

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

صناعة التشريع في المرحلة الانتقالية في ليبيا
(ملاحظات على صياغة النصوص التشريعية والدستورية)

د. سلوى فوزي الدغيلي
عضو هيئة تدريس / جامعة بنغازي / كلية الحقوق



صناعة التشريع في المرحلة الانتقالية في ليبيا (ملاحظات على صياغة النصوص التشريعية والدستورية)

ملخص البحث

القانون أو بالتحديد النص القانوني هو من أهم الأدوات لضبط سلوك وتعاملات الأفراد فيما بينهم، لذلك لا مجال للزيادة فيه أو النقصان. فهو، أي القانون، وإن كان نصا بشريا إلا أن كل كلمة فيه يجب أن تؤدي إلى معنى مقصود لا يحتمل التأويل، لذلك انتقاء العبارات فيه يعد إحدى أهم المهام التي ينبغي لصانغ القانون مراعاتها. إضافة إلى أهمية عنصر الصياغة المحكمة التي تستلزم أن يكون النص القانوني واضحا ومحددا، كما أن هناك عنصرا لا يقل أهمية عنه، ألا وهو الوحدة الموضوعية للقانون، بمعنى أن تكون جميع مواد القانون منتظمة مع بعضها بعضا.

وكل هذه أمور تحتاج إلى دراسة وتدريب خاص لا يتوفر بالضرورة في كل رجل قانون مهما بلغت درجة كفاءته وتميزه، هذه الأمور وغيرها من الأمور المرتبطة بصناعة النص تختصنا بطرح والإجابة على عدد من الاستفهامات تحكم عملية صناعة التشريع في ليبيا أهمها عن نوعية أساليب وعوامل جودة الصياغة وثانيها حول ماهية المبادئ الرئيسية التي تحكم إعداد مشروعات القوانين وأخرها حول صناعة التشريع في المرحلة الانتقالية في ليبيا.

مفاتيح البحث :

الأمن القانوني، صناعة التشريع، الصياغة القانونية، المرجعية الدستورية، الاستقرار التشريعي

Abstract :

Law or specifically the legal text is one of the most important tools for controlling the behavior and dealings of individuals among them, so there is no room for increase or decrease. It is, i.e. the law, even if it is a human text, except that every word in it must lead to an intentional meaning that cannot be interpreted, so selecting phrases in it is one of the most important tasks that the drafter of the law must take into account. In addition to the

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

importance of the drafting element that requires the legal text to be clear and specific, and there is an equally important component, which is the substantive unit of law, meaning that all articles of the law are regular with each other.

All of these are matters that need to be studied and special training is not necessarily available in every man of law, no matter how efficient and distinguished it is. These and other matters related to the text industry urge us to put forward and answer a number of inquiries governing the process of making legislation in Libya, the most important of which are the quality of methods and factors of quality of drafting and the second On what are the main principles governing the preparation of draft laws, the last of which is about making legislation in the transitional phase in Libya.

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

أزمة صناعة التشريع في المرحلة الإنتقالية في ليبيا

"ملاحظات على صياغة النصوص الدستورية والتشريعية"

مقدمة

يقول الفقيه ميكائيل زاندر " لا تكفي الكفاءة القانونية العامة وحدها لأن تؤهل المرء بأن يكون صائغا جيدا، وإن رجل القانون الكفاء الذي يفتقد إلى الخبرة العملية في فن الصياغة لا يستطيع أن يؤدي هذه المهنة بشكل مقبول".

فالقانون أو بالتحديد النص القانوني هو من أهم الأدوات لضبط سلوك وتعاملات الأفراد فيما بينهم، لذلك لا مجال للزيادة فيه أو النقصان. فهو، أي القانون، وإن كان نصا بشريا إلا أن كل كلمة فيه يجب أن تؤدي إلى معنى مقصود لا يحتمل التأويل، لذلك انتقاء العبارات فيه يعد إحدى أهم المهام التي ينبغي لصائغ القانون مراعاتها. إضافة إلى أهمية عنصر الصياغة المحكمة التي تستلزم أن يكون النص القانوني واضحا ومحددا، كما أن هناك عنصرا لا يقل أهمية عنه، ألا وهو الوحدة الموضوعية للقانون، بمعنى أن تكون جميع مواد القانون منتظمة مع بعضها بعضا.

وكل هذه أمور تحتاج إلى دراسة وتدريب خاص لا يتوفر بالضرورة في كل رجل قانون مهما بلغت درجة كفاءته وتميزه، هذه الأمور وغيرها من الأمور المرتبطة بصناعة النص تمثل أهداف الدراسة في هذا البحث وهي طرح والإجابة على عدد من الاستفسارات تحكم عملية صناعة التشريع في ليبيا.

وتكمن أهمية البحث في تحديد أولاً نوعية وأهم أساليب وعوامل جودة الصياغة وثانيها حول ماهية المبادئ الرئيسية التي تحكم إعداد مشروعات القوانين وأخرها حول صناعة التشريع في المرحلة الانتقالية في ليبيا.

وبالرغم من استنادنا على الأفكار والمعايير والضوابط العامة في دراسة فن صياغة التشريع إلا أن دراستنا ستقتصر على فن صياغة التشريع في ليبيا في المرحلة الانتقالية من 2011 وحتى تاريخ كتابة هذه الورقة وذلك بإيراد أمثلة عن النصوص الدستورية والتشريعية الصادرة في هذه المرحلة وما سجلنا عليها من ملاحظات شكلية أو موضوعية.

ونقسم دراستنا في هذه الورقة في مطلبين:

المطلب الأول: مبادئ وأساليب الصياغة القانونية.

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

الفقرة الأولى: عوامل جودة الصياغة القانونية

الفقرة الثانية: المبادئ الرئيسية في إعداد مشروعات القوانين.

المطلب الثاني: واقع صناعة وصياغة التشريع في المرحلة الانتقالية في ليبيا.

الفقرة الأولى: الآليات الدستورية الحاكمة لصناعة التشريع في ليبيا في المرحلة الانتقالية

الفقرة الثانية: انقسام المؤسسات التشريعية في المرحلة الانتقالية وأثره على العملية التشريعية

المطلب الأول: مبادئ وأساليب الصياغة القانونية

تعد نوعية الصياغة التشريعية مكونا مهما من مكونات الإدارة الرشيدة. وهي في مفهومها الاصطلاحي تعني تهيئة القواعد القانونية وبناءها على هيئة مخصوصة وفقاً لقواعد مضبوطة تلبية لحاجة تستدعي التنظيم في سلوك الأفراد والجماعات والهيئات على نحو ملزم. فهي إفراغ إرادة المشرع وقصده في ألفاظ النص القانوني بصورة القصر والشمول بمعنى ألا يتجاوز النص القانوني مراد المشرع ولا يقصر عنه ويتطلب القصر والشمول أن تكون الألفاظ على درجة عالية من الوضوح بما يمنع عنه التأويل والتفسير خارج مقتضاه أو خلاف القصد.

وكلنا يعرف أن الصياغة فن خاص يحتاج إلى خبرة خاصة. بل إن الصياغة القانونية علم له أصوله وأسلوبه ومعايره، أو ينبغي أن تكون كذلك. فتحكم هذه القواعد بناء القانون، وتنظيمه، وترتيب مواده، وكتابة عنوانه ومواد الإصدار والتعريفات. كما أنها من ناحية أخرى تحكم أسلوب الكتابة كاستخدام الألفاظ، وبناء القاعدة القانونية، وبناء الجملة، وتقسيم الجملة الطويلة إلى وحدات صغيرة، وتجنب الفصل الطويل بين أجزاء الجملة، ووضع العبارات المقيدة للمعنى في مكانها الصحيح، واستخدام أسلوب "التعديل النصي" بدلا من أسلوب "التعديل الأعم".

نتناول هذه الأفكار وغيرها بالتفصيل في فقرتين:

الفقرة الأولى: عوامل جودة الصياغة القانونية

ويُقصد بأساليب الصياغة مهارتين مختلفتين لكن متصلتين وهما:

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

• الأساليب اللغوية وغيرها من الأساليب التي يستخدمها الصائغين لصياغة مشروعات قوانين واضحة وغير مثيرو للالتباس.

• أساليب ترجمة السياسة الى قانون يشجع على حدوث التغيرات والتحولات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية المنشودة، ويمكن تطبيقه بفعالية في ظل ظروف خاصة بالبلاد.

لا شك في أن تعزيز وظيفة الصياغة في إطار هذه الأبعاد يساعد على بناء القدرات التشريعية، فالمشرعين نواب منتخوبون، مهامهم الرئيسية تستلزم منهم تقييم التشريعات المقترحة والتي تنشأ غالباً في الوزارات. وعليهم أن تقيّم مشروعات القوانين في ضوء معايير الإدارة الرشيدة والتنمية، ومن ثم هم في حاجة الى معلومات كافية كي يحددوا إسهام المشروعات المقدمة إليهم في تحقيق هذه الأهداف.¹

من ناحية أخرى هناك عوامل عديدة تعزز من جودة الصياغة القانونية وتجعلها داعمة للحكم الجيد، ومحققة للأمن القانوني، إذ الأمر يتعلق بسن قواعد واضحة خالية من اللبس وقابلة للاستيعاب والفهم، أهمها:

1- ديمقراطية الصنع تدعم الاستقرار التشريعي:

يتأتى استقرار التشريعات عندما تكون الصياغة القانونية متفقة مع الأفكار والتصورات والأغراض التي سعت القاعدة القانونية الى تحقيقها، وأن تتسم بالوضوح والقابلية للفهم من المخاطبين بأحكامها، ولا تثير المشاكل عند التطبيق. أي أن الصياغة المستقرة يفهمها الأمي والمتعلم، أو أي فئات المجتمع المتباينة في مهارتها العلمية واللغوية أو الثقافية. فالفكرة القانونية اذا كان مصدرها الجماعة تساعد على تطوير المجتمع لا سيما اذا كان مجتمعاً ديمقراطياً، بينما في النظم الشمولية والسلطوية فأن القاعدة القانونية تعبر عن الحاكم وتكون انعكاساً لفكرة السلطة الأعلى وعلى المجتمع الرضوخ لها وإن جاءت غير متفقة مع إرادته.²

¹ لمزيد من التفصيل أنظر أن سيدمان. روبرت سيدمان. نالين أيبسيكيري، الصياغة التشريعية من أجل التعبير الاجتماعي والديمقراطي، ترجم بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بمكتب صيرة للتأليف والترجمة، جمهورية مصر ، 2005، ص 31

² المحامي هيثم الفقي، الصياغة القانونية، ص 7، بحث منشور على شبكة الإنترنت، الرابط آخر زيارة بتاريخ 30 نوفمبر 2019

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

2- البساطة والانسجام في الصياغة:

كلنا يعي جيداً أن من أهم العوامل التي تدعم الصياغة الواضحة والمحددة هو الاستناد إلى أو تضمين ضابط واضح يمكن القياس عليه أو معيار منضبط يمكن السير عليه، وتجنب العبارات التي يصعب أو يعتبر من المستحيل القياس عليها أو من الصعب تفسيرها. وميزة الصياغة المحكمة لا يمكن أن تتحقق ولن تتحقق في أي قانون تتم صياغته ما لم تكن الأهداف المرجو تحقيقها أو المقاصد المراد حفظها واضحة وضوحاً لا يقبل الشك.

ومن ناحية أخرى فإن الصياغة القانونية لا علاقة لها بالممارسة الأدبية، إذ يجب البحث عن الدقة أكثر من جماليات اللغة علينا الابتعاد عن كل ما يمكن أن يكون سبباً لمشكلة عند التأويل، وبساطة أسلوب الصياغة مظاهر مختلفة لعل أهمها يتمثل في تجنب استخدام الجمل الطويلة ذات العبارات العرضية، وعدم اللجوء إلى استعمال التقنيات التحريرية التي تعقد وتضعف من سلامة القاعدة القانونية ومثال ذلك:

- الألفاظ والتي غالباً ما تقيّد في إدخال توضيح أو استثناء يمكن تناوله في جملة منفصلة.
- الحواشي أسفل النص والتي يمكن إدخالها في منطوق المادة نفسه.
- تجنب الأرقام وكتابتها بالحروف، إذ تنطوي على مخاطر الوقوع في الخطأ عند كتابتها ألياً، ولا يخفى علينا ما يمكن أن يترتب من نتائج على وقوع هذا الخطأ.³

3- التوازن في الصياغة:

أن الصياغة الجيدة والمتوازنة ليست تلك التي تبدو بسيطة ومنطقية، وإنما تلك التي تساعد على إنزال أحكام التشريع بعدالة وموضوعية، إذ كلما كانت صياغة القانون متوازنة وتتسم بالوضوح والحسم وفي نفس الوقت تتحلى بالمرونة، فأنها تعين القاضي على إنزال أحكامها بعدالة أكبر. ومن هنا نميز بين نوعين من الصياغة، الصياغة الجامدة والتي تحقق التحديد الكامل للحكم القانوني، أو ما يخضع الأشخاص أو الوقائع، على نحو لا يترك مجالاً للتقدير سواء بالنسبة للمخاطب بالقانون أو القضاء.

³ دليل عملي في صياغة القوانين، منشورات مجلس النواب المغربي للولاية التشريعية 2016-2021، ط. الأولى، أبريل 2017، ص 29.

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

والصياغة المرنة والتي تمكن القاعدة من الاستجابة لمتغيرات الظروف وتفريد الحالات وتساعد القاضي بالتالي على أعمال حرية التقدير وإمكانية الموازنة.

الفقرة الثانية: المبادئ الرئيسية في إعداد مشروعات القوانين

هناك مبادئ رئيسية ينبغي عدم الخروج عليها في إعداد التشريعات، وقد تم استخلاص هذه المبادئ مما استقر عليه قسم التشريع، وهي بالدرجة الأولى احترام قواعد العدالة والمساواة واحترام الجانب الديني ومراعاة فكرة الأمن القانوني في المجتمع، وحيث أن غاية القانون تنظيم السلوك في المجتمع فإن من مقومات هذا التنظيم ودواعي بقاءه وتحقيق هدفه المنشود أن يتجلى فيه العدل والمساواة واحترام الجانب الديني ومراعاة فكرة الأمن القانوني في المجتمع وذلك على النحو الآتي:

1- مدى الحاجة أو الضرورة لإصدار التشريع، إذ لا يعتبر إصدار النصوص القانونية غاية في حد ذاته، وإنما آلية أو وسيلة يتم بها إشباع حاجة أو ضرورة حقيقية وواقعية، من خلال تأطير أو المنظومة أو المنظومة القانونية القائمة، وذلك باعتماد الأداة التي يملكها صاحب المبادرة، وفي النطاق الذي يخوله له الدستور وغيره من النصوص الأخرى. وتنشأ الحاجة على العموم بسبب ظروف أو ضرورات داخلية وطنية تفرض التدخل، كتعديل التنظيم القانوني لظاهرة ما متى ما، أو لتنظيم ظاهرة اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية أو مالية أو بيئية أو غيرها.⁴

2- تحديد الجهة المختصة باتخاذ المبادرة، وهنا لا بد من الرجوع إلى دستور الدولة وما تضمنه من قواعد في تحديد الجهات التي لها الحق في اتخاذ مبادرة أو اقتراح النصوص القانونية والمجالات المخصصة لكل جهة على حدى.⁵

3- الشمولية، إذ يتعين الحرص عند إعداد النصوص القانونية على ضمان خاصية الشمولية في النص المقترح، بحيث يتعين أن يأتي شاملاً لكل العناصر اللازمة لتنفيذه وتحقيق الغايات المرجوة منه. ومثال ذلك، ضرورة اشتمال مشروع القانون على الأحكام التي تخاطب كل المعنيين بموضوعه، والجهاز المناط بتنفيذه، والجزاءات في حالة مخالفة أحكامه، وغير ذلك من العناصر الأخرى.⁶

⁴ علال فالي، صناعة النصوص القانونية إشكالات الاختصاص والصياغة، ط. الأولى، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، ص 321

⁵ لمزيد من التفصيل أنظر علال فالي، المرجع السابق، ص 331

⁶ محمود محمد صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، دار الكتب القانونية، مصر، 2010، ص 57

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

- 4- أن تكون العدالة الاجتماعية مضموناً لمحتواه وغاية يتوخاها لا تنفك عنها النصوص القانونية التي يقيم المشرع عليها النظم القانونية. أن يكون العدل من منظور اجتماعي مهيمنا عليها بمختلف صورها محدداً الشروط الموضوعية لاقتضاها نائياً - عن التمييز بينها دون مسوغ.
- 5- المساواة، ويمكن القول في هذا الصدد ، أن تماثل الظروف يبرر بل يوجب - عند سن التشريع - المساواة في الحكم . وهي إحدى القيم العليا الحاكمة للعمل التشريعي ، إذ تؤكد معظم الوثائق الدستورية في النظم المقارنة على أن "المواطنون لدى القانون سواء ، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة".
- 6- مراعاة فكرة الأمن القانوني، وتعنى فكرة الأمن القانوني "ضرورة التزام السلطات العامة قدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة بهدف إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية من أشخاص قانونية عامة وخاصة".
- فجوهر فكرة الأمن القانوني هو عدم المباغتة في سن التشريعات أيأ كانت صورة ذلك. ومقتضى هذه الفكرة:
- أ. عدم الرجعية في إصدار التشريعات ، وضرورة التحرز وعدم الإسراف فيما يسمح به - على سبيل الاستثناء - من رجعية في بعض الحالات.
- ب. أن يؤخذ في الاعتبار عند تحديد التاريخ الذي سينفذ فيه القانون ما قد يقتضيه ذلك من تحديد فترة ما تفصل ما بين نشر القانون والعمل به ، أو إعطاء فترة انتقالية يطبق بعدها التشريع .
- ت. مراعاة دواعي الاستقرار في النظام القانوني :
- وذلك بعدم تناوله بالتعديل خلال فترة قصيرة يهتز معها الثبات النسبي المفترض للقاعدة القانونية فلا يتمكن الأفراد في المجتمع من ترتيب أمورهم لكثرة التعديلات المتلاحقة على التشريع .
- ويهدف الأمن القانوني بشكل رئيس الى تعزيز ثقة الأفراد بالتشريعات السارية وتلافي أو على الأقل الحد من عدم وثوقهم بها، ولتحقيق ذلك فإنه يتعين أن تكون هذه التشريعات واضحة ومفهومة وقابلة للتطبيق وألا تخضع الى التغيير

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

أو التعديل المتكرر أو غير المتوقع بحيث يتمكن المخاطبون بأحكامها من التصرف بأمان واطمئنان وترتيب أوضاعهم ، وفقاً لها دون خشية من التعرض لأي مفاجآت أو تصرفات مباغتة صادرة عن السلطات العامة يكون من شأنها زعزعة هذه الطمأنينة أو العصف بها.

7- مراعاة تدرج قوة الالتزام فيما بين التشريعات ، اذ من المعلوم أن التشريع الوضعي ينقسم إلى: التشريع الأساسي والتشريع العادي.

المطلب الثاني: واقع صناعة وصياغة التشريع في المرحلة الانتقالية في ليبيا

الحديث عن أزمة التشريع في ليبيا يقودنا بالضرورة الى ربط الماضي مع الحاضر، فهو واقع قديم حديث مستمر ترتب حاضره على ماضيه، فإذا كانت أهم أسباب أزمة التشريع في ليبيا قبل 2011 تتمثل في غياب الدستور، والخلط بين وضع السياسات العامة وصياغة التشريع، وفقدان آلية واضحة لاتخاذ القرارات تمكن من مراقبتها ومراجعتها، وعدم وجود محكمة دستورية ترفع عن كاهل المحكمة العليا عبء رقابة دستورية التشريعات وتكفل لها التفريغ التام لمهام النقض، وعدم تناسق التشريعات، وعدم إرفاق القوانين بمذكرات توضيحية تُعين على تفسيرها.⁷ فإن التغيير السياسي في 2011 وما ترتب عليه من هزة في كل المفاهيم السياسية والاقتصادية والاجتماعية قد أثر بلا شك تأثيراً كبيراً في العملية التشريعية ضف الى ذلك ما حدث من إنقلاب على السلطة والمسار الديمقراطي في 2014 وما ترتب عليه من انقسام سياسي أدى الى ثنائية السلطة التشريعية وتوازنها وسيطرة تيارات إيديولوجية على أحداها وما ترتب عليه من تعديلات في الإعلان الدستوري وصدور تشريعات متضاربة، كل هذا كان سبباً في إنتاج أزمة حقيقية مرت بها صناعة التشريع في ليبيا قبل وبعد ثورة فبراير في 2011.

ولا شك في أن صناعة التشريع في ليبيا بعد 2011 قد جاءت استجابة لدوافع منها افتراض الحاجة لإصدار بعض التشريعات تأسيساً على أن بعض التشريعات القائمة لم تعد تفي بالغرض المراد منها، أو لأنها قد بليت ولم تعد تناسب ما حدث من تطور بعد ثورة فبراير، على سبيل المثال قد عبر العديد من رجال الأعمال عن استيائهم مثلاً من القوانين العتيقة ذات الطابع الاشتراكي المعيقة، وفقاً لهم، للاقتصاد والأعمال، وصرح محافظ ليبيا المركزي مرة بأن التشريعات القائمة عقبة أمام الاستثمارات

⁷ ملامح أزمة التشريع في ليبيا كما خلص عليها مؤتمر (نحو تطوير التشريع في ليبيا)، عقد في طرابلس، 2008.

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

الوطنية والأجنبية. أو القناعة بأن التشريع وسيلة لتحقيق أهداف مهمة ولازمة للمرحلة مثل التطوير المؤسسي وتحقيق العدالة الانتقالية.⁸

كما إنه ومن ناحية أخرى علينا أن لا نغفل الظروف التي يمر بها البلد، فصناعة التشريع تعاني مثلها مثل باقي المجالات، من أزمات بنيوية واخفاقات تتمثل بإنتاج تشريعات مأزومة وأخرى قلقة، لا تستطيع اشباع الحاجة التي جاء التشريع من أجلها، أو أنها تضيف إشكالية جديدة، إضافة الى الإشكالية التي تتمثل بعدم وجود قانون ينظم الحالة.

ولا يخفى علينا أن التشريع هو عملية شاقة من الناحية الواقعية هذا من ناحية، وهو من مسؤولية الجميع من ناحية أخرى، ونتيجة للفهم الخاطئ بأن مسؤولية إنتاج التشريع تقع على عاتق السلطة السياسية فقط، تم إنتاج الكثير من التشريعات التي تضمنت اشكاليات دستورية وقانونية، إضافة الى سعي السلطة السياسية الى تشريعات جديدة، بعضها مخالف للقواعد الدستورية في البلاد.

ونحاول في هذا المطلب دراسة ملامح أزمة صناعة التشريع في المرحلة الانتقالية التي تمر بها ليبيا منذ 2011 وحتى

تاريخ تقديم الورقة مقسمين دراستنا هذه في فقرتين:

الفقرة الأولى: الآليات الدستورية الحاكمة لصناعة التشريع في ليبيا في المرحلة الانتقالية

لا شك في ان صناعة التشريع في المرحلة الانتقالية قد تأثرت بعدد من العوامل نجملها فيما يلي:

أولاً: المبادئ الحاكمة للتشريع المقيدة لعمل السلطة التشريعية والتي تضيء على عملها صفة المشروعية

الاجابة على هذا السؤال تجرنا الى العودة الى ما قبل 2011 تاريخ التحول السياسي في البلاد وسقوط نظام القذافي، اذ نتيجة ولأفكار النظام السابق وممارساته فقد غاب عن البلد الدستور ولمدة تجاوزت الأربع عقود، فلم يكن هناك وثيقة دستورية تحدد المبادئ العامة والضابطة للسلطة التشريعية خلال حكم القذافي اللهم إلا عدد من القواعد ذات الطبيعة الدستورية متناثرة على عدد من الوثائق، الأمر الذي تنبه له المجلس الوطني الانتقالي والذي حاول أن يتداركه بعد إسقاط نظام القذافي بالإعلان

⁸ سليمان السحاتي، الصناعة التشريعية في ليبيا، منشور في المفكرة القانونية، 25.11.2015، موجود على الرابط -<https://www.legal-agenda.com/article.php?id=1298>، أخر زيارة 23.10.2019

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

الدستوري الصادر في 2011، وهو بالإضافة الى كونه دستور مؤقت يحكم المرحلة الانتقالية، هو في ذات الوقت بمثابة خارطة طريق تحدد المشهد السياسي للبلد في المرحلة الانتقالية أكثر من كونه وثيقة دستورية يمكن أن يُعول عليها في تحديد المفاهيم والثوابت التي تحدد عمل السلطة التشريعية أو تضيضي على عملها صفة المشروعية.⁹

ولقد كان الاعلان الدستوري بمثابة إعادة القاعدة التشريعية الى وضعها الطبيعي، اذ ولكي تستعيد الصناعة التشريعية أصولها وقواعدها دون خلل لا بد من إعادة القانون الأساسي الى قمتها ، أي وضع دستور مكتوب موحد يضبط العملية التشريعية ويؤطرها. ولعل فائدة هذا التأطير تكمن بالدرجة الأولى في ضبط يد المشرع في عملية الصناعة التشريعية من خلال قواعد دستورية تؤطر هذه العملية وتحددها، وبما لا يمكن معه إهمال أو تعطيل القواعد الدستورية بمزاجية أو لمصلحة ما.

وفي مجال صناعة الدستور نص الإعلان الدستوري على تعيين هيئة فنية لصياغة مشروع الدستور ثم يُعرض على الاستفتاء العام لاعتماده ، ليتم تعديل هذا النص في الأسبوع الأخير من عمر المجلس الوطني الانتقالي ويتم تغيير آلية التعيين الى الانتخاب، ولقد كان تعديل النص تعديلاً غير مدروساً ولم يأخذ بعين الاعتبار طرق وضع الدساتير فجمع بين انتخاب الهيئة التأسيسية والعرض على الاستفتاء ، وكلنا نعلم أن الفقه الدستوري قد اتفق في مجمله على أن تعيين هيئة لصياغة مشروع الدستور يستتبع عرض هذا المشروع على الاستفتاء بينما انتخاب هيئة لوضع الدستور يكفي لصدوره بمجرد انتهاء الهيئة من صياغته، وقد ترتب على هذا التعديل غير المدروس والذي جاء في الأسبوع الأخير من عمر المجلس الانتقالي كثير من الإشكاليات الواقعية لعل أهمها أن بعض من ترشح للانتخابات ومن فاز بها لم يكونوا بالمستوى اللازم الذي يتطلبه كتابة وثيقة دستور للبلاد تحدد ثوابتها الوطنية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذي ترتب عليه تحكم الجهوية والقبلية والمحاصصة في عمل هيئة صياغة الدستور بالإضافة للنزعة العقّدية التي تحكمت في نصوص مفصلية من الوثيقة لعل أهمها النص الخاص بجعل الشريعة الإسلامية المصدر الوحيد للتشريع مع ما يترتب على ذلك من تقييد لعمل المشرع في المستقبل.¹⁰

⁹ لمزيد من التفصيل أنظر د. سلوى فوزي الدغلي، (الإعلان الدستوري الليبي الصادر في 8 أغسطس 2011 " دراسة تأصيلية تحليلية في ضوء مفهوم الإعلانات الدستورية")، بحث منشور في المجلة الليبية العالمية، مجلة علمية محكمة تصدر عن كلية التربية ، المرج، العدد 30 أكتوبر 2017.

¹⁰ المادة السادسة من مشروع الدستور المقدم من الهيئة التأسيسية لمجلس النواب في 2017

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

ثانياً: تأثير الأهواء السياسية على صناعة التشريعات في المرحلة الإنتقالية

ويمكن القول هنا أنه ومن 2011 تاريخ التحول السياسي في ليبيا فإن العملية التشريعية قد أصبحت رهينة الأهواء السياسية للتيار المهيمن على السلطة سواء من حيث الاعداد أو من حيث توفير المناخ المناسب لوضعها موضع التنفيذ وبالتالي لا أحد ينكر تأثير الإرادة السياسية على العملية التشريعية بعد هذا التاريخ، وبكفي للدلالة على ذلك الإشارة الى قوانين العدالة الانتقالية المتتالية بداية بالقانون رقم 4 لسنة 2011 بشأن إرساء قواعد المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية والقانون رقم 17 لسنة 2012 بذات الشأن ، والقانون 41 لسنة 2012 بتعديل القانون رقم 17 لسنة 2012 ، وأخيراً القانون رقم 29 لسنة 2013 والذي صدر عن المؤتمر الوطني بشأن العدالة الانتقالية والذي نصت المادة 33 منه على اختصاص المؤتمر الوطني - السلطة التشريعية - في تلك الفترة بوضع اللائحة التنفيذية له، ولعل منح هذا الاختصاص للمؤتمر الوطني قد عكس نية الأخير في التحكم بإصدارها والذي بدا لنا واضحاً في عدم خروج اللائحة الى حيز الوجود وحتى تاريخ كتابة هذه الورقة البحثية الأمر الذي يعكس لنا وبشكل واضح تأثير الأهواء السياسية على العملية التشريعية في تلك الفترة وكيف تحكمت في عرقلة إصدار اللائحة التنفيذية للقانون مع ما ترتب على ذلك من آثار.

هذه الحزمة من القوانين وإن صدرت لتحقيق المصالحة الوطنية إلا أن الإرادة السياسية قد تحكمت فيها في المراحل المتتالية لصدورها والتي كانت في الحقيقة أكبر عائق لتحقيق العدالة الانتقالية كخطوة أولى للمصالحة الوطنية في البلاد وجاء كل قانون من هذه القوانين المتتالية وهو يحمل بذرة فنائه مما يعد سبباً رئيسياً في إخفاق كل المحاولات الرامية للمصالحة الوطنية وإصلاح ذات البين التي شابته العلاقات بين أبناء الوطن الواحد.

كما نشير هنا الى القانون 13 في شأن العزل السياسي والإداري الذي أقره المؤتمر الوطني في 5 مايو 2013¹¹ والذي عزل بموجبه كل من كان له علاقة بالنظام السابق ومنذ عام 1969 وحتى سقوطه في 2011 .

¹¹ والذي ألغى وحل محل القانون 26 لسنة 2012 بشأن معايير النزاهة والوطنية الصادر من المجلس الوطني الانتقالي

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

وبموجب هذا القانون فإن كل من تولى مسؤولية قيادية سياسية كانت أو إدارية أو حزبية أو أمنية أو عسكرية أو مخبرية أو إعلامية أو أكاديمية عملت مع النظام في الفترة بين الأول من سبتمبر 1969 تاريخ وصول القذافي الى السلطة 2011 تاريخ سقوط نظامه يُمنع من تولي الوظائف المهمة في الدولة الجديدة وكذلك من الحياة السياسية الحزبية لمدة 10 أعوام مع ما يترتب على ذلك من آثار، بل أن العزل وفقاً لهذا القانون قد طال حتى من عارض القذافي في فترة لاحقة ودخل في خصومة معه أو حتى من شارك في إسقاطه.

هذا القانون الذي لاقى معارضة كبيرة من نشطاء وسياسيين ليبيا، معتبرين إياه إقصاء للكثير من المشاركة في بناء ليبيا الجديدة، والذي أشارت بعض التقارير إنه "جاء تحت تهديد السلاح" كون أن وقتها كانت كتائب مسلحة من الثوار تحاصر وزارتي الخارجية والعدل للمطالبة بإقرار القانون مهدين بتوسيع نطاق عملياتهم إلى مؤسسات أخرى إذا لم يتم المصادقة سريعاً على القانون.¹²

ثالثاً: المؤثرات الأخرى التي ساهمت أو أثرت على العملية التشريعية في البلد

يمكن القول هنا أن هناك بعضاً من القوانين التي صدرت بعد 2011 قد بان عليها التأثير الإيديولوجي لا سيما لتيار الإسلام السياسي داخل البلاد ومنها على سبيل المثال قانون تنظيم الأحزاب السياسية رقم 29 لسنة 2012 الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي¹³ والذي ورد فيه نص يقضي بـ (منع تأسيس أي حزب على أساس ديني أو عرقي أو قبلي أو جهوي) وقد تم التصويت على القانون في البداية متضمناً هذا القيد لتتفاجأ بعد ذلك بحملة يقودها التيار الإسلاموي والضغط على المجلس الوطني الانتقالي باتجاه عدم شرعية هذه القيود لينتهي بنا الأمر الى حذف هذا البند بالكامل مع ما يترتب عليه من إمكانية إنشاء الأحزاب على أساس قبلي أو ديني أو جهوي أو عرقي مع تصور ما يمكن أن يترتب على ذلك من نتائج.

¹² تم إلغاؤه من البرلمان في 2 فبراير 2015

¹³ وقد شاركت فيه شخصياً بحكم رئاستي للجنة التشريعية للمجلس الوطني الانتقالي

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

هذا مع الإشارة الى تعديل الإعلان الدستوري من قبل المؤتمر الوطني والذي أصبحت الشريعة الاسلامية "مصدر كل تشريع" وعُد لاغياً أي تشريع أو عمل أو مادة تخالف أحكام الشريعة أو مقاصدها، بل ذهب المؤتمر الوطني الى اعتبار هذا النص أفضل نص دستوري في جميع دساتير البلدان الاسلامية دون استثناء.

كما شكل لجنة من علماء الشريعة لمراجعة التشريعات، أو غربلتها حسب تعبير المؤتمر، لتحديد ما بها من مخالفات للشريعة، واقتراح معالجات لها. تلى ذلك صدور عدد من التشريعات بتأثير من المؤسسة الدينية وتدخلها في المسار التشريعي، وقد تبني المؤتمر توصيات اللجنة وسنّ عدداً من التشريعات أهمها القانون رقم 2015/14 الذي عدّل القانون رقم 1984/10 بشأن الأحكام الخاصة بالزواج والطلاق، حيث ألغى، من بين أمور أخرى، القيود المفروضة على تعدّد الزوجات.

وأيضاً القانون رقم 2016/6 الذي عدّل 40 مادة وألغى 16 أخرى من القانون المدني، بما فيها المادة 1 التي أدرجت مصادر القانون بالترتيب التالي: التشريع، مبادئ الشريعة، العرف وقواعد العدالة والقانون الطبيعي. ووفقاً للمادة المعدلة، فقد اقتضت مصادر القانون على التشريع شريطة عدم مخالفته لأحكام الشريعة، وعلى أحكام الشريعة.

وثمة قانون آخر هو القانون رقم 2016/20 الذي عدّل قانون العقوبات بإلغاء الأحكام التي تخالف الشريعة، وإضافة أحكام جديدة بما فيها حكم ينص على عقوبة الإعدام للمرتد. وبالمثل، عدّل القانون رقم 2016/22 القانون رقم 1973/70 بشأن إقامة حد الزنا بإدخال عقوبة الموت رجماً للمرتكب المحصن.¹⁴

هذا بالإضافة الى القانون رقم 8 لسنة 2015 بشأن حذف عبارة (باسم الشعب) أينما وردت بالتشريعات والذي نصت مادته الأولى على (تُحذف عبارة (باسم الشعب) أينما وردت بالتشريعات النافذة).¹⁵

¹⁴ الجريدة الرسمية العدد 4، السنة الخامسة، 24 أبريل 2016، ص 244
¹⁵ الجريدة الرسمية العدد 1، السنة الرابعة، 1 يوليو 2015

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

ضف الى ذلك تدخل المؤسسة الدينية في المسار الدستوري والذي بدا واضحاً في نص المادة السادسة من مشروع الدستور الذي انتهت من كتابته هيئة صياغة الدستور والذي سيُطرح للاستفتاء ، والتي نصت على أن " الإسلام دين الدولة والشريعة الإسلامية مصدر التشريع"، هذه المادة والتي اتفق كل مُفسريها على جعلها الشريعة الإسلامية مصدراً وحيداً للتشريع مع ما يترتب على ذلك من نتائج تؤثر على عمل السلطة التشريعية من حيث التضييق عليها الى الحد الذي يجعل من الدولة الليبية في مرحلة ما دولة بلا قانون. هذا بالإضافة الى ذهاب التيار الديني في تأثيره على عمل الهيئة التأسيسية الى أبعد من ذلك وذلك بالنص في المادة 195 منه على تحصين نص المادة السادسة تحصيماً دائماً من التعديل وذلك نبّهةً منع أي تعديل مستقبلي لهذه المادة اذا ما تغيرت الظروف.

من زاوية أخرى نُشير في ها الصدد الى تأثير التنافس الجهوي والمناطقى والخلفية المركزية للحكم التي سادت خلال الأربعين سنة الماضية على المسار الدستوري عند صياغة باب السلطة التشريعية وباب الحكم المحلي، فقد سيطرت العقلية المركزية وبدت واضحة من خلال التعويل على الغلبة السكانية في النصوص التي تنظم تكوين واختصاصات السلطة التشريعية بعيداً عن منطق الشراكة في الوطن وعدالة التوزيع في السلطة والثروة والمساواة في الفرص بين أبناء الشعب الواحد، وإنما جسدت في أذهان البعض الحق الموهوم في الاستئثار بالسلطة والثروة لأسباب جهوية كانت هي المسيطرة على عقلية من صاغ بنود هذا الباب.

الفقرة الثانية: انقسام المؤسسات التشريعية في المرحلة الانتقالية وأثره على العملية التشريعية

ويؤثر هذا العنوان عدداً من الإشكاليات نتناولها تباعاً

أولاً: الانقلاب على المسار الديمقراطي وما ترتب عليه من الإنقسام السياسي بعد 2014 ودوره في تعميق أزمة صناعة التشريع

في ليبيا :

إن المرحلة الانتقالية التي تمر بها ليبيا لم يُحتزل الارتباك فيها في أسباب سياسية وعقدية وأيدولوجية وإنما في أمر غير مسبوق لدى الدول الأخرى التي مرت بمراحل انتقالية خلال ما بعد الربيع العربي وهو ما حدث بعد 2014 اذ شهدت المرحلة الانتقالية في ليبيا نشوء أجسام تشريعية مختلفة ومتوازية أعطت لنفسها حق التشريع وبدعم المجتمع الدولي ودون الاستناد على أية مرجعية

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

قانونية ودستورية بل وذهبت الى أبعد من ذلك بأن أعطت لنفسها حتى حق إنشاء أجهاد سياسية مؤجلة بعد أن انقلبت على العملية الديمقراطية في البلاد ورفضت الاعتراف بنتيجة الانتخابات التي أقصتها عن السلطة، ورفضت تسليم السلطة للجسم المنتخب، وأعطت لنفسها حق التشريع في البلاد الأمر الذي أربك الحالة التشريعية في البلاد وزاد من تعقدها وتأزيم الحالة السياسية فيها.

فقد إنقلب المؤتمر الوطني على المسار الديمقراطي رافضاً تسليم السلطة للبرلمان وهو الجسم التشريعي الجديد بعد انتخابات نزيهة أقصت فيها تيار الإسلام السياسي عن السلطة، وإتخذ من مقر السلطة التشريعية في العاصمة مقراً له معلناً كونه السلطة التشريعية الشرعية في البلاد، بل ذهب الى أبعد من ذلك بتشكيل لجنة لمراجعة التشريعات النافذة بالقرار 25 لسنة 2015 وما ترتب عليه من تعديل كم كبير من التشريعات الليبية بتأثير أيديولوجي ديني، نذكر على سبيل المثال لا الحصر القانون رقم 15 لسنة 2016 بشأن تعديل القانون رقم 6 لسنة 2005 بشأن الطيران المدني¹⁶، والذي نصت مادته الأولى على (تُعدل المادة 4 من قانون الطيران المدني ليجري نصها على النحو الآتي: تطبق في ليبيا أحكام المعاهدة وسائر المعاهدات والاتفاقيات السارية المفعول والتي تكون ليبيا طرفاً فيها بما لا يخالف أحكام الشريعة الإسلامية). ومراجعة النص المعدل يتضح أن التعديل كان فقط في تضمين عبارة (بما لا يخالف الشريعة الإسلامية)، ونرى أن في ذلك تزيدهم يعكس سيطرة التيار الإيديولوجي على السلطة التشريعية الموازية إذ أن مكانة الشريعة الإسلامية تم تحديد مكانتها بمقتضى الإعلان الدستوري الصادر في 2011.

ولعل أهم القوانين التي صدرت من السلطة التشريعية الموازية ويعكس تأثير الإيديولوجيا على السلطة التشريعية الموازية كان القانون رقم 22 لسنة 2016 في شأن إقامة حد الزنا وتعديل بعض أحكام قانون العقوبات،¹⁷ والتي نصت المادة 2 منه على أن " 1- يُحد الزاني بالحد مائة جلدة ان كان غير محصن، ويجوز تعزيره بالحبس مع الجلد، أما اذا كان مُحصناً فيعاقب بالرجم حتى الموت" ولأول مرة في تاريخ ليبيا تدخل عقوبة الرجم موسوعة التشريعات الليبية من قبل سلطة تشريعية موازية أعطت لنفسها حق

¹⁶ الجريدة الرسمية العدد 4، السنة الخامسة، 24. أبريل. 2016. ص 227
¹⁷ الجريدة الرسمية العدد 4، السنة الخامسة، 24. أبريل. 2016. ص 244

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

التشريع دون أساس قانوني أو دستوري. أيضاً القانون رقم 14 لسنة 2015¹⁸، والذي جاء مُعدلاً للقانون رقم 10 لسنة 1984 بشأن الأحكام الخاصة بالزواج والطلاق وآثارهما والذي مس بأهم مكاسب تحصلت عليها المرأة الليبية اذ ألغى هذا القانون القيود المفروضة على تعدد الزواج بالإضافة الى بعض الأمور الأخرى.

هذا بالإضافة الى ما ترتب على صناعة التشريع في هذه المرحلة بطريقة غير مدروسة أدت أحياناً الى الكثير من الإرباك العملي والذي نجده تسبب في خلق أزمة حقيقية أمام القاضي منها على سبيل المثال لا الحصر الحالة التي تم فيها الإحالة الى نصوص ملغاة، الأمر الذي يمثل سابقة غير معهودة في سياسة التشريع عموماً، ومثال ذلك ما ورد بالتعديل الذي سنه المؤتمر الوطني بالقانون رقم 18 لسنة 2016 بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 6 لسنة 1423 بشأن أحكام القصاص والدية، حيث تضمنت الاحالة لقانون العقوبات للعقاب على القتل العمد والخطأ عند تخلف تطبيق القصاص، ولا مرأى في أن نصوص قانون العقوبات ملغاة ضمناً بإعادة تنظيمها بقانون القصاص والدية، والاحالة هنا تعد على قدر من الخطورة لتعلقها بمسائل التجريم والعقاب، فالنصوص الملغاة المحال إليها لا تعد نصوصاً في منطق تطبيق مبدأ الشرعية الجنائية مما يجعل الاحالة إليها محل مخالفة دستورية.¹⁹

ثانياً: ماهية الضمانات الحقيقية لمشروعية التشريعات وخلوها من العيوب الشكلية والموضوعية

وتحدث هنا عن الرقابة على دستورية القوانين، ويمكن القول هنا أن الحال أستمر على ما هو عليه وظلت الدائرة الدستورية في المحكمة العليا هي المختصة بالنظر في مدى سلامة ودستورية القوانين بعد صدورها وفقاً للقانون رقم 19 لسنة 1997 المعدل للقانون رقم 6 لسنة 1982، والذي نظم اختصاصات المحكم العليا. وقد نظرت الدائرة الدستورية في العديد من الطعون الدستورية التي موضوعها مدى اتفاق النصوص القانونية والاعلان الدستوري الصادر في 2011 باعتباره المرجعية الدستورية للمرحلة الانتقالية في ليبيا والدستور المؤقت الحاكم لهذه المرحلة.

¹⁸ الجريدة الرسمية العدد 5، السنة الرابعة، 17 نوفمبر 2015. ص 297

¹⁹ الدكتور طارق الجملي، (ضوابط التجريم والعقاب في القوانين الجنائية الخاصة والمكاملة لقانون العقوبات)، مجلة القانون، كلية القانون، جامعة

طرابلس، عدد خاص، 2019

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

هذا مع الإشارة الى أنه وعلى الرغم من إنشاء ادارة القانون بالقانون رقم 6 لسنة 1996 والذي حددت المادة الثانية منه اختصاصات هذه الإدارة بنصها على (تختص إدارة القانون بما يلي: 1- مراجعة مشروعات القوانين التي تُحال عليها من الجهات العامة.

1- صياغة ومراجعة القرارات واللوائح ذات الصبغة التشريعية.

2- تفسير القوانين واللوائح والقرارات الصادرة بمقتضاها.

3- مراجعة وصياغة مشروعات المعاهدات والاتفاقيات.

(...).

ووفقاً لهذا النص فإن إدارة القانون بمثابة جهاز عهد إليه المشرع بممارسة نوع من الرقابة السابقة شبيهة لتلك التي يمارسها المجلس الدستوري في فرنسا، إلا إنه عملياً لم تمارس الإدارة عملها بشكل فعلي إلا قليلاً اذ لم تكن الجهات المختصة بالتشريع في ليبيا ملزمة بالنص بضرورة الرجوع إليها وإنما ترك الأمر لها على سبيل الخيار ، الأمر الذي أدى الى تجاهلها وعدم اللجوء لطلب رأيها إلا في حالات قليلة. وقد استمر دورها بهذا الضعف حتى بعد فبراير مع الإشارة الى أن مشروع الدستور المقدم في 2014 قد جاء خالياً من الإشارة إليها مُجِلاً اختصاصاتها الى مجلس دولة يمارس نوع من الرقابة السابقة على مشروعات القوانين بالإضافة الى عدد من الاختصاصات الأخرى،²⁰ إلا أن المشروع المقدم في 2017 وفي المادة 131 منه بعنوان هيئات قضائية نص على أن " إدارة قضايا الدولة، وإدارة المحاماة العامة، وإدارة القانون هيئات قضائية ينظمها القانون، ويحدد اختصاصاتها" والذي يُفهم من ذلك هو تأكيد مشروع الدستور على الحفاظ على إدارة القانون كجسم قضائي مع الاحالة للقانون لتحديد اختصاصاتها والتي لنا أن نتوقع أن تكون الرقابة السابقة على مشروعات القوانين أحدها وذلك بالنظر الى الباب الخامس من الدستور والذي جاء بعنوان المحكمة الدستورية والذي أستخدم لأول مرة في تاريخ ليبيا نوع من القضاء المتخصص الدستوري للنظر في كل ما يتعلق بالقضايا الدستورية، والذي حددت المادة 139 منه اختصاصات هذه المحكمة ومن بينها الرقابة السابقة والتي حددتها

²⁰ سليمان السحاتي، المرجع السابق.

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

وقصرتها على مشروعات قوانين الانتخابات وقوانين الاستفتاء، هذا التحديد والذي جاء على سبيل الحصر يُفهم منه عدم مد المحكمة الدستورية لرقابتها السابقة على غير هذه القوانين، الأمر الذي يُفهم منه الحاجة الى جهاز متخصص لممارسة هذا النوع من الرقابة الوقائية والذي نتوقع أن يكون إدارة القانون بالنظر لحرص المشرع الدستوري للتأكيد على وجوده في مرحلة ما بعد صدور الدستور.



العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

الخاتمة

إن ارتباك الحالة السياسية والتشريعية في ليبيا كانت سبباً أساسياً في عدم وجود أي مرجعية قانونية ودستورية واضحة وصريحة تستند عليها الدولة للخروج من أزمتها بالإضافة الى تعدد الجهات التي منحت لنفسها حق التشريع دون أي سند دستوري أو قانوني قد أربكت الحالة التشريعية في البلاد وزادت من تعقيدها وتأزيم الوضع التشريعي فيها. بالإضافة الى ذلك المرجعيات العقدية والسياسية هي أيضاً كانت وراء كل هذا الارتباك التشريعي سواء في خلق هيئات موازية أو في صياغة تشريعات متضاربة أربكت الحالة السياسية والاجتماعية والاقتصادية في ليبيا.

نتائج الدراسة

- 1- الانقسام السياسي وتوازي المؤسسات التشريعية قد ألقى بضلاله على صياغة التشريعات في المرحلة الانتقالية.
- 2- هناك خلل في المنظومة التشريعية الصادرة بعد 2011 تمثلت في صدورها متأثرة بعدد من المؤثرات السياسية والايولوجية ولم تكن منظومة فنية الهدف منها تنظيم موضوعات أو علاقات بطريقة مجردة.
- 3- تعطيل الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا في البلاد وما ترتب عليه من عدم إمكانية فرض رقابة على دستورية النصوص ومدى احترامها للإطار الدستوري المحدد بالإعلان الدستوري الصادر في 2011.

التوصيات

- 1- توحيد مؤسسات التشريع داخل البلاد، وضرورة مراجعة التشريعات القائمة بشكل يضمن اتساقها مع بعضها البعض واستجابتها لمقتضيات العدالة والأمن القانوني والتقدم الاجتماعي وضمان حيادها وعدم انحيازها لأي تيار أو فكر كان، ومواكبتها للتطورات التي تمر بها الدولة مع ضرورة إرفاق مذكرات توضيحية مع القوانين بحيث تؤخذ في الاعتبار عند التفسير.

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

2- الفصل بين وظيفة وضع السياسات العامة وروح القوانين والوظيفة المتعلقة بالجانب الفني للتشريع، من حيث الهدف والشكل والجهة المختصة.

3- على السلطة التشريعية وعند الحاجة لوضع مشروع قانون ، قياس أثر ذلك المشروع من حيث الضرورات والعوائد والأعباء والصلاحيات وآليات تطبيق أو تنفيذ ذلك القانون من خلال مراحل قياس الاثر في العملية التشريعية ، وتحديد البدائل المختلفة، والتأكد من الوصول من خلال التشاورات إلى أكبر قدر من المعنيين ، والتأكد من توازن الفوائد التي يحققها التشريع مع التكاليف مع مراعاة الأسئلة الحاكمة في قياس أثر التشريع، وهي هل تم تحديد المشكلة بشكل صحيح، وتبريرات سياسة الحكومة ، وهل أن التشريع المقترح هو أفضل الحلول وله أساس دستوري، وما هو الوقت المناسب لطرح التشريع وتنفيذه، وماهية عوائده وهل هي أكثر من تكاليفه، وهل لدى جميع الأطراف المعنية الفرصة لتقديم آرائهم، وكيف يمكن تحقيق الامتثال بالتشريع عند إقراره.

4- دعم دوائر ولجان السلطة التشريعية بشكل عام ، ولا سيما اللجان القانونية ولجان الصياغة التشريعية بشكل خاص بالمختصين من القانونيين في الصياغة التشريعية.

5- تعزيز مشاركة فئات مختصة مثل الخبراء القانونيين والفنيين بمجال مشروعات ومقترحات القوانين المعروضة امام المجلس واساندة الجامعات والمختصين ونخب من منظمات المجتمع المدني المختصة.

6- ضرورة استحداث محكمة لرقابة دستورية القوانين، وترك الحكمة العليا للقيام بمهام محكمة النقض. وقد وضع مشروع دستور ليبيا المقدم الى مجلس النواب في 2017 تصور لهذه المحكمة.

العدد السابع والأربعون / أبريل / 2020

مراجع الورقة

- 1- آن سيدمان. روبرت سيدمان. نالين أيسيكيري، الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي والديمقراطي، ترجم بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بمكتب صبرة للتأليف والترجمة، جمهورية مصر ، 2005
- 2- المحامي هيثم الفقي، الصياغة القانونية، بحث منشور على شبكة الإنترنت، الرابط آخر زيارة بتاريخ 30 نوفمبر 2019
http://twitmails3.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/users/243785516/628/attachment/_____%20_____%20_____.pdf
- 3- علال فالي ، صناعة النصوص القانونية إشكالات الاختصاص والصياغة، ط. الأولى، مطبعة المعارف الجديدة الرباط.
- 4- محمود محمد صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، دار الكتب القانونية، مصر، 2010.
- 5- الدكتور طارق الجملي، ضوابط التجريم والعقاب في القوانين الجنائية الخاصة والمكملة لقانون العقوبات، مجلة القانون، كلية القانون ، جامعة طرابلس ، عدد خاص، 2019
- 6- المستشار محمد عزت السيد ،مؤتمر تجارب الدول العربية في إعداد وصياغة مشروعات القوانين مقارنة بالاتجاهات الدولية الحديثة، دبي 12 - 14 ديسمبر 2010
- 7- د. كريم السيد عبد الرزاق - ورقة مقدمة للمؤتمر الاول للتطوير البرلماني حول قياس اثر التشريع - القاهرة ، بدون سنة الطبع.
- 8- د. علي الصاوي - الصياغة التشريعية للحكم الجيد - ورقة خلفية لحلقة النقاش التي ينظمها برنامج الامم المتحدة الالمانى - مجلس النواب اللبناني - بيروت. 2003
- 9- د. سلوى فوزي الدغيلي، الإعلان الدستوري الليبي الصادر في 8 أغسطس 2011 " دراسة تأصيلية تحليلية في ضوء مفهوم الإعلانات الدستورية"، بحث منشور في المجلة الليبية العالمية، مجلة علمية محكمة تصدر عن كلية التربية ، المرج، العدد 30 أكتوبر 2017.
- 10- دليل عملي في صياغة القوانين، منشورات مجلس النواب المغربي للولاية التشريعية 2016-2021، ط. الأولى، أبريل 2017.