

ضوابط التشريع اللائحي في القانون الليبي

د. عمران عبدالسلام الصفراني

عضو هيئة التدريس

كلية القانون . جامعة الفاتح

مقدمة :

يُقصد بالتشريع اللائحي القرارات الإدارية المنشئة لقواعد قانونية عامة⁽¹⁾. فهي قرارات إدارية بالمعيار الشكلي بحكم جهة إصدارها و الإجراءات المتبعة في ذلك، وهي تشريعات بحكم المعيار الموضوعي لأنها تتضمن قواعد عامة ومجردة تخاطب جميع الأشخاص في الدولة أو طائفة منهم بصفاتهم لا بذواتهم وبالتالي فهي تنشئ مراكز قانونية عامة⁽²⁾.

وتُقسّم اللوائح حسب موضوعها أو حسب الظرف الموجب لإصدارها أو حسب صلتها بالقانون⁽³⁾. وهي من حيث صلتها بالقانون - وهو التقسيم الذي يعيننا هنا - تنقسم إلى لوائح تنفيذية تتضمن القواعد التفصيلية أو التكميلية اللازمة لتنفيذ القانون ، ولوائح مستقلة تتضمن قواعد متعلقة بموضوعات لا ينظمها القانون أصلاً ، أو تنظمها اللائحة بمعزل عن القانون⁽⁴⁾.

(1) محمد فؤاد مهنا ، مبادئ وإحكام القانون الإداري ، الإسكندرية : مؤسسة شباب الجامعة ، ب.ت ، ص 715.

(2) انظر تعريف المحكمة الإدارية العليا في مصر للقرار التنظيمي : مجموعة مجلس الدولة ، س 9 ، ع 2 ، 1964م. ص 107 .

(3) انظر سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية . دار الفكر العربي ، د.ت ، ص 472.

(4) مثال ذلك اللوائح التنظيمية التي تتناول تنظيم المرافق العامة وهي لوائح مستقلة لأن هذا الأمر لا ينظمه القانون أصلاً. ومثال اللوائح التي تنظم أموراً بمعزل عن القانون لوائح الضرورة و اللوائح التفويضية، فهذا النوع من اللوائح له قوة القانون وهي بالتالي تعدل القوانين أو تلغيها . انظر مزيداً من التفصيل : سليمان محمد الطماوي. النظرية العامة للقرارات الإدارية . مرجع سابق . ص 472 وما بعدها . وكذلك . محمد فؤاد مهنا . مرجع سابق . ص 715 وما بعدها .

ويعد اختصاص الجهات التنفيذية بإصدار اللوائح استثناءً على القاعدة العامة ، حيث القاعدة أن إنشاء أو تعديل أو إلغاء القواعد القانونية هو من اختصاص الجهات التشريعية ويتم ذلك في صورة قانون ؛ لأن القانون الصادر عن أداة التشريع يعبر عن الإرادة العامة للشعب صاحب السيادة، سواء كان ذلك بشكل مباشر أم بشكل غير مباشر في الأنظمة النيابية .

وبالتالي فإن اختصاص الجهات التنفيذية وغيرها من الأجهزة الإدارية بإصدار اللوائح مخالف - من حيث الأصل - لمبدأ الفصل بين السلطات (التشريعية - التنفيذية) في أنظمة الحكم النيابية⁽¹⁾ . كما أنه من باب أولى مخالف لمبدأ تركيز السلطة في يد أداة التشريع في النظام الجماهيري ؛ لأن إصدار قواعد عامة ومجردة (تشريعات) أبرز مظاهر السلطة السياسية في الدولة، التي من المفترض احتكارها من قبل أداة التشريع (المؤتمرات الشعبية الأساسية) . إلا أن القبول - على سبيل الاستثناء - باختصاص الجهات التنفيذية أو الإدارية بإصدار التشريع اللائحي مبني على مبررات تقتضيها الضرورات العملية وحسن السياسة الإدارية⁽²⁾ .

ولما كانت سلطة إصدار اللوائح مبنية على مبررات عملية ويؤخذ بها على سبيل الاستثناء ، فإن التوسع فيها يؤدي إلى تركيز السلطة السياسية في يد الجهات التنفيذية والإدارية ، لأنها بذلك تنفرد بمهام تنفيذ القوانين وتسيير مؤسسات الدولة وتشارك في وضع التشريعات . ولهذا فإن الدول التي تتبنى نظام الفصل بين السلطات تحيط الاختصاص بإصدار اللوائح بضوابط دستورية للحد من تعسف الجهات التنفيذية في استعمالها لهذه السلطة .

وكان الأحرى بالمشرع الدستوري في ليبيا أن يكون أكثر تشدداً في

(1) سليمان الطماوي ، مرجع سابق . ص 471 .

(2) المرجع السابق والصفحة نفسها .

مجال اختصاص الجهات الإدارية أو التنفيذية بإصدار اللوائح ؛ لأن النظام القانوني لممارسة السلطة السياسية يقوم على تركيز هذه السلطة في يد الجهة التشريعية (المؤتمرات الشعبية الأساسية) إلا أن مراجعة الوثائق الدستورية والقوانين الأساسية ذات الطابع الدستوري تنبئ بعكس هذا الاتجاه .

وسوف نتناول ضوابط التشريع اللائحي في القانون الليبي من هذا

المنظور في فقرتين اثنتين :

الأولى : تتناول أهمية الضوابط الدستورية للتشريع اللائحي .

الثانية : تتناول قصور ضوابط التشريع اللائحي في النظام القانوني الليبي .

الفقرة الأولى

أهمية الضوابط الدستورية للتشريع اللائحي

تتجلى أهمية ضبط التشريع اللائحي في الدستور أو ما يقوم مقامه في

مجالين :

الأول : أن هذا الضبط يسهم بشكل كبير في تكريس التمييز بين

الوظيفتين التشريعية والتنفيذية ، وبالتالي بدون وجود ضوابط على التشريع

اللائحي من الصعب تكريس الأسس التي يقوم عليها توزيع الوظائف في الدولة ،

والعلاقة فيما بين الأدوات التي توكل إليها ممارسة هذه الوظائف .

الثاني : أن ضبط التشريع اللائحي في الدستور أو ما يقوم مقامه من

شأنه توفير الضمانة الأساسية لاحترام الجهات التنفيذية أو الإدارية لإرادة المشرع

وفقاً للأسس التي يقوم عليها توزيع وظائف الدولة .

أولاً - دور الضوابط الدستورية للتشريع اللائحي في توزيع وظائف الدولة: بغض النظر عن الشكل القانوني لممارسة السلطة السياسية في الدولة ، من حيث إتباعه لنظام الفصل بين السلطات أو لنظام وحدة السلطة ، فإن التمييز بين الوظيفتين التشريعية والتنفيذية له أهمية بالغة في بناء الهياكل المؤسسة للدولة ونظام عملها والعلاقة فيما بينها، سواء كانت علاقة تراتبية أم علاقة توازن ومساواة .

والتشريع اللائحي باعتباره من الناحية الموضوعية بمثابة القانون ، ويصدر عن الجهات التنفيذية في الدولة كقاعدة عامة ، يشكل خروجاً على قاعدة توزيع وظائف الدولة ؛ لأنه يلغي التمييز بين الجهات التشريعية والجهات التنفيذية من حيث الاختصاص والوظيفة ، ويقوض الأساس الفلسفي لتوزيع وظائف الدولة، سواء في ظل نظام الفصل بين السلطات أم في ظل نظام تركيز السلطة ووحدها .

فإذا كان إصدار القواعد القانونية هو أهم مظاهر السلطة السياسية ومن اختصاصات صاحب السيادة أو من يمثله ، فإن المفترض أن لا تمارس الجهات التنفيذية هذا الاختصاص إلا استثناء ولضغوط عملية . والقاعدة أن الاستثناء لا يتوسع في تفسيره ولا يقاس عليه ، والضرورة تقدر بقدرها .

وعلى هذا الأساس تحيط الدساتير عادة اختصاص الجهات التنفيذية بإصدار اللوائح بقيود وضوابط تضمن أن يبقى هذا الاستثناء في حدود الضرورات التي أملت وجوده . وتعد درجة تقييد الجهات التنفيذية في الاختصاص بإصدار اللوائح مؤشراً على مدى التوازن في السلطة بين أداتي التشريع والتنفيذ في الدول التي تأخذ بنظام الفصل بين السلطات . وتأخذ دساتير هذه الدول بإحدى طريقتين - وفقاً للعلاقة بين السلطات فيها - إما بتحديد مجال اللوائح بطريق الحصر (بالنسبة اللوائح المستقلة) وتقييد اللوائح التنفيذية بضرورة عدم تعديل أو تعطيل القوانين أو الإعفاء من تنفيذها

وأما بتحديد مجال معين للقانون لا يجوز لللائحة أن تنظمه وجعل ما عداه من اختصاص اللائحة، مع ضرورة تقييد اللوائح التنفيذية بالقانون الصادرة لتنفيذه فهي في كل الحالات لوائح أسيرة القانون⁽¹⁾.

ولهذا فإن ضبط التشريع اللائحي باعتباره استثناء على قاعدة توزيع وظائف الدولة يسهم في ترسيخ الفلسفة التي يبنى عليها الشكل القانوني لممارسة السلطة، ويعد مؤشراً على مدى توازن السلطات في الدول التي تأخذ بنظام الفصل بين السلطات.

وقيام الشكل القانوني لممارسة السلطة في الجماهيرية على أساس تركز السلطة السياسية في يد المؤتمرات الشعبية الأساسية - باعتبارها أداة ممارسة هذه السلطة وهي التي تضع "... السياسات العامة وتسن القوانين وتتخذ القرارات في مختلف المجالات ". (م 1 من القانون رقم 1 لسنة 1375 ور . 2007م) - لا يمنع أن تمارس اللجان الشعبية الوظيفة التنفيذية "فهي أداة المؤتمرات الشعبية في تنفيذ قراراتها" (م 10 من القانون رقم 1 لسنة 1375 ور - 2007م). وبالتالي فإن التمييز بين الوظيفتين التشريعية والتنفيذية مقنن في النظام القانوني الليبي مع تأكيد علاقة التبعية التي تربط اللجان بالمؤتمرات⁽²⁾.

وبقدر أهمية التمييز بين وظيفتي التشريع والتنفيذ ووجوب تبعية الثانية للأولى (تأكيداً لسمو أداة التشريع)، فإن وضع ضوابط دستورية على اختصاص الأدوات التنفيذية بإصدار اللوائح يكرس هذا التمييز بين الوظيفتين، ويقيم العلاقة بين أدوات التشريع والتنفيذ على أسس واضحة تعكس فلسفة النظام السياسي في الدولة. كما أنه من جهة أخرى يكرس النتائج المترتبة على

(1) شمس مرغني علي، "القرارات الإدارية التنظيمية في دولة الإمارات العربية المتحدة"، مجلة العلوم الإدارية السنة 28، العدد الثاني، ديسمبر 1986م، ص 172.

(2) إبراهيم أبو خزام، شرح القانون الدستوري الليبي، الكتاب الثاني، طرابلس، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، 1997م، ص 329.

طبيعة هذه العلاقة بحيث تكون سلطة إصدار القواعد القانونية العامة المجردة - بقدر الإمكان - من اختصاص الجهة التي تملك وضع السياسات العامة في الدولة وفقاً لفلسفة النظام السياسي في ممارسة السلطة ؛ وذلك حتى تكون هذه السياسات - إذا ما صدرت في صورة قوانين - ملزمة لمختلف الجهات بما فيها الجهات التنفيذية نفسها . وهذا الأمر لا يتم إلا عن طريق ضبط التشريع اللائحي بالشكل الذي يضمن شمولية مبدأ المشروعية في الدولة . وبدون تحديد مجال عمل اللوائح وضوابط التشريع اللائحي يصبح وضع السياسات العامة عملية مشتركة بين أداة التنفيذ وأداة التشريع ، وتبقى أداة التنفيذ أقدر على تكييف هذه السياسات وفق رؤيتها، وتغييرها أو تعديلها متى شئت ، وينعدم التمييز بالتالي موضوعياً بين القانون واللائحة، وبين الوظيفتين بالتبعية .

ثانياً - دور ضبط التشريع اللائحي في ضمان احترام الإدارة للقانون:

ضرورة ضبط التشريع اللائحي ليست أساسية فقط من أجل تكريس التمييز بين وظائف الدولة ، أو باعتبارها نتيجة للرؤية السياسية لتوزيع وظائف الدولة ، بحيث تكون الهيئة التنفيذية في وضع التبعية للهيئة التشريعية ، بل هي أساسية كذلك لضمان احترام الهيئة التنفيذية للقانون . وتأكيد مبدأ تدرج التشريعات دستورياً يعد عاملاً أساسياً لضمان كفاءة الرقابة السياسية والقضائية على مشروعية اللائحة .

فعند النص في الوثيقة الدستورية - كما هو الحال في نصوص دساتير مختلف الدول - على ضوابط نوعي التشريع اللائحي (اللوائح التنفيذية اللوائح المستقلة) يتم تقييد الهيئة التنفيذية في تعاملها مع القانون ، كما أنه من جهة أخرى يضع ضوابط للتفويض التشريعي الصريح أو الضمني . فمثلاً عندما يتم النص على أن الهيئة التنفيذية "تضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها " تصبح

الهيئة التنفيذية وكذلك الهيئة التشريعية مقيدة بمفهوم محدد لللائحة التنفيذية . ولا تستطيع أي منهما الخلط بين مفهوم اللائحة التنفيذية واللائحة التفويضية ، كما نجده في بعض القوانين واللوائح الصادرة في الجماهيرية ، بأن يفوض المشرع الجهة التي تصدر اللائحة التنفيذية بتنظيم بعض المسائل الجوهرية التي من المفترض تناولها في القانون . وبهذا تكون اللائحة التنفيذية " ليس لها من الطابع التنفيذي إلا الاسم " كما أشار أحد الفقهاء⁽¹⁾ .

كما أن تحديد مجال عمل اللائحة مهم لضبط اللوائح المستقلة غير المرتبطة بقانون سابق ، بحيث تكون الجهة التنفيذية المختصة بإصدارها على دراية بحدود اختصاصها . وتبنى الجهات القضائية حكمها بمشروعية اللائحة من عدمه على أسس واضحة في الوثيقة الدستورية بدل اللجوء إلى المبادئ العامة أو الأعراف الدستورية السائدة في القانون المقارن ، والتي قد لا تسعف القضاء الليبي في ظل الاختلاف في أسس تنظيم وممارسة وظائف الدولة بين الجماهيرية والدول الأخرى .

وعلى ذلك فإن وجود الضوابط الدستورية للتشريع اللائحي عامل أساسي لتيسير الرقابة القضائية على مشروعية اللوائح ، سواء من حيث رقابة الدستورية أو من حيث رقابة الإلغاء⁽²⁾ .

(1) الكوني إعبودة ، "اضواء على القانون رقم 10 لسنة 1990م بشأن إعادة تنظيم مهنة المحاماة" ، مجلة المحامي . السنة التاسعة . العددان (33 ، 34) 1991م ، ص 73 .

(2) انظر بشأن رقابة دستورية اللوائح : محمود عاطف البنا ، "الرقابة القضائية على دستورية اللوائح" ، مجلة القانون والاقتصاد ، السنة 48 . العددان (2،1) 1978م ، ص 98 وما بعدها .

الفقرة الثانية

قصور الضوابط الدستورية

للتشريع اللائحي في ليبيا

اتسمت الوثائق الدستورية في الجماهيرية بالإيجاز، فوثيقة إعلان قيام سلطة الشعب اكتفت بمبادئ عامة تضمنت الأساس القانوني والشكل القانوني للسلطة السياسية⁽¹⁾. كما أن الوثيقة الخضراء لحقوق الإنسان وقانون تعزيز الحرية لم ترد بهما أية تفاصيل متعلقة بالشكل القانوني لممارسة السلطة السياسية في الجماهيرية. وبالتالي فإن هذا الأمر لا يجد له مصدراً دستورياً إلا في القوانين المتعلقة بالمؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية التي تعد قوانين أساسية بحكم الموضوع الذي نظمته - وهو ممارسة السلطة وتوزيع وظائف الدولة - بغض النظر عن ورود النص فيها على أنها أساسية أم لا⁽²⁾.

ويمكن تسجيل ملاحظتين أوليتين على قوانين المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية - خصوصاً - القانون رقم (1 لسنة 1369 ور - 2001 م) والقانون رقم (1 لسنة 1375 ور - 2007 م).

الأولى : أن هذه القوانين موجهة لكافة جهات الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية ورقابية، وهي ملزمة لهذه الجهات، وبالتالي فهي تكتسب السمة الدستورية. وليس من المألوف أن تعد لوائح تنفيذية للدساتير، فالمفترض أن الأحكام التفصيلية للوثائق الدستورية هي ما تتناوله القوانين العادية، لأنه ليس من المبادئ الدستورية أن يكون هناك وسيط بين الدستور والقانون العادي.

(1) عبد الرضا حسين الطعان، التنظيم الدستوري في ليبيا بعد الثورة. بنغازي منشورات جامعة قاريونس - ط1.

1995م، ص235 وما بعدها.

(2) ورد النص على أن قانون تنظيم المؤتمرات الشعبية و اللجان الشعبية قانون أساسي في المادة (55) من القانون رقم 1 لسنة 1369 ور. (2001م). ولم يرد مثل هذا النص في القانون رقم 1 لسنة 1375 ور (2007م).

أما أن تصدر اللوائح التنفيذية لهذه القوانين عن جهات إدارية وتتضمن الكثير من المسائل الجوهرية، فإنه بمثابة مساهمة من الجهات الإدارية في التشريع الأساسي .

الثانية : أن هذه القوانين لم تتضمن ضوابط للتشريع اللائحي ، ماعدا اختصاص الجهة التشريعية (المؤتمرات الشعبية الأساسية) بسن القوانين والقرارات في مختلف المجالات . الأمر الذي يجعل مجال القانون عاماً وينفي المجال المحفوظ للوائح كما هو الحال في بعض الدساتير (الدستور الفرنسي 1958م). إلا أنها من جهة أخرى لم تحدد مجال اللوائح ولا الجهات المختصة بإصدارها ولا شروط مشروعيتها، سواء كانت اللائحة تنفيذية أو مستقلة . ولقد أدى إغفال النص على ضوابط دقيقة للتشريع اللائحي إلى الغموض في المجالين السابق ذكرهما، وهما التمييز بين وظيفتي التشريع والتنفيذ من جهة، وضمان احترام الجهات التنفيذية للقانون من جهة أخرى .

أولاً - غموض التمييز بين وظيفتي التشريع والتنفيذ :

تركز السلطة السياسية في يد المؤتمرات الشعبية الأساسية يمثل الشكل القانوني للسلطة السياسية في الجماهيرية . هذا ما تؤكد المرجعية الفكرية والوثائق الدستورية ، وهو ما نصت عليه قوانين تنظيم المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية . وباعتبار التشريع أهم مظاهر السلطة السياسية في الدولة ، فإن الوظيفة التشريعية هي من مهام المؤتمرات الشعبية الأساسية، ودور الأدوات التنفيذية والجهات الإدارية الوسيطة لا يتجاوز تنفيذ الإرادة العامة التي تبلورها قرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية في صورة قوانين . ومضمون تركيز السلطة السياسية في يد أداة التشريع يعني الأولوية

التي تتمتع بها هذه الأداة بالقياس إلى الجهات التنفيذية أو الإدارية⁽¹⁾، والتي تنعكس على سمو الأعمال الصادرة عنها في مواجهة ما يصدر عن الجهات الأخرى من الأعمال .

ولما كانت اللوائح - كما أشرنا فيما سبق - هي تشريعات من الناحية الموضوعية ، فإن عدم تحديد ضوابط واضحة ودقيقة تحكمها سوف يؤدي إلى نقض فكرة تركيز السلطة السياسية في يد أداة التشريع ، أو على الأقل نسبيتها ، خصوصاً وأن الجهات التنفيذية تملك الاختصاص بإصدار العديد من اللوائح ، التنفيذية منها والمستقلة وفقاً لقوانين تنظيم المؤتمرات الشعبية و اللجان الشعبية .

وعلى ذلك لا يكفي النص في القوانين الأساسية على ما يفيد تركيز السلطة السياسية في يد المؤتمرات الشعبية من خلال اختصاصها بوضع السياسات العامة و سن القوانين في مختلف المجالات ، إذا كان اختصاص جهات أخرى بوضع اللوائح غير مقيد ، كما لا يكفي النص على أن "اللجان الشعبية هي أداة المؤتمرات الشعبية في تنفيذ قراراتها .. وتكون مسؤولة أمام المؤتمر الشعبي عن تنفيذ ما يوكله إليها القانون من اختصاصات وصلاحيات " (م10 من القانون رقم 1 لسنة 1375 ور) ثم يكون اختصاصها في مجال إصدار اللوائح غير مقيد و يشمل جميع أنواع اللوائح مهما كانت الموضوعات التي تنظمها . فوفقاً للمادة (12 من القانون رقم السنة 1375 ور) تختص اللجنة الشعبية العامة بإصدار اللوائح في المجالات التالية :

1. اللوائح المتعلقة بالهيكل التنظيمية للجان الشعبية العامة للقطاعات (لوائح تنظيمية مستقلة) .

(1) عبد الرضا حسين الطعان ، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية (نموذج - فرنسا) . بنغازي ،

2. اللوائح المتعلقة بوضع الضوابط بشأن الإيفاد للعمل أو الدراسة أو التدريب أو العلاج أو المهام بالخارج (لوائح تنفيذية أو مستقلة حسب وجود قوانين بهذا الشأن) .
3. اللوائح التنفيذية للقوانين (دون تحديد الشروط اللوائح التنفيذية)
4. اللوائح المتعلقة بتنظيم التعاقد على تنفيذ الأعمال وتقديم الخدمات بالنسبة للعقود التي تمول من الميزانية العامة (لوائح مستقلة) .
5. إنشاء وحل ودمج وتنظيم وإعادة تنظيم الهيئات والمؤسسات والأجهزة والمصالح والشركات العامة وتحديد اختصاصها (لوائح مستقلة) .
6. الموافقة على منح حق اللجوء وتحديد معاملة اللاجئين (لوائح مستقلة)⁽¹⁾ .

هذا بالإضافة إلى اختصاص الأمانة العامة للمؤتمرات الشعبية الأساسية بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية (وفقاً للقانون رقم (1) لسنة 1369 ور) والذي انتقل إلى أمانة المؤتمرات الشعبية غير الأساسية بموجب القانون رقم (1) لسنة 1375 ور) .

ويتضح من خلال استعراض أنواع اللوائح الصادرة عن الجهات التنفيذية أو الإدارية نتائج قصور الضوابط الدستورية للتشريع اللائحي.

1 - عدم تحديد مفهوم اللوائح التنفيذية والجهات المختصة بإصدارها:

أ - عدم تحديد مفهوم اللوائح التنفيذية :

أشرنا فيما سبق إلى أهمية ضبط مفهوم اللائحة التنفيذية دستورياً ، حتى لا تتحول الجهات المختصة بإصدار مثل هذه اللوائح إلى جهات تشريعية،

(1) مدونة التشريعات . العدد 1 السنة السابعة . 1375 ور (2007 م) . ص 6 .

ولا تتحول هذه اللوائح إلى تشريعات بمسميات أخرى. وفي غياب هذه الضوابط نجد صورتين لعدم تحديد مفهوم اللائحة التنفيذية .

الأولى : عدم تقيد اللائحة التنفيذية بإحكام القانون الصادرة بمقتضاه وذلك عن طريق تعديل أحكام القانون (بالإضافة أو الحذف)، أو عن طريق الحد من نطاق تطبيقه . فمثلاً ورد النص في القانون رقم (6 لسنة 1987م) بشأن تنظيم دخول وإقامة الأجانب في ليبيا وخروجهم منها المادة (3) على أن "يتمتع مواطنو الدول العربية بحق الدخول إلى الأراضي الليبية بموجب البطاقات الشخصية"⁽¹⁾. وصدرت اللائحة التنفيذية الثانية⁽²⁾. لهذا القانون بقرار اللجنة الشعبية العامة رقم (125) لسنة 1373و- 2005م " حيث تضمنت حكماً مخالفاً لنص المادة (3) من القانون السابق الإشارة إليه بأن اشترطت الحصول على تأشيرات دخول لجميع الأجانب مع مراعاة مبدأ المعاملة بالمثل وما تنص عليه الاتفاقيات الدولية. مع النص على أن المقصود بالأجنبي هو من لا يحمل الجنسية الليبية وفقاً لقانون أحكام الجنسية رقم (18 لسنة 1980م) (م3) . كما نصت على إلغاء اللائحة التنفيذية للقانون رقم (10 لسنة 1989م) بشأن حقوق وواجبات العرب في الجماهيرية العظمى⁽³⁾. علماً بأن هذا القانون يتكون من ثلاث مواد فقط ولا يمكن تنفيذه بدون وجود اللائحة التنفيذية⁽⁴⁾. ونفس الأمر بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (21 لسنة 1369و) بشأن مزاولة الأنشطة الاقتصادية⁽⁵⁾ الصادرة بموجب القرار رقم (171 لسنة 1374و)⁽⁶⁾.

(1) الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، سنة 1987.

(2) الجريدة الرسمية ، العدد 2 ، 13/3/1425 (1995م) .

(3) مدونة التشريعات ، العدد 1 . السنة السابعة (2007م) .

(4) مدونة التشريعات ، العدد 2 - السنة الثالثة (2003م) .

(5) الجريدة الرسمية ، العدد (15) 10/8/1987م .

(6) لقد صدرت اللائحة التنفيذية لهذا القانون بتاريخ 1/3/1989م . الجريدة الرسمية ، العدد (24) 2/11/1989م

ثم ألغيت باللائحة التنفيذية للقانون رقم (6) لسنة 1987م.

ويأتي مثل هذا الأمر في إطار سياسة عامة تجاه دخول وإقامة الأجانب وممارستهم للأنشطة الاقتصادية، يفترض أن يتم إقرارها بقانون وليس عن طريق اللوائح التنفيذية بالمخالفة للقانون .

الثانية : تحول اللائحة التنفيذية إلى لائحة تفويضية. وأوضح مثال على ذلك اللائحة التنفيذية للقانون رقم (10 لسنة 1990) الصادرة بقرار اللجنة الشعبية العامة رقم (885 لسنة 1990م) حيث أحالت المادة الخامسة من هذا القانون على اللائحة أحكاماً جوهرية كان من المفترض تناولها في القانون نفسه، والتي منها حقوق المحامين وواجباتهم وأحكام تأديبهم⁽¹⁾. ونفس الأمر بالنسبة لقانون التعليم العالي رقم (1 لسنة 1992م) حيث يتناول القانون مبادئ عامة ويترك أحكاماً جوهرية لللائحة التنفيذية. وفي هذه الحالة نكون أمام تفويض تشريعي ضمني لا ينظمه القانون الأساسي (قانون مؤتمرات واللجان الشعبية) وهذا ناتج عن عدم تحديد مفهوم اللائحة التنفيذية في القوانين الأساسية .

ب - عدم تحديد الجهة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية :

ورد النص على اختصاص اللجنة الشعبية العامة بإصدار اللوائح التنفيذية للقوانين في جميع قوانين تنظيم المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية، إلا أن هذا الاختصاص غير مانع، فقد نصت المادة (11) من القانون رقم (1 لسنة 1425 ور - 1995م) على اختصاص اللجنة الشعبية العامة "بإعداد وإصدار اللوائح التنفيذية للقوانين، ما لم تنص القوانين على إصدارها من جهة أخرى"⁽²⁾. ونصت المادة (34) من القانون رقم (1 لسنة 1369 ور - 2001) على أن تختص اللجنة

(1) الجريدة الرسمية، العدد (20) 9/10/1989 م .

(2) نصت المادة الثالثة من هذا القانون على أن "تضع اللجنة الشعبية العامة الضوابط اللازمة لتطبيق هذا القانون".

الشعبية العامة بـ " .. إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين التي ينص فيها على اختصاصها بها " وفي ذلك إحالة على القوانين لاختيار الجهة التي تصدر عنها اللائحة التنفيذية .

وفي القانون الحالي (1 لسنة 1375 ور 2007م) ورد النص مختصراً على أن تختص اللجنة الشعبية العامة بـ " إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين " . إلا أن الممارسة العملية تؤكد عدم احتكار اللجنة الشعبية العامة لإصدار اللوائح التنفيذية، وأن هذا الأمر يحدده المشرع وفق طبيعة القانون ذاته، فقد نصت المادة (71) من القانون رقم (2 لسنة 1375 ور 2007)⁽¹⁾ بشأن تنظيم التفتيش والمتابعة على أن تصدر لائحته التنفيذية من أمانة مؤتمر الشعب العام . ونفس الأمر بالنسبة للقانون رقم (2 لسنة 1369 ور) بشأن تنظيم العمل السياسي والقنصلي . وأحياناً ينص القانون على الجهة المختصة بإصدار اللائحة التنفيذية له بشكل غير واضح كما هو الحال بالنسبة للقانون رقم (15) لسنة 1371 ور (2003م) في شأن حماية وتحسين البيئة حيث تنص المادة (77) منه على أن "تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون بقرار من الجهة المشرفة بناء على عرض من الجهة المختصة." والجهة المشرفة طبقاً للمادة الأولى من هذا القانون هي "الجهة التي تتبع لها الجهة المختصة وتشرف عليها." والجهة المختصة وفقاً لنفس المادة هي الجهة المسؤولة عن متابعة شؤون حماية وتحسين البيئة." (2).

ج - اللوائح التنفيذية للقوانين الأساسية :

صدور لوائح تنفيذية للقوانين الأساسية ذات الطبيعة الدستورية يثير الاستغراب، لأن الأحكام التفصيلية لمثل هذه القوانين تتناولها القوانين العادية.

(1) مدونة التشريعات ، العدد 1 ، السنة الثانية . 1370 ور (2002 م) .

(2) مدونة التشريعات ، العدد 10 ، السنة السابعة . 1375 ور . (2007) .

وممارسة الجهات المختلفة المخاطبة بأحكام هذه القوانين لاختصاصاتها يُعد تنفيذاً لها هذا من جهة ومن جهة أخرى، صدور لائحة لمثل هذه القوانين يجعل أحكام هذه اللائحة ملزمة للجهات التي يخاطبها القانون الأساسي، باعتبار اللائحة التنفيذية مكملّة للقانون، مما يعطي للجهة المختصة بإصدار اللائحة التنفيذية منزلة أسمى من منزلة المخاطبين بأحكام هذا القانون . وهذا بالتأكيد غير مقصود ولا يتفق مع مفهوم تركّز السلطة السياسية في يد المؤتمرات الشعبية الأساسية. ومما يزيد الأمر تعقيداً اشتغال هذه اللائحة على أحكام غير منصوص عليها في القانون نفسه، وبالتالي تجاوزها لمفهوم اللائحة التنفيذية .

هذا بالإضافة إلى تعرض مثل هذه اللوائح للتعديل من قبل الجهات التي أصدرتها مما يسبب عدم الاستقرار لأحكام القانون الأساسي .

وهذه اللوائح تضمنت مسائل جوهرية كان يفترض النص عليها في القانون ذاته مثل الشروط اللازم توافرها فيمن يتم اختيارهم شعبياً . حيث نصت المادة (12) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (1 لسنة 1369 ور . 2001م) على هذه الشروط ومن ضمنها أن لا يكون من يتم اختياره شعبياً "... ممن مارسوا السمسرة أو المضاربة أو ممن كانوا تجاراً أو مقاولين" (1) .

وهذا الشرط ، إضافة لكونه قيداً على الحقوق السياسية مما يستلزم النص عليه في القانون ذاته ، هو شرط غريب لأن ممارسة النشاطات التجارية عمل مشروع وفقاً للتشريعات النافذة، وبالتالي يفترض أن لا يترتب عليها فقدان الحق في الاختيار الشعبي . ولم يرد هذا النص في قانون المؤتمرات واللجان الشعبية الجديد (1 لسنة 1375 ور) ولا في لائحته التنفيذية، إلا أن هذه اللائحة تضمنت في مادتها (125) - بعد تعداد شروط من يتم اختيارهم شعبياً - النص

(1) مدونة التشريعات ، العدد (5) السنة الأولى . 1369 ور . (2001) . ص 225 .

على أنه " لأمانة مؤتمر الشعب العام تحديد الضوابط و الأسس التي تراها مناسبة لمن يقترح اختيارهم و التعريف بهم " و لما كان هذا الأمر يعد من المسائل الجوهرية فكان من المفروض أن يرد النص عليه في القانون الأساسي و لا يترك للائحة التنفيذية أو أي جهة أخرى .

2 - عدم النص على ضوابط اللوائح المستقلة :

أشرنا فيما سبق إلى أن اللوائح المستقلة هي القرارات الإدارية المتضمنة لقواعد عامة ومجردة دون الاستناد على قانون سابق. وهذه اللوائح تشمل اللوائح التنظيمية بما فيها لوائح الضبط الإداري، ولوائح الضرورة، واللوائح التفويضية . وعادةً ما يتم النص في الدستور على نطاق عمل اللوائح المستقلة، من خلال تحديد الموضوعات التي يمكن تنظيمها بلوائح وتحديد ضوابط لوائح الضرورة و اللوائح التنفيذية. ونظراً لعدم وجود مثل هذه الضوابط في قوانين المؤتمرات واللجان الشعبية، فقد صدرت لوائح مستقلة في مجالات ليست ضمن الاختصاص التنفيذي، ويفترض أن يصدر بتنظيمها قانون، مثال ذلك تحديد خطوط الأساس لقياس البحر الإقليمي. فهذا الموضوع يدخل ضمن تحديد الإقليم البحري للدولة. إلا أن القانون الليبي لم ينظم هذه المسألة، حيث نص قانون البحر الإقليمي رقم (2 لسنة 1959م) على اتساع البحر الإقليمي بدون تحديد طريقة قياسه على الساحل. وقرار مجلس قيادة الثورة لسنة 1973م المتعلق بالسيادة على خليج سرت، حدد خط الأساس لقياس البحر الإقليمي المواجه للخليج فقط . وتولت اللجنة الشعبية العامة تحديد خط الأساس لبقية الساحل الليبي بموجب قرارها رقم (104 لسنة 1373 و 2005م) بمناسبة إعلانها عن منطقة لحماية الصيد في البحر المتوسط. ونظراً لأن خطوط الأساس هي التي يتحدد بناء عليها قياس اتساع البحر الإقليمي للدولة، وكذلك المجالات البحرية التالية له، فإن هذا الأمر يفترض تنظيمه بموجب قانون. كما أنه في

ظل عدم النص في قوانين المؤتمرات الشعبية و اللجان الشعبية على ضوابط اللوائح التفويضية وهي اللوائح التي تصدر عن غير الجهات التشريعية ويكون لها قوة القانون بناء على تفويض سابق من أداة التشريع، فإن الفقه الدستوري في ليبيا يستبعد وجودها⁽¹⁾. إلا أن المحكمة العليا أقرت مشروعيتها بمناسبة الطعن في دستورية القانون رقم (3 لسنة 1988م) الصادر عن القائد الأعلى للقوات المسلحة استناداً إلى القانون رقم (9 لسنة 1981م) بتفويض القائد الأعلى إصدار القوانين العسكرية وتعديلها، وذكرت المحكمة إنه (يجوز وفقاً لما هو مستقر عليه في فقه القانون الدستوري، وفي حالات استثنائية مثل حالة الضرورة وحالة التفويض التشريعي أن تخول المؤتمرات الشعبية اللجان التنفيذية سن قوانين معينة بشرط ألا ينطوي التفويض على نقل الولاية التشريعية بأكملها، أو في جوانبها الهامة إلى اللجان التنفيذية"⁽²⁾. ولا نناقش ما خلصت إليه المحكمة العليا إلا أن هذا الأمر يفترض أن تستند فيه إلى نص دستوري وليس إلى فقه القانون الدستوري .

وقد نص القانون رقم (6 لسنة 1991م) بشأن إسناد بعض الاختصاصات إلى اللجنة الشعبية العامة في مادته الأولى على أنه "يجوز بقرار من اللجنة الشعبية العامة إلغاء ودمج الشركات العامة المنشأة بقوانين أي كان تاريخ صدورها . وكذلك إعادة تنظيمها وتعديل الأحكام الخاصة بها"⁽³⁾. وهذا القانون يتضمن تفويض اللجنة الشعبية العامة إصدار لوائح لها قوة القانون ، وبناء عليه صدر قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (772) لسنة 1993م بتعديل المادة الثالثة من القانون رقم (20 لسنة 1985م) بشأن تأسيس شركة الخدمات

(1) إبراهيم أبو خزام ، مرجع سابق ، ص 447، 448.

(2) طعن دستوري 52/1 ق . بتاريخ 2006/5/6 م . أحكام المحكمة العليا بدوائرها مجتمعة . الجزء الأول .

منشورات المحكمة العليا ، ط 1 . 2006 . ف . ص 166.

(3) الجريدة الرسمية ، العدد 21 . بتاريخ 10 / 9 / 1991 م .

الإعلامية .

وعلى الرغم من النص في قوانين المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية على اختصاص اللجنة الشعبية العامة بإصدار اللوائح التنظيمية وهي " اللوائح التي تضعها الجهة المكلفة بالتنفيذ لغرض تنظيم المصالح والمرافق العامة التي تتولى إدارتها"⁽¹⁾ فإن هذا الاختصاص من المفترض أن يقتصر على مسألة التنظيم ولا يتعدها إلى الإنشاء أو الإلغاء ؛ لأن إنشاء المرافق العامة عمل تشريعي نظراً لما يترتب عليه من " تخصيص الأموال لإدارتها، وهذا أمر يقتضي إقراره من قبل السلطة التشريعية التي تتولى إقرار الميزانية العامة للدولة بقانون"⁽²⁾.

ثانياً : صعوبة ممارسة الرقابة القضائية و الفنية على صحة التشريع اللائحي :

ينتج عن عدم تحديد ضوابط للتشريع اللائحي بشكل دقيق في القوانين الأساسية، صعوبة مراقبة تجاوز الجهات المختصة بإصدار اللوائح اختصاصاتها. فقد ثبت عملياً عدم فعالية الرقابة الفنية في تحفيز المشرع لضبط تجاوزات الجهات التنفيذية عند إصداره لقوانين المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية. فقد تضمنت تقارير اللجنة الشعبية العامة للرقابة والمتابعة الشعبية الإشارة إلى تجاوزات اللجنة الشعبية العامة فيما يتعلق بتعطيل القوانين عن طريق تأخر صدور اللوائح التنفيذية، وعدم التزام هذه اللوائح بأحكام القوانين الصادرة لتنفيذها (التقرير السنوي لجهاز التفتيش والمتابعة لسنة 1988 ص 136 وما بعدها، و التقرير السنوي للجنة الشعبية العامة للرقابة والمتابعة الشعبية لسنة

(1) الكوني عبودة ، اساسيات القانون الوضعي الليبي . المدخل إلى علم القانون . طرابلس . المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية . ط 4 . 2003 م . ص 218 .

(2) صبيح بشير مسكوني ، مبادئ القانون الإداري الليبي . د. ط . د. ن . 1978 م . ص 254 .

1991م ص21 وما بعدها) .

وإن كانت الرقابة القضائية عن طريق دوائر القضاء الإداري والمحكمة العليا قد تصدت في عدد من أحكامها لمشروعية اللوائح⁽¹⁾ . إلا أن فاعلية هذه الرقابة يحد منها تحصين اللوائح - باعتبارها قرارات إدارية - من رقابة الإلغاء بمرور ستين يوماً على نشرها⁽²⁾ . وعدم إمكانية مخاصمة اللائحة لعيب إساءة استعمال السلطة نظراً لأنها تتضمن قواعد عامة ومجردة ، كما أن الرأي الغالب في القضاء وفي الفقه المقارن هو عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها التشريعية بما فيها اللوائح⁽³⁾ .

الخاتمة

إن وجود الضوابط الدستورية للتشريع اللائحي ، يحتل أهمية خاصة لتكريس فلسفة التنظيم القانوني لوظائف الدولة . خصوصاً في ظل نظام تركيز السلطة ووحدةها ، الذي يعطي أداة التشريع (المؤتمرات الشعبية الأساسية) المكانة الرئيسية ضمن البناء المؤسسي لممارسة وظائف الدولة . وبالتالي فإن إغفال ضبط التشريع اللائحي يترتب عليه غموض تراتبية التشريعات وعدم فعالية مبدأ المشروعية ودولة القانون .

(1) انظر : طعن جنائي 105 / 34 ق . مجلة المحكمة العليا . السنة 32 . الأعداد (4،3،2،1) ص 124 . كذلك طعن مدني رقم 43/391 ق . بتاريخ 2002/2/4م وطعن جنائي 46/63 ق . بتاريخ 2000/11/22 م . مجلة المحكمة العليا . السنة (36،35) ص 232 ، 328 .

(2) انظر : طعن إداري 46/15 ق بتاريخ 2003/1/19م . مجلة المحكمة العليا ، السنة (38،37) ص 68 . حيث قضت المحكمة العليا بعدم جواز الطعن في اللائحة التنفيذية للقانون رقم 10 لسنة 1990م بشأن إعادة تنظيم مهنة المحاماة ، نظراً لفوات ميعاد الطعن المقرر قانوناً وهو ستون يوماً .

(3) محمد فؤاد مهنا . مرجع سابق . ص 651 .

المصادر والمراجع

1. إبراهيم أبو خزام ، شرح القانون الدستوري الليبي ، الكتاب الثاني ، طرابلس مكتبة طرابلس العلمية العالمية ، ط 1 ، 1997م .
2. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، د.ت.
3. شمس مرغني علي ، "القرارات الإدارية التنظيمية في دولة الإمارات العربية المتحدة" ، مجلة العلوم الإدارية السنة 28 ، العدد الثاني ، ديسمبر 1986م .
4. صبيح بشير مسكوني ، مبادئ القانون الإداري الليبي ، د.ط ، دن ، 1978م .
5. عبد الرضا حسين الطعان ، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية (نموذج - فرنسا) ، بنغازي ، منشورات جامعة قاريونس ، ط 1 ، 2001م .
6. عبد الرضا حسين الطعان ، التنظيم الدستوري في ليبيا بعد الثورة ، بنغازي منشورات جامعة قاريونس ، ط 1 ، 1995م .
7. الكوني إعبودة ، أساسيات القانون الوضعي الليبي ، المدخل إلى علم القانون طرابلس . المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية . ط 4 ، 2003م .
8. الكوني إعبودة ، "أضواء على القانون رقم 10 لسنة 1990م بشأن إعادة تنظيم مهنة المحاماة" ، مجلة المحامي ، السنة التاسعة ، العددان (33 ، 34) ، 1991م .
9. محمد فؤاد مهنا ، مبادئ وإحكام القانون الإداري ، الإسكندرية : مؤسسة شباب الجامعة ، ب.ت.
10. محمود عاطف البنا ، "الرقابة القضائية على دستورية اللوائح" ، مجلة القانون والاقتصاد ، السنة 48 ، العددان (1 ، 2) ، 1978م .

- أحكام المحكمة العليا بدوائرها مجتمعة ، الجزء الأول ، منشورات المحكمة العليا ، ط 1 ، 2006م.
- الجريدة الرسمية .
- مجلة المحكمة العليا.
- مدونة التشريعات .