيلة كانت أجهزة أو مواد من شأنها ، أن تدمر طائرة مدنية في الخدمة أو تلحق بها أضرار أو تصيرها غير صالحة للطيران أو تعرض سلامتها للخطر أثناء الطيران أو قام بتدمير مرافق ملاحية جوية أو

1- أنظر المادة "12" من قانون مكافحة الإرهاب.

إلحاق أضرار بها أو عطل عملها بما من شأنه أن يعرض سلامة الطائرات إلى الخطر أثناء الطيران أو استعمال طائرة في الخدمة بغرض إحداث إصابة بدنية خطيرة أو إلحاق ضرر بالغ بالممتلكات أو البيئة ، وتطبق ذات العقوبة إذا كان محل الجريمة سفينة تجارية أو نفطية أو إحدى وسائل النقل البري العام أو الخاص بغرض تحقيق مطالب . (1)

كما عاقب القانون بالسجن المؤبد كل من ارتكب إحدى الأفعال التي منها دخول مقر أحد البعثات الدبلوماسية أو القنصلية أو مقر أحد الهيئات أو المنظمات الدولية أو الإقليمية في ليبيا عنوةً أو بمقاومة السلطات المختصة فيها بهدف ارتكاب عمل إرهابي ، كما عاقب كل من سعى لدى دولة أجنبية أو لدى جمعية أو هيئة أو منظمة أو جماعة أو عصابة يكون مقرها خارج ليبيا أو لدى جمعية أو هيئة منظمة أو جماعة أو عصابة يكون مقرها خارج ليبيا أو لدى أحد من يعملون لمصلحة هذه الدولة أو أي من الجهات المذكورة ، وكذلك كل من تخابر مع تلك الدولة أو الجهة للقيام بعمل إرهابي في ليبيا أو خارجها أو ضد أي من مواطنيها أو مصالحها أو ممتلكاتها أو مقر ومكاتب بعثاتها الدبلوماسية أو القنصلية أو أي من الجهات التابعة لها في الخارج أو ضد أي من العاملين فيما تقدم أو ضد أي من المتمتعين بالحماية الدولية أو قام بأي أعمال عدوانية تؤدي إلى الإضرار بالوحدة الوطنية أو تشكيل محاكم خارج نظام القضاء المعمول به في الدولة أو عطل العمل بأحكام الدستور أو القوانين أو اعتداء على الحريات و الحقوق العامة التي يكفلها الدستور أو ابتز الدولة الليبية أو أي دولة أخرى انطلاقاً من الأراضي الليبية لتحقيق مطالب أو قام بالتجنيد خارج سلطة الدولة لتشكيل جماعات مسلحة غير الجيش والشرطة أو فرض نمط من الحكم على جزء من الإقليم الليبي بالمخالفة للنظام السياسي الشرعي للدولة أو السيطرة على الموارد الاقتصادية للدولة أو الأضرار بالبيئة أو الموارد الطبيعية أو بالاتصالات أو بالنظم المعلوماتية أو النظم المالية أو المصرفية أو الاقتصاد الوطني أو بمخزون الطاقة أو المخزون الأمني من السلع أو المواد الغذائية أو المياه أو بسلامتها أو بالخدمات الطبيعية في الكوارث والأزمات أو عرقلة سير العملية الانتخابية و الاستفتاءات بقصد فرض أفكار أو آراء بالقوة كما عاقب كل ليبي تعاون بغير إذن كتابي من السلطة المختصة مع القوات المسلحة لدولة أجنبية أو

1- أنظر المادة " 13 " من قانون مكافحة الإرهاب.

أي جماعات مسلحة أو جمعية أو هيئة أو منظمة أياً كانت تسميتها يكون مقرها خارج ليبيا بهدف ارتكاب أعمال إرهابية حتى لو كانت أعمالها غير موجهة للبيبا .

وعاقب القانون بالسجن مدة لا تقل عن خمس سنوات ولا تزيد عن عشر سنوات كل من قام بالدعاية أو الترويج أو التضليل للقيام بالعمل الإرهابي سواء بالقول أو بالكتابة أو بأي وسيلة من وسائل البث أو النشر أو بواسطة الرسائل أو المواقع الإلكترونية ، التي يمكن للغير الاطلاع عليها وتشدد كان الترويج داخل دور العبادة أو بين القوات المسلحة أو الشرطة أو في الأماكن الخاصة بهذه القوات ، كما عاقب بالسجن المشدد كل من استخدم أو سهل استخدام مؤسسات الدولة أو المعدات المملوكة لها أو انتحال صفة الموظف العام أو ارتدى زياً رسمياً لأي من الجهات التابعة لها وذلك لاستعمالها في ارتكاب أي عمل إرهابي .

كما عاقب بالسجن المؤبد كل من ساهم بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في صنع أو تدريب على صنع أو استعمال الأسلحة التقليدية أو غير التقليدية و الأدوات و المعدات و الوسائل السلكية و اللاسلكية و الوسائل الالكترونية ، كذلك أية مادة لها القدرة على إزهاق الأرواح أو إحداث إصابات بدنية خطيرة أو أضرار مادية جسيمة بأي وسيلة بما في ذلك إطلاق أو نشر المنتجات الكيميائية السامة أو العوامل البيولوجية أو الإشعاعات و المواد المشعة وذلك لاستعمالها في ارتكاب أي عمل إرهابي مع علمه بذلك . (1)

ولم تقتصر العقوبات على ما ذكر بل شمل القانون على عقوبات أوجب فيها تشديد العقوبة على الجريمة الإرهابية أو دون أن يمنع ذلك من تطبيق ظروف التخفيف الخاصة بالأحداث .(2)

كما نص على عديد العقوبات بما يكفي للرجوع اليها منعاً للإطالة في المواد من (19 - 22) ، كما نص المشرع الليبي على الأحكام الإجرائية المتعلقة بجرائم الإرهاب في الباب الثالث مضمناً القانون أنشأ نيابة خاصة لجرائم الإرهاب في النيابة العامة كنيابة تخصصية لهذا النوع من الجرائم ضمن النظام القضائي القائم بالدولة المواد (25/24) ، مقرأً بعدم انقضاء الدعوي وبسقوط العقوبة م (26).

1 - أنظر المواد من "17/15" من القانون .

2 - أنظر المواد " 18 / 27 " من القانون.

لا تنقضي الدعوى الجنائية في جرائم الإرهاب ولا تسقط العقوبة الجنائية المحكوم بها بمضي
المدة م (27).

ولا يفوتنا هنا أن نشير إلى أن المشرع الليبي في شأن مكافحة الإرهاب قد ضمن القانون المذكور
بعديد الأحكام التي تتوافق مع ما أقره المجتمع الدولي بشأن الدعوات المكررة المناشدة بتضمين
التشريعات الوطنية بكافه الأحكام والتدابير المتعلقة بمكافحة الإرهاب. (1)

غير أنه من وجهة نظرنا رغم ضرورة التشريع ، إلا أن مسألة تطبيقه تحتاج إلى سلطات حازمة
وهو ما قد لا يتحقق بدون أسناد هذه المهمة للقوات المسلحة ، التي لن تتواني بالضرب بيد من
حديد ، خاصة بعد أنتشار هذا الوباء الذي هدد ويهدد جميع الأوطان دون استثناء ،

وهو ما يعد أكثر أهمية في التحديات التي تواجهها ليبيا في الوقت الراهن جراء تداعيات هذه
الظاهرة الخطيرة ، لكونها تفوق قدرة الأنظمة السياسية في الدولة الليبية على بناء أمن قومي وبيئة
ديمقراطية تحد من تلك الظواهر أو تقضي عليها، فالتدخلات الخارجية من قبل الدول الأوروبية
الكبرى في الشأن الليبي، قد يسهم في التغلغل في ليبيا بوسائل متعددة ، رغبة في السيطرة على
ثرواتها الطبيعية ، وهو ما قد يدفع بتلك الدول الي توافقٍ أمميٍ أوروبي ، بتدخل محدود تحت
ذريعة مواجهة الهجرة غير الشرعية ، مستنبة جولات الحوار الجاري الان ، والتي على حد تعبير
البعض تعتبر استنفاداً للوسائل السلمية ، أكثر منها جولات للوصول إلي حلول ترضي جميع
الأطراف وفقاً للمؤسسات الشرعية في البلاد ، وتعد الآثار الأمنية والاجتماعية والاقتصادية
لظاهرة الإرهاب في ليبيا، من أكثر الآثار حدة في مختلف الجوانب الأمنية والاقتصادية
والاجتماعية ، فلم يعد سراً يخفى على الإطلاق أن هناك محاولات مستمرة ومدروسة منذ سنوات
قد مضت وحتى الوقت الراهن ، تتزعمها بعض القوي الإقليمية بمساندة قوي دولية لزعزعة
الاستقرار والامن في ليبيا والمنطقة العربية بأكملها، وخلق مناخ يسوده التوتر والاحتقان ويشجع
على إثارة القلاقل والاضطرابات واللعب على أوتار الخلافات الداخلية في البلاد وليس ذلك فحسب
، بل وتصعيدها والعمل على تحويلها إلي صراعات ملتبهة ومستمرة تهدد البلاد في أمنها القومي

1- أنظر المادة (27) من القانون .

وسيادتها الوطنية، لتظل ظاهرة الإرهاب من الظواهر، التي حظت بالاهتمام علي أرقى المستويات ، وهو ما أمني علي ليبيا ضرورة المواجهة لهذه الظاهرة بوضع آليات المكافحة .

الخاتمة :

سبق القول بأن ظاهرة الإرهاب من الظواهر القديمة التي أرقّت وتورق المجتمع الدولي بأسره، خاصة بعد ارتباطها بعدد الجرائم، التي جاءت كنتاج لتفشي هذه الظاهرة العابرة للحدود الدولية، بعد أن أضحي الإرهاب ظاهرة لا وطن لها ولا زمن ، وهو ما جعل دولاً كبيرة ومتقدمة تنشُد التعاون والمؤازرة لمكافحتها والحد منها، لذا جاءت دراسة هذا البحث متضمنة بيان السياسات الحديثة ، التي توضح آليات المكافحة الجنائية لظاهرة الإرهاب في عديد التشريعات العربية المقارنة ، وبما يكفي للرجوع إليها منعاً للتكرار.

حيث نشير في خاتمة هذا البحث الي حساسية هذه الظاهرة ، باعتبارها من الظواهر المعقدة، التي باتت تشغل اهتمام عديد المهتمين بالشأن السياسي والقانوني ليس في ليبيا فحسب، بل علي مستوى العالم بأسره لمكافحتها والحد منها، وهو ما دعي المجتمع الدولي إلي تبني عقد مؤتمرات وندوات متخصصة تشارك فيها كافة دول العالم ، وتحديد كيفية الاستفادة منها بضوابط مقننة من جهة أخرى، كونها قضية ذات أبعاد وأثار متصلة بالأمن القومي، خاصة وأن ليبيا تشهد تهديداً حقيقياً في ظل الظروف الراهنة ، التي تستدعي من المجتمع الدولي مساعدتها والوقوف إلي جانبها للحد من أثار الإرهاب قبل استفحاله، ويوضح البحث ماهية وأنواع وأساليب الإرهاب، واليات مكافحته في التشريعات العربية المقارنة والتشريع الجنائي الليبي ، خاصة بعد التشديد الإجرائي الذي تبنته سياسات دول الاتحاد الاوروبي تجاه هذا الملف الشائك الذي مس أمنها واقتصادها على حد سواء كوسيلة للمكافحة، كما أوضح البحث غياب الإرادة السياسية في بعض الدول العربية أثر الانقسام الداخلي والصراع علي السلطة، وهو ما أسفر عن عدم القدرة علي مواجهة الاسباب الكامنة وراء عمليات الإرهاب ، وما ترتب عليه من أتساع وتحفيز لبؤر العنف، ويشتبه الحال في ليبيا أثر فقدان الدولة للسيطرة علي السلاح ، كما أوضح خطر الإرهاب علي الأمن ، ولعل ذلك من أخطر ما يواجه الأمن القومي في ليبيا ، بعد أن أضحي الهاجس الامني يشكل أولويات الاهتمام في غياب التوعية والارشاد ، وهو ما يستلزم حتماً النظر إليه بحذر شديد.

الاستنتاجات: من خلال ما تم سرده في مثن البحث لاشك بأن ظاهرة الإرهاب تمثل تحدياً خطيراً يهدد الأمن والسلم الدوليين، حيث يمكن لنا بيان بعض الاستنتاجات والتي منها ما يلي :

- 1/ أن ظاهرة الإرهاب تعد من الظواهر القديمة الممتدة عبر حقبة طويلة من الزمن .
 - 2/ ملاحظة تعالي النداءات المتكررة الداعية إلى توحيد الجهود الدولية لمواجهة الإرهاب ، باعتبارها ظاهرة مقبلة تهدد كيان المجتمعات وتستهدف استقرارها .
 - 3/ استمرار الصراعات المسلحة في ليبيا، سيرتب مواطن ضعف في سيطرة الدولة علي حدودها ، وهو ما يشكل خطراً علي أمنها القومي ، نتيجة أنتشار السلاح وبروز التشكيلات المسلحة خارج أطار الدولة .
 - 4/ غياب بعض المؤسسات الفاعلة في الدولة الليبية في تأدية مهامها المناطة بها ، مما زاد من حدة الإرهاب ، ناهيك عن عدم تقديم الدول الكبرى لمساعدات فعلية تمكن ليبيا للحد من الإرهاب ، حيث أن أغلبها قد ورد في صورة اتفاقيات دون وجود التزام حقيقي لتفعيلها والوصول إلي نتائج ملموسة بشأنها ، ما رتب اعتبار الإرهاب ملفاً حساساً وشائكاً ، تعني كافة الدول بوضعه في أولويات اهتماماتها .
 - 5/ أن وسائل الإرهاب لم تعد محددة فحسب ، بل أسهم التطور التقني في إبراز وسائل جديدة تضاف إليها قد يصعب تتبعها وكشفها ، ناهيك عن المعهود منها كالمفخرات والمفخحات والسيارات المصفحة والقنابل اليدوية وأتباع الإرهابيين لوسائل القتل بالسلاح والذبح بالسكاكين والتتكيل والتمثيل بالجنث والإخفاء القسري والتهديد والوعيد والابتزاز تحت واعز يتنوع بتنوع أفكار الإرهابيين .
 - 6/ اختلاف أركان الجريمة الإرهابية بوصفها جريمة عمدية عن غيرها من الجرائم التي لا يسع المجال لذكرها بوصفها جرائم عادية معهود ارتكابها .
 - 7/ المعاقبة على الشروع في جرائم الإرهاب بعقوبة الجريمة التامة حتى ولو لم تحدث أثراً .
- ولجملة ما تم بيانه من تهديدات ومخاطر تمس الأمن القومي لليبيا بصفه خاصة والأمن العالمي عامة ، وعلى الرغم من تعدد التعريفات كان من الضرورة البحث عن سبل المواجهة المتعلقة بالإرهاب ، وبيان ما تضمنه التشريع الجنائي الليبي من أحكام بالخصوص .

التوصيات :

- 1/ يوصي الباحث بضرورة أن يكون هناك تعاوناً دولياً مشتركاً لمواجهة خطر الإرهاب ، بوصفه خطر داهم يتجدد بتجدد الظروف وتوافر مناخه ، المتمثل في ظهور مواطني الضعف في الجانب الأمني بصفة خاصة .
- 2/ ضرورة العمل علي إيجاد قاعدة بيانات مركزية تخص أصحاب السوابق الجنائية ، ممن تم جرمهم واستقطابهم للانضمام للجماعات الإرهابية ، لرصد التحركات المشبوهة والوقوف علي الأسباب الدافعة للإرهاب .
- 3/ ضرورة تخصيص دعم دولي مشترك لمواجهة هذه الظاهرة والحد منها من خلال توفير أجهزة الرصد والمراقبة الالكترونية ودعم الأجهزة الامنية وإبرام اتفاقيات التعاون والمساندة .
- 4/ ضرورة إنشاء أجهزة ونيابات متخصصة لمكافحة الإرهاب وتأهيل عناصرها وتدريبهم ، بما يحد من تفشي وتزايد وتيرة الإرهاب .

قائمة المراجع :

- د. أحمد محمد رفعت : الإرهاب ماهيته وصوره ، دار النهضة العربية ، ط2 ، 1989م .
- د. أحمد ضياء الدين محمد خليل : الخطر الإرهابي بين الواقع والوقوع ، دار الثقافة العربية ، ط2 . بدون سنة نشر .
- د. أمام حسانين عطا الله : الإرهاب والبنين القانوني للجريمة ، دار المطبوعات الجامعية ، 2004م.
- د. حسين عقيل ابوغزالة : الحركات الأصولية والإرهاب في الشرق الأوسط ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، ط1 ، 2002م .
- د. سلامة اسماعيل محمد : مكافحة الإرهاب الدولي ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ، ط2 ، 2005م.

- د. عبد الله بن سعود موسى : الجريمة الإرهابية بين الشريعة الاسلامية والقانون الوضعي ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة نائف للعلوم الامنية ، 2006م.
- د. غسان صبري محمود : الجهود العربية لمكافحة جريمة الإرهاب ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط1، 2011م.
- د. فوزي شعبان محمد : تاريخ الإرهاب في العالم ، دار الأحمدي للنشر ، ط1، 2003م.
- د. كمال حماد : الإرهاب والمقاومة في ضوء القانون الدولي العام ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ط1، 2003م .
- د. محمد ابو الفتوح الغنام : مواجهة الإرهاب في التشريع المصري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، 1996م .
- د. محمد ابو الفتوح الغنام : الإرهاب وتشريعات مكافحة في الدول الديمقراطية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1 ، 1991م .
- د. محمد عيد الغريب : التعاون والإقليمي في مواجهة الإرهابيين ، رسالة دكتوراة منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، 1998م .
- د. محمد مؤنس محب الدين : الإرهاب في القانون الجنائي ، دراسة قانونية مقارنة على المستويين الوطني والدولي ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، 2002م .
- د. محمد النوبي محمد على : إيمان الانترنت في عصر العولمة ، دار صفاء للنشر ، عمان ، 2009م .
- د. محمد الباشا : المعجم الكافي ، معجم عربي حديث ، ط2 ، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر ، بيروت ، لبنان ، بدون سنة نشر .
- د. محمد عبد اللطيف عبد العال : جريمة الإرهاب (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، 1994م.

- د. مصطفى مصباح ديارة : الإرهاب ، مفهومه وأهم جرائمه في القانون الدولي الجنائي ، منشورات جامعة قاريونس ، بنغازي ، ط1 ، 1990م .
- د. ميهوب بزيد : مشكلة المعيارية في تعريف الإرهاب الدولي ، دار الفكر الجامعي ، ط1 ، الاسكندرية ، 2011م .
- د. نبيل أحمد حلمي : الإرهاب الدولي وفقاً لقواعد القانون الدولي العام ، ط2 ، 1989م .
- د. نشأت عثمان الهلالي : تجارب عربية ناجحة في تنظيم وتجهيز مكافحة الإرهاب (التجربة المصرية) ، ط1 ، 2010م .
- د. هيثم فالح شهاب : جريمة الإرهاب وسبل مكافحتها في التشريعات الجزائية المقارنة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2010م.

القوانين

- . القانون الليبي رقم (3) لسنة 2014م بشأن مكافحة الإرهاب .

سياسة مكافحة الفقر في ليبيا بين الواقع والمأمول

د.نجية علي عمر الهنشيرى

جامعة ليبيا المفتوحة

الملخص:

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على الإطار المفاهيمي للفقر، ومراجعة أهم البرامج والسياسات الاجتماعية والاقتصادية التي تمّ تنفيذها من قبل الدولة الليبية للحد من الفقر خلال العقود الفائتة، ومدى فعاليتها في خفض معدلات الفقر بين شرائح المجتمع الليبي، ولتحقيق هذه الأهداف تمّت الاستعانة بالمنهج الوصفي التحليلي في جمع البيانات من خلال السجلات الرسمية والمكتبية، ومراجعة بعض التقارير الدورية المحلية والدولية المهمة بهذا الشأن من أجل بلورة توصيات تتضمن رؤية مستقبلية تهدف إلى مكافحة الفقر في ليبيا وتوصّلت الدراسة إلى أنّ: من بين أهم أسباب محدودية نجاح سياسات محاربة الفقر في ليبيا غموض وتذبذب الاستراتيجيات والسياسات الخاصة بمحاربة الفقر عبر العقود الماضية، مع عدم وجود هيئات مستقلة خاصة تعنى بمتابعة وتقييم مدى فعالية البرامج المعتمدة بسبب نقشي الفساد الإداري والمالي وغياب الشفافية وضعف الرقابة والمحاسبة للقائمين على تنفيذ هذه البرامج، ممّا فتح المجال واسعاً لهدر ثروات البلاد ونهبها واستنزاف الموارد، وحرمان أغلبية المواطنين من حقوقهم الأساسية سواء كان ذلك على مستوى انخفاض دخولهم، أو على مستوى الخدمات المقدّمة لهم، والتي تعدّ دون المستوى المطلوب بدرجة كبيرة، كما أنّ عدم مشاركة الأفراد أو المجتمع المدني في صياغة السياسات العامة للدولة في مجال مكافحة الفقر أحدث هوة واسعة بين رغبات المواطنين واحتياجاتهم وبين ما تقوم به الحكومة من برامج لمكافحة الفقر.

الكلمات المفتاحية: السياسة، الفقر، مكافحة الفقر.

مقدّمة:

تعتبر ظاهرة الفقر من أبرز التحديات العالمية التي أخذت في التوسّع والانتشار، ممّا جعل الفجوة بين أغنياء العالم وفقرائه في اتساع متزايد وملحوظ، ويشكّل الفقر أزمة عالمية متعدّدة الأبعاد والوجوه، وأحد أهم القضايا الاجتماعية والاقتصادية المعقّدة، كما أنّه من أبرز المشكلات

التي تواجهها أغلب دول العالم وحتى في بعض الدول الغنيّة. فبينما يعيش عدد محدود من سكان العالم عند مستويات مرتفعة من المعيشة والرفاهية الاقتصادية والتقدم التقني والتكنولوجي، يعيش أكثر من ثلثي سكان هذا العالم عند مستويات منخفضة من المعيشة تكاد تقترب من مستوى حد الكفاف، حيث يسود سكانها سوء التغذية وانخفاض المستوى الصحي، وانخفاض نسبة التعليم أو انعدامها. ويحدث الفقر نتيجة عدم وجود سياسات اجتماعية واقتصادية عادلة ورشيحة تساند الطبقات الأكثر عوزاً في المجتمع، وتتناسب مع السياسات العامة للدولة. ويقصد بالسياسة العامة "مجموعة البرامج والقواعد الحكومية التي تشكّل مخرجات النظام السياسي بصدد مجال معيّن، ويتم التعبير عن السياسة العامة في عدّة صور وأشكال منها القوانين واللوائح والقرارات الإدارية والأحكام القضائية والتي تعالج مختلف ميادين الحياة"⁽¹⁾. ويعني الفقر بمفهومه العام حرمان الأفراد من التمتع بإمكانيات وموارد دولهم، ويتمثّل ذلك في انخفاض مستواهم المعيشي، وافتقارهم إلى الرعاية الصحية والتعليم الجيد والغذاء الصحي وغيرها من الخدمات الضرورية والحقوق الأساسية. ويجمع أغلب الباحثين على اعتبار ظاهرة الفقر من المشكلات الاجتماعية التي تهدّد أمن واستقرار المجتمعات، وخاصة أنّ كل الجهود التي بذلتها بلدان العالم النامي بهدف تحقيق التنمية لم تحقّق نتائج ملموسة على أرض الواقع.

وتُعدّ الدولة الليبية من بلدان العالم النامي التي تعاني من مشكلة الفقر، وتزايد عدد الفقراء فيها بسبب الحروب والانقسام السياسي، وغياب السيولة النقدية في المصارف التجارية مع تضخم الدينار الليبي، وانخفاض القدرة الشرائية للمواطنين مع تدني المستوى المعيشي لعدد كبير من الأسر، وزيادة أعداد الفقراء وخاصة بين أوساط النازحين والمهجرين. ويعتبر الفقر في ليبيا من المشكلات التي استحوذت على اهتمام الساسة وصنّاع القرار منذ فترات طويلة، إلا أنّ هذه المشكلة قد ازدادت حدّتها مؤخراً في المجتمع الليبي بشكل ملحوظ نتيجة الحروب والنزوح والصراعات السياسية، وتغيّب الفساد الذي أدّى إلى انفراد طبقات معيّنّة بالثروات، كما تسببت "جائحة كورونا" في تدني المستوى المعيشي لعدد كبير من الأسر، وزيادة نسبة البطالة بشكل ملحوظ.

1- علي الدين هلال وآخرون، معجم المصطلحات السياسية، القاهرة: مطبعة أطلس، 1994، ص: 212.

إنّ سياسة القضاء على الفقر ومكافحته بمختلف السبل هو الأساس المتين الذي تقوم عليه التنمية المستدامة في أي مجتمع لضمان الحياة الكريمة لأفراده من خلال توفير الاحتياجات الأساسية للأجيال الحاضرة والمستقبلية، ونظراً لأهميّة هذا الموضوع فسناحاول في هذه الورقة التعرف على الإطار المفاهيمي للفقر، ومراجعة أهم البرامج والسياسات الاجتماعية والاقتصادية التي تمّ تنفيذها من قبل الدولة الليبية للحد من الفقر خلال السنوات الفائتة، ومدى فعاليتها في خفض معدلات الفقر بين شرائح المجتمع الليبي.

أهميّة الدراسة:

تكتسب هذه الدراسة أهميّة خاصة في كونها من الدراسات التي تنطرق إلى أحد القضايا المهمة في مجتمعنا من خلال الملاحظة المباشرة لانتشار ظاهرة الفقر وزيادة حدّتها في مجتمعنا، والذي تمثّل في سوء الأوضاع المعيشية لعدد كبير من الأسر الليبية، وما يمثّله ذلك من تداعيات اقتصادية واجتماعية تتجلّى في انخفاض معدّلات النمو الاقتصادي، وانتشار مظاهر عدم العدالة الاجتماعية في المجتمع، وشدة التفاوت بين فئاته المختلفة، والذي كان له بالغ الأثر في تفاقم مشكلة الفقر في مجتمعنا، وذلك اعتماداً على استخدام المعالجات الليبية لظاهرة الفقر، وما اتخذته من سياسات مختلفة لمواجهة هذه الظاهرة، كما أنّها محاولة لإيجاد توصيات تتضمّن رؤية مستقبلية تهدف لمكافحة الفقر والتخفيف من حدّته في المجتمع.

مشكلة الدراسة

تسعى كافة دول العالم إلى تبني توليفة من السياسات الاجتماعية والاقتصادية لتحقيق أقصى استثمار ممكن لإمكانياتها من أجل تحقيق التنمية المنشودة لجميع مواطنيها، وتوفير الخدمات الضرورية لهم بما يكفل تغييراً كميّاً وكميّاً في مستوى معيشتهم وتحسين نوعية حياتهم، وتواجه الدولة الليبية كغيرها من الدول النامية عدداً لا يحصى من التحديات في كفاحها ضد الفقر بما في ذلك الحصول على الخدمات الأساسية، وتوافر الموارد المالية والقدرات المؤسسية والإرادة السياسية الحقيقية، فطالما عانى الليبيون من سوء الإدارة والتنسيق بين مؤسسات الدولة، حيث يشير تقرير "بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا" الصادر في "19 يناير 2021"، إلى أنّ الاقتصاد الليبي على شفا كارثة ويقرب قطاع خدمات المرافق العامة بما في ذلك الكهرباء والماء بشكل

خطير من حالة فشل شامل بسبب انعدام الأمن والافتقار إلى التمويل الإنمائي، ومن التوزيع غير العادل للثروات، وغياب شبكة الأمان الاجتماعي بشكل ملحوظ. كما أنّ الكثير من الجهود المحليّة السابقة قد ركّزت على مكافحة الفقر المقاس من حيث القيمة النقدية كما بيّنت العديد من الدراسات التي تمّ الاطلاع عليها بهذا الخصوص، وتتجلّى مظاهر الفقر في المجتمع الليبي عموماً في تدهور المستوى المعيشي، وانتشار الأمية، وسوء الخدمات الصحيّة، وضآلة النمو الفعلي والحقيقي، وزيادة معدلات البطالة، وظهور فوارق اجتماعية صارخة بين شرائح المجتمع ممّا كان له بالغ الأثر في إنكفاء الأحقاد والضغائن بين شريحة المرفّهين، وبين فئات المحرومين والفقراء، وانتشار ظاهرة التسوّل بشكل ملحوظ نتيجة الحروب والنزوح الذي جعل العديد من الأسر الليبية تعيش حالة غير مسبوقه من الحرمان بكافّة أشكاله، مع تزايد أعداد الشباب الراغبين في الهجرة خارج الوطن لشعورهم بقلّة الحيلة، وعدم الانتماء فهم كالغريباء في بلادهم. ومن هذا المنطلق فإنّ السؤال الرئيس في هذا البحث يتحدّد في الآتي: ما السياسات التي انتهجتها الدولة الليبية في مكافحة الفقر؟ وما مدى فعاليتها في القضاء عليه؟

أهداف الدراسة:

- 1- التعرف على أهم السياسات الاجتماعيّة والاقتصاديّة التي انتهجتها الدولة الليبية في مجال مكافحة الفقر.
- 2- التعرف على مدى فعالية هذه السياسات والبرامج في القضاء على الفقر في المجتمع الليبي.
- 3- وضع رؤية مستقبلية لمكافحة الفقر في ليبيا.

الإجراءات المنهجية البحث:

لقد تمّ الاستعانة بالمنهج الوصفي التحليلي لتحقيق أهداف الدراسة، وجمع البيانات من خلال السجلات الرسميّة والمكتبيّة، ومراجعة بعض الدراسات والتقارير الدوريّة المحليّة والدوليّة المهمة بهذا الشأن، بهدف الوقوف على السياسات والبرامج التي اتخذتها الدولة الليبية في مجال مكافحة الفقر في ليبيا مع التركيز على السياسات الاجتماعيّة تحديداً لأنّها تقع ضمن تخصص الباحثة.

الدراسات السابقة:

- دراسة مصطفى خليفة إبراهيم، بعنوان: سياسات صندوق التضامن الاجتماعي في حصر الأسر الفقيرة والمحتاجة في المجتمع الليبي لتوزيع ثروة النفط على المحرومين منها، 2014.

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل سياسات صندوق التضامن في رصده للشرائح ذات الدخل المحدود من الأسر الليبية، وإلى أي مدى تتوافق تلك المعايير التي استند عليها في وضع الحد الأدنى والأعلى لدخول الأسر الفقيرة والمحتاجة، ووضع بعض التوصيات لدور الصندوق في تفعيل شبكات الأمان الاجتماعي في المجتمع، وتمّ استخدام منهج دراسة الحالة للوقوف على سياسات الصندوق في حصر الأسر الفقيرة والمحتاجة. وتوصّلت الدراسة إلى: أنّ صندوق التضامن الاجتماعي لم يقدّم بدوره المستقل في إجراء المسوحات والبحوث الاجتماعية والاقتصادية في الكشف عن الواقع المعيشي للأسرة الليبية وإنما يستمد توجهاته من النظام السياسي للدولة في تحديد هذه الشرائح، كما أنّ المعايير التي اعتمدها صندوق التضامن في حصر الأسر الفقيرة والمحرومة من ثروة النفط غير موضوعية وغير عادلة، ذلك أنّ كثيراً من الأسر الليبية يتجاوز دخلها المقياس المحدد والمقدّر بـ(200) دينار ليبي بعدة دنائير مع كبر حجمها، ولم تضمن الأسر الفقيرة، كما أنّ التركيز كان على متغيّر الدخل منفرداً في تحديد هذه الفئات⁽¹⁾.

- دراسة علي عيسى عبيد: "حول قياس مستوى تفاوت الدخل في ليبيا" 2005م. وهدفت هذه الدراسة إلى التعرف على مستوى التفاوت في دخول الأفراد في المجتمع الليبي، والوقوف على طبيعة واتجاهات هذا التفاوت، وقد تمّ استخدام منظور إحصائي تمثّل في بيانات الإنفاق للفرد والأسرة، بسبب حساسية موضوع الدخل، ولأنّ الإنفاق يمكن قياسه من خلال المشتريات اليومية والشهرية من السلع والخدمات التي من خلالها يمكن التحقّق من حجم دخل الفرد، وتوصّلت الدراسة إلى النتائج الآتية: أنّ التفاوت في توزيع الدخل بين الأفراد يعتبر معتدلاً إلى حد ما بسبب تطبيق سياسات اقتصادية واجتماعية وسياسات الضمان الاجتماعي للعائلات الفقيرة والمحتاجة، وسياسات توفير السلع الغذائية الأساسية، وتخفيض الأسعار، كما أنّ الشريحة

1- مصطفى خليفة إبراهيم محمد، سياسات صندوق التضامن الاجتماعي في حصر الأسر الفقيرة المحتاجة في المجتمع الليبي لتوزيع ثروة النفط على المحرومين منها-دراسة تحليلية، مجلة جامعة الزنتونة، العدد (11)، السنة الثالثة، 2014، ص:328-342.

"محدودة الدخل" قد ارتفع مستوى إنفاقها مقارنة بالشريحة "عالية الدخل" والذي ينعكس على نجاعة البرامج الاجتماعية التي انتهجتها الدولة في مساعدة الفقراء والمحتاجين⁽¹⁾.

- دراسة مصطفى محمد البجباح، أثر البرامج التنموية على نوعية الحياة الأسرية في المجتمع الليبي، دراسة سوسيولوجية للمؤشرات الاجتماعية لنوعية الحياة، مدينة زليتن نموذجاً، 2013م.

هدفت الدراسة إلى وصف وتحليل طبيعة انعكاسات البرامج التنموية على نوعية الحياة بمدينة زليتن من خلال معرفة مؤشرات الحياة التعليمية والصحية ومدى كفاية دخل الأسر في مجتمع البحث، واعتمدت الدراسة على منهج المسح الاجتماعي بطريقة العينة، والتي بلغت (300) أسرة، وتم تطبيق استمارة استبيان في جمع البيانات من المبحوثين. وتوصلت الدراسة إلى النتائج الآتية: أنّ الخدمات التعليمية والصحية وفرص تحسين الدخل لم تكن في المستوى الذي يطمح إليه الأفراد، وأنّ الأغلبية غير راضين عن نوعية الحياة الصحية والتعليمية، وعن الدخل الشهري للأسرة الذي يعد غير كاف لتلبية احتياجاتهم الضرورية⁽²⁾.

المبحث الأول

مفهوم الفقر ومؤشراته

تعريف الفقر:

بالرغم من وجود اتفاق على المستوى الإقليمي والدولي في مجال مكافحة الفقر فإنه لا يوجد إجماع عالمي على تعريف الفقر ومقاييسه، فهو ليس مفهوماً ذو تعريف ذاتي، بل يرتبط بمجموعة واسعة من التصورات حول طبيعة الفقر اعتماداً على وجهات النظر المختلفة. ويعرّف الفقر بمفهوم بسيط بأنه "الحالة الاقتصادية التي يفقد فيها الفرد إلى الدخل الكافي للحصول على

1- علي عيسى عبيد، قياس مستوى تفاوت الدخل في ليبيا، دراسة إحصائية أولية، المجلة الليبية للمعلومات والاتصالات، العدد (2)، الهيئة الليبية للتوثيق والمعلومات، 2005، ص: 49-63.

2- مصطفى محمد البجباح، أثر البرامج التنموية على نوعية الحياة الأسرية في المجتمع الليبي، دراسة سوسيولوجية للمؤشرات الاجتماعية لنوعية الحياة، مدينة زليتن نموذجاً، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، 2013.

المستويات الدنيا من الرعاية الصحيّة والغذاء والملبس والتعليم وكل ما يعد من الاحتياجات الضرورية لتأمين مستوى لائق في الحياة⁽¹⁾.

تعريف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة: يشتمل الفقر على أربعة مرگبات هي دخل الأسرة، واستهلاك الأسرة، الرفاه الاجتماعي، التمكين والبيئة المؤهلة⁽²⁾.

التعريف الموضوعي للفقر: هو ذلك الاتجاه الذي يعتمد في دراسته للفقر على مؤشرات واضحة ومتفق عليها ومن هذه المؤشرات، الدخل، ويعتبر الفرد فقيراً إذا كان مستوى دخله يقل عن الخط المقرّر للفقر، ومؤشّر الحاجات الإنسانيّة، ويعتبر الفقر وفق هذا المنظور عدم قدرة الشخص على الإشباع المادي اللازم للوفاء بالقدر الأساسي والمعقول المقبول من الحاجات الأساسيّة "مؤشر القدرة"، ويمثّل الفقر من هذا المنظور عدم وجود بعض القدرات الأساسيّة التي تساعد الفرد على الخروج من دائرة الفقر مثل: المستوى التعليمي، والصحة وغيرها من القدرات التي تمكّن صاحبها من التغلّب على الفقر⁽³⁾.

الفقر الاجتماعي: وهو يتجاوز عدم المساواة الاقتصاديّة الناتجة عن نقص الدخل والممتلكات وانخفاض مستوى المعيشة ليشمل بشكل أوسع عدم المساواة الاجتماعيّة والدونيّة والشعور بالنقص والاستغلال، والجدير بالذكر هو أنّ الفقر لا ينحصر معناه فقط كما تحدّدته الرؤية الاقتصاديّة في عجز الإنسان عن تلبية حاجاته البيولوجيّة الأساسيّة، وإنّما يعني أيضاً عجز البناء الاجتماعي عن توفير مستلزمات الإنسان المادية والمعنويّة وتأثير ذلك على عمليات الاندماج والعلاقات الاجتماعيّة وتكوين شخصية الفرد في المجتمع وتشكيل قيمه وثقافته فضلاً عن تحديد مكانته ودوره السياسي والاجتماعي والاقتصادي⁽⁴⁾.

ويمكننا أن نلاحظ الفرق في تحديد مفهوم الفقر بين علماء الاجتماع وعلماء الاقتصاد الذين يعتمدون على معايير كميّة، في حين أنّ الاجتماعيين يركّزون على الأبعاد الاجتماعيّة بحصرها

1- نماء الفقر. إسلام أون لاين، (17 أكتوبر 1999) <http://www.islamonline.net/iol-arabic/dowalia/morajaat.asp>

2- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية، نيويورك، 2006.

3- الطيب لحيلح، محمد جصاص، الفقر. التعريف ومحاولات القياس، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، العدد(7) ، 2010، ص: 170-171.

4- محمد العيلة، تحليل الفقر وسبل العيش المستدام، مشروع تعزيز مؤسسات المجتمع المدني نحو التخفيف من حدة الفقر في قطاع غزة، مكتب فلسطين، الإغاثة الإسلامية، أكتوبر، 2015، ص:5.

في عدة مؤشرات ذات طابع كمي، وأخرى يغلب عليها الطابع الكيفي، ولكن مهما تنوعت الرؤى واختلفت فإن مفهوم الفقر الذي تشترك فيه أغلب التعريفات هو العجز في تحقيق الحاجات المادية والمعنوية للفرد، وذلك بغض النظر عن محددات الفقر التي تشير إلى ربطه بنمط إنتاجي محدد "منطلق اقتصادي"، أو إلى مؤشرات التي تعكس مختلف مظاهر الفقر، كالتواكل "الانتكالية"، الخمول، كثرة النسل⁽¹⁾.

وهناك أوجه أخرى للفقر تصنف حسب الفترة الزمنية، ومنها الفقر المؤقت أو الموسمي والذي ينتج عادةً من الصدمات الاقتصادية الصعبة وسوء المواسم، أما الفقر المزمن فهو الذي يكون بسبب المرض، أو الإعاقة الدائمة، وعادةً ما يكون هذا النوع من الفقر في الدول المتخلفة، والتي تعتمد بشكل كبير على القطاع الزراعي وتخلف أساليب الإنتاج⁽²⁾.

وفي كثير من الأحيان يستخدم العديد من الباحثين مفهوم مستوى المعيشة في إطار تحديد مفهوم ومؤشرات الفقر، حيث يتم استخدام مؤشر مستوى المعيشة لقياس الفقر ودرجات التفاوت في مستويات الرفاه الاجتماعي والمعيشة للسكان في مجتمع معين بكل مستوياتهم وشرائحهم، وهنا يتم استخدام آلية للقياس من خلال مؤشرات الحراك الاجتماعي والقدرات والمشاركة على مستويات المواطن، والإنتاج ومؤشرات الاستهلاك من السلع والخدمات، ويرتبط هذا التوجه القياسي في العموم على الحاجات الضرورية ودرجة إشباعها⁽³⁾، أي أنّ التركيز على دراسة الفقر لأنه يعتبر مؤشراً على تدني مستوى المعيشة باعتبار أنّ دخل الأسرة ونفقاتها مقسماً على عدد أفرادها يمكن استخدامه كمقياس نسبي لحالة الفقر ومستوى المعيشة.

مؤشرات قياس الفقر:

1- فضيل دليو وآخرون، التحديات المعاصرة، (العولمة، الانترنت، الفقر)، مخبر علم الاجتماع الاتصال، جامعة منتوري، قسنطينة، 2002، ص: 44 كتاب.

2- عبد الله صادق أمين حسن، الفقر في فلسطين وسياسات مكافحته، حالة عملية (محافظة جنين)، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، كلية الدراسات العليا، إدارة السياسة الاقتصادية، 2005، ص: 16.

3- عبد السلام بشير الدويبي، الأبعاد الاجتماعية والإنسانية لقياس مستوى المعيشة، المجلة الليبية للمعلومات والتوثيق، العدد (2)، 2006، ص: 35.

توجد عدّة مؤشرات لقياس الفقر منها مؤشر تعداد الرؤوس وفجوة الفقر وشدّة الفقر بالإضافة إلى مؤشر الفقر البشري المعتمد في تقارير التنمية البشريّة الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من خلال تحديد أبعاد الفقر من ثلاثة أوجه هي:

1- الحرمان من الحياة موفورة الصحة ونقاس بالاحتمال القائم عند الولادة لعدم البقاء على قيد الحياة حتى بلوغ سن الأربعين.

2- الحرمان من المعرفة والقراءة ويقاس بمعدل الأميّة بين البالغين.

3- الحرمان من مستوى الرفاه الاجتماعي ويقاس بمتوسط النسبة المئويّة لكل من المحرومين من مياه الشرب النقيّة والعاجزين الوصول للرعاية الصحيّة وناقصي الوزن لصفوف الأطفال دون الخامسة⁽¹⁾.

وتعنى مؤشرات قياس الفقر بتجميع المعلومات حول الفقراء الذين تمّ تحديدهم على أساس خط الفقر لقياس متوسط درجة الحرمان التي يعانون منها، وتكمن أهميّة قياس الفقر في التعرف على حجم الفقر، وعدد الفقراء في المجتمع، و تختلف الأساليب المستخدمة في قياس الفقر باختلاف البلدان والأزمنة، ويمكن تصنيف مناهج قياس الفقر إلى اتجاهين: الاتجاه الأول: اتجاه الرفاهية ويستخدم أصحاب هذا الاتجاه معايير ماليّة في قياس الرفاهية مثل: دخل الفرد، وإنفاقه الاستهلاكي وهو السائد في أدبيّات الفقر، الاتجاه الثاني: اتجاه عدم الرفاهية ويعني هذا الاتجاه بدراسة المؤشرات الاجتماعيّة للرفاهية مثل التغذية والصحة والتعليم ويركّز على قضايا مثل سوء التغذية أو غياب الرعاية الصحية أو الأمية باعتبارها نتائج مباشرة لانتشار الفقر إلّا أنّ هذه الأساليب قد شهدت تطوُّراً في الآونة الأخيرة ومنها:

خط الفقر، هناك أنواع من خط الفقر يمكن من خلالها قياس خط الفقر، ومن هذه الأنواع⁽²⁾:

1- **الفقر المدقع**: هو حالة من الفقر لا يستطيع الإنسان معها الحصول على الحد الأدنى من الحاجات الغذائيّة الأساسيّة اللازمة لبقائه على قيد الحياة.

1- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، تقرير الفقر لسنة 2016، العراق، ص: 23.

2- ندوة هلال جودة، قياس مؤشرات مستوى المعيشة في البصرة لعام 2007، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة البصرة، 2007، ص: 51.

2- **الفقر المطلق**: هو حالة من حالات الفقر التي لا يستطيع الإنسان معها الحصول على الحد الأدنى من الحاجات الأساسية الغذائية وغير الغذائية معاً.

3- **الفقر النسبي**: وهو عبارة عن حالة من الفقر الذي يكون فيه الدخل أقل من متوسط الدخل الوطني حيث يحتاج الفقير إلى ما تراه الطبقة المتوسطة أمراً ضرورياً، ويقاس الفقر النسبي بمقارنة أحوال شريحة من المجتمع بالشرائح الأخرى الأوفر حالاً.

أسباب الفقر:

إنَّ وجود الفقر في أي مجتمع هو انعكاس لفشل السياسة العامة للدولة في تحقيق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي لمواطنيها، وأنَّ الفقر هو نتاج ظروف وأحداث متعدّدة مهدت لظهوره، ومن أهم هذه المسببات طبيعة توزيع الدخل بين شرائح المجتمع، وانهيار مؤسسات الدولة وانتشار الفساد والتضخم، وتطبيق برامج الإصلاح والتصحيح الهيكلي وما يرافقها من سياسات وإجراءات تؤدّي إلى انحدار العملة المحلية وتراجع الخدمات العامة، كما أنَّ الحروب الداخليّة والخارجيّة من الأسباب الرئيسة لتدنّي المستوى المعيشي للأفراد وظهور المشكلات والأزمات الاقتصادية التي تؤدّي إلى الفقر⁽¹⁾.

نظريّات الفقر:

يختلف مفهوم الفقر باختلاف البلدان والثقافات والأزمنة ولا يوجد اتفاق دولي موحد حول تفسير ظاهرة الفقر، نظراً لتداخل العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، واختلاف العلماء والمتخصصين بالتنظير حول الفقر والفقراء، وتتعدّد وتتنوع مداخل تفسير الفقر وعدم المساواة في المجتمع وربما يرجع ذلك إلى عدم وجود اتفاق واضح على المسببات الأساسية للفقر فالذين يؤكّدون أنَّ المجتمع هو السبب يرون أنَّ الخطأ يكمن في التوزيع غير العادل للثروة، وفي مقابل ذلك يرى أصحاب المدخل الثقافي أنَّ جذور الفقر تكمن في الفقراء أنفسهم، ونحاول تسليط الضوء على بعض هذه المداخل النظرية التي حاولت تفسير الفقر وميكانيزماته.

نظرية إشباع الحاجات:

1. صادق عباس محسن، الاستراتيجيات اللازمة لمعالجة ظاهرة الفقر في العراق، 2012، ص:15-16-17.

ظهرت نظرية إشباع الحاجات الأساسية كرد فعل لفشل السياسات السابقة في تحقيق التنمية والقضاء على الفقر وقد انطلقت هذه الاستراتيجية من اتجاهات متغايرة للاستراتيجيات المحافظة حيث أكدت على التوزيع بدلاً من النمو، وربما يرجع ذلك إلى ظهور العديد من الدعاوي في أوائل السبعينيات حول أنّ النمو الاقتصادي لم يسهم في القضاء على الفقر في البلدان النامية، ويرى أنصار هذا الاتجاه بأنّ الفقر يعد تعبيراً عن عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية التي أنتجتها ظروف تاريخية ومعاصرة أتاحت لجماعات أن تستغل أخرى، لذا فإنّ مواجهة الفقر والحد من آثاره لن تكون ذات جدوى ما لم تكن قد استخدمت لمواجهتها أساليب فعّالة لإشباع حاجات الفقراء في المجتمع، وتعرف استراتيجية إشباع الحاجات باعتبارها استثمارات تهدف إلى زيادة إنتاجية الفقراء ورفع مستوى معيشتهم وإشباع حاجاتهم، والتوقع بتحقيق هذه الأهداف على المستوى الطويل وتنطلق هذه الاستراتيجية من المسلمات الآتية (1)

- تتضاءل فرصة الشخص الفقير في الاستفادة من عوائد التنمية ويرجع ذلك إلى فشال استراتيجية النمو في الوصول إلى الفئات الفقيرة التي تتعدم فرصتها في الاستفادة من برامج التنمية.

- في حالة إمكانية وصول دخل إضافي إلى هذه الفئات الفقيرة فقد تعجز عن استخدامه في موضعه نظراً لافتقار هذه الفئات إلى القوة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتمتع بها الفئات الغنية التي لديها الفرصة من الاستفادة من هذه الدخول. وتتمثل أهم المعوقات التي تقف حجر عثرة أمام تطبيق هذه الاستراتيجية في عدم التوازن السائد بين الحاجات التي يسعى الأفراد والمجتمع إلى تحقيقها وإمكانية توفير الموارد بالإضافة إلى ما تعانيه دول العالم النامي، ومن بينها ليبيا من مشكلات بيئية كالتلوث واستنزاف الموارد وزيادة التصحر وتدهور التربة، ومدى توافر الموارد الأساسية اللازمة كالماء والأرض والطاقة، كل هذه المشكلات تعوق تطبيق الاستراتيجية التنموية لإشباع الحاجات الإنسانية الأساسية والقضاء على الفقر في المجتمع (2)، والجدير بالذكر هو كيفية صياغة استراتيجية موجهة لإشباع الحاجات الأساسية والقضاء على الفقر وسط بيئة مستنزفة، وتحديد ذلك يتم في تطوير مستوى الدخل الوطني وما يتعيّن أن يكون

1- إحسان حفطي، علم اجتماع التنمية، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، د.ت، ص: 108.

2- برنامج الأمم المتحدة للبيئة، حاجات الإنسان الأساسية في الوطن العربي، الجوانب البيئية والتكنولوجيات والسياسات، ترجمة: عبدالسلام رضوان، الكويت: عالم المعرفة، العدد(15)، 1990، ص: 117.

عليه هيكل توزيعه من خلال إعادة تخصيص الموارد بعيداً عن الإسراف، وهو ما يشمل زيادة فرص العمل والدخول للفقراء في المجتمع بشكل قابل للاستمرار ومن ثم فنحن بحاجة إلى صياغة استراتيجية تفي بحاجات الأفراد دون إنهاك البيئة وتهديد استمراريته⁽¹⁾.

نظرية الحلقة المفرغة:

تقوم نظرية الحلقة المفرغة للفقير على استخدام منطق السببية الدائري، أو منطق العلية الدائري في الربط بين مظاهر التخلف، ومؤدى هذه الفكرة أنّ هناك مجموعة من القوى أو العوامل ترتبط مع بعضها وتتفاعل مع بعضها بطريقة دائرية تفاعلاً من شأنه إبقاء الدول المتخلفة في حالة تخلف مستمر، وبناءً على هذه العلاقة الدائرية يمكن النظر إلى خصائص التخلف على أنّها نتيجة للفقير وسبباً له في الوقت نفسه⁽²⁾، حيث نجد أنّ انخفاض دخل الفرد يؤدي إلى انخفاض مستوى التغذية، وهذا بدوره يؤدي إلى انخفاض المستوى الصحي، وهذا يؤثر على مستوى الكفاءة الإنتاجية ممّا يؤدي إلى انخفاض مستوى الدخل، وهكذا يلتحم طرفا الحلقة ويعيش الفرد في المجتمع حبيس هذه الحلقة ولا يستطيع الإفلات منها⁽³⁾. ويرى أصحاب هذه النظرية أنّ سبب الفقر حالة تتابع حيث تبدأ بالفقر وتعود إليه، وبالتالي تفرز العديد من المشكلات كالبطالة والجريمة والتسول وانتشار الأمراض والأوبئة.

ويبدو تفسير ظاهرة الفقر من خلال الحلقة المفرغة واقعيّاً إلى حد كبير فالفقر مرتبط بانخفاض مستوى التعليم والصحة وانخفاض الدخل، وللخروج من هذه الحلقة لابد من استخدام شكل عكسي، وخلق قوى تعكس اتجاه التغيير فلو استطعنا إيجاد سياسات تعمل على تحسين الخدمات الصحية والتعليمية، ورفع مستوى الدخل يمكن أن نتصور حركة تراكمية إلى أعلى فارتفاع الدخل يؤدي إلى زيادة الادخار وتحسين شبكات الأمن الاجتماعي يمكن أن يؤدي إلى زيادة الدخل وتغيير الحلقة من الفقر إلى الغنى، ويتم التدخّل من خلال توفير الخدمات الصحية والتعليمية والضمانية وبالتالي تتحسن الخدمات التي تقدّم للفقراء في المجتمع.

1- إحسان حفطي، مرجع سابق، ص: 111-112.

2- عمرو محي الدين، التخلف والتنمية، بيروت: دار النهضة العربية، د.ت، ص: 155.

3- المرجع السابق، ص: 156.

المبحث الثاني

السياسات المتبعة للقضاء على الفقر في ليبيا

يشير مفهوم السياسات بشكل عام إلى الأهداف والوسائل التي تتبناها الحكومة في مجالات محدّدة كالصحة والتعليم والاقتصاد والإسكان وغيرها من المجالات، وسنحاول التركيز على السياسات الاجتماعية كونها تتضمن أهدافاً اقتصادية، وتتطرق إلى قضية العدالة في توزيع الدخل، وتكافؤ الفرص باعتبارها تعبر عن موقف أو خطة الدولة والمجتمع في تحديد أسلوب العمل ومجالاته وتقدير اتجاهات المستقبل، كما أنّها تتضمن أهدافاً معلنة وغير معلنة⁽¹⁾.

وتعد مكافحة الفقر من السياسات التي تكتسب أهمية خاصة على الصعيدين الدولي والمحلي، والمحور الأساسي لكل الاستراتيجيات التنموية التي تهدف إلى حماية ودعم الطبقات الفقيرة والهشة، ممّا يجعلها تحتل مكانة بارزة ضمن الأولويات الوطنية، ولم تكن الدولة الليبية بمنأى عن الاهتمام بهذه السياسات نتيجة تعرضها لعدة ظروف داخلية وخارجية انعكست سلباً على مستوى معيشة السكان التي تراجعت إلى مستويات غير مسبوقة، ممّا أسهم في اتساع أزمة الفقر، كما أنّ الفوارق الاجتماعية بين شرائح المجتمع قد أخذت في الظهور مؤخراً بشكل لافت للنظر، ونظراً لأهمية ودور السياسات الاجتماعية والاقتصادية التي اتبعتها الدولة الليبية في هذا المجال بما يضمن تحقيق العدالة الاجتماعية فقد بدأت أولى محاولات التخطيط ووضع السياسات التنموية في ليبيا عام 1952 حيث أنشئت وكالة التنمية والاستقرار الليبية لدراسة سياسات التنمية وبرامجها، وتقديم القروض للسكان وتوفير فرص العمل، وتنظيم المعونات المقدّمة من قبل حكومات الدول وهيئة الأمم المتحدة إلى الحكومة الليبية، ويمكننا إرجاع بداية التفكير بصورة جدية في التخطيط الاقتصادي الوطني في ليبيا تزامناً مع أول شحنة نفطية عام 1961م، حيث بدأ التوسّع المفاجئ في الإيرادات العامة بصورة جلية وواضحة على مساحة وحجم النشاط الاقتصادي نتيجة توسّع الإنفاق الحكومي، وزيادة حصة الحكومة من عائدات النفط، وهي الفترة السابقة لظهور النفط، حيث كان المجتمع يسوده انخفاض في مستوى الدخل القومي، ومستوى التعليم، ويوجد فيه ارتفاع في معدلات الوفيات للأطفال، وذلك نتيجة للظروف المعيشية السيئة،

1- منظمة العمل العربية، السياسات الاجتماعية في الوطن العربي، مؤتمر العمل العربي-الدورة الثامنة عشر، القاهرة: 6-13مارس، 1990، ص: 9-10.

حيث كان الاستهلاك أكبر من الإنتاج، وانعكس هذا الوضع على المستوى المعيشي للأفراد حيث عانى السكان من ثلوث الفقر والجهل والمرض.

في عام 1963 أنشئ مجلس التخطيط القومي ووزارة التخطيط بوصفه هيئة تنفيذية مسئولة عن التخطيط والتنمية في ليبيا⁽¹⁾. وقد عرف الاقتصاد الليبي بعد عام 1969 توجهات اشتراكية وشمولية ومختلطة نفذت من خلالها خطط للتنمية ثلاثية وخماسية لم تحقق إي من الأهداف المرسومة لها، بل أنها كرّست الكثير من المشاكل والسلبيات، وزادت من حدة الواقع الاقتصادي والتشوّهات التي عرفها طيلة العقود الماضية، كما تأثّر بالأدوات التي تمّ استخدامها في إدارة مؤسسات وسياسات قطاع الاقتصاد بسبب عدم وجود رؤية استشرافية واضحة للاقتصاد الليبي طويلة الأجل، وقصور البنية التحتية، والاعتماد على اقتصاد أحادي يعتمد وبدرجة كبيرة على إيرادات النفط وبنسبة 95% من الإيرادات العامة، الأمر الذي يتعارض مع مفاهيم الاستدامة والتنوّع الاقتصادي، ويشير إلى خلل كبير في هيكلية وبنية الاقتصاد الليبي⁽²⁾. الأمر الذي أدّى إلى فشل مخططات الحكومة في مواجهة مشكلة الفقر في ليبيا. ويتضح من خلال مراجعة وتحليل الرؤية السياسية والسياسات التنموية في ذلك الوقت أنّ المشكلة المركزية للتخطيط الإنمائي في تلك الفترة قد تركّزت في التفكير في كيفية إرساء القاعدة الوطنية المطلوبة لتحقيق اقتصاد معتمد على الذات تدعمه عملية نمو متسارع تستطيع النهوض بالوضع القائم لاقتصاد متخلف ظلّ راكداً لفترة عقود طويلة، ومعتمداً على المساعدات الخارجية قبل ظهور النفط، حيث تشير الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في ليبيا إلى تزايد عدد السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر، وهو ذلك المستوى من الفقر الذي يعجز فيه المرء عن توفير أدنى مستويات الدخل التي تمكّنه من الحصول على متطلباته الضرورية من حيث الأكل والملبس والسكن والرعاية الصحية، وتحقيق أدنى مستوى من الدخل الذي يحتاجه المرء أو الأسرة حتى يكون بالإمكان توفير مستوى معيشي ملائم، قد ازداد من نحو 600.500 مواطن في عامي 1992-1993 إلى 739.000 مواطن عام 2001، وقد كان خط الفقر للفرد الواحد 576.5 د.ل للفرد شهرياً في سنة 1995،

1- صبحي قنوص وآخرون، ليبيا الثورة في خمسة وعشرين عاماً، التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، دار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، 1994، ص: 19.

2- مجلس التخطيط الوطني، السياسات الاقتصادية الوطنية، الإطار العام لمراجعة وتقييم السياسات الاقتصادية الوطنية، والسياسات الاقتصادية المقترحة في مرحلة بناء ليبيا الجديدة، مارس، 2013، ص: 8-9.

ليرتفع إلى نحو 852.4 د.ل للفرد شهرياً في سنة 2000، وقد حدّدت وزارة التخطيط في عام 2007 خط الفقر المدقع بنحو 336 ديناراً شهرياً للفرد، وبلغ سنة 2010 نحو 550 دينار للفرد الواحد د.ل، وذلك عندما كان الدولار الواحد يعادل ما قيمته 1.40، د.ل وأنّ متوسط دخل الفرد من الناتج المحلي بلغ نحو 12 ألف دولار عام 2010، فيما بلغ الحد الأدنى للأجور 450 ديناراً⁽¹⁾. وقد عانى الليبيون من تدني مستويات الدخل، وانخفاض مستوى الرفاه الاقتصادي للكثير من الأفراد والأسر ممّن صاروا عند حد الفقر، ويرجع ذلك إلى سوء الإدارة الماليّة للدولة، وإلى الجمود الذي اعتري المرتبّات لفترة طويلة في ظل ما يعرف بالقانون رقم (15) لسنة 1981، واللجوء إلى إتباع سياسات الدولة الراعية التي تتكفّل بتوفير السلع والخدمات وفرص العمل وكذلك إتباع سياسات الدعم العيني للسلع، وما صاحبه من تسرّب في الدعم ومن ثم عدم تحقيقه لمستهدفاته⁽²⁾. وتعتبر مجانيّة قطاعي التعليم والصحة خلال العقود الماضية من أبرز السياسات المحليّة التي أسهمت في خفض معدّلات الفقر بين الليبيين.

وقد تلت تلك الفترة أوضاع اقتصادية وسياسية واجتماعية متردية وصعبة نتيجة الانقسام السياسي والمؤسسي الذي كان له بالغ الأثر في تراجع متوسط دخل الفرد من الناتج المحلي خلال الأعوام التي تلت 2011 إلى 6.500 دولار سنوياً، ليقفز عدد الليبيين الذين يعيشون تحت خط الفقر المدقع من معدل 29% عام 2009، إلى معدل 45% في السنوات الأخيرة في بلد لا يتجاوز سكانه 6.5 مليون نسمة⁽³⁾. وقد أسهم التفاوت في توزيع الدخل مؤخراً بين السكان إلى ظهور فوارق طبقيّة في المجتمع، وتمثّل ذلك في وجود طبقة تضم نسبة قليلة من السكان مرفّهة تستحوذ على معظم الدخل، وطبقة تشكّل غالبية السكان تعاني من تدني مستوى دخلها، وتدهور المستوى المعيشي لها مع شبه انعدام للطبقة الوسطى لعدم وجود سياسات اقتصادية واجتماعية ملائمة للمحافظة عليها، وذلك بسبب عدم العدالة في توزيع الدخل بين شرائح المجتمع الليبي.

ويمكننا تحديد أبرز إجراءات مكافحة الفقر المحليّة فيما قامت به وزارة الشؤون الاجتماعيّة بإنشائها لصندوق (الضمان الاجتماعي والتضامن) باعتبارهما أهم مكونات شبكة الأمان

1- يوسف يخلف، سامي ساسي، أثر الإنفاق العام على معدل الفقر - أدلة من ليبيا للفترة 1996-2020، مجلة الباحث الاقتصادي، المجلد (8)، العدد(2)، الجزائر: جامعة 20 أوت 1995- سكيكدة، ص: 49.

2- مجلس التخطيط الوطني، مرجع سابق، ص: 15

3- يوسف يخلف، مرجع سابق، ص: 49

الاجتماعي، ويتمتع صندوق الضمان الاجتماعي بشخصية اعتبارية وميزانية مستقلة للإشراف على الخدمات الضمانية، وتتم عملية الحماية الاجتماعية عن طريق تسجيل كافة جهات العمل في نظام الضمان الاجتماعي، وكافة العاملين بها بنفس النظام ويتم خصم اشتراكات ضمانية من مرتباتهم الشهرية في خزينة الصندوق، وما يخصص للصندوق من الميزانية العامة للدولة الليبية لميزانية التحوّل للمشروعات الاستثمارية، وعند بلوغهم السن القانونية أو الوفاة أو العجز عن طريقه برنامج للحماية الاجتماعية منصوص عليه في التشريع، أو أي ترتيب إلزامي آخر يوفّر للأفراد درجة من أمن الدخل عندما يواجهون حالات الطوارئ المتعلقة بالشيخوخة أو العجز أو البطالة، ويتيح الوصول إلى الرعاية الطبية العلاجية أو الوقائية⁽¹⁾.

ويتبع صندوق التضامن الاجتماعي على المستوى المؤسسي كذلك لوزارة الشؤون الاجتماعية مع تمّعه باستقلالية إدارية ومالية، يستمد شرعيتها من خلال القانون (20) لسنة (1998) بشأن الرعاية الاجتماعية، والذي تمّ بموجبه إنشاء صندوق التضامن بهدف تقديم الخدمات لشرائح محدّدة في المجتمع، تمّ تصنيفها كما يلي: (من لا ولي له من أبناء المجتمع، أصحاب المعاشات الأساسية، المعاقون، الأسر الكبيرة والمحتاجة، من لا يكفيهم معاش التقاعد، ضحايا الكوارث الطبيعية). وقد تزايدت أعداد المستفيدين من المسجلين ضمن هذه الشرائح في الفترة الأخيرة، ممّا القي على عاتق الصندوق التزامات مالية كبيرة وخاصة من النساء، بسبب نزوب العديد من مصادر التمويل المخصّصة لهذه الشرائح نتيجة الأزمات المتتالية التي ألقت بظلالها الثقيلة على جل أنماط الحياة الاجتماعية والاقتصادية، كما أسهم التسبّب في أداء بعض مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تؤوي العديد من فئات المجتمع المعوزة كالأيتام والعجزة وذوي الاحتياجات الخاصة إلى تدهور الوضع المعيشي لهذه الفئات، نظراً لعدم دعم هذه المؤسسات بسبب المشاكل الإدارية والمالية الناجمة عن الانقسام السياسي⁽²⁾.

ويعد صندوق الإنماء الاقتصادي والاجتماعي من أهم برامج مكافحة الفقر التي اعتمدها الدولة الليبية، وهو صندوق استثماري يتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، ومن أهم أهدافه استثمار أموال المستفيدين المخصصة من برنامج توزيع الثروة لغرض تنميتها

1- عيبر أمينه، أم العز الفارسي، قوانين الضمان الاجتماعي في ليبيا من منظور جندي، مؤسسة فري ريش ابيرت- ليبيا، 2020، ص:16.

2- المرجع السابق، ص:20-21.

واستثمارها لصالح الأسر المحرومة، والأسر من ذوي الدخل المحدود وفقاً لعدد من الضوابط المحددة، بما يحقق لهم من عوائد تسهم في تحسين مستواهم المعيشي، وتحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية والأمن الاجتماعي بين كل شرائح المجتمع، والمساهمة في إنشاء وتحسين المؤسسات الداعمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويمكن تعريف الثروة في هذا السياق كما يشير إلى ذلك مصطفى خليفة، بأنها "عبارة عن عوائد ثروات النفط من النقد الأجنبي التي تقدر بمليارات الدولارات الموجودة في خزنة الدولة، والمراد توزيعها على الشرائح التي تعاني من الفقر والاحتياج في المجتمع الليبي"⁽¹⁾.

ويعتبر تأسيس شبكات الأمان الاجتماعي في المجتمع الليبي جزء من الخطط التنموية بعيدة المدى، ومن أهم المكونات الاستراتيجية الشاملة للإقلال من الفقر، والسبيل الأنجع لتأمين وحماية الفقراء عند انهيار دخولهم وأثناء حدوث الأزمات الطارئة، أو عند تطبيق بعض سياسات الإصلاحات الاقتصادية "المؤلمة".

ولا يفوتنا الإشارة إلى دور صندوق الزكاة الليبي في مجال مكافحة الفقر، وهو جهة مستقلة تحت رعاية وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية، ويتمتع بالاعتبارية القانونية، ويهدف إلى مساعدة الفقراء والمحتاجين من خلال استقبال الزكاة وتوزيعها وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية، وكذلك القيام بالمشاريع الخيرية الكفيلة بتحقيق العيش الكريم للفقراء والمعوزين في المجتمع. "وتعتبر الزكاة من الإيرادات السيادية في الدولة الليبية التي تهدف إلى النمو والاستقرار الذي يقود إلى إحداث التنمية المبتغاة في المجتمع، من خلال زيادة القدرة الادخارية والاستثمارية وتوفير الخدمات، وجودة الإنتاج وانخفاض الأسعار، غير أنه لا يمكن للزكاة وحدها أن تقضي على الفقر في المجتمع في وقتنا الحالي، بل إن نتائجها لا تتعدى الحد منه فقط"⁽²⁾.

1- مصطفى خليفة إبراهيم، العدالة الاجتماعية والأمن الاجتماعي من منظور توزيع الثروة على الليبيين، دراسة تحليلية لدور صندوق الإنماء الاقتصادي والاجتماعي في طريقة توزيع الثروة والحد من الفقراء والمحتاجين في المجتمع الليبي، المؤتمر العلمي الدولي الرابع والعشرون للخدمة الاجتماعية "الخدمة الاجتماعية والعدالة الاجتماعية، جامعة حلوان، 2011، ص: 2121.

2- مراد محمد أحمد، دور الزكاة في التنمية الاقتصادية في المجتمع الليبي، دراسة فقهية مقارنة ومقاربة بالقانون الوضعي، رسالة ماجستير، جامعة الزاوية، كلية القانون، 2020، ص: 4-5.

المبحث الثالث

رؤية تحليلية للسياسات المتبعة في مجال مكافحة الفقر

إنَّ من أهم ما يمكن ملاحظته عند تحليل السياسات الاجتماعية والاقتصادية التي انتهجتها الدولة الليبية في مجال مكافحة الفقر خلال الفترات السابقة، واتجاهاتها المستقبلية، لوجدنا أنَّ جل هذه السياسات قد اعتمدت في مجملها اعتماداً شبه كلي على عوائد النفط وهي عوائد نابضة إضافةً إلى ارتباطها بأسعار الأسواق العالمية، وما يعترها من تذبذب خلال الفترات الزمنية المختلفة، كما أنَّ الاعتماد على المساعدات النقدية التي توفرها الدولة من خلال مؤسساتها المختلفة كهبات ومساعدات للأسر الفقيرة والمحرومة قد أسهمت في زرع ثقافة التكاسل والخمول، وانتشار نسبة البطالة وخاصة بين أوساط الشباب، فشكّل الدولة "الريعية" الحاضنة والمتحملة لمسئولية الأفراد كان هو النمط الذي ساد في مجتمعنا لحقبة طويلة من الزمن، إلا أنَّ المؤثرات تدلُّ على فشل سياسات الدولة في القيام بهذا الدور بشكل دائم ومستمر، لأنَّه سيأتي اليوم الذي تعجز فيها مواردها المعتمدة بشكل رئيسي على النفط عن مواجهة التزاماتها، لأنَّ مصدر هذا الدخل هو مصدر ناضب، وحتماً سيأتي اليوم الذي يتناقص فيه أو ينتهي، بالإضافة إلى أنَّ القطاع الخاص في ليبيا لم يحظ في العقود الماضية بتشجيع الدولة، وعدم وضعه ضمن أولوياتها متعلِّلة في ذلك بمنع التجار ورؤوس الأموال من احتكار السلع والخدمات، واستغلال الشرائح المهمشة والفقيرة، كما أنَّ عدم الاهتمام بإنشاء البنى التحتية المادية والاجتماعية وضآلة حجمها وتوزيعها الجغرافي، وبسبب تخلف قوى السوق وتجسد الاعتقاد بأنَّه لا يمكن الاعتماد على المبادرات الفردية في عملية النمو الاقتصادي قد أعطى مبرراً لتدخُّل الدولة تدخُّلاً واسعاً، مع الأخذ بالتخطيط الإلزامي كأداة أساسية لقيام مشاريع التنمية الوطنية المختلفة، وقد برزت العديد من المشكلات التي أدت إلى تردي القطاع العام اقتصادياً رغم الأصول والطاقات الإنتاجية الكبيرة التي يملكها، ومن أبرز هذه المشكلات ما يلي:

1- تدني الطاقات الإنتاجية المستخدمة عن الطاقات المتاحة ممَّا أدَّى إلى وجوده طاقات عاطلة في قطاع الصناعة مع تدني مستويات الكفاءة الاقتصادية وارتفاع تكاليف الإنتاج، والعجز المستمر في الميزانية العامة وكبر حجم الدين، واتجاهه نحو الارتفاع بشكل مستمر.

2- سوء استخدام الموارد الاقتصادية وتعرض أغلب المؤسسات العامة للخسائر، مع انخفاض جودة المنتجات وعدم قدرتها على المنافسة نتيجة ضعف الرقابة على القطاع العام⁽¹⁾.

ومن أهم السياسات والبرامج التنموية التي اعتمدها الدولة الليبية لتخفيض التفاوت في توزيع الدخل بين شرائح المجتمع الليبي كافة وتحقيق العدالة الاجتماعية على مستوى البلد ككل فإنه يمكن أن نشير إلى ما ورد في التقرير الوطني للتنمية البشرية في ليبيا عام 1999م، من تبني الدولة لسياسة الباب المفتوح في ضمان العمل وفرص الاستخدام للجميع وبكافة المستويات المهنية والمهارة ويتضح ذلك في الارتفاع الهائل الذي تحقق في نسبة العاملين في قطاعات الخدمة المدنية والقطاعات الإنتاجية المملوكة للدولة، مع المحافظة على سياسة المرتبات التي أسهمت إلى حد كبير في توزيع الدخل بين النشطين اقتصادياً، ومن ثم بين المستوى المعيشي للأسر الليبية، وزيادة الدخل الاجتماعي للفرد عن طريق تطبيق سياسات اجتماعية شاملة تستهدف توفير الخدمات المجانية التعليمية والصحية للمواطنين، وتطبيق برامج الرعاية الاجتماعية وتقديم خدمات الكهرباء والماء والنقل بأسعار معقولة، وقد عملت الدولة على توفير الدعم من خلال ما تتحمله نتيجة فروق الأسعار محلياً مقارنة بأسعار نظائرها في الأسواق العالمية كالسلع التموينية، وكالأدوات الكهربائية والأجهزة المعمرة وغيرها، أي أنّ موضوع التنمية قد اقتصر على تخفيف حدة الفقر وليس على البناء المتواصل للقدرات البشرية وزيادة الخيارات أمامهم لتحقيق التنمية المستدامة، كما أنّ هذه التدابير في مجملها تعد ظرفية للتخفيف من تدهور الأوضاع الاجتماعية وليس لاستئصال الفقر من المجتمع، ولا ننسى الحروب المتلاحقة وما أحدثته من تدهور في البنى التحتية في كافة مجالات الحياة في ليبيا، ودورها في استقطاب العديد من الشباب بالمؤسسات الأمنية والعسكرية نظراً لما يقدم لهم من مرتبات مجزية مقارنة بالوظائف المدنية. ويمكننا القول أنّ جل السياسات التي انتهجتها الدولة الليبية في العقود الماضية جعلت اقتصاد البلاد رهينة لاقتصادات الدول الكبرى والمصنعة، وأنّ القضاء على الفقر ومكافحته، والنهوض بالمستوى المعيشي للأفراد في المجتمع الليبي يتطلب نقلة نوعية كبيرة في برامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية بالشراكة والتكامل بين القطاع العام، والقطاع الخاص من أجل ضمان حق الأجيال الحاضرة والمستقبلية في التمتع بموارد بلادهم.

1- نادية يوسف، سياسة التمليك وتوسيع قاعدة الملكية، مجلة دراسات، السنة الخامسة، العدد(17)، 2004، ص: 52.

نتائج الدراسة:

- 1- غموض وتذبذب الاستراتيجيات والسياسات الخاصة بمحاربة الفقر عبر العقود الماضية.
- 2- عدم وجود هيئات مستقلة خاصة تعنى بمتابعة وتقييم مدى فعالية البرامج المعتمدة بسبب الفساد الإداري والمالي، وغياب الشفافية وضعف الرقابة والمحاسبة للقائمين على تنفيذ هذه البرامج، ممّا فتح المجال واسعاً لهدر ثروات البلاد ونهبها واستنزاف الموارد، وحرمان أغلبية المواطنين من حقوقهم الأساسية سواء كان ذلك على مستوى انخفاض دخولهم، أو على مستوى الخدمات المقدّمة لهم، والتي تعد دون المستوى المطلوب بدرجة كبيرة.
- 3- عدم مشاركة الأفراد أو المجتمع المدني في صياغة السياسات العامة للدولة أحدث هوة واسعة بين رغبات المواطنين واحتياجاتهم وما تقوم به الحكومة من برامج لمكافحة الفقر.

الخاتمة:

إنَّ وضع رؤية مستقبلية لمكافحة الفقر في مجتمعنا الليبي ينبغي أن تنطلق من تحديد "ظاهرة الفقر" بشكل أساسي، وعدم الاعتماد على المفهوم المادي فقط، وإنما يجب أن يشمل المفهوم على دلالات ومؤثرات إنسانية ونفسية واجتماعية، كحقوق الإنسان، وشبكات الأمان الاجتماعي، والمشاركة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وسياسات الدعم الاقتصادي، والرعاية الصحية، والتحصين ضد الأوبئة، وتحقيق الرفاه الاجتماعي. ولقد استطاعت الدولة الليبية فيما مضى تحقيق بعض النجاح المحدود في مجال مكافحة الفقر بما اتخذته من إجراءات وتدابير ضمن السياسات الاجتماعية والاقتصادية التي اتبعتها، وذلك لأنَّ القضاء على الفقر لن يكون سهلاً وميسراً على المدى القريب، فالفقر مشكلة معقدة ومتعددة الأبعاد، ولا بد من الأيمان بأنَّ مشكلة الفقر لن تحل بين يوم وليلة، ولكنها تحتاج إلى العديد والعديد من السنوات، وكذلك لا بد من مشاركة جميع فئات المجتمع من الفقراء والحكومة والقطاع الخاص لإيجاد الحلول، ووضع السياسات التي تساعد في التخفيف من حدة الفقر في المجتمع. ويستلزم ذلك الاهتمام بتزويد الأفراد بالمعارف والخبرات، والاتجاه إلى ما يعرف بالاقتصاد القائم على المعرفة والتخصص، وبناء رأس مال بشري قوي قادر على قيادة عملية التغيير في المجتمع، وبناء هيكلية جديدة في كافة القطاعات سليمة ومعافاة من كل التشوهات، ووضع سياسات اجتماعية واقتصادية رشيدة ومتوازنة بدل السياسات السابقة، والتي أثبتت الظروف عدم نجاعتها في اجتثاث الفقر في ليبيا والقضاء عليه، وما يتطلبه ذلك من تهيئة الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لتحقيق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي لكل فئات المجتمع، والحد من الفقر مستقبلاً.

التوصيات:-

من خلال النتائج التي توصلنا إليها فإننا نطرح جملة من التوصيات تتمثل في الآتي:-

1- العمل على توفير الاستقرار السياسي والأمني في ليبيا من أجل وجود نظام سياسي وإداري قوي وفعال يملك القدرة على تنفيذ السياسات والبرامج التنموية في مجال مكافحة الفقر في المجتمع بشكل شامل.

2- الاعتماد على المنهجية العلمية في التحديث الشامل للبيانات الإحصائية في المجتمع الليبي من أجل وضع سياسات اقتصادية واجتماعية قادرة على النهوض بالمستوى المعيشي للمواطنين

والقضاء على الفقر، أي ضرورة توفير قاعدة معلومات وبيانات وافية عن سوق العمل وعن حجم مشكلتي الفقر والبطالة وتوزيعهما وخصائص الفقراء والعاطلين عن العمل الاجتماعية والاقتصادية.

3- تحقيق العدالة في توزيع الثروات بين مختلف المدن والمناطق مع زيادة التركيز بشكل أكبر على المناطق الريفية نظراً لما يعانيه سكان هذه المناطق من تهيمش وتدني في البنى التحتية والمستوى المعيشي بشكل كبير.

4- التغيير الهيكلي في كل من قطاعات الزراعة والصناعة والخدمات حتى يتم تخفيف الضغط على قطاع النفط والمحروقات، وذلك لضمان توليد فرص العمل اللائقة والمجزية للجميع بصرف النظر عن الطبقة الاجتماعية والجنس والانتماء القبلي.

5- اعتماد سياسات اجتماعية شاملة تمتد أسسها من مبادئ وحقوق الإنسان وتدعم التغيير الهيكلي والتماسك الاجتماعي والسياسات الديمقراطية.

6- حماية الحقوق المدنية والتنظيمات والترتيبات السياسية التي تضمن استجابة الدولة لحاجات المواطنين وتأثير الفقراء على كيفية صياغة السياسات العامة للدولة.

7- محاربة الفساد المالي والإداري بكافة أشكاله باعتباره ضرورة وطنية من شأنها تعميق شعور المواطن، وإعادة الثقة بمؤسسات الدولة، وإشراك الفقراء في صياغة برامج وسياسات مكافحة الفقر.

8- إشراك منظمات المجتمع المحلي وتوجيهها للمساهمة في دعم الأسر المحتاجة من خلال التنسيق مع شبكة الأمن الاجتماعي.

9 _ دعم وتفعيل دور الصناديق الاجتماعية المتخصصة، التي تهدف إلى معالجة الفقر بين الأفراد، وتأهيل الأسر الفقيرة بتمهيد السبل أمامها للمساهمة في العملية الإنتاجية بالاعتماد على قوتها الذاتية من خلال توفير التمويل للمشاريع الإنتاجية الصغيرة.

9- دمج وإشراك القطاع الخاص مع القطاع العام في سياسة موحدة تستهدف في مجملها الرفع من المستوى المعيشي للأفراد في المجتمع الليبي من خلال ما يحدثه ذلك من نقلة نوعية في برامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

10- توحيد السياسات الماليّة والاقتصاديّة والمصرفيّة وفق إجراءات وخطط شاملة ومدرّسة لتحسين وضع الاقتصاد الليبي، والرفع من المستوى المعيشي للمواطنين بما يتلاءم مع السياسات العامة للدولة الليبيّة.

11- تعزيز وتطوير السياسات الاقتصاديّة والاجتماعيّة لصالح الاستمرار في تقليص الفوارق والتباين بين دخول الأفراد من خلال توحيد المرتبات والأجور لكل شرائح المجتمع لتقليص الفجوة بين الحدين الأعلى والأدنى للرواتب، وتطبيق سياسات دعم المواد الغذائيّة الأساسيّة، وتخفيض أسعارها، والاهتمام بسياسات الأمان الاجتماعي.

المراجع

1. إحسان حفطي، علم اجتماع التنمية، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، د.ت.
2. برنامج الأمم المتحدة للبيئة، حاجات الإنسان الأساسية في الوطن العربي، الجوانب البيئية والتكنولوجيات والسياسات، ترجمة: عبد السلام رضوان، الكويت: عالم المعرفة، العدد: (15)، 1990.
3. البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية، نيويورك، 2006.
4. صبحي قنوص وآخرون، ليبيا الثورة في خمسة وعشرون عام، التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، دار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، 1994.
5. الطيب لحيلج، محمد جصاص، الفقر، التعريف ومحاولات القياس، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، العدد(7)، 2010.
6. عبد الله صادق أمين حسن، الفقر في فلسطين وسياسات مكافحته، حالة عملية (محافظة جنين)، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، كلية الدراسات العليا، إدارة السياسة الاقتصادية، 2005.
7. عبد السلام بشير الدويبي، الأبعاد الاجتماعية والإنسانية لقياس مستوى المعيشة، المجلة الليبية للمعلومات والتوثيق، العدد(2)، 2006.
8. عبير أمينية، أم العز الفارسي، قوانين الضمان الاجتماعي في ليبيا من منظور جندي، مؤسسة فري ريشانبرت- ليبيا، 2020.

9. علي الدين هلال وآخرون، معجم المصطلحات السياسية، القاهرة: مطبعة أطلس، 1994.
10. علي عيسى عبيد، قياس مستوى تفاوت الدخل في ليبيا، دراسة إحصائية أولية، المجلة الليبية للمعلومات والاتصالات، العدد(2)، الهيئة الليبية للتوثيق والمعلومات، 2005.
11. عمرو محيي الدين، التخلف والتنمية، بيروت: دار النهضة العربية، د.ت.
12. فضيل دليو وآخرون، التحديات المعاصرة، (العولمة، الانترنت، الفقر)، مخبر علم الاجتماع الاتصال، جامعة منتوري، قسنطينة، 2002.
13. مجلس التخطيط الوطني، السياسات الاقتصادية الوطنية، الإطار العام لمراجعة وتقييم السياسات الاقتصادية الوطنية، والسياسات الاقتصادية المقترحة في مرحلة بناء ليبيا الجديدة، مارس، 2013.
14. محمد العيلة، تحليل الفقر وسبل العيش المستدام، مشروع تعزيز مؤسسات المجتمع المدني نحو التخفيف من حدة الفقر في قطاع غزة، مكتب فلسطين، الإغاثة الإسلامية، أكتوبر، 2015.
15. مراد محمد أمحمد، دور الزكاة في التنمية الاقتصادية في المجتمع الليبي، دراسة فقهية مقارنة ومقاربة بالقانون الوضعي، رسالة ماجستير، جامعة الزاوية، كلية القانون، 2020.
16. مصطفى خليفة إبراهيم محمد، سياسات صندوق التضامن الاجتماعي في حصر الأسر الفقيرة المحتاجة في المجتمع الليبي لتوزيع ثروة النفط على المحرومين منها-دراسة تحليلية، مجلة جامعة الزيتونة، العدد(11)، السنة الثالثة، 2014.
17. مصطفى خليفة إبراهيم، العدالة الاجتماعية والأمن الاجتماعي من منظور توزيع الثروة على الليبيين، دراسة تحليلية لدور صندوق الإنماء الاقتصادي والاجتماعي في طريقة توزيع الثروة والحد من الفقراء والمحتاجين في المجتمع الليبي، المؤتمر العلمي الدولي الرابع والعشرون للخدمة الاجتماعية "الخدمة الاجتماعية والعدالة الاجتماعية، جامعة حلوان، 2011.
18. مصطفى محمد البجراح، أثر البرامج التنموية على نوعية الحياة الأسرية في المجتمع الليبي، دراسة سوسيولوجية للمؤشرات الاجتماعية لنوعية الحياة، مدينة زليتن نموذجاً، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، 2013.
19. منظمة العمل العربية، السياسات الاجتماعية في الوطن العربي، مؤتمر العمل العربي-الدورة الثامنة عشر، القاهرة: 6-13 مارس، 1990.

20. نادية يوسف، سياسة التمليك وتوسيع قاعدة الملكية، مجلة دراسات، السنة الخامسة، العدد: (17)، 2004.
21. ندوة هلال جودة، قياس مؤشرات مستوى المعيشة في البصرة لعام 2007، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة البصرة، 2007.
22. نماء الفقر. إسلام أون لاين، (17 أكتوبر 1999) - <http://www.islamonline.net/iol-006.arabic/dowalia/morajaat.asp>
23. وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، تقرير الفقر لسنة 2016، العراق.
24. يوسف يخلف، سامي ساسي، أثر الإنفاق العام على معدل الفقر- أدلة من ليبيا للفترة 1996-2020، مجلة الباحث الاقتصادي، المجلد (8)، العدد (2)، الجزائر: جامعة سكيكدة، 20 أوت 1995.

دور الصناديق السيادية في تعزيز الاستقرار الاقتصادي

(الصندوق السيادي النرويجي نموذجاً)

د. على منصور سعيد عطية

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة إجدابيا

د. عادل عبدالله الكيلاني

كلية الاقتصاد - جامعة عمر المختار

الملخص:

تهدف هذه الدراسة للتعرف على دور الصناديق السيادية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وتبسيط الضوء على الصندوق السيادي النرويجي كنموذج . كما تحاول هذه الدراسة تحليل دور صناديق الثروة السيادية في تعزيز الاستقرار الاقتصادي عند حدوث تقلبات حادة في أسعار النفط للبلدان المنتجة. تم اختيار عينة الدراسة دولتي النرويج وليبيا، من خلال مقارنة معدلات الاستقرار الاقتصادي بكل من النرويج وليبيا، استناداً على بيانات الحسابات القومية للبنك الدولي لكلا البلدين. استندت الدراسة على فرضية رئيسية أنّ الصناديق السيادية تلعب دور حيويّاً في تحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي وذلك من خلال التكامل والتنسيق بين السلطات المالية والنقدية، كذلك عن طريق فك الارتباط عن الآثار السلبية المتولدة من قطاع النفط. وقد توصلت الدراسة إلى أنّ هناك اختلاف واضح بين التجريبتين، حيث استطاع الصندوق السيادي النرويجي تحقيق الاستقرار الاقتصادي والمالي لدولة النرويج وتحقيق عوائد مالية جيدة كانت مصدر دعم للميزانية العامة للدولة النرويجية، بينما اخفقت المؤسسة الليبية للاستثمار في تحقيق الغرض من الصندوق، لذلك أوصت الدراسة بإعادة النظر في الاستراتيجية المتبعة في ليبيا والتركيز في استراتيجية مناسبة للاستثمار من شأنها تحفيز الأسواق المحلية والدولية وخلق مناخ للانتاج والتسويق للنفط والغاز .

المقدمة

ترتبط الصناديق السيادية للدول النفطية ارتباطاً وثيقاً بالإدارة المالية لهذه الدول، فكما هو معلوم، تتسم إيرادات النفط بثلاثة خصائص وهي (التذبذب، مصدرها خارجي، النضوب) وهذه الخصائص تؤثر في مسار الإنفاق العام وكيفية تحييد آثار التذبذب وحالة عدم التأكد في الأجل

القصور وانعكاسه على الإنفاق، وبالتالي في النمو والاستقرار الاقتصادي⁽¹⁾، الأمر الذي يتوجب على الدول النفطية التحوُّط لحالة عدم الاستقرار في أسعار النفط وما قد يترتب عليه من انخفاض في عوائدها النفطية وانعكاسها السلبي على الناتج القومي الإجمالي، وعمليات التنمية، وذلك بإيجاد حلول وأدوات تسمح لها باستثمار وتوظيف العوائد النفطية بالاستفادة من فترات ارتفاع أسعار الطاقة لتغطي به الفترات التي تنخفض فيها أسعار الطاقة وتستخدمه في مجالات أخرى، من بين الحلول المقترحة التي تبنتها العديد من الدول وهو ما يعرف بصناديق الثروة السيادية⁽²⁾.

من هنا جاءت أهمية الدراسة لإيضاح دور الصناديق السيادية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، (النموذج النرويجي)، باعتبار أنّ دولة النرويج، من الدول الرائدة التي استطاعت توظيف عوائدها النفطية في إنشاء صندوق سيادي استثماري للأجيال القادمة، والذي استطاع بفضل الإدارة الجيدة أن يكون رافداً لدعم المالية العامة بدولة النرويج عند انخفاض أسعار النفط.

وبغية تحقيق أهداف الدراسة فقد تم تقسيم الدراسة إلى مجموعة من المحاور وهي مشكلة الدراسة، أهمية الدراسة، فرضيات الدراسة، هدف الدراسة، منهجية الدراسة، الإطار النظري للدراسة الذي اشتمل على مفاهيم وأهمية صناديق الاستثمار السيادية، ثم عرض التجربة النرويجية في تأسيس الصندوق السيادي النرويجي، ومقارنة ذلك بأداء الاقتصاد النرويجي بالاقتصاد الليبي، حيث تشترك ليبيا ونرويج في بعض الخصائص التي يمكن المقارنة بها، مثل عدد السكان وكمية الإنتاج من النفط. وأخيراً النتائج التي توصلت إليها الدراسة والتوصيات التي رأت الدراسة أنّها ضرورية للأخذ بها.

1. مشكلة الدراسة:

تتبع مشكلة الدراسة من ظاهرة عدم الاستقرار الاقتصادي والمالي الذي تعاني منه الدول النفطية ومنها ليبيا بسبب تذبذب أسعار النفط، التي أصبحت تعصف باقتصاديات الدول المنتجة، وما تتعرض له الدول المنتجة من أزمات مالية واقتصادية كان لها تأثير كبير على اقتصاداتها، وعجز في موازين مدفوعاتها وانخفاض في الناتج القومي الإجمالي وغيره من المشاكل

1 - حسين صالح واخرون، التغيرات في أسعار النفط وآثارها على الاقتصاد العالمي والعربي والمصري، معهد التخطيط القومي، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (266)، القاهرة، 2016، ص 93.

2 - فرحات عباس، سعود وسيلة، "حوكمة الصناديق السيادية - دراسة لتجربة كل من النرويج والجزائر"، مجلة الباحث الاقتصادي، المجلد 3، عدد 4، جامعة برج بوعريريج، الجزائر، (2015)، ص 10.

الاقتصادية، من هنا كان التفكير في آليات جديدة تساعد في التخفيف من وطأة هذه الأزمات والتقليل من مخاطرها على اقتصادياتها.

وتعد الصناديق السيادية إحدى المؤسسات الاستثمارية التي استفادت منها بعض الدول في مواجهة تقلبات أسعار النفط، والحفاظ على الاستقرار المالي والاقتصادي، بالإضافة إلى أن دولة النرويج من بين أهم الدول في العالم التي تعتمد على تطبيق مبادئ الحوكمة ومعايير الشفافية في إدارة صندوقها السيادي، والاستفادة من تجربة الصناديق السيادية في مختلف جوانب معاملتها وهو ما ينطبق على صندوقها السيادي، بينما يبقى تطبيقها في ليبيا قيد الاختبار. ومن خلال ما سبق تبحث الدراسة على إجابة التساؤلات الآتية:

- ما الدور الذي تقوم به الصناديق السيادية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي؟
 - ما أهم الدروس المستفادة من تجربة الصندوق السيادي بدولة النرويج؟
2. أهمية الدراسة:

تبرز أهمية هذه الدراسة من إيضاح الدور الذي تلعبه الصناديق السيادية للتأثير على اقتصاديات الدول التي تتبنى هذا النوع من المؤسسات، وكيف يمكن توظيف هذه المؤسسات من أجل الاستقرار المالي والاقتصادي للدول التي تتبناها. كما تتبع أهمية الدراسة من الاستفادة من التجربة النرويجية في إدارة صناديق الاستثمار السيادية، ومحاولة إسقاط هذه التجربة على الدولة الليبية، خصوصاً من حيث المبالغ المرصودة لاستخدامها في مجال الاستثمار. مما يستوجب الإدارة الجيدة والحكيمة للإنفاق الاستثماري ودوره في تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

3. فرضية الدراسة:

- الصناديق السيادية تلعب دور حيوي في المحافظة على الثروات وتنميتها عن طريق توجيهها بالشكل الذي يحقق الاستقرار المالي والاقتصادي، واستعادة الأجيال القادمة من عوائدها المالية.
- يمكن الاستفادة من النموذج النرويجي في مجال إنتاج النفط والصناعة النفطية من خلال الاسترشاد بها في كافة الصناعات النفطية.

4. هدف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى:

- التعرف على ماهية صناديق الثروة السيادية ودورها في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والمالي.
- تحليل النموذج النرويجي في إدارة الصناديق السيادية واستخلاص أهم الدروس المستفادة.

5. منهج الدراسة:

اعتمد الباحثون على المنهج الاستقرائي الاستنباطي في التحليل الوصفي بغية الوصول إلى النتائج المطلوبة، ولتحقيق الهدف من هذه الدراسة فقد تمّ تقسيمه كما يلي:

أولاً: مفاهيم عامة حول صناديق الثروة السيادية.

ثانياً: دور صندوق الثروة السيادي النرويجي في تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

أولاً: مفاهيم عامة حول صناديق الثروة السيادية:

تعتبر صناديق الثروة السيادية من بين الآليات التي تعتمد عليها الدول كوسيلة للاحتياط والاستثمار على حد سواء بحسب الهدف والغرض المنشأة من أجله، حيث تمتلك جميع الدول احتياطات بعملات أجنبية تقيّم بصفة نموذجية بالدولار أو اليورو أو اللين، وعندما يتراكم لدى بلد احتياطات أكثر ممّا يحتاجه تنشأ الصناديق السيادية بهدف الاستقرار المالي والمحافظة على احتياطاتها من العملات الأجنبية وإدارة تلك السيولة الإضافية⁽¹⁾، وقد نشأت الصناديق السيادية منذ الخمسينات من القرن العشرين، ولكن حجمها الإجمالي على النطاق العالمي قد ازداد بصورة كبيرة على مدى العشرين سنة الأخيرة، وهي تعمل أساساً على تدوير المدّخرات على المستوى الدولي، وتبقى الحيازات متركزة وتمثّل أكبر خمسة صناديق نحو 70% من إجمالي الأصول، ويقع نصفها في أيدي البلدان التي تصدّر كميات ضخمة من النفط والغاز⁽²⁾.

1 - نبيل بوفليج، "فعالية صناديق الثروة السيادية كأداة لتسيير مداخيل النفط في الدول العربية"، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد : 4، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر، (2010)، ص ص 21-32.

2 - محمد حسين الجبوري، طالب حسين الكريطي، محمد ناجي محمد الزبيدي، "التجربة النفطية في النرويج وإمكانية تطبيقها في العراق"، مجلة الإدارة والاقتصاد، المجلد الثالث، العدد العاشر، جامعة المستنصرية، (2014)، ص 148.

أ- تعريف صناديق الثروة السيادية:

تعددت التعريفات التي أعطيت لصناديق الثروة السيادية، ولم يتفق على تعريف موحد وشامل ومن بينها ما يلي:

1- تعريف صندوق النقد الدولي: صناديق الثروة السيادية عبارة عن صناديق استثمار ذات غرض خاص تملكها الحكومة العامة، وتتشئ الحكومة العامة صناديق الثروة السيادية لأغراض اقتصادية كلية، وهي تحتفظ بالأصول أو تتولّى توظيفها أو إدارتها لتحقيق أهداف مالية مستخدمة في ذلك استراتيجيات استثمارية تتضمن الاستثمار في الأصول المالية الأجنبية⁽¹⁾، وتتسم صناديق الثروة السيادية بتنوع هيكلها المنظمة للجوانب القانونية والمؤسسية وممارسات الحكومة، وهي مجموعة متغايرة الخصائص، فمنها صناديق استقرار المالية العامة وصناديق المدّخرات ومؤسسات استثمار الاحتياطات، وصناديق التنمية، وصناديق الاحتياطات غير المقترنة بالالتزامات التقاعدية الصريحة⁽²⁾.

2- تعريف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD: صناديق الثروة السيادية عبارة عن مجموعة من الأصول المالية المملوكة والمدارة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من طرف الحكومة لتحقيق أهداف وطنية والممولة إما باحتياطات الصرف الأجنبي أو صادرات الموارد الطبيعية أو الإيرادات العامة للدولة أو أية دخول أخرى⁽³⁾.

3- تعريف لجنة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية: الصندوق السيادي عبارة عن قنوات رأسمالية عدة تسيطر عليها الحكومة في صورة مكونات استثمارية من أصول مالية من أسهم وسندات وغيرها من الأدوات المالية⁽⁴⁾، علماً أنّ موارد الصندوق تتشكّل من فائض ميزان المدفوعات أو الموازنة العامة أو نواتج عمليات الخصخصة أو إيرادات الصادرات السلعية، وبالتالي فإنّ صندوق الثروة السيادي لا يتضمن صناديق التقاعد الحكومية والشركات الاقتصادية المملوكة

1- Allen, Mark, and Jaime Caruana., "Sovereign wealth funds a work agend IMF, No.29, (2008), P:4.

2 - Braunstein, Jürgen.. "Sovereign Wealth Funds: The Emergence of State Owned Financial Power Brokers." Available at SSRN 1452797, (2009),P;17.

3 - ماجد عبد الله المنيف، "صناديق الثروة السيادية ودورها في إدارة الفوائض النفطية"، مجلة النفط والتعاون العربي، منظمة الدول العربية المصدرة للبترول، المجلد 35، العدد 129، الكويت، (2009)، ص 225 .

4 - جعفر طالب أحمد، عقيل حميد سلمان، الصناديق السيادية وأهميتها الاقتصادية، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة واسط، العدد28، الجزء الثاني، العراق، (2018)، ص 3 .

للدولة بالإضافة إلى احتياطات الصرف المدارة من قبل السلطات النقدية والمستعملة لتحقيق أهداف السياسة النقدية⁽¹⁾.

من خلال ما سبق يمكننا تقديم تعريف شامل كما يلي:

الصندوق السيادي يُعتبر أحد الأدوات المالية التي يمكن التحكم فيها وإدارتها فيها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من قبل الحكومة لأغراض قد تكون تموّية أو ضمانية، حيث يتم تمويله من عدة مصادر منها الفوائض المالية المحققة في ميزان المدفوعات أو الموازنة العامة للدولة أو من خلال عمليات الخصخصة أو احتياطات الصرف الأجنبي أو الرسوم والضرائب الضمانية⁽²⁾.

ب- دوافع إنشاء صناديق الثروة السيادية:

قد تختلف مبررات إنشاء صناديق الثروة السيادية ودوافعه، لكن يمكن تلخيص هذه المبررات فيما يلي:

- حماية الميزانية العامة من التغيرات أو التقلبات في الإيرادات النفطية وذلك تحسباً للنضوب الطبيعي للموارد والحاجة إلى أصول أخرى تعوّض نضوب المصدر الحالي لها، وذلك ما يطلق عليه بمصطلح العدالة بين الأجيال⁽³⁾.
- إمكانية تنويع مصادر الدخل، يوسع الطاقة الاستيعابية للاقتصاد الوطني، وذلك يعتمد على حجم الاحتياطي ومرونة الجهاز الإنتاجي، وهذا يعني أنّ اقتصادات البلدان صغيرة الحجم قليلة السكان (مثل ليبيا)، حيث يكون لها دافع أكبر لإنشاء صناديق استثمارية وذلك لأنّ إمكانات التنويع محدودة، ممّا يحفزها للدخار أو استثمار العوائد النفطية⁽⁴⁾.
- تجنّب ظهور أعراض المرض الهولندي بسبب وجود انعكاسات سلبية للتدفقات المالية الناتجة عن الثروة الطبيعية التي تعرف بأعراض ذلك المرض، وذلك من خلال العمل على إطالة عمر الثروة النفطية من خلال استثمارها خارجياً وذلك للحفاظ على استقرار

1 - ماجد عبد الله المنيف، "صناديق الثروة السيادية ودورها في إدارة الفوائض النفطية"، *مجلة النفط والتعاون العربي*، منظمة الدول العربية المصدرة للبترول، **مرجع سيق نكره**، ص 256.

2 - على منصور سعيد عطية، دور الانفاق العام في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، *رسالة دكتوراه*، قسم الاقتصاد، كلية التجارة، جامعة بنها، مصر، (2019)، ص 72.

3 - فرحات عباس، سعود وسيلة، "حكمة الصناديق السيادية - دراسة لتجربة كل من النرويج والجزائر"، **مرجع سيق نكره**، ص 12.

4 - محمد حسين الجبوري، وآخرون، "التجربة النفطية في النرويج وإمكانية تطبيقها في العراق"، **مرجع سيق نكره**، ص 149.

النشاط الاقتصادي وحماية الصناعات الوطنية من انعكاسات التدفقات السلبية للإنفاق العام⁽¹⁾.

- تخفيف المخاطر التي قد يتعرض لها احتياطي الصرف الأجنبي والتي ترتبط بتقلبات معدلات الفائدة وسعر الصرف الأجنبي يفرض على الدول تنويع مجالات توظيف هذه الاحتياطات، وهو ما يمكن القيام به عن طريق إنشاء صناديق سيادية تقوم باستثمار جزء من هذه الاحتياطات في أصول مائية مما يقلل من المخاطر.

- تساعد صناديق الثروة السيادية في نقل التكنولوجيا إلى الدول المالكة، حيث تؤدي الاستثمارات المباشرة وغير المباشرة لهذه الصناديق في الدول المتقدمة إلى توسيع حجم المبادلات الاقتصادية بما فيها عمليات نقل التكنولوجيا والمعارف⁽²⁾.

ج- أهداف صناديق الثروة السيادية: تسعى صناديق الثروة السيادية لتحقيق العديد من الأهداف أهمها:

- دخل لتحقيق الاستقرار الاقتصادي: تم إنشاء هذه الصناديق أساساً للتصدي لتقلبات أسعار سلع الموارد الطبيعية، وبالتالي لضمان استقرار إيراداتها من صادرات هذه السلع، حيث إن سوق سلع الموارد الطبيعية وخاصة النفط يتسم بتقلبات حادة في أسعاره، والدول التي تعتمد اقتصاداتها على صادرات هذه المنتجات تتحمل وطأة هذه التغيرات، وبالتالي سيكون لهذا الصندوق دور في حماية الاقتصاد وتمويله ضد هذه التقلبات، حتى تكون هناك عائدات مستقرة ومنكّرة لتفادي التقلبات في أسعار الموارد الطبيعية⁽³⁾.

- مدّخرات للأجيال: يتم إنشاء صناديق المدّخرات للحفاظ على العائدات من الموارد الطبيعية غير المتجددة وبالتالي تكون مدّخرات لأجيال المستقبل، فالمواد الخام والموارد ذات الصلة بها تتميز بالنضوب، ما دفع بعض الدول، التي تعتمد على هذه الموارد في اقتصاداتها، إلى توجيهها في سبيل تحقيق العدالة بين الأجيال لتلبية احتياجات المستقبل، عندما تستنفذ هذه الموارد الناضبة، كما أنّ صناديق المدّخرات والمعروفة أيضاً بصناديق

1- Looney, Robert E. "Oil revenues and viable development: impact of the Dutch disease on Saudi Arabian diversification efforts." **American Arab Affairs**, No.27, (1988),PP;25-35.

2 . 12 - فرحات عباس، سعود وسليمة، "حوكمة الصناديق السيادية - دراسة لتجربة كل من النرويج والجزائر"، مرجع سبق ذكره، ص 3.

3- Mehrara, Mohsen, "The asymmetric relationship between oil revenues and economic activities: The case of oil-exporting countries.", Energy Policy, Vol. 36. Issue 3, (2008), pp:1164-1168.

- الأجيال تستخدم لتخصيص إيرادات الموارد مناصفة عبر الأجيال، بتحويل أصول غير قابلة للتجديد إلى أصول مالية دائمة (1).
- تمويل المعاشات التقاعدية: تهدف بعض الصناديق السياسية لتمويل التزامات المعاشات التقاعدية، وأنشئت هذه الصناديق من أجل مواجهة العجز في المستقبل لدفع المعاشات التقاعدية لشيخوخة الأشخاص نتيجة لتزايد النمو الديمغرافي والقدرة على تغطية متطلبات التمويل في المستقبل المتعلقة بها (2).
- الأداء الأمثل: إنَّ الهدف الأساسي من بعض الصناديق السيادية تعظيم عائد الاحتياطات الأجنبية، حيث تشمل احتياطات النقد الأجنبي على جزء ضروري للسياسة النقدية وإدارة أسعار الصرف، حيث يتحكَّم البنك المركزي بالاحتياطات الرسمية وتتم إدارتها بعناية فائقة على المدى القصير لتحقيق الهدف المزدوج المتمثل في إدارة الأموال والمحافظة عليها، أمَّا الجزء المتبقي من احتياطات النقد الأجنبي فتوضع في الصناديق السيادية ل يتم استثمارها (3).
- التنوع الاقتصادي: يضاف إلى المعضلة المالية العامة في البلدان النفطية وأبعادها التنموية، معضلة أخرى تواجه تلك البلدان التي تعتمد اقتصاداتها على إنتاج وتصدير النفط، والتي كانت وما تزال أهم هاجس لمخططي التنمية فيها، وتتمثل المعضلة بالاستعداد لعصر ما بعد نضوب النفط لذلك كان هدف التنوع الاقتصادي أي تنوع مصادر الدخل الوطني أو تنوع مصادر الدخل الحكومي بتطوير القطاعات والإيرادات غير النفطية، هدفاً معلناً لمعظم البلدان النفطية (4).

1 - حاتم مهران، التضخم في دول مجلس التعاون الخليجي ودور صناديق النفط في الاستقرار الاقتصادي، المعهد العربي للتخطيط، دولة الكويت، (2007)، ص 42.

2 - نبيل بوفليح، "دور الذكاء الاقتصادي في تحسين أداء صناديق الثروة السيادية-صندوق الثروة السيادي النرويجي نموذجاً"، ورقة مقدمة للملتقى الدولي السادس حول الذكاء الاقتصادي والتنافسية المستدامة في منظمات الأعمال الحديثة، كلية العلوم الاقتصادية علوم التيسير والعلوم التجارية جامعة الشلف، الجزائر، (6-7/ 2012/ نوفمبر)، ص 3.

3 - عبد المجيد قدي، "الصناديق السيادية والأزمة المالية الراهنة"، مجلة اقتصاديات شمال أفريقيا، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التيسير، جامعة الشلف، الجزائر، (2010)، ص 20.

4 - عبد المجيد قدي، "الصناديق السيادية والأزمة المالية الراهنة"، مرجع سبق ذكره، ص 21.

د- مميّزات صناديق الثروة السيادية:

تتميّز صناديق الثروة السيادية عن غيرها من المؤسسات المالية الأخرى بمجموعة من الخصائص منها⁽¹⁾:

- تتميّز عن البنوك المركزية من حيث أهدافها، فهي تسعى إلى الاستثمار وليس إلى إدارة السياسة النقدية وسياسة سعر الصرف، ويغلب على محفظة أصولها الاستثمار في الأسهم في حين أنّ البنوك المركزية ولكونها ملزمة بالاحتفاظ بمستوى معين من السيولة لمواجهة التغيّرات في أسعار الصرف، تستثمر أساساً في السندات، وهذا بالرغم من أنّ بعض الدول مثل الصين والنرويج توكل مهمة إدارة صناديقها السيادية إلى أقسام في البنوك المركزية لصالح وزارة المالية.

- تتميّز عن صناديق المعاشات العمومية، لكون موارد هذه الأخيرة تأتي من الاشتراكات من جهة، وتهدف إلى تمويل معاشات الأجيال القادمة من جهة ثانية.

- تتميّز عن المؤسسات، حيث تأخذ المؤسسات العمومية شكل شركات تجارية وتخضع بموجب ذلك للقانون التجاري، والأمر ليس كذلك بالنسبة للصناديق السيادية التي هي صناديق استثمار، ووظيفة الشركات الأساسية هي إنتاج السلع والخدمات في حين أنّ وظيفة الصناديق السيادية هي استثمار الأصول المالية.

هـ- أنواع صناديق الثروة السيادية⁽²⁾:

تختلف الصناديق السيادية باختلاف نوع المعيار المستخدم في التصنيف، وفقاً لما يلي:

▪ وفقاً لمجال عمل الصندوق: ووفقاً لهذا المعيار يوجد:

- صناديق سيادية محلية: يتركز نشاطها داخل البلد، ونعني بها توظيف الفوائض المالية لهذه الصناديق في مختلف المجالات والفرص المتاحة للاستثمار في الداخل، وتعود هذه الصناديق بفوائد كبيرة لاقتصادها الوطني من حيث التسريع من وتيرة التنمية الاقتصادية وزيادة الناتج المحلي الإجمالي.

1 - فاروق القاسم، "النموذج النرويجي لإدارة المصادر البترولية"، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، (2010)، ص 406.

2 - عبد الكريم سليمان، "دور صناديق الثروة السيادية في ترشيد الإيرادات النفطية العربية مع الإشارة إلى حالة أبوظبي"، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة خيصر بيسكرة، الجزائر، (2014)، ص ص 6-8.

- صناديق سيادية دولية: تستثمر بعض الدول صناديقها السيادية في الخارج كي لا يزعج الاستثمار الحكومي الاستثمار الخاص، أو لتجنب أعراض ما يعرف في الأدبيات الاقتصادية بالمرض الهولندي، من خلال أدوات وآجال محددة مسبقاً أو تترك لاجتهاد القائمين على تلك الصناديق.

▪ وفقاً لمصادر دخل الصندوق: يبرز أهم نوعين من الصناديق السيادية هما (1):

- الصناديق الممولة عن طريق عوائد المواد الأولية (صناديق سيادية نفطية): تعتبر هذه العوائد أول مصدر لتمويل الصناديق السيادية، من خلال صادرات المواد الأولية وعلى رأسها النفط والغاز، النحاس، الفوسفات وغيرها، وبالتالي هي صناديق تكوّن الدولة المصدرة للمواد الأولية وأساساً النفطية أي أنّ مواردها تأتي أساساً من صادراتها النفطية.

- الصناديق الممولة بفوائض المدفوعات التجارية (صناديق سيادية غير نفطية): تتمثل فوائض المدفوعات التجارية وفوائض الميزانية في بعض الاقتصادات، ثاني مصدر أساسي لتمويل صناديق الثروة السيادية، وهذا النوع من الصناديق موجّه في الدول غير النفطية.

كما يمكن أن يوجد، في بعض الدول، أنواع أخرى من الصناديق السيادية، ولكنها تخرج من الإطار التمويلي السابق الذكر، منها(2):

- الصناديق الممولة بفوائض الخصخصة: انطلاقاً من كون المؤسسات التي تمّ خصصتها في كثير من الدول من القطاع العام إلى الخاص حيث يتم تحويل جزء من عوائدها إلى الصناديق السيادية، كما تتباين استعمالات الدول لهذه العوائد فمنها من يوجّهها مباشرة لتمويل الميزانية العامة، وفي بعض الأحيان لتمويل برامج إعادة هيكلة الاقتصاد وسداد الديون، ونظراً لضخامة هذه العوائد وتخوّفاً من أن تقود إلى توسّع كبير في الإنفاق العام يكون أكبر من الطاقة الاستيعابية للاقتصاد، والذي يمكن أن يؤدي إلى حالة من التضخم لا يمكن السيطرة عليها، انطلاقاً من كون المؤسسات التي تمّ خصصتها هي ملك عام لجميع الأجيال يتم تحويل كل جزء من عوائد الخصخصة إلى صناديق سيادية.

1- S.Regimes and Revenue, Management Vadar, Petroleum Fiscal Systems. **IMF**, Work Paper, No. 04/41. (July,2008), PP;27-28.

2 - عبد الكريم سليمان، 'دور صناديق الثروة السيادية في ترشيد الإيرادات النفطية العربية مع الإشارة إلى حالة أبوظبي، مرجع سبق ذكره، ص 8.

- الصناديق الممولة بفائض الميزانية: تلجأ بعض الحكومات، عند تحقيق فائض في الميزانية العامة للدولة، إلى تحويل هذا الفائض لاستثماره في الأصول المالية بغرض تحقيق عوائد من جهة، ومواجهة التغيرات الاقتصادية من جهة أخرى، ولما لوحظ توالي تحقيق هذه الفوائض وارتفاع مستواها يتم اللجوء إلى تكوين صناديق سيادية قصد استثمارها وتنميتها.

ثانياً: دور صندوق الثروة السيادي النرويجي في تحقيق الاستقرار الاقتصادي:

تطبق النرويج مبادئ الحكومة الرشيدة على صندوقها السيادي في سبيل تحقيق الشفافية والعدالة في تسييره، حيث يعتبر الصندوق النرويجي من بين النماذج العالمية في ميدان الشفافية مثلاً يحتذى به، بشهادة العديد من المنظمات العالمية.

أ- دوافع وأهداف إنشاء صندوق الثروة السيادي النرويجي⁽¹⁾:

سنة 1990م قامت الحكومة النرويجية بتأسيس أداة من أدوات السياسة المالية التي تحسّن من إدارة عائدات الموارد النفطية على المدى الطويل، فأنشأت ما يُعرف بصندوق النفط. وجاء هذا الصندوق نتيجة لمباحثات طويلة على مستوى البرلمان النرويجي، انطلقت سنة 1974م من خلال تقديم وزارة المالية لتقرير توضّح فيه مختلف الأساليب التي يمكن من خلالها استغلال الثروة النفطية للبلاد، وانتهت سنة 1983م بتقرير لجنة تامبو (Tempo Committee) التي اقترحت إنشاء صندوق يمكن الحكومة من الحفاظ على إخبار الأرباح الناشئة من استغلال الموارد النفطية وادخارها.

عقب قرار عملية الإنشاء، تلقى الصندوق عملية تحويل الأموال الأولى من وزارة المالية سنة 1996م، وحتى سنة 1997م ظلّت الاستراتيجية الاستثمارية للصندوق هي نفسها الاستراتيجية المتبعة من قبل البنك المركزي النرويجي فيما يخص احتياطاته من العملة الأجنبية، وقد استثمر الصندوق في ذلك الوقت حوالي 20 مليار دولار كانت تحت إدارته، كلها في الدخل الثابت، وفي السنة نفسها (1997)، أعادت وزارة المالية دراسة الاستراتيجية الاستثمارية الخاصة بالصندوق، وقرّرت أن تستثمر 40% من أصولها في الأسهم، ونتيجة لذلك، تمّ إنشاء بنك إدارة الاستثمارات

1 - Backer, Larry Catá. "Sovereign wealth funds as regulatory chameleons: The Norwegian sovereign wealth funds and public global governance through private global investment." Georgetown Journal of International Law. Vol. 41, No 2, (2009), pp:125-133.

النرويجي ("NBIM" Norges Bank Investment Management) في 1998م، أوكلت مهمة إدارة وتسيير الصندوق تحت إشراف وزارة المالية ورقابتها، وخلال الفترة ما بين 2000 - 2008 م شهدت أسعار النفط ارتفاعاً قياسيًّا ممَّا أدى إلى نمو كبير وغير متوقَّع في إيرادات الصندوق (من 44 مليار دولار إلى 322 مليار دولار)، كما عرفت هذه الفترة أيضاً تغييراً في اسم الصندوق، فانتقل من تسمية صندوق النفط إلى صندوق المعاشات الحكومي الإجمالي (Government Pension Fund Global "GPF").

1-دوافع إنشاء صندوق الثروة النرويجي:

إنَّه بالرغم من اختلاف الدوافع إلاَّ أنَّه يمكن حصرها في عدَّة اعتبارات أهمها:

- الفصل بين صندوق النفط والموازنة العامة لتجنُّب التداخل الذي قد يحدث بينهما من حيث الأهداف والوظائف.
- تجنُّب التأثيرات السلبية للثروة النفطية على الاقتصاد النرويجي المتمثلة أساساً في ارتفاع سعر صرف العملة المحلية، وانخفاض تنافسية القطاعات الإنتاجية داخل وخارج الوطن، وتوجُّه الموارد المالية نحو القطاع النفطي، وهي التأثيرات المعروفة بأثر المرض الهولندي.
- تحقيق أكبر عائد ممكن بالنظر لتنوُّع المحافظ المالية التي يمكن للصندوق الاستثمار فيها وتجنُّب انخفاض قيمة أصول الصندوق في حالة الاحتفاظ بها في شكل سيولة نقدية.
- إنَّ الاستثمار في الأصول المالية يمكن الحكومة من الحصول على السيولة النقدية في أقل مدة زمنية ممكنة بالنظر لسرعة تحول هذه الأصول إلى سيولة نقدية⁽¹⁾.

2-أهداف إنشاء صندوق الثروة النرويجي:

تتمثل أهداف صندوق الثروة النرويجي في:

- تعزيز قدرة الحكومة على التسيير طويل الأجل لدخول الثروة النفطية.
- تحقيق مبدأ التوزيع العادل للثروات بين الأجيال.
- تحويل الثروة النفطية إلى ثروة مالية من خلال استثمارها في الأسواق المالية العالمية مع الأخذ بعين الاعتبار مبدأ العائد - المخاطرة.

1 - حسين صالح وآخرون(2016)، التغيرات في أسعار النفط وآثارها على الاقتصاد العالمي والعربي والمصري، مرجع سبق ذكره، ص 93-94.

- الحفاظ على استقرار الموازنة العامة للدولة وحمايتها من أثر تقلبات الدخل النفطية⁽¹⁾.

ب- هيكلية صندوق الثروة السيادي النرويجي:

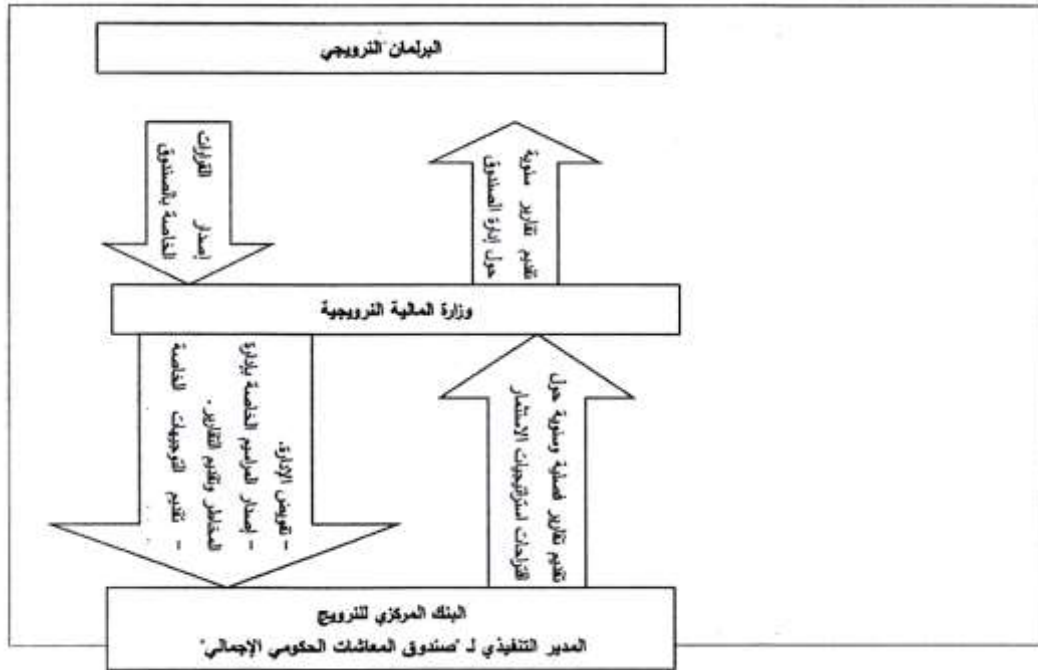
تتم أيضاً عملية تقييم لمدى تطبيق نظام الحكومة الفعالة في صندوق الثروة السيادي النرويجي.

1- حوكمة الصندوق: يتميز نموذج حوكمة صندوق الثروة السيادي في النرويج بتقسيم واضح

للمهام والمسئوليات بين مختلف الهيئات المكلفة بإدارة ومراقبة نشاط الصندوق⁽²⁾ كما يظهره

الشكل الآتي:

شكل (1) الهيئات المكلفة بإدارة ومراقبة صندوق المعاشات الحكومي الإجمالي



المصدر: "Governance Framework of Government Pension Fund Global"

على الموقع الرسمي للحكومة النرويجية.

يعتمد نظام الرقابة والإشراف لصندوق الثروة السيادي على تدخل ثلاث هيئات هي:

(1-1) البرلمان النرويجي: تتمثل مهامه في (www.regjeringen.no):

1- Kimmitt, Robert M. "Public footprints in private markets: Sovereign wealth funds and the world economy." *Foreign Affairs* vol.87(1). Available at: - <https://www.jstor.org/journal/foreignaffairs>, (2008) ,pp 119-130.

2 -- Allen, Mark, and Jaime Caruana., "Sovereign wealth funds a work agend IMF, No.29, *Op.Cit*, 2008,p:8.

- إصدار قوانين وتشريعات محدّدة لأهداف ومهام وكيفية إدارة صندوق المعاشات الحكومي الإجمالي.
- مراقبة ومساءلة وزارة الماليّة باعتبارها الجهة المالكة للصندوق وإجبارها على تقديم تقرير سنوي حول كيفية أداء الصندوق.
- (1-2) وزارة الماليّة:** تعتبر الهيئة المالكة للصندوق وتكف بالوظائف الآتية⁽¹⁾ :
 - إصدار تعليمات وتوجيهات خاصة بكيفية إدارة الصندوق.
 - إعداد استراتيجية استثمار لأصول الصندوق عن طريق تكوين محفظة استثمار مرجعية تتضمّن أنواع الأصول الماليّة المستثمر فيها، وأماكن استثمار هذه المحفظة، وإلزام الهيئة المسيرة على الالتزام بها.
 - إعداد مبادئ أخلاقية لاستثمارات الصندوق والعمل على إقصاء الشركات المخالفة لهذه المبادئ من استثمارات الصندوق.
 - تقديم تقرير سنوي للبرلمان يتضمّن تقييم سياسات إدارة الصندوق وأدائه.
 - إلزام الجهة المسيرة (البنك المركزي) بتقديم تقارير فصلية وسنوية حول أداء استثمارات الصندوق مع إعلانها للرأي العام ووسائل الإعلام.
 - القيام بعملية المراجعة وتقييم فعالية تسيير البنك المركزي للصندوق عن طريق الاستعانة بمنظمات استشارية مستقلة.
- (1-3) البنك المركزي:**

بنك النرويج المركزي "Norges Bank" يعتبر الجهة المسيرة للصندوق وهو مسئول أمام وزارة الماليّة مكلف بالوظائف الآتية⁽²⁾ :

 - العمل على تحقيق أكبر عائد ممكن لاستثمارات الصندوق مع الأخذ بعين الاعتبار المخاطر المصاحبة لهذه الاستثمارات.

1- Jafarov, Etibar, and Daniel Leigh. "Alternative fiscal rules for Norway. **IMF Working Papers**, No.07/241, (2007) , pp:14-15.

2 - Allen, Mark, and Jaime Caruana., "Sovereign wealth funds a work agend IMF, No.29,**Op.Cit**, 2008,p:10.

- الالتزام باستراتيجية الاستثمار المعتمدة من طرف وزارة المالية والعمل على تقليص هامش الخطأ والانحرافات المعيارية بين محفظة الاستثمار الفعلية للصندوق والمحفظة المرجعية المعتمدة من قبل وزارة المالية.
- الإعداد لنظام قياس مختلف أنواع المخاطر المصاحبة لاستثمارات الصندوق.
- تقديم تقارير فصلية وسنوية لوزارة المالية تتضمن النتائج المحققة واستراتيجيات إدارة الصندوق مع الالتزام بنشر التقارير وإعلانها للرأي العام.

1- الرقابة على الصندوق:

يخضع "صندوق المعاشات الحكومي الإجمالي لمستويات مختلفة من الرقابة تؤدي إلى التقليل قدر الإمكان من الممارسات المشبوهة وغير القانونية، حيث تخضع الهيئة المكلفة بإدارة استثمارات الصندوق إلى رقابة داخلية من قبل البنك المركزي والذي تقوم به وحدة المراجعة والتدقيق التابعة للبنك، كما يخضع البنك المركزي لرقابة وزارة المالية التي تستعين بمكاتب مراجعة وتدقيق مستقلة لتقييم أداء البنك بالإضافة إلى التقارير الفصلية والسنوية التي يسلمها البنك لوزارة المالية⁽¹⁾.

وعليه فإن وزارة المالية تخضع لرقابة صارمة من قبل البرلمان الذي يعتبر الجهة الوحيدة المخوّل لها صلاحية إصدار القواعد والقوانين المنظمة لنشاط الصندوق وتعديلها، كما أنّ استعمال وزارة المالية لأصول الصندوق بموافقة مسبقة من البرلمان، بالإضافة إلى إلزامية تقديم تقرير سنوي حول وضع الصندوق إلى البرلمان.

2- إدارة صندوق الثروة السيادي النرويجي: يعتبر المكلف بإدارة صندوق الثروة السيادي البنك المركزي النرويجي حيث يُعد الهيئة المسؤولة عن الصندوق، ولهذا السبب قام البنك بتأسيس وحدة فرعية تابعة له، تسمى بنك إدارة الاستثمارات النرويجي "NBIM" المكلفة بالإدارة المباشرة لاستثمارات الصندوق، وذلك وفقاً للهيكل التنظيمي الآتي⁽²⁾:

- المجلس التنفيذي: حيث يُعد الهيئة المسؤولة عن مختلف العمليات البنكية، يتكوّن من سبعة أعضاء برئاسة محافظ البنك المركزي، وظيفته المجلس إعداد المخططات والاستراتيجيات بأنشطة فرع البنك الخاصة بإدارة الاستثمارات، بالإضافة إلى تجهيز

1 - فاروق القاسم "النموذج النرويجي إدارة المصادر البترولية"، مرجع سبق ذكره، ص 319.

2-Available at : <https://www.norges-bank.no>, 2020.

المبادئ المحددة لكيفية إدارة المخاطر على مستوى هذا البنك ويحدد مهام وصلاحيات مجلس الإدارة.

- المجلس الاستشاري: تم تأسيسه من قبل المجلس التنفيذي، ويتكون من أربعة خبراء دوليين، يقوم بتقديم استشارات لمجلس إدارة البنك لتحسين مستوى إدارة استثمارات البنك.

- مجلس المراقبة: حيث يعين البرلمان خمسة عشر عضواً تتمثل وظيفتهم في الرقابة على العمليات والأنشطة التي يقوم بها فرع البنك المركزي المسمى "بنك إدارة الاستثمارات"، ومدى مطابقتها للقوانين وأنظمة المراجعة، والتدقيق والمصادقة على القوائم المالية والميزانية السنوية للبنك.

- المجموعة القيادية للبنك: تضم هذه المجموعة المدير التنفيذي للبنك بالإضافة إلى رؤساء مصالح استثمارات الخزينة، إدارة المخاطر، العمليات، العلاقات الاستراتيجية، المراجعة من مختلف الأطارات مهمتها تنفيذ سياسات واستراتيجيات البنك.

كما تسمح القواعد المنظمة لاستثمارات بنك "NBIM" بإمكانية الاستعانة بمؤسسات وهيئات خارجية لإدارة الاستثمارات، بحيث يمنح البنك تفويض لهذه الجهات بإدارة جزء من المحفظة الاستثمارية للصندوق بالنظر لخبرتها في هذا المجال ومن أجل تعظيم العوائد والتقليل من المخاطر المصاحبة لعملية الاستثمار.

ج- صندوق الثروة السيادي النرويجي كأداة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي وضبط الإنفاق العام: منذ البداية استخدم صندوق الثروة السيادي النرويجي، كأداة للسياسة المالية، تدعم إدارة عائدات النفط على المدى الطويل، وبذلك فالغرض الأساسي من الصندوق هو دعم الموازنة العامة، وضمان مورد ثابت لها سنوياً بعيداً عن الارتباط والاعتماد على إيرادات القطاع النفطي، والتي تمتاز بالتذبذب وعدم اليقين المتولد أساساً من تقلب أسعار النفط، ومن عمليات الإنتاج والتسويق بصورة ثانوية، إذ أن معظم مناطق إنتاج واستخراج النفط في النرويج هي مناطق ذات ظروف جوية رديئة في أغلب أيام السنة والتي في بعض الأحيان تعرقل عمليات الإنتاج والتسويق⁽¹⁾.

1 - السبتي وسيلة، كزيز نسيرين، "دور صناديق الثروة السيادية في دعم السياسة المالية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي"، مجلة أراء المؤسسات الجزائرية، العدد 12، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، (2017)، ص 352.

وبما أنّ إيرادات النفط تصب في الصندوق، فهو بذلك قد عزل تماماً الموازنة العامة عن إيرادات النفط، وبالتالي حث الحكومة على عدم الاعتماد على إيرادات النفط، والعمل على إيجاد مصادر بديلة لتمويل موازنتها السنوية كالضرائب، والرسوم، وإيرادات المشروعات العامة، بصورة تدريجية سنة بعد أخرى إضافة إلى ضبط الإنفاق العام وتقييده، ولكن من ناحية أخرى ربط عجز الموازنة غير النفطية، بحجم القيمة السوقية لإجمالي أصول الصندوق، ففي ربيع عام 2001 م عملت الحكومة على إدخال قاعدة مالية فحواها، أن لا يتجاوز عجز الموازنة غير النفطية ما نسبته (4%) من إجمالي أصول صندوق النفط الحكومي، وهو ذات المعدل الموضوع كعائد سنوي وصافي متوقع عن عمليات الاستثمار لأصول الصندوق، حيث إنّ الحكومة حينما أعدت وأدخلت هذه القاعدة المالية (قاعدة 4%) كانت تريد أن تتمي أصول الصندوق وتُدخرها للمستقبل، فهي لا تقتطع منه، وإذا ما أرادت أن تقتطع منه لسد عجز الموازنة غير النفطية، فلا بد ألا يتجاوز الاقتطاع أو السحب منه معدل حجم إيراداته المتوقعة والمتمثلة بما نسبته (4%) من القيمة السوقية لأصول الصندوق، وبذلك تمّ دمج الصندوق مع السياسة المالية، والتي هي من مهام وزارة المالية حصراً، ويمكن الخروج بعدة نتائج من وراء إدخال قاعدة (4%) والتي أقرت عام 2001 م، وفعلت عام 2002 م وهي⁽¹⁾:

- حماية الميزانية العامة من التغيرات في الإيرادات النفطية.
- الحفاظ على الأصول المالية لغرض استعمالها من قبل الأجيال القادمة.
- تجنب ظهور أعراض المرض الهولندي في البلاد.
- العمل على إطالة عمر الثروة النفطية من خلال استثمارها بواسطة الصندوق في الأصول المالية الخارجية.

وبذلك نجح الصندوق بفك الارتباط المباشر بين إيرادات النفط المتقلبة والإنفاق العام، هذا من ناحية الأجل القصير، كذلك نجح الصندوق بعملية الادخار وتنمية المدّخرات للمستقبل لغرض تغطية ومقابلة زيادة الإنفاق العام في المستقبل أي يعمل على خلق توازن بين الزيادة المتوقعة بالإنفاق العام خصوصاً لأغراض المعاشات التقاعدية والرعاية الصحية وما يتعلّق بشيخوخة السكان من جهة، وبين الانخفاض المتوقع في الإيرادات المتولّدة من النفط نتيجة النضوب، وفي

1 - السبتي وسيلة، كزيز نسيرين، "دور صناديق الثروة السيادية في دعم السياسة المالية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي"، مرجع سبق ذكره، ص 354.

عام 2005 م تغيّر اسم الصندوق ليتحوّل من صندوق النفط النرويجي إلى صندوق التقاعد النرويجي الحكومي - العالمي⁽¹⁾ (Clark, Ashby,2010,p14) ، أو صندوق التقاعد الدولي، وأنّ تسمية الصندوق بصندوق التقاعد، لم يأت من فراغ، فالتقاعد أمر يحتاج إليه الجميع، ورفع الإنتاج لتأمين التقاعد أمر مرغوب فيه أيضاً، وأنّ أحد أهداف الصندوق الرئيسية هو تمويل تقاعد الأجيال القادمة، كما أنّ تسمية الصندوق بصندوق التقاعد، لا يعني أنّه تحوّل من الغرض الأساسي من الصندوق، والمتمثّل بالادخار للمستقبل، حيث إنّ لا يتم السحب من الصندوق لسد النفقات العامة في مجال التقاعد، وإنّما لسد العجز في الموازنة بصورة عامة.

جدول (1) نظرة مقارنة على معدلات الاستقرار الاقتصادي النرويجي والليبي

بيان المعدل	الاقتصاد النرويجي	الاقتصاد الليبي
إجمالي الناتج المحلي (بالدولار الأمريكي)	65950 ⁽²⁾ مليار دولار	74.77 مليار دولار بالأسعار الجارية
معدل النمو الاقتصادي	4.32 %	5.02 %
معدل التضخم	3.49 %	2.80 %
معدل البطالة	3.6 %	18.62 %
الصادرات من السلع والخدمات	18.90 تريليون دولار منها 4.42 % تصدير إلى البلدان العالم العربي	49.05 مليار دولار بالأسعار الجارية
الواردات من السلع والخدمات	18.43 تريليون دولار	17.67 مليار دولار
فائض/عجز الميزان التجاري	0.47 470 مليار دولار	(31.38) مليار دولار

المصدر: بيانات الحسابات القومية للبنك الدولي، وبيانات الحسابات القومية لمنظمة التعاون والتنمية في

الميدان الاقتصادي، <https://data.oecd.org> . <https://data.worldbank.org>

خلاصة التجربة النرويجية:

تُعد صناديق الثروة السيادية أداة تستخدمها الدول من أجل إدارة فوائض الأموال التي تحقّقها في عدّة مجالات كالاستثمار أو الادخار بما يخدم مصلحة الاقتصاد الوطني والمجتمع ككل، من

1 - Clark, Gordon L., and Ashby HB Monk. "The Norwegian government pension fund: Ethics over efficiency." *Rotman International Journal of Pension Management* vol 3.Issue(1), (2010), p 14.

2- هذا المبلغ يعادل 65.95 تريليون دولار، وقيمة الصادرات والواردات تريليون دولار، والفائض يعادل 740 مليار دولار.

خلال ضمان دخل مستقر وحماية حقوق الأجيال اللاحقة بسبب توقُّع نزوب مصادر الطاقة التي كانت تحقِّق صادرات مرتفعة لهذه الدول حالياً.

وتعتبر دولة النرويج من بين الدول الرائدة التي اعتمدت على صناديق الثروة السيادية، ويعتبر هذا الصندوق منذ نشأته وحتى الآن من بين أكبر وأنجح الصناديق السيادية في العالم، ويعود ذلك إلى طريقة تسيير الصندوق واعتماده على معايير ومبادئ الحوكمة الجيدة بدءاً من الشفافية في كامل معاملاته، واعتماده على هيكل تنظيمي وفقاً للنماذج العالمية وصولاً إلى الرقابة الدقيقة على كل ما له علاقة بالصندوق.

أمَّا بالنسبة للدولة الليبية فوجود هذا الصندوق في فترات ارتفاع أسعار النفط يساعد علي إدارة عمليات المالية، وتمكِّن موارد الصندوق الدولة من الحفاظ على استقرار النفقات، ولهذا يتعيَّن وضع قواعد تحكم سياسات الإيرادات والنفقات المرتبطة بصندوق الاستقرار والادخار وإلغاء قاعدة توزيع الإيرادات على أساس نسبة 30/70 بمعنى أن 70% من إيرادات النفط من الميزانية للإنفاق الاستثماري و 30% للإنفاق الاستهلاكي (صندوق النقد الدولي، 2014، ص 11) ، وعلى الرغم من أن صندوقها السيادي (المؤسسة الليبية للاستثمار) يُعد من بين أكبر 20 صندوقاً سيادياً في العالم، إلاَّ أنه يعاني العديد من المشاكل سواء من خلال اعتماده على دخول صادرات الطاقة، أو من خلال إدارته التي تعتبره مجرد حساب من حسابات الخزينة ولا يتَّبَع أي معيار من معايير الحوكمة، ممَّا لا يسمح بالاستغلال الأمثل لموارده بطريقة تسمح بمضاعفتها، حيث قامت الدولة الليبية بإنشاء هذا الصندوق عام 1995م بهدف ضمان الاستقرار خلال فترة تقلُّب أسعار النفط⁽¹⁾، رغم أن بعض التقارير المنشورة من قبل صندوق النقد الدولي أشارت إلى⁽²⁾ (تقرير خبراء صندوق النقد الدولي، 2009، ص6): إنَّ ليبيا حقَّقت زيادة في عائدات النفط الذي عادلها زيادة سريعة في الواردات بنحو 30%، وهو ما أدَّى إلى زيادة في تراكم صافي الأصول الأجنبية لدى

1- عندما انخفضت أسعار النفط نسبياً عام 1998م و1999م على التوالي قامت الحكومة الليبية بإجراء سحبيات من الصندوق بمعدل متوسط يقدر ب 2% من الناتج المحلي الإجمالي، وعند ارتفاع أسعار النفط عام 2000 م، تضاعف احتياطي الصندوق السيادي ابتداءً من عام 2001م، وقد بلغ التمويل المطلق لهذه النفقات من الصندوق نحو 14% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2003م. للاطلاع أكثر انظر: World bank, Libya, 2006.

2 - تقرير خبراء الصندوق في إطار مشاورات المادة الرابعة لعام 2009م، دولة ليبيا:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08302.pdf>. ص 6.

مصرف ليبيا المركزي والمؤسسة الليبية للاستثمار (الصندوق السيادي الليبي)⁽¹⁾ ليصل إلى حوالي 136 مليار دولار أمريكي، وارتفع سعر الصرف الحقيقي للدينار بنسبة تقدر بنحو 6% في عام 2008 م.

إلا أن الاضطرابات السياسية والأمنية أدت إلى تقييد حاد في مجال الإجراءات على مستوى السياسات، ولا يزال المصرف المركزي يوجّل أداء مختلف أنواع المدفوعات بغرض المحافظة على الاحتياطيّات⁽²⁾ (صالح، 2016، ص100).

وكنتيجة عامة ... بالرغم من أن ليبيا تمتلك صندوق سيادي (صندوق الاستثمار)، إلا أنه يعاني العديد من النقائص سواء من خلال اعتماده على مداخيل صادرات الطاقة، أو من خلال إدارته التي تعتبره مجرد حساب من حسابات الخزينة ولا يتبع أي معيار من معايير الحوكمة، ممّا لا يسمح بالاستغلال الأمثل لموارده بطريقة تسمح بمضاعفتها وهو ما جعلنا نعرض النموذج النرويجي في هذا الصدد.

الدروس المستفادة من النموذج النرويجي:

ممّا لاشكّ فيه، أنّ وجود النفط في أي بلد يمثّل فرصة فريدة للاستفادة من هذا المصدر الثمين، وبما أنّ النفط مصدر ناضب لذا فإنّ هذه الفرصة ذات أمد محدّد، ولا تقسح المجال للكثير من الأخطاء، لذلك يتحتمّ على البلد أن يتحكّم بتوقيت الخطوات المختلفة في عمليّات النفط، بحيث تتناغم العمليّات في خدمة المصلحة الوطنية الشاملة، ويقضي هذا بالطبع وجود سياسة ماليّة واضحة للبلد، ومن الجدير ذكره في هذا المجال، أنّ هناك في أي بلد قوى متعدّدة، داخلية وخارجية، تعمل دائبة للتأثير في قرارات النفط في اتجاهات مختلفة، وفي أكثر الأحيان تتضارب في ما بينها، ذلك فإنّ نجاح أي بلد في الاستفادة من مصادره النفطية، يعتمد بصورة خاصة على قابليته في تحديد سياسة نفط واضحة ومتكاملة وتنفيذها، يؤمن ويلتزم بها أكبر عدد من المواطنين والمؤسّسات الوطنية، ومن الأفضل أن يتوصّل البلد إلى هذه السياسة في وقت

1 - تأسست المؤسسة الليبية للاستثمار (LIA) (Libyan Investment Authority) صندوق الثروة السيادية الليبي سنة 2006 م، وذلك بهدف خلق وإيجاد مصادر متنوعة للثروة لصالح الأجيال القادمة في ليبيا وذلك من خلال الاستثمار على الصعيد الدولي برؤية شاملة وطويلة الأمد بغية التنمية المستدامة.

المصدر موقع المؤسسة الليبية للاستثمار متاح على: <http://www.lia.com.ly/ar>

2 - حسين صالح وآخرون، التغيرات في أسعار النفط وآثارها على الاقتصاد العالمي والعربي والمصري، مرجع سبق ذكره، ص 100.

مبكر لعمليات النفط، وهذا ما حدث في النرويج، إلا أنه لم يحدث في ليبيا، لا في أول مراحل اكتشاف النفط، ولا في وقتنا الحاضر.

ولكن بأي شكل من الأشكال كيف يعمل البلد الذي لا يملك تلك المقومات، مثل ليبيا؟ وكيف يمكن له الاستفادة من تجربة النرويج في مجال إنتاج النفط والصناعة النفطية؟

يتطلب ذلك من الحكومة الليبية، تطوير التشريعات والأنظمة والوثائق التعاقدية اللازمة، وخلق تنظيم محكم ومتكامل لقطاع النفط، يحدد أدوار المؤسسات الأهلية والحكومية، ووسائل التعامل بين الاثنتين، على أساس الشفافية والعدالة والأمانة الحرفية، كما لا بد من تأسيس مؤسسات تقوم بمتابعة عمليات النفط، والتأكد من التزام الشركات العاملة بتشريعات البلد وأنظمتها وبشروط العقود المبرمة، كما لا بد للحكومة من تجهيز تلك المؤسسات بالكفاءات والطاقات اللازمة، للقيام بأعمالها في تطبيق السياسة النفطية وتحقيق أهدافها المنشودة، كما حصل تماماً في النرويج.

إن صناعة النفط في ليبيا تنتهي بمجرد استخراجها من باطن الأرض وبيعه، وبذلك يخسر ليبيا من جراء ذلك من ناحيتين هما:

1- **الناحية الأولى:** تتمثل بخسارته للقيمة المضافة التي يمكن أن يجنيها من وراء صناعة المشتقات النفطية، والتي تكون أسعارها مرتفعة قياساً بسعر النفط الخام.

3- **الناحية الثانية:** فإن الخسارة تتمثل بكلفة استيراد المشتقات النفطية في حالة عدم تصنيعها محلياً في حين أن الفائدة الكبرى التي جنتها النرويج من صناعة النفط لم تكن عن طريق بيعه كسلعة أولية فقط، بل امتد إلى تطوير الصناعات النفطية، وتعظيم قيمة المنتجات الخام، عن طريق الاستفادة من فارق الأسعار الكبير بين النفط كسلعة أولية، والمنتجات النفطية، كما أسهم ذلك في تنمية الصناعة المحلية، وتوفير الطاقة، وتشغيل الأيدي العاملة، إن ليبيا بأمس الحاجة إلى مثل هذه الفوائد، فهو بحاجة إلى توفير الطاقة محلياً بدلاً من استيرادها من الخارج، عن طريق تطوير صناعة المشتقات النفطية بكافة أنواعها المختلفة، كالتصفية والتكرير والتصنيع.

التوصيات:

لنجاح فك الارتباط المباشر بين إيرادات النفط المتقلّبة والإنفاق العام (التحويل من مادة خام إلى منتجات أثمان): بشكل عام يمكن تلخيص أهم الخطوط العريضة في مجال طور تعظيم القيمة المضافة للمنتجات النفطية كأهداف رئيسة لهذه العملية في ليبيا بما يأتي:

1- النظر في أفضل السبل لتحقيق أعلى قيمة مضافة من قطاع النفط، تعزّز العائدات النفطية التقليدية، وتكون في الوقت نفسه أساساً لصناعات وطنية جديدة، وتشجّع الصناعات المحلية التي تستفيد من النفط، كما هو الحال في النرويج.

2- استعمال النفط والغاز ومنتجاتهما لسد حاجة البلد بالدرجة الأساس وقبل كل شيء، لأنّهما ثروة وطنية لعموم أفراد الشعب، وهذا سوف يجنّب الاقتصاد الليبي أزمات الوقود المتكرّرة، ويوفّر للحكومة تكاليف استيراد تلك المنتجات، والجدير بالذكر في هذا المجال، أنّ الدولة الليبية مستمرة باستيراد المشتقات النفطية لغاية عام 2018 م، بحسب المؤسسة الوطنية للنفط، وهذا يعطي صورة تشاؤمية حول مستقبل الصناعة النفطية في ليبيا واستمرار الاعتماد على الخارج في مجال استيراد تلك المشتقات.

3- النظر في أفضل الإستراتيجيات لتحقيق سياسة التسويق المناسبة، وخلق المؤسسات اللازمة لهذا الغرض، والتي من شأنها دراسة الأسواق المحلية والدولية لتشخيص أفضل الوسائل لتسويق النفط وكذلك الغاز.

السعي إلى تنسيق الأهداف المذكورة، لتتماشى مع سياسة التطوير في البلد بصورة عامة، ومع سياسة رشيدة لتوفير فرص العمل بصورة خاصة، والسعي الحثيث على تكوين كوادر فنية محلية متطورة في المجال النفطي، والاستفادة من تجربة النرويج في مجال إرغام الشركات النفطية على تطوير الكوادر المحلية، في مجال إنتاج النفط والصناعة النفطية.

المراجع:

- السبتي وسيلة، كزيز نسيرين ، "دور صناديق الثروة السيادية في دعم السياسة المالية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي"، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد12، جامعة قاصدي مرباح،(2017) .

- جعفر طالب أحمد، عقيل حميد سلمان، الصناديق السيادية وأهميتها الاقتصادية، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة واسط، العدد 28، الجزء الثاني، (2018).
- حاتم مهران، التضخم في دول مجلس التعاون الخليجي ودور صناديق النفط في الاستقرار الاقتصادي، المعهد العربي للتخطيط، دولة الكويت، (2007).
- حسين صالح وآخرون، التغيرات في أسعار النفط وآثارها على الاقتصاد العالمي والعربي والمصري، معهد التخطيط القومي، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (266)، القاهرة، (2016).
- صندوق النقد الدولي،، قضية مختارة- استراتيجية متوسطة الأجل للإصلاح الاقتصادي (زيارة خبراء الصندوق" بيان ختامي" (ليبيا: إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، (2014).
- عبد الكريم سليمان، "دور صناديق الثروة السيادية في ترشيد الإيرادات النفطية العربية مع الإشارة الى حالة أبوظبي"، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة خيصر بيسكرة، الجزائر، (2014).
- عبد المجيد قدي، "الصناديق السيادية والأزمة المالية الراهنة"، مجلة اقتصاديات شمال أفريقيا، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التيسير، جامعة الشلف، الجزائر، (2010).
- على منصور سعيد عطية ، دور الانفاق العام في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، رسالة دكتوراه، قسم الاقتصاد، كلية التجارة، جامعة بنها، (2019).
- فاروق القاسم، "النموذج النرويجي لإدارة المصادر البترولية"، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، (2010).
- فرحات عباس، سعود وسيلة، "حوكمة الصناديق السيادية - دراسة لتجربة كل من النرويج والجزائر"، مجلة الباحث الاقتصادي، المجلد 3، عدد 4، جامعة برج بوعرييج، الجزائر، (2015).
- ماجد عبد الله المنيف، "صناديق الثروة السيادية ودورها في إدارة الفوائض النفطية"، مجلة النفط والتعاون العربي، منظمة الدول العربية المصدرة للبترول، المجلد 35، العدد 129، الكويت، (2009).

- محمد حسين الجبوري، طالب حسين الكريطي، محمد ناجي محمد الزبيدي، "التجربة النفطية في النرويج وإمكانية تطبيقها في العراق"، مجلة الإدارة والاقتصاد، المجلد الثالث، العدد العاشر، جامعة المستنصرية(2014).
- نبيل بوفليح، "دور الذكاء الاقتصادي في تحسين أداء صناديق الثروة السيادية-صندوق الثروة السيادي النرويجي نموذجاً"، ورقة مقدمة للملتقى الدولي السادس حول الذكاء الاقتصادي والتنافسية المستدامة في منظمات الأعمال الحديثة، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية جامعة الشلف، الجزائر، (6-7/2012/ نوفمبر).
- نبيل بوفليح، "فعالية صناديق الثروة السيادية كأداة لتسيير مداخل النفط في الدول العربية"، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد : 4، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر، (2010).

المراجع الأجنبية:

- Allen, Mark, and Jaime Caruana., "Sovereign wealth funds a work agend IMF, No.29. (2008).
- Backer, Larry Catá. "Sovereign wealth funds as regulatory chameleons: The Norwegian sovereign wealth funds and public global governance through private global investment." Georgetown Journal of International law. Vol. 41, No 2. (2009).
- Braunstein, Jürgen. "Sovereign Wealth Funds: The Emergence of State Owned Financial Power Brokers." Available at SSRN 1452797 ,(2009).
- Clark, Gordon L., and Ashby HB Monk. "The Norwegian government pension fund: Ethics over efficiency." Rotman International Journal of Pension Management vol 3.Issue(1). (2010).
- Jafarov, Etibar, and Daniel Leigh. "Alternative fiscal rules for Norway." IMF Working Papers, No.07/241 . (2007).
- Kimmitt, Robert M. "Public footprints in private markets: Sovereign wealth funds and the world economy." Foreign Affairs vol.87(1),. Available at: - <https://www.jstor.org/journal/foreignaffairs>,(2008).

- Looney, Robert E. "Oil revenues and viable development: impact of the Dutch disease on Saudi Arabian diversification efforts." **American Arab Affairs**, No.27, (1988).
- Mehrara, Mohsen., "The asymmetric relationship between oil revenues and economic activities: The case of oil-exporting countries.", **Energy Policy**, Vol. 36. Issue 3. (2008).
- Norway Government Pension Fund – Global (NPF) S.Regimes and Revenue, Management Vadar, Petroleum Fiscal Systems.
- **IMF**, Work Paper, No. 04/41. (July,2008).

الانترنت :

- <https://www.regjeringen.no/en/topics/the-economy/the-government-pension-government-pension-fund-global-gpfg/governance-framework-for-the-fund/government/id696848/>
- <https://www.Worldbank.org/Libya/2006>
- تقرير خبراء الصندوق في إطار مشاورات المادة الرابعة لعام 2009م، دولة ليبيا:
- <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08302.pdf>
- <http://www.lia.com.mt/ar> / موقع المؤسسة الليبية للاستثمار متاح على
- بيانات الحسابات القومية للبنك الدولي
- بيانات الحسابات القومية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
- <https://data.worldbank.org>
- <https://data.oecd.org>

"سياسات التعليم العالي ودورها في تحقيق التنمية المستدامة"

ا. عائشة محمد التاورغي

جامعة طرابلس كلية التربية / قصر بن غشير

ملخص:

تحدّد السياسة التعليميّة إطار التعليم العالي، وفلسفته، وأهدافه، ومراحله، وأنواعه، فلا يمكن لأيّ أمة أن تنهض فكريّاً وحضاريّاً ما لم تكن لديها سياسة تعليميّة واضحة وواقعيّة ومرنة مستمدة من فلسفة المجتمع، ومنسجمة مع مبادئه وقيمه، وقائمة على أسس علميّة، فالسياسة التعليميّة المبنية على أسس علميّة تساعد في وضع الخطط، وبناء البرامج التي تكفل بناء شخصيّة الفرد وفق معتقدات المجتمع، وفي تحديد آلية لقياس الأداء في النظام التعليمي، وفي تحديد الأطر والمبادئ والقيم التي تسيّر في ضوئها العملية التربويّة.

وفي توجيه واتخاذ القرارات الصائبة لتحقيق الأهداف الموضوعية، وفي تحديد الجهات الإداريّة المسؤولة عن تنفيذ تلك السياسات، وفي حل كثير من المشكلات التربويّة، وفي تغيير الأوضاع التربويّة القائمة غير المرغوب فيها. فإذا لم تكن هناك سياسة تعليميّة ناجحة أدّى ذلك إلى ضياع أموال وجهود بشرية كبيرة تبذل في مؤسسات تعليميّة تتطلّب تكاليف باهظة دون أن تحقّق الهدف المرجو منها إشكاليّاته إلى أنّه يواجه بكارثة تخلفه، لعجزه وتشير وضعيّة التعليم العربي الحالي عن تحقيق أهدافه الحقيقيّة، فهو لم يؤدّ إلى تعظيم العائد الاجتماعي، وفشل في الاستجابة الفاعلة للاحتياجات التنموية، كما أنّه عجز عن التوفيق بين منظور المجتمع للعائد منها ومنظور الفرد له، فهو تعليم يعظم التمايزات، وينبّي البطالة، وترتفع تكلفته قياساً لمردوده، ويزدحم بالتفاصيل، ويتهاوت محتواه، وتحكمه أساليب تدريسيّة تلقينيّة إملائيّة تقتل الإبداع وتحاصر العقلائيّة.

ومن ناحية أخرى يعد التعليم بشكل عام من ضمن أهداف التنمية المستدامة ضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلّم مدى الحياة للجميع وهو يمثّل الهدف الرابع، حيث أحرز تقدماً كبيراً في الحصول

على التعليم، أكثر من 103 مليون شاب في جميع أنحاء العالم لا تزال تفتقر إلى مهارات القراءة والكتابة الأساسية، وأكثر من 60% من هؤلاء هم من النساء. والغاية الأولى من الهدف الرابع هو ضمان أن يكمل جميع الفتيات والفتيان بحلول عام 2030 التعليم بمختلف أنواعه وفقاً لطبيعة سياسات التعليم العالي ودورها في تحقيق التنمية المستدامة.

تكمّن مشكلة البحث في التعرف على دور سياسات التعليم العالي في تحقيق التنمية المستدامة.

وسوف **يسعى البحث في تحقيق الأهداف الآتية** ألا وهي: الكشف عن أهم أدوار سياسات التعليم في كميّة تحقيق التنمية المستدامة، الوقوف عن أهم الصعوبات التي تسهم في عرقلة عمليّة التنمية المستدامة بمجال التعليم العالي.

وتأتي **تساؤلات البحث** بما يلي: ما أهم أدوار سياسات التعليم في كميّة تحقيق التنمية المستدامة؟، ما أهم الصعوبات التي تسهم في عرقلة عمليّة التنمية المستدامة بمجال التعليم العالي؟

سوف تستخدم الباحثة **المنهج الوصفي** باعتبار أنّه دراسة وصفية وسوف يتم اختيار عينة عشوائية وعددها 50 مفردة من أعضاء هيئة تدريس بجامعة طرابلس بمختلف التخصصات.

المقدمة:

يعد التعليم العالي في نطاق السياسات التربويّة الشاملة من الأدوات الأساسية لتنمية المجتمع وتحديثه وتحقيق التنمية المستدامة، كونه التعليم الذي يمثل قمة الهرم التعليمي والرصيد الاستراتيجي الذي يغذي بمختلف الكوادر البشرية، ويوفّر الرؤية العلميّة لمختلف القضايا .

قال تعالى في كتابة العزيز: {وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا} سورة طه رقم 114.

ويسهم في نشر المعرفة وتطبيقها وفي حل المشكلات من خلال البحوث والدراسات، إلّا أنّه وفي ظل تطوّر العلوم والمعارف والمهن ، والتوجّه نحو الاقتصاد الحر، تعرّض التعليم العالي لعدّة مشكلات دعت لإعادة إصلاحه للخروج به من بعض الأزمات.

فالتعليم العالي واجه ويواجه مشكلات وتحديات فيستوجب مراجعة فلسفته وعلاقته بالمجتمع ومعالجة مشكلاته حتي يتماشى مع المتغيرات الحاصلة على مستوى البني الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتحديات الجديدة في ضوء الظروف المحلية والخصوصيات الثقافية لكل مجتمع، وهو ما عرفته كثير من جامعات دول العالم.⁽¹⁾ وقال تعالى: {قُلْ هَلْ يَسْتَوِي الَّذِينَ يَعْلَمُونَ وَالَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ إِنَّمَا يَتَذَكَّرُ أُولُو الْأَلْبَابِ} سورة الزمر رقم 9.

ويقول الفيلسوف الألماني (ايمانويل كانت) ثمة اكتشافان إنسانيان يحق للفرد أن يعدهما من أصعب الأمور وهما فن حكم الناس وتربيتهم مؤكداً على مسألتين الأولى أهميتها كنظامين أساسيين (السياسة والتعليم) والثانية (العلاقة المتصلة المتجدرة بينهما)؛ وبالتالي حتم ذلك كل المشتغلين في المجالين العمل على تحقيقهما بشكل متلازم ومن هذه الأهمية أيضاً برزت السياسة التعليمية وأهميتها وإعدادها، ولكن هذا يتطلب عقولاً مفكرة ومدبرة وترسم وتخطط وتدرك كل المعطيات حتي تستطيع بناء سياسة تعليمية واضحة المعالم تعكس واقع الدولة وتطلعاتها في تطوّر التعليم.⁽²⁾

وقال تعالى: {يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ} سورة المجادلة رقم 11 .

وتتمثل سياسات التعليم العالي في ليبيا أهمية كبيرة علي تقدّم المجتمعات ونموها وثمة اتفاق عام وسائد في الأدبيات المرتبطة بالتعليم الجامعي محلياً وعالمياً على أنّ الجامعات منوط بها ثلاث وظائف رئيسة هي التدريس والبحث العلمي وخدمة المجتمع؛ وعلى أنّ خدمة المجتمع تحتل المرتبة الثالثة في هذا التصنيف؛ إلا أنّ ثمة توجّهاً عاماً يذهب إلى أنّها يجب أن تغدو الوظيفة الأولى، بل القائدة للتعليم الجامعي.

وقال تعالى: {وَمَا يَعْزِمُ تَأْوِيلَهُ إِلَّا اللَّهُ وَالرَّاسِخُونَ فِي الْعِلْمِ يَقُولُونَ آمَنَّا بِهِ كُلٌّ مِنْ عِنْدِ رَبِّنَا} سورة آل عمران رقم 7.

1 - حُسين غريبي يسين سي لاخضر، وآخرون، سياسات التعليم العالي ومتطلبات التنمية المستدامة في الجزائر، مجلة آفاق، العدد 21 مارس، سنة 2018، ص352.

2- سعود هلال الحربي، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، وزارة التربية والتعليم، المنامة البحرين، السياسات التعليمية ودورها في تحقيق الهدف الرابع من أهداف التنمية المستدامة التعليم 2030 رؤية تحليلية، دولة الكويت، 6 نوفمبر 2019، ص5.

وحيث يرى البعض أنّ للجامعات خمسة أدوار على التوالي، تخرّج أفراد ذوي تعليم عالي المستوى والمساهمة في تدعيم المواطنة والممارسة الديمقراطية للأفراد والتنسيق مع احتياجات التنمية وتحديات المجتمع والتعامل مع الحياة الفكرية والثقافية للمجتمع وإجراء البحوث والدراسات.

وتعمل الجامعة على تنمية المجتمع المحلي من خلال وظائفها الثلاث الرئيسية؛ فالوظيفة الأولى المتمثلة في التعليم والتدريس لمواجهة احتياجات المجتمع وتهدف إلى تنمية شخصية الطلاب من جميع الجوانب من خلال الحصول على المعرفة وتكوين الاتجاهات الإيجابية وصولاً بهم إلى مستوى متقدّم، بما يسهم في سد احتياجات المجتمع من الكفاءات المتميزة في كافة مجالات الحياة.⁽¹⁾

وهكذا يمكن تكيف هذه الوظيفة مع مبادئ التنمية المستدامة من خلال عدّة عناصر يمكن إيجازها كالآتي:

1. إيجاد نماذج جديدة للنمو الاقتصادي.
2. التركيز على ترابط أبعاد التنمية المستدامة وتدخلاتها مع العملية التكوينية.
3. فاعلية التكوين الجامعي عبر تطبيق أساليب جديدة للتنمية المستدامة.
4. إدراج مبادئ التنمية المستدامة في جميع التخصصات الجامعية.
5. إدراج التربية البيئية في العملية التكوينية.

أمّا الوظيفة الثانية المتمثلة في البحث العلمي والذي يعد من السمات البارزة للعصر الحالي، لما له دور كبير في عملية التنمية وحل المشكلات المجتمعية وتطوير المعرفة الإنسانية وضعها في خدمة الإنسان والبيئة الاجتماعية المحيطة بكل أبعادها ويمكن توجيهه وظيفته البحث العلمي لتحقيق التنمية المستدامة من خلال:

1 - عمر فرج القيزاني، دور الجامعات الليبية في تلبية متطلبات التنمية المستدامة وسبل تفعيل من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس العاملين، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث، مجلة كلية الاقتصاد، جامعة الزنتونة، سنة 2018، ص10.

1. إجراء البحوث التي من شأنها حفظ القاعدة الطبيعيّة وتعزيزها وخلق المزيد من الطاقات البديلة وتسخير الأبحاث العلميّة لوضع الاستراتيجيّات البديلة في استغلال الموارد المتاحة.
 2. إجراء البحوث الأكثر إلحاحاً علي الصعيد المحلي والدولي وذات صلة بموضوع التنمية المستدامة.
 3. توجيه برامج الدراسات العليا (الماجستير والدكتوراه) لدراسة مواضيع التنمية المستدامة والتنمية البيئية.
 4. إجراء البحوث ذات العلاقة باستراتيجيّات التكيف المناخي والبحوث التي تدرس تحليل أثر المخاطر البشريّة والاقتصاديّة على البيئة.
 5. إجراء البحوث في مجالات توليد الكهرباء والطاقة من المصادر المتجدّدة والمستدامة والتي تحد من التلوث وتغيّرات المناخ.
 6. البحث عن مواد جديدة لاستبدال المواد القائمة وتخفيض غير المتجدد من أجل الأجيال المستقبلية.
 7. إنشاء مراكز تعنى بالتنمية المستدامة.
- أمّا الوظيفة الثالثة المتمثّلة في خدمة المجتمع، فتتوزّع مجالات خدمة المجتمع وتتعدّد من قبل الجامعة وفقاً لظروف وإمكانيّات كل جامعة من جهة، ووفقاً لظروف المجتمع من جهة أخرى، ويمكن بيان مجالات خدمة المجتمع في الآتي:
1. القيام بالبحوث التطبيقية.
 2. الاستشارات.
 3. تنظيم وتنفيذ البرامج الحكوميّة والأهليّة.
 4. عقد الندوات والمؤتمرات ذات الطابع التنموي وفق سياق أهداف التنمية المجتمعيّة المستدامة وسياسات التعليم العالي⁽¹⁾.
- وفضلاً عمّا سبق ذكره أنّ ما يشهده العالم من مخاوف تهدّد حياة البشر، وتندّر بالانقراض ضاعت المسؤوليات التعليميّة المتعدّدة على رأسها التي تعد الأجيال وتزوّدهم

1 - عمر فرج الغيزاني، دور الجامعات الليبية في تلبية متطلبات التنمية المستدامة وسبل تفعيل من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس العاملين مرجع سابق، ص 11.

بالمهارات والمعلومات اللازمة للتصدي لهذه التحديات الكبيرة لتجاوز البشرية هذه المحنة بنجاح واقتدار، وجعلت التنمية المستدامة مطلباً أساسياً في الوقت الحاضر في المجالات كافة لاستمرار الحياة على الأرض، وتجنب البشرية مخاطر استنزاف الموارد الطبيعية وتلوث البيئة، وعدم استحوذ الأجيال الحالية على جميع المقدرات، والأخذ بالحسبان حاجات الأجيال القادمة.

وقال تعالى: {شَهِدَ اللَّهُ أَنَّهُ لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ وَالْمَلَائِكَةُ وَأُولُو الْعِلْمِ قَائِمًا بِالْقِسْطِ} سورة آل عمران رقم 18.

ولا يفني التعليم بصورته التقليديّة متطلّبات التنمية المستدامة للأجيال الحاضرة والقادمة، وبالنتيجة تتلاشي قدرته على إيجاد مستقبل أفضل لمجتمع مستدام، ويعجز عن تحقيق دوره التنموي في تأهيل رأس المال المعرفي الذي يمكن أن يتحوّل إلى تقنيات إنتاج تلبية احتياجات السوق ويعود ذلك إلى مؤسسات التعليم العالي المعدّة الأعداد الكافي لإحداث التنمية المستدامة من كونها مؤسسات محافظة ومقاومة لنظم الجودة؛ فلديها انحياز تلقائي للماضي وتراكماته ونادراً ما تأخذ المستقبل ومتطلّباته في قراراتها.

ويؤكّد مصطلح التنمية المستدامة الذي ظهر بحلّة جديدة يختلف عن المصطلحات الشائعة المرتبطة بمدارس البيئة التي تهتم أساساً بحماية البيئة، أنّ ثمة تحديات جديدة أمام الجامعات والتعليم العالي التي ترغب الانخراط بالتعليم من أجل التنمية المستدامة؛ إذ أنّ هذا المصطلح لا يتعامل فقط مع اعتماد الناس على الجودة البيئية كمدخل لاستثمار الموارد الطبيعية اليوم ومستقبلاً، بل يتناول أيضاً جوانب مشاركة هؤلاء الناس وكفايتهم الذاتية وتوافر المساواة والعدل الاجتماعي كجوانب أساسية في بناء البشر من أجل التنمية المستدامة.

والشراكة بين التعليم والتنمية المستدامة هو رؤية تعليمية تسعى إلى إيجاد توازن بين الرخاء الإنساني والاقتصادي والتقاليد الثقافية، واستدامة الموارد الطبيعية والبيئية من أجل حياة أفضل للفرد والمجتمع في الحاضر والمستقبل، فهو يسهم بشكل إيجابي لمواجهة مشكلات التعليم العالي؛ وبناءً على ذلك فالتنمية المستدامة تحتاج لتعليم ليس فقط مستمراً مدى الحياة، بل تعليماً لجميع الناس، ويقوم على أساس مجالات المعرفة كافة، وأنّه يسعى إلى إدراج التعليم العالي داخل الأنشطة الأساسية للحياة كافة، ويعد

التعليم العالي أحد أهم عوامل التغيير على وجه الأرض وهو مصدر الرفاه والتقدم الاقتصادي والرقمي الاجتماعي والعدل والمساواة وتحقيق كافة أهداف التنمية المستدامة بوجهه الخصوص.⁽¹⁾

وقال تعالى: {إِنَّمَا يَخْشَى اللَّهَ مِنْ عِبَادِهِ الْعُلَمَاءُ} سورة فاطر رقم 28.

مشكلة البحث:

يُعد موضوع سياسات التعليم العالي والتنمية المستدامة من ضمن القضايا والمواضيع التي شغلت بال الكثير من الكتاب والمتخصصين والمهتمين في مجال البحث العلمي بشكل عام والعلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية وعلوم التربية بشكل خاص، باعتبار أن مفهوم سياسات التعليم جزء من السياسات العامة للدولة، أما السياسة فهي علم يدرس أسس الحكم ونظمه وتاريخه وأساليبه ونظرياته ومرحلة وضع الأهداف المحددة التي تؤدي إلى تحقيق الغايات ذلك التوسع قاعدة البيانات في التعليم العالي.

ومما لا شك فيه أن موضوع سياسات التعليم العالي قد تعرّض للعديد من التحديات والصعاب التي باتت تتأرجح بين الإصلاح والتطوير وفقاً للتحوّل والتغيّر والتطوّر السريع الذي يشهده العصر، فلا نكاد نعثر على منهج يسلك لنا خطوط سياسات واستراتيجيات التعليم العالي؛ نظراً لما تعرّضت له البلاد من حروب ونزاعات طويلة عشرة سنوات الأمر الذي قد أثر وسوف يؤثر على البيئة التعليمية والتربوية على كافة مستويات في مجتمعنا الليبي.

ومن ناحية أخرى تمّت طمأنة المجتمع التعليم العالي بأنّ الهدف الرابع المقترح من أهداف التنمية المستدامة، الذي يدعو المجتمع الدولي إلى ضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلم مدى الحياة للجميع"، متوائماً بشكل وثيق مع الهدف المقترح في اتفاق مسبق، وعلى الرغم من وجود بعض أوجه التباين بين الغايات الواردة في اتفاق منتظم، وتلك التي اقترحتها الفريق العامل مفتوح باب العضوية، توضع الغايات السبعة ووسائل التنفيذ الثلاث الواردة في إطار الهدف الرابع من أهداف التنمية المستدامة خطة طموحة للتعليم من شأنها أن تمهّد الطريق نحو مستقبل مستدام وقادر على إحداث التحوّل.

1 _ تيسير محمد الخوالدة، معوقات استدامة التعليم العالي من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس في الجامعات الأردنية، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث، دراسات العلوم التربوية، المجلد 43، العدد (1)، سنة 2016، ص 67-68.

وتناصر اليونيسكو، باعتبارها الوكالة المتخصصة التابعة للأمم المتحدة في مجال التعليم، اقتناعاً مفاده أن التعليم حق أساسي من حقوق الإنسان، ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بإعمال الحقوق الأخرى. وعلى هذا النحو، يكون التعليم منفعة عامة للأفراد جميعاً وأساس تحقيق الذات الإنسانيّة، والسلام، والتنمية المستدامة، والمساواة بين الجنسين، والمواطنة العالميّة المسئولة. ويمثّل التعليم بوصفه محفزاً للتنمية مساهماً رئيساً في الحد من عدم المساواة وخفض الفقر؛ كما أنّ إمكانية الوصول بشكل كامل إلى التعليم الجيد في جميع المستويات شرط أساسي للتعبيل بإحراز تقدّم صوب تحقيق أهداف التنمية المستدامة الأخرى. وبعبارة أخرى، تبدأ التنمية المستدامة مع التعليم.

وقد حقّقت أهداف توفير التعليم للجميع والأهداف الإنمائيّة للألفية المتفق عليها دولياً مكاسب بعيدة المدى خلال الخمسة عشر سنة الماضية وكذلك استخدمت البلدان هذه الأهداف كغايات ومعايير من أجل حشد الإرادة السياسية المحليّة للإصلاح وتحسين نظمها التعليميّة، في حين استخدمها المانحون لجعل سياساتهم وأولوياتهم في تقديم المساعدة الإنمائيّة في مجال التعليم متماشية مع الأهداف والغايات الدوليّة.

وعلى هذا الأساس نجد أنّ ثمة بحوث ودراسات اهتمت واختصت بالمحور الأول المتعلّق بموضوع السياسات التعليم العالي حيث جاءت (دراسة انتصار البراهمي/2010) وأوصت من ضرورة دعم برامج الدراسات العليا بالجامعة في التخصصات المختلفة وتقويمه باستمرار لتحقيق أهداف التنمية وتطويرها، وأيضاً أكّدت الدراسة على ربط مخرجات التعليم العالي بحاجة سوق العمل وتحقيق الشراكة بين مؤسّسات وتوفير الفرص المناسبة للخريجين لضمان المساهمة الفعّالة في تنمية المجتمع.

وجاءت (دراسة الحضيري/2012) في توصياتها بضرورة القيام بالدراسات التقييميّة في مجال السياسات العامة حتى يتم التغلّب على الصعوبات المصاحبة لعملية تنفيذ تلك السياسات؛ باعتبار أنّ السياسات العامة بها العديد من القطاعات التي تحتاج إلى متابعة مستمرة وصولاً للمستوى المطلوب من حيث الإدارة والفاعليّة.

وكذلك (دراسة حسان بن اسباع/2014) أنّ أغلبية المبحوثين يؤكّدون أنّه لا يوجد اهتمام بتقديم الحوافز لمختلف الفئات المجتمع الجامعي بسبب غياب نظام أو قانون واضح تقدّم على أساسه الحوافز، كما يقرّون بأنّه لا توجد عدالة في تقديم الحوافز رغم قلتها، وهو ما يدل على أهم ركائز نجاح إصلاح التعليم العالي وفق منظور الجودة الشاملة.

كما جاءت (دراسة الهام شيلي/2014) أوصيت ضرورة ربط الجامعة بالمؤسسات الاقتصادية لتطوير البحث العلمي ونشر ثقافة التنمية المستدامة في كل وحدات المؤسسة والمجتمع وكافة القطاعات.

ودراسة (براهمي وليد/2015) حيث تبينت الدراسة أن التعليم العالي دور مهم ورئيس في تطوير المجتمع وتميمته وذلك من خلال إسهام مؤسساته في تخرج الكوادر البشرية المدربة على العمل في كافة المجالات والتخصصات المختلفة، كما اتضح أن الجامعة تسعى إلي وصول المجتمع الي مرحلة الرقي والتقدم عن طريق ربطها باحتياجات قطاعات الانتاج والخدمات التي تجعل المجتمع متقدماً ومزدهراً.

وأيضاً أكدت دراسة (محمد مجدي/2017) حيث توصلت الدراسة إلي أن مخرجات التعليم العالي في كلية لا تتلاءم مع سوق العمل وإهمال الدولة الميزانية الموجهة للبحث العلمي تؤدي إلى ضعف في التطور التكنولوجي، وإهمال التعليم التقني بزيادة الصرف على التعليم الأكاديمي كان سبب في رفع البطالة.

وأكدت دراسة (سامية فلتان/2018) تعد لسياسة التعليم العالي من أهم المواضيع على مستوى الساحة العلمية والعملية؛ حيث تعتبر جزءاً مهماً من السياسات العامة في الدولة، التي تتضمن مجموعة من الأطر المفاهيمية والمنهجية والتحليلية المتكاملة فيما بينها كما ترتبط الجودة الشاملة بسياسة التعليم العالي باعتبار أن الجودة الشاملة تعتبر استراتيجية حديثة يتم تطبيقها وفق رؤى تخطيطية دقيقة، مما يضمن سياسة تعليمية جامعية وفق متطلبات ومعايير الجودة الشاملة.

أما الدراسات المتعلقة بالمحور الثاني التنمية المستدامة حيث جاءت (دراسة إسماعيل/2015) حيث أشار الباحث في النتائج التي توصل إليها، ويوجد تحسين ملحوظ في بعض مؤشرات التنمية الاجتماعية بسبب سياسة الدولة في الاستثمار في قطاع الصحة والتعليم فكان لهما أثر مميز من خلال معدل الالتحاق بالتعليم وتحسين الأجل المتوقع.

وأيضاً من ضمن أعمال المؤتمر العلمي الدولي الموسوم بـ "المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات الاقتصادية كآلية لتحقيق التنمية المستدامة إبان نقشي الأوبئة تحديات الحاضر والمستقبل" (برلين _ ألمانيا) حيث جاءت (بحث نعيمة /2020) من توصيات البحث أن التحالف بين قطاع التربية والتعليم والتكوين من أجل التكنولوجيا العالمية بما يتوافق مع الاحتياجات المحلية، وإشراك المجتمع

المدني من أجل التكفل بمطالب المواطن المتعلقة بالحفاظ على المحيط البيئي وحماية صحته، والموازنة الإقليمية بين الشمال والجنوب من أجل تنمية مستدامة متكاملة.

كما أكدت (بحث بوسرسوب/2020) أن للمسجد دور فعّال في المحافظة على البيئة ونشر الوعي البيئي المستدام، كونها محورا لمجموعة من الخدمات الثقافية والتربوية الهادفة في المجتمع، كما أشارت الدراسة أن هناك معوقات وعقبات تقف حائلاً أمام انتشار الوعي البيئي في المجتمع الأمر الذي يستدعي تفعيل كل المؤسسات الاجتماعية العامة والخاصة في التنشئة البيئية وترسيخ ثقافة الوعي بقضايا البيئة ومتطلبات المحافظة عليها.

واتضح من (بحث راجح/2020) أن التوجه الاستراتيجي نحو التنمية المستدامة يشير إلى اختلاف في طريقة التفكير الاستراتيجي لمنشآت الأعمال، من خلال الأخذ في الاعتبار جميع جوانب الأداء ذات الصلة بإبعاد الاستدامة (الاقتصادية والاجتماعية والبيئية) عند تشكيل الاستراتيجيات وصياغتها، كما توصي الدراسة إلى ضرورة إعادة دراسة وتحليل مستقبل منشآت الأعمال والآلية التي يمكن من خلالها إعداد وتنفيذ الاستراتيجيات والأهداف التي تعكس توجهها الاستراتيجي نحو التنمية المستدامة في ضوء قدرات وإمكانيات المنشأة، والفرص والتحديات التي أفرزتها الأوبئة.

وكذلك (بحث الحبشي/2020) توصلت البحث إلى مجموعة من نتائج وهي تعاضم دور الجامعات في تحقيق التنمية المستدامة من خلال دورها الاقتصادي والاجتماعي، أصبحت المؤسسات الاقتصادية شريكاً مهماً في تحقيق التنمية المستدامة فلم يعد هذا الدور مقصوراً على الحكومات، هناك انخفاض في أعداد الباحثين في عالمنا العربي بسبب ضعف الإمكانيات المادية وتوفير البيئة الملائمة للبحث العلمي رغم وجود النوايح من خريجي الجامعات العربية إلا أنهم يتجهون للخارج لاستكمال بحوثهم في بيئة جامعية متطورة في ظل توفير تلك الجامعات تسهيلات لاستقطاب هؤلاء الخريجين للدراسة وتوفير فرص عمل وحياة كريمة.

وأيضاً من ضمن التوصيات التي تم التوصل إليها بالمؤتمر الدولي 2021 حول جودة مؤسسات التعليم العالي في ليبيا الذي انعقد في مدينة بنغازي الفترة (27-28 فبراير 2021) وهي ضرورة تطوير مؤسسات سوق العمل الليبي من الرفع من جودة المخرجات، وكذلك كيفية التنسيق الكامل بينهما، لخلق ربط تعاون علمي وتقني يمكن العمل عليها في إنشاء قاعدة بيانات يمكن من خلالها معرفة المشاكل والعراقيل التي كانت سبب في الفوضى الموجودة حالياً في

مؤسّسات سوق العمل، والاهتمام بالتنمية التعليم الجامعي، لما له أهمية كبرى ومحورية في تحسين اقتصاديات الدول والتنافسية على المستوى الدولي وإقامة شراكات وآليات وتعاون ما بين الجامعات والمراكز البحثية العربية ودعم الابتكار باعتبارها من أهم الوسائل لتحقيق الجودة في التعليم العالي.

ولما سبق ذكره يمكننا طرح التساؤل الرئيس ألا وهو: ماهي سياسات التعليم العالي ودورها في تحقيق التنمية المستدامة؟

أهمية البحث:

1. التأكيد على دور سياسات التعليم العالي في تحقيق التنمية المستدامة في المجتمع الليبي.

2. تطبيق مبدأ الشراكة بين الهدف الرابع للتنمية المستدامة (التعليم) ومخرجات التعليم العالي.

3. معرفة أهمية التعليم العالي في تحقيق التنمية المستدامة.

4. الخروج بمجموعة من التوصيات والمقترحات التي تفيد موضوع الدراسة.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى تحقيق الهدفين الآتيين وهما:

1. الكشف عن أهم أدوار سياسات التعليم في كيفية تحقيق التنمية المستدامة.

2. الوقوف عن أهم الصعوبات التي تسهم في عرقلة عملية التنمية المستدامة بمجال التعليم العالي.

تساؤلات البحث:

يركّز البحث على التساؤلين التاليين وهما:

1. ما أهم أدوار سياسات التعليم في كيفية تحقيق التنمية المستدامة؟

2. ما أهم الصعوبات التي تسهم في عرقلة عملية التنمية المستدامة بمجال التعليم العالي؟

المفاهيم والمصطلحات المستخدمة في البحث:

تعريف سياسات:

تعرف بأنها مجموعة من المبادئ التي تحدد إطار التعليم العام وفلسفته وأهدافه وتعريفه ومراحله وأنواعه، كما تعني حكم مشتق من بعض الأنساق القيمية ومن تقييم الوضع القائم في المؤسسات التعليمية لاستخدامه كخطة توجه القرارات، مع الأخذ في الاعتبار إحرار الأهداف التعليمية⁽¹⁾.

تعريف سياسات إجرائياً:

هي مجموعة من الخطط والبرامج والاستراتيجيات التي ترسم آليات التعليم العالي والعمل على برمجته وفقاً لتحقيق التنمية المستدامة والتأكيد على الهدف الرابع (التعليم) وتطبيق مبدأ الشراكة بين التعليم العالي والتنمية المستدامة لخدمة المجتمع والبحث العلمي.

تعريف التعليم العالي:

هو ذلك النمط من التعليم الذي يعقب ويكمل التعليم الابتدائي والثانوي، ويحتل موقفاً بارزاً في قمة نظام التعليم بصورة عامة، ويعرف أيضاً أنه الدراسة في الجامعات في نظر الكثيرين، دراسة متخصصة ينبغي أن تقتصر على مادة التخصص وما يرتبط بها من مواد أخرى ارتباطاً شديداً على عكس الدراسة في التعليم العام الذي يسبق التعليم الجامعي، أي يدرس الطلاب مبادئ وأساسيات المعرفة في كل الحقول تقريباً⁽²⁾.

تعريف التعليم العالي إجرائياً:

هو المجال الواسع الذي يضم العديد من الأشخاص ذوي الخبرات والكفاءات في المجالات العلمية المختلفة يقومون بأدوارهم المختلفة والمتنوعة وفقاً للهدف الرابع للتنمية المستدامة.

تعريف الدور:

1 - عبد الجواد بكر، السياسة التعليمية وصنع القرار، دار الوفاء لدنيا للطباعة والنشر، الإسكندرية، مصر، 2002.
2 - عائشة محمد التاورغي، الشراكة بين التعليم العالي ومنظمات المجتمع المدني لتحقيق التنمية المستدامة، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث المؤتمر الدولي الرابع لكلية الآداب والعلوم الاجتماعية (العلوم الاجتماعية والتنمية المستدامة التحديات والتجارب والبدائل)، الفترة (21-22 فبراير) سنة 2022، ج1، جامعة السلطان قابوس-مسقط سلطنة عمان، ص390.

يعرّفه عبدالمجيد بن طاش نيازي، بأنه نموذج للسلوك الاجتماعي السوي المرتبط بالوضع أو المركز الاجتماعي، ويتطلب الدور القيام بأفعال وسلوكيات محدّدة متفق عليها اجتماعياً.

يعرّفه عقيل حسين عقيل بأنه، ممارسة سلوكية ترتبط بالموقع والمكان الذي يشغله الفرد والمكانة الاجتماعية المتضمنة أنواعاً مختلفة من المعايير التي تقنّن تصرفات الأشخاص فكل عضو من أعضاء الجماعة يشكّل مكاناً وموقفاً اجتماعياً يتضمّن ممارسة وأدوار يتم الالتزام بها مترتبة عليها المسؤوليات ينبغي تحملها.⁽¹⁾

تعريف الدور إجرائياً:

هو المكان الذي يشغل فيه الشخص الهادف لدوره المكاني وفق للتصرفات الايجابية المتوقعة والعمل على تحمّل المسؤولية وفق للأدوار المتنوّعة لتحقيق التنمية المستدامة والهدف الرابع لها (التعليم).

تعريف التنمية المستدامة:

تعرّف رئيسة وزراء النرويج أول من استخدم مصطلح التنمية المستدامة بشكل رسمي سنة 1987 في تقرير "مستقبلنا المشترك" للتعبير عن السعي لتحقيق نوع من العدالة والمساواة بين الأجيال الحالية والمستقبلية.

أمّا البنك الدولي فيعتبر نمط الاستدامة هو رأس المال، وعرّف التنمية المستدامة بأنها: تلك الجهود التي تهتم بتحقيق التكافؤ المتصل؛ الذي يضمن إتاحة نفس الفرص الحالية للأجيال القادمة وذلك بضمان ثبات رأس المال الشامل أو الزيادة المستمرة عبر الزمن، كما أنّ "تقرير ري ودي جانيرو" حسب جدول أعمال القرن 21 عرف التنمية المستدامة بأنها تنمية يجب أن تحقّق بطريقة توفّق وتساوي إرضاء وإشباع الحاجات المرتبطة بالتنمية والبيئة للأجيال القادمة والمستقبلية.⁽²⁾

1 - عائشة محمد التاورغي، دور مهنة الخدمة الاجتماعية في دعم الجمعيات الاهلية، جامعة طرابلس، رسالة ماجستير غير منشورة، سنة 2010، ص 8.

2 - عائشة محمد التاورغي، الشراكة بين التعليم العالي ومنظمات المجتمع المدني لتحقيق التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص 392.

تعريف التنمية المستدامة إجرائياً:

تُعرّف بأنها هي تلك الجهود المبذولة لتحقيق الأبعاد البيئية والاجتماعية والاقتصادية والتقنية بالشراكة مع وزارة التعليم العالي "الجامعات" والتشبيك والشراكة في القيام بكافة الأعمال والبرامج التعليمية ذات الطابع التنموي بشكل متعاون لخدمة الصعيد الشخصي والفردى والجماعي والمجتمعي، وتحقيق وظائف الجامعة الثلاث المتعلقة بالتدريس والبحث العلمي وخدمة بيئة المجتمع وتحقيق التنمية المجتمعية المستدامة لكافة الأجيال المستقبلية، وتوفير متطلبات لهم، وإشباع الاحتياجات وتحسين نوعية مستوى الحياة التعليمية والثقافية والعلمية؛ والهدف من الشراكة هو تحقيق التنمية المستدامة وفق السياق التعليم وفقاً للأهداف والبرامج مع بعضهما البعض ومعايير جودة التنمية المجتمعية المستدامة في مجال التعليم العالي.

المحور الأول

أهم أدوار سياسات التعليم في كيفية تحقيق التنمية المستدامة

قبل البدء في عرض أهم أدوار السياسات التعليم في كيفية تحقيق التنمية المستدامة نود عرض لأهمية التعليم، وتطور التعليم العالي في ليبيا، حيث بدأ التعليم العالي مسيرته منذ خمسينيات القرن الماضي بجامعة واحدة وهي (الجامعة الليبية) في سنة 1955 بمدينة بنغازي وبها كلية الآداب والتربية وتضم 31 طالباً و6 أعضاء هيئة التدريس، وفي سنة 1957 تم فتح فرع في مدينة طرابلس - وبه كلية العلوم، ونتيجة التطور السريع وما أحدث من تغيير في مجال التعليم العالي بصورة جوهرية هذه معطيات لإعداد كوادر مؤهلة ومتخصصة في شتى العلوم لتنهض بخطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية الطموحة في ليبيا.⁽¹⁾

جاء افتتاح أول جامعة ليبية في العام الدراسي، في مدينة بنغازي، تحت مسمى الجامعة الليبية، من خلال تأسيس كلية الآداب في سنة 1955، وفي سنة 1956 تم تأسيس كلية الاقتصاد والتجارة في بنغازي، كما تم تأسيس كلية المعلمين العليا، وكلية الدراسات الفنية العليا في مدينة طرابلس - وكانتا تحت إشراف منظمة اليونسكو، وفي سنة 1961 تم تأسيس جامعة السيد محمد بن علي السنوسي الإسلامية، حيث كانت ثاني جامعة وطنية، وكان مقرها بمدينة البيضاء.

1 - جمال فردغ، واقع الجامعات الليبية العامة، بحث منشور من مجموعة بحوث المؤتمر الوطني للتعليم العالي "الواقع الطموحات"، الهيئة الوطنية للتعليم التقني والفني، الفترة (13-14/4-2014)، (مدينة طرابلس / ذات العماد)، سنة 2014، ص 14.

وفي سنة 1962م أنشئت كلية الحقوق بمدينة بنغازي، وفي سنة 1966 أنشئت كلية الزراعة في مدينة طرابلس، بعد ذلك تعاقب إنشاء الكليات الجامعية في مدينتي بنغازي وطرابلس. وصدر قانون 85 لسنة 1972 بشأن تنظيم الجامعة الليبية، سنة 1973م شهدت بداية تعدد الجامعات، حيث شهد العام الجامعي 1973-1974، تقسيم الجامعة الليبية إلى جامعتين، إحداهما في مدينة - بنغازي، وضمت الكليات الموجودة بمدينتي بنغازي والبيضاء، وسُميت بجامعة بنغازي، والأخرى في مدينة طرابلس وهي جامعة طرابلس، وضمت الكليات الموجودة في مدينة طرابلس. وخلال سنة 1976 شهدت جامعتا طرابلس وبنغازي مظاهرات طلابية ضد النظام السياسي، ووقعت حوادث لمقتضيات المنطق السياسي للنظام صدام بين الطلبة ورجال الأمن، حيث أصبحت الجامعات تدار وفقاً لسياسة النظام السابق، وليس وفقاً لخطط تعليمية، فمثلاً: أصبح هناك تدخل لبعض الجهات السلطوية، مثل مكتب اللجان الثورية في مسار الجامعات، وذلك من خلال نشر أفكار النظام السياسي، وجعله منظومة التعليم العالي منظومة موجهة من قبل تلك السلطة في اتجاه مضاد لممارسات العمل الجامعي السليم تقرير الزيارات الاستطلاعية: 2013 م" رقم قرار (222) لسنة 1985م، بشأن تأسيس جامعة النجم الساطع.

وصدور قرار من اللجنة الشعبية العامة "سابقاً التقنية في البريقة، متخصصة في مجالات هندسة النفط، التعدين، الكيماويات، الإلكترونيات، والجيولوجيا البترولية رقم (187) لسنة 1983م، بشأن تأسيس جامعة سبها.

وصدور قرار من اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم (1034) لسنة 1984م بشأن إنشاء جامعة العرب. وصدور قرار عن اللجنة الشعبية العامة سابقاً الطبية في مدينة بنغازي. "قرار رقم (786) لسنة 1985م بشأن إنشاء جامعة عمر المختار صدر عن اللجنة الشعبية العامة "سابقاً" قرار رقم (304) لسنة 1985 وقرار رقم (46) مكرر لسنة 1986 صدر عن اللجنة الشعبية العامة السابق بشأن إنشاء جامعة ناصر الأممية رقم 161 لسنة 1987م بشأن إنشاء جامعة الياخضر؛ وصدور قرار من اللجنة الشعبية العامة سابقاً، ليتم بعد ذلك دمجها مع جامعة طرابلس الفاتح سابقاً للعلوم الهندسية قرار رقم 161 لسنة. وصدور قرار رقم 760 لسنة 1987 بشأن إنشاء الجامعة المفتوحة، وصدور عن اللجنة الشعبية العامة سابقاً قرار رقم 135 لسنة 1988 بشأن إنشاء جامعة الزاوية وصدور عن اللجنة الشعبية العامة سابقاً قرار رقم 358 لسنة 1989م بشأن تنظيم أمانة التعليم العالي، وصدور عن اللجنة الشعبية العامة سابقاً قرار رقم

813 لسنة 1990م بشأن نقل تبعية بعض الجامعات وصدر عن اللجنة الشعبية العامة سابقاً قرار رقم 745 لسنة 1991م بشأن تنظيم الجامعات الليبية، حيث صدر عن اللجنة الشعبية العامة سابقاً إنشاء جامعة الجبل الغربي قرار رقم 745 لسنة 1991م بشأن تنظيم الجامعات.

وصدر عن اللجنة الشعبية العامة سابقاً قرار رقم 21 لسنة 1994م بشأن إعادة هيكلة الجامعات، وصدر عن اللجنة الشعبية العامة سابقاً قرار رقم 257 لسنة 1996م بشأن إنشاء الجامعة الاسمرية، وصدر عن اللجنة الشعبية العامة سابقاً قرار رقم 325 لسنة 1551م بشأن إنشاء جامعات الأقسام وصدر عن اللجنة الشعبية العامة سابقاً قرار رقم (308) لسنة 1996م، بشأن تنظيم الجامعات حيث أصبح هناك ما يسمّى بجامعات الأقسام، تتبع الجامعات الأساسية إدارياً ومالياً وأكاديمياً وذلك حسب الموقع الجغرافي.

وقد بلغ عدد الجامعات (32) جامعة، وتجاوز عدد الكليات وفروعها (250) كلية إلا أن هذا الانتشار كان عشوائياً، وغير مدروس، واستند على عوامل سياسية واجتماعية، أكثر من اعتماده على أن هذا أساس خدمة المجتمع وتنميته، وافتقرت تلك الجامعات والكليات إلى أبسط المقومات والإمكانات، وأن معظمها أنشئ بمبانٍ مدرسية، غير مؤهلة لمرتكزات العملية التعليمية الجامعية، من معامل، ومكتبات، وتجهيزات، وأعضاء هيئة تدريس، وصدر عن اللجنة الشعبية العامة سابقاً قرار رقم (77) لسنة 2001م بتعديل تسمية الجامعة الموجودة في مدينة الخمس من جامعة ناصر الأممية إلى جامعة المرقب، ليتم بعد ذلك نقل جامعة ناصر إلى منطقة سوق الأحد بترهونة، وصدر عن اللجنة الشعبية العامة سابقاً قرار رقم 19 لسنة 2003م بشأن إنشاء جامعات أقسام بشعبتي الحزام الأخضر ومزدة رقم (118) لسنة 2004م، بشأن إعادة هيكلة الجامعات، حيث صدر قرار من اللجنة الشعبية العامة سابقاً حدّد بموجبه عدد الجامعات (12) جامعة، موزعة على مختلف مناطق ليبيا، وخلال العام 2009م، أصبح هناك (14) جامعة، بعد فصل جامعة طرابلس للعلوم الطبية عن جامعة طرابلس، وجامعة العرب الطبية عن جامعة بنغازي، وبلغ عدد الكليات بهذه الجامعات 207 كلية، وصدر عن اللجنة الشعبية العامة قرار رقم 114 لسنة 2009م بشأن تنظيم الجهاز الإداري للتعليم العالي وإعادة هيكلة الجامعات بشأن إعادة هيكلة الجامعات.

حيث صدر في العام 2010م قرار (149) عن اللجنة الشعبية العامة سابقاً حدد بموجبه عدد الجامعات (7) جامعات، موزعة على مختلف مناطق ليبيا، ثم أصبحت (9) جامعات بعد فصل

جامعة المرقب عن جامعة مصراته، وجامعة الجبل الغربي عن جامعة الزاوية، بالإضافة إلى الجامعة الأسمرية، وجامعات ذات طبيعة خاصة وهي جامعة ناصر سابقاً (الزيتونة حالياً المفتوحة)، وفي العام 2012م صدر قرار عن مجلس الوزراء بشأن إنشاء جامعة جديدة، هي جامعة محمد بن علي السنوسي، ليصبح عدد الجامعات الليبية الحكومية (13) جامعة. كما صدر قرار عن مجلس الوزراء رقم 24 لسنة 2012 بشأن إعادة تسمية جامعة ناصر، ليصبح اسمها جامعة الزيتونة، وصدر قرار آخر عن مجلس الوزراء رقم 24 لسنة 2012 بشأن إعادة جامعتي الفاتح وقاريونس إلى اسميهما الأول (طرابلس وبنغازي) ومع حلول العام 2013م أصبح هناك (13) جامعة حكومية (211) كلية، في حين وصل عدد البرامج 114454 برنامجاً.⁽¹⁾

أهم أدوار سياسات التعليم في كفيّة تحقيق التنمية المستدامة تكمن في تحقيق الشراكة فهي كما يلي:

الشراكة بين التعليم العالي والتنمية المستدامة في ليبيا:

تسعي المؤسسات بتنفيذ المشاريع وتقديم الخدمات إشراك المجتمع المحلي في العديد من المجالس واللجان الأكاديمية التي تشرف على تنفيذ السياسة المؤسسية، ومن ضمنها تحديد البرامج التي سيتم تنفيذها، والخدمات التي سيجري تقديمها الأمر الذي يجعل المؤسسات أكثر ديمقراطية، واستجابة لرغبات وحاجات المؤسسة التي تؤدي إلى دعم نشاطها بأن الغاية من تبني نظام المشاركة المجتمعية: هو إشراك أكبر عدد من الأكاديميين في إدارة وتنظيم وحل مشاكلهم بأنفسهم، وهذا الاشتراك الفعلي يكون أصدق تعبير للديمقراطية والحكم السليم. وتعتبر المشاركة المجتمعية إحدى أدوات تفعيل الديمقراطية في المجتمع وأداة للتغيير، ويمكن من خلالها الإسهام في بناء مجتمع ديمقراطي حر وعادل، تدار فيه الشؤون العامة من خلال الناس على أساس احترام الكرامة الإنسانية والديمقراطية، والعدل الاجتماعي والمساواة بين جميع المواطنين، وبالمشاركة يتم تحريك همم وطاقات الأفراد للإسهام في مواجهة تحديات التنمية البشرية.

1 _ حسين سالم مرجين، إصلاح منظومة التعليم الجامعي الحكومي في ليبيا (الواقع-المستقبل) تقارير صادرة من مصادر رسمية بالمركز الوطني لضمان جودة اعتماد المؤسسات التعليمية والتدريبية، 2013، ص 31-33.

كما تعد المشاركة المجتمعية إحدى الأدوات التي يمكن من خلالها النهوض بالحركة العلمية في المجتمع والارتقاء به، وعدم وضع العراقيل أمام الجهود المبذولة من جانب قيادات المجتمع وغير ذلك من الأمور التي تؤدي إلى تنمية المجتمع، وتحقيق أهدافه والعمل على تحسين مستوى أداء الجامعة اجتماعياً واقتصادياً، وذلك من خلال الإسهام في جهود التنمية سواء بالرأي أو بالعمل أو التمويل، لذلك فترجع أهمية المشاركة المجتمعية إلى الدور البارز في تبني المؤسسة التعليمية.

تكمن أهمية الشراكة المجتمعية في الجامعة استقطاب ودعم الأفكار البناءة بين رؤساء الأقسام للمساهمة بشكل فاعل، وتمييز لتكون الواجهة في التعليم، واحتضان المواهب المبدعة وتكون داعمة في كافة جوانب العمل، وعلى الجامعة أن تحرص على بناء وتعزيز مشاركتها المجتمعية عبر العديد من القنوات والمبادرات

لتطوير مفاهيم الشراكات لرؤساء الأقسام في الجامعات، وتشجيعهم على الانخراط في مجالات الخدمة المجتمعية والمجالات التدريبية لتوفير بيئة تعليمية مجتمعية من خلال التعاون بين أقسام الجامعة والجامعات وتشجيع الشراكة البحثية، والتركيز على المجالات البحثية داخل الجامعة بالتعاون مع الأقسام، والمشاركة في الأنشطة الرياضية الخاصة والمسابقات العلمية بين الأقسام في الجامعة، وتشجيع المشاركة المجتمعية في أقسام الجامعة والجامعات الأخرى، ونشر نتائج الأبحاث، وتنظيم واستضافة الفعاليات والمحاضرات العامة.

ومن ضمن المرتكزات لتطوير واقع الجامعات الخاصة في ظل اتجاه خدمة المجتمع والشراكة المجتمعية الآتي:

1. تشكيل هيكل إداري يختص بخدمة المجتمع والشراكة المجتمعية بالجامعات الخاصة.
2. رسم سياسة عامة وواضحة فيما يخص خدمة المجتمع والشراكة المجتمعية من قبل المجلس الأعلى للجامعة على أن تكون سياسة واضحة ومحددة.
3. قيام كل جامعة بترجمة هذه السياسة إلى خطط وبرامج قصيرة وطويلة المدى.
4. وتكون الخطط ثابتة التغيير بتغيير الأشخاص على أن يشترك في وضع هذه الخطط والبرامج القيادات الإدارية المختصة بخدمة المجتمع.

5. والشراكة المجتمعية بالجامعة، وعدد من القيادات الإدارية ورجال الأعمال في مؤسسات وقطاعات المجتمع الحكومية والخاصة والمحافظة أو من ينوب عنه ومندوبين من الإدارة المحلية.⁽¹⁾
 6. على أن يتم وضع خريطة بالمشكلات التي تعوق التنمية المحلية وترتيبها وفقاً لأهميتها بالنسبة للمجتمع، وإحداث نوع من التكامل بين التخطيط الذي تضعه المحافظة والتخطيط الجامعي بهدف تلبية متطلبات التنمية للمحافظة التي تقع فيها، وتحديد الاحتياجات التدريبية من الدورات والبرامج التدريبية لمؤسسات وقطاعات المجتمع العام والخاص.
 7. حصر المشكلات التي تقف عائق أمام عمل مؤسسات وقطاعات المجتمع وكذلك توجيه أبحاث أساتذة الجامعة وطلاب الدراسات العليا لتبني مشكلات المجتمع لإيجاد الحلول لها وإلزام أقسام كليات الجامعة كل حسب تخصصه بدراسة مشكلة من المشكلات التي تعوق حراك التنمية المستدامة.
 8. وضع الحلول لها على أن يكون هذا العمل سنوياً ويؤخذ كمياري من ضمن معايير ترقية أي عضو هيئة تدريس ورصد جائزة أفضل بحث له نتائج تطبيقية.
 9. العمل على فتح قنوات تواصل بين كليات ومراكز الجامعة ومؤسسات ومنظمات المجتمع المناظرة في التخصص ككلية التربية مع مكتب التربية، وكلية الطب مع مكتب الصحة والمستشفيات، وكلية الهندسة والتجارة مع مؤسسات القطاع الخاص، عن طريق دعوة القائمين عليها لحضور اجتماع يعقد في الكلية أو المركز أو عن طريق ترشيح بعض الأساتذة لزيارة تلك المؤسسات لتدارس الأمور المتعلقة بالمهنة وإمكانية تطويرها.
 10. التعرف على احتياجات مؤسساتهم من البرامج والمشكلات التي تواجههم ليتم إدراجها عند التخطيط، كما يتم استطلاع آرائهم حول مناهج التدريب ومدى مواءمتها لمتطلبات سوق العمل، واقتراح ما يلزم من تعديلات.
- وتأسيساً لما سبق ذكره يمكننا عرض لأهم معوقات المشاركة المجتمعية:**
1. الضعف في حيز السلطات المسؤولة من حيث إيمانها بضرورة المشاركة في عملية التخطيط والتنمية.

1 - زينب سمير محمد، تفعيل الشراكة المجتمعية لدى رؤساء الأقسام في الجامعات الأردنية الخاصة من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية العلوم التربوية، جامعة الشرق الأوسط، سنة 2017، ص 16-17.

2. عدم القدرة على التعبير وحرية الرأي لجميع أفراد المجتمع، بشكل كاف بغض النظر عن مستوياتهم الاقتصادية الاجتماعية.
3. عدم إتاحة الفرصة الكافية للمساهمة في إحدى مراحل العمل المجتمعي، وذلك بسبب محدودية النطاق الاقتصادي والفجوة الواسعة بين أصحاب القرار في مؤسسات المجتمع التنموية، والعاملين فيها من جهة والسكان من جهة أخرى، وغياب سياسات التحفيز والتشجيع من الدولة.
4. عدم معرفة العاملين لحدود مشاركتهم وفهمهم للمشاركة ومتطلباتها وظروفها، وعدم وجود سياسة واضحة ومحددة للجامعة فيما يخص خدمة المجتمع والشراكة المجتمعية، وضعف اهتمام الجامعات بالجانب التسويقي والتوعية المجتمعية للأنشطة والخدمات، وعزوف مؤسسات المجتمع عن المشاركة في تمويل المشروعات الخدمية المقدمة للمجتمعات المحلية، وانعدام قنوات الاتصال والتنسيق بين الجامعات وقطاعات المجتمع، وضعف ثقة مؤسسات وقطاعات المجتمع بالخدمات التي تقدمها الجامعة وضعف قناعاتها بالفائدة العملية لها.⁽¹⁾

أبعاد التعليم من أجل التنمية المستدامة: تتمثل أبعاد التعليم من أجل التنمية المستدامة:

1. مضامين التعلم والتعليم:
إدراج القضايا الحساسة مثل: تغير المناخ، التنوع البيولوجي، الحد من مخاطر الكوارث، أنماط الاستهلاك والإنتاج المستدامة في المنهاج الدراسي.
2. بيئة التربية والتعلم:
تصميم نموذج تعليم وتعلم بأسلوب تفاعلي يعتبر فيه المتعلم حول العملية التعليمية، ويتيح التعلم الاستكشافي ذو المنحى العملي التحويلي، تحت شعار حث الدارسين على العمل من أجل التنمية المستدامة.
3. نتائج التعلم:
تفعل بتقديم حوافز للتعلم وتعزيز المؤهلات الأساسية على غرار التفكير النقدي المنهجي، واتخاذ القرارات بطريقة تشاركية، وتحمل المسؤولية من أجل الأجيال المقبلة.

1 - زينب سمير محمد، تفعيل الشراكة المجتمعية لدى رؤساء الأقسام في الجامعات الأردنية الخاصة من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس، مرجع سابق، ص 19.

4. التحول الاجتماعي:

تمكين الدارسين من أي فئة عمرية وفي أي نمط تعليمي من تحويل أنفسهم والمجتمع الذي يعيشون فيه، وذلك من خلال:

- تيسير عملية الانتقال إلى اقتصاديات ومجتمعات أكثر مراعاة للبيئة، ويتأتى هذا من تزويد الدارسين المهارات التي تمكّنهم من شعور "وظائف خضراء"، وتحفيز الأفراد على اعتماد أنماط عيش مستدامة ..
- تأهيل الأفراد ليكونوا مواطنين عاملين يشاركون في الأنشطة ويضطلعون بأدوار فاعلة على الصعيدين المحلي والعالمي، قادرين على مواجهة التحديات العالمية وإيجاد حلول لها، والتحول لاحقاً إلى مساهمين سباقين في بناء عالم يتسم بمزيد من العدل والسلام والتسامح والشمول والأمان والاستدامة.

5. أوجه الترابط والتكامل بين أهداف التنمية المستدامة وأهداف التعليم:

إنّ الهدف الرابع من أهداف التنمية المستدامة يذكّر صراحةً بضرورة ضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع، وتعزيز فرص التعليم مدى الحياة، وهذا يعني أنّ التعليم يرتبط بباقي الأهداف، فهناك علاقة وثيقة بين أهداف التنمية المستدامة والتعليم. وعموماً يمكن القول أنّ التعليم من أجل التنمية المستدامة هي رؤية تربوية تسعى إلى إيجاد توازن بين الرخاء الإنساني والاقتصادي والتقاليد الثقافية واستدامة الموارد الطبيعية والبيئية من أجل حياة أفضل للفرد والمجتمع في الحاضر وللأجيال القادمة أيضاً. وتطبيق مبادئ التربية للتنمية المستدامة يتطلب الاعتماد على منهجيات ومقاربات تربوية متعدّدة الأغراض والأساليب لتأمين تعلم أخلاقي مدى الحياة لجميع فئات المجتمع والمناطق، وتشجيع احترام الاحتياجات الإنسانية التي تتوافق مع الاستخدام المستدام والمتوازن للموارد الطبيعية والمحافظة عليها من أجل البشرية في حاضرها ومستقبلها وتغذي الحس بالتضامن على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية.⁽¹⁾

1 - محمد دهان، مريم زغاشو، دور التعليم في تحقيق التنمية المستدامة، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث بالملتقى الدولي حول الجزائر وحمية التوجه نحو الاقتصاد الأخضر لتحقيق التنمية المستدامة، جامعة عباس لغرو خنشلة، الفترة 10/11 ديسمبر 2018.

المحور الثاني

أهم الصعوبات التي تسهم في عرقلة عملية التنمية المستدامة بمجال التعليم العالي
فقبل عرض لأهم الصعوبات التي تسهم في عرقلة عملية التنمية المستدامة بمجال التعليم العالي
يستوجب لنا طرح بعض التحديات التي تواجه التعليم الجامعي في الوطن العربي بشكل مختصر:
1- تحديّ العولمة والمنافسة العالميّة، حيث أدت العولمة إلى تغيير مسار حركة التعليم الجامعي
نتيجة للشروط الجديدة التي فرضتها على كل الدول ومنها أهميّة إبراز منتج يستطيع المنافسة
في السوق العالمي.

2- تحديّ النهوض بالتعليم لتحقيق حاجات ومتطلّبات المجتمع.

3- تحديّ الثورة المعلوماتيّة وبما قدّمته من منجزات علميّة وتكنولوجيّة كان لها أثر كبير في تزايد
الفجوة بين دول الشمال والجنوب.

4- سيطرة الثقافة الغربيّة، ويتطلّب هذا التحديّ ضرورة الحفاظ على الهوية الثقافيّة، وتطوير
محتوى مقرّرات الثقافة الوطنيّة لمواجهة الغزو الثقافي والفكري.

5- يواجه التعليم العالي تحدياً يتعلّق بتمويله حيث إنّ الاعتمادات الماليّة الحكوميّة المتاحة تتجه
نحو النقص وذلك بالمقارنة بحجم الطلب عليه، ويعزى ذلك إلى النمو السكاني السريع حيث
تتزايد أعداد الطلاب في سن التعليم العام، ومن ثم يرتفع عدد الراغبين في الالتحاق بمؤسسات
التعليم العالي، هذا فضلاً عن ارتفاع تكلفة الطالب في المرحلة الجامعيّة مقارنة بتكلفة أي
مرحلة أخرى.

6- تمركز الإدارة في أيدي فئة محدودة من القيادات الإداريّة العليا.

7- انعدام تفويض السلطة للمستويات الإداريّة الوسطى والدنيا.

8- لا تملك الكليّات حرية في اختيار عمدائها.

9- المنافسة لبعدها الإدارة افتقار.

10- الإصرار على أسلوب إداري تقليدي، وعدم الاقتناع بالعمل بالأسلوب والفكر.

11- غياب الجديد لإدارة الجودة الشاملة.

12- غياب أهداف محدّدة تسعى إلى تحقيق التنمية المستدامة.

13- اختلاط الرؤى الشخصيّة للمديرين بالحقائق والمعلومات الواقعيّة.

- 14- عدم مشاركة عضو هيئة التدريس في القرارات الإدارية العليا.
 - 15- غياب رؤية استراتيجية واضحة وبعيدة المدى.
 - 16- غياب الوعي بمواطن القوة والضعف والفرص والتهديدات داخل المؤسسات الجامعية لتعظيم الاستفادة من الفرص ومواجهة التهديدات.
 - 17- سيطرة المركزية على معظم الأنظمة الإدارية الجامعية.
 - 18- غياب الأسس التي ترتكز عليها الإدارة في التخطيط وتوجيه سلوك العاملين.
 - 19- ضعف التنسيق بين أهداف وقيم الجامعات وبين مستويات أداء وسلوك كل بها العاملين
 - 20- لا تتيح الجامعات حرية في اختيار رؤسائها.
 - 21- لا تملك الأقسام حرية اختيار رؤسائها للشكلية والهامشية في استخدام إدارة الجامعات والكليات للتقنيات الجديدة وخاصة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في عملية اتخاذ القرار.
 - 22- ضعف القدرة على مواكبة التغيرات على المستوى المحلي والإقليمي والعالمي.
 - 23- غياب التنسيق بين الباحثين على مستوى الجامعات والكليات.
 - 24- هجرة العقول من أجل إيجاد فرص أفضل لتطبيق البحوث.
 - 25- الاختراعات العلمية التي يتعدّر تطبيقها في جامعاتنا.
 - 26- عدم توفر المناخ المناسب للبحث العلمي.
 - 27- قلة الميزانية المخصصة لإنتاج البحوث المتميزة.
 - 28- نقص في المقدرات البحثية لدى الباحثين.
 - 29- مستوى البحث العلمي في جامعتنا منخفض عموماً، وغياب التنسيق بين الجامعات ورجال الأعمال انعكس على تمويل البحث العلمي.
 - 30- عدم تشجيع الباحثين بالعباية والدقة.
 - 31- عدم توفر الوقت الكافي لإجراء البحوث ممّا يؤثّر على الإنتاج العلمي.
 - 32- صراع الأدوار لدى الأستاذ الجامعي، حيث يقوم بالتدريس الجامعي ويطلب منه القيام ببحوث الترقية.
 - 33- نقص في الإمكانيات المادية المتمثلة في الأجهزة والمختبرات وغيرها.
- وتأسيساً علي ما سبق ذكره أنّ ثمة معوّقات أخرى قد تسهم في عرقلة عملية التنمية المستدامة بمجال التعليم العالي، وتظهر تلك الصعوبات أو المعوّقات عند تنفيذ عمليات التنمية المستدامة

إلزاماً بتحقيق الأهداف التنموية وإشراك الخطط الاستراتيجية لأبعاد التنمية المستدامة المتمثلة في البعد الاجتماعي والبعد الاقتصادي والبعد البيئي وتحقيق الهدف الرابع للتنمية المستدامة (التعليم الجيد)، ومن ناحية أخرى هذا يتطلب التخطيط الاستراتيجي لوضع التعليم (الهدف الرابع) نموذج في خدمة التنمية المستدامة.

ولعلّ - في تقديري الشخصي - عرض تلك الآلية التي من خلالها ندرك ماهية وطبيعة التخطيط الاستراتيجي وفقاً للرؤية الاستراتيجية باعتبار أنّ تحقيق الهدف الرابع التعليم الجيد لا يقتصر على التعليم الابتدائي والإعدادي والثانوي إنّما يستوجب شموليته أيضاً حتى التعليم العالي باعتبار أنّه يركز على نموذجين أساسيين لعمليّة التنمية المستدامة وهما (التعلّم والتعليم)، ومنشأه الرئيس يكمن من خلال مداخلات التعليم الجيد ومخرجاته ناتجة للتعليم العالي الجاد وفق جودة مخرجاته لسوق العمل وتغذيته الراجعة للخطط الاستراتيجية والرؤى الاستشرافية لمستقبل أمن لأبنائنا وعلى هذا الأساس يمكننا عرض الرؤية الاستراتيجية وهي كما يلي: (1)

الرؤية الاستراتيجية جعل التعليم في خدمة التنمية المستدامة:

بعد اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة، في ديسمبر 2002م القرار رقم 254/57 المتعلق بإطلاق عقد الأمم المتحدة للتعليم من أجل التنمية المستدامة؛ الذي يمتد من 2005 إلى 2014، الذي تقوم اليونسكو فيه بدور الوكالة الرائدة، إلى إدماج مبادئ التنمية المستدامة وقيمها وممارساتها في جميع جوانب التعليم والتعلّم بهدف معالجة المشكلات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية التي نواجهها في القرن الحادي والعشرين، وضمن هذا الإطار فقد وضعت منظمة اليونسكو والراعية للثقافة والعدالة اقتصادية رؤيتها جعل التعليم من أجل التنمية المستدامة من خلال الإجابة عن الأسئلة الآتية:

- ماذا لو استفاد كل شخص من تعليمه لتعزيز التنمية السليمة بيئياً والمنصفة اجتماعياً؟.

1 __ تيسير محمد الخوالدة، معوقات استدامة التعليم العالي من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس في الجامعات الأردنية، مرجع سابق، ص 76-77.

- ماذا لو كان التعليم يتعلّق بالمعرفة وأيضاً العمل والوجود والحوار مع الآخرين وتغيير العامل وذا صلة بالحياة خارج المدرسة وعملياً؟

- ماذا لو كان التعليم النظامي ممتعاً ويعالج في الوقت ذاته مشاكل عاملنا؟

- ماذا لو استفاد كل شخص من فرص حقيقية للتعلّم مدى الحياة في أماكن العمل وفي المجتمع إجمالاً؟ .

- ماذا لو أعدت النظم التعليميّة الدارسين كي ينضموا إلى صفوف القوى العاملة، وكي يتصدّوا إلى أزمة من الأزمات، ويتحلّوا بالمرونة، ويصبحوا مواطنين مسؤولين، ويتكيّفوا مع التغيّر، ويتعرّفوا على المشاكل المحليّة ذات الجذور العالميّة ويصلوا إلى حلول تتسم بالسلام والاستدامة؟

ويجب أن تمس استراتيجيّة التعليم من أحل التنمية المستدامة الأبعاد الكبرى الآتية:
الحق في التعليم، الإنصاف، الدمج، التعليم الجيد، التعلّم مدى الحياة.

أمّا المحاور الأساسيّة التي وضعتها اليونسكو جعل التعليم من أجل التنمية المستدامة فتتمس: التنوّع البيولوجي، جمال تغيّر المناخ، التأهب للكوارث، التنوّع الثقافي، الحد من الفقر، المساواة بين الجنسين، تعزيز الصحة، أنماط العيش المستدامة، السلم والأمن البشري، التوسّع العمراني المستدام.⁽¹⁾

الإجراءات المنهجية للبحث:

اعتمدت الباحثة في إجراء دراستها على المنهج الوصفي كونه "الأكثر استخداماً في البحوث العلميّة الكميّة، وفي مختلف المعارف والموضوعات، فهو عبارة عن منهج وصفي يعتمد عليه الباحثون في الحصول على بيانات ومعلومات وافية ودقيقة، تصوّر الواقع الاجتماعي والحياتي، والذي يؤثر في كافة الأنشطة الإداريّة والاقتصاديّة والتربويّة والثقافية والعلميّة والسياسيّة، وتسهم مثل تلك البيانات والمعلومات في تحليل الظواهر.⁽²⁾

1 _ محمد دهان، مريم زغاشو، دور التعليم في تحقيق التنمية المستدامة، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث بالملتقى الدولي حول الجزائر وحمية التوجه نحو الاقتصاد الأخضر لتحقيق التنمية المستدامة، جامعة عباس لغرو خنشلة، الفترة 11/10 ديسمبر 2018، ص 12-13.

2 - عامر قنديلجي، إيمان السامرائي، البحث العلمي الكمي والنوعي، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2009، ص. 187.

1_العجيلي سرّكز، عياد امطير، البحث العلمي أساليب وتقنيات، طرابلس: الجامعة المفتوحة، 2003، ص. 11.

2-عامر قنديلجي، البحث العلمي واستخدام مصادر المعلومات التقليديّة والإلكترونيّة، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2008، ص. 129.

ومن المتعارف عليه في هذا المجال، إننا إذا أردنا دراسة الوضع الراهن لظاهرة من الظواهر أو الظروف السائدة التي تخص مجموعة من البشر أو الأشياء أو الأحداث دون التدخل في متغيرات الدراسة فما علينا إلا أن نستخدم هذا النوع من البحوث الذي عن طريقة نستطيع أن نصف في البداية ما هو كائن وصفاً تفسيريّاً دقيقاً ثم نعبّر عنه فيما بعد تعبيراً كمياً أو كيفياً⁽¹⁾.

نوع البحث:

تعتبر هذه الدراسة من الدراسات الوصفية فهي أفضل الأساليب للوصول إلى الحقائق حيث إنّ الهدف منها هو جمع المعلومات الوافية والدقيقة عن المجتمع أو مجموعة أو ظاهرة من الظواهر أو نشاط من الأنشطة⁽²⁾.

مجتمع البحث:

تضمّن مجتمع الدراسة على بعض من أعضاء هيئة التدريس بجامعة طرابلس كلية التربية (فرع قصر بن غشير)، وتمّ الاعتماد على العينة العشوائية المنتظمة في توزيع استمارات الاستبيان وجمع المعلومات من إجمالي مجتمع الدراسة، حيث بلغت حجم العينة المستهدفة (30) مفردة.

مجالات البحث:

المجال المكاني:

انحصر إجراء الدراسة مكانياً على عينة من أعضاء هيئة التدريس بجامعة طرابلس كلية التربية (فرع قصر بن غشير) الموجودة في نطاق الحدود الإدارية المعترف بها عند تطبيق الدراسة.

المجال البشري:

أجريت الدراسة على عينة من أعضاء هيئة التدريس بمختلف التخصصات الموجودين بكلية التربية قصر بن غشير.

المجال الزمني:

استغرق البحث من (15-6-2021 م إلى 15-7-2021 م) حيث تمّ توزيع استمارات الاستبيان واستردادها.

المجال الموضوعي:

يقتصر هذا البحث على تحليل موضوع (سياسات التعليم العالي دورها في تحقيق التنمية المستدامة).

أداة الدراسة:

استخدمت الباحثة (الاستبيان) كأداة لجمع البيانات من المصدر الميداني، حيث تم توزيعه على (30) مفردة من أعضاء هيئة التدريس بجامعة طرابلس كلية التربية قصر بن غشير المشمولين في هذه الدراسة، وتم اعتماد (30) استمارة جاهزة للتحليل الإحصائي، وذلك بنسبة (100%) النسبة المئوية من مجموع الاستمارات الموزعة.

بناء الاستبيان:

يُعرف الاستبيان أو الاستمارة الإحصائية بأنها، أداة ملائمة ومناسبة وفعّالة للحصول على المعلومات أو البيانات أو الحقائق المرتبطة بموضوع معين أو دراسة محدّدة أو موقف معين أو بحث محدّد، ويقوم الاستبيان على تحديد عدد من الأسئلة، ويطلب من الأفراد المعنيين أو المفردات تحت الدراسة أو موضوع الاستبيان سواء كانوا يمثلون مجتمع أو عيّنة للدراسة الإجابة عليها. (1)

محاور أداة البحث:

لأغراض البحث العلمي قامت الباحثة بإعداد صحيفة الاستبيان وتضمّنت المحاور الآتية:

وتضمّنت على 12 سؤالاً على محورين وهما:

1. المحور الأول والذي هو (ما هي أهم أدوار سياسيات التعليم في كفيّة تحقيق التنمية المستدامة) وتضمّنت على 6 عبارات، ولكل عبارة ثلاث استجابات (نعم - لا - أحياناً) يختار المبحوث إحداها بما يتناسب مع اتجاهاته.
2. المحور الثاني والذي هو (ما هي أهم الصعوبات التي تسهم في عرقلة عملية التنمية المستدامة بمجال التعليم العالي) التي تضمّنت على 6 عبارات، ولكل عبارة ثلاث استجابات (نعم - لا - أحياناً) يختار المبحوث إحداها بما يتناسب مع اتجاهاته.

1 - دلال القاضي، محمود البياتي، منهجية وأساليب البحث العلمي وتحليل البيانات باستخدام البرنامج الإحصائي (SPSS)، الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2008، ص 129-131.

نتائج البحث:

المحور الأول/ أهم أدوار سياسات التعليم في كفاءة تحقيق التنمية المستدامة:

1. حسب إجابات عينة البحث نجد الذين أجابوا على عبارة: (إنّ التعليم العالي يشجعك على مشاركة في المؤتمرات العلمية المحليّة والإقليمية والدوليّة) بـ(نعم) بنسبة 50% وبـ:(لا) بنسبة 16.7% وبـ:(أحياناً) بنسبة 33.3%.
2. حسب إجابات عينة البحث نجد الذين أجابوا على عبارة: (الشراكة بين التعليم العالي والتنمية المستدامة تمثّل سمة مميّزة لرسم استراتيجيات التعليم الحديث وتنمية مهارات التدريس) بـ(نعم) بنسبة 30%، وبـ:(لا) 33.3%، وبـ: (أحياناً) بنسبة 36.7%.
3. حسب إجابات عينة البحث نجد الذين أجابوا على عبارة: (لاقت عملية التنمية المستدامة إقبالاً في مجال التعليم العالي لدى طلاب الدراسات العليا) بـ(نعم) بنسبة 20%، وبـ:(لا) 40%، وبـ: (أحياناً) بنسبة 40%.
4. حسب إجابات عينة البحث نجد الذين أجابوا على عبارة: (توافر الهدف الرابع للتنمية المستدامة(التعليم الجيد) ضمان جودة وحسن الأداء في الجامعات الليبية وتحقق أبعاد التنمية المستدامة التي تخدم قضايا التعليم العالي والبحث العلمي) بـ(نعم) بنسبة 20%، وبـ:(لا) 26.6%، وبـ: (أحياناً) بنسبة 53.4%.
5. حسب إجابات عينة البحث نجد الذين أجابوا على عبارة: (التعليم العالي يشجّع طلاب دراسات العليا على تحقيق الهدف الرابع (التعليم الجيد) لعملية التنمية المستدامة) بـ(نعم) بنسبة 33.3%، وبـ:(لا) بنسبة 20%، وبـ: (أحياناً) بنسبة 46.6%.
6. حسب إجابات عينة البحث نجد الذين أجابوا على عبارة: (إن سياسات التعليم العالي لها دور فعّال في تحقيق التنمية المستدامة) بـ(نعم) بنسبة 46.6%، وبـ:(لا) 23.4%، وبـ: (أحياناً) بنسبة 30%.

المحور الثالث

أهم الصعوبات التي تسهم في عرقلة عمليّة التنمية المستدامة بمجال التعليم العالي

1. نجد أنّ حسب إجابات عيّنة البحث الذين أجابوا بعبارة: (قلّة المشاركة في مؤتمرات علميّة محلية ودوليّة ذات صلة بعملية التنمية المستدامة) بـ: (نعم) بنسبة 40%، وبـ: (لا) بنسبة 43.3% وبـ: (أحياناً) بنسبة 16.7%.
2. نجد أنّ حسب إجابات عيّنة البحث الذين أجابوا بعبارة: (قلّة جودة التعليم العالي مع مخرجات سوق العمل ونقص تنوع برامج التعليم العالي) بـ: (نعم) بنسبة 46.7%، وبـ: (لا) بنسبة 33.3% وبـ: (أحياناً) بنسبة 20%.
3. نجد أنّ حسب إجابات عيّنة البحث الذين أجابوا بعبارة: (قلّة المساهمة بهدف الشراكة بين التعليم العالي والتنمية المستدامة) بـ: (نعم) بنسبة 16.6%، وبـ: (لا) بنسبة 33.3%، وبـ: (أحياناً) بنسبة 50.3%.
4. نجد أنّ حسب إجابات عيّنة البحث الذين أجابوا بعبارة: (عدم استخدام المتابعة والتقييم التي تتسم بالموضوعيّة والدقّة) بـ: (نعم) بنسبة 56.6% وبـ: (لا) بنسبة 33.3% وبـ: (أحياناً) بنسبة 10%.
5. نجد أنّ حسب إجابات عيّنة البحث الذين أجابوا بعبارة: (غياب وظائف الجامعة التي تركز في التدريس والبحث العلمي وخدمة المجتمع وقلّة تحسين برامج خدمة المجتمع وقلّة تطوير وتوسّع تخصصات التعليم العالي) بـ: (نعم) بنسبة 40%، وبـ: (لا) بنسبة 26.7%، وبـ: (أحياناً) بنسبة 33.3%.
6. نجد أنّ حسب إجابات عيّنة البحث الذين أجابوا بعبارة: (قلّة وجود برامج فعّالة تسهم في الحراك التنموي والتعليم العالي، وقلّة وجود برامج التعليم العالي قائمة على ضمان استقلاليّته وجودته) بـ: (نعم) بنسبة 70%، وبـ: (لا) بنسبة 16.6%، وبـ: (أحياناً) بنسبة 13.3%.

توصيات ومقترحات البحث:

من خلال ما تمّ عرضه من أدبيّات البحث، توصّلت الباحثة لمجموعة من التوصيات والمقترحات التي تفيّد موضوع السياسة العامة وقضيتها بشكل عام، وسياسات التعليم

العالي بشكل خاص، وبناءً على النتائج التي تمّ التوصل إليها يستوجب بنا الأمر لعرض ماهية التوصيات التي تعد بلورة قضية سياسات التعليم العالي وعلاقتها بمفهوم التنمية المستدامة ولعلّ من أهم تلك التوصيات ما يأتي:

1. ضرورة تطوير بيئة المجتمع التعليمي الذي يقوم على المعرفة من خلال مشاركة الأفراد والمؤسسات طوعاً في جهود التنمية المستدامة وبالاستعانة مع الجهات ذات الاختصاص المهمة بقضية التعليم العالي والبحث العلمي.
2. إشراك الجهات الخاصة بدعم التعليم العالي وفقاً لأهداف التنمية المستدامة والعمل على إبرام الاتفاقيات المحليّة والدوليّة والوطنية لإنجاح الحراك العلمي والتنمية المستدامة بكونهما عاملان رئيسان في إبراز التنوع العلمي ورسم الرؤى الاستراتيجية والاستراتيجية بشكل دقيق ورئيس.
3. تشجيع القطاع الخاص ودعمه وتمويله والعمل على استثماره، وتحقيق الربح للمؤسسات التعليم العالي الخاص وخلق آليات ونصوص قانونية لتأطير الجانب الإداري وضمان جودته وفق المعطيات والهيكلية واللائحة الداخلية المعمول بها.
4. الشراكة وتحقيق مبدأ التعاون بين مراكز البحوث العلميّة ومؤسسات الدولة لدعم ورسم السياسات العامة المتنوعة، وذلك بالاستعانة بالخبراء والمهتمين بعملية التخطيط والتنمية ورسم استراتيجيات دقيقة وفق التكتيك الاستراتيجي ورسم الخطط العامة لإظهار جملة من الآليات الموضوعية، لتسهم في خدمة البحث العلمي والتنمية المستدامة وسياساتها المتنوعة.
5. تكاثف كافة الجهود لزيادة الاهتمام بقضية التنمية المستدامة، وتحقيق جودة التعليم العالي واستحداث المكاتب في كافة الجامعات وقاعات التعليم العالي المهمة بعملية التنمية المستدامة (مكتب التنمية المستدامة) هدفه تحقيق سياسات التعليم العالي، وإقامة البرامج التنموية الهادفة لخدمة البحث العلمي وبيئة خدمة المجتمع والتعليم العالي.
6. ضرورة تبني جملة من التوجيهات والآراء التي تسهم في بناء الحركة العلميّة وعجلة التنمية المستدامة والاستفادة من مقترحاتهم وتجاربهم لكي يتم تفاعلي

الوقوع في الأخطاء والاستفادة من خبرتهم ومقترحاتهم ودراساتهم السابقة التي تمّ الوصول إليها.

أمّا عن أهم المقترحات التي تمّ الوصول إليها وهي كما يلي:

تقترح الباحثة بوضع تصوّر مقترح وهو كالآتي:

(مركز البحث العلمي والتنمية المستدامة)

مدير مركز

الشؤون الإدارية والمالية

البحوث والدراسات العلمية

الشؤون القانونية

المراجعة الداخلية

المصادر:

- القرآن الكريم.

أولاً/المراجع:

الكتب:

1. العجيلي سرکز، عياد امطير، البحث العلمي أساليب وتقنيات، طرابلس: الجامعة المفتوحة، 2003 م.
2. دلال القاضي، محمود البياتي، منهجية وأساليب البحث العلمي وتحليل البيانات باستخدام البرنامج الإحصائي (SPSS)، الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2008 م.
3. عامر قنديلجي، البحث العلمي واستخدام مصادر المعلومات التقليدية والإلكترونية، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2008 م.
4. عامر قنديلجي، إيمان السامرائي، البحث العلمي الكمي والنوعي، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2009 م.
5. عبد الجواد بكر، السياسة التعليمية وصنع القرار، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، الإسكندرية، مصر، 2002.

ثانياً/الرسائل العلمية:

1. انتصار جبريل البراهمي، التعليم العالي ودوره في التنمية الاجتماعية في الجماهيرية العظمى، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة طرابلس، كلية الآداب، سنة 2010.
2. إلهام شيلي، دور استراتيجية الجودة الشاملة في تحقيق التنمية الاقتصادية في المؤسسة الاقتصادية، جامعة فرحات عباس اسطيف، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر، 2014.
3. براهيم وليد، سياسة التعليم العالي وانعكاساتها على التنمية الاقتصادية في الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، سنة 2015.

4. عائشة محمد التاورغي، دور مهنة الخدمة الاجتماعية في دعم الجمعيات الأهلية "دراسة ميدانية"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة طرابلس، قسم الخدمة الاجتماعية، سنة 2010، جامعة طرابلس (الفاتح سابقاً)، كلية الآداب، سنة 2010.

5. عبدالسلام محمد الحضيري، تقويم سياسات التعليم العام في ليبيا، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بنغازي، كلية الاقتصاد، سنة 2012.

6. معتصم محمد اسماعيل، دور الاستثمارات في تحقيق التنمية المستدامة (سورية أنموذجاً)، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الاقتصاد، سنة 2015.

1. البحوث والدوريات:

1. توصيات أعمال المؤتمر الدولي 2021 حول جودة مؤسسات التعليم العالي في ليبيا الذي انعقد في مدينة بنغازي الفترة (27-28 فبراير 2021).

2. تيسير محمد الخوالدة، معوقات استدامة التعليم العالي من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس في الجامعات الأردنية، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث، دراسات العلوم التربوية، المجلد 43، العدد (1)، سنة 2016.

3. جمال فرذغ، واقع الجامعات الليبية العامة، بحث منشور من مجموعة بحوث المؤتمر الوطني للتعليم العالي "الواقع الطموحات"، الهيئة الوطنية للتعليم التقني والفني، الفترة (13-14-4/2014)، (مدينة طرابلس / ذات العماد)، سنة 2014.

4. حسين سالم مرجين، إصلاح منظومة التعليم الجامعي الحكومي في ليبيا (الواقع-المستقبل) تقارير صادرة من مصادر رسمية بالمركز الوطني لضمان جودة اعتماد المؤسسات التعليمية والتدريبية، 2013.

5. زينب سمير محمد، تفعيل الشراكة المجتمعية لدى رؤساء الأقسام في الجامعات الأردنية الخاصة من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية العلوم التربوية، جامعة الشرق الأوسط، سنة 2017.

6. سعود هلال الحربي، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، وزارة التربية والتعليم، المنامة البحرين، السياسات التعليمية ودورها في تحقيق الهدف الرابع من أهداف التنمية المستدامة التعليم 2030 رؤية تحليلية، دولة الكويت، 6 نوفمبر 2020.

7. عائشة محمد التاورغي، الشراكة بين التعليم العالي ومنظمات المجتمع المدني لتحقيق التنمية المستدامة، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث المؤتمر الدولي الرابع لكلية الآداب والعلوم الاجتماعية (العلوم الاجتماعية والتنمية المستدامة التحديات والتجارب والبدائل)، الفترة (21-22 فبراير) سنة 2022، ج1، جامعة السلطان قابوس-مسقط سلطنة عمان.
8. عمر فرج القيزاني، دور الجامعات الليبية في تلبية متطلبات التنمية المستدامة وسبل تفعيل من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس العاملين، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث، مجلة كلية الاقتصاد، جامعة الزيتونة 2018.
9. غريبي يسين سي لاخضر، سرار خيره، نوري حسين، سياسات التعليم العالي ومتطلبات التنمية المستدامة في الجزائر، مجلة آفاق، العدد 21 مارس، سنة 2018.
10. محمد دهان، مريم زغاشو، دور التعليم في تحقيق التنمية المستدامة، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث بالملتقى الدولي حول الجزائر وحتمية التوجه نحو الاقتصاد الأخضر لتحقيق التنمية المستدامة، جامعة عباس لغرو خنشلة، الفترة 11/10 ديسمبر 2018.
10. محمد سعيد عبد المجيد، قانون تنظيم الجامعات وجودة التعليم، دراسة ميدانية مقدمة للمؤتمر الدولي الثاني لقسم علم النفس سلوك الإنسان وتحديات العصر، 18-20/4/2006م، جمهورية مصر العربية، جامعة المنيا، كلية الآداب.

البيان الختامي

للمؤتمر الرابع لكلية القانون جامعة سرت

25-24 / مايو 2022م

في ختام المؤتمر الرابع لكلية القانون جامعة سرت الذي انعقد في مدينة سرت يومي الرابع والعشرين والخامس والعشرين من شهر مايو للعام 2022م ، وبمشاركة لفييف من الأكاديميين من الجامعات الليبية ، وبحضور عددٍ من المهتمين ، وطلبة الجامعة ، مع ما شرف به الافتتاح من حضور جانب من أجهزة الدولة ، ورؤساء وأعضاء الهيئات القضائية والنظامية.

وقد حظي هذا المؤتمر بعددٍ من البحوث القيمة التي احتوت في طياتها إنتاجاً علمياً قيماً وفق شعار المؤتمر ومحاوره وأهدافه ، وكان من شأن ذلك إثراء النقاش حول القضايا المعروضة وتبادل الآراء ووجهات النظر ، وبما يعكس مدى الاهتمام والجدية والمستوى العلمي للباحثين والحاضرين الذين كان لتفاعلهم كبير الأثر في إنجاح المؤتمر وبلوغه غاياته.

فإننا وإذ نشكر المشاركين والحاضرين نُخلصُ التوصيات التي انتهت بها البحوث والأوراق المعروضة، مع الاحتفاظ بالتوصيات كاملة لتكون جزءاً لا يتجزأ من أعمال المؤتمر ، وذلك فيما يلي :

1- التأكيد على أهمية تفاعل كل فعاليات المجتمع وتعاونها لصنع سياسات عامة فعالة تُعبر عن احتياجات وطموحات المجتمع الليبي، مع إمكانية وضع ميثاق وطني عام يشارك فيه كل الليبيين توضع فيه المبادئ العامة التي يتفق عليها الجميع.

2- التأكيد على أن أساس حل الأزمة الليبية هو الخروج بدستور توافقي، يتضمن أسس بناء الدولة ، والإسراع في إجراء الانتخابات البرلمانية والرئاسية ، مع ضرورة تعهد كل الأطراف بالالتزام بنتائج الانتخابات.

3- ضرورة دعم مؤسسات المجتمع المدني ، مع مراجعة التشريعات المنظمة لتكوينها وأسلوب عملها، وبما من شأنه خلق مؤسسات فاعلة، وذات تأثير حقيقي في المجتمع.

4- إصلاح النظام الانتخابي ليسمح بمشاركة الأحزاب والكيانات السياسية في العملية الانتخابية ، وفق تشريعات وطنية.

5- التأكيد على ضرورة إصلاح المؤسسات القائمة على تحصيل الضرائب لزيادة ثقة الأفراد في النظام الضريبي للدولة ، مع ضرورة مراجعة التشريعات الخاصة بعمل مصلحة الضرائب لمواكبة المتغيرات الحاصلة على المستويين المحلي والدولي.

6- العمل على تحقيق العدالة في توزيع الثروات بين مختلف المدن والمناطق، مع زيادة التركيز بشكل أكبر على الدواخل.

7- التأكيد على ضرورة محاربة الفساد المالي والإداري بكافة أشكاله ، باعتباره ضرورة وطنية من شأنها تعميق شعور المواطن، وإعادة الثقة بمؤسسات الدولة، وإشراك الفقراء في صياغة برامج وسياسات مكافحة الفقر.

8- ضرورة توحيد السياسات المالية و الاقتصادية والمصرفية وفق إجراءات وخطط شاملة ومدروسة لتحسين وضع الاقتصاد الليبي والرفع من المستوى المعيشي للمواطنين بما يتلاءم مع السياسات العامة للدولة الليبية.

9- ضرورة مواكبة التشريعات الليبية للتطور المعلوماتي الحادث في العالم ، بما فيها ما يتعلق بالتجريم ، والعقاب ، وقواعد الإثبات.

10- ضرورة إصدار قانونٍ للتحكيم يتضمن كافة التفاصيل المنظمة له كتشكيل هيئة التحكيم ومكان التحكيم والقانون الواجب التطبيق على الإجراءات وعلى موضوع النزاع، إضافة إلى النص على التحكيم الإلكتروني وسن قواعده وبيان أحكامه.

11- ضرورة مراجعة تشريعات تشجيع الاستثمار بما يكفل تحقيق بيئة جاذبة للاستثمار، والانخراط في الاتفاقيات التي من شأنها تحقيق مكانة ليبيا في مجال التعاون الدولي.

12- العمل على تدريس مادة الصياغة القانونية، والمبادئ التي تقوم عليها لطلاب كليات القانون في الجامعات الليبية، لما لها من دور في إنشاء كوادر قانونية تساهم في الإصلاح القانوني المنشود.

13- تطبيق قواعد اللامركزية الموسعة لتكون عملية صنع السياسة العامة تعبيراً حقيقياً عن المجتمع الليبي بعيداً عن الارتجالية في وضع السياسات المالية والخدمية.

14- معالجة إشكالية التأخر في إعداد الميزانية العامة ، سواء تعلق الأمر بموعد تقديمها من الحكومة، أو بموعد اعتمادها وإقرارها من مجلس النواب.

15- ترشيح الإنفاق الحكومي ، وتعزيز مبدأ الشفافية في إعداد الميزانية العامة.