

نظرة في لجان التعويض عن العقارات في بنغازي

"لجنة بنغازي المركز أنموذجا"

أ. محمد نوح عيسى يوسف⁽¹⁾

مقدمة

يعد حق الملكية حقاً مقدساً، لا يجوز المساس به أو الانتقاص منه، كونه حقاً منسلخاً من حق الشخص في التملك، وقد أكد الشارع الحكيم في كتابه على حرمة الاعتداء على هذا الحق في قوله تعالى: ﴿وَلَا تَعْتَدُوا إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُعْتَدِينَ﴾⁽²⁾، كما أكد المشرع الليبي على صون هذا الحق في مواطن عديدة⁽³⁾، إلا أن مسلكه في صون هذا الحق صار مهدداً عندما قرر إمكانية المساس به وفقاً للقانون⁽⁴⁾، وبذلك أضحت الحماية المقررة لحق الملكية مكبلة بما ينظمه القانون، ولعل أبرز مثال يجسد ذلك هو القانون رقم (4) لسنة 1978م بشأن تنظيم بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية، والذي بموجبه قرر المشرع نزع الملكية الخاصة بالأفراد في مقابل تعويض، إلا أن المشرع لم يكن موفقاً في تنظيمه لأحكام هذا القانون، بالإضافة إلى تفصير السلطة التنفيذية في تنفيذه، ما أدى إلى ظهور العديد من الإشكاليات، التي دفعت المشرع إلى ضرورة تشكيل لجان للإشراف على التعويضات.

¹ - عضو هيئة التدريس بكلية القانون بجامعة بنغازي.

² - سورة البقرة، الآية 190.

³ - المادة (16) من الإعلان الدستوري الليبي الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي في أغسطس 2011م، وكذلك المادة (31) من الدستور الليبي الصادر سنة 1951م، وكذلك المادة (814) من القانون المدني الصادر سنة 1953م. للمعرفة أكثر راجع د. الحبيب خليفة جبودة، الملكية العقارية في ليبيا (المشاكل والحلول)، مجلة القانون، العدد الثالث، 2012م، كلية القانون، جامعة طرابلس، ص153.

⁴ - نصت المادة (16) من الإعلان الدستوري المؤقت على أن "الملكية الخاصة مصونة، ولا يمنع المالك من التصرف في ملكه إلا في حدود القانون"، وقد يرد هذا الاستثناء في صورة تقرير نزع العقار للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل، ولكن لا ينصرف هذا الاستثناء إلى ما تقوم به جهة الإدارة من استيلاء على عقارات مملوكة للأفراد دون اتباع إجراءات نزع الملكية، للمعرفة أكثر راجع د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري، وسائل مباشرة الإدارة الشعبية لوظائفها، ج2، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، ط5، 2003م، ص124-126.

هذه اللجان أسست بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً)، الذي خصص أحدهما لتشكيل لجنة الإشراف على التعويضات رقم (108) لسنة 2006م بشأن الإجراءات والأسس والضوابط الخاصة باستكمال التعويض عن العقارات الخاضعة للقانون رقم (4) لسنة 1978م، والآخر بشأن تشكيل لجان فرعية رقم (66) لسنة 2006م، وهذا الأخير يعنى بتشكيل اللجان الفرعية، الذي قرر توزيع هذه اللجان على المدن الليبية، بحسبان أن أحكام القانون رقم (4) المشار إليه قد طالت جل العقارات المملوكة للمواطنين في مختلف المدن الليبية، إلا أن الدراسة - من خلال هذا البحث - ستقتصر على إحدى هذه اللجان، ألا وهي اللجنة الفرعية بنغازي المركز، كونها تتمتع بخصوصية معينة من خلال ما تعرضت له المدينة من تدهم لمبان بسبب العمليات العسكرية التي حصلت بعد عام 2014م، واتخذ بشأنها قرار من اللجنة، بالإضافة إلى إمكانية إجراء المقابلات الشخصية مع أعضاء اللجنة، حتى يتسنى لنا معرفة مدى فعالية النصوص المنظمة لعمل اللجنة تجاه المعطيات الواقعية التي تواجه أعضاء اللجنة.

إن دراسة لجنة التعويضات بنغازي المركز تتطلب بحث فكرتين رئيسيتين، إحداهما تتعلق بالإطار التنظيمي (مبحث أول)، والأخرى في شأن الإطار التنفيذي (مبحث ثان)، باتباع منهج تحليلي لنصوص قرار إنشائها، ومعرفة مدى الملاءمة للواقع العملي، لنختم هذا الموضوع بجملة من التوصيات التي قد تسهم في معالجة جزء من آثار القانون رقم (4) لسنة 1978م.

المبحث الأول

الإطار التنظيمي للجنة التعويضات بنغازي المركز

تُعد لجنة بنغازي المركز إحدى اللجان الفرعية المنبثقة عن لجنة الإشراف على التعويضات، التي أنشئت بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم (108) في أبريل 2006م، وقد شُكلت اللجان الفرعية بموجب قرار أمين اللجنة الشعبية (سابقاً) رقم (66) لسنة 2006م الخاص بتشكيل لجان فرعية لاستكمال إجراءات التعويض عن العقارات، التي بلغ عددها تسع عشرة لجنة، ثم قُلص عددها إلى اثنتي عشرة لجنة⁽¹⁾، موزعة توزيعاً جغرافياً على إقليم الدولة بالكامل، خصصت منها لجنتان لبنغازي، لجنة بنغازي المركز، ولجنة البركة، ودراسة الإطار التنظيمي للجنة بنغازي المركز تستلزم التطرق إلى مسألتين: إحداهما تتعلق بإنشاء اللجنة، والأخرى باختصاصها.

المطلب الأول

إنشاء لجنة بنغازي المركز

لطالما أنشئت هذه اللجنة – بحسبانها إحدى اللجان الفرعية – بقرار من السلطة التنفيذية لاستكمال إجراءات التعويض عن عقارات آلت إلى الدولة بموجب قانون، فيبدو منطقياً بل وضرورياً البحث في مشروعية إنشاء هذه اللجنة في إطار مبدأ تدرج التشريعات، حتى يتسنى لنا معرفة كيفية تشكيلها، ومدى مواءمة هذا التشكيل للغرض الذي أنشئت اللجنة من أجله.

الفرع الأول- آلية إنشاء لجنة بنغازي المركز:

أنشئت لجنة بنغازي المركز بموجب القرار رقم (66) المشار إليه سالفاً، الذي جاء لاستكمال إجراءات التعويض عن العقارات التي آلت للدولة بموجب أحكام القانون رقم (4)

¹ - مثلاً ضُمت اللجنتان الفرعيتان البيضاء وطبرق إلى اللجنة الفرعية درنة، قرار رئيس لجنة الإشراف على التعويضات. يوسف مولود الحنيش رقم 557 لسنة 2010، الصادر بتاريخ 2015\2\11م، غير منشور.

لسنة 1978م، الذي نص في مادته الأولى على أنه "في مقام تطبيق المادة (4) من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (108) المشار إليه، تشكل بموجب أحكام هذا القرار لجان فرعية لاستكمال إجراءات التعويض عن العقارات الخاضعة للقانون رقم (4) لسنة 1978م...."⁽¹⁾.

هذا القرار اقتصر على تشكيل اللجان الفرعية وتحديد مهامها المتمثلة في استكمال إجراءات التعويض، دون الإشارة إلى كيفية هذا الاستكمال! وما المقصود بمصطلح الإجراءات؟ وقبل ذلك لابد أن نتساءل هل التزمت اللجنة الشعبية العامة (سابقا) حدود القانون رقم (4) لسنة 1978م في إصدار التشريعات الفرعية (اللوائح) المنظمة لأحكامه؟

أولا- لجنة بنغازي المركز في إطار مشروعية آلية الإنشاء:

حتى يتسنى لنا الجزم بمشروعية لجنة بنغازي المركز وغيرها من اللجان الفرعية أو حتى لجنة الإشراف على التعويضات، لابد من تحديد المهمة التي أسندت إلى هذه اللجان في إطار مبدأ تدرج التشريع، هل هذه المهمة تدور في إطار تنفيذ أحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م؟ أم أنها تتجاوز إطار القانون لتدخل في معالجة آثاره؟

للهولة الأولى، ومن خلال تسمية القرار رقم (108) لسنة 2006م، الذي حدد مهمة اللجنة في إطار الإجراءات والأسس والضوابط الخاصة باستكمال التعويض عن العقارات، أن لجنة الإشراف بلجانها الفرعية تسيّر وفقا لأحكام القانون المذكور ولائحته التنفيذية، إلا أن بعض نصوص القرار المشار إليه أنفاً أشار إلى خلاف ذلك، فالمادة الخامسة منه في فقرتها (أ) قضت بصلاحيات اللجان الفرعية في إعادة تخصيص المساكن وقطع الأراضي المستغلة من إحدى الجهات العامة باسم المالك الأصلي أو أولاده الذين بلغوا سن الرشد في حدود سكن واحد أو قطعة أرض واحدة لكل منهم، وهذا مؤداه أن تخصيص المسكن يكون إما للمالك أو

¹- قرار رقم (66) لسنة 2006م) بتشكيل لجان فرعية لاستكمال إجراءات التعويض عن العقارات وتعديل وإضافة أحكام أخرى للقرار الصادر بتشكيل لجنة الإشراف على التعويضات.

أولاده الذين بلغوا سن الرشد، رغم إشارة اللائحة التنفيذية للقانون رقم (4) لسنة 1978م الصريحة إلى إمكانية التخصيص للمالك وأولاده معه متى كانوا بالغين سن الرشد، وتوافرت بشأنهم الشروط المنصوص عليها في المادة (11) من اللائحة التنفيذية (م6). وهذا التخصيص بدوره يعكس عدم الانسجام بين تسمية القرار (108) وأحكامه التفصيلية، فتسمية القرار جاءت باستكمال التعويض، الذي يشمل التعويض بنوعيه العيني والنقدي، ولكن لا ينصرف إلى الرد، الذي يخرج عن دائرة التعويض⁽¹⁾.

إلا أن هذه الاشكالية قد تلاشت بصدر قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقا) رقم (752) لسنة 2007م، الذي أكد في مادته الأولى (فأ) على إمكانية تخصيص العقار المشار إليه سابقا إلى المالك الأصلي وأولاده أو ورثته في حدود سكن واحد أو قطعة أرض واحدة، ومن ثم فإن لجنة الإشراف وكذلك اللجان الفرعية ملزمة وفقا لأحكام القرار المذكور - بتجاوز التخيير بين المالك وأولاده في شأن إعادة التخصيص.

ثانيا- مهمة لجنة بنغازي المركز (تعويضات أو إجراءات):

في إطار الحديث عن مشروعية إنشاء اللجان الفرعية تم تسمية مهمة لجان التعويضات الفرعية وفقا لقرار إنشائها باستكمال إجراءات التعويض، وهذه التسمية حقيقة تثير في الذهن تساؤلا مفاده ما المقصود بالإجراءات؟ هل تنحصر المهمة في إتمام إجراءات التعويضات التي تم تقديرها؟ أي الإجراءات كوسيلة لوصول التعويضات إلى مستحقيها، يبدو أن حصر معنى الإجراء في إطار ضيق يخالف فكرة اللجان الفرعية وكذلك لجنة الإشراف، فاللجان الفرعية تشكل - من وجهة نظرنا - الجانب التنفيذي في هذا الموضوع، بحسبان أنها التي تقوم بتقدير التعويض، ثم تحيله إلى لجنة الإشراف للاعتماد كما سنرى، ومن ثم فإن المقصود بمصطلح

¹ - الذي بدوره يعد محظورا أيضا - في غير حالات المسكن الواحد- على المحاكم وفقا للمادة الثالثة من القانون رقم 25 لسنة 1993م بشأن تعديل القانون رقم 11 لسنة 1992م، الذي قُضي بعدم الدستورية في الطعن الدستوري رقم 2 لسنة 42ق، بجلسة 23.12.2013م، مجلة المحكمة العليا، العدد الثاني، السنة 44، ص9.

إجراءات التعويض هو استكمال ما بدأت به اللجان السابقة، بالإضافة إلى إنجاز الملفات التي لم تنجز بعد.

على أي حال، تظل مثل هذه التسميات شكلية، وليس لها أثر سلبي على عمل اللجنة إذا ما تحققت النية الصادقة في استكمال التعويضات من جانب الدولة، وحبذا لو أعيد النظر في هذه التسميات بالإضافة إلى آلية إنشاء لجان التعويضات، تفاديا للجدل الفقهي على أقل تقدير، ويتم إعادة تنظيم اللجان بموجب قانون، لاسيما إذا نظرنا إلى هذا الموضوع من زاوية متطلبات العدالة الانتقالية بعد عام 2011م كما سنرى بعد قليل، حتى يكون إنشاء اللجنة موافقا للقانون وفي إطار مبدأ المشروعية.

الفرع الثاني- كيفية تشكيل لجنة بنغازي المركز:

شكّلت لجنة بنغازي المركز أسوة باللجان الفرعية الأخرى من أشخاص ذوي مؤهلات وصفات محددة، روعي فيها تمثيل الجهات ذات العلاقة، حيث كُونت من ثمانية أعضاء وهم: رئيس اللجنة (قاض)، مندوب عن وزارة المالية (اللجنة الشعبية العامة للمالية سابقا)، مندوب عن وزارة الزراعة والثروة الحيوانية والمائية، مندوب عن اللجنة المؤقتة للدفاع، مندوب عن مصلحة الأملاك العامة، مندوب عن مصلحة السجل العقاري الاشتراكي والتوثيق، مندوب عن مصلحة التخطيط العمراني، بالإضافة إلى مقرر اللجنة. وهذا التشكيل حقيقة يعكس بوضوح مباشرة استكمال التعويضات بشكل منظم، حيث يمر الملف بمعظم دوائر وأجهزة الدولة، وهذا يتأتى من خلال التقرير الذي يتقدم به مندوبو اللجنة، ولكن لوحظ عدم تمثيل أشخاص قد يكون وجودهم في اللجنة مهما، كمندوب عن

الملاك السابقين، مندوب عن الشاغلين⁽¹⁾، فوجود هؤلاء قد يسهم في حلحلة هذا الملف، لاسيما إذا أخذنا في الحسبان ضعف الدولة في هذه المرحلة الانتقالية.

وينبغي ألا ننسى أن تطبيق فكرة تمثيل الملاك والشاغلين هي أيضا تعترضها صعوبات عدة، فعلى سبيل المثال قد لا يوجد شخص يتفق أو يجمع عليه الممثلون، وأحيانا قد يتم الاعتراض على تمثيله إذا ما كانت القرارات التي أصدرتها اللجنة ضد مصلحة الفئة الممثلة، ولكن مهما كانت العقبات، يبقى تمثيل فئتي الملاك والشاغلين أمرا ضروريا، ويا حبذا – ونفاديا للعقبات السالف ذكرها- أن يتم تنظيم اختيار المندوب عن طريق اللجنة نفسها؛ لأنها الأقدر على اختيار المندوب المناسب، الذي سيكون تمثيله مفيدا للجنة ولأطراف النزاع.

ومن ناحية أخرى، هناك تمثيل لبعض الجهات في اللجنة قد لا يكون مفيدا إلى درجة كبيرة، فمثلا مندوب اللجنة المؤقتة للدفاع، صحيح أن سبب التمثيل قد يتعلق بصعوبة الدخول إلى الثكنات العسكرية وغيرها من أجل معاينة العقار أو اتخاذ إجراء بشأنه، ولكن مهما كان السبب؛ فإن العقار بطبيعة الحال مسجل لدى مصلحة السجل العقاري، ومن ثم يمكن مراجعة الملف من خلال مندوب السجل العقاري لدى اللجنة، ولكن تبقى الصعوبة في معاينة العقار على الواقع، حيث تمنع المؤسسات العسكرية دخول غير العسكريين إلى الثكنات العسكرية لأسباب أمنية، وهذا منطقي، ولكن يمكن تجاوز هذه العقبة من خلال المكاتبات الرسمية بين اللجنة والمؤسسة العسكرية.

قد يقال: ما الضير في تمثيل لجنة الدفاع داخل اللجنة؟ بالتأكيد لا ضير في هذا الأمر، ولكن يجب أن نتأكد بأنه كلما قل عدد أعضاء اللجان كلما كان عمل اللجان أكثر دقة وأسرع في

¹ - وقد وردت إشارة إلى هذا التمثيل في لجنة المتابعة لأعمال لجنة الإشراف على التعويضات، عندما أعيد تشكيلها بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (219) لسنة 2012م، حيث نصت المادة الأولى منه في فقرتها السادسة على عضوية مندوب عن رابطة الملاك المتضررين من النظام السابق في لجنة المتابعة. بالإضافة إلى قرار مجلس الوزراء رقم (419) لسنة 2012م بإضافة عضو للجنة متابعة أعمال التعويضات المشكلة بالقرار رقم (219) لسنة 2012م، الذي قضى في مادته الأولى بإضافة مندوب عن رابطة بنغازي للملاك المتضررين من النظام السابق إلى عضوية لجنة المتابعة.

الإنجاز، ومن ثم يفترض أن يقتصر التشكيل على العناصر الضرورية، التي لها دور كبير وباع طويل في مجال الملكية العقارية.

وفي إطار ليس ببعيد عما سبق ذكره، أسندت رئاسة اللجنة إلى أحد القضاة، وهذا الأمر لُوحظ حتى في رئاسة لجنة البركة في بنغازي، رغم أن القرار لم يشر أو يشترط أن يكون رئيس اللجنة قاضياً! بل يكفي أن يكون قانونياً لا تقل درجته عن الحادية عشرة⁽¹⁾.

وتشكيل لجنة بنغازي المركز لم يقتصر على الاختصاصيين فقط في مجال الملكية العقارية، فإلى جانب هؤلاء، هناك موظفون مساعدون في مجالات متعددة: هندسة الكمبيوتر، تقنية المعلومات، الأرشفة على سبيل المثال، وهؤلاء لم يرد بتشكيلهم نص خاص حسب التخصص، بل ضمن صلاحية منحت للجنة الإشراف في الاستعانة بمن تراه مناسباً من موظفين وخبراء (م3 مكرر من القرار رقم (66) لسنة 2006م).

وهذه الصلاحية، وإن كانت ممنوحة للجنة الإشراف، إلا أن الواقع أثبت ضرورة امتدادها إلى اللجان الفرعية، ولكن تجربة هذه الصلاحية لم تكن مفيدة في لجنة بنغازي المركز، حيث أشار أحد أعضاء لجنة بنغازي المركز إلى ضعف المستوى التقني للموظفين المساعدين في أعمال أرشفة الملفات وغيرها، وما يؤكد ذلك فقدان اللجنة لمعظم الملفات والمستندات بسبب بدء العمليات العسكرية المفاجئة بالمدينة، حيث تعذر نقل الملفات يدوياً، بينما كان من الممكن نقلها إذا كانت "مؤرشفة" إلكترونياً⁽²⁾.

¹ - راجع المادة (4) من القرار (108) بشأن لجان التعويضات 2006م.

² - هذا ما أفاد به - من خلال مقابلة شخصية - مندوب السجل العقاري لدى لجنة بنغازي البركة بتاريخ 2016\9\30م، بحسبان أن اللجنتين تباشران عملهما في مقر واحد.

المطلب الثاني

اختصاص لجنة بنغازي المركز

يتطلب البحث في مسائل الاختصاص التطرق إلى ما تختص به اللجنة موضوعيا ومكانيا، وهذه المسائل حقيقة لا تثير إشكالا، إلا إذا نظرنا إليها من زاوية متطلبات العدالة الانتقالية، ما يعني بالضرورة البحث في اختصاص اللجنة خلال مرحلتين: أولا- اختصاص اللجنة قبل صدور قانون العدالة الانتقالية:

في إطار الاختصاص المكاني، حُصص لمدينة بنغازي لجنتان، لجنة بنغازي المركز، وتختص بالمناطق التي تقع شمال شرق مدينة بنغازي (وسط المدينة المركز)، في حين تختص اللجنة الأخرى بمناطق (البركة - السلاوي - الأبيار - توكرة)، رغم ملاحظة اختلاف نطاق الاختصاص المكاني للجنتين، فالأولى تم تسميتها بلجنة بنغازي المركز دون الإشارة إلى النطاق الجغرافي المحدد للجنة، والثانية تمت الإشارة فيها إلى نطاقها المكاني كما ذكر سالفًا. أما عن الاختصاص الموضوعي، فقد أسند للجنة - ليس فقط استكمال التعويضات- بل معالجة العقارات التي آلت إلى الدولة بالمخالفة لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م (م5\2 من القرار 108)، بالإضافة إلى معالجة العقارات التي صدرت بشأنها أحكام قضائية بالرد أو الإخلاء، ومعالجتها وفقا للأسس المنصوص عليها في القرار رقم (108) لسنة 2006م، وهذه الأخيرة قد تثير إشكالية المساس بحجية أعمال القضاء، لاسيما إذا كانت من قبيل المبادئ التي تلزم كافة الجهات والهيئات⁽¹⁾.

¹- تظهر هذه الإشكالية أكثر إذا ما قضى القضاء برد أكثر من مسكن واحد، فهل نفهم من المعالجة وفقا للأسس المنصوص عليها في القرار أن يلغى حكم القضاء من قبل لجنة الإشراف، وينظم الموضوع وفقا للأسس من جديد؟! أفاد رئيس لجنة الإشراف على التعويضات السيد يوسف الحنيش بأن اللجنة لا تملك مخالفة ما قضى به القضاء، وتلتزم به جملة وتفصيلا، وهذا المسلك في الحقيقة يخالف ما تطلبته المادة (5 من القرار 108م) إلا أن اللجنة يبدو أنها قررت الركون إلى الأصل، وهو احترام ولاية القضاء وأحكامه.

والحديث عن الاختصاص يجرنا إلى بحث طبيعة اختصاص لجنة بنغازي المركز، ما إذا كان اختصاصها من قبيل الاختصاص الجامع أو المانع، وهذه مسألة تُحسم من خلال نصوص قرار إنشاء اللجنة الفرعية، أو لجنة الإشراف، وباستقراء نصوص قرار إنشاء لجنة الإشراف وكذلك اللجان الفرعية، لم نجد نصا صريحا يقضي باختصاص لجان التعويضات اختصاصا مانعا، ما يعني ضرورة العودة إلى الأصل في شأن الاختصاص، ألا وهو ولاية القضاء العامة من خلال ما قضت به المادة (20) من قانون نظام القضاء رقم (6) لسنة 2006م بأن "تختص المحاكم بالفصل في كافة المنازعات والجرائم، وليس للمحاكم أن تنتظر في أعمال السيادة"، وهذا ما تأكد بالفعل في واقع ساحات القضاء، حيث أفاد رئيس لجنة الإشراف على التعويضات، وبصفته مستشارا بالمحكمة العليا، أن المحكمة لا تدفع بعدم ولايتها إذا ما رفع إليها النزاع، بل يخير الخصوم بين أن يطرقوا باب اللجنة الفرعية، وإذا لم يرغبوا فلا يقلل أمامهم باب القضاء⁽¹⁾. ومن ثم فإن اختصاص لجان التعويضات بالإشراف منها أو الفرعية يعد اختصاصا جامعاً، رغم أننا نفضل أن يكون اختصاصا مانعاً، ضماناً لعدم تعارض القرارات، ولمعالجة بطء العدالة.

ثانيا- لجنة بنغازي المركز بعد صدور قانون العدالة الانتقالية:

صدر قانون العدالة الانتقالية الأول خلال المرحلة الانتقالية (بعد عام 2011م) رقم 17 لسنة 2012م، ونص في مادته الرابعة على إنشاء هيئة خاصة لتقصي الحقائق والمصالحة، تتبع المجلس الوطني الانتقالي، مقرها مدينة طرابلس، ولها الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، ولها فرع في كل دائرة مجلس محلي، وتختص هذه الهيئة بتقصي الحقائق حول الوقائع المتعلقة بانتهاك حقوق الإنسان التي ارتكبت من عام 1969م، بالإضافة إلى اختصاصات أخرى، من بينها التحقيق في الوقائع ذات الطبيعة الجماعية وأعمال العنف

¹ - هذا ما أفاد به رئيس لجنة الإشراف على التعويضات المستشار يوسف مولود الحنيش من خلال المقابلة التي أجريت معه بتاريخ 11\01\2017م.

والاعتداء الممنهج أو العشوائي من جماعات أو تشكيلات نظامية أو غير نظامية والأضرار التي لحقت بالأرواح والأعراض أو الأموال بسببها. ورغم عدم كفاية تنظيم جبر الضرر بالنسبة للأموال، بحسبان أن هذه الهيئة تجمع بين اختصاصات عدة، ما قد يشير إلى صعوبة تحقيق المهمة التي أسندت إليها. وعلى أي حال، لن نطيل الحديث في هذا الشأن؛ بحسبان أن قانون إنشاء هذه الهيئة صار ملغىً بموجب قانون رقم (29) لسنة 2013م في شأن العدالة الانتقالية.

وقانون العدالة الانتقالية الأخير لم يختلف عن سابقه في إنشاء هيئة خاصة بتقصي الحقائق، بل ولم يختلف جوهرياً حتى في تنظيم الاختصاص (م7)، مما يدفعنا إلى تكرار ملاحظة سبق ذكرها تتعلق بمعالجة هذه الهيئة لمنازعات الملكية العقارية بشكل سطحي، فلا إشارة لنص صريح إلى معالجة المنازعات العقارية، باستثناء الإشارات المحتشمة -إن صح التعبير- مثل تعويض الضحايا (م107)، ربما نلتمس العذر في هذا التقصير بحسبان أن المنازعات العقارية قد أسندت إلى هيئة أخرى سُميت بهيئة رد المظالم العقارية، فهل يمكن فهم إنشاء لجنتين، إحداهما لتقصي الحقائق وأخرى لرد المظالم العقارية من باب إعادة توزيع الاختصاص؟ ومن ثم فهو إلغاء ضمني للجنة التعويضات 2006م.

يبدو ذلك، إذا ما قررنا أعمال القاعدة القانونية التي تقضي بأن إعادة تنظيم الموضوع من جديد وبشكل مخالف يعني الإلغاء ضمناً، وأحياناً إعادة الاختصاص يأتي بطريق الاستبعاد، فهذه تقصي الحقائق أسندت لها اختصاصات عدة مثل: تحديد هويات المتورطين في انتهاكات حقوق الإنسان، دراسة أوضاع النازحين في الداخل والخارج، البحث في ملف المفقودين والمعتقلين ... إلخ، في حين أسندت مهمة رد المظالم العقارية إلى هيئة تصدر بناء على قانون (م28).

ويبدو أن المشرع شعر بأهمية ملف الملكية العقارية والمنازعات التي أثّرت أو تثار بشأنه، بدليل تخصيص هيئة خاصة لمعالجة هذا الملف، ينظمها قانون خاص، ما يعني أن إنشاء هيئة لرد المظالم العقارية بشكل فعلي متوقف على صدور قانون، الذي بدوره يؤكد استمرار اختصاص لجان التعويضات التي أنشئت بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة رقمي (66-108) لسنة 2006م، حتى صدور القانون الخاص برد المظالم العقارية.

من خلال ما سبق، نعتقد أن حل إشكال اختصاص لجان التعويضات (2006م) يتمثل في دمج المرحلتين الأساسيتين التي مرت بهما الدولة الليبية، مرحلة قبل عام 2011م، ومرحلة بعد هذا العام (المرحلة الانتقالية)، وهذا الدمج لا بد أن يسفر عن صدور قانون يعالج آثار القانون رقم (4) لسنة 1978م، من خلال الإبقاء على القانون الأخير، والاكتفاء بمعالجة آثاره واستكمال التعويضات التي أنجزت لجنة الإشراف منها جزءا معقولا، وهذا القانون يصدر في إطار المادة (28) من قانون العدالة الانتقالية الأخير، ويضم بين دفتيه لجنة الإشراف ولجانها الفرعية المشكلة عام 2006م بعد إعادة تنظيمها بما يستجيب لمتطلبات الواقع⁽¹⁾، وبهذا يجمع هذا القانون بين متطلبات العدالة الانتقالية وما حققته لجان التعويضات من إنجازات، لاسيما إذا أخذنا في الحسبان جانب الخبرة والمعرفة الجيدة لأعضاء هذه اللجان. ولا ننسى الإشارة إلى ضرورة معالجة بعض الشطحات التي وردت في قانون العدالة الانتقالية، والتي من شأنها وضع العقوبات أمام مثل هذا القانون المأمول، كالمساس بالحقوق الثابتة والمكتسبة في مقابل جبر الضرر (م6).

وإلى جانب الإطار التنظيمي الذي خصص لإنشاء لجنة بنغازي المركز وتحديد اختصاصها، هناك إطار آخر، يُعنى بالجانب التنفيذي لهذه اللجنة نحاول بحثه بشيء من التفصيل.

¹ - خصوصا أن لجنة الإشراف على التعويضات بلجانها الفرعية محل رضا وقبول لدى أغلب الملاك السابقين، هذا ما أفادوا به خلال مقابلة مجموعة تركيز أجريت معهم بتاريخ 2016\12\10م.

المبحث الثاني

الإطار التنفيذي للجنة التعويضات بنغازي المركز

بعد تقديم فكرة ولو وجيزة عن الإطار التنظيمي للجنة التعويضات بنغازي المركز؛ فإن هذا الإطار يظل عاجزا عن بيان الجانب التنفيذي للجنة، الذي يُعنى بمرحلة اتخاذ القرار، ومن ثم تنفيذه.

المطلب الأول

مرحلة اتخاذ القرار

يتعين لمعرفة اتخاذ قرار اللجنة أن نحدد كيف يتخذ هذا القرار، وهل لهذا القرار صورة واحدة أو متعددة؟

الفرع الأول- كيفية اتخاذ قرار لجنة بنغازي المركز:

لم يقتصر القرار رقم (108) لسنة 2006م على تسمية لجنة إشراف ولجان فرعية، ولم يقتصر أيضا على تحديد ما تختص به لجنة الإشراف وكذلك اللجان الفرعية، بل أشار أيضا إلى كيفية اتخاذ اللجنة الفرعية للقرار، وذلك عن طريق سلسلة من الخطوات حددها قرار اللجنة المشار إليه، تبدأ من قبول الملفات من الملاك السابقين خلال سنة من الإعلان عن تشكيلها (م7)، ويجوز تمديد المدة في حالة الضرورة بقرار من أمين اللجنة الشعبية العامة (سابقا)⁽¹⁾.

وقبل قبول الملف تقوم اللجنة بمراجعته للتأكد من توفر المستندات المطلوبة، فإذا ما كان الملف كاملا أُحيل عن طريق مقرر اللجنة إلى أعضاء اللجنة المندوبين عن الجهات ذات العلاقة، الذين يقومون بمراجعة الملف لدى الجهات التي يمثلونها، مصلحة الأملاك العامة،

¹ - ومددت هذه الفترة إلى نهاية شهر (6) لسنة 2008م، بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة (مجلس الوزراء) رقم (993) لسنة 2007م، بتقرير حكم في شأن القرار رقم (108) لسنة 2006م.

إدارة السجل العقاري، مصلحة التخطيط العمراني، للتأكد من مدى خضوعه لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م، بالإضافة إلى القيودات على العقار إن وجدت⁽¹⁾.

وفي سياق مراجعة الملف لدى الجهات ذات العلاقة، لوحظ اختلاف النصوص التي تنظم هذا الموضوع، فالمادة الأولى من القرار رقم (66) لسنة 2006م نصت على تشكيل اللجنة على نحو معين⁽²⁾، بينما نصت المادة التاسعة من القرار رقم (108) لسنة 2006م على ضرورة مراجعة كل لجنة فرعية – لأغراض تقدير قيمة العقار – مكتب الأملاك العامة وإدارة السجل العقاري، دون الإشارة إلى الجهات الأخرى التي أشارت إليها المادة الأولى من القرار (66) لسنة 2006م.

وهذا الاختلاف يطرح سؤالاً، هل يعد التشكيل وفقاً للقرار رقم (66) تشكيلاً إدارياً تنظيمياً؟ أي يقتصر عمل العضو على مناقشة الملف والبت فيه دون مراجعة الجهة التي يمثلها، أم أن نص المادة التاسعة المذكور آنفاً يقتصر على المراجعة لغرض تقدير قيمة العقار فقط؟ ومن ثم، فإن الأعضاء الآخرين تتجسد مهمتهم في مراجعة الجهات لغرض غير تقدير التعويض!

يبدو أن القصور في تنظيم أعضاء اللجنة وتحديد مهامهم بين نصوص متناثرة هنا وهناك قد يضعف عمل اللجنة، وقد يعرضها للمخالفة القانونية، فمعاينة العقار على سبيل المثال، تتم عن طريق مندوب الأملاك العامة، ومندوب التخطيط العمراني⁽³⁾، رغم إشارة المادة التاسعة إلى إمكانية إجراء زيارة ميدانية للتحقق من وضع العقار، دون الإشارة إلى من أسندت إليه هذه المهمة.

¹ - هذا وقد أفاد بعض المالكين خلال مجموعة التركيز التي أجريت معهم أن اللجنة الفرعية بنغازي المركز مبالغ في الشكليات، حيث ترهق المالك بسبب طلب تصوير المستندات، ومتشدة جداً في هذا الموضوع، وهذا أدى إلى مواجهة مشكلة ببطء عمل اللجان.

² - راجع ص 6 من هذا البحث.

³ - هذا ما أفاد به مندوب اللجنة لدى مصلحة التخطيط العمراني خلال مقابلة شخصية أجريت معه بتاريخ 30/9/2016م.

على أي حال، الواقع العملي أعفانا من مشقة إيجاد حل لهذه الإشكالية، فالأعضاء يجتمعون بشكل معتاد، ويقوم كل عضو بمراجعة الملف لدى الجهة المندوب عنها، وبعد الانتهاء من المراجعة يقدم تقريراً إلى اللجنة يوضح فيه رأي الجهة تجاه هذا الملف إن كانت هناك قيودات، أو للتأكد من مدى خضوعه للقانون رقم (4) لسنة 1978م، فإذا ما أنهى المندوبون مهمتهم في مراجعة الملف، للجنة أن تجري زيارة ميدانية للعقار؛ لتحديد مكان ومساحة العقار، وما قد يكون أجري على العقارات من اصلاحات وإضافات (م9 من قرار 108)، والملاحظ أن الزيارة الميدانية وإن كانت جوازية للجنة في نص القرار (108)؛ إلا أنها وجوبية في الواقع العملي⁽¹⁾.

والملاحظ أن قرار إنشاء لجنة الإشراف (108) نص على ضرورة حصر العقارات التي تقدم ملاكها السابقون بطلبات تعويض عنها، ولا يوجد لها قيودات بمكاتب الأملاك أو إدارة السجل العقاري، مع حصر شاغليها الحاليين وكيفية شغلهم لها (م10)، إلا أن الواقع أثبت أن الشاغلين لا تمثيل لهم أو تواصل مع اللجنة إلا في مرحلة متأخرة جداً، وذلك عند القيام بالزيارة الميدانية، وأحيانا تتم الزيارة الميدانية ولا يعلم الشاغل بأي إجراء تجاه المحل المشغول!⁽²⁾

فإذا ما انتهت اللجنة من معاينة العقار، بالإضافة إلى التأكد من توفر المستندات كاملة، اتخذت قرارها الذي تراه مناسباً، وفقاً لأسس وضوابط قرار إنشائها، خلال فترة زمنية لا تتجاوز في كل الأحوال ستة أشهر من تاريخ تقديم الطلب⁽³⁾، بعد أن يثبت المالك أن ملكيته للعقار ملكية مشروعة وناتجة عن مال حلال! (م21\فقرة ب)، وهذا الشرط يشوبه بعض

¹ - هذا ما أفاد به مندوب مصلحة الأملاك العامة خلال مقابلة شخصية أجريت معه بتاريخ 25/9/2016م.

² - هذا ما أفاد به معظم المالكين عندما أجريت مقابلات شخصية معهم، باستثناء من كان على تواصل مع اللجنة ابتداءً عن طريق مالك العقار، وهذه حالات قليلة جداً.

³ - المادة (1\ف4) من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (195) لسنة 2006م بشأن تعديل بعض أحكام القرار رقم (108) لسنة 2006م، وإضافة أحكام أخرى.

الغموض، فالوضوح يبدو ظاهرا في اصطلاح المشروعات، أي غير غاصب للعقار، إلا أن الشرط الآخر قد لا يكون كذلك، فمن الذي يحدد المال الحلال من الحرام؟ وما فائدة شرط المشروعات إذا كانت الملكية ناتجة عن مال غير حلال؟!

الفرع الثاني- طبيعة قرار لجنة بنغازي المركز:

من خلال الإحصائية التي أمكن الحصول عليها فيما يخص القرارات التي صدرت عن لجنة بنغازي المركز خلال العامين (2009\2010م)، تبين أن قرارات اللجنة اتخذت صوراً عدة، منها التعويض النقدي، رد العقار (الاسترجاع)، التعويض والاسترجاع معا دون الإشارة إلى الصفة النقدية في التعويض، وأخيراً قرار عدم الاختصاص. ولا شك أن مثل هذه القرارات موافقة لنصوص قرار إنشاء لجان التعويضات الإشراف منها والفرعية (2006م)، وموافقة أيضاً لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م.

ويلاحظ أن هناك اختلافاً في طبيعة قرار لجنة بنغازي المركز واللجان الفرعية الأخرى، وذلك فيما يخص اعتماد محاضر الصلح والتسويات الودية، حيث إن لجنة الإشراف على التعويضات قد اعتمدت محاضر صلح قرابة (98) محضراً، ولم نجد إشارة إلى مثل هذه القرارات ضمن الإحصائية الخاصة بلجنة بنغازي المركز، ما يعني أن اللجان الفرعية الأخرى قد اتخذت قرارات من هذا القبيل، ونعتقد أن لجنة بنغازي المركز بإمكانها اتخاذ مثل هذه القرارات في إطار قرار إنشاء لجنة الإشراف، وذلك من خلال إشارة الفقرة الخامسة من المادة الثالثة من القرار (108)، والتي نصت على "اعتماد التسويات المباشرة التي تتم بين المواطنين واتخاذ ما يلزم من إجراءات بشأنها مع الجهات المختصة".

والحديث عن طبيعة قرار لجنة بنغازي المركز يتطلب الوقوف قليلاً على قرار اللجنة

الخاص بالتعويض النقدي، فلجنة بنغازي المركز تقدر التعويض وفقاً لأسس معينة، حددت

بموجب القرار رقم (195) لسنة 2002م⁽¹⁾، وتقدير قيمة العقار وفقا لهذه الأسس غير مطابق أو قريب على الأقل من سعر العقار في السوق الموازي، بل فوق ذلك، استمرت اللجنة في العمل بمثل هذا القرار حتى عام 2011م، دون مراعاة لانخفاض أو ارتفاع قيمة الدينار الليبي خلال هذه الفترة الزمنية (بعد 2002م وحتى 2011م)⁽²⁾.

يبدو أن هذه الاشكالية لا تتعلق فقط بإنصاف المالك السابق، بل بوصف الحل المثالي لاشكالية التقدير، فهذا الحل ينبغي أن يوازن بين أطراف النزاع (الدولة، المالك، وأحيانا الشاغل)، وأن يكون قابلا للتطبيق، ومن ثم فإن إعادة النظر في تقدير قيمة التعويض وفقا لسعر السوق الموازي من شأنه أن يجعل قرار اللجنة غير قابل للتطبيق⁽³⁾، لاسيما إذا نظرنا إلى الوضع الاقتصادي للدولة الليبية في الوقت الراهن، حتى وإن كان هو الحل السليم والمرضي للمالك السابق، فتحقيق التوازن يقتضي بقدر ما يكون الحل عادلا أن يكون قابلا للتطبيق⁽⁴⁾، ومن ثم يبدو مناسبا الاعتماد ليس فقط على التعويض النقدي، بل أيضا التعويض العيني (عقار آخر مملوك للدولة على سبيل المثال)، أو الجمع بين التعويضين النقدي والعيني. وفي حال ضرورة التعويض النقدي فإنه من المجدي – من وجهة نظرنا- إقحام القطاع المصرفي (الإقطاعي والتجاري) في هذا الموضوع، ويتأتى ذلك عن طريق إنشاء علاقة قانونية بين المصرف والمالك السابق، فيلتزم المصرف بدفع قيمة التعويض الذي تقدره لجنة

¹- قرار أمانة اللجنة الشعبية العامة رقم (195) لسنة 2002م بشأن أسس وضوابط تقدير قيمة العقارات.

²- تعد اشكالية تقدير التعويض من المسائل التي أجمع عليها الملاك الذين أجريت معهم مقابلات شخصية، ولكن مواقفهم كانت متباينة، حيث إن البعض قد استلم مبلغ التعويض رغم عدم الرضا عنه خشية ضياعه، والبعض الآخر رفض استلام التعويض بعد تقديره، لأنه غير عادل.

³- في هذا الخصوص أفاد رئيس لجنة الإشراف على التعويضات بأن اللجنة الرئيسية ولجانها الفرعية تعيد النظر في تقدير التعويض لمن سبق له تقدير التعويض دون صرفه، فمثلا إذا قدر تعويض قيمته 90.000 وصرف منها 20.000، قبل عام 2006م، فإن اللجنة تعيد النظر في تقدير التعويض وفقا للأسس المحددة، وإذا ما رأت ضرورة تعديل قيمة التعويض فإنها لا تعتد بالتقدير السابق، ولكن تخصم من المالك ما تم صرفه في السابق، ومن ثم إذا رأت اللجنة الفرعية تعديل قيمة التعويض، بأن صارت قيمته 100.000، فيخصم منه قيمة قدرها عشرون ألف دينار، ويصرف له ثمانون ألفا كباق من قيمة التعويض.

⁴- في هذا السياق راجع د. الحبيب خليفة جبودة، الملكية العقارية في ليبيا، ص155.

التعويضات، في مقابل انتفاعه بهذا العقار مع إعطاء بعض المحفزات والامتيازات، مع احتفاظ الدولة بملكية الرقبة، وتنتهي علاقة المصرف بالدولة بعد سداد كامل ما دفعه المصرف من تعويض إلى المالك، مضافا إليه الفوائد أو الامتيازات المقررة (انقضاء مدة انتفاع المصرف بالعقار)، وبذلك تكون الدولة قد حققت مكاسب عديدة: إنهاء العلاقة مع المالك في شأن التعويض، دعم قطاع المصارف ما ينعكس على حركة التنمية داخل الدولة، ملكية خالية من المنازعات والمطالبات القضائية.

المطلب الثاني

مرحلة تنفيذ القرار

لا شك أن مرحلة التنفيذ هي أهم مرحلة يمر بها الإجراء، بحسبانه يحصد الزرع الذي بُذر قبل هذه المرحلة، فالدائن في قانون المرافعات (طالب التنفيذ) تهمة هذه المرحلة أكثر من أي مرحلة مضت، كونها تنتهي إلى ما يطالب به، وهكذا الأمر في لجان التعويضات، فالمالك يسعى إلى الحصول على قرار من اللجنة برد العقار أو التعويض، وهذا المبتغى لا يتأتى إلا بعد اعتماد محضر اللجنة (فرع أول)، ويستقر بعد الفصل في التظلم (فرع ثان).

الفرع الأول- اعتماد قرار لجنة بنغازي المركز:

لا ينفذ قرار لجنة بنغازي المركز بمجرد صدوره، بل لابد من الإحالة إلى لجنة الإشراف على التعويضات للاعتماد، وتأتي هذه الخطوة في إطار التأكد من صحة عمل اللجنة الفرعية، إعمالا لحكم المادة (12) من القرار رقم 108 لسنة 2006م، الذي يقضي بأن "لا تكون القرارات الصادرة عن اللجان الفرعية بتقدير التعويضات نافذة إلا بعد اعتمادها من لجنة الإشراف على التعويضات". فهذا النص يؤكد ضرورة اعتماد قرار اللجنة الفرعية قبل تنفيذه، إلا أن الاعتماد لا يبدو ضروريا إلا إذا كان قرار اللجنة الفرعية قد قضى بالتعويض، أما إذا

قضى برد العقار (إعادة التخصيص للمالك السابق) فإنه ليس بحاجة إلى اعتماد وفقا لصياغة النص السابق.

أما في إطار الواقع العملي لدى لجنة الإشراف واللجان الفرعية، فإن جميع القرارات التي تتخذها اللجنة الفرعية لا تنفذ إلا بعد اعتمادها من لجنة الإشراف، ونتساءل هل يكفي لتنفيذ القرار أن يتم اعتماده من لجنة الإشراف على التعويضات؟

يبدو أن الإجابة تأتي بالإثبات في إطار قرار إنشائها (القرار 108 لسنة 2006م)، ولكن لو نظرنا إلى موقف الجهة التي تمثل السلطة التنفيذية (اللجنة الشعبية العامة سابقا) في علاقتها بلجنة الإشراف فقد ينفي ما تم إثباته قبل قليل، فاللجنة الشعبية المشار إليها تعتمد هي الأخرى القرارات الصادرة عن لجنة الإشراف⁽¹⁾، وذلك من خلال المادة الأولى من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (553) لسنة 2009م، إلا أن سلطة اللجنة الشعبية في اعتماد قرارات لجنة الإشراف قد ألغيت بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة أيضا رقم (158) لسنة 2010م، الذي بدوره أسند هذه المهمة إلى لجنة متابعة لجنة الإشراف على التعويضات. وتباشر لجنة المتابعة صلاحيتها في اعتماد قرارات لجنة الإشراف على التعويضات بناءً على نص المادة 2ف1 من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (752) لسنة 2007م بتعديل قرارها رقم (108) لسنة 2006م الذي نص على أن "لا تكون القرارات الصادرة برد العقارات المشار إليها في الفقرة السابقة نافذة إلا بعد اعتمادها من لجنة المتابعة لأعمال لجنة الإشراف على التعويضات..."⁽²⁾.

ومن ثم فإن قرار لجنة بنغازي المركز الذي قضى بالرد لا يخضع لاعتماد لجنة الإشراف فحسب، بل لابد من اعتماده أيضا من لجنة المتابعة، ويبدو من الضروري تكرار

¹ - أنظر القرار رقم (71) لسنة 2010م باعتماد محاضر اجتماعات لجنة الإشراف على التعويضات عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م، الصادر بتاريخ 2010\03\14.

² - بالإضافة إلى قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (158) لسنة 2010م بتقرير بعض الأحكام في شأن لجنة المتابعة أعمال لجان التعويضات.

الملاحظة التي سبقت الإشارة إليها، فيما يتعلق بنطاق هذا الاعتماد، فالنص السابق أشار إلى ضرورة اعتماد قرار لجنة الإشراف ولكن في إطار رد العقار، ومن ثم ماذا لو كان القرار قد قضى بالتعويض هل يشترط اعتماده؟

وفقا للنص السابق بإمكاننا تصور اعتماد محضر اللجنة الفرعية من جهتين، في حالتين اثنتين، الحالة الأولى: إذا قضى قرار اللجنة بالتعويض، فلا بد من اعتماده من لجنة الإشراف على التعويضات (م12 من القرار 108)، والحالة الثانية: إذا قضى قرار اللجنة بالرد، فيجب اعتماده من لجنة متابعة لجنة الإشراف على التعويضات كما رأينا قبل قليل. والواقع في عمل اللجنة الفرعية يؤكد ضرورة الاعتماد في كل الأحوال من لجنة الإشراف على التعويضات، بينما ضرورة اعتماد قرار لجنة الإشراف من لجنة المتابعة ليس كذلك.

لا شك أن النصوص المتعلقة بضرورة اعتماد قرار اللجنة الفرعية أو لجنة الإشراف على التعويضات يشوبها التناقض في التنظيم، وفوق ذلك تشكل عقبة قانونية أمام لجنة الإشراف، ومن ثم لا نرى ضرورة لاعتماد قرار لجنة الإشراف من جهة تنفيذية أخرى، لاسيما أن الطريق إلى القضاء مهده لبسط الرقابة على عمل لجنة الإشراف كما سنرى.

بعد أن تنتهي مرحلة اعتماد القرار يستكمل تنفيذه بأحد طريقتين أو كليهما إن لم يكن القرار سلبيا:

الطريق الأول- الإحالة إلى لجنة الصرف:

يحال القرار إلى لجنة الصرف إذا كان القرار قد قضى بتعويض نقدي، التي أنشئت – وفقا لآخر تنظيم لها – بموجب قرار وزير العدل رقم (47) لسنة 2015م بشأن تشكيل لجنة للحصر والصرف الخاص بلجان الإشراف عن التعويضات، وتباشر عملها وفق نظام مركزي (مدينة طرابلس)⁽¹⁾.

¹ - الصادر بتاريخ 15\01\2015م، غير منشور.

ولجنة الصرف تمثل عقبة قانونية أمام لجنة الإشراف على التعويضات، وكذلك لجانها الفرعية، وتظهر هذه العقبة في مركزية عمل هذه اللجنة التي حُصرت في مدينة طرابلس، وقد كانت هذه العقبة محل شكوى أغلب الملاك السابقين، حيث أبدى معظمهم امتعاضهم من مركزية هذه اللجنة، بسبب تكاليف ومتاعب الانتقال إليها، لاسيما إذا كان صاحب الشأن امرأة، فهي إلى حاجة - بالإضافة إلى التكاليف المشار إليها- مرافق لها في السفر، وقد لا يكون ممكنا لديها الحصول على هذا الشخص (محرم) الذي يمنحها فرصة السفر وقضاء هذه المصلحة.

ولذا يبدو مهما تبني المقترح الذي أشار إليه رئيس لجنة بنغازي المركز⁽¹⁾، الذي يقضي بتفكيك مركزية لجنة الصرف عن طريق إنشاء ثلاث لجان صرف، واحدة في طرابلس، وثانية في بنغازي، وثالثة في سبها، حتى يسهل للجان أولا وللملاك السابقين مراجعة ملف الصرف بشكل سلس، وهذا المقترح من شأنه التخفيف من خشية وقوع المالك ضحية طلب نسبة من مبلغ الصرف مقابل التعجيل في صرفه.

الطريق الثاني- الإحالة إلى مصلحة الأملاك العامة:

إذا ما قضى قرار اللجنة الفرعية ببرد العقار إلى مالكة (تخصيص العقار للمالك السابق)، فيتم تنفيذه عن طريق مخاطبة مصلحة الأملاك العامة عن طريق لجنة الإشراف على التعويضات⁽²⁾، التي بدورها تبرم عقدا جديدا بين المالك السابق والدولة⁽³⁾، حتى يتسنى للمالك تسجيل العقار باسمه لدى السجل العقاري، ولكن هل من الممكن إلغاء الشهادة العقارية

¹- هذا ما أفاد به السيد فرج بن عائشة خلال المقابلة التي أجريت معه بتاريخ 15\08\2016م.

²- هذا ما أفاد به رئيس لجنة الإشراف على التعويضات في مقابلة أجريت معه بتاريخ 22\11\2017م.

³- يبدو منطقيا إسناد هذه المهمة إلى مصلحة الأملاك العامة، كونها المخولة بإدارة أملاك الدولة من بيع وشراء وتخصيص الخ، إلا أن الواقع العملي أثبت أن إدارة السجل العقاري هي التي تباشر هذه المهمة، عن طريق مكتب التوثيق بالإدارة، وقد تسنى لنا معرفة هذه الآلية عندما تم إجراء مقابلة شخصية مع مدير مكتب التوثيق بالسجل العقاري فرع بنغازي.

السابقة بموجب قرار لجنة التعويضات؟ وماذا لو قضت اللجنة برد عقار مسجل بشكل قطعي باسم مواطن آخر؟

فيما يتعلق بإلغاء الشهادة العقارية بموجب قرار لجنة التعويضات، فالأصل أن الشهادة العقارية تمثل أقوى الأدلة الكتابية في الإثبات، وقد جرى العرف بأن هذه الشهادة لا تلغى إلا بنص أو حكم قضائي، ومن ثم فإن قرار لجنة الإشراف على التعويضات يعتبر من قبيل النص الذي من الممكن بموجبه إلغاء الشهادة العقارية، وقد أكد مدير إدارة السجل العقاري بنغازي هذا الأمر⁽¹⁾.

أما عن إمكانية رد العقار المسجل باسم مواطن ليبي قطعيًا، فإن قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (752) لسنة 2007م قد فرق بين ما إذا كان محل الرد عقارا تجاريا أو سكنيا، حيث نصت (م5ب) على تخصيص المحل التجاري، ونقل ملكيته إلى مالكه السابق، بصرف النظر عما إذا كان العقار مسجلا باسم مواطن ليبي آخر أو لا، بينما يختلف الحكم لو كان محل الرد عقارا سكنيا، والذي يقتضي أيضا التفرقة بين ما إذا كان محل الرد هو المسكن الوحيد للمالك السابق، فهنا يرد العقار لمالكه، ولو كان مسجلا قطعيًا باسم مواطن ليبي آخر (م5ج) ويعوض شاغل العقار إذا لم يكن لديه سكن آخر، أما إذا كان العقار محل الرد ليس المسكن الوحيد للمالك السابق، فلا يرد له العقار إذا كان مسجلا باسم مواطن ليبي آخر (م5أ).

الفرع الثاني- التظلم من قرار لجنة بنغازي المركز:

يمثل التظلم ضمانة للخصوم من الأخطاء التي يمكن أن ترتكبها اللجنة الفرعية، وقد تكفل قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقا) رقم (108) لسنة 2006م في بادئ الأمر بتوفير هذه الضمانة للأطراف، حيث نصت المادة (23) منه على أن "تشكل بقرار من اللجنة الشعبية العامة، بناء على عرض من أمين اللجنة الشعبية للعدل، لجان للطعن في التقديرات أو

¹ - من خلال المقابلة الشخصية التي أجريت معه بتاريخ 30\09\2016م.

الإجراءات التي اتخذتها اللجان المذكورة... برئاسة أحد مستشاري محاكم الاستئناف... وتكون قرارات اللجان فيما يقدم إليها من تظلمات نهائية".

إلا أن قرار اللجنة الشعبية رقم (752) لسنة 2007م ألغى المادة (23) المشار إليها، دون الإشارة إلى بديل عنها، ما يدعو إلى طرح تساؤل كيف يتم تصحيح الأخطاء التي قد ترتكب من قبل لجنة بنغازي المركز؟

على الصعيد النظري يمكن القول بإمكانية اللجوء إلى دوائر القضاء الإداري، إعمالا للمادة الخامسة من القانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، والتي تقضي بأنه "فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل، تفصل دائرة القضاء الإداري في الطعون التي ترفع ضد القرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص...".

ولكن على الصعيد العملي، نجد أن لجنة الإشراف على التعويضات تتكفل بهذه المهمة، وذلك من خلال صلاحيتها في اعتماد قرار اللجنة الفرعية، إلا أن هذا التظلم يأخذ طابعا خاصا، بخلاف التظلم المتعارف عليه بوصفه آلية لتصحيح القرار، ذلك أن التظلم يرفع في حال عدم الرضا عن تقدير التعويض، أو ربما وقوع اللجنة في مخالفة، إلا أن الاعتماد هو أمر ضروري وملزم للجنة الفرعية، سواء تعلق الأمر برضا الأطراف عن القرار أو لا، وبصرف النظر عن موافقته أو مخالفته لأحكام القرار الذي ينظم عمل اللجنة.

وتظهر صلاحية لجنة الإشراف في نظر التظلمات من خلال إمكانية إعادة القرار إلى اللجنة الفرعية إذا ما كان الملف ناقصا، في حين تتصدى له إذا كان جاهزا للبت فيه، وهذا العمل يعد اجتهادا من لجنة الإشراف حسب ما أفاد به رئيسها في مقابلة شخصية أجريت معه.

وفي كل الأحوال، للخصوم أن يطرقوا باب القضاء للتظلم من قرار لجنة الإشراف، بحسبان أن تحصين أي قرار إداري من رقابة القضاء يعد غير دستوري⁽¹⁾.

الخاتمة

بهذا نكون قد انتهينا من دراسة موضوع لجان التعويض عن العقارات في بنغازي "لجنة بنغازي المركز أنموذجاً" في شقيها التنظيمي والتنفيذي، ونذيله بجملة من النتائج والتوصيات، قد يكون من شأنها خدمة هذا الملف في المرحلة القادمة، نوجزها في:

أولاً-النتائج:

- 1- تمثل اللجان الفرعية للتعويضات الخيار الأمثل لتطبيق أحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م ومعالجة آثاره، إلا أن آلية المعالجة مقيدة في إطار القانون المذكور، ما يعني أن الحلول التي تقدمها اللجنة قد لا تكون مرضية لفئة معينة، وهم الملاك.
- 2- تشكيل لجنة بنغازي المركز ليس موفقاً إلى حد ليس ببعيد، بحسبان أن هناك فئة أخرى ومهمة لم تحظ بتمثيل فيها.
- 3- يعد اختصاص لجنة بنغازي المركز اختصاصاً جامعاً بينها وبين دوائر القضاء الإداري.
- 4- تعد لجنة رد المظالم العقارية المنبثقة عن قانون العدالة الانتقالية من قبيل إعادة توزيع الاختصاص في لجان التعويضات، ولكن الأمر موقوف على صدور قانون بالخصوص.
- 5- تناقض القرارات (108)، (66) لسنة 2006م في شأن توزيع أدوار أعضاء اللجنة الفرعية بنغازي المركز.
- 5- تعتمد اللجان الفرعية في أحوال معينة على الاجتهاد، ومثال هذا وجوب زيارة العقار ميدانياً.

¹ - المادة (2133) من الإعلان الدستوري الليبي المؤقت.

- 7- الإغراق في الشكلية بعض الأحيان يصف عمل لجنة بنغازي المركز بالبطء.
 - 8- عدم مراعاة اللجنة عند تقدير التعويض لسعر العقار في السوق الموازي، واعتمادها في التقدير على أسعار حددت عام 2002م.
 - 9- تنوعت صور قرار لجنة بنغازي المركز بين التعويض النقدي، الاسترجاع، التعويض والاسترجاع معاً، عدم الاختصاص، ولا إشارة إلى اعتماد محاضر التسويات الودية.
 - 10- تعتمد قرارات لجنة الإشراف من اللجنة الشعبية العامة (سابقاً)، كما تعتمد من لجنة متابعة لجنة الإشراف، وآلية هذا الاعتماد تعرقل عمل اللجنة الفرعية ولجنة الإشراف الرئيسية.
 - 11- تُعد لجنة الصرف عقبة تواجه الملاك السابقين، بحسبان أنها مركزية ومقرها في مدينة طرابلس.
 - 12- يتم التظلم من قرارات لجنة بنغازي المركز أمام لجنة الإشراف على التعويضات، ولهذا التظلم خصوصية معينة، بحسبانه يدخل في صلاحية الاعتماد، وفي كل الأحوال يظل قرار اللجنة قابلاً للطعن أمام دوائر القضاء الإداري.
- ثانياً- التوصيات:**

- 1- لابد من تحديد المهمة المسندة إلى لجنة الإشراف على التعويضات، هل هي تطبيق أحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م؟ أو معالجة آثاره؟ وتنتصر أن حل إشكاليات القانون المذكور لا يتأتى إلا في إطار المعالجة.
- 2- إعادة تنظيم لجان التعويضات بشكل عام (اللجان الفرعية، لجنة الإشراف على التعويضات، لجنة المتابعة للجنة الإشراف)، ويتم هذا التنظيم بشكل يستجيب لمتطلبات العدالة الانتقالية، وفقاً لما نصت عليه المادة (28) من قانون العدالة الانتقالية رقم (29) لسنة 2013م.
- 3- إعادة تنظيم اختصاص اللجان لابد أن يسفر عن معالجة لآثار القانون المشار إليه، وتبدأ هذه المعالجة بالإبقاء على القانون دون إلغائه، وتتمثل هذه المعالجة في تحديد طبيعة قرار اللجنة

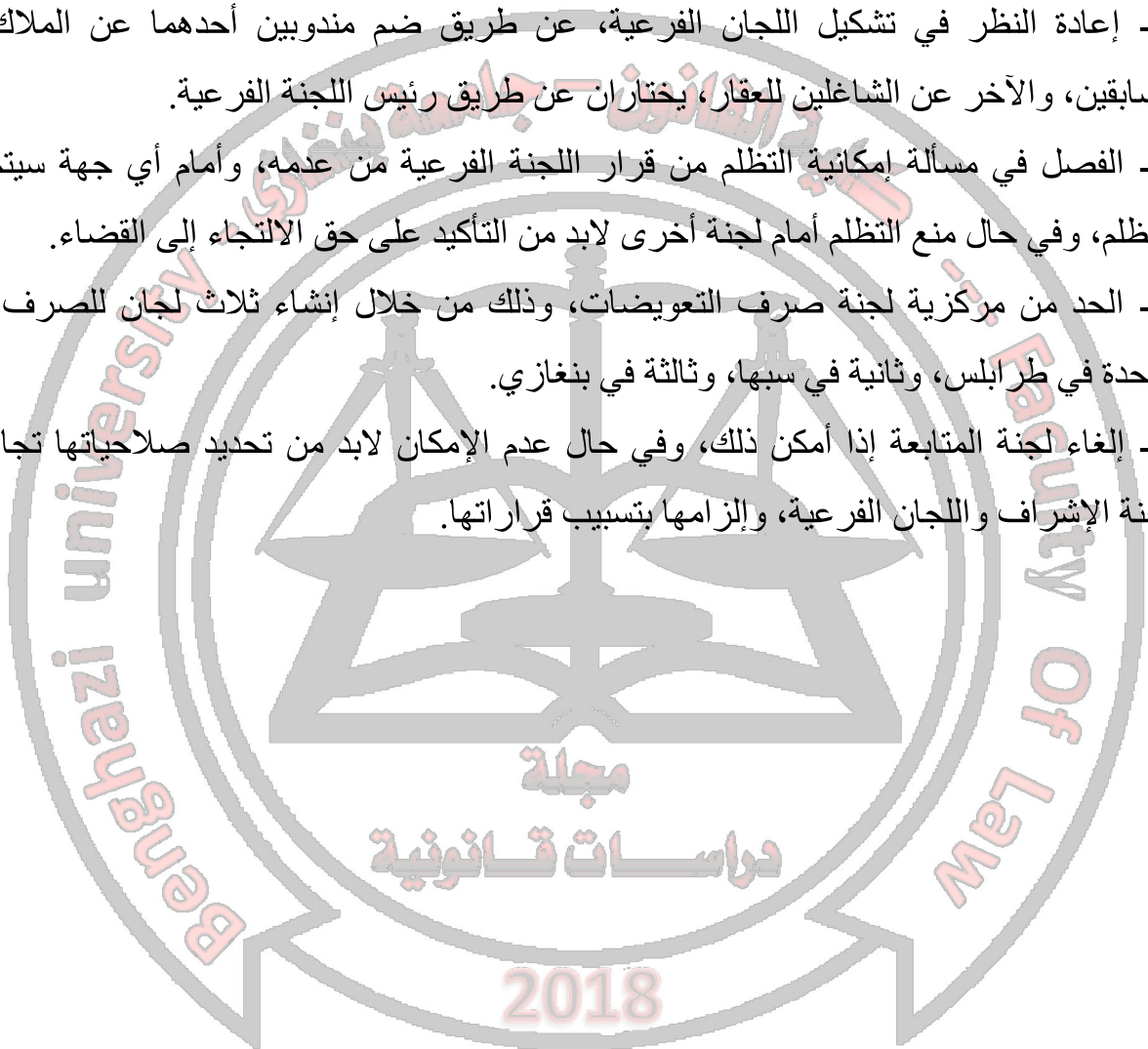
الفرعية، بحيث يكون قرار الرد هو الأصل، والاستثناء هو التعويض العادل بنوعيه النقدي والعيني، وذلك في حال تعذر الرد.

4- إعادة النظر في تشكيل اللجان الفرعية، عن طريق ضم مندوبين أحدهما عن الملاك السابقين، والآخر عن الشاغلين للعقار، يختاران عن طريق رئيس اللجنة الفرعية.

5- الفصل في مسألة إمكانية التظلم من قرار اللجنة الفرعية من عدمه، وأمام أي جهة سيتم التظلم، وفي حال منع التظلم أمام لجنة أخرى لابد من التأكيد على حق الالتجاء إلى القضاء.

6- الحد من مركزية لجنة صرف التعويضات، وذلك من خلال إنشاء ثلاث لجان للصرف، واحدة في طرابلس، وثانية في سبها، وثالثة في بنغازي.

7- إلغاء لجنة المتابعة إذا أمكن ذلك، وفي حال عدم الإمكان لابد من تحديد صلاحياتها تجاه لجنة الإشراف واللجان الفرعية، وإلزامها بتسبيب قراراتها.



ثبت المصادر والمراجع

المصادر:

أولاً- التشريعات:

- الإعلان الدستوري الليبي المؤقت الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي، منشور بالجريدة الرسمية، السنة الأولى، العدد الأول، 2012\2\9م.
- القانون رقم (88) لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري.
- القانون رقم (4) لسنة 1978م بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية، والقوانين والقرارات المتعلقة بعمل مصلحة الأملاك العامة والتشريعات ذات العلاقة، الجزء الأول، 2008م.
- القانون رقم (25) لسنة 1423هـ بشأن تعديل أحكام القانون رقم (11) لسنة 1992م بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية، التشريعات المتعلقة بمصلحة الأملاك العامة (سبقت الإشارة إليها).
- القانون رقم (6) لسنة 2006م بشأن نظام القضاء والقوانين المعدلة له، وزارة العدل، 2015م.
- القانون رقم (29) لسنة 2013م في شأن العدالة الانتقالية.
- قرار اللجنة الشعبية العامة بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم (4) لسنة 1978م بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية، الجريدة الرسمية، العدد السابع، 1978م.
- قرار أمانة اللجنة الشعبية العامة رقم (195) لسنة 2002م بشأن أسس وضوابط تقدير قيمة العقارات.
- قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (149) لسنة 2005م، بشأن تشكيل لجان فرعية لاستكمال إجراءات التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م.

- قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (108) لسنة 2006م بالإجراءات والضوابط الخاصة باستكمال التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية.
- قرار أمين اللجنة الشعبية العامة رقم (66) لسنة 2006م بتشكيل لجان فرعية لاستكمال التعويض عن العقارات وتعديل وإضافة أحكام أخرى للقرار الصادر بتشكيل لجنة الإشراف على التعويضات.
- قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (195) لسنة 2006م بشأن تعديل بعض أحكام القرار رقم (108) لسنة 2006م وإضافة أحكام أخرى، التشريعات المتعلقة بمصلحة الأملاك العامة (سبقت الإشارة إليها).
- قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (993) لسنة 2007م بتقرير حكم في شأن القرار رقم (108) لسنة 2006م المشار إليه آنفاً.
- قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (752) لسنة 2007م بتعديل قرارها رقم (108) لسنة 2006م بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية المعدل بالقرار رقم (195) لسنة 2006م، التشريعات المتعلقة بمصلحة الأملاك العامة (سبقت الإشارة إليها).
- قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (553) لسنة 2009م بتقرير بعض الأحكام في شأن القرارات التي تتخذها لجان تقدير التعويضات.
- قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (71) لسنة 2010م باعتماد محاضر اجتماعات لجنة الإشراف على التعويضات عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م، الصادر بتاريخ 14\03\2010م.
- قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (158) لسنة 2010م بتقرير بعض الأحكام في شأن لجنة متابعة أعمال لجان التعويضات، الصادر بتاريخ 20\04\2010م.

- قرار رئيس لجنة الإشراف على التعويضات رقم 557 لسنة 2010م الصادر بتاريخ 11\2\2015م (غير منشور).

- قرار مجلس الوزراء رقم (219) لسنة 2012م بإعادة تشكيل لجنة متابعة أعمال التعويضات الصادر بتاريخ 14\05\2012م.

- قرار مجلس الوزراء رقم (419) لسنة 2012م بإضافة عضو للجنة متابعة أعمال التعويضات المشكلة بالقرار رقم (219) لسنة 2012م، الصادر بتاريخ 08\10\2012م.

- قرار وزير العدل رقم (47) لسنة 2015م بشأن تشكيل لجنة للحصر والصرف الخاص بلجان الإشراف على التعويضات، الصادر بتاريخ 15\01\2015م.

ثانيا- المراجع:

- د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، وسائل مباشرة الإدارة الشعبية لوظائفها، ج2، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، ط5، 2003م.

- د. الحبيب خليفة جبودة، الملكية العقارية في ليبيا (المشاكل والحلول)، مجلة القانون، العدد الثالث، 2012م، كلية القانون، جامعة طرابلس.

ثالثا- أحكام القضاء:

- طعن مدني رقم 43 لسنة 36 ق، جلسة 16\06\1991م، تم الاطلاع بواسطة شبكة قوانين الشرق بتاريخ 20\01\2017م.

- طعن دستوري رقم 2 لسنة 42 ق، جلسة 23\12\2013م، مجلة المحكمة العليا، العدد الثاني، السنة 44.

رابعا- الشبكات الالكترونية:

- شبكة قوانين الشرق (Google)

- صفحة بنغازي – ويكيبيديا، الموسوعة الحرة، <https://ar.wikipedia.org/wiki/%>

خامسا- مجموعات التركيز والمقابلات الشخصية:

- مجموعة تركيز أجريت مع فئة الملاك السابقين، وأخرى مع خبراء أكاديميين وأعضاء نيابة عامة ومحري عقود وخريجي كلية الحقوق في مدينة بنغازي بتاريخ 10-16\12\2016م.
- مقابلات شخصية أجريت في تواريخ مختلفة مع الاتي ذكرهم: رئيس لجنة الإشراف على التعويضات، رئيس لجنة بنغازي المركز المكلف، مندوب مصلحة الأملاك العامة لدى اللجنة، مندوب إدارة السجل العقاري، مندوب مصلحة التخطيط العمراني، مقرر اللجنة، مدير مصلحة الأملاك العامة بنغازي، مدير إدارة السجل العقاري بنغازي، بعض من الملاك السابقين (سبعة أشخاص)، بعض من الشاغلين (ثلاثة أشخاص).

