



علاج منازعات الملكية العقارية في ليبيا
ما بعد القذافي، في إطار العدالة الانتقالية
مجموعة أعمال مشروع بحثي
ليبي هولندي

تحرير

سليمان إبراهيم

جان ميخائيل أوتو

مركز دراسات القانون والمجتمع - جامعة بنغازي
مؤسسة فان فولينهورفين للقانون والحوكمة والمجتمع -
جامعة ليدن

مركز دراسات القانون والمجتمع - جامعة بنغازي
مؤسسة فان فولينهوفين للقانون والحوكمة والمجتمع - جامعة ليدن
بدعم من سفارة المملكة الهولندية في ليبيا

مجموعة أعمال مشروع بحثي حول علاج منازعات الملكية العقار
ية في ليبيا ما بعد القذافي، دراسة في سياق العدالة الانتقالية

تنفيذ:

مركز دراسات القانون والمجتمع، جامعة بنغازي مؤسسة فان
فولينهوفين للقانون والحوكمة والمجتمع، جامعة ليدن

تمويل:

سفارة المملكة الهولندية في ليبيا

نشر:

مركز دراسات القانون والمجتمع، جامعة بنغازي مؤسسة فان
فولينهوفين للقانون والحوكمة والمجتمع، جامعة ليدن

تحرير:

سليمان إبراهيم وجان ميخائيل أوتو

فريق البحث:

جان ميخائيل أوتو، الكوني أعبودة، يوسف الحنيش، سليمان إبراهيم، خلود الساعدي،
سالم الحاج علي، علي أبو راس، فتحي موسى، محمد يوسف، وموسى علي.

مراجعة لغوية:

سعيد الجريري وامراجع الطلحي

إخراج:

بول أورام

صورة الغلاف:

علم ليبيا يرفرف على مبنى في بنغازي. أعيد نشر الصورة استناداً إلى رخصة التشارك الابداعي، بفضل فليكر.كوم
2017 / مؤسسة فان فولينهوفين ©

جميع الحقوق محفوظة. لا يجوز، دون الحصول على إذن خطي من مالك حقوق النشر، نشر أي جزء من هذا
العمل، أو اختزان مادته بطريقة الاسترجاع، أو نقله بأي وسيلة. وجهات النظر المعبر عنها في هذا العمل خاصة
بكاتيبه ولا تنسب على أي نحو لسفارة المملكة الهولندية في طرابلس أو وزارة الخارجية الهولندية.

قائمة المحتويات

أ	شكر وتقدير
ب	اختصارات
ج	ملخص تنفيذي
1	علاج منازعات الملكية العقارية في ليبيا ما بعد القذافي، دراسة في سياق العدالة الانتقالية سليمان إبراهيم وجان ميخائيل أوتو
1	1. مدخل
7	2. تأثير القانون 123
9	3. تأثير القانون 4
11	4. معالجة إرث القوانين المقيدة للملكية العقارية
17	5. لجنة تعويضات القانون 4 (لجنة 2006)
35	6. العدالة الانتقالية ومظالم الملكية العقارية
37	7. الاستجابات التشريعية لإرث القانونين 123 و4
50	8. القيادات التقليدية
56	9. الخلاصات
64	10. مقترحات بشأن السياسة والتشريع
66	منازعات الملكية العقارية والعدالة الانتقالية في المقاربة الليبية الكوني علي أعبودة
89	لجنة التعويضات عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم 4 لسنة 1978م إنشاءً وعملاً ورؤية وتحديات ومستقبلاً يوسف الحنيش
98	لجان التعويضات الفرعية لمعالجة آثار القانون رقم 4 لسنة 1978 بين التشريع والواقع، اللجان الفرعية طرابلس المركز وأبي سليم نماذج خلود الساعدي
118	نظرة في لجان التعويض عن العقارات في بنغازي، لجنة بنغازي المركز نموذجاً محمد نوح
133	مدى جدوي اللجوء إلى لجنة التعويضات عن العقارات الخاضعة للقانون رقم (4) لسنة 1978، اللجنة الفرعية سبها نموذجاً موسي الحسن عتيق
148	نظرات في دور القيادات التقليدية في حل منازعات الأراضي القبلية، بني وليد نموذجاً علي أبو راس
175	دور شيوخ القبائل في حل منازعات الأراضي الزراعية في منطقة الجبل الأخضر، خطوات متعثرة فتحي موسى
194	حول فريق البحث

شكر وتقدير

تعود فكرة هذا المشروع البحثي إلى مقترح لصالح المرغني الذي كان قد عُيِّن حديثاً وزيراً للعدل، وذلك حين قابلناه في 1 ديسمبر 2012 في مقر الوزارة بطرابلس، حين شرحنا له أننا نجري دراسة اجتماعية قانونية حول الوصول للعدالة في ليبيا ما بعد القذافي، فاقترح أن نهتم بشكل خاص بالمشكلات التي أثارها القانون رقم 4 لسنة 1978 (القانون 4)، الذي أثر بشكل كبير على علاقات الملكية في ليبيا. فهناك عدد كبير من قطع الأراضي والمساكن والمباني الأخرى تم الاستحواذ عليها، ونقلت ملكيتها «تحقيقاً لمصلحة الشعب»، ومع نهاية نظام القذافي، طالب الملاك السابقون باستعادة ممتلكاتهم، أو على الأقل تعويضهم عنها تعويضاً عادلاً.

وفي الدراسة التي قمنا بها عام 2013 حول الوصول للعدالة خصصنا فصلاً لهذه القضية اكتفى باستكشاف جوانبها الواسعة والمعقدة. ولكن لاحت عام 2015 فرصة ليس فقط لدراسة المنازعات المتعلقة بالقانون 4، ولكن أيضاً تلك الناشئة عن قانون أسبق في الصدور وأقل شهرة، وإن لم يكن أقل إثارة للمنازعات، وهو القانون رقم 123 لسنة 1970 بشأن التصرف في الأراضي الزراعية والمستصلحة المملوكة للدولة (القانون 123).

لأجل إتاحتهم هذه الفرصة، نتقدم بالشكر إلى وزارة الخارجية الهولندية وسفارتها في ليبيا (والتي تعمل بشكل مؤقت من تونس): السفير إريك ستراتينج، السفير هانس ساندي، نائب السفير السيدة مونيك كورزبليس، السيدة بيرخيتا تازلار، السيد أحمد شلقوم، السيدة ماريكا فيردا، السيد فيم فان دورن، والسيد لاورنس فان دوفيرين.

وقد أسعدنا الحظ بأن وافق الدكتور الكوني أعبودة، أستاذ القانون بجامعة طرابلس، والمستشار يوسف الحنيش، رئيس لجنة 2006 للتعويض عن القانون رقم 4، على أن يكونا مستشارين للمشروع. كما كنا سعداء أيضاً بأن عملنا مع فريق بحثي مكون من د.خلود الساعدي، والسيد علي أبو راس، والسيد محمد يوسف، والسيد فتحي موسى، ود. سالم الحاج علي، والسيد موسى علي.

ونحن ممتنون كذلك للخبراء الذين شاركوا في ورش العمل والمؤتمرات التي عقدناها، وعلى وجه الخصوص السيد فونس ريتيمير، السيد سمير البلعزي، رئيس مجلس إدارة مصلحة أملاك الدولة، د. علي الهادي، رئيس مجلس إدارة مصلحة التسجيل العقاري، المستشار حسين البوعيشي، رئيس لجنة تقصي الحقائق والمصالحة الوطنية، د. محمد الفلاح، العميد السابق لكلية الحقوق بجامعة بنغازي، السيد محمد أغزيل، مدير إدارة التنمية الزراعية بمشروع منطقة الجبل الأخضر الزراعي.

وأخيراً، نتقدم بالشكر للسادة سعيد الجريري وامراجع الطلحي لمراجعتهم هذا التقرير لغوياً، ولزملائنا في مؤسسة فان فولينهوفين ومركز دراسات القانون والمجتمع: السيد دينيس ينسين، السيدة كاري فان فيرين، السيدة كورا بينتفيلسين، د. مرعي عقيلة، د. جازية جبريل، الأنسة حنان جبريل، السيد يالتا فيربيرن، السيدة نينكا فان هييك، السيدة فيكي ينسين، والسيد برناردو ألميدا، على ما قدموه من عون.

سليمان إبراهيم وجان ميخائيل أوتو

اختصارات

القانون 123	القانون رقم 123 لسنة 1970 بشأن التصرف في الأراضي الزراعية والمستصلحة المملوكة للدولة
القانون 142	القانون رقم 142 لسنة 1970 بشأن الأراضي والآبار القبلية
القانون 38	القانون رقم 38 لسنة 1977 بخصوص إلغاء وضع اليد أو الحيازة سببا لكسب ملكية العقارات
القانون 4	القانون رقم 4 لسنة 1978 بشأن تقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية
القانون 21	القانون رقم 21 لسنة 1984 بشأن الأحكام الخاصة بتقرير المنفعة العامة والتصريف في الأراضي
القانون 6	القانون رقم 6 لسنة 1986 بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 4 لسنة 1978
القانون 11	القانون رقم 11 لسنة 1992 بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية وتعديلاته
القانون 17	القانون رقم 17 لسنة 2012 بشأن إنشاء قواعد المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية
القانون 29	القانون رقم 29 لسنة 2013 بشأن العدالة الانتقالية
القانون 16	القانون رقم 16 لسنة 2015 بإلغاء بعض القوانين
القانون 20	القانون رقم 20 لسنة 2015 بتقرير بعض الأحكام الخاصة بمعالجة الآثار المترتبة على إلغاء القانون رقم 4 لسنة 1978
القرار 108	قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 108 لسنة 2006 بالإجراءات والأسس والضوابط الخاصة باستكمال التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم 4 لسنة 1978 مسيحي، بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية

ملخص تنفيذي

تعلق المشروع البحثي: علاج منازعات الملكية العقارية في ليبيا ما بعد القذافي، دراسة في سياق العدالة الانتقالية بآليات من آليات فض المنازعات الناشئة في معظمها عن قوانين من حقبة القذافي حدّت بشكل كبير من الملكية الخاصة للعقارات، وهذه القوانين تحديداً هي القانون رقم 4 لسنة 1978 الذي طبق على المساكن وغيرها من المباني والأراضي (القانون 4)، والقانون رقم 123 لسنة 1970 الذي تعلق أساساً بالأراضي الزراعية (القانون 123). ومع إعطاء الأولوية لوجهات النظر والخبرات الليبية، فإن المشروع قد انتهى إلى مقترحات سياسة وتشريع تبين كيف يمكن لهذه الآليات أن تدمج في جهود ليبيا المتعلقة بالعدالة الانتقالية. وهذه المقترحات تفترض العودة إلى حكومة موحدة وفقاً لما نص عليه الاتفاق السياسي الليبي.

وقد ركّز المشروع على آليتين: الآلية الأولى هي لجنة رسمية شكلت عام 2006 لعلاج انحرافات في تطبيق القانون 4. وقد جرى البحث على لجنة الإشراف في طرابلس ولجان فرعية في طرابلس وبنغازي وسبها. أما الآلية الثانية، وهي أقل رسمية، فتتمثل في القيادات التقليدية بوصفها مرجعاً لفض المنازعات الناشئة عن القانون 123، وهي الأداة التي تم بموجبها إعادة توزيع الأراضي الزراعية التي نزعها الدولة، في الغالب، من القبائل. وقد جرى البحث في مجال دور القيادات التقليدية في بني وليد والمرج وأوباري.

وقد أظهر البحث أن منازعات الملكية العقارية قد شاعت في حقبة ما بعد القذافي. فالقانون 4 قد طبق، وفقاً لإحصائيات مصلحة أملاك الدولة، على 56,000 إلى 75,000 عقار، ولكن 25,148 طلب فقط قدمت إلى لجنة 2006. ويظهر أن الكثير من الملاك مازالوا في انتظار تدخل تشريعي يجبر مظامهم على نحو أفضل. وحتى ضمن هؤلاء الذين تقدموا إلى اللجنة بالفعل وصدرت لصالحهم قرارات بالتعويض، هناك من يطالب الآن باسترداد العقار بدلاً عن التعويض. ويتوقع أيضاً أن يقدم الذين نالوا تعويضات، بالفعل، طلبات جديدة في حال سُنَّ قانونٌ جديد يعالج آثار القانون 4. ولهذا فإن هناك عدد كبير من النزاعات الفعلية والمحتملة المتعلقة بالعقارات الخاضعة للقانون 4. وقد زاد الانقسام السياسي والصراع المسلح من حدة هذا الوضع. ففي بنغازي، على سبيل المثال، تسببت أعمال القتال في دمار كبير للمباني في وسط المدينة والمناطق المحيطة، وفي حين يتوقع أن تقوم الدولة بإعادة بنائها، يتساءل عدد من الملاك السابقين عما إذا كان الأولى - والفرض أن المبنى قد تهدم - أن ترد الأرض، وهي عالية القيمة بحكم موقعها، إليهم، وأن يبنى للشاغلين السابقين مبنى في مكان آخر؟. هذه التطورات سيكون لها أثرها على نزاعات كان الظن أنها قد حسمت في الماضي.

أما القانون 123 فقد طبق غالباً على أراضٍ قبلية مشاعة، ولهذا يصعب تحديد عدد العقارات التي خضعت له. ولكن يمكن الحصول على مؤشرات واضحة على الملكيات الفردية التي نشأت عن تطبيقه في مناطق معينة. على سبيل المثال، يحوي مشروع منطقة الجبل الأخضر الزراعي 4,104 مزرعة نموذجية. وقد صُوحت النزاعات التي نشأت في هذه المنطقة تحديداً، بالعنف، مراراً، ونشأت عنها وفيات.

وبشكل عام، فإن الاستجابات الحكومية لم تكن مناسبة. في الفترة التي أعقبت ثورة فبراير 2011 مباشرةً، طغت نزعة ثورية نتج عنها مطالبات «بتطهير» النظام القانوني من قوانين النظام السابق ومؤسساته وأشخاصه. وسعى الملاك السابقون، وقد أظهروا أنفسهم على أنهم من ضحايا هذا النظام، إلى استصدار قانون يعالج المظالم الناشئة عن القانونين 4 و123. وقد اثمرت مساعيهم ثلاثة مشروعات بقانون. واحد فقط من هذه المشروعات لم يقترح إلغاء القانون 4 بأثر رجعي، ولكن هذا الاختلاف لم ينتج خلافاً كبيراً مع المشروعات الأخرين في معالجة آثار هذا القانون، رقم 4. وتبنت المشروعات رد العقارات إلى الملاك السابقين أصلاً في المعالجة، وإعطائهم تعويضاً عادلاً في حال تعذر الرد. وإذا ما تقرر الرد، اقترحت المشروعات تعويض الشاغل نقداً أو عيناً. وقد أسست المشروعات لاستمرار لجنة مشابهة للجنة 2006 في معالجة آثار القانون 4. وبالنسبة للقانون 123، فإن مشروعاً واحداً قد تطرق إليه. دعا هذا المشروع إلى إلغاء القانون 123، وردّ الأرض إلى مالكيها السابق، مع الإبقاء على الشاغل في المسكن الملحق بالمزرعة وجزءاً من الأرض المحيطة به. هنا، تبنى المشروع حلاً توصل إليه وطبقه شيوخ القبائل في المرج رغم مخالفته القانون 123. وهذا خلافاً للحال في بني وليد حيث لم تعرض منازعات متعلقة بالقانون 123 على القيادات التقليدية. وقد يكون سبب هذا إدراك تعارض ما قد يصلون إليه من حلول مع القانون 123.

ولكن التغييرات السياسية اللاحقة أثرت على هذه الاستجابات. فال مؤتمر الوطني العام لم يتبن أيًا من المشروعات الثلاثة سالفة الذكر، وحين سن في أواخر عام 2015 قانونين لإلغاء القانون 4 ومعالجة آثار ذلك: القانون رقم 16 والقانون رقم 20، فإن هذا قد جاء متأخرًا، فقد كانت ولايته قد انتهت. وفي المرح أيضاً تأثرت الحلول التي توصل إليها شيوخ القبائل، فقد أصدر رئيس مجلس النواب في سبتمبر 2015 تعميماً ذكّر فيه بأن القانون 123 مازال ساريًا، وأعقبه تحذير من القيادة العامة للجيش الوطني من الاعتداء على الأملاك العامة والخاصة. وأدى هذا إلى توقف شيوخ القبائل عن اتخاذ مثل هذه الحلول. كما أن المحاكم في المرح قد حكمت بطلانها لتعارضها مع القانون 123.

ولكن هذه التغييرات قد تكفل معالجة أفضل للمنازعات. فبيئة تغييب عنها النزعة الثورية المفرطة أدعى إلى أن تكون الحلول المتوصل إليها أكثر موضوعية، وبالتالي، أكثر قابلية للاستدامة؛ حلول يسهم في الوصول إليها الملاك السابقون وشاغلو العقارات تحت إشراف الدولة. ونقطة الانطلاق هي وضع علاج مظالم الملكية العقارية ضمن أولويات الحكومة. ينبغي بعدها عدّ «القانونين» 16 و20 منعديّ الوجود لافتقادهما الأساس القانوني، وكذلك - وهذا ربما أكثر أهمية - تأثر واضعيهما بالملاك السابقين في غيبة كاملة للشاغلين، وتفضيلهما، لهذا السبب، مصالح الأولين على نحو كبير. هذان «القانونان» فشلا أيضاً في معالجة مظالم القانون 4 في إطار العدالة الانتقالية. والكشف عن انعدام القانونين يتحقق عن طريق اللجنة التي أوجب الاتفاق السياسي على الحكومة تشكيلها لمراجعة القوانين والقرارات التي صدرت في الفترة السابقة على توقيعه. وعلى مجلس النواب حينها أن يسن قانوناً جديداً يلغي بموجب القانون 4، ويعالج نتائجه على نحو متوازن. لهذا الغرض، ينبغي أن يرعى المجلس حواراً بين الملاك السابقين والشاغلين.

كذلك، على مجلس النواب أن يبنى على تجربة لجنة 2006. ففي ظل تفويض محدود، نجحت اللجنة في حمل السلطات على زيادة حالات رد العقار، والسماح للشاغلين بتقديم طلبات. وفي مواجهة تحدي الإثبات الناجم عن حرق سجلات التسجيل العقاري وملفاته، أبدت اللجنة نزعة عملية محمودة ومرونة بقبولها طرق إثبات مثل شهادة الشهود. وقد دفعها إلى هذا أن البديل، أي التقييد في الإثبات بالشهادات المستندة إلى تسجيل عقاري قطعي، سيؤدي إلى رفض معظم، إن لم يكن كل، طلبات الملاك السابقين. وقد سعت اللجنة إلى تعزيز طرق الإثبات هذه بالرجوع إلى سجلات مؤسسات الدولة، ولم يخل هذا من مشاكل بسبب تضارب هذه السجلات أحياناً واضطرابها. وباصطحاب السياق الذي كان على اللجنة أن تعمل فيه، لا يملك المرء إلا أن يشيد بتجربتها.

- في القانون المستقبل، ستحتاج اللجنة، أو أي جسم مشابه، إلى أن يؤطر في إطار العدالة الانتقالية للأسباب التالية:
- أن الدولة لا تستطيع دفع تعويضات ضخمة تشمل قيمة العقارات السوقية الحالية، وما لحق الملاك من خسارة.
 - أن هناك الكثير من انتهاكات حقوق الإنسان تنتظر الجبر بدورها.
 - أنه في بلد يفتقد إلى خدمات أساسية، قد تقدم أولويات أخرى على التعويض النقدي الكامل.
 - أن جبر الضرر في إطار العدالة الانتقالية يشمل تعويضات نقدية غير كاملة وطرق جبر ضرر تتعدى التعويض النقدي.

وفي هذا الشأن، لن يبدأ القانون الجديد من الصفر، فالقانون رقم 29 لسنة 2013 بشأن العدالة الانتقالية (القانون 29) ينطبق بالفعل على المظالم الناشئة عن القانون 4، ومن ضمنها، طبعاً، نصوصه المتعلقة بجبر الضرر، ودور هيئة تقصي الحقائق والمصالحة الوطنية. وفي حين يلغي القانون 29 ما يتعارض معه من تشريعات، ومن ضمنها القرار المؤسس والمنظم للجنة 2006، فإنه يسمح بتشكيل لجان متخصصة لمعالجة مظالم القانون 4، وغيرها من المظالم التي ينطبق بشأنها القانون 29، تحت إشراف الهيئة. وفي هذا الصدد، ينبغي أن ينشئ القانون الجديد لجنة متخصصة على غرار لجنة 2006.

أما عن المنازعات المتعلقة بالقانون 123، فإنَّ أيَّ علاجٍ ينبغي أن ينطلق من موقفٍ حول ما إذا كان ينبغي إلغاء هذا القانون أو الإبقاء عليه. وهذا المشروع البحثي يوصي بعدم إلغائه. أولاً، سيكون من الصعب إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور هذا القانون، فهو قد استبدل الملكية القبلية المشاعة بملكيّات فردية مفرزة، ويصعب الآن الرجوع عن عقود من التحضر والتحول نحو الفردية. ثانياً، نتج عن القانون 123 تحوُّل أراضٍ إلى مزارعٍ منتجة، وهناك خشية مشروعة من أن إلغائه سيخاطر بفقدان هذه المزارع. ولكن، كانت هناك أخطاء صاحبت تطبيق القانون 123 وينبغي تصحيحها. ورغم أنه ينبغي عدم إسناد الكلمة العليا إلى القيادات التقليدية في نزاعات تشمل الدولة، إلا أنه ينبغي الإفادة من خبرة هؤلاء ورصيدهم بإدماجهم في الجهود التي تقوم بها الدولة لفض هذه المنازعات. وفي هذا الشأن، نستحضر تجربة لجان فض منازعات الأراضي والآبار القبلية التي شكلتها الدولة، وشملت ضمن أعضائها شيوخ قبائل. و قد تضمّن القانون 29 ما يعزز هذا الاتجاه بتوجيهه هيئة تقصي الحقائق إلى الاستعانة بشيوخ القبائل والحكماء الذين عرفوا بتأثيرهم في فض المنازعات المحلية بالطرق العرفية.

علاج منازعات الملكية العقارية في ليبيا ما بعد القذافي، دراسة في سياق العدالة الانتقالية سليمان إبراهيم وجان ميخائيل أوتو

1. مدخل

1.1. المشروع البحثي

تستند هذه الدراسة إلى مشروع بحثي حول علاج منازعات الملكية العقارية في ليبيا ما بعد القذافي، وهو مشروع مشترك لمؤسسة فان فولينهووفين للقانون والحوكمة والمجتمع بجامعة ليدن، ومركز دراسات القانون والمجتمع بجامعة بنغازي. وقد استغرق تنفيذه ثمانية عشر شهراً (ديسمبر 2015 - مايو 2017). والمشروع يقوم، بهدف الوصول إلى مقترحات سياسة، الآليات الرسمية وغير الرسمية لعلاج منازعات نشأت، بشكل رئيسي، عن قوانين سنها نظام القذافي في عقد السبعينيات، وهي على وجه الخصوص القانون رقم 123 لسنة 1970 بشأن التصرف في الأراضي الزراعية والمستصلحة المملوكة للدولة (قانون 123) والقانون رقم 4 لسنة 1978 بشأن تقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية (قانون 4) وتعديلاته. نتج عن هذه القوانين، كما سيبين تفصيلاً لاحقاً، الاستيلاء على عقارات خاصة وإعادة توزيعها، فردية وقبيلية. وكان المفترض أن يُعوّض من سلبوا أملاكهم، ولكن هذا الافتراض لم يتحقق في حالات كثيرة، وهذا ما وصفه النظام، لاحقاً، بأنه انحراف في تطبيق القانون.

ومذ انتهاء نظام القذافي أواخر عام 2011، برزت النزاعات الناشئة عن القوانين آنفة الذكر بعد أن تزايدت مطالبات الملاك السابقين باستعادة أملاكهم أو/و التعويض عنها. وفي حين انتهج بعضهم سبيل العنف لنيل مطالبهم، لجأ آخرون إلى آليات رسمية وغير رسمية لفض النزاعات، وأهمها القيادات التقليدية من شيوخ وأعيان ولجنة تعويضات أنشأها نظام القذافي عام 2006 (لجنة 2006). كذلك، شكل ملاك سابقون منظمات مجتمع مدني ضغطت على الحكومات المتعاقبة لوضع قوانين جديدة تعالج تركة القذافي من القوانين المقيدة للملكية العقارية، وقد حد من جهودهم هذه تدهور البيئة السياسية، ومن أماراته تشطي مؤسسات الدولة وانقسامها، وتردي الحالة الأمنية. وفي حين يبدو تناقص الاهتمام بمعالجة ملف الملكية العقارية متوقعاً، فإن هذا المشروع البحثي ينطلق من قناعة بأنه غير مبرر، وأنه لا يلزم الانتظار إلى حين تحسن البيئة السياسية والحالة الأمنية للتفكير في علاج هذا الملف، بل يجب التهيؤ لذلك مسبقاً، وأن إهماله سيفضي بمن انتهج سبلاً سلمية من الملاك السابقين إلى الانضمام إلى من فضل العنف، وهو ما من شأنه الدفع نحو المزيد من التدهور في الحالة الأمنية.

وفي إطار هذا المشروع البحثي، تمت دراسة هذه الآليات المختلفة للتحقق مما إذا كانت قد عملت، ورصد الأسباب الكامنة خلف نجاحها أو فشلها، وتحديد ما ينبغي أخذه بعين الاعتبار في أي مبادرة سياسية أو تشريعية لعلاج المنازعات محل البحث. وقد تبنى المشروع مقاربة اجتماعية قانونية تشمل -ولكن لا تقتصر على- الدراسة المكتبية لنصوص القوانين ذات العلاقة، بل تتعداها إلى دراسة حركة هذه القوانين في الواقع. وتحقيقاً لذلك، كانت المقابلات ومجموعات التركيز مع ملاك العقارات السابقين، وشاغليها الحاليين، ورؤساء وأعضاء لجنة 2006 ولجانها الفرعية، والأشخاص ذوي العلاقة في مؤسسات الدولة المختلفة، والقيادات التقليدية، جزءاً أساسياً من طرق البحث المعتمدة. وهذا العمل الحقلي في معظمه كان من ثمار جهد باحثين ليبيين،¹ كلاً في منطقتهم البحثية الخاصة: بنغازي والمرج في شرق البلاد، وطرابلس وبنني وليد في غربها، وسبها وأوباري في جنوبها.

1 أنظر فريق البحث.

2.1. باسم العدالة

تحقيق العدالة الاجتماعية كان الهدف المعلن لحزمة من القوانين والإجراءات سنّها نظام القذافي مُدبئهُ في فاتح سبتمبر 1969 شملت، وإن لم تقتصر على، القانونين 123 و 4. يكفي للتدليل على هذا الإشارة إلى الإعلان الدستوري الذي صدر بتاريخ 11 ديسمبر من العام نفسه، والذي جعل من تحقيق الاشتراكية عن طريق تطبيق العدالة الاجتماعية هدفاً للدولة.²

وتحقيقاً لهذه العدالة، صدر القانون رقم 123 الذي تتولى الدولة، وفقاً له، إدارة واستصلاح وتعمير الأراضي المملوكة لها، أو التي ستؤول إليها ملكيتها مستقبلاً، ومن ثم توزيعها على المواطنين الذين يفتقرون إلى ما يكفي لمعيشة كريمة، ويشغلون بالزراعة، أو يقدرّون على القيام بعملياتها، على أن تعطى الأولوية للأكثر عائلة والأقل مالا. ورغم أن تحقيق العيش الكريم للمواطنين يعد مقصداً رئيساً للقانون، إلا أن فهم مقاصده كلها يتعدى النظر إليه ضمن قوانين أخرى ارتبط بها.

أهم هذه القوانين هو القانون رقم 142 لسنة 1970 بشأن الأراضي والآبار القبلية الذي وفر للدولة جزءاً كبيراً من الأراضي «التي ستؤول إليها ملكيتها مستقبلاً»، وفقاً لتعبير القانون 123، والتي قامت لاحقاً بتوزيعها. شكلت الأراضي القبلية جزءاً كبيراً من الأراضي في ليبيا. وقد شاب تحديد طبيعة هذا الملك غموض. في البدء، عد الحكم العثماني بموجب قانون الأراضي الذي صدر عام 1858، وسرى على ليبيا بوصفها كانت إيالة عثمانية، الأراضي القبلية أراضي أميرية، يقتصر حق شاغلها على الانتفاع وتحفظ الدولة بملكية رقبته، ويجوز لها، بالتالي، أن تخصص حق الانتفاع لمن تراه مناسباً.³ وهذا التأصيل كان ثغرة استخدمها الاحتلال الإيطالي للاستيلاء على الأراضي القبلية، فالمحتل قد حل محل الحكم العثماني، وآلت إليه بالتالي ملكية رقبة الأراضي، وجاز له بالتالي تخصيص منفعتها لمن يراه مناسباً، ومن أولى بهذا من المعمرين الإيطاليين؟⁴ ورغم أن هناك لجنة شكلت في بدايات العهد الملكي انتهت إلى سلوك ذات النهج في التعامل مع الملكية القبلية، أي اعتبارها ملكاً للدولة يقتصر حق القبائل بشأنها على الانتفاع، إلا أن النظام الملكي لم يتبن توصيات هذه اللجنة. فقد اعترف بملكية القبائل لأراضيها، وسمح بتسجيلها بأسمائها في

2 الجريدة الرسمية. عدد خاص. 15 ديسمبر 1969. وفقاً للمادة (6) من هذا الإعلان، «تهدف الدولة إلى تحقيق الاشتراكية وذلك بتطبيق العدالة الاجتماعية التي تحظر أي شكل من أشكال الاستغلال. وتعمل الدولة - عن طريق إقامة علاقات اشتراكية في المجتمع - على تحقيق كفاية من الإنتاج وعدالة في التوزيع، بهدف تذيب الفوارق سلمياً بين الطبقات والوصول إلى مجتمع الرفاهية مستلهمة في تطبيقها للاشتراكية تراثها الإسلامي العربي وقيمه الإنسانية وظروف المجتمع الليبي». وتحققاً لهذا الهدف، أوجب الإعلان أن «تعمل الدولة على تحرير الاقتصاد القومي من التبعية والنفوذ الأجنبي وتحويله إلى اقتصاد وطني إنتاجي يعتمد على الملكية العامة للشعب الليبي والملكيّات الخاصة لأفرادها» (مادة 7). ورغم هذه الإشارة إلى الملكية الخاصة بوصفها عماداً، إلى جانب الملكية العامة، للاقتصاد الوطني، إلا أنها قد قيدت بأن تكون ملكية لأفراد الشعب الليبي، وبالتالي استبعدت ما يملكه الأجانب. كذلك، اعتبر الإعلان أن الملكية العامة للشعب هي أساس تطوير المجتمع وتنميته وتحقيق كفاية الإنتاج، ورغم أنه أكد على صون الملكية الخاصة، إلا أنه قيد هذا بالألا تكون مستغلة (مادة 8) وتقييد حماية الملكية الخاصة بالألا تكون مستغلة، من ناحية، والتأكيد على الهوية الوطنية للملكية الخاصة، من ناحية أخرى، فتح المجال أمام الاستحواذ على الملكيات التي شابها، وفقاً لرؤية النظام، استغلال، أو الأجنبية، وفي مقدمة هذه ما كان في حوزة رجالات النظام الملكي ومن نسب إليه من وطنيين وأجانب. فقد نقل محمد سنين هيكل بناء على تحقيق أجراه مع أعضاء مجلس قيادة الثورة فور قيامها، أنه قد كانت هناك أربعون أسرة، لم يكن عدد أفرادها يزيد على ألف شخص، تحتكر مناصب الوزارة وملكية المشروعات الكبيرة، وكان هناك أيضاً حوالي عشرة آلاف من الليبيين ينتفعون بحكم صلاتهم بهذه الأسر، وعشرون ألف أجنبي يعملون على تحقيق أكبر ربح ممكن (تحقيق نشرته جريدة الأهرام في 7 سبتمبر 1969. أشار إليه: عاطف نصار. إمكانات التطبيق الاشتراكي في ليبيا. طرابلس: دار مكتبة الفكر. 1971. ص 71). على سبيل المثال، وطن الاستعمار الإيطالي 110 ألف إيطالي في الأراضي الزراعية في ليبيا، التي جرى أخذها من ملاكها الأصليين، وقد أقر النظام الملكي بهذا الوضع في الاتفاقية التي أبرمها مع الحكومة الإيطالية في 30 مارس 1956، والتي أعطت حق ملكية المزارعين الإيطاليين للمزارع التي وصلت إلى مرحلة الإنتاج الكامل، ومنحت هؤلاء مهلة خمس سنوات لتحقيق هذا المستوى والتمتع عتدها بالملكية. قررت الاتفاقية أن تعود للحكومة الليبية ملكية المزارع التي لم تحقق أي إنتاج. ومما زاد الطين بلة، هكذا قيل، أن النظام أخضع ملكية الإيطاليين لنظام الإرث بموجب قانون وضع في 30 يناير 1958 استثناء من حظر تملك الأجانب للأراضي، وبالتالي تحقق التأييد في ملك الإيطاليين أراضي ليبية (عاطف نصار. إمكانات التطبيق الاشتراكي في ليبيا. طرابلس: دار مكتبة الفكر. 1971. ص 60-61). لهذا، أصدر مجلس قيادة الثورة - قراراً بتاريخ 6 أغسطس 1970 عنوانه استرداد الشعب لأملكه المخصوصة، ونص على أيلولة جميع أملاك الإيطاليين العقارية إلى الشعب الليبي سواء كانت أراضي زراعية أم قابلة للزراعة أم أراضي بور أم صحراوية أم أراضي فضاء أو مبانٍ أيا كانت.

3 Evans-Pritchard, Edward Evan. *The Sanusi of Cyrenaica*. Oxford: Clarendon Press, 1949. 220, 221.

4 محمد، عبد الجواد محمد. (1974) ملكية الأراضي في ليبيا في العهود القديمة والعهد العثماني. القاهرة: دار الاتحاد العربي. 455.

التسجيل العقاري،⁵ وأنشأ لجاناً للفصل في منازعات هذه القبائل حولها، حوت في تشكيلها شيوخها.⁶ ولعل النظام الملكي بهذا قد حاول إرضاء القبائل، التي كانت دعامة من دعامات حكمه، وخصوصاً في شرق البلاد.⁷

وفي حين تفسر علاقة النظام الملكي بالقبائل موقفه من ملكيتها للأراضي، تفسر هذه العلاقة أيضاً موقف خلفه منها. ولتقويض سلطة هذه القبائل، وبالتالي تدعيم سلطته، عمد نظام القضاة إلى أراضي القبائل فقرر أيلولة معظمها، إن لم يكن كلها، إلى الدولة بموجب القانون رقم 142.⁸ عرف هذا القانون الأراضي والآبار بأنها «الأراضي والآبار التي تنتفع بها على وجه الشيوخ قبيلة أو أكثر طبقاً للعرف والعادات السائدة، ولا يشمل ذلك الأراضي التي يملكها أفراد محدودون أو عائلة معينة»، وميز القانون بين الأراضي المسجلة في السجل العقاري وقت العمل به (21/ 11/ 1970) وغير المسجلة. بالنسبة للأراضي غير المسجلة، وتدخل في حكمها تلك المسجلة استناداً إلى قرارات لجان فض المنازعات حول الآبار والأراضي القبلية، فقد عدّها مملوكة للدولة ملكية تامة. أما غير المسجلة، فقد عدّها القانون مملوكة لمن سجلت بأسمائهم، والفرض هنا أنها قد سجلت بأسماء قبائل، لأنها لو لم تكن لما عدت أراضي قبلية وفقاً للتعريف أعلاه. ولكن هذا لم يدم طويلاً، ففي عام 1977 سن النظام القانون رقم 38 الذي ألغى بأثر رجعي، مذ 7 أكتوبر 1951، أي ملكية سندها وضع اليد أو الحيازة المكسبة أيّاً كان تاريخ بدئها. وإذ لاحظنا أن هذين هما مصدر الملكية القبلية الأول، لاحظنا أثر القانون في القضاء، عملياً، على الملكية القبلية.⁹

وبالنسبة للأراضي والآبار القبلية التي آلت إلى الدولة، فقد جرى التمييز بين تلك التي لم تكن محللاً لنزاع، وتلك التي كانت محللاً له. بالنسبة للأراضي التي لم تكن محللاً لنزاع، فقد سمح للقبائل المنتفعة بها في ذلك الحين بالاستمرار في ذلك وفقاً للضوابط التي تضعها الدولة، ومنها ضوابط حق الانتفاع كما يعرفه القانون المدني، وتنظمها تفصيلاً اللائحة التنفيذية للقانون 142.¹⁰ كما أن

5 محمد 1974: 483 - 486.

عرف القانون رقم 1 لسنة 1965 بشأن التسجيل العقاري في مادته (8): «العقارات المشتركة للقبائل التي تنتفع بها طبقاً للعرف والتقاليد والعادات بما لا يخالف القوانين السارية في البلاد وهي مملوكة للقبائل المستوطنة بها على وجه الشيوخ ويجري تسجيلها وفقاً للأحكام الواردة في هذا القانون.» ووفقاً للمادة 42: «تسجل العقارات القبلية في سجل العقارات المشتركة للقبائل مع إيضاح كيفية الانتفاع بهذه العقارات واسم القبيلة أو القبائل وفروعها والعائلات والبيوت التي تتألف منها القبائل التي لها حق الانتفاع.»

6 قانون - رقم 9 - لسنة 1959 بشأن منازعات الأراضي القبلية.

7 أبو راس، علي (2017) نظرات في دور القيادات التقليدية في حل منازعات الأراضي القبلية، بني وليد نموذجاً. منشور ضمن هذا المجلد.

8 المرجع السابق. من اللافت أيضاً أن النظام اعتبر الملكية القبلية عائقاً أمام التنمية الزراعية وأناط بوزارة الزراعة، حين أعاد تنظيمها، إيجاد حل لهذه المشكلة، حيث نص قرار مجلس الوزراء بشأن إعادة تنظيم وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي المؤرخ 21 يناير 1970 على أن من مهامها «وضع الحلول المناسبة لمواجهة مشاكل تفتتت الملكية الزراعية والأراضي القبلية (مادة 5/هـ). انظر أيضاً موسى، فتحي (2017) منازعات الأراضي الزراعية في منطقة الجبل الأخضر. منشور ضمن هذا المجلد.

9 وتجدر الإشارة إلى أن الأراضي والآبار القبلية المسجلة بأسماء القبائل كانت في الأصل محدودة للغاية لأن القبائل لم تقم في الغالب بتسجيل أملاكها خلال العهد العثماني تهرباً من دفع ضرائب عنها (Evans-Pritchard 221)، ولم يكن الحال أفضل في عهد الإيطاليين الراغبين أصلاً في الاستيلاء على الأراضي لتمليكها للمعمرين الإيطاليين. وربما يكون الحال قد تحسن في العهد الملكي، وبالتالي احتفظت القبائل التي قامت بتسجيل آبارها وأراضيها بملكها، ونجت بالتالي من أثر القانون 142 ورديفه القانون 123، ولكن هذا لم يستمر طويلاً، فقد صدر القانون 38 لسد هذه الثغرة.

10 وفقاً للمادة 6 من اللائحة التنفيذية: «للمنتفعين الحاليين بالأراضي والآبار غير المنتزعة عليها أن يستمروا في الانتفاع بها بالشروط الآتية:-

1. أن يكون المنتفع قادراً على الانتفاع بالأرض بما يتفق وطبيعتها.
 2. أن يلتزم بالأوامر والتعليمات التي تصدرها إليه السلطات المختصة في كيفية استغلال الأرض والانتفاع بها.
 3. ألا يغير من طبيعة استغلال الأرض أو الانتفاع بها إلا بموافقة كتابية من الجهة المختصة.
 4. أن يحافظ على ما قد يكون بالأرض من أشجار أو مغروسات أو آبار أو خزانات وأن لا يوقع أي تلف بالتربة أو إفساد لمعدن الأرض أو إنقاص لخصبها أو تخريب لمنابع المياه أو وسائط حملها أو ضحها أو يقوم بغير ذلك من الأفعال الضارة.
- ويعتبر من قبيل الفعل الضار كل إهمال أو ترك ينشأ عنه أو يكون من شأنه إيقاع الضرر بالأرض أو الأشجار أو المغروسات أو الآبار أو الصهاريج أو الخزانات. كما يعتبر من قبيل الفعل الضار ترك الأرض الزراعية دون استثمار لمدة سنة زراعية بغير عذر مقبول.»

للدولة أن تقسمها إلى وحدات صالحة للاستثمار توزعها على المنتفعين الحاليين بالأرض.¹¹ أما بالنسبة للأراضي المتنازع عليها، فترفع أيدي الحائزين لها، وتستغل وفقاً لأحكام فصلتها اللائحة التنفيذية، ومنها توزيعها «... على المواطنين بما يكفل حسن استغلالها وتحقيق العدالة في الانتفاع بها بين المواطنين المقيمين في الجهات التي توجد بها بحيث لا يختص بالانتفاع فريق دون آخر وتتاح فرصة الانتفاع للجميع.¹² وإذا لم يتيسر تحقيق هذه الأغراض تولت الدولة بنفسها استغلال الأرض أو الآبار.¹³ وخيار توزيع الأراضي على المواطنين تحقق بموجب القانون رقم 123 على النحو سالف الذكر، وإن كان تطبيقه قد اختلف من منطقة إلى أخرى، ففي شرق البلاد طبق القانون بصرامة خلافاً لمناطق في غربها. فقد دل البحث على أن التطبيق كان أقل صرامة في منطقة بني وليد في غرب البلاد، ولعل تفسير هذا أن سطوة القبائل الموالية للنظام الملكي، التي استهدفت القانون تقويضها كانت في شرق البلاد لا غربها.¹⁴

ورغم أن تحقيق العدالة الاجتماعية ظل هدفاً معلناً طيلة سني النظام، إلا أن تغييراً مهماً في عقيدة النظام تمثل في الإعلان عما سُمِّيَ بالنظرية العالمية الثالثة، وهي بديل القذافي للرأسمالية والشيوعية، وضمَّنَها كتابه الأخضر. وقد شهد النصف الثاني من عقد السبعينيات أوج هذه الخطة، كما شهدت السنوات اللاحقة مراجعة لها، بالتشديد تارة والتخفيف أخرى، في مبادرات كان دافعها الاستجابة لعوامل داخلية وأخرى خارجية، وإن كانت مبادرات التخفيف لم تصل إلى حد التبرؤ منها كلية.

ويعد القانون 4 ترجمة لأفكار القذافي المتعلقة بالملكية. فوفقاً للفصل الثالث من الكتاب الأخضر، وهو المتعلق بالجانب الاقتصادي، يرتبط مفهوم الملكية بالعمل والحرية. فالعمل يشكل أساساً لتملك الإنسان حاجاته الضرورية، وهو يشكل عنصراً من عناصر الإنتاج يضاف إلى مواد الإنتاج وآلاته، ولهذا، فإن لمن يقدم هذا العنصر الحق في تملك نتاج جهده وعمله، سواء كان عاملاً لحساب نفسه، أم شريكاً في منشأة إنتاجية، أم مكلفاً بخدمة عامة يدفع لها المجتمع مقابلاً عن أدائها. أما عن ارتباط الملكية بالحرية، فمطلقه أن حرية الإنسان لا تكتمل إلا بتملكه حاجاته الضرورية امتلاكاً شخصياً مقدساً. وقد عدد الكتاب الأخضر بعض هذه الحاجات الضرورية، وضمَّنَها الملابس والطعام والمركوب والمسكن، وانتهى، من ثم، إلى وجوب أن يملكها الإنسان ملكية خاصة مقدسة، وعدم جواز أن تكون مؤجرة من أي جهة لأن هذا يعني تحكُّم المؤجر في حاجة المستأجر، ومن ثم حرَّيته.¹⁵

11 المادة 7 من اللائحة التنفيذية.

12 المادة 11.

13 وفقاً للمادة 18: «إذا لم يتيسر تحقيق الأغراض المنصوص عليها في المادة 4 من القانون قامت الدولة باستغلال الأرض أو الآبار وذلك على النحو الآتي:-

1. تتولى المؤسسة إدارة الأراضي التي تنطبق عليها أحكام القانون رقم 123 لسنة 1970م في شأن التصرف في الأراضي الزراعية والمستصلحة المملوكة للدولة كما تتولى

استصلاحها وتعميرها وتمليكها وفقاً لأحكام القانون المشار إليه، ويصدر بتحديد هذه الأراضي قرار من وزير الزراعة والإصلاح الزراعي.

2. توكل إلى الوزارة الزراعة والإصلاح الزراعي أو غيرها من الجهات المختصة:-

أ) الأراضي التي يتقرر ضمها ضمن نظام معين أو مشروع زراعي يهدف إلى إنشاء مزارع أو وحدات زراعية اقتصادية، وتحدد هذه الأرض بقرارات تصدر من وزير الزراعة والإصلاح الزراعي.

ب) المراعي التي تقرر تلك الوزارة إدخالها ضمن الوحدات الرعوية المنتظمة لحمايتها وبزرها وزيادة إنتاجها.

ج) الغابات الطبيعية التي تقرر الوزارة المذكورة أن تتولى تنظيم استغلالها.

3. توكل إلى الجهات الأخرى المختصة الأراضي التي لا تنطبق عليها أحكام الفقرتين السابقتين.“

14 أبو راس 2017.

15 القذافي، معمر (د.ت) الكتاب الأخضر (د.م) (د.ن). 75-113.

وقد جاء القانون رقم 4 ترجمة دقيقة لهذه الأفكار، فهو، كما عبرت المحكمة العليا، «قانون ... يستهدف منع الاستغلال بتوفير حاجة السكن لمن لم يكن يملك سكناً خاصاً ولحماية أرباب الحرف والمهن الذين يمارسون مهنتهم وحرفتهم في مبان مملوكة لأشخاص آخرين بالأجرة».¹⁶ وقد جاءت أحكامه على نحو محقق لهذه الأهداف. فقد نص على حق المواطن في تملك سكن يصلح لسكانه أو قطعة أرض لبناء مسكن عليها ملكية مقدسة لا يجوز المساس بها، وحظر تملك أكثر من مسكن واحد إلا في حالات استثنائية، ولفترات مؤقتة، وقرر أن لكل من يملك أكثر من القدر المحدد أن يختار مسكناً واحداً أو قطعة أرض واحدة، في الحدود المقررة للمساحات الصالحة للبناء عليها. أما القدر الزائد، فقد قرر أيلولته إلى الدولة، والتي إما أن تملك إلى المواطنين المستحقين المساكن، والمباني غير المعدة للسكن، والأراضي الفضاء المعدة أو الصالحة للبناء، أو أن تخصص لأغراض المنفعة العامة ما يحتاج إليه من هذه العقارات. وإذا كان العقار الذي آل للدولة مسكناً أو مبنى غير معد للسكن مملوكاً أو مؤجراً لأجنبي؛ فإن على الدولة حينئذٍ أن تديره لمصلحة الشعب.¹⁷

والجامع بين القانونين 123 و4 أن ملكية العقار قد آلت للدولة قبل أن تملكها هذه الآخرين، أو تحتفظ بملكها وتمكنهم من منفعاتها أو تحتفظ في حالات أخرى بالملكية والمنفعة معاً. وهذا الدور انضاف إليه أدوار أخرى للدولة كان لتعديدها وتداخلها أثر في فض النزاعات محل البحث.

3.1. أدوار الدولة المهمة والمتداخلة

اتسم عهد القذافي باحتكار الدولة، تقريباً، المشهد، ومجال الملكية العقارية خير شاهد على ذلك، فهي من تملك السواد الأعظم منها، وتم ذلك بتشريعات سنتها، وأسندت تنفيذها لمؤسسات أنشأتها خصيصاً لذلك، وتوسعت في ملكها وضيقت كما شاءت، ومر على هذا الوضع سنين، ونجم عنه أوضاع قانونية وفعالية ينبغي أخذها بعين الاعتبار في أي محاولة لمعالجة أثر القوانين المقيدة لهذه الملكية.

ففي إطار الملكية العقارية، لخص المستشار يوسف الحنيش¹⁸ أثر القوانين التي استحدثها النظام بأنها قد جعلت من الدولة مالكة للأرض وما عليها من بناء باستثناء ما تملكه السفارات، والمزارع المنتجة، والبيت الوحيد، وقطعة الأرض الوحيدة الصالحة للبناء عليها، والمحل الوحيد الذي يمارس فيه المواطن مهنته أو حرفته أو صناعته.¹⁹ وحتى في إطار هذه الحالات الاستثنائية المحدودة، وما عدا ما تملكه السفارات وما احتفظ به الملاك الأصليون من مزارع منتجة أو بيوت أو أراضٍ أو محال، وهي محدودة عددياً، فإن الدولة قد تملك العقار أولاً ثم نقلته إلى مالك جديد.

16 المحكمة العليا - النقض المدني - الطعن رقم 101 - لسنة 25 قضائية - تاريخ الجلسة 22-2-1981 - مكتب فني 18 - رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 35.
17 وقد جرى تعديل القانون 4 مراراً لتوسعة مجاله، ومثال ذلك التعديل الذي أدخله القانون رقم 21 لسنة 1984 بشأن تقرير بعض الأحكام الخاصة بالمنفعة العامة والتصرف في الأراضي بتوسعة نطاق العقارات الخاضعة للقانون 4، ليشمل، فيما عدا المزارع المنتجة، الأراضي الفضاء أو المسورة الواقعة داخل أو خارج المخططات المعتمدة، وكذلك الأراضي الزراعية التي غيرت طبيعتها بإقامة منشآت عليها كالمخيمات أو مراكز تجميع التشوينات أو الفضلات دون مراعاة لطبيعتها الأصلية.
18 الأستاذ يوسف الحنيش كان قاضياً بالمحكمة العليا قبل تقاعده، وترأس لجنة 2006 مذ إنشائها، وكان دوره محورياً ليس فقط في وضع أطر عمل هذه اللجنة، ولكن أيضاً في كتابة مشروع قانون لمعالجة إرث القانون 4. أنظر 7.2.
19 جاء هذا في رسالته الموجهة إلى الكاتب العام للجنة الشعبية العامة بتاريخ 23 يناير 2010.

وأبلولة العقارات ثم إعادة توزيعها على ملاك جدد تم بإرادة الدولة المنفردة، ووفقاً لهذه الإرادة أيضاً قررت الدولة في مراحل لاحقة إعادة بعض الأملاك لملاكها السابقين، لا عن طريق القضاء الذي أوصدت بتشريعاتها أبوابه أمام هؤلاء،²⁰ ولكن عن طريق لجان إدارية شكل ممثلو جهات عامة تنفيذية معظم أعضائها. وقد لخص المستشار يوسف الحنيش هذا بقوله: «إن الدولة حينما تصرفت ... بإخضاع جميع العقارات (إلا ما استثنى بالنص) لسلطاتها واعتبرتها ملكاً لها بإرادتها المنفردة، عادت وقررت إعادة ما يمكن إعادته منها لملاكها السابقين أو تعويضهم تعويضاً نقدياً عما لا يلائم رده، بإرادتها المنفردة كذلك، ووضعت أسساً محددة لحالات الرد والتعويض، وقدرت التعويض بحدين أعلى وأدنى، ... وعن طريق لجان أوكلت إليها تحقيق غايتها وهي التصالح مع مواطنيها، وعن غير طريق المحاكم ...»²¹ فالدولة هي من أخذت وهي من يرد أو يعوض، ولكن المشكلة هنا أنها أغفلت عندما قررت رد العقارات إلى ملاكها السابقين أو تعويضهم عنها أنها خلقت مراكز قانونية لفئة أخرى، هي فئة الشاغلين، ومنهم من أصبحوا ملاكاً. يبين هذا بوضوح في التنظيم القانوني للجنة 2006 التي أوكلت إليها أمر معالجة آثار القانون 4.²² وإغفال أمر هؤلاء خطأ لا يقل عنه إغفال أمر الدولة عند معالجة آثار القوانين المقيدة للملكية العقارية. وهو ما وقع فيه بعض من تصدى للنزاعات الناشئة عن القانون 123 من القيادات التقليدية، وأدى بقراراتهم لاحقاً إلى البطلان.²³

والصحيح هو النظر إلى الدولة، والمالك الأصلي والشاغل، بوصفهم جميعاً أطرافاً للعلاقة التي نشأت عن القانون 123 أو القانون 4، وينبغي بالتالي عقد موازنة بين مصالحهم عند أي معالجة لهذه العلاقة ضماناً لعدالة المعالجة واستمراريتها. بالطبع لا يتساوى كل الملاك السابقين أو كل الشاغلين في مراكزهم القانونية ومصالحهم، فهي تتفاوت، كما سيبين عند بحث آثار القانونين 123 و4.

20 قيد النظام السابق إلى حد بعيد سلطة القضاء في نظر الدعاوى المتعلقة بالقانون 4، وخصوصاً بموجب القانون رقم 11 لسنة 1992 بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية وتعديلاته.

21 جاء هذا في رسالته الموجهة إلى الكاتب العام للجنة الشعبية العامة بتاريخ 23 يناير 2010.

22 أنظر 5 أدناه.

23 أنظر 8 أدناه.

2. تأثير القانون 123

كما سبقت الإشارة، هناك اقتراح بين القانونين 123 و142 يتعدى إتاحة الأخير للدولة تملك الأراضي القبلية التي أعادت توزيعها وفقاً للأول إلى تفسير العلة من إصدارهما. ظاهرياً، وفعالياً إلى حد كبير، كان تحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية علة لسن القانون 123، ولكنها لم تكن الوحيدة، وكان إضعاف القبائل التي نظر إليها بوصفها موالية للنظام الملكي هدفاً آخر للقانونين. وقد حققا نجاحاً في كلتا الجبهتين.

من ناحية أولى، أدى تطبيق القانون 142، كما سبق البيان، إلى تملك الدولة معظم الأراضي القبلية وتعزز هذا بصور القانون 38 الذي ألغى الملكية المستندة إلى الحياة أو وضع اليد ولو كانت مسجلة، وهذه هي معظم أسباب كسب القبائل ملكية الأراضي. ولكن هذا، في حد ذاته، لم يكن كافياً، إذ كان بإمكان القبائل أن تستمر في شغل هذه الأراضي رغم تملك الدولة لها، كما كان الحال حين تملكها الدولة العثمانية بموجب قانون الأراضي، وكان هذا التملك سيصبح حينها شكلياً محضاً.²⁴ ومن هنا تأتي أهمية القانون 123 لأنه هو الذي أتاح للدولة ممارسة سلطاتها كمالك لهذه الأراضي وإعادة توزيعها على منتفعين جدد. وهذا بالفعل ما تحقق على وجه الخصوص في شرق البلاد حيث تقيم القبائل المراد إضعافها.²⁵

من ناحية ثانية، أتاح القانون للنظام الجديد في مطلع عهده الوفاء بوعوده المتعلقة بالتنمية والعدالة الاجتماعية، وذلك بأن يستلخ الأراضي التي آلت للدولة، وأن يعيد توزيعها على منتفعين جدد وفقاً لشروط تهدف إلى عدالة التوزيع وكفالة تحقيقه لأغراضه التنموية. إذ عهد باستصلاح الأراضي وتعميرها وإدارتها إلى المؤسسة العامة للإصلاح الزراعي وتعمير الأراضي (مادة 2)، وتقرر مبدأ جواز توزيع الأراضي الزراعية، والأراضي البور والصحراوية بعد استصلاحها وتعميرها وزراعتها وتقسيمها إلى وحدات زراعية منتجة (مواد 3 و4). وحدد القانون شروط التوزيع بأن يكون الشخص لبيباً، بالغاً، مشغلاً بالزراعة أو قادراً على القيام بأعمالها، وغير مالك ما يكفي لحياة كريمة. وإذا تعدد المستوفون للشروط، كانت الأولوية للأكثر عائلة والأقل مالاً (مادة 7). وقد أعطى القانون أولوية أيضاً لمن كان مستأجراً أو واضعاً اليد على الأرض متى استوفى بقية الشروط (مادة 16)، ولكن المحكمة العليا فسرت وضع اليد بأنه ذلك الذي مارسه الشخص بنفسه،²⁶ وأخرجت عنه بالتالي وضع القبيلة يدها على الأرض. وللتحقق من توافر الشروط والأولويات، شكلت لجان للبحث الاجتماعي والاقتصادي (مادة 14 من اللائحة التنفيذية).

وإذا ما أخذنا مشروع الجبل الأخضر الزراعي مثلاً، فقد وزعت مزارع على (4104) شخصاً من أصل (8724)، كان غالبها مكتماً (3904) وبعضها (200) أرضاً مستصلحة غير مجهزة بمنزل. وقد حوت المزارع آباراً، وأشجار مثمرة، وآلات زراعية، وحيوانات، وحقت مستويات متصاعدة من الإنتاج، فالقمح، مثلاً، بلغ إنتاجه في موسم 90/89 (222360) طناً مقارنة بـ (162779) طناً في موسم 73/74.²⁷

ولكن، إلى جانب هؤلاء المنتفعين من القانون 123، كان هناك كثر خاسرون، وهم من فقدوا الأرض. أول هؤلاء أفراد القبائل التي طبق بشأن أراضيها القانون، وأعيد توزيعها على آخرين، فهم قد فقدوا الأرض ولم ينالوا تعويضاً عنها،²⁸ وقد سبق بيان أن الأولوية المعطاة لشاغلي الأرض في الحصول على حق الانتفاع بالمزارع لم تشمل وضع اليد القبلي. وحتى بالنسبة لوضع اليد الشخصي، استلزم القانون أن يكون على أرض تساوي أو تزيد مساحتها عن مساحة المزرعة، وبالتالي فقد من كان حائزاً لأرض مساحتها أقل هذه الأولوية.

24 محمد 1974، 446.

25 أبو شهيو، مالك عبيد (2015) لماذا تخلفت ليبيا هكذا حكم العسكر. طرابلس: دار الرواد. ص 160 - 161. أشار إليه أبو راس 2017.

26 المحكمة العليا - القضاء الإداري - الطعن رقم 10 - لسنة 28 قضائية - تاريخ الجلسة 25-12-1983 - مكتب فني 21 - رقم الجزء 2 - رقم الصفحة 24. أنظر أيضاً موسى 2017.

27 بو غزيل، محمد علي (2017) آفاق التنمية الزراعية بمشاريع الهيئة التنفيذية لمنطقة الجبل الأخضر - ليبيا المقومات والمعوقات. ورقة بحثية أقيمت في مؤتمر عقد، في إطار مشروع علاج منازعات الملكية العقارية، في لاهي بتاريخ 10 مايو 2017. غير منشورة.

28 في حين قرر القانون 142 تعويض من آلت أراضيهم للدولة عما أنفقوه على الأرض من مصاريف ضرورية ونافعة (مادة 5)، ألغى القانون رقم 21/1984 بشأن الأحكام الخاصة بتقرير المنفعة العامة والتصرف في الأراضي هذا (مادة 2).

ويضاف إلى هذا، أن القانون لم يطبق دائماً على وتيرة واحدة. ففي بني وليد، أقامت الدولة مشروعات زراعية متعددة: مشروع وادي المردوم، ومشروع وادي غيبين وميمون، ومشروع وادي سوف الجين، ومشروع وادي نغد، واستولت في سبيل تنفيذها على أراض خاصة، قبلية وفردية. ولكن الدولة لم ترع في المرحلة الأولى لمشروع وادي المردوم، على سبيل المثال، وضع ملاك الأرض السابقين، واتسقت في هذا مع صحيح القانون 123، ونتج عن هذا أن أغلبية الأراضي التي كانت مملوكة لأفراد قبيلة معينة قد خصصت لأفراد قبائل أخرى. خلافاً لهذا، قامت أمانة الزراعة في بني وليد في مراحل لاحقة من المشروعات بمراعاة وضع الملاك السابقين، ووزعت الأراضي على أفراد القبائل التي كانت تملك الأرض، كلاً بحسب ملكيته السابقة، بل فوضت القبيلة في اختيار أسماء المنتفعين من أفرادها. وأثر هذا التباين واضح، فقد كان التوزيع الأول سبباً لمنازعات في الفترة التي أعقبت فبراير 2011 في حين خفف الرضا، وإن كان غير مكتمل، من إثارة المنازعات فيما يتعلق بالتوزيع الثاني.²⁹

وأياً كانت طريقة التوزيع، فإن القانون 123 قد أثر بشكل كبير على الملكية القبلية، فقد استبدلها بملكيات فردية مفرزة يستوي في هذا أن يكون الملاك الجدد أفراداً من القبيلة أم من خارجها. ويصعب تصور إعادة الحال إلى ما كانت عليه عقوداً مضت حتى في حال إلغاء القانون 123، أي إعادتها ملكية قبلية مشاعة بين أفرادها، وخصوصاً مع النمو الحضري الذي كان من مظاهره سكنى المدن وهجر الزراعة إلى وظائف حكومية. ولهذا، يطرح البعض في معرض الاعتراض على إلغاء القانون 123 حجة أن الملاك السابقين، أو في الكثير من الحالات وارثيهم، ليسوا من الرُّزاع، وأن من شأن تمكينهم من أراضيهم السابقة إتاحة الفرصة لهم لاستخدامها في أغراض غير الزراعة، وهو ما من شأنه تقويض أهداف التنمية التي سعى القانون 123 إلى تحقيقها.³⁰

29 أبو راس 2017.

30 بو غزيل 2017.

3. تأثير القانون 4

سبق القول إن تحقيق العدالة الاجتماعية كان الهدف المعلن للقانون 4. وقد نص على إجراءات واضحة تضمنت تحديداً لمعايير تطبيقه، وكيفية التظلم في حال مخالفتها، ونص أيضاً على مبدأ تعويض من أخضعت عقاراتهم له. ولكن هذه النصوص لم تجد طريقها للتطبيق كلياً أو جزئياً في حالات كثيرة.

من الناحية الإجرائية، أوجب القانون على الملاك تقديم إقرارات بأملأهم، وأتاح لهم، في حال تعددها، اختيار ما يرغبون في الاحتفاظ به منها، في حدود ما يسمح به القانون 4، بالطبع. وفي البدء، كانت هذه الحدود أكثر مرونة، فقد كان يسمح للشخص أن يملك بصفة مؤقتة أكثر من مسكن، وأن يملك أولاده الذكور البالغين سكناً، قبل أن يغلق هذا الباب، ويحظر تملك أكثر من مسكن أو قطعة أرض صالحة للبناء عليها، ولو كان الشخص متزوجاً بأكثر من امرأة، وألغى النص الذي كان يجيز تملك الأولاد الذكور البالغين.³¹

وقد نصت اللائحة التنفيذية للقانون على تشكيل لجان للحصر والتمليك.³² تولت لجنة الحصر مهام تسلم الإقرارات، وحصر العقارات الخاضعة التي آلت للدولة بحكم القانون 4، وتحديد ما تحتفظ الدولة بإدارته «لمصلحة الشعب» من مساكن ومبانٍ غير معدة للسكن مملوكة أو مؤجرة للأجانب. أما لجنة التمليك، فقد اسند إليها، كما يدل اسمها، أمر تملك العقارات التي أخضعت للقانون 4، وذلك وفق شروط وأولويات معينة، تتلخص في أن يكون المملك مواطناً لیبياً، متزوجاً أو عائلاً لآخرين أو وحيداً لا عائل له، وألا يكون مالكاً لسكن يصلح لسكنه أو قطعة أرض صالحة للبناء عليها، وفي حال تعلق الأمر بمبانٍ غير معدة للسكن، أن يكون صاحب مهنة أو حرفة أو صناعة، تتناسب مع العقار المراد تملكه له، متى كان غير مالك بالفعل لعقار مناسب.

وأما من يتمتعون بالأولوية، فقد كانوا، بالنسبة للمساكن، على الترتيب التالي: (1) مالك العقار وأولاده الذكور المتزوجين أو من سيتزوجون خلال سنة من تاريخ العمل باللائحة التنفيذية للقانون 4، متى لم يكن لهم سكن أو قطعة أرض صالحة للبناء، (2) مستأجر العقار، (3) مطلقة مالك العقار غير المتزوجة إذا كانت تحضن أو تعول أولادها منه، (4) المطلقة أو الأرملة التي تعول أولادها، (5) المجاهدون القدامى، (6) ورثة الشهداء، (7) حاملو وسام الشجاعة أو النجمة العسكرية أو القدم الممتاز أو نوط الترقية الاستثنائية أو الأركان التقديرية، (8) حاملو وسام العمل الصالح أو المواطن الصالح، (9) من يتم نقله من عاملي الدولة، (10) الأكثر عائلة. وإذا ما تزامن أصحاب المرتبة الواحدة المستوفين للشروط جرت القرعة بينهم. أما غير المساكن، فقد كانت الأولوية لمستأجر العقار، ثم الجمعيات التعاونية، ثم الجهات العامة، ثم المهنيين والحرفيين. وعلى المواطنين المملكين تسديد قيمة العقار دفعة واحدة، أو، في حال عجزهم عن ذلك، على أقساط شهرية لمدة لا تتجاوز عشرين سنة. وتقدر قيمة العقار بمراعاة ثمن الأرض، وما عليها من منشآت وقت أيلولتها. وتدفع هذه القيمة، على سبيل التعويض، لمالكي العقارات دفعة واحدة إذا كان هؤلاء من ذوي الدخل المحدود والمحتاجين الذين يعتمدون في معيشتهم على ريع عقاراتهم. أما بالنسبة لغيرهم من الملاك، فتدفع القيمة دفعة واحدة متى لم تزد على عشرة آلاف دينار. أما إذا تجاوزتها، فإن الدفع يقتصر على هذه القيمة، ويدفع باقياها في صورة سندات اسمية إلى الخزانة العامة بما لا يجاوز سنويا عشرة آلاف دينار.

هذا عن النظرية، وأما الممارسة فقد شابها الكثير من الأخطاء باعتراف النظام نفسه. كان الرصد الأول لهذه الأخطاء مبكراً، ففي منشور عممه أمين وزير العدل، على رؤساء النيابة الكلية بتاريخ 14 أكتوبر 1978، أي بعد أقل من خمسة أشهر من صدور القانون 4، نبّه إلى ظاهرة اقتحام مواطنين منازل شاعرةً دون أن يكون لهم صفة شرعية في ذلك، وطلب اتخاذ الإجراءات اللازمة ضد هؤلاء.³³ ولم تقتصر الممارسات المخالفة للقانون 4 على هؤلاء المواطنين، فقد وقعت من موظفين عموميين أيضاً. فقد رصد منشور صادر عن الرقيب العام بالجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة العديد من المخالفات في تخصيص المساكن، منها: تخصيص العقار الواحد لأكثر من مواطن، وتخصيص أكثر من عقار لمواطن واحد، وتخصيص بعض المساكن عن طريق الاقتحام، وتخصيص عقارات دون استيفاء المستندات المقررة والشروط المطلوبة، وتخصيص عقارات مشغولة من أجنب كأشخاص

31 تم هذا بموجب القانون رقم 6 لسنة 1986 بشأن تعديل بعض أحكام القانون 4.

32 صدرت عن اللجنة الشعبية العامة بتاريخ 10 مايو 1978.

33 منشور عام رقم 5 لسنة 1978. رقم 1313. 14 أكتوبر 1978.

طبيين أو اعتباريين لديهم عقود إيجار سارية المفعول، وتخصيص عقارات لذوي الوساطة والمحسوبة.³⁴ ولاحقاً، أقر القذافي نفسه بهذه الأخطاء عند حديثه عن إنشاء محكمة الشعب، وقد كان هذا أساساً لمنحها اختصاص النظر في «طلبات الإلغاء أو الرد أو التعويض المتعلقة بالانحراف في تطبيق المقولات الثورية».³⁵ ولكنه كان واضحاً في أن الخلل لم يكن في المقولات الثورية ذاتها، وإنما في تطبيقها، ولهذا أكد على أنه ينبغي ألا يفهم منح محكمة الشعب هذا الاختصاص على أنه نكوص عن الاشتراكية والتشريعات المترجمة لها.³⁶

وبالنسبة للتعويضات التي كان يفترض دفعها لمن خضعت عقاراتهم للقانون 4، فهي إما أنها لم تدفع أصلاً لعزوف المالكين عنها بسبب ضآلتها وعدم تناسبها مع قيمة عقاراتهم، وإما أنها قد دفعت جزئياً ولم تستكمل. لهذا حاول النظام لاحقاً علاج مشكلتها عن طريق تشكيل لجان لاستكمال التعويض.³⁷

ورغم هذه الممارسات، فقد كانت هناك حالات طبق فيها القانون 4 تطبيقاً صحيحاً. فبالنسبة للملاك السابقين، يمكننا أن نميز بين، أولاً، من رضي بالتعويض وناله، وإن تكن صحة رضاه قد تكون محل نقاش، و، ثانياً، من لم ينله كلاً أو جزءاً. وبالنسبة للشاغلين، يمكننا التمييز في شأنهم بين فئات مختلفة. فهناك أولاً من يستند شغلهم للعقار إلى صحيح القانون 4، ومثالهم من كانوا مستأجرين لمساكن ثم ملكت لهم، وهناك، ثانياً، من يفتقد شغلهم إلى هذا السند، ويمكن، في شأن هذه الفئة الأخيرة، التمييز أيضاً بين حسني النية الذي شغلوا العقار نتيجة تطبيق خاطئ للقانون 4، ومثالهم من ملكوا مسكناً وحيداً للمالك الأصلي، والفرس هنا أنهم لم يكونوا على علم بذلك، وسيئي النية الذين شغلوه نتيجة تطبيق خاطئ خالطه، على سبيل المثال، فساد شاركوا فيه. وقد أشارت اللجنة التي شكلها مجلس الوزراء لمعالجة آثار القانون 4 إلى مثال واضح لهذه الفئة، وهو يتعلق بمن «استولى على العقار ثم تصرف له الدولة بالمخالفة للقانون». وقد يلحق بحسني النية من اشتروا العقار ممن خصص له، وقد أشارت اللجنة إلى هذه الحالة أيضاً، فوفقاً لمذكرتها، قد يكون «حائز العقار غير من خصص له فقد يكون قد اشتراه من غيره وقد تتعاقب عليه الأيدي ويكون من خصص له العقار قد استفاد منه وتجنب تبعاته في حين أن يكون حائزه الحالي قد تكبد مبالغ طائلة وتلحقه في الوقت نفسه تلك التبعيات».³⁸

34 انظر منشور الرقيب العام رقم (2) لسنة 1986 الموجه إلى أمناء اللجان الشعبية العامة وأمناء اللجان الشعبية للبلديات. منشور في المزوغي، عبد السلام علي. موسوعة تشريعات محكمة الشعب ومكتب الادعاء الشعبي، الجزء الأول. طرابلس: المركز العلمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر. 470-472.

35 المادة التاسعة/3 من القانون رقم 5 لسنة 1988 بشأن إنشاء محكمة الشعب.

36 كلمة ألقاها القذافي في اجتماعه بمحكمة الشعب ومكتب الادعاء الشعبي بتاريخ 10 أكتوبر 1988، ونصها منشور في: (المزوغي، موسوعة تشريعات محكمة الشعب ومكتب الإدعاء الشعبي بلا تاريخ، 27، 28)

37 أنظر 5 أدناه.

38 مذكرة بشأن مشروع قانون بتعديل قانون بتعديل بعض الأحكام المتعلقة بالعقارات التي آلت للدولة. منشورة على موقع وزارة العدل:

http://www.aladel.gov.ly/main/uploads/sections/403_NotetouderLaw04.pdf

4. معالجة إرث القوانين المقيدة للملكية العقارية

1.4. مراحل ثلاث

لم تطرأ مسألة معالجة تركة القذافي من القوانين المقيدة للملكية العقارية بعد ثورة فبراير؛ فقد حاول النظام السابق أيضاً معالجتها. كما أن معالجات ما بعد فبراير لم تجر على وتيرة واحدة، فقد تأثرت بالزخم والروح الثورية التي سادت في السنوات الأولى ثم التراجع والمراجعات التي لونت السنوات اللاحقة.

2.4. تعويضات محدودة دون اعتراف بالذنب : 2000-2011

اتسم هذا العقد بظهور تيار إصلاحى قاده سيف الإسلام القذافي، وكان من أماراته جهود إغلاق ملفات ملتهبة خارجياً وداخلياً، وحقق نجاحاً في الأمرين، حد منه، في شأن الإصلاح الداخلي تحديداً، تيار مضاد رأى في محاولات الإصلاح تهديداً وجودياً للنظام ذاته.

ارتبطت جهود الإصلاح بشخص سيف الإسلام، وكانت تجرى في إطار الترويج له كوريث لوالده، ومن أمثلته البارزة، خارجياً، معالجة ملف قضية لوكربي، وداخلياً، كتابة مشروع دستور بعد عقود سادها فيها تشكيك في مجرد إمكانية وجود دستور في نظام جماهيري، والتصدي لملفات حقوقية ملتهبة مثل ملف مذبحه سجن أبو سليم، وضحايا الإيدز في مستشفى الأطفال في بنغازي، والملكيات الخاصة التي تم أخذها بموجب قرارات الزحف وقوانين مثل القانون 4.

ورغم إن هذه الجهود قد حققت نجاحاً ملحوظاً، إلا أنها قد كانت محدودة. فقد تركزت على محاولة تعويض الضحايا دون الاعتراف بأن النظام قد اخطأ في المقام الأول. كانت هذه المعالجة حاضرة في الملفات الخارجية، ومثال ذلك قضية لوكربي، كما كانت أيضاً حاضرة في الملفات الداخلية، ومثالها قضية أبو سليم التي لم يعترف فيها النظام بخطأ قتل أكثر من ألف ومائتي سجين عام 1996، وإن كان قد بذل تعويضات لأهاليهم، قبلها بعضهم ورفضها آخرون. والمثال الآخر الأبرز في نطاق مشروعنا البحثي يتعلق بمعالجة ملف القانون 4.

في معالجة ملف القانون 4 كانت هناك محاولتان بارزتان. تمثلت الأولى في تشكيل لجان متخصصة لمعالجة آثار القانون 4 ومثيلاته من القوانين المقيدة للملكية الخاصة، وفي شأن القانون 4، أسست عام 2006 لجنة لاستكمال التعويض عن العقارات التي أخضعت له، وشمل اختصاصها رد هذه العقارات في حالات محدودة.³⁹ وأما المحاولة الثانية، فتمثلت في طرح مقترح لإلغاء هذه القوانين. فضمن حزمة لجان أخرى لمراجعة قوانين أساسية مثل القانون التجاري والجنائي والعمل، شكلت لجنة لمراجعة القانون المدني أوصت بالإبقاء على القانون المدني وإلغاء القوانين التي قيدت أحكامه مثل القانون 4. في البدء أشارت اللجنة في مذكرتها التوضيحية لمشروع القانون المدني المعدل إلى أن العقود الخمسة التي توالى على تطبيق القانون المدني الصادر عام 1953 كشفت عن سهولة ويسر تطبيقه وأنه لا توجد حاجة ماسة لتعديله. ولكن اللجنة استدركت بالقول بأن فترة أواخر السبعينيات وطيلة فترة الثمانينيات شهدت سن تشريعات مقيدة للملكية العقارية على نحو يتعارض مع أحكام القانون المدني، وهي تشريعات، رأت اللجنة، أنها تعالج حالات مؤقتة وظروفاً آنية، وأنها ستعدل وفقاً لتغير تلك الظروف، وأن العمل بها سينتهي عند اكتمال تحقيق الغرض من إصدارها.⁴⁰

39 أنظر 5 أدناه

40 مذكرة توضيحية لمشروع القانون المدني الليبي. منشورة في منتدى شؤون قانونية: <http://www.startimes.com/?t=32038375>

وقد عكس مشروع القانون المدني الذي أعدته اللجنة قناعاتها هذه. فقد اقترحت الإبقاء على نصوص القانون المدني، مع إجراء تعديلات محدودة على بعضها، و، هذا هو المقترح الأكثر أهمية بالنسبة لموضوع مشروعنا البحثي، «... إلغاء التشريعات الاستثنائية التي صدرت خارج نطاق القانون المدني، ولم تعد تتناسب مع التوجه الجديد للمجتمع الليبي»، وقد حددتها اللجنة في قوانين كان على رأسها القانون 4. ومخافة أن يعترض على مقترح اللجنة بأن فيه مساساً بما اكتسب من حقوق نتيجة تطبيق هذه القوانين، وزعزعة للمراكز المكتسبة، فإنها قد انتهت إلى أنه ينبغي أن يكون إلغاء هذه القوانين بأثر فوري، لا رجعي، وأن ينص، زيادة في التأكيد، على «... ألا يخل إلغاء تلك القوانين بالحقوق التي تم اكتسابها بناء عليها». وأما بالنسبة لمعالجة المظالم التي نشأت نتيجة لتطبيق لتلك القوانين، فإن اللجنة قد خلصت إلى التوصية بأن يتم ذلك من خلال مواصلة النهج الذي اتبعته اللجنة الشعبية العامة من خلال تشكيل اللجان المتخصصة، وتفعيل عملها.⁴¹

وتبرز محدودية هاتين المحاولتين من ناحية أولى في أن مقترح لجنة مشروع القانون المدني لم ير النور، خلافاً لمشاريع قوانين أخرى، وأن لجنة 2006، من ناحية ثانية، ولدت مقيدة إلى حد بعيد. فهي، كما سنبين تفصيلاً أدناه، لجنة لاستكمال التعويضات التي قررها القانون 4 ويخرج عن سلطتها الرد، إلا في حالات محدودة مقرونة بثبوت انحراف في تطبيق هذا القانون، مثل الاستيلاء على مسكن وحيد، وحتى في إطار هذه الحالات المحدودة، وضعت أمام اللجنة عقبات حالت دون أدائها مهامها كما كان مقرراً لها.⁴²

وتفسير إجهاض مشروع إلغاء القانون 4 ومثيلاته، والميلاد والحياة المتعسرة للجنة 2006 يكمن في أن مشروع الإصلاح الذي استندت إليه هذه الجهود لم يكن محل ترحيب من سدنة النظام، وهم من سمو حينئذٍ بالحرس القديم، فهم قد رأوا فيها هجوماً على الأسس العقائدية للنظام، وينبغي بالتالي وأدها.⁴³ وقد كان من آثار موقفهم هذا رفض مشروع القانون المدني، رغم محاولة واضعيه «تخريج» عملية الإلغاء على نحو لا يصدم عقيدة النظام ونظريته الثالثة، وولادة لجنة 2006 للتعويضات مقيدة في تشكيلها وأدائها، ورغم أنها قد استلمت وعالجت آلاف الطلبات، إلا أن محدودية معالجتها كانت سبباً لاقتراح معالجات جديدة بعد انتهاء نظام القذافي.

41 المرجع السابق.

42 أنظر 5 أدناه.

43 كان من أهم هؤلاء أحمد إبراهيم، الذي وصف نفسه بأنه الابن الأيديولوجي للقذافي مقابل أبنائه البيولوجيين ومنهم سيف الإسلام (الراسي)، جورج. الجماهيرية على مفترق عائلي. المستقبل. 3 مايو 2006. العدد 2254. ص 19. منشورة: <http://www.almustaqbal.com/v4/Article.aspx?Type=np&Articleid=176765>. وقد شغل أحمد إبراهيم مناصب هامة منها الأمين المساعد لمؤتمر الشعب العام، وبحكم موقعه هذا، أرسل رسالة إلى عدد من مؤسسات الدولة ضمنها اللجنة الشعبية العامة ذات دلالة في موضوع بحثنا. تعلق الأمر بأحكام قضائية انتهت إلى رد عقارات خضعت للقانون 4 إلى ملاكها الأصليين، وهذا ما رأى فيه إبراهيم تراجعاً عن النظرية العالمية الثالثة. وفقاً للرسالة، «بالاطلاع على العديد من الأحكام القضائية التي صدرت برد بعض العقارات التي آلت للدولة بموجب القانون رقم (4) لسنة 1978 فبتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية، وذلك بالالتفاف على هذا القانون، وبالمخالفة للعديد من القوانين ... إن مجرد مخالفة هذه القوانين أمر من الخطورة بحيث لا يمكن السكوت عليه أو إغفاله، أو حتى معالجته بمجرد إجراءات إدارية عادية، فهو يتعلق بالاستهتار بالقانون، والتفريط في أحد ركائز المجتمع الجماهيري وأحد أسس دولة الجماهير، وأهم مبادئ دولة الجماهير، وأهم مبادئ ثورة الفاتح العظيمة، ألا وهي الاشتراكية. ... إن صدور مثل هذه الأحكام بالمخالفة للقوانين الصادرة عن المؤتمرات الشعبية الأساسية ... أمر خطير جداً، ويعتبر خرقاً فاضحاً للقانون، وتجاوزاً صارخاً يعبر عن مواقف شخصية لبعض قضاة انحرافوا فتجاوزوا حدود وظائفهم وواجباتهم المتمثلة في الحكم بالقانون، الأمر الذي يعني وجود فساد في الجهاز القضائي الحالي، يستوجب اتخاذ الإجراءات الصارمة والحازمة لإيقافه، وذلك لأن الأحكام الصادرة بالرد أو الإخلاء للعقارات التي آلت للمجتمع هي في حد ذاتها مخالفة للقانون، بل تعد جرائم قانونية وسياسية يحاسب أصحابها عن ارتكابها. كما أنها لا تلزم أحداً. ... عليه يطلب من كل جهات الاختصاص عدم تنفيذ هذه الأحكام، وعدم الالتزام بها، وملاحقة مصدرها، والأطراف المستفيدة منها وذلك بتهمة الرشوة، ومخالفة القانون، والإضرار بالمصالح الخاصة للمواطنين، والمصالح العامة للشعب الليبي.» (الرسالة مؤرخة في 11 أغسطس 2001).

3.4. عودة الملاك السابقين: 2011-2014

بمجرد سقوط النظام إثر ثورة فبراير 2011، ظهرت دعوات لإعادة النظر في إرثه التشريعي، ومنه القانون 4 والقانون 123. وقد لعب الملاك السابقون، من خلال روابط مجتمع مدني أنشؤوها، دوراً مهماً في هذه الدعوات، واستفادوا في ذلك من هذا المناخ، فأبرزوا أنفسهم على أنهم ضحايا هذا النظام، وأبرز بعضهم من شغلوا العقارات بأنهم أعوانه ومناصروه. وقد كان لهذا أيضاً أثره في إسكات هؤلاء الأخيرين أو عدم سماع صوتهم من قبل جهات الدولة ذات العلاقة.

عقب ثورة فبراير، سادت روح ثورية تطهيرية، كانت من تجلياتها في المجال القانوني نزعة إلى إدانة وإعادة النظر في كل ما يرتبط بنظام القذافي: تشريعات ومؤسسات وأشخاصاً. ويعد قانون العزل السياسي رقم 13/2013 مثالا واضحا لأثر هذه النزعة. عقب فبراير أيضاً، برزت الدعوة إلى تحكيم الشريعة بقوة واكتسبت لها أنصاراً في مؤسسات صنع القرار.⁴⁴ وقد أفاد الملاك السابقون في عملهم من تلك الروح وهذه النزعة. ومثال هذا الواضح، كما سنبين تفصيلاً أدناه، الرابطة التي أنشؤها للمطالبة بمعالجة القانون 4 ومثيلاته تحت اسم رابطة الملاك المتضررين من حكم الطاغية.⁴⁵ فقد اعتمدت الرابطة في عملها نهجاً يقوم على إبراز أمرين: أولهما علاقتها بثورة فبراير بوصفها ثورة قامت لإنصاف المظلومين من حكم كان الظلم علامته الفارقة، وأن الملاك السابقين هم في الصف الأول من هؤلاء، وثانيهما أن القانون 4 مخالف للشريعة وأن من مقتضيات تحكيمها التخلص منه ومعالجة آثاره بإنصاف ضحاياه. ودلائل هذا الاعتماد ظاهرة في الاسم الذي اختاره مؤسسو الرابطة له، وفي خطابها الإعلامي، والمراسلات والعرائض التي قدمتها إلى مؤسسات الدولة المختلفة.⁴⁶

وقد حققت جهود الملاك السابقين نجاحاً ملحوظاً. فقد شهدت الفترة من 2011 إلى 2014 إعداد ثلاثة مشاريع قوانين لمعالجة آثار القوانين المقيدة للملكية وفي مقدمتها القانون 4، وقد لعبوا دوراً هاماً في ذلك، كما سنبين تفصيلاً لاحقاً.⁴⁷ كما أن جهودهم قد أثمرت أيضاً تعديلاً في لجنة المتابعة المخولة باعتماد قرارات لجان التعويضات ومنها لجنة 2006، فأضيف إلى عضويتها ممثلان للرابطة: واحد عن طرابلس وآخر عن بنغازي.⁴⁸ ولكن محاولات الرابطة الحصول على عضوية لجنة 2006 لم تنجح، كما أن طعنهم في دستورية القانون 4 أمام المحكمة العليا قد رفض،⁴⁹ وأخيراً، وهو الأهم، انقضت فترة ولاية المؤتمر الوطني العام دون

44 أنظر 7.3 أدناه.

45 أنظر 7.2 أدناه.

46 على سبيل المثال، في بيان اعتصام أقامته الرابطة أمام المؤتمر الوطني العام بتاريخ 5 أكتوبر 2013 احتجاجاً على ما اعتبروه مباطلة من المؤتمر في معالجة القانون 4 وآثاره، ذكرت الرابطة، «أن الملاك المتضررين من حكم الطاغية باعتبارهم أقدم المهجرين والنازحين من أراضيهم وعقاراتهم ومصادر أرزاقهم باستخدام القوة الجبرية والقوانين الاستثنائية الظالمة من قبل أدوات النظام الدكتاتوري المنهار يستنكرون استمرار العمل بهذه القوانين والإجراءات الظالمة بالرغم من مرور قرابة الثلاث سنوات على قيام ثورة السابع عشر من فبراير الحرة ورد الحقوق ورفع المظالم...». لاحقاً، بتاريخ 16 ديسمبر 2013، وجهت الرابطة خطاباً مفتوحاً إلى المؤتمر الوطني العام لحنه على الاستعجال في إصدار قانون يعالج آثار القانون رقم، وذكرت فيه، «... بالرغم من مرور أكثر من سنتين على هذه الثورة المباركة التي شاركنا فيها جميعاً... بكل ما أوتينا من إمكانيات إلا أن الملاك الشرعيين لم يقطفوا ثمارها حتى الآن في ثورة أقل ما يقال عنها أنها ثورة التكبير التي رعاها الله سبحانه وتعالى... إن القوانين التي أصدرها الطاغية في حق الملاك لم تصدر عن مجلس دستوري مخول قانوناً أو هيئة تأسيسية منشأة لذلك، فهي فاقدة لروح الدستور وتتعارض مع الشريعة الإسلامية تعارضاً قطعياً. لقد ألغى العهد الهالك وبناءً [كذا] على نظريات اشتراكية شيوعية ماركسية ملكية الفرد وملكية الرقبة واعتبرها استغلالاً يخالف كافة القواعد الأساس والفضيلة والدين كما أقرته الشرائع السماوية والإنسانية ودساتير الأمم عبر التاريخ. وها أنتم وضعتم اللبنة الأولى في سلك الطريق الصحيح نحو المنهج الرباني بتنزيه شرع الله عن الاقتراع عليه، وكذلك بإصداركم القانون رقم (29) لسنة 2013م في شأن العدالة الانتقالية والتي أبطلتم فيها في مادته رقم (6) كافة التشريعات الظالمة والتي تعتبر غير دستورية منذ صياغتها. فالمعروض عليكم الآن هو تحصيل حاصل ولكنه يعالج الآثار المترتبة على تلك القوانين...». منشورات الرابطة متاحة على صفحتها على الفيسبوك: <https://www.facebook.com/PropertyOwnersLibya/timeline>

47 أنظر 7.2 أدناه.

48 في البدء، أضيف عضو عن الرابطة بديلاً عن ممثل مؤسسة القذافي بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 2012/ 219 المؤرخ 14 مايو 2012، قبل أن يضاف مندوب آخر عن الرابطة لتمثيل بنغازي بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 2012/ 419 المؤرخ 8 ديسمبر 2012.

49 الطعن الدستوري رقم 7 لسنة 60 قضائية، وقد صدر الحكم بتاريخ 23/ 12/ 2013، وهو منشور على موقع مكتب اليسير للمحاماة والاستشارات القانونية:

<https://www.alyassir.com/index.php?pid=5&i=1&f=26>

أن يصدر أيّ من مشروعات القوانين التي قدمت إليه.⁵⁰ وأعقب ذلك فترة انقسام سياسي بين معسكرين يمثلهما سياسياً مجلس النواب المنتخب، الذي اتخذ من طبرق في شرق البلاد مقراً له، والمؤتمر الوطني، بعد إحيائه، الذي استأنف عمله في طرابلس، واتسمت هذه الفترة بتراجع مطالبات الملاك السابقين على قائمة أولويات مؤسسات الدولة في الجانبين، وبشكل عام، خفوت الروح الثورية التي وسمت الفترة الأولى، على الأقل في الجانب الشرقي من البلاد.

4.4. نحو مقارنة أكثر توازناً؟ 2014 - 2017

في أغسطس 2014 تم انتخاب مجلس النواب، وكان المفترض أن يتسلم مهام السلطة التشريعية من المؤتمر الوطني العام، ولكن هذا لم يحصل، على الأقل بشكل مجمع على صحته، وانتهى الأمر بمجلسين تشريعيين يتنازعان الشرعية، وصاحب هذه الازدواجية ازدواجية في مؤسسات الدولة من حكومة وجيش ومؤسسة نفط ومؤسسة استثمار وغيرها. وفي صراعهما، تبادل المعسكران ادعاءات من بينها، من وجهة نظر المؤتمر الوطني العام، أنه رافع لواء ثورة فبراير وحاميها والحريص على تحكيم الشريعة في مواجهة معسكر يمثله مجلس النواب، يضم موالي النظام السابق، أو الأزام كما هي التسمية الشائعة في ليبيا، وعلمانيين. وفي المقابل، صوّرت المعركة، من وجهة نظر مجلس النواب، على أنها معركة ضد معسكر يسيطر عليه إسلاميون متطرفون لم يرضوا بحكم الديمقراطية الذي انتخب بموجبه مجلس النواب، وأن النزعة الإقصائية لهؤلاء كانت في المقام الأول سبباً لفشل حكومات ما بعد فبراير.

وبغض النظر عن مدى صدقية هذه الادعاءات والاتهامات، فإن القدر المتيقن هو أن المؤتمر الوطني العام قد ترجم حرصه المعلن على نصرة ثورة فبراير وتحكيم الشريعة قوانين وإجراءات ذات أثر مباشر على معالجة القوانين المقيدة للملكية العقارية وعلى رأسها القانون 4. كانت أولى هذه الخطوات بتاريخ 24 مايو 2015 وتمثلت في تعديل الإعلان الدستوري، للمرة التاسعة، لتصبح الشريعة الإسلامية "مصدر كل تشريع، ويعد باطلاً كل تشريع أو عمل أو تصرف يصدر بالمخالفة لأحكامها ومقاصدها".⁵¹ وهو تعديل رأت فيها رابطة الملاك فرصة لتجديد مطالبها بمعالجة القوانين المقيدة للملكية العقارية. نشرت الرابطة التعديل بتاريخ 28 مايو 2015، وعلقت عليه بأنه لم يبق للمؤتمر حجة، وأن الرابطة ستقدم مذكرة إلى رئاسة المؤتمر لعرض مشروع قانون لإلغاء القانون 4 المخالف للشريعة الإسلامية وفقاً لما نص عليه التعديل الدستوري التاسع. وبالفعل، قدمت الرابطة مذكرتها بتاريخ 1 يونيو 2015 بطلب إصدار مشروع قانون لإلغاء القانون 4، وقد استندت في تبرير ذلك إلى التعديل التاسع، وحددت المشروع المبتغى بأنه ذلك الذي أعدته لجنة 2006 «باعتبارها اللجنة الأكثر دراية ومعرفة بالمشاكل التي واجهتها ولا زالت تواجهها منذ تشكيلها والتي اعترفت ضمناً بعدم مشروعية ذلك القانون...».⁵²

وبالفعل، فقد استجاب المؤتمر الوطني لهذه المذكرة، وصادر بالفعل مشروع القانون المبتغى، وإن يكن قد فعل ذلك في صورة قانونين. كان أولهما تحت رقم 16 لسنة 2015، وفيه ألغى، بحسب تعبير المؤتمر ذاته، "اثني عشر قانوناً من القوانين الظالمة المخالفة للشريعة الإسلامية"، ومنها القانون 4. وأما ثاني القانونين، فقد كان القانون رقم 20 لسنة 2015، والذي مائل، تقريباً، مشروع لجنة 2006. وقد استفاض المؤتمر الوطني في بيان له عنوانه: «بيان بجهود المؤتمر الوطني العام في تحكيم الشريعة الإسلامية وإقرار القوانين بما لا يخالف أحكامها»، في تأسيس القوانين المستحدثة على الشريعة، وتحديد على توصيات لجنة من الخبراء برئاسة نائب مفتي عام ليبيا.⁵³

50 أنظر 7.2 أدناه.

51 الجريدة الرسمية العدد 1 بتاريخ 1 يونيو 2015.

52 أنظر صفحة الرابطة على الفيسبوك: <https://www.facebook.com/PropertyOwnersLibya/timeline>

53 منشور على صفحة هيئة علماء ليبيا على الفيسبوك:

https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1185708528145100&id=233722960010333

وفي حين أنا سنقوم لاحقاً القانونين من حيث محتواهما ومدى مشروعيتها، بوصفهما صدرا عن المؤتمر الوطني بعد انتهاء ولايته،⁵⁴ فإنه من المهم التأكيد الآن على أن أثرهما من الناحية العملية كان محدوداً، ليس فقط لمحدودية سلطان مصدرهما مكانياً، ولكن أيضاً لعدم صدور اللائحة التنفيذية التي أحال عليها القانون رقم 20، رغم تحديده أجلاً لا يتجاوز شهرين من تاريخ صدوره لإصدارها، ورغم أن حكومة الإنقاذ الوطني، التابعة للمؤتمر الوطني العام، قد شكلت لجنة لإعداد هذه اللائحة.

أما بالنسبة لمجلس النواب، فإن معالجة القوانين المقيدة للملكية العقارية وآثارها لم يكن أولوية، ولم تتحقق في شأنه الدوافع التي تحققت في شأن المؤتمر الوطني العام من حرص على الظهور بمظهر المنافع عن ثورة فبراير والحريص على تحكيم الشريعة، التي كانت ضمن ما دفع الأخير لإصدار القوانين سالفه الذكر. خلافاً لذلك، ظهر مجلس النواب في مظهر المراجع لما صدر من سياسات وتشريعات ثورية خلال السنوات الأولى للثورة. على سبيل المثال، ألغى مجلس النواب قانون العزل السياسي،⁵⁵ وأُعرب عن نوايا لمراجعة قانون العدالة الانتقالية رقم 29 لسنة 2013،⁵⁶ وأصدر قانوناً للعفو شمل الكثير من مناصري النظام السابق.⁵⁷ ولعل علة ذلك أن الزخم الذي صاحب ثورة فبراير في هذه السنوات قد شهد تراجعاً كبيراً بعد فشل الحكومات المتعاقبة في تحقيق وعود الثورة، بل فشلها في الحفاظ على ما كان متحققاً بالفعل أمنياً واقتصادياً في عهد النظام السابق. وقد تُرجم هذا التراجع مراجعات للثورة ذاتها وما استند إليها من دعاوى ومطالب، من ناحية، ونظرة أقل إدانة، بل في بعض الحالات تفهماً، لمواقف النظام السابق ومخرجاته من سياسات وتشريعات. وقد كان لهذا أثره على معالجة القوانين المقيدة للملكية العقارية.

ويشكل الموقف من القانون 123 مثلاً واضحاً على هذا. ففي السنوات الأولى للثورة، وبحكم الزخم الثوري الذي صاحبها، والذي كان من أماراته تعزز موقف الملاك السابقين، توصل العديد من هؤلاء في مدينة المرج، شرق ليبيا، من خلال الاحتكام إلى قيادات تقليدية، مجالس حكماء، إلى اتفاقات أعادت لهم أراضيهم مقابل السماح لشاغليها بالبقاء في ما أُقيم على هذه الأراضي من مساكن. وقد استند مجلس الحكماء في المرج إلى تفويض أعطاه لنفسه بأن يتولى «معالجة قضايا المواطنين المتضررين من القانون الظالم رقم 123-1970 والذي أغتصب أملاكهم وأعطاهم إلى مواطنين آخرين دون وجه حق»، وأن تشكل، تنفيذاً لهذا، «لجان عرفية على مستوى القبائل والعائلات تقوم بإرجاع الحقوق إلى أصحابها بالطرق الودية، وقد تم الاتفاق على أن قرارات هذه اللجان ملزمة لجميع الأطراف».⁵⁸ ولكن لاحقاً وبعد أن تراجع الزخم الثوري، أصدر رئيس مجلس النواب كتاباً يؤكد على أن القانون 123 مازال نافذاً، وأن هناك مشروع قانون بديل سيعرض على المجلس. من اللافت للنظر أنه قد حرص على تأكيد أن نفاذ القانون لا يؤثر على الحلول العرفية التي توصلت إليها لجان شكلتها مجالس الحكماء في المناطق.⁵⁹ وفي وقت لاحق، صدر تعميم عن القائد العام للجيش الوطني، خليفة حفتر، بتاريخ 28 سبتمبر 2016 يحذر فيه من الاعتداء على الأملاك العامة والخاصة ويتوعد المعتدين بعقوبات قانونية رادعة.⁶⁰ وقد دفعت هذه التغييرات شاغلي المزارع إلى الطعن في الاتفاقات آفة الذكر، وادعوا بأنهم دخلوها مدعنين، وأنها لا تصح لمخالفتها القانون 123 وهو مازال سارياً. وقد استجاب القضاء لادعاءاتهم، وحكم ببطان هذه الاتفاقات. بل انعكس التغيير على موقف مجلس حكماء المرج أيضاً. فقد طالب هذا المجلس الحاكم العسكري للمنطقة بإزالة المخالفات القانونية، ومنها تلك المتمثلة في تقسيم المزارع بالمخالفة للقانون 123، وحماية المزارع والمنتفعين، أي شاغليها.⁶¹

54 أنظر 7.3 أدناه.

55 قانون رقم 2 لسنة 2015 بشأن إلغاء القانون رقم (13) لسنة 2013م في شأن العزل السياسي والإداري. الجريدة الرسمية العدد 6. السنة الرابعة. 12 سبتمبر 2015.

56 مقابلة مع عقيلة صالح، رئيس مجلس النواب. صحيفة الوسط. العدد 13115. 25 أكتوبر 2014. متاحة عبر الإنترنت: <http://www.aawsat.com>

57 مجلس النواب يصوت بالأغلبية على إقرار قانون العفو العام. قناة ليبيا. 28 يوليو 2015: <https://libyaschannel.com>

58 كتاب مجلس الحكماء رقم 2013/1/2 المؤرخ 1 يونيو 2013. مشار إليه لدى موسى 2017.

59 كتاب رئيس مجلس النواب رقم 109/2015 الصادر بتاريخ 17 سبتمبر 2015. مشار إليه لدى موسى 2017.

60 كتاب القائد العام للجيش الوطني الليبي رقم 167-1722 المؤرخ 28 سبتمبر 2016. «حفتر» يحذر المعتدين على الممتلكات العامة والخاصة. ليبيا المستقبل.

29 سبتمبر 2016: <http://www.libya-al-mostakbal.org>

61 موسى 2017.

وفي حين تجرى محاولات لإنهاء الانقسام السياسي أثمرت اتفاقاً صار مجلس النواب فيه السلطة التشريعية الوحيدة، يثور التساؤل عن مستقبل معالجات القوانين المقيدة للملكية العقارية. وبينما يسعى هذا التقرير إلى رسم المعالجة الفضلى لهذه القوانين في ضوء التجربة الليبية والتجارب المقارنة، فإنه يأخذ بعين الاعتبار التغير الذي لحق بالبيئة السياسية منذ فبراير 2011، ولا يراه بالضرورة سلبياً. علة هذا أن النزعة الثورية التي عمت في السنوات الأولى للثورة، وأثرت على مؤسسات صنع القرار، قد أنتجت معالجات غير متوازنة لآثار القوانين المقيدة للملكية العقارية، غلبت فيها مصالح ملاك العقارات السابقين ولم يسمع فيها صوت لشاغليها. والآن، بعد أن خفت هذه النزعة، فإن المجال متاح أكثر من قبل لإجراء تقويم موضوعي لهذه القوانين، والمصالح المتأثرة بها، سواء عادت للملاك السابقين، أم الشاغلين، أم الدولة، وتحديد معالجات تأخذها كلها بعين الاعتبار.

والخطوة الأولى في هذا التقويم الموضوعي هي دراسة تجربة اللجنة التي شكلها النظام السابق نفسه لمعالجة بعض آثار القانون 4.

5. لجنة تعويضات القانون 4 (لجنة 2006)

مثل تشكيل لجنة 2006 بشرى للملاك السابقين في علاج مظالمهم من ناحية، وإن يكن قد ارتبط بمشكلات حدثت من إمكانية هذه المعالجة من ناحية أخرى. كان بشرى بعلاج لأن إنشاء اللجنة قد فتح باباً كان مغلقاً أمام الملاك السابقين للمطالبة باسترداد أملاكهم أو التعويض عنها، ولكن العلاج كان محدوداً لأن هناك إشكاليات صاحبت تشكيل اللجنة مبعثها إنشاؤها بقرار أعطاها اختصاص الرد والتعويض في ظل قوانين تحظرهما. كان المفترض، إذا أريد تعديل هذه القوانين، أن يتم هذا بقانون لا قرار صادر عن جهة تنفيذية، تطبيقاً لقاعدة أن التشريع الأدنى ينبغي ألا يخالف التشريع الأعلى. وقد ذكر يوسف الحنيش، رئيس لجنة 2006، أن مصدرى القرار لم يصدروه جهلاً منهم بمبدأ التدرج، وإنما محاولة منهم لإرباك عملية مراجعة آثار القانون 4. فوفقاً له كانت اللجنة الشعبية العامة بسلوكها هذا تراهن على أن القضاة سيرفضون العمل في اللجنة عند إدراكهم العوار القانوني الذي اعترى قرار تشكيلها، وأن اللوم سيقع عليهم حينها في عرقلة خطوات تعويض المتضررين ومعالجة ملف الملكية العقارية، ولكنهم، أي القضاة، قبلوا التكاليف بالعمل فيها، رغم وعيهم بما شاب القرار من عيب لأنهم رأوا في صدوره فرصة لتصحيح الأوضاع وإنصاف المتضررين.⁶² ورغم نبل هذه الغاية، فقد كان لطريقة الإنشاء عواقب أثرت على عمل اللجنة. وفيما يلي، سنعرض تفويض اللجنة، وتشكيلها وتنظيمها، ومنجزاتها، وأدائها، وكيف وهل نفذت قراراتها، قبل أن نبين نظرة الأشخاص والجهات ذات العلاقة إليها.

1.5. التفويض

تشكلت لجنة 2006 بقرار اللجنة الشعبية العامة رقم 108 لسنة 1374 و.ر (2006) بالإجراءات والأسس والضوابط الخاصة باستكمال التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978.⁶³ ويلاحظ أن عنوان القرار قد حصر مهمة اللجنة في استكمال التعويض الذي قرر مسبقاً بموجب القانون 4. ويبدو أن مصدر القرار قد أراد أن يبعث رسالة طمأنة إلى «القوى الثورية» التي قد ترى فيه تراجعاً عن مبادئ النظام وأفكاره بأن الأمر لا يعدو استكمال أمر قرره القانون الثوري، القانون 4، ذاته.⁶⁴

ولكن القرار، في الحقيقة، أعطى اللجنة اختصاصات تعدت مجرد استكمال التعويض. وفقاً له، تختص اللجنة برد العقارات أو التعويض عنها عينياً، بتخصيص عقار مماثل، أو نقدياً، وهذا بحسب نوع العقار وصفة شاغله. وفي حين أن المبدأ أن يقدم الملاك السابقون طلبات بهذا الخصوص، يمكن (مادة 3/5) للجنة أن تعتمد تسويات مباشرة يعقدها المواطنون فيما بينهم، وأن تتخذ ما يلزم بشأنها مع الجهات المختصة. كما يمكن لها أيضاً (مادة 5/5) أن تنظر في طلبات عن عقارات صدرت بشأنها أحكام قضائية بالرد أو الإخلاء، وأن تعالجها وفقاً للأسس المنصوص عليها في القرار 108.

62 يوسف الحنيش، مقابلة شخصية: 19 ديسمبر 2012.

63 صدر هذا القرار بتاريخ 27 أبريل 2006.

64 يوسف الحنيش، مقابلة شخصية: 10 يناير 2017.

بالنسبة لحالات الرد، فقد كانت في البدء محدودة، ولكن تعديلات لاحقة أدخلتها القرارات 195 لسنة 1374 و.ر (2006) و752 لسنة 1375 و.ر (2007) وسعت من نطاقها، وكان للجنة الإشراف دور كبير في تقديم هذه المقترحات وتبنيها.⁶⁵ بالنسبة للمساكن وقطع الأراضي المعدة للبناء السكني متى كانت مستغلة أو مستثمرة من جهة عامة، فإن القرار قد كان ينص على أن ترد إلى مالكيها الأصلي أو أولاده البالغين في حدود سكن واحد أو قطعة أرض واحدة لكل منهم، على شرط ألا تكون مسجلة في السجل العقاري باسم مواطن ليبي. أما بالنسبة للمحلات التجارية والمهنية والحرفية، فإنه تتم إعادة تخصيصها ونقل ملكيتها إلى مالكيها السابق وأولاده الذين بلغوا سن الرشد أو ورثته بحسب الأحوال وفي حدود محل واحد لكل منهم، بشرط ألا تكون مسجلة قطعياً لصالح مواطن ليبي قبل تاريخ العمل بأحكام هذا القرار.

التعديل الأول استحدثه القرار 2006/195 في شأن المحلات التجارية والمهنية والحرفية بتقرير ردها للمالك السابق وأولاده الذين بلغوا سن الرشد، بدلا عن أو أولاده، أو ورثته، في حدود محل واحد لكل منهم بغض النظر عما إذا كان المحل مسجلاً باسم مواطن ليبي من عدمه. وبعد أن صدر القرار 2007/752، زال تقييد الرد للأولاد بأن يكونوا بالغين، وإن ظل الحكم، رغم التعديلات المتوالية، استمرار عقود الانتفاع بالعقارات المستردة أو إيجارها على أن يحل المالك محل الجهة التي كانت طرفاً في تلك العقود (مادة 6).

أما بالنسبة للمساكن وقطع الأراضي المعدة للبناء السكني متى كانت مستغلة أو مستثمرة من جهة عامة، فإن القرار 2007/752 قد أزال التخيير في الرد للمالك السابق أو أولاده البالغين، وأصبح بالإمكان رد العقارات للمالك السابق وأولاده، دون تقييد بالبلوغ، أو ورثته في حدود عقار واحد لكل منهم. ورغم أن الرد مازال مقيداً بالألا يكون العقار مسجلاً باسم مواطن ليبي، فإن التعديل قرر رد العقار لمالكه السابق إذا كان سكنه الوحيد ولو كان مسجلاً باسم مواطن ليبي، على أن يعوض الشاغل إذا لم يكن مالكاً لسكن غيره.

وفي حين يبدو بديهياً أن طلبات الرد والتعويض تقدم ممن أخضعت عقاراتهم للقانون 4، أي الملاك السابقون، فإن الممارسة أفرزت حالات تستدعي النظر في طلبات شاغلي العقارات، وثار التساؤل حينها عن مدى إمكان ذلك. وفي حين أن اللجنة قد أجابت عن هذا التساؤل بالإيجاب، كما سيبين أدناه، فإن نظرة إلى تشكيل اللجنة وتنظيمها تقطع بأنهما قد بنيا على تصور للنزاع الناشئ عن القانون 4 على أنه نزاع بين الدولة، بوصفها واضع القانون ومطبقه ومن آلت إليه ملكية العقار أولاً، وبين مالكة السابق، وليس الشاغل طرفاً مباشراً فيه.

65 يشير القرار 195 في ديباجته إلى كتاب رئيس لجنة الإشراف على التعويضات رقم ل-أ-ت-1-3 المؤرخ 2006/6/27 باقتراح التعديلات، كما يشير 752 في ديباجته إلى أن مقترح التعديلات قد تضمنه كتاب رئيس لجنة الإشراف على التعويضات 459 المؤرخ 2007/4/19. وفي مداخلة مكتوبة في ورشة عمل عقدت في ليدن في إطار المشروع البحثي الحاضر بتاريخ 17-23 أكتوبر 2016، ذكر يوسف حنيش «أن صلاحيات اللجنة وفقاً للتشريعات التي تحكم أعمالها محدودة جداً، بحيث لا يحق لها رد كل العقارات التي طالتها أحكام القانون المذكور، فلا تستطيع أن ترد غير مسكن واحد أو قطعة أرض واحدة صالحة للبناء ومحل تجاري أو صناعي أو حرفي واحد إذا كان المالك يمارس تجارته أو صناعته أو حرفته فيه، مما حدا بها إلى الجنوح في تفسير النصوص في صالح المالك ما استطاعت، والدفع بالاقترح تلو الآخر لتعديل القرارات المنظمة لأعمالها تحقيقاً لذلك، وقد لقيت من جهات الاختصاص العون والمساعدة بالاستجابة لأغلب تلك المقترحات، حتى أصبحت تتوسع - وبغير شطط - في حالات الرد.»

2.5. التشكيل والتنظيم

يعكس تشكيل اللجنة وتنظيمها رؤية للنزاع الذي أنشأه القانون 4 على أنه محصور بشكل مباشر بين الدولة والمالك السابق، فهي لجنة إدارية محضة، لا يمنع اختصاصها اختصاص القضاء ابتداءً ينظر النزاع، ويمارس هذا رقابته على قراراتها بوصفها قرارات إدارية.

تشكلت اللجنة بقرار من السلطة التنفيذية من ممثلي جهات يتبع معظمها هذه السلطة. وفقاً للقرار رقم 108، تشكلت اللجنة برئاسة قاضٍ، وممثلين عن الجهات ذات العلاقة. وقد تحددت هذه الجهات وفقاً لقرار أمين اللجنة الشعبية العامة رقم 19 لسنة 2006 المؤرخ 2006/5/9 في اللجنة الشعبية العامة للمالية، اللجنة الشعبية العامة للزراعة والثروة الحيوانية والمالية، اللجنة العامة المؤقتة للدفاع، مصلحة الأملاك العامة، مصلحة التسجيل العقاري والاشتراك والتوثيق، ومصلحة التخطيط العمراني. ورغم أن القرار قد نص على أن يزاوَل هؤلاء مهامهم على سبيل التفرغ، فإنهم في الواقع قاموا بمزاولة مهامهم إلى جانب وظائفهم الأصلية.⁶⁶ كما نص القرار 108 أيضاً على أن تشكل بقرار من أمين اللجنة الشعبية العامة لجاناً فرعية تتولى، تحت إشراف اللجنة الرئيسية آنفة الذكر، تعويض الملاك السابقين. بلغ عدد هذه اللجان 19 لجنة توزعت في أنحاء البلاد المختلفة، ومائل تشكيلها تشكيل اللجنة الرئيسية، فهي الأخرى تكونت برئاسة قضاة وحوث في عضويتها ممثلين عن الجهات آنفة الذكر.⁶⁷

ويطرح تشكيل اللجنة من أعضاء معظمهم ممثلون لجهات تنفيذية تساؤلاً عن طبيعتها: أهي لجنة إدارية محضة أم لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي؟ وللإجابة عن هذا التساؤل أهميتها في تحديد علاقة اللجنة بالقضاء، إذ لو كانت إدارية محضة، لم يمنع اللجوء إليها اللجوء إلى القضاء، فما يعرض عليها ليس منازعة، ولا تحاط من ثم بضمانات تقاضٍ. وإما إذا كانت إدارية ذات اختصاص قضائي، فهي تمارس وظيفة قضائية في شأن منازعة يتعين أن تتحقق لها ضمانات قضائية، وينبغي بالتالي عرض النزاع على اللجنة قبل اللجوء إلى القضاء. وخلاصة بحثنا هي أن اللجنة، رغم ترؤس قاضٍ لها، لجنة إدارية محضة، وبالتالي لا يتعين المرور بها قبل طرح النزاع أمام القضاء، وإن كان نظر الأخير النزاعات المتعلقة بالقانون 4 أمراً مشكلاً قانوناً.

تبرير هذا أن اللجنة، إذا نظرنا إلى قرار إنشائها وممارستها، لا تنظر نزاعاً بالمعنى الحقيقي، فهي تتلقى طلبات تعويض أو رد من الملاك الأصليين، وتفصل فيها بعد التأكد من صحتها بالرجوع إلى سجلات الدولة ذات الصلة، ولا يوجد في قرار إنشائها أو ممارستها ما يفيد بعقدتها جلسات يسمع فيها إلى شاغل العقار المتعلق به طلب التعويض أو الرد. نعم يجيز القرار رقم 108 للجنة أن تقوم بزيارة معاينة للعقار وهذا ما يتيح فرصة الالتقاء بشاغله والاطلاع على ما قد يكون لديه من ادعاءات أو ردود أو مستندات، ولكن هذه الزيارة جوازية محضة، ولا تثير على اللجنة أن لم تقم بها. كما أنه من المتصور ألا يكون الشاغل متواجداً عند المعاينة، ولا يمنع هذا اللجنة من إصدار قرارها. قد يقال بأن ضرراً لن يصيب الشاغل في حال ما إذا قرر تعويض المالك الأصلي عن العقار، فالشاغل سيظل في العقار، والدولة هي من سيدفع مبلغ التعويض، ولكن ماذا عن حالة تقرير رد العقار لمالكه الأصلي، وهذا متصور إذا خلصت اللجنة إلى أنه قد كان مسكنه الوحيد؟ لا يوجد في القرار رقم 108 ولا في ممارسات اللجنة ما يكفل سماع دفاع الشاغل.

66 إلى حين تقاعده، عمل يوسف الحنيش مستشاراً بالمحكمة العليا ورئيساً للجنة، ومثله صالح أبو الأجراس، عضو اللجنة عن اللجنة الشعبية العامة للزراعة والمستشار أيضاً، والذي كنا سنجري معه مقابلة عند حضوره جلسة قضاء في طرابلس، وإن كان هذا قد تعذر لاحقاً، وفرج عبد النبي اللافي، عضواً عن مصلحة التخطيط العمراني ورئيس هذه المصلحة في الآن ذاته (فرج اللافي، مقابلة شخصية عبر الهاتف، 9 أغسطس 2016).

67 قرار أمين اللجنة الشعبية العامة رقم 66 لسنة 1374 و.ر (2006) المؤرخ 2006/8/8. ويلاحظ أن القرار 108 لم ينص على أن تكون اللجان الفرعية برئاسة قضاة؛ كل ما تطلبه هو أن يكون الرئيس قانونياً لا تقل درجته عن الحادية عشر (مادة 4)، ولكن أمر الاختيار أوكل إلى رئيس لجنة الإشراف، يوسف الحنيش، وهذا أمر تقرره المادة 4 من القرار 108، والذي رشح قضاة لرئاسة اللجان لا لشيء، وفقاً له، إلا لأنه يعرفهم أكثر من غيرهم (إفادة أرسلها رداً على سؤال بعثناه إليه عبر مجموعة المشروع على تطبيق فايبير بتاريخ 2016/12/13). ويؤكد هذه الإفادة أن القرار 66 سالف الذكر قد أشار ضمن مسوغات إصداره إلى رسالة رئيس لجنة الإشراف على التعويضات رقم ل-أ-ت-1-3-1 المؤرخ 2006/6/27.

ليست هذه الحالة نظرية محضة، إذ يشهد لها الواقع. قدم شاغل طعنًا في قرار للجنة برد أرض على أساس أنه قد اشتراها من مورث المطعون ضدهم، أي من صدر لصالحهم قرار الرد، ورغم أنه يملك ما يثبت شراءه لها: عقد بيع مسجل بالتسجيل العقاري بتاريخ 21 يونيو 1979. رفض القضاء الطعن بحجة أنه لم يبين تحديداً وجه مخالفة القرار الإداري للقانون!⁶⁸ ولكن الشاهد هنا هو أنه لو كانت إجراءات اللجنة تكفل مواجهة الشاغل بادعاءات «المالك السابق» وإتاحة المجال له للرد عليها لما احتاج الأمر إلى الانتظار إلى عرض النزاع على دائرة القضاء الإداري. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، تطرح القضية تساؤلاً حول مسألة التحقق من الملكية، فإن كان زعم الطاعن صحيحاً من أن عقد البيع مسجل في السجل العقاري، كان بإمكان اللجنة أن تتأكد من ملكه للأرض باطلاعها على السجل العقاري، ولكنها تكتفي في عملها بشهادات علم وخبر وشهادات عرفية، وقد تكون استندت إليها في تقرير الرد. ثم، وهذه مسألة هامة، تفويت إدخال الشاغل في النزاع أمام اللجنة سيؤدي إلى أن خياره الوحيد في الاعتراض على قرارها هو اللجوء إلى القضاء الإداري، وهذا الأخير لا ينظر إلا في مسائل القانون لا الواقع، كما حصل في القضية محل الاستشهاد، وفي هذا إجهاد للعدالة خلافاً لما سيكون عليه الحال لو أن اللجنة كانت بالفعل لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي تكفل مبدأ المواجهة.

وقد أقر رئيس لجنة 2006 بأن اللجنة لا تكفل مبدأ المواجهة. فوفقاً له، فإن «التشريعات المنظمة لعمل اللجنة وهي القرار 108 لسنة 2006 م وتعديلاته لم تنص على مبدأ المواجهة في الخصومة على نحو ما هو مقرر في قانون المرافعات، واللجنة لم تلتزم هذا المبدأ إلا على استحياء، وذلك عن طريق إعلام الشاغل بمهمتها عند قيامها بالزيارة الميدانية للعقار وإحاطته علماً بغرض تلك الزيارة وبفحوى المنازعة، ومن خلال ما يبديه الشاغل من إيضاحات وما يدلي به من معلومات تبرر شغله للعقار، وما يقدمه من تظلم، وهو أمر قد لا يكفي في تحقيق مبدأ المواجهة...»⁶⁹.

ويثير غياب مبدأ المواجهة مشكلة أخرى تتعلق بالطعن أمام القضاء في قرارات اللجنة. إذ أن المسلم به قانوناً لزوم أن يكون المُتخصم أمام القضاء حائزاً لأهلية التقاضي، وهي أثر من آثار الشخصية القانونية، ولجان فض المنازعات، بحكم أنها ليست أشخاصاً قانونية، تفتقد إلى هذه الأهلية، ولا يمكن بالتالي اختصاصها أمام القضاء. على من يريد أن يطعن في قرارات هذه اللجان، كما قضت المحكمة العليا، أن يوجه طعنه إلى أطراف النزاع.⁷⁰ على هذا، إذا كانت لجنة 2006 لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي، يتعين اختصاص أطراف النزاع، وهم في أغلب الحالات المالك السابق والشاغل والدولة. ولكن لجنة 2006 ليست لجنة ذات اختصاص قضائي، بل هي لجنة إدارية محضة، وهذا يثير التساؤل في حال إرادة اختصاص الشاغل عن مدى إمكان ذلك وهو لم يكن قط طرفاً في خصومة أمام هذه اللجنة.

قد يقال أن مما يخفف من حدة هذه المشكلة أن لجنة 2006 ليست لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي، وبالتالي فإنه لا يلزم عرض النزاع عليها قبل جواز طرحه أمام القضاء، إذ سيكون ذاك الطرح الفرصة الأولى للنظر في المنازعة الناشئة عن القانون 4. هذا ما قرره الدائرة المدنية للمحكمة العليا، وفقاً لما نقله يوسف الحنيش، رئيس اللجنة والرئيس السابق لتلك الدائرة. القضاء وفقاً لهذا الحكم، هو صاحب الولاية العامة في كل المنازعات، ولا ينحصر عنه هذا الاختصاص إلا بقانون، وبالتالي فإن اختصاص لجان المنازعات العقارية لا يحول دون اختصاصه بها.⁷¹ وهو موقف محكمة شمال طرابلس الابتدائية ذاته حينما دفع أمامها بعدم الاختصاص الولائي للمحاكم؛ لأن المشرع قد حدد طريق استرجاع العقارات الخاضعة للقانون 4 باللجوء إلى لجنة 2006، فردت بأن «القضاء هو صاحب الولاية العامة في الفصل في المنازعات بين الأفراد بحكم القانون والدستور، كما أن القانون [كذا] رقم 108 لسنة 2006 الصادر بشأن التعويض عن العقارات الخاصة بالقانون 4- 1978 لم يرد في مواده أو نصوصه ما يفيد عدم اللجوء إلى القضاء بشأن هذه العقارات الأمر الذي ترى معه المحكمة رفض هذا الدفع».⁷²

68 حكم محكمة استئناف طرابلس (الدائرة الإدارية الثانية) في الطعن رقم 26 / 2015 بتاريخ 15 فبراير 2016.

69 يوسف الحنيش (2017) لجنة التعويضات عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم 4 لسنة 1978، إنشاءً وعملاً ورؤيةً وتحديات ومصيراً. منشور ضمن هذا المجلد.

70 المحكمة العليا - القضاء الإداري - الطعن رقم 67 - لسنة 48 قضائية - تاريخ الجلسة 2005-3-27 - مكتب فني 40 - رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 65.

71 يوسف الحنيش، تواصل شخصي عبر الفاير، 10 فبراير 2017.

72 قضية 451 - 2013 بتاريخ 12-3-2014.

ومما يزيد من حدة المشكلة أن هناك اضطراباً في أحكام القضاء المتعلقة باللجنة. ففي حين نفت عنها بعض المحاكم الشخصية القانونية وحكمت، تأسيساً على هذا، بعدم قبول دعاوى ضدها، ذهب البعض الآخر إلى عكس ذلك تماماً، وميّز بعض ثالث داخل اللجنة بين اللجان الفرعية ولجنة الإشراف.⁷³ وهذا الاضطراب القضائي في تحديد ماهية اللجنة سبب إضافي لإعادة النظر في التشريعات المنظمة لها ولعملها، وحسم ما إذا كانت لجنة إدارية محضة أم لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي. والذي نراه هو إسباغ الصفة الأخيرة على اللجنة، وسن التشريعات التي تكفل لها ضمانات أدائها هذا العمل القضائي. عندها، سيكون استنفاد التقاضي أمامها شرطاً لعرضه أمام القضاء، ولن يجد الأخير، حال وضوح هذه التشريعات، إشكالاً في تحديد طبيعة اللجنة وما يصدر عنها.

ورغم الإشكاليات التي صاحبت تشكيل اللجنة وممارستها مهمتها، فقد قدمت إليها آلاف الطلبات وتمكنت من الفصل في جزء كبير منها.

3.5. الأداء

منذ إنشائها عام 2006، استقبلت اللجنة وفصلت في آلاف الطلبات المقدمة من ملاك سابقين، وكانت الخطة أن تنجز مهمتها في فترة وجيزة، قبل أن يمدد لها لفترات متعاقبة. وكانت الخطة أيضاً أن يقتصر مرتادوها على هؤلاء الملاك، ولكنها وجدت نفسها مضطرة للتعامل مع شاغلي العقارات، واستقبال طلباتهم أيضاً. وكانت الخطة أيضاً أن يقتصر جل عمل اللجنة على التعويض، ولكنها بشكل متزايد توسعت في رد العقارات، وكان المأمول أن تغلق ملف القانون 4 ولكنها وجدت نفسها في مواجهات مستمرة مع جهات وأشخاص متنفذين في النظام، حالوا دون أدائها مهامها باستقلالية وفعالية. ثم قامت ثورة فبراير، وطرحت تساؤلات حول مدى جدية اللجنة وجدواها.

في عرضنا لأداء اللجنة، سنتبع السياق المحدد لهذا الأداء وفقاً للقرارات ذات العلاقة وما مارسته اللجنة فعلاً، وذلك من حين تقديم الطلب إلى حين دفعه للتنفيذ، ونبرز التغيير، إذا كان هناك تغيير، بين الفترة السابقة على فبراير 2011 والتالية له. ويمكن لأغراض العرض تقسيم مراحل الطلب إلى مرحلة التقديم، وفيه نعرض لمن له الحق في تقديم الطلب، وأي طلب، وإلى من، ومتى، وكيف، ومرحلة النظر في الطلب: كيف يتم التحقق من صحته، واتخاذ القرار بشأنه، ومدى الحاجة إلى اعتماده، ومرحلة الطعن: هل هو جائز أصلاً، وممن، وأمام من، وكيفية النظر والفصل فيه؛ وأخيراً مرحلة التنفيذ: آلياته وعواقبه.

بالنسبة لمرحلة تقديم الطلب، فهي تبتدئ، بداهة، بتقديمه، وهو، كما سبق البيان، إما أن يتعلق باسترداد عقار أو التعويض عنه. وهذه الطلبات تقدم للجنة ممن أخضعت عقاراتهم لهذا القانون، أي الملاك السابقون. ولكن يتصور أن تكون هناك حالات تستدعي النظر في طلبات شاغلي هذه العقارات. ويثور التساؤل عما إذا كان للجنة أن تفعل ذلك. فالقول بأن المعني الأول باللجنة هم الملاك السابقون يسنده قرار تشكيل اللجنة وتنظيم عملها. فطلبات الرد والتعويض، عينياً كان أم نقدياً، تقدم من هؤلاء، على التفصيل الذي سبق ذكره، وإن كان القرار 108 لم يقتصر عليهم، فشمّل بحكم الرد أولادهم وورثتهم، أي ورثة الملاك السابقين. وفي حين لا يطرح الرد للورثة إشكالاً فهم خلف عام للمالك السابق ويحلون محله، فإن إتاحة الرد للأولاد، وخصوصاً

73 انظر في عرض تفصيلي لهذه الأحكام الساعدي، خلود (2017) لجان التعويضات الفرعية لمعالجة آثار القانون رقم 4 لسنة 1978 بين التشريع والواقع، اللجان الفرعية طرابلس وأبو سليم نموذجاً. منشور ضمن هذا المجلد.

بعد أن أُزيل التقييد بالبلوغ، يدل على الرغبة في توسعة حالات الرد، وإن كان البعض قد رأى فيه تمييزاً ضد الملاك الذين ليس لهم أولاد.⁷⁴ ويلاحظ في شأن الأولاد أن إطلاقه ينصرف إلى الذكور منهم والإناث، ولكن تفسير بعض اللجان الفرعية قد قصره على الذكور،⁷⁵ وهو تفسير مجانب لصحيح القانون كما أكد رئيس اللجنة.⁷⁶

أما بالنسبة لشاغلي العقارات، فهم يعدون، إلى حد بعيد، من الغير وفقاً للقرار 108. فالطلب يقدم من المالك السابق إلى اللجنة، وهي من تقرر بعد الاطلاع على حججه وما يوجد في سجلات مصلحة الأملاك العامة والتسجيل العقاري قبوله أو رفضه. لا يوجد في القرار 108 ما يوجب إعلام الشاغل بتقديم الطلب، وإتاحة المجال أمامه للمنازعة فيه. نعم، ينص القرار على القيام بزيارة ميدانية للعقار، ويذكر من أهدافها «تحديد اسم مالك العقار الحالي وشاغله (مادة 9/د)، ولكنه لم يوجب القيام بها، فقد نص على أن «لها [اللجنة] القيام بزيارات ميدانية للتحقق من وضع العقار، وعليها في هذه الحالة إعداد تقرير [عن] الزيارة...». وبالتالي فإن اللجنة قد تعرض عن القيام بالزيارة الميدانية، وحتى إذا قامت بها، فليس في القرار ما يوجب إعلام الشاغل بها، ويتصور ألا يكون موجوداً حين القيام بالزيارة، ورغم هذا تصدر اللجنة قرارها.⁷⁷

قد لا يكون في هذا مشكلة للشاغل إذا كان القرار بالتعويض، ولكن ماذا لو كان بالرد، وخصوصاً بعد إجازة رده إذا كان المسكن الوحيد للمالك ولو كان قد سجل قطعياً باسم الشاغل؟ وفقاً للتعديل المقرر بالقرار 2007/752، للجنة في هذه الحالة تقدير تعويض لشاغله وفقاً للأسس المقررة في القرار 108 إذا لم يكن الشاغل مالِكاً لسكن غيره. وقد أشار الحنيش إلى ضوابط اختصاص اللجنة بتعويض الشاغلين في رسالته الموجهة إلى وزير العدل بتاريخ 16 أبريل 2013، وحصراً في ثلاث: أن يكون العقار خاضعاً لأحكام القانون 4، وأن يكون إخراج الشاغل منه قد تم تنفيذاً لقرار صادر عن اللجنة برد العقار إلى مالكة السابق، وأن يقدم الشاغل إفادة صادرة عن جهة مختصة بأنه لا يملك سكناً يؤويه. كما أن مكنة تعويض الشاغل قائمة حتى في غير هذه الحالة. إذا تقرر هذا في تسوية يجربها مع المالك. والفرض هنا أن المالك راغب في استرداد العقار، ولكن اللجنة اكتفت بتقرير تعويضه. هنا يستطيع المالك الاتفاق مع الشاغل على أن ينال الأخير التعويض على أن يخلي العقار. وللجنة هنا أن تعتمد هذه التسويات المباشرة، وأن تتخذ ما يلزم بشأنها مع الجهات المختصة (مادة 3/هـ من القرار 108).⁷⁸

قد يرى البعض في تقرير التعويض، لا الرد، أصلاً في معالجة ما نشأ عن القانون 4، وفي إعطاء الحق للشاغل في المطالبة بالتعويض إذا تقرر الرد، وفي إجازة التسويات المباشرة، وفي تقرير استمرارية عقود الانتفاع بالمحلات التجارية والحرفية والصناعية رغم ردها للمالك السابق حماية للشاغل. هذا صحيح، ولكنها حماية قاصرة، وهي تؤيد ما سبق الخلوص إليه من أن لجنة 2006 إدارية محضة. ولهذا ينبغي إذا أريد الاحتفاظ بلجنة 2006 كإطار لمعالجة مشاكل القانون 4 أن يعاد النظر في الوضع الذي تقرر للشاغلين، وأن تتبنى اللجنة في إجراءاتها ضوابط تضمن شمولها للشاغل وتمكينه من الدفاع عن مصالحه.

74 م. أ. و. أ. ع.، أعضاء اللجنة الفرعية، أبي سليم، طرابلس. مقابلة شخصية مع الباحثة خلود الساعدي. أشارا إلى أن من مطالب اللجنة أن رد المحلات التجارية يتم

لمالكها وأولادهم مهما كثروا وفي هذا تمييز ضد من ليس له أولاد، وقد واجهتهم حالة شخص يملك محلاتٍ ودارٍ سينما ومقاهيٍ ولكنها لم ترد لأنه لم يكن له أولاد.

75 عمر كارة، رئيس اللجنة الفرعية أبو سليم. مداخلة مكتوبة في ورشة عمل عقدتها دار الإفتاء الليبية بعنوان «الملكية العقارية بين القانون والواقع المعاش برؤية شرعية» في طرابلس بتاريخ 5 مارس 2014. ويلاحظ أن ملاحظته تتعلق بالمحلات التجارية، ولكن لفظ الأولاد في القرار 108 قد جاء مطلقاً في شأن المحلات وشأن بقية العقارات أيضاً وبالتالي لا يوجد مسوغ لتفسيره على نحو يقصره على الذكور في شأن الأولى فقط.

76 يوسف الحنيش، مقابلة شخصية. 10 يناير 2017.

77 وفقاً للإحصائيات المثبتة لعمل اللجنة، هناك حالات عديدة صدر فيها قرارات عن اللجنة رغم أن الشاغل كان «غير معروف» أو «غير موجود» وقت الزيارة.

78 الحنيش 2017.

وبالنسبة للجهة التي يتعين تقديم الطلب إليها، فهي أولاً اللجنة الفرعية التي يقع في دائرة اختصاصها العقار الذي يتعلق به الطلب، ولم يحدد القرار 108 طريقة معينة لتقديمه، ويبدو أنه قد ترك مهمة تحديد تفاصيل ذلك للجنة ذاتها. فلجنة الإشراف تختص بتحديد نماذج لعمل اللجان الفرعية. وبالنسبة للمستندات، فقد نص القرار (المادة 15) على أن تحدد اللجان الفرعية عند إعلانها عن تشكيلها ومباشرتها لمهامها، والمستندات التي يلزم تقديمها مع الطلب، وكيفية تقديمها، وأماكن الاستلام وأوقاته. وقد اطلعنا على إيصال استلام مستندات أعطته اللجنة الفرعية لمقدم الطلب، ولفت انتباهنا خلوه من بيان ما إذا كان الطلب يتعلق برد العقار، إذ أن البيان قد اقتصر على تحديد ما إذا كان الطلب متعلقاً بصرف تعويض أو استكمال. ولأن الطلب الذي يتعلق به الإيصال الذي اطلعنا عليه يتعلق بالرد، فقد أضيف هذا البيان بخط اليد في الخانة المخصصة لطلب التعويض. وقد تضمنت المستندات التي أرفقها المعني بطلبه صورة من شهادة عقارية، ورسم كروكي للموقع، وصورة من شهادة شهود، وصورة من عقد بيع.

وبالنسبة للمدد التي يتعين خلالها التقدم بالطلبات والفصل فيها، فإنها قد تميزت بالقصر، وكأن واضعها أراد تسوية ملف القانون 4 في أسرع وقت، ولكن الأمور لم تجر كما حُطِّطَ لها، فقد جرى تعديل المدد مراراً. فبالنسبة للمدة التي يتعين التقدم بالطلبات خلالها، فإن القرار قد حددها بسنة من تاريخ الإعلان عن تشكيل اللجان الفرعية، وإن جاز تمديد هذه المدة إذا اقتضت الضرورة بقرار من أمانة اللجنة الشعبية العامة (مادة 7). وهذه رخصة استعملتها هذه الجهة عدة مرات، كان آخرها، قبل ثورة فبراير، في 17 أكتوبر 2010، وامتدت المدة بموجبها إلى 31 ديسمبر 2010،⁷⁹ رغم أن مصطفى عبد الجليل، أمين اللجنة الشعبية للعدل وقتها -وقد شغل سابقاً وظيفة نائب رئيس لجنة الإشراف على التعويضات- قد أوصى بعدم التمديد. وفقاً له، «ومن خلال [متابعته] لعمل [لجان التعويضات] وتولي شؤون صرف التعويضات ... [فإنه يرى] أن هذه اللجان قد سارت فترة من الزمن تعد كافية لكل ذي حق في التقدم إلى تلك اللجان للحصول على التعويض الذي يستحقه غير أنه وتفادياً لتداعيات كثيرة من شأنها الإضرار بالدولة ومصالحها أهمها إثراء بعض الفئات من الحذاق دون سبب الأمر الذي نرى معه إنهاء عمل تلك اللجان وعدم الإذن بتجديد فترة عملها...»⁸⁰.

وفي حين قد تصدق ملاحظة أمين العدل بأن المدة كانت كافية للملاك السابقين للتقدم إلى اللجنة بطلبات التعويضات، فإنها تغفل البحث عن الأسباب التي قد تمنع هؤلاء من ذلك. في هذا المقام، كان رئيس لجنة الإشراف على التعويضات، يوسف الحنيش، ربما، أكثر إفصاحاً. في رسالة وجهها إلى أمين اللجنة الشعبية العامة تحت رقم ل.أ.ت/1/740 بتاريخ 23 أغسطس 2007، صرح الحنيش بأن مجموع الطلبات التي قدمت إلى اللجان الفرعية بلغ أحد عشر ألف طلب تقريباً، وهو يقل بكثير عن عدد العقارات التي طبق بشأنها القانون 4 وفقاً لإحصائيات مصلحة الأملاك العامة، وهو ستة وخمسون ألفاً ومائتان وستون عقاراً. وفي حين قد تكمن أسباب ذلك، وفقاً ليوسف الحنيش، في أن كثيراً من الحالات قد سويت بين الطرفين، المالك السابق والشاغل، بتعويض أو من دونه، ولم يتقدموا، لهذا، بطلبات عنها، وأن بعض الطلبات التي قدمت تعلقت بأكثر من عقار، فإن هناك أسباباً، وصفها بأنها «غير معلومة» منعت مواطنين آخرين من تقديم طلبات التعويضات. وفي اقتراحه لعلاجها يلمح الحنيش إلى أن هذه الأسباب تتعلق بعدم ثقة الملاك السابقين في جدية النظام في تعويضهم. بحسب تعبيره، إن «بعض المواطنين لم يتقدموا لأسباب غير معلومة بطلبات التعويض عن عقاراتهم، ولعل في تمديد مدة تقديم الطلبات، وظهور نتائج أعمال اللجان خاصة فيما يتعلق بالتعويض النقدي على أرض الواقع ما يشجع هؤلاء على الطمأنينة في مصداقية أعمال اللجان وتقديم طلباتهم.»

79 قرارات اللجنة الشعبية العامة أرقام 2007/993، 2009/462، و2010/420.

80 رسالة أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل الموجهة إلى أمين اللجنة الشعبية العامة رقم 2684/10/5 بتاريخ 2010/8/23.

وعلى الرغم من أن تمديد مدة عمل اللجان، وتنفيذ قراراتها قد عزز ثقة بعض الملاك السابقين في عملها ودفعهم للتقدم بطلباتهم، إلا أنه لم يكن كافياً لإقناع كل الملاك السابقين. فقبيل ثورة فبراير 2011، بلغ عدد الطلبات المقدمة للجان الفرعية خمسة وعشرين ألفاً، وهو مازال يقل عن عدد العقارات الخاضعة للقانون 4. يبدو إذن أن مقترحات يوسف الحنيش لم تكن كافية. نعم، أتاح التمديد لكثيرين آخرين فرصة التقدم بطلباتهم، ولكن الحالات التي يمكن فيها رد العقار مازالت محدودة، ومبالغ التعويض التي يمكن صرفها مازالت متدنية، وهو يبدو سبباً لامتناع بقية الملاك السابقين عن التقدم بطلباتهم. ورغم أن هذه القيود لم ترفع بعد الثورة، فقد جرى تمديد عمل اللجنة عدة مرات كان آخرها بموجب القرار رقم 69/2015 الصادر عن حكومة الإنقاذ الوطني في 21 أبريل 2015، وبموجبه مُدِّدَ ميعاد قبول طلبات الرد والتعويض لستة أشهر تبدأ من 1 مايو 2015 وتنتهي يوم 31 أكتوبر 2015.

أما بالنسبة للمدة التي يتعين على اللجان الفرعية الإنجاز خلالها، فقد كان واضح القرار مفترطاً في تفاؤله بحل مشكلات القانون 4 سريعاً. وفقاً للمادة (16)، «علي اللجان الفرعية سرعة البت في الطلبات المقدمة واستكمال الإجراءات المنصوص عليها وفقاً لأحكام هذا القرار وإحالتها للاعتماد بما لا يجاوز- في جميع الأحوال - شهراً واحداً من تاريخ استلام كل طلب. وتكون اللجان الفرعية مسؤولة عن أي تأخير، وتحمل كافة التبعات المترتبة علي ذلك.» وبالطبع، فقد خيب الواقع أمله، وتعين تعديل هذه المدة بموجب القرار رقم 195/2006 لتصبح ستة أشهر من تاريخ استلام الطلب. ورغم هذا التعديل، لم تكن المدة كافية، واضطرت اللجان الفرعية إلى استغراق وقت أطول بكثير في الفصل فيما وصلها من طلبات.⁸¹

وعند استلام اللجنة الفرعية للطلب، تبدأ مرحلة نظره والفصل فيه، ويتعين فيها على اللجنة أولاً أن تتحقق من صحة الطلب، واختصاصها به، واتخاذ قرار بشأنه، في ضوء ذلك، تحيله للجنة الإشراف للاعتماد، وهذه تتمتع في هذا الشأن بسلطة تقديرية ملحوظة، فلها اعتماده أو رفضه، وإذا ما رفضه، كان لها أن تعيد الأمر للجنة الفرعية أو أن تتخذ هي ذاتها قراراً في موضوعه. وفي كل الأحوال، إذا كان القرار بإجابة الطلب، رداً أو تعويضاً، تعين اعتماده من قبل لجنة أسست لهذا الغرض.

حدد القرار 108 الخطوات التي يتعين على اللجنة الفرعية القيام بها للتحقق من صحة الطلبات المقدمة إليها، وقد لخص رئيس اللجنة هذه الخطوات في رسالته الموجهة للكاتب العام للجنة الشعبية العامة رقم ل.أ.ت/1-1/25 المؤرخة 2010/1/23. وفقاً له، فإن على اللجان الفرعية قبل إصدار قرارها أن تتخذ خطوات ثلاث:

أولاً، أن يزور عضو اللجنة الممثل لمصلحة الأملاك العامة مكتب الأملاك العامة الواقع في نطاق اختصاصه العقار، وذلك للتحقق من مدى خضوع العقار للقانون 4، والمبلغ المقدر كتعويض عنه، وما دفع منه، وما تبقى. على هذا العضو أن يثبت هذه البيانات في نموذج معين، وأن يوقع عليه، وأن يختمه بختم الإدارة، وذلك «حتى يكون النموذج ورقة رسمية تعتد بها اللجان فيما يتعلق باتخاذ الإجراءات التنفيذية من حصر وأيلولة، وكون العقار قد سبق تقدير قيمته وقيمة ما استلمه المواطن عن عقاره من إيجارات أو تعويض أو عدمه.

ثانياً، أن يزور عضو اللجنة الممثل لمصلحة التسجيل العقاري مكتب التسجيل العقاري الواقع في نطاق اختصاصه العقار «للاطلاع على ملف العقار، وإثبات حركة عملية التسجيل التي وقعت عليه وملء بيانات النموذج المعد لذلك، وتوقيعه من قبل الموظف المختص بالمصلحة وختمه بختمها إسهاداً منه بصحة ما ورد به من بيانات ومطابقته للثابت بالملف العقاري.»

ثالثاً، أن تزور «لجنة مصغرة من اللجنة الفرعية العقار لإثبات حالته ووصفه ومن يشغله وسند شغله، وتقدير قيمته.»

81 ع.ع. م. مالك سابق، سبها، مقابلة شخصية مع الباحث موسى عتيق، 29 يونيو 2016. ع.ع. أ. مالك سابق، طرابلس. مقابلة شخصية مع الباحثة خلود الساعدي، 9 أكتوبر 2016. أ.م. ع. مالك سابق، طرابلس. مقابلة شخصية مع الباحثة خلود الساعدي، 8 أكتوبر 2016. ف.م. أ.ع. مالك سابق، طرابلس. مقابلة شخصية مع الباحثة خلود الساعدي، 8 أكتوبر 2016.

ويلاحظ هنا، أن القرار 108 قد أعطى اللجان الفرعية سلطة القيام بالزيارة الميدانية للعقار ولم يوجب ذلك عليها: «ولها القيام بزيارات ميدانية للتحقق من وضع العقار». وإذا ما لوحظ أن هذه الزيارة هي السبيل الوحيد للتواصل مع شاغلي العقارات، رغم قصوره، تعزز الزعم بضعف الحماية التي يقرها القرار 108 لهؤلاء.

وبفرض أن الاطلاع على سجلات مصلحة الأملاك ومصلحة التسجيل العقاري سيقطع بمسألة صحة زعم مقدم الطلب سابق ملكه للعقار أولاً، وعدم تصرفه فيه إلى حين أيلولته للدولة، وأنه قد آل إلى هذه فعلاً بموجب القانون 4 لا بموجب قانون آخر كما في حال نزع الملكية للمنفعة العامة، إذ يتعين أن تقرر اللجنة عندئذ عدم الاختصاص. ولكن هذا الفرض لا يصدق في أحيان كثيرة. فالمعلومات الآتية من المصلحتين قد تكون غير دقيقة أو متضاربة، كما ذكر السيد عمر مفتاح كارة رئيس اللجنة الفرعية لأبو سليم.⁸² التساؤل الذي يثور هنا يتعلق بكيفية التحقق من صحة الطلب، وهذا يثير مسألة ما يمكن الرجوع إليه في الإثبات، وهو معضلة أخرى من تلك المحيطة بمنازعات القانون 4.

القاعدة في الإثبات أن عبأه يقع على المدعي، أي من يدعي أنه مالك لعقار خضع للقانون 4، وهذا ما رده القرار 108 في المادة (21) باشرطه «لتعويض مالك العقار ... أن يثبت بالمستندات التي لديه ملكيته للعقار المراد التعويض عنه». ولكن الإشكال هنا هو أن ما يعتد به في إثبات الحقوق العينية العقارية وثائق رسمية من واقع التسجيل العقاري، والواقع أن سجلات التسجيل العقاري قد أحرقت عام 1985، أي بعد تطبيق القانون 4، وهذا يجعل من إثبات الحقوق مستحيلاً قانوناً، ويحكم على طلبات الملاك بالرفض. تم هذا الإحراق بدءاً من الأحد 17 نوفمبر 1985 من قبل اللجان الثورية تأكيداً على تطبيق القانون 4 ومنعاً لأي محاولة للرجوع عنه.⁸³ وفيما بعد، صدر القانون رقم 11 لسنة 1988 بشأن السجل العقاري الاشتراكي لينظم عملية التسجيل الجديد. وبعد أن قرر هذا القانون في مادته (2) أن يتم التسجيل وفقاً لقوانين من بينها القانون 4،⁸⁴ حظر الاعتداد بأية أدلة تتعارض مع أحكام هذه القوانين.⁸⁵ وقد أدى حرق السجلات العقارية إلى إفقاد الشهادات المستندة إليها قيمتها القانونية. وقد استند رئيس إدارة القانون إلى هذا في فتواه بوجود رفض طلب لتصحيح الشهادات العقارية الصادرة قبل حرق السجل العقاري.⁸⁶

82 عمر مفتاح كارة، رئيس لجنة التعويضات بأبي سليم، طرابلس. مقابلة شخصية. 1 أغسطس 2016.

83 لخص جمعة الزريقي، الذي كان آنذاك مدير إدارة التسجيل العقاري بطرابلس التي بدأت عملية الحرق بسجلاتها، أسباب الحرق في «أنها ترمي إلى قطع خط الرجعة على الليبيين المعارضين للنظام الموجودين في الخارج أو في الداخل، ذلك أنهم سوف يتقدمون في يوم من الأيام للمطالبة بأملكهم العقارية التي أخذت منهم وملكت لغربهم، ومن الطبيعي أن يستندوا في تلك المطالبة أو المخاصمة إلى السجلات العقارية التي توضح بصورة تفصيلية قصة العقار بالكامل من بدء تسجيله أول مرة، ثم الانتقالات والتصرفات التي تمت عليه، أو الحقوق التي تم ترتيبها على العقار، وبالتالي فإن حرق السجل العقاري يؤدي إلى إعدام تلك البيانات ومن ثم قطع الطريق على المطالبين بحقوقهم العقارية، أو على الأقل لا يجدون جهة رسمية تمنحهم سندات تمكّنهم من تأسيس دعوى المطالبة عليها. إلى هذا السبب الواضح، هناك أسباب أخرى خفية، منها: إنهاء الوسيلة التي يتدرج بها الملاك للمطالبة، أو للظعن في قرارات التمليك التي تمت في السابق، لأن خطرهما بدأ يتزايد باستمرار إذا ترك الأمر يسير على هذا النحو فقد يأتي يومٌ ترد فيه جميع الأملاك إلى أصحابها، كما أن بعض الثوريين تمكّنوا من الحصول على مساكن فاخرة، أصحابها أحق بها منهم، وهم لا يستحقونها من الناحية القانونية لأن بعضهم عزاب، وهناك أصحاب أسر أحق بها منهم في السكن وأن أغلبهم يملكون مساكن في بلدانهم الأصلية، ولكنهم يريدون طمس هذه الحقائق وحرق السجل العقاري يساعدهم في ذلك. الزريقي، جمعة محمود. قصة حرق التسجيل العقاري سنة 1985. موقع شخصي:

<http://www.g-zrigi.ly/burn%20Documentation%20five.html>، تاريخ آخر دخول 14 يوليو 2017

84 وفقاً للمادة (2)، «تسجل في السجل العقاري الاشتراكي الحقوق العينية العقارية وفقاً لأحكام هذا القانون، والقانون رقم (4) لسنة 1978 م. بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية، والقانون رقم (7) لسنة 1986 م. بإلغاء ملكية الأرض والتشريعات الاشتراكية الأخرى ذات العلاقة»

85 وفقاً للمادة (3)، «لا يعتد في إثبات الحقوق العينية العقارية بأية حجج أو وثائق أو شهادات أو أية مستندات أخرى تتعارض مع أحكام القوانين المشار إليها في المادة السابقة».

86 وفقاً لهذه الفتوى، «بالإطلاع على المادة (50) من القانون رقم (12) لسنة 1988 م بشأن مصلحة التسجيل العقاري والتوثيق والتي تنص «يلغى قانون التسجيل العقاري الصادرة [كذا] في (28) سبتمبر 1965 م والقوانين المعدلة له، وبالتالي أصبحت الشهادة الصادرة في ظل هذا القانون لا قيمة قانونية لها خصوصاً وأن أصل الشهادة الذي صدرت عنه أصبح غير موجود فقد تم حرقه. كما أن العقار محل الشهادة العقارية قد يكون تداولت عليه الأيدي ونقل ملكيته بين عدة أشخاص وهو ما لا يتم التأكد منه إلا بالرجوع إلى الأصل والفرض أن الأصل لم يعد موجود [كذا] وقد يكون المالك الأصلي الذي بحوزته الشهادة العقارية حالياً قد تصرف لغيره وقد يكون آل إلى الدولة طبقاً للقانون وتم تخصيصه من طرف الدولة. ... [ولهذا فإن] الشهادات العقارية الصادرة قبل حرق السجل العقاري أصبحت بعد حرق ملفاتها لا قيمة قانونية لها وأصبحت والعدم سواء، وعلى من تعرض حقه للضياع نتيجة هذه الإجراءات اللجوء إلى رفع دعوى للمطالبة بالتعويض ضد الدولة...». وردت الفتوى في كتاب رئيس الإدارة الموجه إلى مدير مكتب وزير العدل رقم ع.ع.ق.14.115 المؤرخ 31 مايو 2012.

وحيثما باشرت لجنة 2006 مهامها واجهتها هذه المعضلة: كيف للملاك السابقين أن يثبتوا ملكهم، والفرص أن ما بأيديهم من شهادات عقارية معدوم القيمة قانوناً؟ لم يكن في القرار 108 ما يسعها في هذا الصدد، وما كان له أن يخالف قواعد إثبات الحقوق العينية العقارية المقررة قانوناً، ولكن اللجنة فعلت. دأبت اللجنة على أن تقبل في إثبات الحقوق، ليس فقط وثائق مستندة إلى سجلات عقارية سابقة على حرق السجل العقاري، ولكن أيضاً وثائق عرفية مثل شهادات مكتوبة من الجيران بملك المدعي للعقار. في تبرير مسلك اللجنة هذا، ذكر الأستاذ الحنيش، «إن الدولة حينما أرادت أن تعيد الحقوق لأصحابها وعن طريق لجان أوكلت إليها تحقيق غايتها وهي التصالح مع مواطنيها، وعن غير طريق المحاكم التي تلتزم القواعد القانونية الصارمة في إثبات الملكية وفض المنازعات، إنما كانت تدرك أن عمل هذه اللجان في هذه المهمة التصالحية الإصلاحية يتسم بالليونة في التعامل والمرونة في المعالجة وعدم التضييق على المواطن الذي سلب منه ملكه دون إرادته ولمدة طويلة لم يكن ميسوراً له في الغالب الحصول على مستندات رسمية تثبت ملكيته أو المحافظة عليها أو الاحتجاج بها، خاصة أنه منع في المراحل الأولى بموجب القانون من مقاضاة الدولة بشأن عقاره، أو تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بشأنه بعد إنشاء محكمة الشعب وإجازة تلك المقاضاة. يضاف إلى ذلك ما حصل من فقدان لبعض ملفات التسجيل العقاري، وتجريد الشهادات العقارية القديمة من قيمتها في إثبات الملكية، والكثير من الظروف التي حالت دون المواطن ووسائل حماية حقه في الملكية واستعادة عقاره، مما جعل اللجان تتساهل كثيراً - سعيًا إلى إنجاح هذه الخطوة الإصلاحية - في قبول الطلبات وإثباتها، ولو عمدت إلى التشدد في ذلك، واشترطت لقبول طلب المواطن ورد عقاره إليه أو تعويضه عنه شهادات عقارية حديثة ومستندات رسمية لفوتت على الدولة رغبتها في المصالحة ولأجهضت المشروع من أساسه»⁸⁷.

وقد يستند في إجازة اللجوء إلى وثائق عرفية والبينة في إثبات الملكية ما قرره القانون المدني من جواز «الإثبات بالبينة فيما كان يجب إثباته بالكتاب ... إذا وجد مانع مادي أو أدبي يحول دون الحصول على دليل كتابي. إذا فقد الدائن سنده الكتابي لسبب أجنبي لا يد له فيه»⁸⁸ وهذا التخريج، وإن كان يوجد مخرجاً لمعضلة الملاك هذه، إلا أنه لا يوجد مخرج من معضلة أخرى وهي تضارب الادعاءات التي أشار إليها رئيس إدارة القانون في فتواه، والتي ما وجد التسجيل العقاري إلا ليعمها. على سبيل المثال، أصدرت لجنة التعويضات ثلاثة قرارات في عامي 2007 و2008 برد عقار إلى سيدة وأبنائها ليتبين فيما بعد أن والدها قد باعه بتاريخ 7 ديسمبر 1975، وبالتالي فإن قرارات الرد قد صدرت لغير مالك، وبعد سرده لهذه الحقائق، طالب رئيس مجلس إدارة مصلحة أملاك الدولة من لجنة التعويضات أن تسحب هذه القرارات.⁸⁹

وإذا ما تجاوزت اللجنة الفرعية عقبة الإثبات، فإنها تفصل في الطلب بتقرير التعويض أو الرد. وبالنسبة لتحديد قيمة التعويض، فإن المادة (20) من القرار قد قررت أن تقوم اللجان الفرعية بتقديرها «... وفقاً للأسس والضوابط المنصوص عليها في قرار أمانة اللجنة الشعبية العامة (195) لسنة 1370 و.ر (2002ف) بشأن أسس وضوابط تقدير قيمة العقارات...». وحدد القرار أولوية التعويض بالعدد الأقل من العقارات، ووفقاً للترتيب التالي: المساكن وقطع الأراضي الفضاء المعدة للبناء والمحلات الحرفية والمهنية والتجارية، ثم قطع الأراضي الواقعة خارج نطاق المخططات المعتمدة (مادة 22).

وبعد اتخاذ اللجنة الفرعية قرارها بالرد أو التعويض، تحيله إلى لجنة الإشراف للاعتماد. وعند تسلم لجنة الإشراف لقرار اللجنة الفرعية مصحوباً بالملف، تتحقق من صحته، وإذا ما «تنبتهت ... إلى وجود أي قصور أو تقصير من اللجان الفرعية في اتخاذ ... الخطوات [سابقة الذكر] أو داخلها الشك في عدم اتخاذ بعضها أو تقدم إليها أحد الأطراف بتظلم يوضح فيه بعض المخالفات فإنها تعيد الملف إلى اللجنة الفرعية لاستيفاء النقص وإزالة سبب المخالفة». وإن تبين لها من واقع الأوراق سلامة المسعى ونبيل الغاية وصواب النتيجة أصدرت قرارها باعتماده. وإذا تعلق الاعتماد بقرار التعويض، فإن لجنة الإشراف، قبل إحالته إلى لجنة الصرف بأمانة اللجنة الشعبية العامة للعدل، تمضي المالك السابق على إقرار بقبول تعويض يصرح فيه بأنه قد ارتضى بمحض إرادته التعويض الذي قرره اللجنة وأن يطلب من لجنة الإشراف إحالة ملفه إلى لجنة الصرف لتقاضي القيمة.

87 رسالته الموجهة إلى الكاتب العام للجنة الشعبية العامة ذات الرقم ل.أ.ت 1-1/25 المؤرخة 23 يناير 2010.

88 أعبودة، الكوني علي (2017)، منازعات الملكية العقارية والعدالة الانتقالية في المقاربة الليبية. منشور ضمن هذا المجلد.

89 رسالة رئيس مجلس إدارة مصلحة أملاك الدولة الموجهة إلى رئيس لجنة التعويضات بتاريخ 22 أغسطس 2016.

وتتراوح القرارات التي تصدرها اللجنة بين الرد، والتعويض، واعتماد محاضر صلح بين المالك والشاغل، والرفض بسبب عدم ثبوت الادعاء، وعدم الاختصاص لأن العقار غير خاضع للقانون 4. ووفقاً لما ورد في رسالة رئيس اللجنة إلى وزير العدل المؤرخة ل.إ.ت.م/1. 49 المؤرخة 11 فبراير 2015، استلمت اللجنة عدد 25,148 طلباً، فصلت نهائياً في 10,526 منها (جدول رقم 1).

نوع القرار	عدد القرارات
رد	3812
تعويض نقدي	3943
رفض الطلب وعدم الاختصاص	1695
اعتماد محاضر صلح	98
سحب وتعديل قرارات	905
سحب	73
المجموع	10526

وأياً كان قرار اللجنة، فإنه يحتاج اعتماداً من لجنة للمتابعة.⁹⁰ بتاريخ 5 يونيو 2006، أي بعد أقل من شهرين على صدور القرار 108 (27 أبريل 2006)، شكلت اللجنة الشعبية العامة بقرار أمينها رقم 30/2006 لجنة للمتابعة. صيغت مهام اللجنة على نحو مبهم بهدف، ربما، تفادي الظهور بمظهر من يعرقل أعمال لجان التعويضات. وفقاً للمادة (2) من قرار تشكيلها، "تتولى اللجنة ... متابعة أعمال لجان التعويضات، وتوجيهها وتذليل الصعاب التي تعترض تنفيذ المهام الموكلة إليها". وهكذا صياغة لا تفيد بالضرورة لزوم اعتماد قرارات لجان الإشراف من قبل لجنة للمتابعة. ورغم أن هذا النص قد عدل في أقل من شهرين بموجب قرار أمين اللجنة الشعبية العامة رقم 65/2006 المؤرخ 8 أغسطس 2006 لتستبدل لفظة "وتوجيهها" بلفظة "والإشراف عليها"، فإن الغموض لم يزل، إذ لم يوضح القرار مقتضيات الإشراف هذه، وعمّا إذا كانت تتضمن اعتماد قرارات لجنة 2006. التحديد الأكثر وضوحاً لمهام لجنة للمتابعة جاء بالقرار 158 الذي صدر بتاريخ 20 أبريل 2010. وفقاً للمادة (1) من القرار، "يسند إلى لجنة متابعة أعمال لجان التعويضات ... اعتماد محاضر وأعمال لجان التعويضات الآتية: اللجنة العليا للإشراف على لجان التعويضات عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978. ...". وعلى نحو يكرس دور لجنة للمتابعة هذه، تم ربط صرف التعويضات بحساب باسمها، أي اللجنة.⁹¹

90 لزم لاحقاً، ولفترة محدودة، اعتماد قرارات اللجنة من اللجنة الشعبية العامة ذاتها، وقد شكل هذا تحدياً للجنة وسبباً لتأخير تسوية طلبات الملاك السابقين. تنفيذاً لقرار أصدرته اللجنة الشعبية العامة بتاريخ 29 نوفمبر 2009 تحت رقم 553 لعام 1377 و.ر (2009) بتقرير بعض الأحكام في شأن القرارات التي تتخذها لجان التعويض. وتطبيقاً لهذا، أحال رئيس لجنة 2006 محاضر اجتماعات اللجنة إلى أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل بوصفه رئيساً للجنة للمتابعة (رسائله التالية: ل.أ.ت. 1-1/25-1 بتاريخ 16 مارس 2010، ل.أ.ت. 1-1/76 بتاريخ 16 مارس 2010، و ل.أ.ت. 1-1/77 بتاريخ 16 مارس 2010)، وقام هذا، بعد اعتماد لجنة للمتابعة هذه المحاضر، بإحالتها إلى اللجنة الشعبية العامة، وفي حين اعتمدت هذه بعض المحاضر مباشرة (انظر دياجة قرار اللجنة الشعبية العامة قرارها رقم 71/1378 و.ر (2010) بتاريخ باعتماد محاضر لجنة 2006)، فضلت في حالات أخرى عرضها أولاً على اللجنة الشعبية العامة للتخطيط والمالية للتأكد من أنه لم يتم تعويض المدرجين في المحاضر عن ذات العقارات من قبل، وإعادة إحالتها إلى اللجنة الشعبية العامة لإجراء الاعتماد في صورته النهائية وإصداره بناء على نتائج المراجعة (رسالة الكاتب العام للجنة الشعبية العامة إلى أمين اللجنة الشعبية العامة للتخطيط والمالية بتاريخ 21 فبراير 2010). بعد أقل من ستة أشهر عادت اللجنة الشعبية العامة وأصدرت قراراً جديداً قد يفهم منه إلغاء قرارها 553/2009 فيما يتعلق بالحاجة إلى اعتماد محاضر لجنة 2006.

91 وفقاً للمادة (3) من القرار 158/2010، «تتولى اللجنة الشعبية العامة للتخطيط والمالية إدراج المخصصات المالية المقررة للجان التعويضات المشار إليها في المادة (1) من هذا القرار، في حساب يفتح باسم لجنة متابعة أعمال لجان التعويضات ويتم الصرف منه وفقاً للأسس والقواعد التي تحددها لجنة متابعة أعمال لجان التعويضات.»

لم تقتصر التعديلات اللاحقة بلجنة للمتابعة على اختصاصاتها، بل لحقت تشكيلها أيضاً. في البدء، تشكلت اللجنة برئاسة أمين اللجنة الشعبية العامة، وعضوية أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل، والنائب العام، وأمين اللجنة الشعبية العامة لمصلحة الملاك العامة، ومدنوب عن مؤسسة القذافي للتنمية، والكاتب العام للجنة الشعبية العامة. ولكن بموجب قرار أمين اللجنة الشعبية العامة رقم 7/2007، أعيد تشكيلها برئاسة أمين اللجنة الشعبية العامة للمالية واستبدل الكاتب العام للجنة الشعبية العامة بمدير إدارة الشؤون القانونية باللجنة الشعبية العامة. وهذا قبل أن يعاد تشكيلها بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 520/2008 برئاسة أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل.

وقد رأى رئيس لجنة التعويضات، الحنيش، في هذه الإجراءات وضعا للعراقيل أمامها، وطلب إلغاءها وعد قرارات لجنة 2006 نافذة بمجرد صدورها وفق ما كان يقضي به القرار 108 قبل تعديله، والتأكيد على تنفيذها فور صدورها دون حاجة إلى أي إجراء آخر، والتأكيد على نهائية قرارات اللجنة وعدم جواز التعقيب عليها أو دفع اللجنة إلى العدول عنها إلا عن طريق القضاء.⁹²

ورغم أن نص القرار 108 بعد تعديله بالقرار 2010/158 واضح في لزوم اعتماد لجنة المتابعة محاضر وأعمال لجان التعويضات، ومنها لجنة 2006، إلا أن نصه على إدراج المخصصات المالية قد يفهم منه اختصاص لجنة المتابعة باعتماد قرارات التعويض فقط، وإحالتها حينها إلى لجنة الصرف لتصرف القيمة من حساب لجنة المتابعة، خلافاً لقرارات الرد التي لا يلزم اعتمادها من لجنة المتابعة ويمكن للجنة 2006 إحالتها مباشرة إلى مصلحة الأملاك العامة للتنفيذ. وهذا بالفعل ما جرى عليه عمل لجنة 2006، وفقاً لما أفادنا به رئيسها ومقررها، إذ أنها تكتفي بإحالة قرارات التعويض فقط إلى لجنة المتابعة، وتحيل قرارات الرد مباشرة إلى مصلحة الأملاك العامة للتنفيذ.⁹³ هذا التفسير لم ينل موافقة لجنة المتابعة، فوفقاً لمقررها، وجهت اللجنة خطاباً إلى لجنة 2006 تستوضحها عن سبب عدم إحالة قرارات الرد إليها، أي إلى لجنة المتابعة.⁹⁴

وبعد ثورة فبراير، لم تلغ لجنة المتابعة وإن كان تشكيلها قد عدل لتشمل عضويتها مندوبين عن رابطة الملاك السابقين.⁹⁵ وبالإضافة إلى دلالاته على حجم تأثير رابطة الملاك السابقين، يثير التعديل تساؤلاً عن مدى حييدة لجنة المتابعة عند نظرها في قرارات لجنة 2006، فوجود ممثلين للملاك السابقين -ولا يوجد في القرار ما يقصر حضورهما على مجرد المراقبة، وغياب أي ممثل عن شاعلي العقارات- يجعل من المشروع القول بأن لجنة المتابعة ستكون أقرب إلى تلبية مطالب الملاك وفرض رقابة على لجنة 2006 في هذا الصدد. يضاف إلى هذا، أن وجود مندوبين عن الملاك يتيح لهؤلاء، أي الملاك، فرصة رقابة قرارات لجنة 2006 وإعادة النظر فيما لا يحقق مصالحهم منها، وهذه مكنة ليست للشاعليين، إذ ليس أمامهم إلا التظلم أمام لجنة 2006 ذاتها فيما يتعارض مع مصالحهم من قرارات وفقاً لسياق تظلم غير واضح.

في البدء، كان التصور أن تخضع قرارات لجنة 2006 لرقابة لجان طعون، ولكن هذه اللجان لم تشكل قط، واستعاضت عنها لجنة 2006 بسياق للتظلم يعوزه التنظيم الواضح. وفقاً للأستاذ الحنيش، "تصدر لجنة الإشراف قرارها بالتخصيص أو التعويض على ضوء المعطيات المتوافرة بالملف، وقد يتقدم إليها أحد المواطنين بتظلم منه، بادعائه حقاً في العقار، أو لكونه شاغله يدعي أن القرار الصادر يضر بمصلحه أو أن المالك السابق قد سبق أن تصرف في العقار للغير أو أنه استلم كامل التعويض عنه، فإذا ما رأت اللجنة وجاهة التظلم ورجحان حجته، فإنها توقف السير في الملف حتى يقدم أحد المتنازعين على ملكية العقار حكماً

92 وفقاً لرسالته الموجهة إلى أمين اللجنة الشعبية العامة بتاريخ 27 يونيو 2010، قال رئيس لجنة التعويضات: "تعلمون أن اللجنة تعمل كسيدة للموقف بموجب القرار (108) لسنة 1374 و.ر فهي تصدر قراراتها وتدفع بها إلى التنفيذ... ولكن ما إن تبين أن هذه اللجنة جادة وصادقة في أداء عملها، حتى أصبحت توضع العراقيل أمامها بحجة الحد من حماسها وتهورها، وإما لمفاداة أخطائها، فشكلت لجنة متابعة أعمالها، ثم أعيد تشكيلها وأخضعت قراراتها للاعتماد من جهة تنفيذية في الدولة ثم عدل عنها إلى غيرها، وأوكل صرف التعويضات إلى الجهة التي تعنى بإدارة أملاك الدولة ورعايتها وتوثيق ما يتم من إجراءات بشأنها ولديها سجلاتها وملفاتها ورسد لحركة العقارات محلها، ثم أوكل أمر الصرف إلى غيرها، على نحو تعدد معه الرقباء على أعمال هذه اللجنة وتكاثرت السهام عليها حتى أنه لم يعد بإمكانها أن تعمل آمنة مطمئنة على سلامة مشروعها ووضوح طريقها، وصولاً إلى الغاية التي شكلت من أجلها، وتكدست ملفاتها ولم يتم تنفيذ قراراتها في موائمتها المناسبة، حتى أحدث ذلك سخبا ولغطا لا سبيل إلى إيقافه إلا بالمبادرة الجادة إلى تنفيذ تلك القرارات والعمل على إيصال الحقوق إلى أصحابها بكل تجرد وشفافية".

93 يوسف الحنيش، رئيس لجنة 2006. مقابلة شخصية. 10 يناير 2017. علي الفيتوري، مقرر لجنة 2006. مقابلة شخصية. 27 يوليو 2016.

94 خالد الخمري، مقرر لجنة المتابعة. مقابلة شخصية. 3 أغسطس 2016.

95 وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم 2012/219 الصادر بتاريخ 14 مايو 2015 أضيف إلى لجنة المتابعة مندوب عن رابطة الملاك المتضررين من النظام السابق، ووفقاً لقراره 2012/419 بتاريخ 8 ديسمبر 2012 أضيف مندوب آخر عن رابطة بنغازي للملاك المتضررين من النظام السابق. وكلا التعديلين، كما يظهر من ديباجتهما، جاء بناء على اقتراح وزير العدل.

قضائياً يحسم مسألة الملكية، أو يرد إليها استيفاء بناء على طلبها عما يثير الشك، وتطلب من إدارة الأملاك والمصلحة وقف تنفيذ القرار حتى يحسم أمره.“ وفي دلالة أخرى على سياسة الارتجال التي اتبعتها اللجنة، عيّن الأستاذ الحنيش رئيس اللجنة الفرعية بأبو سليم لينظر في التظلمات ويقدم توصيات بشأنها.⁹⁶

وقد بلغ عدد التظلمات التي قدمت للجنة 5495 تظلاً من مواطنين وجهات عامة (انظر جدول رقم 2).⁹⁷ وإذا ما لاحظنا أن عدد القرارات التي أصدرتها اللجنة بلغ 10,526 قراراً، أي أن التظلمات قد لحقت قرابة نصفها، ولهذا دلالة على أهمية التظلمات والحاجة، بالتالي، إلى وضع تنظيم واضح لطريقة تقديمها والفصل فيها، بدلاً عن ترك الأمر لسلطة اللجنة التقديرية. قد يقرأ حجم التظلمات أيضاً على أنه يدل على وجود خلل في عمل اللجنة، وأن سياق تعاملها مع الطلبات لم يتح لذوي الشأن فرصة مناقشتها وتأييدها أو تفنيدها قبل أن تتخذ اللجنة قرارها. وهذا يصدق على وجه الخصوص على شاغلي العقارات الذين، كما سبق البيان، لا تتيح لهم إجراءات اللجنة فرصة حقيقية لذلك.

جدول رقم (2)

السنة	الإجمالي
2008	999
2009	1191
2010	1140
2011	343
2012	220
2013	1061
2014	483
2015	58
المجموع	5495

وإذا لم يكن هناك تظلم، أو كان هناك وفصل فيه، وبعد اعتماد قرار اللجنة وفقاً للسياق سابق البيان، تأتي مرحلة تنفيذ القرار.

96 عمر مفتاح كارة، رئيس لجنة التعويضات بأبي سليم، طرابلس. مقابلة شخصية. 1 أغسطس 2016.

97 رسالة رئيس اللجنة إلى وزير العدل المؤرخة ل.إ.ت.م/1. 49 المؤرخة 11 فبراير 2015

4.5. التنفيذ

يبدو أن التنفيذ يعد مشكلة حقيقية في عمل اللجنة، وتستوي في هذا قراراتها بالرد أو التعويض. فلسبب غير واضح، لم تحل اللجنة معظم قرارات اللجان الفرعية للصرف رغم اعتمادها لها. فوفقاً لبياناتها بتاريخ 11 فبراير 2015، لم تحل اللجنة للصرف من أصل (10.111) قراراً إلا (3728). وحتى هذه، إما أنها قد نفذت متأخرة أو لم تنفذ كلاً أو جزءاً. فوفقاً لبيانات لجنة 2006، بلغت القيمة المالية لقرارات التعويضات التي أحالتها، أي (3728 قراراً)، (84.6694601 ديناراً)، نفذ منها (46.1767104 ديناراً) أي حوالي نصفها فقط، ومازالت بقيتها (46.5179449 ديناراً) في انتظار التنفيذ. وقد قدرت لجنة 2006 القيمة المالية اللازمة لتغطية التعويضات التي لم تحل بعد للصرف بمليار ونصف دينار.

وعلة عدم الصرف، وفقاً لما أفاد به عضو اللجنة المسؤولة عن الصرف، هي استنفاذ المبلغ المخصص للجنة الصرف.⁹⁸ فهذه اللجنة كانت في البدء تابعة لمصلحة التسجيل العقاري، عندما كانت الأملاك العامة جزءاً من هذه الأخيرة، وحينما عين مصطفى عبد الجليل، وهو الذي كان نائباً لرئيس لجنة 2006، أميناً للعدل، طلب نقلها إلى أمانة العدل، وهذا ما تم. وحينما قامت مصلحة التسجيل العقاري بإحالة المبلغ الذي كان قد خصص للجنة الصرف وقدره تسعة عشر مليون دينار إلى اللجنة الشعبية للعدل، وقد تم صرفه بالكامل، وفقاً لما جاء في رسالة وجهها أمين العدل بتاريخ 18 أغسطس 2010 إلى أمين اللجنة الشعبية العامة مطالباً بأياه بصرف مبلغ آخر، ويبدو أنه قد تم صرف مبلغ آخر بالفعل. إذ ذكر عضو لجنة الصرف أنه قد خصص للجنة الصرف مبلغ (100.000000) مليون دينار منذ عام 2010 وتم استنفاذها، ورغم أنه قد رصد لبنود التعويضات عن الأموال المؤممة والوحدات الإنتاجية والعقارات الخاضعة للقانون 4 مبلغ قدره (588.176.914 دينار) في ميزانية عام 2013، إلا أنه لم يسيل قط.⁹⁹

ويلاحظ أيضاً أن ما تم تنفيذه قد تمّ بعد لأي. كما سبق البيان، يلزم عرض القرارات أولاً على لجنة المتابعة للاعتماد، وهذه تستغرق وقتاً طويلاً في ذلك. فقرارات لجنة 2006 عن عامي 2007 و2008، أو جزء كبير منها على الأقل، لم يبدأ تنفيذها إلا بتاريخ 26 سبتمبر 2010. ففي إعلان نشرته لجنة المتابعة بتاريخ 23 سبتمبر 2010 دعت من صدرت لهم قرارات التعويض خلال عامي 2007، وعدادهم (204)، و2008، وعدادهم (1000) شخص، للتقدم إلى لجنة المتابعة مصحوبين بالمستندات التالية: إفادة رسمية من إدارة الأملاك العامة بعدم الحصول على تعويض سابق، وشهادة من مصرف ليبيا المركزي بعدم المديونية. وقد أشار الإعلان إلى أن التعويض إذا زاد على (100.000) دينار سيدفع على دفعات لا تتعدى واحدتها هذه القيمة.¹⁰⁰

أما بالنسبة لقرارات اللجنة بالرد، فهي ليست أفضل حالاً بكثير. فهذه القرارات تحتاج هي الأخرى إلى اعتماد من لجنة المتابعة، وإن كانت لجنة 2006 قد دأبت على إحالتها مباشرة لمصلحة الأملاك للتنفيذ، ويفترض بالأخيرة أن تخاطب مكتبها الذي يقع في نطاقه العقار لتنفيذ القرار باتخاذ الإجراءات التالية: (1) تقاضي ما للدولة من حقوق مالية على العقار، (2) مخاطبة إدارة التسجيل العقاري الواقع في نطاقه العقار لنقل الملكية لصالح المالك السابق، (3) إحالة ما يفيد تنفيذ القرار إلى الإدارة العامة لمصلحة الأملاك. ويفترض ألا تكون هناك مشكلة في تنفيذ قرار الرد إذا كان العقار أرضاً فضاءً، إذ لا يوجد شاغل للعقار يلزم إخراجه منه. ولكن المشاكل تبرز إذا كان العقار مشغولاً، إذ قد يرفض الشاغل إخلاء العقار. حدث هذا حتى في الحالات التي وضع القرار 108 إجراءات لتلافيها، كما هو الحال إذا كان العقار محلاً تجارياً أو صناعياً أو حرفياً، إذ ينص القرار 108 على أن تظل عقود الانتفاع بها قائمة إلى انتهاء مدتها، ويحل فيها المالك محل الدولة.

98 فرج ساسي دخيلة، عضو لجنة الصرف. مقابلة شخصية. 2 أغسطس 2016.

99 قانون رقم 7 لسنة 2013 بشأن اعتماد الميزانية العامة للدولة للعام 2013م. الجريدة الرسمية العدد 7 السنة الثانية، 28 مايو 2013.

100 متاح عبر الرابط التالي: إعلان - لجنة متابعة أعمال - لجان التعويضات/2010/09/23/ <https://libya2020.wordpress.com/2010/09/23/> تاريخ آخر دخول: 14 يوليو 2017.

وتزداد حدة الأمر حينما لا يكون العقار المشغول محلاً تجارياً أو صناعياً أو حرفياً، إذ قد لا يكون لشاغله بديلاً ينتقل إليه. وقد كانت لجنة 2006 ذاتها عرضة لهذه المشكلة. فالعقار الذي اتخذته مقراً، هي ولجانها الفرعية الأربعة بطرابلس، كان خاضعاً للقانون 4، وقد أصدرت قرارها رقم (2009/1380) برده لمالكه، وجاءها كتاب مكتب الأملاك العامة بطرابلس لإخلائه، ولكنها لم تكن تملك بديلاً، ولهذا ظلت في العقار إلى عام 2015، واضطرت حينها تحت إجحاح المالك على إخلاء العقار وإيقاف أعمالها.¹⁰¹

وإذا كان هذا حال اللجنة، فالأمر أنكى في حال كان العقار مسكناً يشغله مواطن، إذ يتعذر عملاً إخراجه من العقار إلا بتوفير بديل. وقد كان المفترض ألا تقع هذه الحالة كثيراً، إذ يمكن في هذه الحالة الاكتفاء بتعويض المالك والإبقاء على الشاغل، ولكن القرار 108 عُدَّ ليسمح بالرد ولو كان العقار مسجلاً قطعياً باسم الشاغل إذا كان سكناً وحيداً للمالك السابق.¹⁰² وهنا تقع المشكلة لأن الشاغل سيرفض إخلاء العقار دون الحصول على تعويض عيني أو نقدي. ورغم أن التعديل قد قرر تعويض الشاغل بذات المبلغ الذي كان المالك السابق سيناله إذا لم يكن له سكن غيره، ولكن المشكلة ستستمر لأن الشاغل لن ينال التعويض بسبب الإشكاليات العملية سالفه الذكر، أي عدم وجود التغطية المالية، وبالتالي لن يُخلى العقار.

ومما يجعل تنفيذ قرارات الرد مشكلاً أن التسجيل العقاري لن يعتد بقرار اللجنة في إلغاء تسجيل العقار باسم الشاغل وإعادةه باسم المالك السابق. في شرحه لهذه المعضلة القانونية، ذكر يوسف الحنيش أن «القرار (108) بعد تعديله يجيز للجنة تخصيص المسكن الوحيد الذي يشغله ليبي ولو كان قد حصل على شهادة عقارية مملكيته له ... وقد استعملت اللجنة هذه الإجازة باعتبار أن المسكن الوحيد ما كانت لتتطبق عليه أحكام القانون رقم (4/78) ... إلا أنه ترتب على ذلك عدم إمكان تنفيذ قرار اللجنة بهذا الخصوص وتسجيل العقار باسم المالك السابق الذي خصصته له، لأن قرارها هذا صادر عن لجنة إدارية لا يمكن اتخاذها أداة لإلغاء الشهادة العقارية الصادرة للشاغل والتي لا يجوز إلغاؤها إلا بحكم قضائي أو بقوة القانون، مما أربك عمل اللجنة...». وانتهى الحنيش إلى اقتراح «عرض الأمر على اللجنة الشعبية العامة للمبادرة بوضع حلول ولو كانت تشريعية تساعد هذه اللجنة [لجنة 2006] على أن تنهي مهامها...».¹⁰³

والسؤال الذي يطرحه مثل هذا الطلب يتعلق بمدى استجابة جهة التشريع في ليبيا له، أو لغيره من الطلبات المتعلقة باللجنة، وخصوصاً أن مصيرها ذاته قد أصبح محل تساؤل في فترة ما بعد فبراير 2011.

101 رسالة رئيس لجنة 2006 الموجهة لرئيس مجلس إدارة أملاك الدولة بتاريخ 1 مارس 2015.

102 قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 752 لسنة 2007 بتعديل القرار رقم 108 لسنة 2006. الجريدة الرسمية. العدد 10. 10 ديسمبر 2007. ص 495.

103 رسالة رئيس اللجنة الموجهة إلى أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل بصفته رئيساً للجنة المتابعة تحت رقم ل.أ.ت.م.1، 12 بتاريخ 6 فبراير 2011.

5.5. التقييم

اختلفت وجهات النظر حول تجربة لجنة 2006، وبما يتفق مع رؤيتنا للنزاع الناشئ عن القانون 4 بأنه متعلق بشكل مباشر بثلاثة أطراف: المالك السابق، والشاغل، والدولة، فإننا سنبين وجهات نظر هؤلاء.

1.5.5. تقييم المالك السابقين للجنة 2006

اختلفت وجهات نظر المالك السابقين حول لجنة 2006، وإن كانت الشكوى من بطء الإجراءات وتدني التعويضات قاسماً مشتركاً بين الكثير منهم. أرجع المالك تدني مبالغ التعويضات التي تقررها اللجنة ليس فقط إلى تقيدها بقوائم الأسعار التي تتحدد في ضوئها التعويضات، ولكن أيضاً، حسب رأي بعض المالك، إلى طريقة اللجنة ذاتها في تقييم العقار.¹⁰⁴ وقد دفع تدني التعويضات بعض المالك إلى رفض استلامها.¹⁰⁵ وقد اشتكى الكثير من المالك أيضاً من بطء اللجنة في الفصل في ما يعرض عليها من طلبات،¹⁰⁶ وذكر بعضهم أن اللجنة لم تفصل في طلبه الذي قدمه عام 2006 إلا عام 2015، أي أكثر من تسع سنوات،¹⁰⁷ وذكر البعض الآخر أن اللجنة لم تبت في طلبات قدمها عام 2007 حتى تاريخ المقابلة.¹⁰⁸ وقد دفع هذا بعضهم إلى التفكير في اللجوء إلى القضاء،¹⁰⁹ والعديد منهم قد عرض بالفعل طلبه أمام القضاء بالتوازي مع عرضه على اللجنة.¹¹⁰ وفي حين ذكر العديد من المالك استبشارهم باللجنة حين شكلت، وتقدمهم بطلبات إليها في ذاك الحين،¹¹¹ شكك بعضهم في جدواها لأن النظام السابق، حسب رأيهم، قد أنشأها لتجميل صورته ولم تستند إلى رؤية حقيقية لإنصاف المالك.¹¹² وأشار البعض الآخر إلى ممارسات فساد تشوب عمل بعض أعضاء اللجنة.¹¹³

-
- 104 ع. ع. م.، سبها. مقابلة شخصية مع الباحث موسى عتيق. 29 يونيو 2016. ص. م. ب.، بنغازي. مقابلة شخصية مع الباحث محمد نوح. 11 أكتوبر 2016.
ب. ا. ا. سبها. مقابلة شخصية مع الباحث موسى عتيق. 27 يونيو 2016. أشار عثمان الهماي (طرابلس. مقابلة شخصية. 30 يوليو 2016) إلى أن اللجنة كانت تقرر تعويضات بـ 600 دينار للمتر الواحد في منطقة الهضبة بطرابلس في حين أن سعره الحقيقي كان 10.000 دينار.
105 وفقاً لـ ن. أ. أ. (طرابلس. مقابلة شخصية مع الباحثة خلود الساعدي. 8 أكتوبر 2016)، فإن اللجنة قد قدرت تعويضاً عن عقار قيمته السوقية مليون ونصف دينار أربعمائة وثمانية وثمانين ألفاً فقط، ولهذا فقد رفض استلامه.
106 ع. ب. ل.، بنغازي، مقابلة شخصية مع الباحث محمد نوح، 8 أكتوبر 2016. س. ع. ح.، طرابلس، مقابلة شخصية مع الباحثة خلود الساعدي، 7 أكتوبر 2016. و. ا.، طرابلس، مقابلة شخصية مع الباحثة خلود الساعدي، 7 أكتوبر 2016.
107 س. ع. ح.، طرابلس، مقابلة شخصية مع الباحثة خلود الساعدي، 7 أكتوبر 2016.
108 و. ا.، طرابلس، مقابلة شخصية مع الباحثة خلود الساعدي، 7 أكتوبر 2016. ويشاركة في هذه الشكوى أيضاً ع. ع. م.، سبها، مقابلة شخصية مع الباحث موسى عتيق، 29 يونيو 2016.
109 ع. ا.، طرابلس، مقابلة شخصية مع الباحثة خلود الساعدي، 12 أكتوبر 2016. ع. ع. م.، سبها، مقابلة شخصية مع الباحث موسى عتيق، 29 يونيو 2016.
110 ع. ا.، طرابلس، مقابلة شخصية مع الباحثة خلود الساعدي، 12 أكتوبر 2016. ل. ا.، طرابلس، مقابلة شخصية مع الباحثة خلود الساعدي، 13 أكتوبر 2016.
111 س. ع. ح.، طرابلس، مقابلة شخصية مع الباحثة خلود الساعدي، 7 أكتوبر 2016. ع. ر. ا.، بنغازي، مقابلة شخصية مع الباحث محمد نوح، 12 أكتوبر 2016. ع. م.، بنغازي، مقابلة شخصية مع الباحث محمد نوح، 12 أكتوبر 2016. ع. ب. ل.، بنغازي، مقابلة شخصية مع الباحث محمد نوح، 13 أكتوبر 2016. ص. م. ب.، بنغازي، مقابلة شخصية مع الباحث محمد نوح، 11 أكتوبر 2016. ع. ع. م.، سبها، مقابلة شخصية مع الباحث موسى عتيق، 29 يونيو 2016. ا. ا.، سبها، مقابلة شخصية مع الباحث موسى عتيق، 28 يونيو 2016. ب. ا.، سبها، مقابلة شخصية مع الباحث موسى عتيق، 29 يونيو 2016.
112 ن. ا.، طرابلس، مقابلة شخصية مع الباحثة خلود الساعدي، 8 أكتوبر 2016.
113 المرجع السابق.

2.5.5. تقويم الشاغلين للجنة 2006

كما سبق البيان، فإنه رغم تأثر مصالح الشاغلين بقرارات اللجنة، إلا أن هناك تجاهلاً لهم في إجراءاتها.¹¹⁴ تأثرهم منبعه أن اللجنة قد تقرر رد العقار كما لو كان المسكن الوحيد للمالك السابق، ويتعين على الشاغل حينئذٍ إخلاؤه، وفي حال قررت اللجنة التعويض، سيؤمن هذا استقراراً لشغل الشاغل العقار. ووجه تجاهلهم أنه ليس للجنة تواصل مباشر معهم،¹¹⁵ ويتصور أن تنظر هذه طلب المالك وتفصل فيه ولا يعلم الشاغل بقرارها إلا عند إرادة تنفيذه إذا كان بالرد،¹¹⁶ أو ألا يعلم به على الإطلاق إذا كان بالتعويض.¹¹⁷ ومرجع هذا أن اللجنة مخولة، ولكنها ليست ملزمة، بإجراء زيارة ميدانية للعقار، وقد لا تمارس اللجنة هذه المكنة، أو أن تمارسها ولكن يحدث في يوم الزيارة ألا يكون الشاغل موجوداً وتكتفي عندها بتثبيت غيابه دون محاولة لإعادة الزيارة.¹¹⁸

ولكن هذا التجاهل لا ينفى حالات سعت فيها اللجنة، وفق الطابع الارتجالي الذي وسم عملها، إلى إدخال الشاغل في الإجراءات. على سبيل المثال، بيّنت بعض المقابلات أن لجاناً فرعية قد استدعت الشاغلين وخيرتهم بين قبول التعويض أو البقاء في العقار، وأنهم قد اختاروا البقاء.¹¹⁹ وكذلك، فإن لجنة الإشراف قد قررت تعويض الشاغلين الذين تصدر أحكام بطردهم رغم أن القرار المنظم لأعمالها لا يمنحها هذه المكنة.¹²⁰ ورغم أن التصور الأساسي للجنة هو أنها مهيأة لاستقبال طلبات الملاك السابقين، إلا أن الممارسة تبين أن شاغلي العقارات قد يلجؤون إليها أيضاً في حال تقرير رد العقار للمالك السابق، وذلك للحصول على التعويض الذي كان هذا الأخير سيناله.¹²¹

3.5.5. تقويم مصلحة أملاك الدولة للجنة 2006

تحمل وجهة نظر مصلحة أملاك الدولة حول لجنة 2006 أهمية خاصة. فهذه المصلحة تختص بإدارة أملاك الدولة العامة والخاصة، ومن هذه ما آل إليها نتيجة تطبيق القانون 4. وقد سبق بيان أهمية الدور الذي تلعبه المصلحة في تشكيل لجنة 2006 وعملها، سواء من خلال تمثيلها في اللجان الفرعية ولجنة الإشراف، أو من خلال الاستناد إلى سجلاتها وموظفيها عند البت في الطلبات المقدمة للجنة، أو من خلال دور المصلحة في تنفيذ قرارات اللجنة بالرد، أو مراجعة قرارات هذه الأخيرة بالتعويض بحكم تمثيل المصلحة في لجنة المتابعة.

-
- 114 خلافاً للمالك السابقين، كان التقاء الشاغلين لإجراء مقابلات معهم صعباً. وقد تكون علة هذا الوصم الذي ألحق بهم عقب ثورة فبراير، والذي تُرجمّ مشروعات قوانين وقرارات صيغت في غيابهم بمساهمة فاعلة من خصومهم، المالك السابقين، وهذا، ربما، أورتهم ريبة من المقابلات والباحثين.
- 115 عبر عن هذا ف. ح. ب. (بنغازي، مقابلة شخصية مع الباحث محمد نوح، 8 أكتوبر 2016) بقوله "أنا غير مطالبين بالتواصل مع اللجنة إلا عندما تريد إخلاء العقار".
- 116 في حالة ع. ا. س. (طرابلس، مقابلة شخصية مع الباحثة خلود الساعدي، 10 أكتوبر 2016) صدر قرار اللجنة برد المحل التجاري الذي تشغله ولم تعلم به إلا عندما رفعت ضدها دعوى طرد من قبل المالك السابق. ورفع دعوى الطرد استناداً إلى قرار اللجنة بالرد مسلك انتهجه العديد من الملاك.
- 117 في مقابلة مع ا. ا. (طرابلس، مقابلة شخصية مع الباحثة خلود الساعدي، 11 أكتوبر 2016)، وهو أحد الشاغلين، أخبرنا أنه قد سمع بأن المالك قد صدر لصالحه قرار بالتعويض ولم ينفذه. وكذلك ع. ص. أ. (سبها، مقابلة شخصية مع الباحث موسى عتيق، 39 يونيو 2016) سمع بأن المالك السابق قد تقدم بطلب إلى لجنة 2006، ولكنه لم يستلم إخطاراً، ولا يعلم عما إذا كانت اللجنة قد أصدرت قراراً، ولا يهيمه أن يعرف لأن هذا ليس من شأنه.
- 118 هذا ليس فرضاً نظرياً محضاً، فإحصائيات اللجنة تبين أن هناك حالات كثيرة من هذا النوع.
- 119 ن. ع. أ. ، طرابلس، مقابلة شخصية مع الباحثة خلود الساعدي، 8 أكتوبر 2016.
- 120 استشارت اللجنة في البدء وزير العدل حول هذه المسألة، ولما لم تظفر بإجابة، لجأت «إلى الاجتهاد وحسم الأمر، وإصدار قرارات في بعض الحالات من هذا النوع بتقدير تعويض للشاغل على خلاف قناعتها القانونية، انصياعاً لظروف هؤلاء الشاغلين ...». الحنيش 2017.
- 121 أنظر 5 أعلاه.

وفي تحديد موقف المصلحة من اللجنة يمكن التفرقة بين المبدأ والممارسة. فمن حيث المبدأ، لا تتعارض فكرة لجنة 2006 بالضرورة مع رؤية المصلحة للمعالجة المثلى لإرث القانون 4. وهذه الرؤية، رغم غموض تعبير المصلحة عنها،¹²² يمكن أن تلخص في معالجة هذا الإرث معالجة متأنية متدرجة تستهدف إفراغ القانون 4 من محتواه على نحو يمنع أي آثار سلبية على أطراف المعادلة الثلاث: الدولة والشاغلين والملاك السابقين. وقد لاحظنا من خلال المقابلات التي أجريناها مع مسؤولين بالمصلحة، والاطلاع على مقترحاتها بشأن معالجة هذا الإرث أن هناك شعوراً بأن مصالح الدولة، باعتبارها ممثلة للمجتمع، قد جرى التضحية بها في سبيل تحقيق مصالح فردية للملاك السابقين، وأن هذا مصحوب بتجريم للدولة، أو، بحسب تعبير رئيس المصلحة، معاملة للدولة وكأنها معمر القذافي. وهذه المعالجة المتأنية تتحقق بحسب وجهة نظر المصلحة، من خلال تعديل نصوص القانون 4 التي تحظر تعدد التملك والإيجار للسماح بهما، والسماح بوضع مخططات لغرض إنشاء مشاريع سكنية، ورد العقارات لملاكها السابقين وتعويض شاغليها، أو تعويض الأولين عينياً أو نقدياً. وهنا يلاحظ أن المصلحة في الورقة التي تضمنت رؤيتها للمعالجة قد ذكرت أنه ينبغي العمل على أن يكون القرار 108/2006 مرضياً لكل من الشاغل والمالك على نحو لا يضر بالمال العام. ويثور التساؤل هنا عن كيفية تحقيق ذلك.

أما من حيث التفصيل، فللمصلحة تحفظات على عمل اللجنة، وخصوصاً في فترة ما بعد فبراير 2011. فوفقاً لرئيس المصلحة، فإن نسبة كبيرة من القرارات التي أحيلت إلى المصلحة للتنفيذ خلال عام 2015، وعددها 25 قراراً، يعترضها خلل، من مثل الاعتراف بملكية شخص لعقار دون أن تكون هناك مستندات مؤيدة. على سبيل المثال، قامت لجنة 2006 بتقرير رد أرض لأشخاص لم يعوضوا حين آلت الأرض للدولة عام 1984 بسبب عجز هؤلاء عن إثبات ملكهم. وحتى لو افترضنا أنهم قد نجحوا بعد كل هذه السنوات في إثبات الملكية، لم تكن اللجنة لتحكم برد كامل الأرض لأنهم سيكونون عندها شركاء لملاك آخرين أثبتوا في ذلك الحين ملكيتهم. واجهت المصلحة اللجنة بهذه التساؤلات ولم يكن رد الأخيرة إلا الإلقاء باللوم على مندوبي الأملاك والتخطيط العمراني فيها. ومثال آخر جلي يتمثل في تعويض اللجنة شخصاً عن أرض مساحتها حوالي 75 هكتاراً أقيم عليها مبنى الإذاعة منذ عام 1965 أو قبله، والسؤال هنا: كيف يمكن تقرير تعويض عن خضوع هذه الأرض للقانون 4 لسنة 1978 وهي قد آلت للدولة قبل صدوره بسنوات؟ تم التنبيه لهذا الخطأ عند استعراض لجنة المتابعة لقرارات لجنة 2006 وبالتالي لم تعتمد قرار الأخيرة بالخصوص. وعلاجاً لهذه المشكلات، اتفقت مصلحة الأملاك مع لجنة 2006 على أن يعدل تمثيل مصلحة الأملاك في اللجنة، فيكون مندوبها في اللجنة الفرعية مدير مكتب الأملاك المختص، ويتعين توقيع تقرير الزيارة من عدد من رؤساء الأقسام المختصين في هذا المكتب: رئيس قسم العقارات، ورئيس قسم الحصر، ورئيس قسم التعويضات، ورئيس قسم التملك.¹²³

ولكن، كما سبق البيان، لا ترفض المصلحة مبدأ معالجة إرث القانون 4 عن طريق لجنة 2006 أو جسم مشابه لها، وهو موقف تبنته أيضاً، كما سيبين لاحقاً، مشروعات القوانين التي أعدت فيما بعد فبراير 2011 لمعالجة هذا الإرث.

122 عبرت المصلحة عن وجهة نظرها في ورقة بعنوان «قانون رقم 4 لسنة 1978 قانون رقم 88 لسنة 1975، الحالات ومقترحات الحلول، رؤية مصلحة أملاك الدولة» ألقاها سمير البلعزي رئيس مجلس إدارتها في ورشة عمل عقدتها دار الإفتاء الليبية بعنوان «الملكية العقارية بين القانون والواقع المعاش برؤية شرعية» في طرابلس بتاريخ 5 مارس 2014. تم التأكيد على ذات الرؤية في مقابلة شخصية مع سمير البلعزي بتاريخ 27 ديسمبر 2015.

123 سمير البلعزي، رئيس مجلس إدارة مصلحة أملاك الدولة، مقابلة شخصية، 27 ديسمبر 2015.

6. العدالة الانتقالية ومظالم الملكية العقارية

انطلق مشروعنا البحثي من فرضية أن ما نشأ عن القوانين المقيدة للملكية العقارية، وخصوصاً القانون 123 والقانون 4، ينبغي أن يعالج في إطار جهود العدالة الانتقالية. ولهذا، كان من ضمن أسئلته سؤال عن مدى استيعاب ما صدر فعلاً من قوانين عدالة انتقالية لهذه المظالم، وقد أسفر البحث عن الإجابة بالإيجاب عن هذا السؤال.¹²⁴

معالجة مظالم الملكية العقارية في إطار العدالة الانتقالية مهم من نواحٍ عدة. فهو أولاً يضمن شمولية المعالجة، فالعدالة الانتقالية تستهدف تجسير الانتقال من فترة حكم دكتاتوري عمته انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان إلى أخرى ديمقراطية تحترم فيها هذه الحقوق، ولن يتحقق هذا الانتقال إلا بمعالجة هذه الانتهاكات على نحو يكشف عنها، ويكفل محاسبة مرتكبيها، ويجبر ضرر ضحاياها، ويدخل إصلاح مؤسسي يكفل عدم تكرارها. ومن ناحية أخرى، تتيح المعالجة في إطار العدالة الانتقالية إمكانية معالجة كم كبير من القضايا قد يعجز عن معالجتها القضاء، وهو المنهك أصلاً في ليبيا. كما أن المعالجة على هذا النحو، من ناحية ثالثة، تضمن النظر إلى مظالم الملكية العقارية بوصفها جزءاً من كل هو انتهاكات النظام السابق لحقوق الإنسان، وينبغي أن تعالج بوصفها هذا، فلا تفرد بتعويضات كاملة قد تنوء بها الدولة وتجعلها عاجزة عن معالجة مظالم أخرى أو القيام بواجبات أخرى، ولهذا فإن التعويضات المقررة في إطار العدالة الانتقالية لا تتناسب عادة مع الضرر، كما أنها تتعدى التعويض في شكله النقدي إلى أنواع أخرى.

وبما أن فترة ما بعد فبراير قد شهدت بالفعل إصدار قوانين للعدالة الانتقالية، فإن السؤال قد طرح عن مدى استيعابها لمظالم الملكية العقارية. أول هذه القوانين كان القانون رقم 17 لسنة 2012 بشأن إنشاء قواعد المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية،¹²⁵ والذي حل محله القانون رقم 29 لسنة 2013 بشأن العدالة الانتقالية.¹²⁶ والإجابة عن هذا السؤال هي أن القانون رقم 29، كسابقه، يستوعب مظالم الملكية العقارية. صاحب إعداد هذا القانون إعداد قانون آخر عنوانه «قانون رد الأملاك العقارية»، ويبدو أن التصور قد كان بأن يعالج الأول العدالة الانتقالية بشكل عام، وأن يحيل على الثاني في معالجة ما يتعلق بالملكية العقارية. عرف قانون العدالة الانتقالية في مادته الأولى العدالة الانتقالية بأنها «معالجة ما تعرض له الليبيون خلال النظام السابق من انتهاكات جسيمة وممنهجة لحقوقهم وحررياتهم الأساسية من قبل الأجهزة التابعة للدولة، عن طريق إجراءات تشريعية وقضائية واجتماعية وإدارية، وذلك من أجل إظهار الحقيقة ومحاسبة الجناة وإصلاح المؤسسات وحفظ الذاكرة الوطنية وجبر الضرر والتعويض عن الأخطاء التي تكون الدولة مسؤولة بالتعويض عنها. ” وخص المظالم العقارية بهيئة مستقلة تتولى ردها (مادة 28)، وأحال في إنشائها إلى قانون خاص سيصدر بالخصوص. ولم يكن هذا القانون المأمول إلا قانون رد الأملاك العقارية. نص مشروع هذا الأخير على إلغاء القوانين المقيدة للملكية العقارية، أو كما سماها «القوانين الخاصة بحق الملكية»، ومنها القانون 123 والقانون 4. ونص أيضاً على إنشاء هيئة للمظالم العقارية تتولى معالجة ما ينشأ عن الإلغاء من آثار، ونص، تحقيقاً لهذا الغرض، على أن تشكل الهيئة لجاناً للفصل في الدعاوى العقارية منها واحدة للإشراف على رد العقارات الخاضعة للقانون 123 وثانية للقيام بذات المهمة بالنسبة للعقارات الخاضعة للقانون 4. ولكن افتراض صدور القانونين معاً لم يتحقق، ففي حين شهد مشروع قانون العدالة الانتقالية النور، لم يصدر مشروع قانون رد الأملاك العقارية، وبقيت إشارة الأول إلى هيئة المظالم العقارية دليلاً على نية معديهما.¹²⁷

124 في تفصيل الإجابة، أنظر بحث الكوني أعبودة 2017.

125 الجريدة الرسمية. العدد 3. السنة الأولى. 16 ابريل 2012.

126 الجريدة الرسمية. العدد 15. السنة الثانية. 15 ديسمبر 2013.

127 في دراسة وتقويم مشروع قانون رد الأملاك العقارية، أنظر 7 أدناه.

ويترتب على القول بأن مظام الملكية العقارية تخضع للقانون رقم 29 عدة آثار. أولها يتعلق بالجهة المخولة نظر الادعاءات المتعلقة بهذه المظام، والتي تصبح، وفقاً للقانون رقم 29، هيئة تقصي الحقائق والمصالحة. نعم، لقد أناط هذا القانون بهيئة المظام العقارية اختصاص النظر في الادعاءات المتعلقة بهذا النوع من المظام، وبهذا يجب اختصاصها الخاص اختصاص هيئة تقصي الحقائق العام، ولكن القانون المحال إليه في تنظيم هيئة المظام العقارية لم يصدر، كما سبق البيان، وبهذا يكون الاختصاص لهيئة تقصي الحقائق بوصفها المختصة بالمظام المتعلقة بالعدالة الانتقالية، والفرص أن المظام العقارية من ضمنها. وفي الحقيقة، يعد توحيد الهيئة المختصة بمظام العدالة الانتقالية من حسن السياسة التشريعية، إذ من شأنه حفظ المال العام، وتركيز الجهد.¹²⁸

ويثور في شأن هيئة تقصي الحقائق والمصالحة سؤالان: يتعلق الأول بما إذا كان لاختصاصها أثر على اختصاص القضاء، ويتعلق الثاني بأثر إنشائها على لجنة 2006. والرأي في شأن السؤال الأول أن اختصاص الهيئة يمنع القضاء من نظر دعاوى العدالة الانتقالية، ومنها تلك المتعلقة بالمظام العقارية، ابتداءً، فلا بد من عرضها على الهيئة أولاً، وذلك لأن في السماح بغير ذلك تفويت للأهداف التي يسعى قانون العدالة الانتقالية إلى تحقيقها. ولكن يلاحظ هنا أن القانون يسمح للهيئة بأن تحيل المنازعات إلى جهات منها المحاكم التي تعرض عليها (مادة 20 / 2). وأما إجابة السؤال الثاني فهي أن إنشاء الهيئة قد أنهى وجود لجنة 2006، إذ قررت المادة (34) من القانون رقم 29 إلغاء كل ما يتعارض مع أحكامه، ولا شك أن القرار 108 / 2006 وتعديلاته بإنشائه لجنة 2006 وتنظيمه عملها يتحقق فيه هذا التعارض.¹²⁹

ولكن يلاحظ أن القانون قد سمح للهيئة بإنشاء إدارات ولجان للقيام بمهامها، وهذا يفتح الباب أمام الإبقاء على لجنة 2006 أو شبيه لها. هذا يقتضي، بالطبع، أن تمارس هذه اللجنة عملها وفقاً للقانون رقم 29، وتتقيد بالتالي بما رسمه من قواعد مثل تلك التي تؤكد على تقصي الحقائق، وسماع وجهات نظر الأطراف كافة، وتنوع أوجه جبر الضرر، وعدم لزوم تناسبه مع الضرر. ولكن ينبغي التنبيه هنا إلى مسألة هامة، وهي أن هذا القانون لا يحوي الكثير من الأحكام المنظمة للتعامل مع المظام العقارية. وذلك لأنه، كما ذكرنا سابقاً، قانون عام للعدالة الانتقالية، وكان يفترض أن يكون مصحوباً بقانون آخر مختص بالمظام العقارية، أي قانون رد الأملاك العقارية، وهذا الأخير، كما سنبين عند تقويمه، نظم على نحو تفصيلي الكثير من المسائل المتعلقة بمعالجة هذه المظام. ولأن هذا القانون لم يصدر، فإن هناك حاجة إلى تنظيم تفصيلي لا يلزم أن يكون مماثلاً لذلك الذي نص عليه مشروع قانون رد الأملاك العقارية. وفي الواقع، فإن هناك أسباباً للاعتقاد بأن هذا المشروع الأخير يفتقد للوجاهة، وأن عدم تبنيه كان قراراً صائباً.¹³⁰

خلاصة الأمر إذن هي أنه رغم انطباق قانون العدالة الانتقالية على منازعات الملكية العقارية، إلا أن هناك حاجة إلى تنظيم تشريعي تفصيلي لكيفية معالجة هذه المنازعات، في ضوء حدود قانون العدالة الانتقالية، وهذا يقودنا إلى تقويم الاستجابات التشريعية المقترحة لمعرفة مدى توافرها على معالجة تفصيلية مناسبة.

128 آعبودة 2017.

129 الحنيش 2017.

130 أنظر 7 أدناه.

7. الاستجابات التشريعية لإرث القانونين 123 و4

في دراستنا للاستجابات التشريعية، سنتعرض، أولاً، للاستجابات الدستورية، قبل أن نعرض، ثانياً، مشروعات قوانين قدمت للسلطة التشريعية لمعالجة أثر القانونين، والتي، ثالثاً، تبنى المؤتمر الوطني أحدها في خطوة محل شك قانوني.

1.7. الاستجابات الدستورية

تتمثل الاستجابات الدستورية في الإعلان الدستوري المؤقت الذي أصدره المجلس الوطني الانتقالي ومشروع الدستور الذي وضعته هيئة صياغة الدستور. بالنسبة للإعلان الدستوري، فقد صدر في فترة مبكرة بعد ثورة فبراير، ولم يتضمن نصوصاً تتعلق بمعالجة مظالم النظام السابق العقارية، ولكنه أشار في ديباجته إلى أن من مسوغاته «استعادة كافة الحقوق التي سلبها القذافي ونظامه المنهار»، وأكد في نصوصه على كفالة الدولة لحق الملكية الفردية والخاصة (مادة 8)، وعلى أن «الملكية الخاصة مصونة» (مادة 16)، كما أنه، كما سنفصل لاحقاً، أبقى على القوانين المقيدة للملكية العقارية، وأهمها القانون 123 والقانون 4.

وأما عن مشروع الدستور، فقد تعددت مسوداته، واختلفت مواقفها من معالجة ملف العدالة الانتقالية. من ناحية أولى، اشتركت المسودة التي أعلنت الهيئة تبنيها بتاريخ أبريل 2016 والمشروع الذي أعلنت عنه في يوليو 2017، في تكريس نصوص تحمي الملكية الخاصة بشكل عام: «الملكية الخاصة حق مصون ... ولا تنزع إلا للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل. وفي غير حالات الطوارئ والأحكام العرفية، يكون التعويض عنها مسبقاً، ولا تصدر إلا بحكم قضائي. وتحظر المصادرة العامة».¹³¹

ومن ناحية أخرى، اختلف موقف المسودات من العدالة الانتقالية. بالنسبة للمسودة الأولى، فقد تضمنت نصوصاً تفصيلية تكرر تدابير العدالة الانتقالية، فالمادة (197) منها ألزمت الدولة بمبدأ تعويض الضحايا والمتضررين من الانتهاكات الممنهجة لحقوق الإنسان، مع حفظ حقها في الرجوع على من ارتكب الانتهاكات؛ وأكدت على تنوع التعويضات، أي عدم حصرها في التعويضات النقدية؛ وميزت بالذكر حقوق المالك الأصلي بالرد أو التعويض دون تفضيل أحد الطرفين على الآخر؛ ووضعت ضمن ضوابط الرد أو التعويض قدرة شاغل العقار المالية، وما أضيف من إنشاءات، وما سبق اتخاذها من إجراءات إدارية وقضائية. كما أنها كرست إنشاء هيئة للعدالة الانتقالية والمصالحة تتولى تنفيذ برامج العدالة الانتقالية (مادة 197)، ونصت على ضمانات عدم التكرار، ومنها فحص المؤسسات لاستبعاد من ساهموا في الانتهاكات، وتفكيك التنظيمات المسلحة، والكشف عن حقيقة النزاعات المجتمعية وبيان أسبابها ومعالجتها بما يحقق المصالحة الوطنية (مادة 198). وكذلك نصت المسودة الأولى على التزام الدولة بإعادة إعمار المدن والقرى المتضررة من العمليات الحربية والنزاعات المسلحة (مادة 199). أما المشروع الذي أعلن عنه في يوليو 2017، فقد اكتفى بنص على التزام الدولة بتطبيق تدابير العدالة الانتقالية، وإصدار قانون لهذا الغرض، وإنشاء هيئة للعدالة الانتقالية والمصالحة (مادة 181)، وردد النص الخاص بالتزامها بإعادة الإعمار (مادة 182).

وعلة استبعاد بقية النصوص، وفقاً لإفادة أحد أعضاء اللجنة التي أعدت المشروع الأخير هي أن أعضاء آخرين من الهيئة رأوا في النصوص التفصيلية المتعلقة بكشف حقيقة الانتهاكات، والكشف عن مصير المفقودين والضحايا والمضرويين من العمليات الحربية والنزاعات المسلحة، وضمان حقوق من انتزعت ممتلكاتهم، والملاحقة الجنائية للمسؤولين، وضمائم عدم التكرار سابقة الذكر، رأوا في هذه النصوص، استهدافاً لأطراف بعينها في الصراع القائم.¹³² وفي حين تبدو معظم الممارسات المستهدفة بالفعل ممارسات لم تشهدها فقط فترة النظام السابق وفترة الصراع المسلح ضده، وإنما شهدتها أيضاً فترات الصراع المختلفة بعد سقوط هذا النظام، وتفتح الباب، من ثم، لمحاسبة أطراف هذا الصراع، فإن اشتراط استبعادها لتحقيق التوافق يبدو غير ملائم، إذ يلزم، لو صحت نسبة الممارسات سابقة الذكر إلى طرف بعينه، أن يسأل عنها، فهذا هو منطق ومقتضى العدالة الانتقالية. كذلك، فإن استبعادها لن يحقق أهداف الداعين لاستبعادها، إذ يظل النص على تكريس العدالة الانتقالية وإنشاء هيئة لتنفيذ برامجها كافياً لمساءلة كل من تورط في انتهاكات حقوق الإنسان.

131 مادة 67 من مسودة أبريل 2016 المطابقة للمادة 58 من مشروع يوليو 2017.

132 تواصل شخصي. 29 أبريل 2017.

2.7. مشروعات قوانين الملكية العقارية

كما سبقت الإشارة، لم تبدأ محاولات علاج المنازعات الناشئة عن القانون 4 بعد ثورة فبراير 2011؛ فالنظام السابق قد ادرك خطورة الملف وحاول معالجته بوسائل كان أبعدها أثراً إنشاء لجنة 2006. ورغم أن هذه اللجنة قد ولدت مكبلة إلى حد بعيد في أدائها لمهامها، إلا أنها قد عالجت الكثير من المظالم، وينبغي بالتالي استحضار تجربتها، نجاحاً وإخفاقاً، في أي معالجة جديدة لما نشأ عن هذا القانون، وهذا ينطبق، بالطبع، على المعالجات التشريعية المقترحة. ولتقويم هذه المعالجات سنستعين أيضاً بمبادئ بينهيرو، وهي تمثل نموذجاً لمعالجات المظالم المتعلقة بالملكية العقارية وفق مبادئ القانون الدولي العام.¹³³ وهذا التقويم لن يقود بالضرورة إلى إدانة كل مخالفة للمبادئ، فهذه ليست ملزمة قانوناً، وقد تكون المعالجات المقترحة أكثر توافقاً مع خصوصيات ليبية تعجز المبادئ التي صيغت في البلدان أخرى عن مراعاتها.¹³⁴ والجمع بين ما تقضي به المبادئ من ناحية، وما تتطلبه الخصوصية الليبية من ناحية أخرى سيسهم في تحديد المعالجة الأمثل للمظالم الناشئة عن القانون 4، والتي سيتم في ضوءها تقويم مشروعات التشريعات التي قدمت لعلاج آثار القانون 4.

وبما أنه قد سبق أن عرضنا تفصيلاً لجنة 2006، ستقدم بشكل موجز مشروعات التشريعات، قبل أن نعرض المسائل التي ينبغي تناولها في كل معالجة لمشكلات الملكية العقارية المشابهة لما نشأ عن القانون 4. عند طرح كل مسألة، سيعرض أولاً ما ينبغي أن تكون عليه المعالجة وفقاً لمبادئ بينهيرو، ثم نشير بشكل موجز إلى ما كانت عليه المعالجة وفقاً للجنة 2006. قبل بيان ما تقترحه مشروعات التشريعات، وسنتلو ذلك ببيان ما نعتقد أنه المعالجة الأفضل.

بدأت محاولات المعالجة التشريعية لآثار القانون 4 في وقت مبكر بعد ثورة فبراير، وقد لعب المستشار يوسف الحنيش، رئيس لجنة 2006، ورابطة الملاك السابقين دوراً هاماً فيها. كان المستشار الحنيش من أوائل من لفتوا الانتباه إلى ضرورة معالجة تركة القانون 4 تشريعياً، إذ لم يمض شهران على إعلان التحرير الكامل لليبيا من حكم القذافي، حتى بادى بمخاطبة رئيس مجلس الوزراء مؤكداً على أن القانون 4، وإن لم يزل نافذاً من الناحية القانونية، إلا أنه لا يصح، من الناحية الأدبية، التزامه لمساسه بحق الملكية، وأنه ينبغي الإسراع بمعالجة آثاره تشريعياً.¹³⁵ بتاريخ 31/12/2011، بادى المستشار الحنيش بمخاطبة رئيس مجلس الوزراء مجدداً محيلاً، هذه المرة، مشروع قانون لإلغاء القانون 4، وقد وصف المستشار مشروع القانون هذا بأنه «أعد كورقة عمل تنطلق منها لجنة تشكلونها [أي رئيس مجلس الوزراء] من تخصصات قانونية واجتماعية ومالية لوضع المشروع في صيغته النهائية ورفعها إلى الجهة التشريعية في البلاد للنظر في أمر إصداره». وافق رئيس مجلس الوزراء على هذا المقترح، وشكل بقراره رقم 13/2012 لجنة لدراسة ومراجعة المشروع برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس لجنة 2006، المستشار يوسف الحنيش، ورئيس إدارة القانون ورئيس مصلحة التسجيل العقاري ومندوب عن وزارة المالية ومندوب عن وزارة الشؤون الاجتماعية ومقرر، وقد انتهت هذه اللجنة إلى إعداد مشروع جديد تضمن أغلب أحكام مشروع الحنيش.

133 هي مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بتسكين ورد أملاك اللاجئين والنازحين. أنظر:

The Pinheiro Principles: United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons. (2005). [online] Geneva: Centre on Housing Rights and Evictions. Available at

http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/14513560A4FD818FC1257458004C8D88-Pinheiro_Principles.pdf

[Accessed 14 Jul. 2017]

134 رغم عدم إلزاميتها، تكتسب دراسة هذه المبادئ أهمية خاصة في السياق الليبي لأن أعضاء اللجنة التشريعية للمؤتمر الوطني العام السابق قد استهدوا بها عند وضعهم للقانون رقم 20/2015 بشأن معالجة آثار القانون 4. محمود سلامة الغرياني، عضو اللجنة التشريعية للمؤتمر الوطني العام. مقابلة شخصية. 22 ديسمبر 2015.

135 حملت رسالته الرقم الإشاري ل.أ.م. 27/1/2011 وصدرت بتاريخ 8/12/2011.

وقد لعب الملاك السابقون دوراً مهماً في المعالجة التشريعية لإرث القانون 4 من خلال كيانات شكلوها للدفاع عن مصالحهم، وأبرزها رابطة الملاك المتضررين من حكم الطاغية. تأسست هذه الرابطة، وفقاً لصفحتها على موقع الفيسبوك، في طرابلس أواخر نوفمبر 2011،¹³⁶ ولها 40 فرعاً في أنحاء البلاد المختلفة.¹³⁷ ورغم أن مجال عملها يشمل قوانين الملكية العقارية الصادرة في عهد القذافي، والتي تشمل، إضافة إلى القانون 4، قوانين أخرى مثل القانون 123، فإن عملها قد تركز أساساً على القانون 4.

وقد سلكت الرابطة في سبيل الوصول إلى معالجة تشريعية للقانون 4 وآثاره طرقاً متعددة. شملت هذه الطرق تقديم عرائض إلى جهات الاختصاص، تنفيذية كانت أم تشريعية، مثل مجلس الوزراء ووزارة العدل والمؤتمر الوطني وهيئة صياغة الدستور، وصياغة مشاريع قوانين، أو نصوص معينة، واقتراح تبنيتها على هذه الجهات، وحضور اجتماعات تعقدتها اللجان التي أوكل إليها أمر صياغة مشروعات القوانين، بل التوقيع على محاضرها بما يفيد رضاهم أو، في بعض الحالات، تحفظهم على بعض نصوصها، والتظاهر، وعقد لقاءات متلفزة لعرض وجهات نظرهم، والتحديث المستمر لصفحة الرابطة على الفيسبوك.

والنظر إلى عملية صياغة المشروع الذي صدر عن اللجنة المشكلة لمراجعة مشروع القانون المقدم من رئيس لجنة 2006 يدل بوضوح على حجم الدور الذي لعبته الرابطة وتأثيره. تعدى هذا الدور تقديم مطالبات وملاحظات حول المشروع، إلى المشاركة المكثفة، في اجتماعات اللجنة وتوقيع محاضرها، وهو ما أنتج مشروعاً استجاب إلى حد بعيد لمطالب الرابطة.¹³⁸ وعلى كل حال، فإن الأمر انتهى في المؤتمر الوطني العام بكتابة مشروع جديد لقانون «رد الأملاك العقارية»، عاجل، بالإضافة إلى القانون 4، قوانين أخرى تتعلق بالملكية العقارية، وكفل إلى حد بعيد، كما سنبين أدناه، تحقيق مطالب الملاك. وضعت هذا المشروع لجان دائمة في المؤتمر: لجنة متابعة المطالب، ولجنة شؤون الزراعة، واللجنة التشريعية.¹³⁹ وقد لعبت الرابطة دوراً هاماً في صياغته، فقد كانت في تواصل دائم مع هذه اللجان حين كتابة المشروع، وضغطت على المؤتمر الوطني للنظر في المشروع، واتخذ هذا أشكالا منها تنظيم اعتصام أمام مقر المؤتمر تضمن البيان الصادر عنه بتاريخ 5 أكتوبر 2013 طلب الإسراع بالنظر في المشروع وتحميل المؤتمر «مسؤولية التأخير الذي من شأنه الإخلال بالأمن والاستقرار وزيادة الاحتقان بين المواطنين»، والمطالبة بأن تكون جلسة مناقشة المشروع علنية. وقد تكررت مطالبة الرابطة بعرض الجلسة عبر قنوات التلفزة بشكل مباشر.¹⁴⁰ كما قدمت الرابطة إلى المؤتمر مقترحاً ببعض «التعديلات الطفيفة» على مشروع القانون.¹⁴¹

136 وإن كانت شهادة التسجيل الصادرة عن مركز دعم منظمات المجتمع المدني بوزارة الثقافة والمجتمع المدني مؤرخة في 7 يونيو 2012. <https://www.facebook.com/PropertyOwnersLibya/timeline>. تاريخ آخر دخول 14 يوليو 2017. كان الموقع يذكر أن عدد الأعضاء المسجلين 7000 عضو (تاريخ الدخول 5 سبتمبر 2015)، ولكن هذا الرقم حذف لاحقاً، ولا يبدو أن هناك إحصاءً دقيقاً لعدد منتسبي الرابطة، ففي مقابلة أجريتها مع رئيس وأعضاء اللجنة التسييرية للرابطة بتاريخ 30 يوليو 2016، ذكر رئيس الرابطة، عثمان الهامي، أن العدد يتراوح بين 3000 و4000 في حين ارتفع بهذا الرقم جمال الكشيك، عضو اللجنة التسييرية، إلى حوالي 7000. وفي مقابلة مع علي فتح الله، المدير التنفيذي للرابطة، بتاريخ 6 أغسطس 2016، أخبرنا بأن العدد المسجل لديه يربو على 4000 بقليل. ولكنه في رسالة وجهها إلى رئيس المؤتمر الوطني العام بتاريخ 31/10/2013 بطلب الحصول على مقابلة لمناقشة مشروع القانون المعروض على المؤتمر ذكر أن وفد الرابطة سيجري المقابلة «ممثلاً عن مئات الآلاف من منتسبيها بكافة التراب الليبي»، وهو رقم يبدو غير دقيق، وسبق من باب الضغط للحصول على المقابلة.

138 عقدت اللجنة أول اجتماعاتها بتاريخ 12/3/2012، وكان لافتاً للنظر أن عملها قد حُد في دراسة، ليس فقط المشروع المقدم، بل أيضاً مطالب قدمتها الرابطة. وقد انتهى الاجتماع إلى إحالة المشروع والمطالب إلى رئيس إدارة القانون، وهو عضو باللجنة، لدراستهما وإعداد مشروع جديد. وفي أقل من أسبوع أُعد هذا المشروع، ونوقش وأقر وتقرر إحالته إلى مجلس الوزراء كما جاء في اجتماع اللجنة الثاني بتاريخ 17/3/2012. لم ترض الرابطة عن هذا المشروع، وقدمت شكاوى لمجلس الوزراء ما دفع هذا الأخير لإعادة المشروع إلى اللجنة، وحين عقدت هذه اجتماعها الثالث بتاريخ 2/5/2012، تم هذا بحضور رئيس الرابطة ونائبه ومديرها التنفيذي ومستشارها القانوني. أما الاجتماع الرابع المنعقد بتاريخ 6/6/2012، فقد حضره نائب رئيس الرابطة ومستشارها القانوني، وانتهى إلى تبني مقترحات الرابطة بإلغاء القانون رقم 7/1986 الذي ألغى ملكية الأرض وقصرها على حق الانتفاع، وتعويز من مَلُكوا عقارات تطبيقاً للقانون 4. وعلى الرغم من أن المشروع الذي انتهت إليه هذه اللجنة أغفل مطلباً أساسياً للرابطة، وهو إلغاء القانون 4، فإنه في الحقيقة قد تضمن ما يحقق، من الناحية العملية، ما يمكن أن ينشأ عن هذا الإلغاء، وبذا لا يبدو إغفال التصريح بالإلغاء أن يكون شكلياً.

139 رسالة رئيس لجنة متابعة المطالب بالمؤتمر الوطني العام الموجهة إلى النائب الثاني لرئيس المؤتمر الوطني العام، والمؤرخة 17 نوفمبر 2013.

140 رسالة المدير التنفيذي للرابطة المؤرخة 17 ديسمبر 2013.

141 رسالة المدير التنفيذي للرابطة إلى رئيس المؤتمر الوطني العام بتاريخ 1 ديسمبر 2013.

وكما سيبين أدناه، استجاب المشروع إلى معظم مطالبات الرابطة، ولكن بعد عرضه في جلسة 29 ديسمبر 2013 لم يقره المؤتمر. وفقاً للمتحدث الرسمي باسم المؤتمر، عمر حميدان، رأى المؤتمر أن الموضوع تحكمه عدة جوانب: الرغبة في رد المظالم من ناحية، وأن هناك مراكز قانونية قد نشأت لصالح أشخاص حسني النية ويتعين على المؤتمر حمايتهم، وأن هناك حاجة إلى دراسة مشروع القانون على نحو جيد يكفل عدم مساسه بالسلم الأهلي. وحين طال الأمد، كما يبدو، فضلت الرابطة العودة إلى مشروع القانون الذي أعده يوسف الحنيش، ووجه مديرها التنفيذي رسالة بهذا المعنى إلى المؤتمر الوطني العام بتاريخ 1 يونيو 2015. وهذا ما تحقق في أكتوبر التالي حين سن المؤتمر الوطني العام قانوناً تحت رقم (2015/16) يلغي القانون 4، وآخر تحت رقم (2015/20) في ديسمبر من العام ذاته يعالج الآثار المترتبة على هذا الإلغاء على نحو يكاد يطابق مشروع يوسف الحنيش.

وتثير معالجة تركة القانون 4 عدداً من المسائل. وفي بيانها، يمكن الاستناد إلى ما أورده اللجنة التي شكلها مجلس الوزراء في المذكرة الإيضاحية لمشروع قانونها. وفقاً للجنة، تتمثل هذه المسائل في الآتي: (1) هل يلغى القانون 4 بأثر رجعي، أو يكتفى بمعالجة آثاره؟، (2) هل تعتمد المعالجة رد العقار لمالكه الأصلي أصلاً في المعالجة أو تكتفي بتعويضه؟، (3) ماذا عن شاغل العقار في حال رده لمالكه الأصلي، هل ينال تعويضاً؟، (4) كيف يمكن التوفيق بين إلزام الدولة بالرد و/أو التعويض وأدائها ببقية التزاماتها نحو مواطنيها والغير؟، (5) كيف يمكن الفصل في طلبات الرد والتعويض، والتحقق من جديتها في ظل اضطراب سجلات الدولة، بل غيابها أحياناً نتيجة الإحراق المتعمد؟

بالنسبة للمسألة الأولى، وهي مدى الحاجة إلى إلغاء القانون 4، فهي مسألة مبدئية يفترض أن يترتب على تقريرها نتائج مهمة في معالجة آثار هذا القانون. فالقول ببقاء القانون يستتبع التسليم بصحة الآثار التي نشأت عن تطبيقه تطبيقاً سليماً، في حين يستلزم إلغاؤه بأثر رجعي إعادة الحال إلى ما كان عليه قبله، وبالتالي إزالة هذه الآثار. بالطبع، ستكون هناك آثار يصعب إزالتها، ولكن محاولة ذلك هي الفرض الأول. وقبل التعرض للمواقف المختلفة، ينبغي التأكيد على أن هناك توافقاً حتى في السنوات الأخيرة من عمر النظام السابق، أنه لم يعد هناك مجال لتطبيق القانون للاستحواذ على عقارات جديدة. فالنقاش كان، وما زال، حول مدى الحاجة إلى إلغاء القانون بأثر رجعي، أي بالنسبة للماضي.

وقد اختلفت الإجابة عن هذا السؤال. النظام السابق، رفض إلغاء القانون 4،¹⁴² وأكتفى بمعالجة ما شاب تطبيقه من أخطاء. في البدء، أسند النظام معالجة هذه الأخطاء، التي سماها انحرافات، إلى محكمة الشعب قبل أن يسلبها، والقضاء أجمع، أمر النظر في القانون 4. لاحقاً، عام 2006، شكل لجنة لاستكمال التعويضات عن تطبيق القانون 4. ومن الواضح هنا أن معالجة اللجنة لآثار القانون، كما كانت معالجة محكمة الشعب لها، كانت محدودة، لأنها انطلقت من صحته، وتطرق فقط إلى تصحيح ما وقع من انحراف في تطبيقه، وخرج عن نطاقها، لذلك، الحالات التي طبق فيها القانون بشكل سليم. وقد كان هذا بالفعل، كما بينا سابقاً، واقع اللجنة رغم محاولاتها الناجحة أحياناً، في توسيع نطاق اختصاصها بالرد والتعويض.¹⁴³

وبعد سقوط النظام السابق رأى البعض أن الإعلان الدستوري الذي وضعه المجلس الوطني الانتقالي قد ألغى القانون 4. ففي حين كرس هذا الإعلان مبدأ استمرارية التشريعات الموروثة عن عهد القذافي، فإنه أورد استثناءات رأى البعض أنها قد أثرت على القانون 4. في البدء، قرر الإعلان في المادة (35) أن "يستمر العمل بجميع الأحكام المقررة في التشريعات القائمة..."، وهذا مسلك يستحق الإشادة لما فيه من تلاف لأي فراغ قد يحدث عند إلغاء تشريع دون إيجاد بديله أو معالجة ما ينشأ عن الإلغاء من آثار. ولكن الإعلان مضى ليورد استثناءين على هذا المبدأ، يتعلق أحدهما بالتشريعات المتعارضة مع أحكامه، ويتعلق الآخر بتلك التي تحمل طابعاً دستورياً. بالنسبة للاستثناء الأول، وهو ما يهمنا هنا، فمؤداه إلغاء كل تشريع يتعارض مع أحكام الإعلان الدستوري (المادة 35)، وهو ما رأى فيه البعض إلغاء للقانون 4 لتعارضه مع الحماية التي كرسها هذا الإعلان للملكية الفردية (المواد 8، 16). وفقاً لهم: «ما يمكن القطع به هو أن القانون 4 ومعظم التشريعات اللاحقة المتعلقة بالملكية العقارية تعد غير متوافقة مع الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي ولذا فهي لم تعد نافذة. يؤيد هذا الاستخلاص حقيقة أن الحقوق

142 أنظر 4 أعلاه.

143 أنظر 5 أعلاه.

المتعلقة بالمسكن والملكية كما حددها الإعلان الدستوري تختلف بشكل كبير عن الحقوق كما أطرها القانون 4 ووثيقة القذافي الخضراء لحقوق الإنسان. الأكثر أهمية أن حقوق الملكية لم تعد مقصورة على ما هو ضروري لتلبية حاجات الفرد، والتأجير لم يعد محظوراً، ...»¹⁴⁴.

ولكن هذا الرأي غير وحيه. وافتقاده الواجهة مردده أن القانون 4 لم يبلغ حق الملكية الخاصة، وإن يكن قد قيد نطاق ممارسته، وهو بالتالي لا يتعارض بالضرورة مع الإعلان الدستوري.¹⁴⁵ والحجة الأهم هي أن إلغاء هذا القانون مباشرة دون اصطحاب الإلغاء بمعالجة آثاره، وهي تمس عشرات الآلاف من الأشخاص، ملاكا سابقين وحاليين، سيؤدي إلى عواقب وخيمة. كيف، على سبيل المثال، سيكون مصير من ملكته الدولة منزلا خاضعا لهذا القانون، وذلك الذي اشتراه بحر ماله ممن خصصته له الدولة؟ لهذا، لم يلق هذا الرأي قبولا، وتم التوجه إلى وضع قانون يعالج آثار القانون 4.

كان يوسف الحنيش، رئيس لجنة 2006، أول من قدم مشروعاً لإلغاء القانون 4 ومعالجة آثاره. وفقاً للمادة الأولى من هذا المشروع، «يلغى القانون رقم (4) لسنة 1978 ميلادي في شأن الملكية العقارية وكافة التشريعات المكتملة والمعدلة له، والآثار والمراكز القانونية الناشئة عن تنفيذها...». وقد شابه موقف مشروع لجان المؤتمر الوطني موقف مشروع الحنيش من إلغاء القانون 4 بأثر رجعي. فوفقاً للمادة (1) منه: «تلغى القوانين الآتية وتعديلاتها: ... القانون رقم 4 لسنة 1978...»، وأضافت المادة (2): «تلغى كل الحقوق المكتسبة من تطبيق القوانين السابقة [ومنهما القانون 4]، كما تلغى الآثار والمراكز القانونية الناشئة عن تنفيذها، بما في ذلك الإجراءات والسندات والشهادات العقارية الصادرة لمصلحة غير المالك الأصلي أو ورثته أو من تلقى العقار منه بموجب تصرف قانوني منه، كما تبطل كل العقود والتصرفات الصادرة من غير المالك الأصلي أو ورثته».

أما بالنسبة لمشروع لجنة مجلس الوزراء، فقد خلا من نص مماثل. وفي تبرير ذلك، ذكرت اللجنة، كما جاء في المذكرة الإيضاحية، أن القانون 4 قد كان قانوناً وقتياً تعلق بالعقارات المقامة وقت صدوره، وإنه، لهذا، قد استنفذ أغراضه، وينبغي أن يتوجه النظر إلى معالجة آثاره لا إلى إلغائه، وإن الإلغاء سيرتب نتائج يتعذر تداركها لا سيما بالنسبة لهؤلاء الذين اكتسبوا حقوقاً بحسن نية، وإن إزالة آثار القانون قد يكون مدعاة للجوء شاغلي العقارات إلى القضاء مستنديين في ذلك إلى أن لهم حقوقاً نشأت عن تصرفات من الدولة وفقاً، في غالب الحالات، للقانون، وإن القضاء سيستجيب لطلباتهم، وقد يُلجئ هذا الملاك السابقين إلى استيفاء حقوقهم بأيديهم، ولهذا مخاطر أمنية لا تخفى. كما أن إزالة هذه الآثار سيحمل الدولة التزامات ثقيلة. ويضاف إلى هذا أن التحقق من صحة الملكية أمر في غاية الصعوبة بسبب حرق السجلات العقارية عام 1985. كما أنه يصعب التحقق مما إذا كان المالك السابق قد عوض في الماضي بسبب ما لحق مستندات التعويض من تزوير وإخفاء وعبث، وأيضاً بسبب طول المدّة وممارسات الفساد.¹⁴⁶ وعلى الرغم من وجهة هذه المبررات، فقد مضى المشروع، كما سيبين أدناه، ليقرر أحكاماً في معالجة آثار القانون 4 لا تختلف كثيراً عن تلك التي قررها مشروع الحنيش.

أما عن القانون رقم 16/ 2015 الذي وضعه المؤتمر الوطني العام، فقد قرر إلغاء القانون 4، ونص على أن تعالج آثار الإلغاء في قانون لاحق، وهو ما تم بموجب القانون رقم 20/ 2015 الذي تبني تقريباً نصوص مشروع الحنيش بما فيها ذلك المتعلق بإلغاء أثر القانون 4.

Williams, R. *Housing, Land and Property Issues and the Response to Displacement in Libya* (UNHCR, 2012). P 31. 144

145 ما له دلالة في هذا الصدد أن رابطة الملاك المتضررين من حكم الطاغية قد طعنت أمام المحكمة العليا بعدم دستورية القانون 4، وأشارت في معرض تدليلها على ذلك إلى مخالفته لمبادئ ووثائق دستورية وضعها نظام القذافي، وحمى بموجبها الملكية الفردية، ومنها إعلان قيام سلطة الشعب الصادر عام 1977 والوثيقة الخضراء لحقوق الإنسان والقانون المنفذ لها، ولم يُشر، وفقاً لما ورد في منطوق حكم المحكمة العليا، إلى الإعلان الدستوري الصادر عام 2011. وقد انتهت المحكمة إلى رفض الدعوى لقصورها عن تحديد وجه المخالفة الدستورية. (الطعن الدستوري رقم 7 لسنة 60 قضائية، وقد صدر الحكم بتاريخ 2013/ 12/ 23، وهو منشور على موقع مكتب

اليسير للمحاماة والاستشارات القانونية: <https://www.alyassir.com/index.php?pid=5&ti=1&f=26>

146 مشروع القانون والمذكرة الإيضاحية للجنة أعدته منشوران على موقع وزارة العدل: <http://aladel.gov.ly/home/?p=1439>. تاريخ آخر دخول: 14 يوليو 2017.

أما عن المسألة الثانية، فهي تتعلق بالطريقة الفضلى لمعالجة ما لحق الملاك السابقين من تطبيق القانون 4. هل ترد إليهم عقاراتهم؟ أو يكتفى بتعويضهم عنها؟، أو يجمع بين الرد والتعويض؟، والتعويض، كيف يقدر: حين طبق القانون أو حين النظر في استحقاقه؟ وقبل التطرق لموقف اللجنة ومشروعات القوانين من هذه المسألة، ينبغي توضيح موقف مبادئ بينهرو منها. وهذا الموقف يتلخص في أن الرد هو الطريق الأصيل للمعالجة، ويلجأ إلى التعويض فقط إذا كان رد العقار مستحيلاً وفقاً لرأي لجنة مستقلة محايدة (2.1)، أو إذا عبر الطرف المتضرر عن رضا متبصر بقبول التعويض بديلاً (21.1)، وعلى الدول أن تعطي الرد أولوية بوصفه عنصراً أساسياً في العدالة العلاجية (2.2). وفي تحديد متى يمكن اعتبار الرد مستحيلاً، قررت المبادئ أن هذا ينبغي أن يكون محصوراً في حالات استثنائية حدتها بأن يكون العقار قد دُمّر أو أنه لم يعد موجوداً أصلاً (21.1). وحتى في هذه الحالات، ينبغي أن يكون للمالك الخيار في طلب إصلاح العقار أو إعادة بنائه متى كان ذلك ممكناً (21.1).

وبالنسبة لممارسة لجنة 2006، فكما سبق البيان، يعد التعويض لا الرد هو الأصل في معالجة آثار القانون 4. وهذا متوقع لأن اللجنة، كما سبقت الإشارة، تفترض صحة القانون 4 وتقتصر مهمتها على معالجة الحالات التي شابها انحراف في تطبيق هذا القانون. نعم، لقد حاولت اللجنة التوسع في حالات الرد، ونجحت إلى حد ما في الدفع نحو تعديل قرار إنشائها ليسمح بذلك، ولكن التعويض، لا الرد، بقي، مع ذلك، القاعدة.¹⁴⁷

خلافاً لذلك، تبنت مشروعات قوانين معالجة آثار القانون 4 خيار الرد أصلاً في المعالجة، وقررت التعويض بديلاً في حالات استثنائية، وإن كانت هذه الحالات الاستثنائية أوسع من تلك التي أجازتها مبادئ بينهرو. هذا هو موقف مشروع الحنيش، فقد نصت المادة (1) منه على أن "... ترجع ملكية العقار إلى المالك السابق ويعاد تسجيله باسمه في السجل العقاري، وتتخذ الجهات الإدارية المنوط بها إدارة أملاك الدولة الإجراءات الإدارية اللازمة لتمكينه من حيازته، بعد إمهال شاغله المدة التي يقرها مجلس الوزراء لإخلاء العقار." واستثناءً من هذا الأصل، أورد المشروع ست حالات يحل فيها التعويض محل الرد. وفقاً للمادة (2) «يُستثنى من أحكام المادة السابقة ما يلي: 1- إذا اختار المالك السابق للعقار أو ورثته كتابياً بعد نفاذ هذا القانون التعويض النقدي عن العقار. 2- إذا كان المالك السابق أو ورثته تصرف في العقار للغير تصرفاً ناقلاً للملكية. 3- إذا كان من آل إليه العقار أو من يشغله بحسن نية قد أقام عليه إنشاءات تجعل رده إلى مالكه مرهقاً، ما لم يختار المالك أو ورثته استرداد العقار وتعويض من له الحق في تلك الإنشاءات عنها. 4- إذا كان العقار قد حُمّل بتأمينات لم يقبل المالك تحمّلها. 5- إذا كان المالك قد اتفق مع الشاغل في شأن العقار على نحو يخالف أحكام المادة السابقة بعد نفاذ هذا القانون. 6. العقار الذي تصرف فيه من خصص له وانتقلت إليه ملكيته قانوناً تصرفاً ناقلاً للملكية للغير قبل نفاذ هذا القانون. 7- العقار الذي حُصص لمصلحة عامة للدولة على نحو لا يمكن لها معه الاستغناء عنه.»

وإذا كان يمكن تخريج هذه الاستثناءات وفقاً لمبادئ بينهرو، فمجملاً يتعلق برضا المالك أو ورثته بالعدول عن الرد إلى التعويض، فإن هذا لا يصدق على الحالة السادسة، والتي يتصور شيوعها مع طول المدة مذ تطبيق القانون 4. واللافت للنظر أن القانون رقم 20/ 2015 الذي سنه المؤتمر الوطني العام، والمطابق تقريباً لمشروع الحنيش، قد خلا من هذا الاستثناء، وقد يكون هذا شاهداً على تأثير اللجنة التشريعية، كما أخبرنا أحد أعضائها، بمبادئ بينهرو، والتوجه بالتالي إلى الحد من حالات التعويض.

وضمن المشروعات التي قدمت، يعد مشروع لجان المؤتمر الوطني العام أكثرها تعزيزاً للرد سبيلاً لمعالجة آثار القانون 4، وهو لا يستثنى منه إلا ثلاث حالات (مواد 11 & 12): (1) إذا اختار المالك أو ورثته بعد نفاذ القانون التعويض بدل الرد (2) إذا قام المالك السابق أو ورثته بتصرف قانوني رضائي مع الشاغل يدل على رضاه بتملك الأخير العقار، ومن ذلك قبوله التعويض الذي دفعته الدولة إذا كان يعادل قيمة العقار الفعلية وقت التعويض و(3) من سبق تعويضه وفق قوانين وأحكام الإدارة المحلية إذا كان التعويض عادلاً وموافقاً لصحيح القانون. وخلافاً للحالة الأولى، تطرح الحالتان الأخريان إشكالات تتعلق بمدى صحة رضا المالك بالتعويض في وقت لم تكن لديه خيارات حقيقية، فقد حصرت هذه في قبول التعويض أيّاً كان أو الحصول على لا شيء، ولهذا يتوقع من المالك المجادلة في انطباق الشروط التي وضعت لها.

ورغم أن مشروع لجنة مجلس الوزراء لم يذهب، كما سبق البيان، إلى إلغاء القانون 4، فإنه قد عالج آثاره على نحو يشابه إلى حد بعيد المعالجة التي جاء بها مشروع الحنيش. فقد ذهب مشروع اللجنة إلى تقرير الرد أصلاً في معالجة هذه الآثار، وإن كان هو أيضاً قد أورد عدة استثناءات على هذا الأصل. أولاً، قرر المشروع رد المحال الحرفية والمهنية والتجارية والأراضي الفضاء داخل المخططات المعتمدة دون استثناء. ثم قرر رد الأراضي الزراعية بشرط: (1) ألا يكون المالك قد استلم تعويضاً عنها، و(2) ألا تكون قد أقيمت عليها منشآت من قبل من خصصت له من الدولة. وفي شأن المساكن، أجاز المشروع ردها إلا إذا: (1) تم تعويض المالك رضاً أو قضاء (2) اختار المالك التعويض بدلاً عن الرد (3) تصالح المالك مع من خصص له من الدولة (4) كانت ملكية العقار قد نزعت للمنفعة العامة وشرع في تنفيذ المشروع العام قبل نفاذ هذا القانون (5) كانت قيمة العقار لا تتناسب مع قيمة الإنشاءات المقام عليها بحسن نية بعد أيلولته للدولة، ويقصد بحسن النية أن يكون من أقامها مستنداً إلى سبب صحيح قانوناً.

ومن الواضح هنا أن مشروع لجنة مجلس الوزراء قد توسع أكثر من بقية المشاريع في حالات التعويض. فالتعويض، لا الرد، مقرر عن الأراضي الزراعية متى أقيم عليها من خصصت له منشآت، وهي حالة يتصور شيوعها مع إطلاق كلمة منشآت وطول المدة مذ تطبيق القانون 4، وكذلك استبعاد رد المساكن في حال سبق نيل المالك تعويضاً، دون تقييد لهذا التعويض بأن يكون عادلاً أو متناسباً مع قيمة العقار، وأيضاً استبعاد حالة إقامة إنشاءات تفوق قيمتها قيمة العقار بحسن نية. ويضاف إلى هذا، أن المشروع قد عبّر عن إمكان الرد بالجواز لا الوجوب، مما قد يفهم منه أن لمطبقه سلطة تقديرية في أن يقضي بالتعويض بدل الرد. وفي حين يصعب، إذا اقتصرنا على قراءة المشروع، تصور كيف أن للمطبق أن يرفض الرد ويقرر التعويض في غير الحالات المنصوص عليها، فإن المذكرة الإيضاحية أكثر وضوحاً، كما سيأتي البيان، في تخويله هذه السلطة، والتساؤل المشروع هنا هو عن مدى حجية الاستناد إلى مذكرة إيضاحية في ممارسة هذه السلطة.

من خلال ما سبق، يمكن القول إن ممارسات لجنة 2006 لا تتفق مع مبادئ بينهيرو، وأن مشروعات القوانين، وإن تكن تنطلق من الرد أصلاً في المعالجة، تورد استثناءات تميز فيها التعويض بديلاً أوسع نطاقاً مما تسمح به المبادئ. ولكن السؤال، هل يعد التوسع في حالات التعويض بدل الرد أمراً مستهجناً بالضرورة؟ الإجابة المبدئية هي النفي. في البدء، ينبغي التفرقة بين المساكن وبقية العقارات. بالنسبة للأخيرة، يستحسن أن ترد إلى مالكيها الأصليين دون احتجاج بما لحقها من تغيير لاحق على نزاعها منهم، فحال هذه لا يخرج عن أن تكون أراضي، أو محالاً تجارية أو صناعية أو حرفية. إذا كانت أراضي، فهي إما أن تكون أراضي فضاء، ولا يوجد بالتالي ما يمنع من ردها لمالكيها، أو أراضي أقيم عليها شغلها منشآت، وينبغي أيضاً ردها مع إزالة المنشآت أو الإبقاء عليها وتحميل، أو عدم تحميل، المالك لقيمتها بحسب حسن نية مقيمها من عدمه. والحال أوضح إذا كان العقار محالاً تجارياً أو صناعياً أو حرفياً، فالشأن في هذه أنها مازالت على ملك الدولة مذ أخذتها من مالكيها الأصليين، وشغلها مجرد مستأجرين لها. ولكن ينبغي في هذه الحالة أن تستمر عقود استغلال هؤلاء لهذه المحال مع المالكين الأصليين إلى مدتها، وهذا في الحقيقة ما قرره مشروعات القوانين ومن قبلها القرار 2006/108.

ولكن الأمر يختلف إذا كان العقار مسكناً. فشغل العقار هنا هو عادة من أصبح مالكا له، وفقاً لتطبيق صحيح للقانون 4، وقد أمضى مدة طويلة في سكنه توجب الاعتراف له بحق في استمرار شغله فوق حق المالك الأصلي في استرداده. أولاً، حقيقة أنه قد أصبح مالكا تستوجب معاملته معاملة مختلفة عن معاملة مستأجر المحلات. ثم إن تملكه كان نتيجة لقانون كان صحيحاً في حينه، نص على مبدأ التعويض، ولم يسلب المالك الأصلي كل بيوته، بل أبقى على ملكيته لواحد منها، وهذا يبرر إفراد معاملة مختلفة عن معاملة من أجبروا على النزوح عن مساكنهم بالكلية، وهم المخاطبون أساساً بمبادئ بينهيرو. ثالثاً، وهو الأهم هنا، طول المدة التي اتخذ فيها الشاغل من العقار سكناً قد تكون قد أنشئت له حقاً في سكنى هذا العقار وأنهت حق المالك الأصلي في ذلك. الموازنة بين حق المالك الأصلي في ملكه، وحق الشاغل، وهو في حالات كثيرة المالك الحالي، في السكن، كانت موضع حكم للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان غلبت فيه الأخير. وسنعرضه لأنه في رأينا أكثر مناسبة هنا من مبادئ بينهيرو.

وفقاً للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، يتمتع الشخص بحقين: حق للملكية آخر في الحياة الخاصة والعائلية. بالنسبة للأول، نصت الاتفاقية في المادة (1) من البروتوكول الإضافي على أن، «لكل شخص طبيعي أو اعتباري الحق في احترام ممتلكاته. لا يجوز حرمان أي إنسان من ملكيته إلا بسبب المنفعة العامة ووفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون وفي المبادئ العامة للقانون الدولي.»¹⁴⁸ أما بالنسبة للحق في الحياة الخاصة والعائلية، فقد نصت الاتفاقية في مادتها (8) على أن، «1- لكل إنسان حق احترام حياته الخاصة والعائلية ومسكنه ومراسلاته. 2- لا يجوز للسلطة العامة أن تتعرض لممارسة هذا الحق إلا وفقاً للقانون وبما تمليه الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن القومي وسلامة الجمهور أو الرخاء الاقتصادي للمجتمع، أو حفظ النظام ومنع الجريمة، أو حماية الصحة العامة والآداب، أو حماية حقوق الآخرين وحياتهم.»¹⁴⁹ وفي حين يحمي النص الأول المملوك بغض النظر عن استخدام المالك له بوصفه سكناً من عدمه، ولا تتأثر الحماية، عموماً، بمرور الزمن، يحمي النص الثاني حق الفرد والعائلة في الخصوصية داخل سكنهم، حتى وإن لم يملكوه، ولكنه يتأثر بغياب هؤلاء عنه لفترة من الزمن. وتكون المطالبة برد العقار أقوى ما تكون عندما يقع الانتهاك على الحقين معاً.¹⁵⁰ ولكن ماذا لو انفصلا؟ ماذا لو غاب المالك عن ملكه فترة طويلة من الزمن، وحل محله فيه شخص آخر اتخذ سكناً لفترة طويلة من الزمن؟ هنا، قد يكون هناك تعارض بين حق الأول في ملكه وحق الثاني في الخصوصية، ويثور التساؤل عن أيهما أولى بالتغليب.

هذا التعارض كان ماثلاً في قضية النزاع بين القبارصة اليونانيين والقبارصة الأتراك، حينما طالب الأولون برد عقاراتهم التي شغلها الآخرون منذ التقسيم الذي أعقب الاجتياح التركي للجزيرة عام 1974. وفي عام 2005، قضت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان برفض طلبهم. أشارت المحكمة إلى أنه ليس بإمكانها أن تغض النظر عن تأثير مرور الوقت منذ الاستيلاء على العقارات، وفي حين أكدت على حقوق ملكية القبارصة اليونانيين، فإنها ألمحت إلى أن مرور أربعة عقود منذ الاجتياح التركي أنهى الصلة بين القبارصة اليونانيين ومسكنهم السابقة، وأعطى حقوقاً في السكن لمن شغلوها لمدة طويلة من القبارصة الأتراك، الذين أصبحوا بالتالي مؤهلين أكثر من الملاك للمطالبة بالحماية التي تقرها المادة الثامنة من الاتفاقية.¹⁵¹ وفي تسببها لرفض طلب تفضيل الرد على التعويض، قضت المحكمة بأنه: «لا يمكن أن يكون ضمن مهمة المحكمة في تفسير وتطبيق الاتفاقية أن تفرض واجباً غير مشروع بإجراء عمليات إخلاء وإعادة تسكين لأعداد يحتمل أن تكون كبيرة من الرجال والنساء والأطفال حتى وإن كان الهدف استعادة حقوق ضحايا انتهاكات للاتفاقية.» ووفقاً لقراءة البعض، فإن «التفسير المعقول لحكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في القضايا القبرصية أن المعالجات التي تركز بشكل كبير على الرد تخاطر بانتهاك حقوق من شغلوا العقارات محل المطالبة لفترة طويلة.»¹⁵²

وفي رأينا، تبني موقف مشابه لموقف المحكمة الأوروبية له ما يسنده في القانون والواقع اللبيين. من ناحية أولى هناك إدراك لخصوصية المساكن، مثال هذا الجلي ما صرح به واضع مشروع لجنة مجلس الوزراء في المذكرة الإيضاحية للمشروع، وهم، كما سبق البيان، من وثيقي الصلة بالقانون 4. وفقاً لهم، يمكن التسليم كقاعدة عامة بإمكانية رد المساكن، ولكن ينبغي أن تراعي الظروف المحيطة بكل حالة على حدة، وأن يفرق بين من تملك العقار الذي لم يكن سكناً وحيداً للمالك الأصلي، وفقاً للقانون 4، وبين من استولى على المسكن الوحيد للمالك الأصلي، حتى وإن خصصته له الدولة لاحقاً. الأول أولى بالبقاء في العقار، ويقتصر حق المالك الأصلي على الحصول على تعويض عادل. أما الثاني، فهو سيئ النية، وقد ملكته الدولة ما لا تملك، بوصف أن العقار قد كان سكناً وحيداً للمالك الأصلي يخرج، بالتالي، عن مجال تطبيق القانون 4، وبالتالي يتعين رد العقار لهذا الأخير، وإن كانت قد أقيمت عليه إنشاءات.

148 المادة 1 من البروتوكول الإضافي الملحق باتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية باريس، في 20 مارس 1952.

149 يتبع موقع المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ترجمة عربية للاتفاقية:

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ARA.pdf . تاريخ آخر دخول: 14 يوليو 2017.

Williams, R. C., & Gürel, A. (2011). *The European Court of Human Rights and the Cyprus Property Issue*. PRIO Cyprus Centre Paper. P.28. 150

Ibid. 19. 151

Williams, R.C. *Adjudicating Property Claims in the Cyprus Conflict*, in Fitzgerald, M., & Megerisi, T. (2015). 152

Libya: Whose Land is It?: Property Rights and Transition. Legatum Institute. P 29

هذا الإدراك يعد نقطة انطلاق صحيحة. إذ لو كان العقار قد آل إلى من يشغله حالياً بحسن نية، كما وصفت اللجنة، وأمضى هذا الأخير مدة تكفي للقول باتخاذ له سكناً وانقطاع الصلة بين هذا العقار والمالك الأصلي، فإنه ينبغي تفضيل الأول بالبقاء. ولكن ماذا لو كان هذا العقار سكناً وحيداً للمالك الأصلي؟ بالطبع يفترض ألا يكون هذا العقار قد أخضع للقانون 4 في المقام الأول، ولكن هناك حالات كثيرة حدث فيها هذا، ومنها حالات لا ينسب فيها إلى من تملك العقار سوء نية كما لو كان العقار قد حُصِرَ خطأً على أنه مسكن ثانٍ في حين أنه قد كان المسكن الوحيد، وترتب على هذا تخصيصه لمن كان في حاجة إلى سكن دون سبق استيلاء من هذا الأخير على المسكن. السؤال هنا، أيفضل المالك الحالي الذي اتخذ من العقار سكناً لفترة طويلة من الزمن على المالك الأصلي الذي لم يكن له سكنٌ غيره؟ نتصور أنه لا يمكن القطع بإجابة واحدة تطبق على كل الحالات، ولكن ينبغي منح المطبق سلطة تقديرية في تحديد الأول بنيل العقار، وقد تكون حظوظ الشاغل أقوى من حظوظ المالك الأصلي في هذا الشأن.

ومن ناحية أخرى، للاعتداد بحق الشاغل في الحياة الخاصة والعائلية، والذي يشمل حماية المسكن، سند في القانون الليبي، فهو يحوي نصوصاً تحمي هذا الحق مشابهة لما تضمنته الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. فنص المادة (8) من الاتفاقية القاضي بأن « لكل إنسان حق احترام حياته الخاصة والعائلية ومسكنه ومراسلاته. »، وأنه « لا يجوز للسلطة العامة أن تتعرض لممارسة هذا الحق إلا وفقاً للقانون وبما تمليه الضرورة ... »، تقابله نصوص المواد (11) و(12) من الإعلان الدستوري. وفقاً للأولى، «للمساكن والعقارات الخاصة حرمة، فلا يجوز دخولها أو تفتيشها إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون وبالكيفية المبينة فيه، ورعاية حرمة الأموال العامة والخاصة واجب على كل مواطن»، ووفقاً للثانية «لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون، ولا يجوز للدولة التجسس عليها إلا بإذن قضائي وفقاً لأحكام القانون». وقد حوى مشروع الدستور نصوصاً مشابهة. فوفقاً للمادة (41) منه، «للحياة الخاصة حرمة، ولا يجوز دخول الأماكن الخاصة إلا لضرورة، ولا تفتيشها إلا في حالة التلبس، أو بأمر قضائي، كما لا يجوز المساس بالبيانات الشخصية، أو إخضاع الاتصالات، والمراسلات للمراقبة، إلا بإذن من القاضي المختص».¹⁵³

نخلص من هذا إلى عدم وجاهة اعتماد الرد سبيلاً وحيداً لمعالجة ما لحق المالك الأصلي من جراء القانون 4. نعم، يصلح الرد علاجاً لحالة العقارات من غير المساكن، ولكن في شأن هذه الأخيرة ينبغي تقدير مدى ملاءمة الرد أو التعويض في كل حالة على حدة، والجنوح للتعويض في حال ثبوت تمتع الشاغل بحق السكنى. وقد كان مشروع الدستور المعلن عنه في أبريل 2016 يؤسس لهذه المعالجة، فهو يورد الرد والتعويض على سبيل التخير، ويوجب أخذ حال الشاغل بعين الاعتبار، وإن كان لم يذكر تحديداً طول مكثه في العقار. وفقاً للمادة (197)، «تلتزم الدولة باتخاذ التدابير الآتية: ... 3. ضمان حقوق من اغتصبت أو انتزعت ممتلكاتهم العقارية والمنقولة. على أن يراعى في ذلك ضمان الدولة لحقوق المالك الأصلي بالرد أو التعويض، والقدرة المالية لشاغل العقار والإنشاءات المضافة إليه، والإجراءات الإدارية والقضائية السابقة وفق ما ينظمه القانون».¹⁵⁴

ولكن في حال تقرير تعويض المالك بدلاً عن رد العقار إليه، كيف يقدر التعويض؟ يمكن هنا التفريق بين ما تقضي به مبادئ بينهيرو وما يلزم من علاج تركة القانون 4 في إطار العدالة الانتقالية. بالنسبة لمبادئ بينهيرو، فإنها تقضي بأن يكون التعويض كاملاً وفعالاً، نقدياً أو عينياً (21.1). أما بالنسبة لمقتضيات العدالة الانتقالية، فهي، كما سبق البيان، لا توجب كمال التعويض، وتتوسع في معنى جبر الضرر بحيث يشمل التعويض طرقاً أخرى. وفي معرض الاختيار بين المسلكين، يوجب تبنينا للعدالة الانتقالية إطاراً تبني مسلكها. وفي هذا الإطار أيضاً ينبغي أن تقوم تجربة لجنة 2006.

153 المادة (36) من مشروع الدستور المعلن عنه في يوليو 2017.

154 خلى مشروع الدستور المعلن عنه في يوليو 2017 من نص مماثل. أنظر 7.1 أدناه.

في ضوء دراستنا لتجربة هذه اللجنة، يمكن القول بأن التعويض لم يحقق متطلبات مبادئ بينهرو في التعويض، فما قدمته كان، في الأساس، استكمالاً لتعويض دفع في الماضي، وهو مبني على قوائم أسعار اعتبرها، ليس فقط الملاك السابقون ولكن أيضاً رئيس اللجنة، متدنية. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، لم يكن التعويض فعالاً، إذ لم يصطحب تقريره بآليات تضمن سرعة الوفاء به، وقد سبق شرح ببطء لجنة 2006 في معالجة الطلبات، ثم لزوم اعتماد قراراتها من جهات متعددة، وأخيراً عدم توفير مبالغ كافية للوفاء بالتعويضات المقررة.¹⁵⁵

وفي حين يلزم أن يكون جبر الضرر المعروض فعالاً، ولكنه لا يلزم أن يكون تعويضاً كاملاً أو مادياً، نقدياً أو عينياً. ينبغي أولاً أن يصطحب باعتراف بخطأ الاستيلاء على الأملاك الخاصة، وهذا ما كان مفتقداً في تجربة لجنة 2006. ويتعين ثانياً أن يدفع التعويض، متى تقرر، في إطار معالجة شاملة تشمل إلى جانب الانتهاكات الناشئة عن القانون 4 انتهاكات حقوق الإنسان الأخرى، ما سبق منها ثورة فبراير وما تلاها، وهو ما يستلزم مراعاة قدرات الدولة وأنه يستحيل عليها أن تفي بتعويضات نقدية كاملة لكل ضحايا هذه الانتهاكات. ويؤيد هذا ما قرره قانون العدالة الانتقالية رقم 2013/29، فالتعويض المقرر متنوع الأوجه وغير كامل. تنص المادة (23) على أن «لكل من تعرض لانتهاكات جسيمة وممنهجة لحقوق الإنسان الحصول على تعويض مناسب من الدولة، ويكون التعويض بصورة أو أكثر من الصور الآتية (1) دفع التعويض المالي عن الضرر المادي، عما لحق المضرور من خسارة دون ما فاتته من كسب، في حالة كان الخطأ الناشئ عنه الضرر وقع بدافع سياسي. (2) تخليد الذكرى على النحو الذي تقررته الهيئة. (3) العلاج وإعادة التأهيل وتقديم خدمات اجتماعية. (4) أية صورة من الصور التي يصدر بتحديدتها قرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح هيئة تقصي الحقائق والمصالحة».

أما بالنسبة لمشروعات القوانين، فقد اختلفت تعبيراتها عن مقدار التعويض المستحق، وإن تكن قد أجمعت على الإحالة في شأن تحديد أسس ذلك على لائحة يصدرها مجلس الوزراء. مشروع الحنيش، من ناحية أولى، سماه تعويضاً عادلاً، وأحال في بيان الأسس والضوابط التي تحقق هذه العدالة على لائحة يضعها مجلس الوزراء، وإن يكن قد أوجب على هذا مراعاة قيمة العقار في السوق وقت نفاذ القانون (الناتج عن المشروع)، وقدر ما ضاع على المالك من جراء حرمانه من عقاره. ونص المشروع على أن «تخصص مبالغ مالية من ميزانية الدولة سنوياً للوفاء بما يستحق من تعويضات تنفيذاً لهذا القانون».

أما مشروع لجنة مجلس الوزراء، فهو يعتد أولاً بما سبق للجنة 2006 اتخاذه من قرارات بما فيها التعويض، وإن أجاز للمالك السابق أن يطلب الفرق بين ما ناله وبين التعويض العادل، ولكن المشروع ترك تحديد أسس وضوابط التعويض لمجلس الوزراء (مادة 4). وفي حال رد العقار، أجاز المشروع للمالك السابق أن يطالب بالتعويض عن الفترة بين تاريخ الاستلام وتاريخ الرد عن حرمانه من الانتفاع بعقاره، وإن يكن، مجدداً، قد ترك لمجلس الوزراء تحديد ضوابط ذلك وأسس (مادة 5).

أما مشروع لجان المؤتمر الوطني العام، فهو يقضي بوجود السداد الفوري لثمن العقار في حال عدم رده (مادة 29)، ولكنه لا يحدد كيفية تقدير ثمن العقار. ويقرر في حال الرد أن للمالك الأصلي الحق في قيمة الإيجار عن شغل عقاره عن الفترة السابقة، وتكلفة صيانته بسعر السوق في حال تعرضه للتلف، تتولى الحكومة سدادها عن الملزم بها في حالة ثبوت عجزه عن السداد، ويعد قرصاً على حسابه، ويجوز للحكومة الدفع بالتقسيط (مادة 14). ويقرر وجوب تخصيص المبالغ المالية اللازمة من ميزانية الدولة سنوياً للوفاء بما يستحق عليها تنفيذاً لهذا القانون (مادة 21). ويترك مثل المشروعين السابقين للائحة التنفيذية تحديد أسس التعويض ولائحة تقدير الأسعار والإيجارات عن المدد التي يتعلق بها التعويض (مادة 24). ويلفت النظر هنا أن هذا المشروع، رغم فرض اقتراحه بقانون العدالة الانتقالية،¹⁵⁶ يبدو غير متقيد تماماً بمنطق العدالة الانتقالية في إلزامه الدولة بهذا القدر من التعويضات.

155 أنظر 5 أعلاه.

156 أنظر 6 أعلاه.

وجلياً أن الموقف الذي يُتخذ بشأن معاملة الملاك السابقين له تأثيره على شاغلي العقارات، وهذه هي المسألة الثالثة التي تطرحها معالجة آثار القانون 4. بالنسبة لمبادئ بينهيرو، على الدولة، متى كان إخلاء الشاغلين للعقار مبرراً ولا يمكن تفاديه، اتخاذ تدابير لحمايةهم، متى افتقدوا إلى سكن ملائم غير ذلك الذي يجري إخلاؤهم منه، من التشرذم وغيره من انتهاكات الحق في سكن ملائم. وينبغي عليها أيضاً أن تسعى لتوفير سكن بديل، وهذا يشمل السكن المؤقت، للشاغلين وذلك لتسهيل الرد السريع للعقار إلى ملاكه الأصليين، مع ملاحظة ألا يؤخر تعذر توفير السكن البديل بشكل غير ضروري رد العقار لهؤلاء (17.3). ويلاحظ هنا أن التركيز مصروف لحق الملاك الأصليين في الرد حتى في معرض الحديث عن الحماية التي ينبغي أن توفر للشاغلين.

وبالنسبة للجنة التعويضات، تتحقق حماية الشاغلين في أن رد المحال مقيد بالأجل يخليها شاغلوها حتى نهاية عقود الانتفاع المبرمة بينهم وبين الدولة (مادة 6 من القرار 108)، وأن رد المسكن إلى مالكة الأصلي استثناء لا يُلجأ إليه إلا في حالات محدودة، ويتعين في غيرها الاكتفاء بتعويض المالك الأصلي، والإبقاء، من ثم، على شاغل المسكن فيه. ولكن في حدود هذه الحالات الاستثنائية تعد الحماية التي توفرها اللجنة للشاغلين منقوصة إلى حد بعيد كما أوضحنا قبلاً.

أما بالنسبة للمشروعات، فهي تتفاوت في الحماية التي توفرها لشاغلي العقارات المقرر ردها لمالكها الأصليين. فمشروع الحنيش يقرر الرد، كما سبق البيان، سبباً لعلاج ما لحق المالك الأصلي من ضرر، ويلزم الشاغل بإخلاء العقار بعد إمهاله مدة أحال في تحديدها على مجلس الوزراء. وبالنسبة لشاغل المسكن فإنه ينال تعويضاً عينياً في صورة عقار بديل تخصصه له الدولة من أملاكها وتخصم منه ما سبق له دفعه عن العقار السابق، أو تعويضاً نقدياً مناسباً.

أما بالنسبة لمشروع لجنة مجلس الوزراء، فالحكم ملتبس. وفقاً له، يلزم الشاغل بإخلاء العقار ويوفر له بديل، وإذا تعذر إيجاد البديل، تولت الوزارة المختصة دفع إيجار، بقيمة السوق، لمالك العقار، لمدة يحددها مجلس الوزراء، يخلي الشاغل عقبها العقار بالطريق الإداري دون حاجة إلى أي إجراءات قضائية. والمفارقة هنا هي بين الالتزام بتوفير سكن بديل من ناحية، و، في حال تعذر ذلك، الاكتفاء بدفع الإيجار عن الشاغل لمدة محددة يعقبها طرده من العقار من ناحية أخرى.

وليس مشروع لجان المؤتمر الوطني أكثر وضوحاً في هذا الشأن، إذ تقرر مادته رقم (19) أن «يعد شاغل المسكن مستأجراً له من المالك أو من ورثته لمدة لا تتجاوز سنة من تاريخ الرد. وتلزم الدولة بتدبير سكن لائق بديلاً عن العقار المسترد عن طريق الإقراض أو التأجير، إذا لم يكن قادراً على توفير مسكن سواه، ويلزم بتسليمه بعد انتهاء هذه المدة مباشرة». والسؤال هنا عن العقار البديل: هل تلتزم الدولة بتوفيره بعد انقضاء مدة استئجار العقار الأصلي؟ يبدو أن الإجابة هي نعم رغم صياغة النص المربكة.

ولاشك أن حماية الشاغل تتحقق إذا تم تغليب حقه في السكنى على حق المالك في استرداد ملكه، يُلجأ عندئذ إلى تعويض الأخير.

أما المسألة الخامسة، فتتعلق بكيفية الفصل في طلبات المعالجة، وأهم المسائل هنا تتعلق بالجسم المخول الفصل في هذه المعالجات، والمدة التي يتعين خلالها تقديم الطلبات والفصل فيها، والإثبات.

بالنسبة للمدة التي يتعين تقديم الطلبات خلالها، تقرر مبادئ بينهيرو أن «على الدول أن تنشئ مدة زمنية واضحة لتقديم طلبات الرد. وينبغي أن تنشر هذه المعلومات بشكل واسع وأن تكون المدة طويلة على نحو كافٍ لضمان أن لكل المتأثرين فرصة ملائمة لتقديم طلب رد...» (13.9). وبالنسبة للإثبات، تؤكد المبادئ على الحاجة إلى تطوير إجراءات إثبات خفيفة ومرنة بقدر الإمكان دون انقاص من حقوق المتقدمين. وعلة هذا في شأن النازحين، وهم من تتعلق بشأنهم المبادئ، واضحة، فهم قد أجبروا على ترك أملاكهم في ظروف قد لا تكون سمحت بالاحتفاظ بأدلة إثبات ملكيتهم. ورغم أن ظروف فقدان الملاك السابقين لعقاراتهم تطبيقاً للقانون 4 تختلف فهم قد منحوا مدة لتقديم إقرارات بممتلكاتهم واختيار ما يرغبون في الاحتفاظ به، ضمن،

بالطبع، القيود التي وضعها القانون 4،¹⁵⁷ إلا أن ما حدث لاحقاً من إحراق للسجلات العقارية يبرر التخفف من متطلبات إثبات الحقوق العينية العقارية كما يعرفها القانون المدني. فالنظام السابق، كما سبق البيان، قد أمر بإحراق السجلات العقارية وأهدر قيمتها القانونية وحرّم، بالتالي، الملاك السابقين من الاستعانة بما قد يكون لديهم من شهادات عقارية سابقة. وقد كانت هذه الاعتبارات هي دافع لجنة 2006 للقبول بأدلة إثبات تشمل الحجج العرفية وشهادة الشهود.¹⁵⁸ وهذا مسلك جدير بالتأييد. ولكن ماذا عن مشروعات القوانين؟

الجامع بين هذه المشروعات أنها تبنت خيار الفصل في طلبات معالجة آثار القانون 4 عن طريق لجنة إدارية ولم تترك ذلك للقضاء، وأنها، ما عدا مشروع قانون رد الأملاك العقارية، قد أحالت على لائحة تنفيذية في بيان قواعد الإثبات ومدد التقديم والفصل في الطلبات. بالنسبة لمشروع الحنيش، وهذا ينطبق على قانون المؤتمر الوطني العام رقم 20/2015 الذي بني عليه، فهو قد انطلق من فكرة استمرارية لجنة 2006 في الفصل في الطلبات. ففي كتابه الموجه إلى رئيس مجلس الوزراء بتاريخ 8 ديسمبر 2011، أكد الحنيش على أن القانون 4 مازال سارياً قانوناً وإن تكن اللجنة تجد حرجاً أخلاقياً في التزام أحكامه، وطلب وضع قانون ينظم المسألة من جديد، وأرفق مشروعاً لهذا الغرض، صرح في المادة (6) منه بأن طلبات الرد والتعويض تقدم إلى لجان مختصة. إما بالنسبة لموضوع الإثبات، فقد سكت عنه المشروع. ولا يغير من هذا تقريره إلغاء كافة الإجراءات والسندات والشهادات العقارية الصادرة لمصلحة غير المالك السابق ووجوب إعادة الملكية إليه وتسجيلها باسمه، إذ سيظل السؤال قائماً عن المالك السابق. ولا تكفي إحالة المشروع على لائحة تنفيذية يصدرها مجلس الوزراء، إذ يلزم معالجة مسألة الإثبات بقانون. وفي شأن المدة التي ينبغي تقديم الطلبات خلالها، فقد قرر المشروع مبدأ أن تقدم الطلبات إلى اللجان المختصة خلالها، ولا تقبل الطلبات بعد نفاذها، وإن يكن قد أعطى لمجلس الوزراء تحديد هذه المدة وإمكانية تمديدها.

أما مشروع لجنة مجلس الوزراء، فقد تبني هو الآخر مسلك المعالجة عن طريق لجان تشبه لجنة 2006 في وجود لجان فرعية يتزأسها قضاة، تمارس عملها تحت إشراف لجنة عليا برئاسة مستشار محكمة الاستئناف على الأقل. وقد سكت هو الآخر عن مسألة الإثبات، ويبدو أنها هي الأخرى تدخل ضمن «ضوابط وأسس الرد والتعويض» التي ترك المشروع لمجلس الوزراء وضعها (مادة 5). وخلافاً لمشروع الحنيش، لم يشر مشروع لجنة مجلس الوزراء إلى مدة لتقديم الطلبات، ويبدو أنه قد ترك ذلك أيضاً لمجلس الوزراء.

بالنسبة لمشروع لجان المؤتمر الوطني العام، فهو قد تبني أيضاً خيار معالجة الطلبات عن طريق لجان تشكلها هيئة عامة للمظالم العقارية (مادة 23). إحدى هذه اللجان مخصصة للإشراف على رد العقارات المنزوعة بموجب القانون 4، وتؤول إليها أعمال لجنة 2006 (مادة 24)، ولهذه اللجنة أن تشكل لجاناً فرعية في البلديات للقيام بعملية الرد أو التعويض، على ألا تعد قرارات هذه اللجان نهائية إلا متى تم اعتمادها من قبل اللجنة الأساسية، ويمكن الطعن في قرارات هذه أمام مجلس الهيئة العامة للمظالم العقارية (مادة 25). وبالنسبة للإثبات، ترك المشروع لللائحة التنفيذية تفصيلها (مادة 24)، وإن قد صرح بأنه في حال عجز مدعي الملكية عن إبراز شهادة عقارية تثبت ذلك، جاز له أن يثبت ملكيته بأي وسيلة، وللهيئة تقدير حجية البناء على هذه الوسائل (مادة 28). وقد ألزم المشروع الإدارات المختصة بأن تقدم، بناء على طلب ذوي الشأن، ما سبق أن قدم لها من مستندات عند تنفيذ القوانين التي تمت بموجبها أيلولة ملكية العقار للدولة (مادة 26)، وأعطى الهيئة مكنة اعتماد هذه المستندات وفق أسس تحددها في اللائحة الداخلية (مادة 28). ولم يحدد المشروع مدة يتعين تقديم الطلبات خلالها، ويبدو أن المشروع كان يحيل في هذا على مشروع آخر لقانون للعدالة الانتقالية نص على مدة أربع سنوات لتلقي والفصل في طلبات متعلقة بمظالم عدالة انتقالية، ونص، المشروع الأخير، على هيئة المظالم العقارية وأحال في تنظيمها على قانون سيصدر بالخصوص، ولكن في حين صدر مشروع قانون العدالة الانتقالية تحت رقم 29/2013، لم يكتب ذلك لمشروع قانون رد الأملاك العقارية.¹⁵⁹

157 أنظر 3 أعلاه.

158 أنظر 5 أعلاه.

159 أنظر 6 أعلاه.

3.7. «قوانين» المؤتمر الوطني العام

في حين فشل المؤتمر الوطني العام إبان ولايته في تبني مشروعات قوانين الملكية العقارية، سواء تلك التي أحالها إليه مجلس الوزراء أم تلك التي صاغتها لجانه، فإنه قد فاجأ الكثيرين، ومن ضمنهم مصلحة الأملاك العامة ومصلحة التسجيل العقاري، بوضع قانونين: 2015/16 و2015/20، بعد انتهاء هذه الولاية يلغيان جملة من القوانين المقيدة للملكية العقارية، ومنها القانون 4، ويعالجان آثارها.¹⁶⁰ ولأن القانونين مطابقان إلى حد بعيد لمشروع القانون الذي تقدم به المستشار الحنيش، فإننا لن نتعرض لأحكامهما بالتفصيل، وسنركز بدلاً عن ذلك على كيفية تبنيهما، وما اتخذ من إجراءات لتنفيذهما، وأثرهما، وخصوصاً في ضوء صدورهما عن المؤتمر الوطني العام بعد انتهاء ولايته قانونياً وانحصار أثره فعلياً في بعض البلاد، وموقف الأشخاص والجهات ذات العلاقة منهما.

صدر القانونان بناء على توصية من لجنة شكلها المؤتمر من خبراء في الشريعة الإسلامية برئاسة نائب المفتي لمراجعة القوانين وتعديلها بما يتوافق مع الشريعة.¹⁶¹ وقد شملت توصيات اللجنة عدداً كبيراً من القوانين، ولكنها لم تتطرق للقانون 123، والعلة كما أخبرنا رئيس اللجنة أن هناك وجهاً لتخريجه وفق قواعد الشريعة.¹⁶² وقد سبق بيان موقف قانون الأراضي العثماني الذي اعتبر الأراضي القبلية، والتي تشكل معظم الأراضي التي طبق عليها القانون 123، مملوكة للدولة، ولها أن تمنح حق الانتفاع بها لمن شاءت.¹⁶³ وقد رحب الملاك السابقون بالقانونين، وقد وافقت التوصية بسنهما مطالبة سابقة لرابطة الملاك بالعودة إلى مشروع القانون الذي أعده يوسف الحنيش، وإذا ما لاحظنا نشاط الرابطة وعلاقتها بدار الإفتاء والمؤتمر الوطني العام، لا نستبعد أن يكون لها دور في صياغة التوصية وتبنيها.¹⁶⁴

أما من حيث أثر القانونين، فقد كان محدوداً. من ناحية أولى، أحال القانون رقم 20 مثل أصله، مشروع الحنيش، في معظم أحكامه على لائحة تنفيذية يضعها مجلس الوزراء خلال شهرين من تاريخ صدوره، ولكن هذه اللائحة لم تر النور، رغم تشكيل حكومة الإنقاذ الوطني التابعة للمؤتمر الوطني العام لجنة لإعدادها، وهذا ما عطل تنفيذ القانون.¹⁶⁵ ومن ناحية أخرى، فإن أثر القانون، ولو صدرت اللائحة التنفيذية، محدود بحدود الرقعة الجغرافية التي سيطر عليها المؤتمر الوطني والقوى المؤيدة له، وهي لم تتعد نصف البلاد. ولكن ينبغي التأكيد على أن محدودية الأثر لا تعني تخلفه، فقد استندت محاكم في طرابلس إلى القانون في الحكم بطرد الشاغل من العقار، وهذا ما أثار فزع بعض شاغلي العقارات.¹⁶⁶ وموقف هذه المحاكم محل نظر ليس فقط لأن تطبيق القانون موقوف على صدور لائحة تنفيذية أحال عليها في معظم أحكامه، ولكن لأن مشروعية هذا القانون محل تساؤل جدي، فهو قد صدر عن المؤتمر الوطني بعد انتهاء ولايته بانتخاب مجلس النواب. يضاف إلى هذا أن القانون لا يتسق مع قانون العدالة الانتقالية، والفرض أن هذا هو الإطار الذي ينبغي أن تعالج ضمنه تركة القانون 4. ولهذا، فإنه ينبغي عند إجراء المراجعة التي نص عليها الاتفاق السياسي للقوانين التي وضعت بعد 4 أغسطس 2014 مراجعة القانونين 16 و20 واستبدالهما بقانون أكثر اتساقاً مع قانون العدالة الانتقالية.¹⁶⁷

160 كان لافتاً للنظر أن رئيسي مصلحة الأملاك العامة والتسجيل العقاري علما بصور القانون رقم 20 من خلال سليمان إبراهيم، وذلك حين أجرى معهما مقابلات بحثية في ديسمبر 2015.

161 قرار رئيس المؤتمر الوطني العام رقم 25 لسنة 2015 بتاريخ 18 مارس 2015.

162 غيث الفاخري، نائب المفتي ورئيس لجنة الخبراء. مقابلة شخصية. 21 ديسمبر 2015.

163 أنظر 1 أعلاه.

164 في مقابلة مع علي فتح الله، المدير التنفيذي للرابطة، بتاريخ 6 أغسطس 2016، أخبرنا بأنه قد التقى المفتي خلال عامي 2013 و2014.

165 تشكلت اللجنة بموجب قرار رئيس حكومة الإنقاذ الوطني رقم 56 لسنة 2016 الصادر بتاريخ 24 فبراير 2016 برئاسة مستشار لا تقل درجته عن رئيس محكمة

استئناف يسميه المجلس الأعلى للقضاء، وعضوية: مدير إدارة الشؤون القانونية بمجلس الوزراء ومندوبين عن إدارة القانون ووزارة المالية ووزارة الاقتصاد والتجارة

ومصلحة الأملاك العامة ومصلحة التسجيل العقاري، على أن تنهي اللجنة أعمالها خلال أجل لا يجاوز شهراً من تاريخ صدور القرار.

166 أنظر في عرض هذه الأحكام والتعليق عليها: الساعدي، خلود (2017)، لجان التعويضات الفرعية لمعالجة آثار القانون رقم 4 لسنة 1978 بين التشريع والواقع. قيد النشر.

167 تنص المادة 62 من الاتفاق السياسي على أن: «يقوم مجلس رئاسة الوزراء بتشكيل لجنة من المختصين للنظر في القوانين والقرارات التي صدرت عن الجهات ذات الصلة في

الفترة ما بين 4 أغسطس 2014 وحتى إقرار هذا الاتفاق والتي رتب التزامات قانونية ومالية وإدارية على الدولة الليبية بهدف إيجاد حلول مناسبة لها.»

8. القيادات التقليدية

يشمل مصطلح القيادات التقليدية شيوخ القبائل والأعيان، وهم يلعبون، فرادى أو ضمن لجان أو مجالس، دوراً هاماً في معالجة المنازعات عموماً وتلك المتعلقة بالملكية العقارية على وجه الخصوص، وليس هذا الدور بجديد، وإن تكن أهميته قد تزايدت بضعف الدولة في فترة ما بعد فبراير. وفيما يلي سنعرف، أولاً، بالقيادات التقليدية ونوجز تاريخها السياسي، قبل أن نعرض، ثانياً، دورها في فض المنازعات.¹⁶⁸

1.8. ماهيتها

ينصرف مصطلح القيادات القبلية إلى شيوخ القبائل والأعيان. وبين الفئتين عموم وخصوص، فكل شيخ قبيلة عين ولا عكس. بالنسبة لشيوخ القبائل، فرغم أن التصور الشائع لهم أنهم مؤسسة غير رسمية تعمل خارج، وبالموازاة وأحياناً على نحو يتعارض مع، مؤسسات الدولة، إلا أن هذا لم يكن دائماً كذلك. ففي العهد العثماني كان هؤلاء معينين من قبل السلطات، وصاروا لاحقاً منتخبين من أفراد قبائلهم، وعادوا ليكونوا معينين من قبل السلطات في العهد الإيطالي، وعدوا مسؤولين أمام هذه السلطات عن حفظ النظام والأمن في نطاق أراضي القبيلة.¹⁶⁹ ولم يشذ النظام الملكي بعد الاستقلال عن هذا، فقد أناط المرسوم الملكي في شان الإدارة المحلية في 1/7/1967 بوزير الداخلية تعيين مشايخ القبائل وأئمتها ومستشاريها ومختاري وأئمة المحلات وإنهاء خدماتهم.¹⁷⁰

أما عند مجيء القذافي للحكم عام 1969، فقد تغير الأمر، وإن لم يسر دائماً على وتيرة وحيدة. في البدء، وفي إطار الحد من سلطان القيادات القبلية التي كانت جزءاً من النظام الملكي، سعى القذافي إلى تفكيك النخب القديمة وإيجاد أخرى جديدة ولاؤها له.¹⁷¹ وفي هذا الاتجاه، أعيد تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية (محلات) بدلاً عن القبائل، ونتج عن ذلك استبعاد شيوخ القبائل السابقين المشكوك في ولائهم، واستعويض عنهم بمختاري محلات، تم صدر قانون الأراضي القبلية لينزع من هؤلاء الأراضي التي كانوا يديرونها باسم القبيلة، وهو ما حد من نفوذهم. لاحقاً، غير النظام تعامله من القبائل وشيوخها لتدعيم سلطانه والترويج لأنشطته. ففي التسعينيات، وإبان أزمة لوكربي، شكل النظام ما عرف بالقيادات الشعبية الاجتماعية على مستوى كل منطقة وعلى المستوى الوطني. وقد ضمت هذه القيادات الأعيان بمختلف فئاتهم، وأسندت إليها صلاحيات واسعة في مجالات الأمن وتمثيل السلطة وتتبع المعارضين ومعاقتهم.¹⁷² وفي كل الأحوال، ينبغي ملاحظة أن عدم اعتراف السلطة بشيوخ القبائل قد أضعف، ولكنه لم يهزم، وجودهم ودورهم في فض المنازعات، فقد استمروا كمؤسسة غير رسمية تستمد تفويضها من ثقة أفراد القبيلة فيها، ورجوعهم، من ثم، إليها في حل منازعاتهم.

168 يعتمد هذا القسم بشكل أساسي على البحث الذي أجراه على أبو راس (أبو راس، علي (2017)). نظرات في دور القيادات التقليدية في حل منازعات الأراضي القبلية، بني وليد غودجاً، قيد النشر.

169 أبو راس (2017).

170 المرجع السابق.

171 أبو شهيو، مالك عبيد (2015). لماذا تخلفت ليبيا هكذا حكم العسكر. طرابلس: دار الرواد. ص 160-161. مشار إليه لدى أبو راس 2017.

172 وناس، المنصف (2005). تنسيقية العروش بالجزائر والقيادات الشعبية والاجتماعية لليبيا، أزمة النخب أم التحديث؟ ضمن كتاب النخب الاجتماعية حالة الجزائر ومصر. تحرير أحمد زيد وعروس الزبير. القاهرة: مكتبة مدبولي. ص 197. مشار إليه لدى أبو راس 2017.

أما بعد فبراير، فقد نص قانون الإدارة المحلية رقم 59 لسنة 2012 على مختاري المحلات بوصف هذه مكوناً من مكونات الإدارة المحلية، وأناط بهم فض المنازعات المحلية والقيام بأعمال الصلح في المنازعات المدنية والأحوال الشخصية، ولكن هذا القانون لم يطبق في مناطق عديدة، ومنها، في نطاق البحث، منطقة بني وليد.¹⁷³

أما الأعيان، ومفردها، عين، أي الشخص البارز، فهم يمثلون أعلى طبقات السلم الاجتماعي. وهم يشملون أشخاصاً بارزين بحكم انتمائهم إلى قبائل معينة يعتقد بانتمائها إلى أولياء صالحين، وآخرين ذوي وجهة اكتسبها بحكم وظائفهم السابقة كشيوخ قبائل أو موظفين كبار؛ وفئة ثالثة من رؤساء الفروع القبلية الكبيرة، وأخرى رابعة تشمل الأئمة والفقهاء ومعلمي القرآن الكريم.¹⁷⁴

2.8. أداؤها

وفق ما سبق بيانه، قد تكون القيادات التقليدية جزءاً من مؤسسات رسمية، وذلك عندما تضي عليها الدولة اعترافها، وقد تكون مؤسسة غير رسمية تعمل دون هذا الاعتراف. في هذه الحالة الأخيرة، يمكن أن يأخذ عمل القيادات التقليدية إطاراً من الأطر التي ينظمها القانون، ويفترض أن يتقيد عندها بهذه الأطر، ويمكن أن ينفصل عن هذه الأطر، ويتصور حينها أن يأتي بمخرجات تتعارض مع سياسات الدولة وقوانينها.

وهناك أمثلة متعددة لفض القيادات التقليدية المنازعات بوصفها جزءاً من مؤسسات رسمية. من هذه، لجان الفصل في المنازعات الخاصة بملكية الأراضي والآبار القبلية المنصوص عليها في القانون رقم 9 لسنة 1959، وهي مثل المحاكم من درجتين: لجان ابتدائية وأخرى استئنافية، وهي تختص بالفصل في المنازعات الخاصة بملكية الأراضي والآبار القبلية غير المسجلة بمصلحة التسجيل العقاري أو الحقوق العينية المتعلقة بها. وفي بداية الأمر كانت اللجنتان الابتدائية والاستئنافية تشكلان بقرار من المجلس التنفيذي للولاية من الأعيان على أن يكون أحد أعضاء اللجنة الاستئنافية أحد المستشارين أو القضاة، وبموجب القانون 17 لسنة 1963 بتعديل القانون 9 لسنة 1959، الذي صدر بعد التعديل الدستوري الذي ألغى النظام الفيدرالي، تشكلت بقرار من وزير على أن تكون اللجنة الابتدائية برئاسة أحد قضاة المحكمة الابتدائية أما اللجنة الاستئنافية فتكون برئاسة أحد مستشاري محكمة الاستئناف. واللافت للنظر أن القانون 9 قد أعفى اللجان من التقيد بقانون المرافعات، وأتاح لها «تتبع الإجراءات التي تملئها قواعد العدل والإنصاف وطبيعة المنازعات التي تنظرها مع مراعاة ما جرى عليه العرف السائد». ¹⁷⁵ وهذه اللجان اندرجت في عداد اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، وبالتالي كان ما صدر عنها قرارات إدارية تقبل الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري. وقد ألغيت هذه اللجان بالقانون 142 بإلغائه القانون 9 واعتباره المنازعات القائمة أمامها حينئذ منتهية بقوة القانون.¹⁷⁶

173 أبو راس 2017.

174 أبو راس 2017.

175 المادة 5 من القانون.

176 أبو راس 2017.

والمثال الآخر يتعلق باللجان الشعبية للمحلات. وفقاً للقانون رقم 74 لسنة 1975 في شأن ممارسة اللجان الشعبية لاختصاص التوفيق والتحكيم بين المواطنين، أنيط باللجان الشعبية للمحلات مهمتي التوفيق والتحكيم بين المواطنين. وكما سبقت الإشارة، كان مختارو المحلات بديل شيوخ القبائل، وجرى انتخابهم في حدود المحلات التي حلت هي الأخرى محل تقسيمات مناطق القبائل. وقد كان الهدف من إسناد هذا الدور للجوان المحلات تخفيف العبء على القضاء. ولكن الواقع كشف عن فشل التجربة، لأسباب منها أن انتخاب أعضاء اللجان الشعبية للمحلات طغى عليه الجانب القبلي بفعل دمج عدة قبائل في محلة واحدة، ونتج عن ذلك فوز القبائل الكبيرة بنتائج الانتخابات وهو ما انعكس سلباً على حيادية أعضاء هذه اللجان فهم في نظر المتخاصمين منحازون في الغالب لقبائلهم. ونتيجة لهذا، فقد ألغى المشرع شرط عرض النزاع على هذه اللجان قبل اللجوء إلى القضاء. وبعد فبراير 2011، صدر القانون رقم 59 لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية الذي أناط بمختاري المحلة مهمة فض المنازعات المحلية والقيام بإعمال الصلح في المنازعات المدنية والأحوال الشخصية، وهذا الإطلاق يجعل الاختصاص شاملاً للمنازعات المدنية كافة بما فيها منازعات الملكية العقارية.¹⁷⁷

أما عن تصدي القيادات التقليدية لفض المنازعات خارج إطار المؤسسات الرسمية، فهو إما أن يأخذ إطار التوفيق والصلح أو إطار التحكيم كما ينظمه القانون، وإما ألا يتقيد بهذا التنظيم. الحالة الأولى تنطبق على عمل هؤلاء في بني وليد. ونظر هؤلاء للنزاع قد يكون بمبادرة ذاتية منهم، أو بلجوء الخصوم إليهم، أو بتدخل طرف ثالث يقنع الخصوم بفض النزاع تحكيمياً، وحينها يختار كل طرف محكماً ويختار الطرف المصلح محكماً ثالثاً. ومن المعايير التي تراعى في اختيار المحكمين، العلم بأحكام الشرع، والحيدة، وقوة الشخصية، ورحابة الصدر، والإحاطة بأعراف الناس، والنزاهة، أو، بالنسبة للأعيان من المرابطين، انتسابهم لهذا الأصل. وقد يحدث أن يتنوع المختارون لفض النزاع فبعضهم عالم بالفقه المالكي، وبعضهم من الأعيان ذوي الخلفية الاجتماعية أو العرفية، وفي هذه الحال تكون كلمة الفصل للفقيه في المسائل الشرعية وللأعيان ذوي الخلفية الاجتماعية والعرفية إذا تعلق الأمر بمسألة عرفية. وقد يضطر المتصدون لفض المنازعات من الشرائح سالف الذكر للاستعانة بغيرهم إذا تعلق الأمر بشي يخرج عن معارفهم، فيستعين الفقيه مثلاً بكبار السن في تحديد الحد بين أرضين. واللافت للنظر غياب المرأة عن هذه المحافل، ومرد ذلك هو النظرة التقليدية للمرأة، التي تنأى بها عن دخول معتك النزاعات.¹⁷⁸

وفي معرض المقارنة بين عمل القيادات التقليدية على هذا النحو المستقل وعملها في إطار اللجان الشعبية للمحلات، يلاحظ أن ثقة المتنازعين في عمل القادة غير الرسمي أكبر من ثقتهم في عمل اللجان الرسمية لأنهم هم الذين يختارون القادة المحكمين بخلاف الحال في اللجان الرسمية حيث تغلب عوامل القبلية والجهوية على تشكيلها، وأن عمل القادة غير الرسمي هو أكثر حظاً في نيل رضا المتخاصمين من عمل اللجان الشعبية للمحلات، لأن هؤلاء القادة غير الرسميين متخصصون في مجتمعاتهم في فض المنازعات بخلاف أعضاء اللجان الشعبية الذين يمارسون فض المنازعات بشكل عارض، وأن قرارات القادة غير الرسميين أكثر واقعية من قرارات اللجان الرسمية لمراعاتها العادات والأعراف المحلية.¹⁷⁹

أما عن العلاقة بين لجان المنازعات والمحاكم فهي تقتصر على الدور الرقابي الذي تمارسه المحاكم على أعمال هذه اللجان في حال الطعن فيها، وفي هذه الحال تبدو المفارقة واضحة فمنظومة القيادات التقليدية منظومة مرنة، ولا تتقيد بالتشريعات ولا تأبه كثيراً للشكليات، ولكنها تخضع لرقابة المحاكم التي تطبق منظومة تشريعية تزخر بالكثير من الشكليات والقيود وذلك مؤد بالضرورة إلى إبطال كثير من القرارات التي تصدرها القيادات التقليدية.¹⁸⁰

177 المرجع السابق.

178 المرجع السابق.

179 المرجع السابق.

180 المرجع السابق.

وبالنسبة لمنازعات الملكية العقارية التي تعرض على القيادات التقليدية، فهي قد تكون منازعات عادية بين أفراد أو منازعات تتضمن الدولة. بالنسبة للنوع الأول، فهي قد تتعلق بالمطالبة بإثبات ملكية أو حيازة أرض واستعادتها ممن سيطر عليها، أو قسمة أرض موروثة مملوكة على الشيوخ، أو قضايا الخلاف على الحدود، وهذا هو نوع المنازعات الذي تنظره لجان المنازعات في بني وليد. أما النوع الآخر، ويشمل ما خضع للقانون 123، فلم تعرض على لجان القيادات التقليدية في بني وليد أية منازعات من هذا القبيل، ومن أسباب هذا أن الدولة هي التي استولت على الأرض، ولا سلطة لهذه اللجان تجبر الدولة على إعادة ما استولت عليه، كما أن القوانين التي تستند إليها الدولة في استيلائها على أملاك المواطنين مازالت قائمة ولا يمكن الخروج عليها باتفاق بين المالك والحائز. على سبيل المثال، يجيز القانون 123 لمن آلت إليه ملكية الأرض التصرف فيها بعد سداد ثمنها، ولكن بشرط أن يتم التصرف في كاملها دون تجزئتها، واعتبر أن كل تصرف يتم على خلاف القانون باطل.¹⁸¹

وقد بين البحث في منازعات الملكية العقارية في مدينة المرج صدق هذه المخاوف وجديتها. ففي الفترة التي تلت الثورة مباشرة، شكلت مجالس للحكام تصدت للمنازعات الناشئة عن القانون 123، وتمثلت حلولها في رد الأراضي للملاك الأصليين مع السماح لشاغلي المزارع التي أقيمت عليها بالاحتفاظ بمنزل المزرعة ومساحة من الأرض عدت حريماً له. وقد اعتبرت قرارات هذه المجالس ملزمة لكافة الأطراف، وتم تنفيذ العديد منها بالفعل. ولكن لاحقاً، في فترة خفت فيها الروح الثورية كما سبقت الإشارة،¹⁸² أصدر رئيس مجلس النواب خطاباً أكد فيه على أن القانون 123 مازال قائماً، وتلاه تعميم من القائد العام للجيش الوطني يحذر من الاعتداء على الأملاك العامة والخاصة ويتوعد المخالفين بعقوبات. وكان لهذه المستجدات أثرها في موقف مجلس الحكماء، فقد عدل عن مساعيه آنفة الذكر، بل طلب من الحاكم العسكري درنة-بن جواد أن يتدخل لحماية الأراضي الزراعية والمنتفعين بها، أي الشاغلين، وذلك، وفقاً لقولهم، استناداً إلى حظر القانون 123 تقسيم المزارع والتصرف فيها والتنازل عنها وبيعها. وقد استندت بعض المحاكم في المرج إلى هذا الحظر أيضاً لإبطال الاتفاقات التي عقدت بين الملاك السابقين والشاغلين وفقاً لمبادرات مجلس الحكماء، وحكمت بطرد الأولين من العقار، ولم تجد في رضا الآخرين مانعاً من حكم الطرد لأن القانون 123 متعلق بالنظام العام ولا يصح الاتفاق على خلاف أحكامه.¹⁸³

والذي نراه أن الموقف الجديد لمجالس الحكماء والتعامل القضائي مع الاتفاقات السابقة في محله. مرجع هذا أن سن وتطبيق القانون 123 قد أنشأ علاقات بين ثلاثة أطراف: الدولة والمالك السابق والشاغل أو المنتفع، وأن أي معالجة ينبغي، لهذا السبب، أن تأخذ مصالح الأطراف الثلاثة بعين الاعتبار، وهذا ما لم يتحقق في تدخلات مجالس الحكماء التي وازنت بين مصلحة الملاك السابقين في استرداد أرضهم ومصلحة الشاغلين في الاحتفاظ بالمنزل المقام عليها، ولكنها أغفلت المصلحة العامة التي يفترض أن الدولة ترعاها وأنها قد كانت علة أساسية خلف سن القانون 123، أي تحقيق التنمية. بل إن بعض الاتفاقات التي اطلعنا على محاضرها أكدت على «مراعاة أحقية كل متضرر من الإجراءات السابقة بمقاضاة الدولة دون سواها بالتعويض المناسب عما لحق به من ضرر طيلة الأربع عقود الماضية»، وفي حين لا يحتاج الحق في مقاضاة أي شخص، بما في ذلك الدولة، إلى اتفاق للتمتع به، فهو حق طبيعي، كما لا يعني التمتع به إلزام القضاء بالحكم بما يطلبه المدعي، ولكن إيراده في هذه الاتفاقات يشي بتحميل أطرافها الدولة المسؤولية عن القانون، ويرى الشاغل والمالك منها. والاتفاقات بإغفالها الدولة على هذا النحو قد تخاطر بإهدار المصلحة المتوخاة من القانون 123 وهي تحقيق التنمية، فقد بين البحث أن العديد من ملاك الأرض السابقين قد هجروا الزراعة

181 المرجع السابق.

182 أنظر 4 أعلاه.

183 أنظر في عرض هذه التطورات والتعليق عليها: موسى، فتحي (2017) منازعات الأراضي الزراعية في منطقة الجبل الأخضر، خطوات متعثرة. قيد النشر.

وامتهنوا مهناً أخرى، والعديد منهم أيضاً قد مات وحل محله ورثة، وأن رد المزارع، لهذا السبب، إما أن يكون لغير مزارع، أو لأشخاص متعددين سيقسمون الأرض، وفي الحالين قد لا تظل المزرعة مزرعة.¹⁸⁴ بالطبع قد يجادل الملاك السابقون بأن هذه المصلحة مهددة أصلاً، وقد يستدلون على ذلك بما سبق بيانه من فشل في تحقيق المشاريع الزراعية التنموية لأهدافها،¹⁸⁵ وأن الشاغلين أنفسهم قد خالفوا القانون 123 بإقامتهم إنشاءات على المزارع، وعدم سدادهم أقساط تملكها، وتصرف بعضهم فيها لأغراض غير الاستثمار الزراعي.¹⁸⁶

وإذا ما انطلقنا من وجهة نظر تنموية، قد لا يلزم من الحجج الثلاث الأخيرة اتخاذ موقف بشأن الإبقاء على القانون 123 من عدمه، فهي تتعلق بمخالفات للقانون يلزم، إن ثبتت، تصحيحها وفقاً لأحكامه. ولكن الحجة الأولى المتعلقة بفشل المشروعات الزراعية التنموية أشد خطراً. إذ لو ثبت أن الدولة قد فشلت رغم الانفاق المستمر لسنوات في تحقيق المستهدف من المشاريع الزراعية، فقد يدعو هذا إلى إعادة النظر في القانون 123 برمته.¹⁸⁷ وإعادة النظر هذه لا تقود بالضرورة إلى إلغائه، إذ أنه، خلافاً للقانون 4، قد يجد مبررات شرعية وأخرى تتعلق بالتنمية. وحينئذٍ قد يفضل التركيز على معالجة ما اختلط بتطبيقه، أو عدم تطبيقه، من مساوئ. في هذا الإطار، على سبيل المثال، كان الفرض أن المصدر الرئيس للأراضي التي ستوزعها الدولة وفقاً للقانون 123 أراضٍ قبلية تملكها بموجب القانون 142 بأثر رجعي، واقتصر حق مالكيها السابقين على تعويضات اقتصرت على ما أنفقوه على هذه الأراضي ولم تشمل قيمة الأرض اتساقاً مع منطق أنهم، وفقاً للقانون 142، لم يكونوا يوماً مالكيها. ولكن البحث بين أن القانون قد طبق على أراضٍ مملوكة ملكية فردية لا قبلية، ومثال هذا الأراضي التي اشتريتها بعض العائلات من بني وليد من بيت المال في عهد الحكم العثماني، فهم قد اشتروها بوصفهم أفراداً ولم يكن المفترض أن تخضع للقانون 123.¹⁸⁸

وحتى على فرض أن الأرض التي طبق بشأنها القانون 123 قد كانت أرضاً قبلية، قد يكون من غير السائغ تملك الدولة لها دون دفع أي تعويض. وقد يكون مفيداً هنا التذكير بموقف الاحتلال الإيطالي من هذا النوع من الأراضي. في إطار مشاريع التعمير، أرادت سلطات هذا الاحتلال الاستيلاء على أراضٍ قبلية وتخصيصها لمعمرين إيطاليين، وثار التساؤل حينها عن التأصيل القانوني لخطوة كهذه. وفي حين ساد رأي أن هذه الأراضي أراضٍ أميرية تملكها الدولة، والفرض قد كان حين ذاك أن إيطاليا قد حلت محل الدولة العثمانية، ويقتصر حق القبائل على الانتفاع بها، وأن من حق المالك أن يعيد تخصيص المنفعة لمن يشاء، فقد وجد من الإيطاليين أنفسهم من رفض هذا الرأي واعتبر الملكية القبلية ملكية خاصة لا يجوز نزعها إلا بتعويض، وأن دفع هذا التعويض قد يكون، لأسباب عملية، أولى لأنه سيغلق باب أي نزاع مستقبل،¹⁸⁹ وقد جرى العمل بهذا الرأي، أي اعتبار الملكية القبلية ملكية خاصة، بعد الاستقلال.¹⁹⁰ وحتى على فرض أن القبائل لم تكن تملك الأرض ملكية رقبة، وكان حقها يقتصر على الانتفاع بها، فقد يكون من العملي لأغراض التعويض اعتبار حقها متعلقاً بالملكية، وهذا هو الحل الذي اتبعته جنوب أفريقيا بالنسبة للجماعات المحلية ضمن جهودها في معالجة قضايا الملكية العقارية بعد انتهاء نظام الميز العنصري.¹⁹¹

184 المرجع السابق.

185 أنظر 2 أعلاه.

186 يورد بعض الملاك السابقين هذه الحجج فعلاً. أنظر على سبيل المثال صفحة أنشأها بعضهم على الفيسبوك تحت اسم «رابطة المتضررين من قوانين معمر»:

<https://www.facebook.com/1440021976296922-معمر-قوانين-من-قوانين-معمر>

187 أعلنت وزارة الزراعة والثروة الحيوانية والبحرية بتاريخ 12 ديسمبر 2013 (<http://agriculture.gov.ly/new/index.php/news/item/642-123>) عن تشكيل لجنة لدراسة تداعيات القانون 123 عام 2013، وقد كان هذا بمناسبة مناقشة مشروع قانون رد الأملاك العقارية الذي تضمن مقترحاً بإلغاء القانون 123، ولكن لم

يصدر عن اللجنة، حسب علمنا، أي توصيات، ولا يعرف ما إذا كان لصراف النظر عن مشروع القانون أثر على استمرارها في أعمالها.

188 أبر راس 2017.

189 محمد 1974. ص ص 452-481.

190 المرجع السابق. ص ص 481-487.

191 Atuahene, B. (2010). Property and transitional justice. 58 *UCLA L. Rev. Discourse*. 65. Pp 82-83.

بالتأكيد، ستكون هناك صعوبات في التعامل مع الملكية القبلية. يتعلق بعض هذه الصعوبات بمن يمثل القبيلة، إذ لم يعد شيخها ممثلاً لها كما كان الوضع من الناحية القانونية، فالقانون لم يعد يعترف بهذا المنصب أصلاً، ولا يتصور قانوناً منازعة القبيلة بشكل جماعي لأن القانون، خلافاً لموقفه من النقابات، لا يعترف للقبيلة بهذه المكنة، وعلى من يدعي تمثيل أفراد القبيلة أن يحصل على توكيل منهم شخصاً شخصاً.¹⁹² ولكن هذه الصعوبات، في ذاتها، ينبغي ألا تقف أمام دراسة جدوى الاعتراف القانوني، مجدداً، بالملكية القبلية، والتي استمرت على نحو أو آخر في غيبة هذه الاعتراف.

وسواء تعلق الأمر بملكية فردية أو قبلية، وفي نطاق القانون 123، قد تكون هناك بدائل غير الرد الكامل للأرض أو التعويض، وتتمثل في رد جزئي للأرض مصطحباً، ربما، بتعويض عن باقيها. هذه المكنة يطرحها قرار صدر بالفعل وإن لم ينفذ قضى بأن يعاد تقسيم المساحات الزراعية الشاسعة في منطقة الجبل الأخضر إلى وحدات أصغر، وإعادة توزيع المساحات الجديدة على أشخاص جدد.¹⁹³ اتباع هذا الحل، متى تم التأكد من عدم تأثيره سلباً على الجدوى الزراعية للمساحات المعاد توزيعها، قد يتيح المجال لرد بعض الأرض لملاكها السابقين. المشكل في هذا القرار أنه أكد على التقيد عند التوزيع بالقانون 123، وبالتالي فإن الأولوية ستكون، مرة أخرى، للأقل مالاً والأكبر عائلة، ولكن يمكن علاج هذا الإشكال بحذف هذه الأولوية واستبدالها بأن يكون من الملاك الأصليين. هذا، بالطبع، إلى جانب تحقق الشروط الأخرى التي تكفل تحقيق التوزيع لأهدافه المتعلقة بالتنمية الزراعية، ومنها ممارسة الزراعة أو القدرة على القيام بأعمالها.¹⁹⁴

وهذا الحل قد يكون أفضل من حل آخر تبناه مجلس الحكماء في المرح، ومؤداه رد الأرض للمالك السابق مع السماح للشاغل بالاحتفاظ بالمنزل ومساحة تحيط به «حريم المنزل». وقد وجد هذا الحل طريقه إلى مشروع قانون رد الأملاك العقارية الذي نص على أن تكون هذه المساحة 5% من مساحة الأرض الكلية بما فيها المساحة المقام عليها المنزل والطرق اللازمة للوصول إليه (مادة 6). وأفضلية إعادة التقسيم سندها أنه يوفق بين احتفاظ الشاغل، والفرض أنه مزارع، بالمزرعة، وبالتالي فإن فيه مراعاة لأغراض التنمية خلافاً للحل المرجوح الذي يسلبه المزرعة ويعيدها إلى المالك الأصلي الذي قد لا يكون مزارعاً.

وفي حدود مشروعنا البحثي، يصعب القطع في المسائل المتعلقة بالقانون 123 رغم أهميتها. فمثل هذا القطع يتطلب دراسات وافية لم يكن الوقت المتاح للمشروع كافياً للقيام بها. ولهذا نوصي بإجراء المزيد من البحوث في هذا الصدد. ولكن ينبغي التأكيد هنا على أن النقد الموجه لدور مجالس الحكماء في فض النزاعات المتعلقة بالقانون 123 لا ينفي أهمية دورهم في حفظ السلم المجتمعي. فتدخلهم بفض النزاعات الناشئة عن القانون 123، والمرج شاهد على ذلك، يسهم في منع تحولها إلى نزاعات دامية، ولكن تحفظنا متعلق بأن هذا التدخل لا يعالج جذور هذه النزاعات. فمعالجة هذه الجذور ينبغي أن تكون شاملة، وتنطلق من موقف من القانون 123، وتضطلع الدولة فيها بجزء رئيس؛ نعم، قد يسند دور لمشايخ القبائل والأعيان في لجان تشكيلها الدولة في إطار معالجتها لإرث القانون 123، ولكن ينبغي أن يكون هذا في إطار منظم تشريعياً.

192 الكوني 2017.

193 قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 262 لسنة 1989 بتحديد مساحات الوحدات الزراعية بمنطقة الجبل الأخضر.

194 موسى 2017.

9. الخلاصات

1.9. خلاصات عامة

1.1.9. آلياتان رئيسيتان لفض المنازعات وتحليل للتشريعات

لقد هدف هذا المشروع البحثي إلى دراسة وتقويم آليات قائمة وأخرى مقترحة لفض منازعات الملكية العقارية، وتقديم توصيات حول كيفية دمجها في أي جهود مستقبلية نحو العدالة الانتقالية. ولهذا الغرض، تمت دراسة آليتين قائمتين لفض النزاعات، هما لجنة 2006 التي أنشأها النظام السابق لمعالجة ما شاب تطبيق القانون رقم 4 لسنة 1978 بشأن الملكية العقارية (القانون 4) من انحرافات، والقيادات التقليدية التي تعد مرجعاً في فض منازعات ناشئة عن القانون رقم 123 لسنة 1978 الذي تعلق بالأراضي الزراعية والمستصلحة (القانون 123). كما أن المشروع درس أيضاً مشروعات الدستور، والقانون رقم 29 لسنة 2013 بشأن العدالة الانتقالية، ومشروعات قوانين لمعالجة القانونين 4 و123، وذلك لتقويم أي آليات مقترحة.

2.1.9. بحث في بيئة غير مستقرة

1.2.1.9. لجنة 2006: لجنة الإشراف واللجان الفرعية

في بحث لجنة 2006، كان التركيز على لجنة الإشراف في طرابلس ولجان فرعية في طرابلس وبنغازي وسبها. وقد قام باحثون محليون في هذه المناطق بإجراء مقابلات ومجموعات تركيز مع أعضاء هذه اللجان وملاك سابقين وشاغلين وأشخاص آخرين ذوي علاقة. كما أن رئيس لجنة الإشراف، القاضي يوسف الحنيش، قد انضم إلى فريق البحث بوصفه مستشاراً، وبهذا الوصف حضر كل ورش العمل والمؤتمرات التي نظمت في إطار المشروع، وهو ما مكنا من اختبار نتائج المشروع على نحو منتظم. انضمامه للمشروع سهل أيضاً الوصول إلى أعضاء لجنة الإشراف واللجان الفرعية. ومن خلاله تمكنا من مقابلة مقرر اللجنة، والذي لم يكن لولا هذا ليحضر المقابلة في طرابلس، حيث إنه من سكان مدينة الزاوية، التي يصعب السفر منها إلى طرابلس رغم أن المسافة بينهما لا تتجاوز 44 كيلومتراً تقريباً، وذلك بسبب عدم أمن الطريق. وقد كان ملحوظاً أن المقرر قد حضر إلى طرابلس عن طريق البحر. ومن خلال المقرر أيضاً تمكنا من الوصول إلى بيانات اللجنة وإحصائياتها ما بين عامي 2007 و2015. ورغم هذا، لم تتمكن من الوصول إلى ملفات اللجنة، وذلك لأنها كانت مودعة في مقر اللجنة القديم، والذي كان - وهنا المفارقة - قد خضع للقانون 4، وأعيد إلى مالكه السابق بقرار من اللجنة ذاتها. وقد أجهض هذا خطتنا لانتخاب عينات، من خلال الملفات، ممثلة للجوانب المختلفة للنزاعات الناشئة عن القانون 4.

وقد حاولنا تعويض هذا من خلال الاطلاع على ملفات اللجان الفرعية، ولكن هذا أيضاً لم يكن دائماً متاحاً. ففي بنغازي، حيث تقع مقرات اللجنتين الفرعيتين في أماكن القتال وسط المدينة، تعذر الوصول إلى الملفات. وقد استند المشروع إلى أرشيف ثري عن اللجنة تمكنا من الوصول إليه عند قيامنا ببحث سابق عن الوصول إلى العدالة (2012-2013)، ذلك بفضل مساعدة وزير العدل في حينها، السيد صلاح المرغني.

2.2.1.9. القيادات التقليدية

فيما يتعلق بالقيادات التقليدية، فقد درسنا دورها في مناطق ثلاث: بني وليد في غرب البلاد، والمرج في شرقها، وأوباري في جنوبها؛ لمعرفة ما إذا كانت تتصدى للمنازعات الناشئة عن القانون 123، وفي حال تصديها لها، طريقة فصلها فيها. وبالإضافة إلى القيادات التقليدية، فقد قابلنا أيضاً ملاكاً سابقين وشاغلين. وقد أجرينا أيضاً مجموعات تركيز مع هؤلاء وأشخاص آخرين ذوي علاقة. ومن بين المناطق الثلاث، تميزت أوباري ببعده عرقي للنزاعات، فقد كان عدد منها يدور بين الطوارق والتبو، خلافاً للنزاعات التي شهدتها المناطق الأخرى والتي تنحصر في عرقي العرق. ولكن، لسوء الحظ، كان البحث في منطقة أوباري محدوداً بسبب القتال الذي نشب هناك واضطر على إثره العديد من القادة التقليديين إلى النزوح عن المنطقة؛ ما جعل مقابلتهم أمراً صعباً على الباحث المحلي.

3.1.9. إشراك صانعي السياسات

للتأكد من أن المشروع مفيد في صناعة السياسات، حرصنا طيلة فترة المشروع على التواصل مع أشخاص أساسيين في موضوع البحث، وهم رئيس مجلس إدارة مصلحة أملاك الدولة، ورئيس مصلحة التسجيل العقاري، ورئيس هيئة تقصي الحقائق والمصالحة الوطنية، ورئيس إدارة التنمية الزراعية في مشروع منطقة الجبل الأخضر الزراعي. كذلك، انضم رئيس لجنة 2006 إلى فريق البحث. وقد كان من ضمن من قابلناهم رئيس وأعضاء اللجنة التشريعية بالمؤتمر الوطني العام السابق. وحديثاً تواصلنا مع وزير العدل، لتنظيم ورشة عمل قبل نهاية 2017 نعرض فيها نتائج المشروع ونناقشها مع ممثلين لمؤسسات الدولة ذات العلاقة.

2.9. خلاصات متعلقة بلجنة 2006

لعرض النتائج المتعلقة بلجنة 2006، سنبدأ بالقانون 4، وهذا لأن اللجنة ما أسست إلا لمعالجة ما شاب تطبيقه من انحراف، ثم نعرض لتشكيل اللجنة وأدائها، وننتهي بالآليات المقترحة.

1.2.9. القانون 4، الأثر والمستقبل

كان للقانون 4 أثر كبير على الملكية الخاصة للعقارات. لقد حدّ منها، وأدى إلى سلب آلاف الأشخاص أراضيهم، ومساكنهم، ومحلاتهم التجارية والصناعية والحرفية. ليس من الواضح عدد الأملاك التي طبق عليها القانون، فوفقاً لرقم عرضه مصلحة أملاك الدولة حديثاً، يبلغ العدد 75,000، في حين يؤكد رقم آخر نسبه رئيس لجنة 2006 إلى ذات المصلحة أن العدد 56,000، وفي طرابلس والمنطقة المحيطة بها وحدّها، أخبرنا أن الرقم يبلغ 50,000 عقار. ورغم هذا التفاوت البين، فإن الأقل من هذه الأرقام كافٍ للدلالة على اتساع حجم أثر القانون 4.

وفي حين أن رقم العقارات المتأثرة لا يردف رقم النزاعات، فإن عدداً معتبراً منها قد كان موضوعاً للنزاعات. ما عرض على لجنة 2006 يبلغ فقط 25,148 طلباً، بينما قد يكون محتملاً أن عدداً من الحالات التي لم تعرض قد حسم النزاع بشأنها، مثلاً، من خلال تصالح بين المالك السابق والشاغل، فإن بحثنا يظهر أن عدداً كبيراً من الملاك السابقين لم يتقدموا بطلبات إلى اللجنة بسبب عدم رضاهم عن المعالجات التي تقدمها، وهم في انتظار تدخل تشريعي أكثر تحقيقاً لمصالحهم. وحتى ضمن هؤلاء الذين تقدموا إلى اللجنة ونالوا قرارات بتعويضهم، هناك من عدل عن تنفيذ هذه القرارات إلى طلب استرداد العقار/العقارات. ولا يوجد ما يضمن أن من تسلموا التعويض فعلاً لن يتقدموا بطلبات جديدة حال صدور قانون جديد يقدم حماية أكبر لمصالحهم. من الممكن إذن القول بأن عدداً كبيراً من العقارات التي خضعت للقانون 4 تعد محلاً لنزاعات قائمة أو محتملة.

وقد فاقم النزاع المسلح والانقسام السياسي في ليبيا اليوم من منازعات الملكية العقارية. ولقد عجزت المؤسسات المنقسمة عن سن تشريعات لازمة لعلاج مظالم القانون 4، أو تنفيذ القانون 29 الذي ينطبق على هذه المظالم. نعم، لقد سن المؤتمر الوطني العام قانونين لهذا الغرض، ولكن هذا كان مشكلاً. في أكتوبر 2015، سن المؤتمر القانون رقم 16 الذي ألغى بموجبه عدداً من القوانين ومنها القانون 4، وفي ديسمبر من العام ذاته، حين بدأ مشروعنا، سن المؤتمر القانون رقم 20 لمعالجة نتائج القانون 4. ولكن الإشكال أن المؤتمر قد كان حين سن هذين القانونين قد فقد ولايته التشريعية. كذلك، تطلب «القانون» 20 لائحة تنفيذية لم تصدر على الإطلاق، ولذا ظلت نصوصاً مهمة من «القانون»، وخصوصاً تلك المتعلقة بمعاملة الشاغلين، غير قابلة للتطبيق. ورغم هذا، فإن عدداً من المحاكم في طرابلس استندت إلى القانون 16 والقانون 20 لاعتبار القانون 4 مُلغى والحكم بطرد الشاغلين، وهذا ما أشاع جواً من الرعب وسط عدد من هؤلاء.

في بنغازي، نتج عن القتال الذي كان محتدماً هناك دمار الكثير من المباني وخصوصاً في وسط المدينة والمنطقة المحيطة بها، وقد كانت منطقة خصبة لتطبيق القانون 4. وفي حين يتوقع أن تقوم الدولة بإعادة بناء هذه العقارات، يتساءل بعض الملاك عمّا إذا كان ينبغي عليها ذلك. هم يجادلون بأن المبنى الذي طبق عليه القانون 4 لم يعد قائماً، وهم، أي الملاك السابقين، أولى باستعادة الأرض التي كان مقاماً عليها ذلك المبنى، وقيمتها عالية بالنظر إلى موقعها، وإذا ما أرادت الدولة بناء مساكن للشاغلين، فبإمكانها أن تقوم بذلك في أماكن أخرى. لا شك في أن هذا التطور سيبعث من جديد نزاعات كان الاعتقاد أنها قد حسمت.

وفي سبيل علاج منازعات القانون 4، يوصي مشروعنا بأن يلغى القانون 4. هذا لن يعيد الحال إلى ما كان عليه قبل عام 1978، ولكنه على الأقل سيمثل اعترافاً بالظلم الذي لحق بالملاك السابقين، وسيشكل بالتالي نوعاً من جبر الضرر يعرف في سياق العدالة الانتقالية بالإرضاء. ولأن هناك آلافاً من ضحايا القانون 4، أي الملاك، فإن هناك أيضاً، وربما على نحو أكبر عددياً، شاغليين حسني النية يحتاجون، ويستحقون، الحماية. وفي هذا السياق أيضاً، تقدم لجنة 2006 نموذجاً مناسباً لآلية جديدة تصحب إلغاء القانون 4.

2.2.9. لجنة 2006، التشكيل والأداء

يتضمن القرار 108 لسنة 2006 المنشئ للجنة 2006 اعترافاً بانحرافات صاحبت تطبيق القانون 4، ولكنه لا يعني اعترافاً بظلم هذا القانون. فجهود الإصلاح التي شهدتها الألفية قدمت على نحو نأى عن أي اعتراف بالتراجع عن سياسات النظام وقوانينه الاشتراكية. وعلى هذا النحو، كان تفويض اللجنة مقيداً باستكمال التعويض الذي قرره القانون 4 ذاته ولم يدفع كلياً أو جزئياً. وقد جرى تشكيل لجنة الإشراف واللجان الفرعية على نحو مناسب لهذا الغرض. فقد شكّلت هذه، ما عدا الرئيس الذي كان قاضياً، من ممثلين لمؤسسات السلطة التنفيذية المختلفة، وقد كان دورهم تحديد قيمة العقار بعد التأكد من أنه قد خضع بالفعل للقانون 4، وأن مقدم الطلب قد كان مالكاً له في ذلك الحين، وأنه لم يتسلم كل التعويض أو بعضه. ولأن التركيز قد كان منصباً حول «استكمال» تعويض الملاك السابقين، لم يكن لشاغلي العقارات مكان في إجراءات اللجنة؛ ما الحاجة إلى ذلك وشغله للعقار لن يتأثر؟ ولهذا، فإن اللجنة قد عملت على نحو كبير بوصفها لجنة إدارية محضة، ولم تنظر في نزاعات تشمل الشاغليين. فهي، إذن، قد كانت مؤسسة على تصور للعلاقات التي أنشأها القانون 4 على أنها مقصورة على الدولة والمالك السابق. لم يكن هذا التصور للجنة 2006 ونتائجه ليثير أي قلق لو أن مهمة اللجنة قد حصرت في تعويض الملاك السابقين، ولكنها قد تعدت هذا. فعلى الرغم من عنوان القرار 108 الدال على أن مهمة اللجنة استكمال دفع التعويضات التي قررها القانون 4، فإن محتواه قد تضمن نصوصاً تقرر رد العقارات في حالات عديدة: الأراضي الفضاء، والمحلات التجارية والصناعية والحرفية، والمباني التي يشغلها أشخاص اعتباريون. وبناءً على توصية اللجنة، عدل القرار 108 ليسمح بالمزيد من حالات الرد، وأهمها رد المسكن إلى مالكة السابق إذا لم يكن له غيره، وتعويض الشاغل بما كان المالك سيعوض به. ولأن الرد، خلافاً للتعويض، يؤثر بشكل مباشر على شاغل العقار، فإنه ينبغي أن يمكن من سماع طلبات المالك، والرد عليه، وتقديم طلباته وحججه، ولكن القرار 108 لم يقض بذلك رغم تعديلاته المتكررة. لقد أجاز، فقط، للجنة ولكنه لم يوجب عليها، أن تزور العقار ما قد يتيح فرصة الالتقاء بالشاغل وسماع ما لديه.

ولكن القرار 108 رغم هذا قد وقر بعض الحماية للشاغليين في حال رد المحلات التجارية والصناعية والحرفية للملاك السابقين. على الأخيرين في هذه الحالة الالتزام بالعقود التي أبرمتها الدولة مع الأولين إلى حين انتهاء مدتها. كما أن الشاغل، في حال رد السكن الوحيد للمالك السابق، أن ينال التعويض الذي كان هذا الأخير سيحصل عليه.

ورغم هذا، فإن استبعاد الشاغل من إجراءات لجنة 2006 يظل عيباً جسيماً في عملها، وخصوصاً عندما يتعلق الأمر بمساكن شاغليها حسني النية؛ قد يكون هؤلاء أولى بها من الملاك السابقين. على سبيل المثال، الشاغل الذي تملكه، بناءً على تصرف من الدولة، المسكن الذي كان مستأجراً له عام 1978، أو ذاك الذي اشتراه منه، وعاش فيه منذ ذاك الحين قد يكون له حق في البقاء في العقار أقوى من حق المالك الأصلي في استعادته، فرابط «السكن» يتحقق في شأن الأول لا الأخير الذي غادر العقار منذ عقود، أو، في حال بعض الورثة، لم يسكنه قط. يقتصر حق المالك الأصلي في هذه الحالة على التعويض. وقد تبنت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان موقفاً مشابهاً عام 2010 في قضية ديمونبولوس ضد تركيا، وفي حين أن ليبيا، بالطبع، ليست طرفاً في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، فإن هناك حججاً في القانون الليبي لتبني موقف مشابه.

تبني مثل هذا الموقف لا يعني أن الاكتفاء بتعويض الملاك السابقين سيكون حلاً مثالياً، فللتعويض مشاكله أيضاً. في مقابلة أجريناها مع صلاح المرغني في ديسمبر 2012 حينما كان وزيراً للعدل أخبرنا عن المعضلة التي كان يواجهها في شأن معالجة المظالم التي لحقت للملاك عند تطبيق القانون 4؛ بوصفه رجل قانون، كانت قناعته أنهم يستحقون تعويضاً عما لحقهم من ضرر، ولكن بوصفه وزيراً كان يرى صعوبة الوفاء بتعويضات ضخمة. فبالإضافة إلى مظالم القانون 4، هناك الكثير من مظالم حقوق الإنسان التي ارتكبت من قبل النظام السابق ومن الأنظمة التي تلتها أيضاً. وهناك أيضاً دعاوى مقامة ضد الدولة في الداخل والخارج للمطالبة بتعويضات كبيرة، على سبيل المثال، عن إخلالها بالتزاماتها التعاقدية، وقد انتهى بعض هذه الدعاوى بالفعل بإلزام ليبيا بدفع تعويضات تقدر بمئات ملايين الدولارات، كما في قضية الخرافي. ويضاف إلى هذا، أنه في بلد يفتقر إلى بنى تحتية وخدمات أساسية، قد لا يكون تعويض الملاك السابقين تعويضاً كاملاً أولوية لدى قطاع واسع من المجتمع. وفي الواقع، هناك، كما سبق البيان، مشكلة في دفع تعويضات لهؤلاء الملاك صدرت بها قرارات من لجنة 2006.

السؤال إذن، هل هناك بدائل إن لم يكن التعويض النقدي متاحاً؟ لقد أظهر البحث الذي أجريناه على تجارب مقارنة في وسط وشرق أوروبا أن التعويض قد يتخذ أشكالاً تتجاوز المدفوعات النقدية المباشرة. والتعامل مع مظالم القانون 4 في إطار العدالة الانتقالية، وهو، في اعتقادنا، ما ينبغي أن يكون وما هو كائن فعلاً وفقاً لقانون العدالة الانتقالية رقم 29/2013، سيساعد على التخفيف من حدة المشكلة. فجزر الضرر في إطار العدالة الانتقالية ليس مقصوراً على التعويض النقدي، فهناك طرق أخرى مثل الرد، والإرضاء، وضمائمات عدم الرد. كما أن أشكالاً أخرى من التعويض العيني تصبح محل تشجيع، مثل منح حصص وأسهم في شركات عامة، وعقارات بديلة. كذلك، لا يلزم في هذا الإطار أن يكون التعويض النقدي كاملاً، فمظالم القانون 4 ستصطف إلى جانب مظالم عدالة انتقالية أخرى واحتياجات المجتمع، ولن يكون مبرراً عندها أن تُخص بمعاملة تفضيلية.

ومن جانبها، جهدت لجنة 2006 لتوفر أكبر قدر ممكن من الحماية للشاغلين. فبالإضافة إلى الحالات التي أوجب فيها القرار 108 تعويضهم، أضافت اللجنة حالة طرد الشاغل من العقار تنفيذاً لأحكام قضائية. ولكن، كما أقر رئيس اللجنة، افتقد الشاغلون إلى مكنة سماع ادعاءات الملاك والرد عليها، ربما، دحضها. كان هذا سيعين اللجنة في التعامل مع واحد من أكبر التحديات المرتبطة بمعالجة مظالم القانون 4، وهو المتعلق بالإثبات.

التأكد من صحة الادعاءات المتعلقة بعقارات خاضعة للقانون 4 ليس أمراً سهلاً، ولكن لجنة 2006 أدت مهمة، وإن لم تخل من المخاطر، جديراً بالتقدير. ترجع صعوبة المهمة إلى حرق سجلات التسجيل العقاري وملفاته عام 1985، والقوانين التي أعقبت ذلك بسلب سجلات ما قبل 1985 أي قيمة قانونية. وعلى هذا، تعذر الرجوع إلى شهادات الملكية السابقة ومنها، بالطبع، تلك المتعلقة بعقارات خضعت للقانون 4. في مواجهة هذا التحدي، أظهرت لجنة 2006 مرونة بأن قبلت طرقاً للإثبات مثل شهادة الشهود. بديل هذا المسلك هو رفض كل الطلبات وهو ما لم ترتضه اللجنة. ولكن كان لهذا المسلك مخاطره، وتتمثل في فتح الباب أمام ادعاءات زائفة. رغم هذا، فإن هذا الخطر لا يفوق عظم الخطر المتمثل في رفض كل الطلبات لسبب تعدد الدولة المسؤول الأول عنه.

لقد حاولت لجنة 2006 دعم طرق الإثبات هذه، ومن ثم الحد من مخاطرها، بالرجوع إلى سجلات مؤسسات الدولة ذات العلاقة. وقد سهّل هذا تشكيل اللجنة من ممثلين عن هذه المؤسسات، وأهمها في هذا الصدد مصلحة التسجيل العقاري وأملاك الدولة، وشمول إجراءاتها زياراتٍ إلى مكاتب هذه المؤسسات للاطلاع على سجلاتها للتأكد من صحة الادعاءات المقدمة إلى اللجنة. ولكن هذه السجلات لم تكن موثوقة تماماً، وليست المشكلة محصورة في سجلات مصلحة الأملاك التي سبق أن أشرنا إلى تضارب إحصائياتها في شأن عدد العقارات الخاضعة للقانون 4، إذ أن سجلات مصلحة التسجيل العقاري، كما أخبرنا بعض رؤساء اللجان الفرعية، مضطربة أيضاً.

وقد أقر المسؤولون عن هذه المؤسسات بهذه المشكلة في المؤتمرات التي عقدت في إطار هذا المشروع. ووفقاً لرئيس مجلس إدارة مصلحة أملاك الدولة، فإن المشكلة ترجع إلى ضخامة عدد ملفات أملاك الدولة، إذ أنها تفوق 100,000 ملف، وهذه تحوي ملايين المستندات. كما أن هناك إهمالاً من قبل الإدارات المتعاقبة للمصلحة في معالجة المشكلة. ومن الأسباب أيضاً، وفقاً له، عدم الاستقرار الإداري وأثره على الذاكرة المؤسسية. فنشأة المصلحة تعود إلى عام 1956، لكنها أصبحت مكتباً تابعاً لوزارة الإسكان عام 1975، ثم مصلحة مستقلة عام 1993، ليجري حلها عام 1998، وتوزيع سلطاتها على الشعيبيات، ثم لتعود مصلحة مستقلة عام 2004، وتضم لاحقاً عام 2008، إلى مصلحة التسجيل العقاري، وتعود، مرة أخرى، مصلحة مستقلة عام 2012. هذه التغيرات، كما ذكر رئيس مجلس إدارة المصلحة، ساهمت في مشكلة اضطراب السجلات.

ولا يقتصر الأمر على التوثيق والأرشفة، فتبادل المعلومات بين مؤسسات الدولة يعد أيضاً مشكلة. ولا يمكن أن يكون الحل حرمان الملاك السابقين من المطالبة بجبر مظلهمهم، إذ ليس للدولة أن تفيد من إهمالها في الاحتفاظ بسجلات منتظمة وموثوقة، وعليها هي أن تثبت أنها، مثلاً، قد عوضتهم، وإلا ظل التزامها بالتعويض قائماً. لهذا، فإن لجنة 2006 قد قامت بالاختيار الصحيح حين قبلت طرق إثبات أقل صرامة، رغم ما شاب هذا الاختيار من مخاطر.

وفي مبتدأ هذا المشروع، كان النقد الموجه إلى اللجنة بأن تعويضاتها متدنية القيمة على نحو غير مقبول، من ناحية، وأنها لجنة إدارية صرّف لا تنظر، حقيقةً، في نزاعات تشمل الشاغلين، من ناحية أخرى، دافعاً لتكوين نظرة سلبية نحو اللجنة. ولكن بعد إجراء بحث حولها، لجنة إشرافٍ ولجاناً فرعيةً، على مدى ثمانية عشر شهراً، عدلنا عن هذه النظرة إلى أخرى أكثر إيجابية. إذ أن اللجنة قد ولدت وعملت في ظروف صعبة، ولكنها نجحت في علاج مظالم القانون 4 على نحوٍ جديرٍ بالتقدير. فقد زادت حالات رد العقارات للملاك السابقين، وأتيحت للشاغلين فُرص أكبر لإسماع أصواتهم وتقديم طلباتهم، وفصلت اللجنة في 10,526 طلباً من أصل 25,148 (حتى عام 2015). نعم، ظلت هناك مطالب في تكوين اللجنة وعملها، ولكنها ينبغي ألا تكون سبباً للدعوة إلى إلغاء اللجنة كلية؛ فالتركيز ينبغي أن يتوجه إلى معالجة هذه المثالب كي تتمكن اللجنة، أو أي جسم مشابه، من معالجة آثار القانون 4 على نحو أفضل.

3.2.9. آليات فض النزاعات المقترحة في قوانين، ومشروعات قوانين، ما بعد فبراير

شهدت فترة ما بعد فبراير ميلاد ثلاثة مشروعات قوانين لمعالجة آثار القانون 4، و يعود الفضل في ذلك شكل كبير إلى الملاك السابقين. كان أولها مشروع أعده المستشار يوسف الحنيش، رئيس لجنة 2006، وتلاه مشروع أعدته لجنة شكلها مجلس الوزراء برئاسة وزير العدل، أما ثالثها فأعدته لجان مختلفة للمؤتمر الوطني العام. اقترح المشروعان الأول والثالث إلغاء القانون 4 بأثر رجعي. واتفقت المشروعات الثلاثة على تبني الرد أصلاً في المعالجة، وإن تفاوتت في عدد ونوع الحالات الاستثنائية التي يكتفى فيها بتعويض المالك. وفي هذه الحالات الاستثنائية، يقترح مشروع الحنيش تعويض المالك تعويضاً عادلاً يشمل قيمة العقار بحسب سعر العقار في السوق عند دخول القانون حيز النفاذ، وما لحق المالك من خسائر. وتشير المشروعات إلى لوائح تنفيذية يصدرها مجلس الوزراء لتحديد معايير التعويض وأساسه. وتتفق في الاحتفاظ بلجنة شبيهة بلجنة 2006. يضاف إلى هذا أن مشروع لجان المؤتمر الوطني العام قد اقترح تشكيل هيئة للمظالم العقارية تعمل من خلال لجان متخصصة من بينها واحدة تتعلق بالقانون 4. ولكن، في النهاية، لم يتبنّ المؤتمر الوطني أيّاً من هذه المشروعات، أو، لنكن أكثر دقة، لم يفعل ذلك حين كان يحوز المشروعية. فتبنيه مشروع المستشار الحنيش في ديسمبر 2015 جاء، كما سبق التفصيل، متأخراً.

في المقابل، كانت هناك استجابات أكثر عمومية لمظالم القانون 4. في البدء، خصصت هيئة صياغة الدستور نصوصاً تفصيلية للعدالة الانتقالية أشارت بوضوح إلى الحاجة إلى معالجة مظالم الماضي المتعلقة بالملكية العقارية، ولكن لاحقاً، ولأسباب تتعلق بالصراع العسكري والسياسي، حذفت هذه الإشارة. من ناحية أخرى، ينطبق القانون رقم 29/2013 بشأن العدالة الانتقالية على مظالم القانون 4، ولهذا ينبغي الرجوع إلى نصوصه المتعلقة بتنويع طرق جبر الضرر: عدم حصره في التعويض النقدي، وعدم لزوم الوفاء به كلاً. كما أن القانون 29 أناط بهيئة تقصي الحقائق مهمة النظر في انتهاكات حقوق الإنسان، واختصاصها هذا يشمل مظالم القانون 4.

ومن اللافت للنظر، أن القانون 29 يشير إلى هيئة المظالم العقارية التي سبقت الإشارة إليها، ويبدو أن الفرض قد كان أن مشروع لجان المؤتمر الوطني العام، الذي نص على هذه الهيئة، كان سيصدر مع قانون العدالة الانتقالية، وأن الهيئة المقترحة ستعمل كجسم متخصص إلى جانب هيئة تقصي الحقائق. ولكن، لحسن الحظ، لم يتحقق هذا. كان إنشاء هذه الهيئة إلى جانب هيئة تقصي الحقائق واللجنة المتخصصة التي ستعمل تحت إشراف الأولى، كما اقترح المشروع، سيعقّد عملية الفصل في مظالم القانون 4 ويطيّلها. من الأفضل أن يكتفى بلجنة متخصصة شبيهة بلجنة 2006 تعمل تحت إشراف هيئة تقصي الحقائق. حالياً، هذه الهيئة، مثل بقية أحكام القانون 29، غير مفعلة، فالمؤتمر الوطني العام وخلفه مجلس النواب لم يقوموا بتعيين مجلس إدارتها. ورغم أن الاتفاق السياسي، ملاحظاً أهمية الهيئة، قد أوجب تعيين مجلس إدارتها خلال تسعين يوماً من دخوله حيز النفاذ، إلا أن هذا لم يتحقق بعد.

3.9. الخلاصات المتعلقة بالقيادات التقليدية

1.3.9. القانون 123، الأثر والمستقبل

للقانون 123/1970 أهداف معلنة وأخرى خفية. فأهدافه المعلنة هي تحقيق التنمية الزراعية والعدالة الاجتماعية. أما الخفية فهي إضعاف قبائل عُدت من مناصري النظام الملكي. وقد حقق القانون نجاحاً في تحقيق كلا النوعين من الأهداف. تملكّت الدولة، من خلال القانون 142/1970 المتعلقة بالأراضي والآبار القبلية، ولاحقاً القانون 38/1977 الذي ألغى الملكية المستندة إلى الحيازة ووضع اليد، معظم الأراضي القبلية، وقد مكّنها القانون 123 من ممارسة سلطاتها باعتبارها مالكة، و، من ثم، إعادة توزيع هذه الأراضي على ملاك جدد. لقد حدث هذا خصوصاً في شرق البلاد حيث القبائل المعتقد بضعف ولائها. أما في غربها، فقد طبق القانون على نحو أقل صرامة. ففي بني وليد، حيث تعددت المشاريع الزراعية، وزعت الأراضي على أفراد القبائل التي كانت مالكة لها، وفي بعض الحالات فوضت هذه في اختيار المملّكين. ولكن بغض النظر عن آلية التوزيع، كان للقانون 123 أثر كبير في تحويل الملكية القبلية إلى ملكيات فردية مفرزة.

من ناحية أخرى، مكّن القانون 123 النظام من العمل على التنمية الزراعية والعدالة الاجتماعية. فقد تم استصلاح الأراضي التي آلت إلى الدولة وتوزيعها على نحو كان، إلى حد بعيد، عادلاً وفعالاً. ولقد أسس هذا القانون لإعادة توزيع الأراضي الزراعية والأراضي البور والصحراوية بعد تعميمها وتطويرها وتقسيمها إلى مزارع منتجة. وقد اشترط في مَنْ يتقدم للحصول على هذه المزارع أن يكون: ليبيا، بالغاً، مزارعاً أو قادراً على القيام بأعمال الزراعة، ومفتقراً إلى مقومات الحياة الكريمة، وإذا ما استوفى الشروط أكثر من متقدم، كانت الأولوية للأكثر عائلاً والأقل مالاً. لقد أعطى القانون أفضلية لمن كانوا يستأجرون أو يحوزون الأرض بشرط استيفائهم بقية الشروط. وتم تشكيل لجان بحوث اقتصادية اجتماعية للتأكد من استيفاء المنتفعين للشروط. وفي حين حققت مشروعات مثل مشروع منطقة الجبل الأخضر نجاحاً نسبياً، لم تكن الصورة العامة، في ليبيا كلها، واعدة.

ويلزم، حين تقرير مدى جدوى الإبقاء على القانون 123، تقويم أثره على الملكية القبلية ومدى فعاليتها في تحقيق التنمية الزراعية. من ناحية، استبدل هذا القانون الملكية القبلية بملكيات فردية مفرزة. وحتى على فرض أن الملاك الجدد ينتمون إلى ذات القبيلة التي كانت مالكة للأرض، سيكون من الصعب إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل القانون 123. لقد شهدت ليبيا تغيراً ملحوظاً من مظاهره سكنى عدد كبير من الليبيين المدن وتحويلهم إلى عاملين لدى الدولة. لذا، فإن اعتبار الأرض مملوكة على الشيوع وبشكل جماعي للقبيلة قد يكون أمراً من الماضي. كذلك، فإن هذا المشروع، وإن لم يركز على تقويم مدى نجاح التنمية الزراعية، يمكنه الزعم بأن القانون 123 قد كان سبباً في تحول أراضٍ إلى مزارع منتجة، وأن المسارعة إلى إلغائه قد تخاطر بفقدانها. ويضاف إلى هذا، وربما بسببه، هناك توافق عام على أنه ينبغي الإبقاء على القانون 123، خلافاً لما عليه الأمر بالنسبة للقانون 4. ولكن، لأن هناك أخطاء صاحبت تطبيق هذا القانون، فإن هناك حاجة إلى معالجتها، وهذا العلاج لا يستلزم بالضرورة إلغاء القانون.

2.3.9. القيادات التقليدية، التشكيل والأداء

تشمل القيادات التقليدية شيوخ القبائل والأعيان. وخلافاً لما يمكن أن يفهم من وصفها بالتقليدية، ليست هذه القيادات غير رسمية بشكل كامل. ففي ظل الحكم العثماني، والاحتلال الإيطالي ثم العهد الملكي، تمتع شيوخ القبائل باعتراف قانوني رسمي، ونيطت بهم مهام محددة، وصرفت لهم مرتبات. وفي بداية عهد القذافي، سحب هذا الاعتراف القانوني، ولكن، لاحقاً، صرف إلى شيوخ القبائل شبه اعتراف رسمي تحت غطاء ما عرف بالقيادات الشعبية الاجتماعية. وعلى نحو مشابه، شهدت فترة ما بعد ثورة فبراير ميلاد الكثير مما سميت مجالس الحكماء. وفي حين كانت هذه في البدء ثمرة مبادرات ذاتية لتغطية غياب مؤسسات الدولة في الفترة التي صاحبت وتلت ثورة فبراير مباشرة، فإن الأمر قد تطور لتصبح أجساماً تولت الدولة تنظيمها.¹⁹⁵

وحتى خلال فترة حكم القذافي التي افتقد فيها القادة التقليديون إلى الاعتراف القانوني، استمر هؤلاء في لعب دور مهم في فض المنازعات، وإن تفاوت هذا من منطقة إلى أخرى. ففي بني وليد في غرب البلاد، يمارس شيوخ القبائل، إلى جانب الأعيان الآخرين، وخصوصاً من كان عالماً بأحكام الفقه الإسلامي وقواعد المذهب المالكي، طرق فض المنازعات كما ينظمها القانون، ومن أهمها التحكيم. ولهذا فإن قراراتهم تخضع لرقابة القضاء ويمكن نقضها. وهذا يفسر لماذا لم ينخرط القادة التقليديون في غرب البلاد في فض النزاعات المتعلقة بالقانون 123؛ فهذا القانون لم يزل نافذاً ومن ثم توقع مخالفة أحكامه في البطلان.

على خلاف هذا، تصدى شيوخ القبائل في المرج، شرق البلاد، لمثل هذه المنازعات. في السنوات الأولى بعد ثورة فبراير، بادر هؤلاء بمعالجة هذه المنازعات، وخلصت جهودهم إلى تقرير رد الأرض لمالكها السابق مع الإبقاء على الشاغل في المسكن الملحق بها وبقدر محدود يحيط بها. والذي يبدو أن مخالفة حلولهم هذه للقانون 123 لم تحل دون تقريرها وتنفيذها. لزم الانتظار حتى صدور تعميم عن رئيس مجلس النواب في سبتمبر 2015 إلى استمرار نفاذ القانون 123 تلاه تحذير من القيادة العامة للجيش الوطني من التعدي على الأراضي العامة والخاصة، كي يتوقف الشيوخ عن تقرير حلول كهذه، وبعض ما نفذ منها كان نصيبه الإبطال عن طريق محاكم في المرج.

3.3.9. بدائل القيادات التقليدية

في حين يلعب القادة التقليديون دوراً مهماً في الحفاظ المؤقت على السلم الأهلي، قد لا يكون الرجوع إليهم في نزاعات تشمل الدولة أمراً مرغوباً. فمصالح الأطراف كافة، بما فيها تلك التي تمثلها الدولة، ينبغي أن تكون محل اعتبار حين التصدي لمنازعات كهذه. حينئذٍ فقط يمكن استدامة الحلول المتوصل إليها. وهنا، تبرز تجربة لجان فض منازعات الآبار والأراضي القبلية كنموذج يمكن الاهتداء به، فهذه كانت لجاناً أسستها الدولة وترأسها ممثلون عنها، ولكنها، في الآن، ذاته حوّت في عضويتها شيوخ قبائل. و قد أسس القانون 29 لحلول فيها شبه من خلال توجيهه هيئة تقصي الحقائق إلى الاستعانة بشيوخ القبائل والحكماء الذين عرف عنهم تأثيرهم في فض المنازعات بالطرق العرفية. وقد يستحسن لهذا تأسيس لجان لمعالجة ما شاب تطبيق القانون 123 من أخطاء على غرار لجان فض منازعات الآبار والأراضي القبلية.

195 على سبيل المثال، أصدر المؤتمر الوطني العام قراره رقم 37/2015 بشأن آلية اعتماد مجالس الحكماء والأعيان وتحديد اختصاصاتها. الجريدة الرسمية العدد 4، السنة 4، 1 أكتوبر 2015.

10. مقترحات بشأن السياسة والتشريع

1. تنطلق هذه المقترحات من توقع العودة إلى حكومة موحدة وفقاً لما رسمه الاتفاق السياسي الليبي. وهي تسعى إلى توفير حلول لعدد من المشكلات المترابطة والمعقدة المتعلقة بالسياسة والقانون، وهي - أي الحلول - مبنية على بحث أعطيت فيه الأولوية لوجهات النظر والخبرات الليبية في إطار سياق قانوني ليبي.
2. ينبغي لحكومة الوفاق الوطني، ومجلس النواب، والمجلس الأعلى للدولة جعل علاج مظالم القانون رقم 4 والقانون رقم 123 أولوية قصوى، وذلك في إطار معالجةٍ أوسعٍ للعدالة الانتقالية.
3. على حكومة الوفاق الوطني أن تُضمّنَ مراجعة القوانين والقرارات التي ينص عليها الاتفاق السياسي (مادة 62) «القانونين» رقمي 16 و20 اللذين أصدرهما المؤتمر الوطني العام عام 2015، ونوصي بأن تنتهي المراجعة باعتبار هذين القانونين، بوصفهما صدرتا عن المؤتمر بعد انتهاء ولايته، مفتقدين لأي أساس قانوني ومن ثم فهما منعدما الوجود.
4. ينبغي لمجلس النواب أن يسن قانوناً يلغي بموجبه القانون رقم 4، ويعالج آثاره في إطار العدالة الانتقالية. (فيما يتعلق بمحتويات هذا القانون، أنظر التوصية رقم 5).
5. من أجل أفضل معالجة ممكنة لمنازعات القانون رقم 4 ومظالمه، على مجلس النواب أن يؤسس القانون الذي سيضعه لمعالجة آثار القانون رقم 4 (أنظر التوصية رقم 4) على حوار متوازن بين الملاك السابقين والشاغلين. واستناداً إلى هذا البحث، نوصي مبدئياً بأن يقرر القانون الجديد التالي:
 - 1.5. اعتماد رد العقار إلى الملاك السابقين أصلاً في المعالجة باستثناء الحالة التي يكون فيها العقار مسكناً يشغله شخص حسن النية، إذ ينبغي عندها تفضيل الأخير بالعقار.
 - 2.5. إذا لم يكن رد العقار ممكناً، شمول جبر الضرر طرقاتاً تتعدى التعويض النقدي مثل تخصيص عقارات بديلة أو حصصاً وأسهماً في شركات عامة.
 - 3.5. السماح باستخدام طرق إثبات تتجاوز السند القطعي المستند إلى التسجيل العقاري إلى طرق أخرى مثل شهادة الشهود، وإلزام مؤسسات الدولة بأن تسمح للمدعين بالاطلاع على، والاستناد إلى، سجلاتها في سبيل إثبات دعاوهم.
6. على مجلس النواب أن يفعل هيئة تقصي الحقائق والمصالحة الوطنية بتعيين مجلس إدارتها وتخصيص الموارد الكافية للقيام بالمهام التي ناطها بها قانون العدالة الانتقالية رقم 29/2013، والتي تشمل المظالم الناشئة عن القوانين الماسية بالملكية العقارية.
7. على مجلس النواب أن ينشئ لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي تعمل تحت إشراف هيئة تقصي الحقائق والمصالحة الوطنية على معالجة آثار القانون رقم 4. وينبغي في شأن هذه اللجنة:
 - 1.7. أن تعمل، بوصفها لجنةً تخصّصيةً، تحت إشراف لجنة تقصي الحقائق والمصالحة الوطنية.
 - 2.7. ألا يسمح بعرض النزاع أمام القضاء إلا بعد النظر فيه من قبل اللجنة.
 - 3.7. أن تُكوّنَ من عدد كافٍ من لجان فرعية تحت إشراف لجنة مركزية.
 - 4.7. أن تعتد بما قامت به لجنة 2006.

8. على مجلس النواب وحكومة الوفاق الوطني تخصيص ميزانية كافية لدفع التعويضات التي سبق للجنة 2006 أن قررتها ولم تقم لجنة الصرف التابعة لوزارة العدل بصرفها بعد.
9. على مجلس النواب ألا يلغي القانون رقم 123 (أنظر التوصية رقم 10).
10. على مجلس النواب أن ينشئ لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي لعلاج ما شاب تطبيق القانون رقم 123 من أخطاء على أن تشمل عضوية هذه اللجان قيادات تقليدية.
11. على مجلس النواب أن يوفر التمويل اللازم، وعلى المجتمع الدولي أن يوفر المساعدة الفنية، لمصلحة أملاك الدولة ومصلحة التسجيل العقاري وغيرهما من مؤسسات الدولة ذات العلاقة؛ لتمكينها من الحصول على، واستخدام، تقنيات حديثة للتوثيق والأرشفة وتبادل المعلومات.
12. على مؤسسات البحوث الاجتماعية القانونية أن تقدم مقترحات مبنية على بحوث تجريها بالخصوص حول دور الدولة في التنمية الزراعية، والمسائل التي تثيرها ملكية الأراضي القبلية في ليبيا، ومنها، على سبيل المثال، معناها، ووضعها القانوني الحالي، وما ينبغي أن تكون عليه في النظام القانوني الرسمي والأعراف.

منازعات الملكية العقارية والعدالة الانتقالية في المقاربة الليبية

الكوفي علي أعبودة

تمهيد

هذا العنوان يتضمن عبارات تحتاج إلى ضبط قبل التطرق إلى الإشكالية التي يثيرها، فمن جهة لابد من تحديد مفهوم الملكية العقارية في سياق ما تعرضت له الملكية من انتهاكات بعد انقلاب 1969 الذي أطاح بالنظام الملكي الذي عرفته ليبيا بعد إعلان الأمم المتحدة استقلالها عام 1951، ومن جهة أخرى، فإن المقاربة الليبية للعدالة الانتقالية تحتاج إلى الوقوف عندها أيضاً¹. كما أن عنوان الورقة يوحي بأن العدالة الانتقالية في المقاربة الليبية معنية بالملكية العقارية وهو ما يفترض أن النظام السابق وأجهزته انتهكوا الملكية العقارية من ناحية، وأن التشريعات الليبية المعنية بالعدالة الانتقالية قد واجهتها، من ناحية أخرى.

أولاً. مفهوم الملكية العقارية

في دولة لم تختف فيها القبيلة ولم يتخلَّ شعبها من حيث المبدأ عن الكثير من طابع البداوة، على الأقل لجهة نمط التفكير، فلا بد أن يكون جوهر الثروة هو العقار، وليس أدل على ذلك من أن القانون المدني لعام 1953 اهتم به ليس فقط في الأحكام العامة حيث خصص المادتين 82 و83 لتحديد ماهيته²، وإنما في مواطن عديدة أخرى في هذا القانون وخارجه، ويكفي الإشارة إلى أن أنظمة الشفعة (مواد 939-952 من القانون المدني) والحياسة في العقار محمية بدعاوى الحياسة المعروفة (962-966 من نفس القانون) والتسجيل العقاري هي خاصة بالعقار، كما أن أبرز الضمانات المستعملة في تأمين الديون المصرفية هي الرهن العقاري (مادة 1034 من القانون المدني). وبالرجوع إلى المادتين 82-83 من القانون المدني نجد أن المشرع أعطى للملكية العقارية مفهوماً لا يتطابق مع ما يفهم من العبارة أول وهلة؛ فالعقار الذي هو « كل شيء مستقر بحيزه ثابت فيه لا يمكن نقله منه دون تلف » (مادة 82-1) يشمل أيضاً العقار بالتخصيص، وهو « المنقول الذي يضعه صاحبه في عقار يملكه رسداً على خدمة هذا العقار أو استغلاله » (مادة 82-2)، كما أن الحقوق العينية التي تقع على عقار وكذلك الدعاوى التي تتعلق بحق عيني على عقار تعد وفقاً للمادة 83 من القانون المدني أموالاً عقارية³. وهكذا فإن مصطلح الملكية العقارية في سياق هذه الورقة ينصب على المنازعات التي تتعلق بملكية العقارات، أي الأراضي والمباني وملحقاتها أي المنقولات المخصصة لخدمتها من مالكيها والتي سماها المشرع « عقارات بالتخصيص »، وبالتالي يخرج من نطاقها ما يتعلق بالملكية المنقولة وفق المعيار الذي رسمته المادة 82 المشار إليها.

- 1 لفظ مقارنة هنا مناسب لأنه من غير الممكن الحديث عن تجربة ليبية في مجال العدالة الانتقالية، فالقانون رقم (17) لسنة 2012م. في شأن إرساء قواعد المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية لم يعمر طويلاً حيث صدر القانون رقم (29) لسنة 2013م. في شأن العدالة الانتقالية ليحل محله ويدشن مفهوماً مختلفاً وسنرى أنه هو الآخر مازال حبراً على ورق! في ذات المعنى بالنسبة للشقيقة تونس انظر عاطف صالح الرواتي، مقاربات في العدالة الانتقالية، ضمن مؤلف بعنوان « في الانتقال الديمقراطي والإصلاح الدستوري في البلدان المغاربية »، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس 2015 ص 201 وما يليها.
- 2 الفكرة الأساسية وردت في المادة 82 فقرة أولى التي تنص « كل شيء مستقر بحيزه ثابت فيه لا يمكن نقله منه دون تلف، فهو عقار وكل ما عدا ذلك من شيء فهو منقول.
- 3 أنظر الكوفي أعبودة أساسيات القانون الوضعي الليبي، الحق، منشورات المركز القومي للبحوث العلمية، طرابلس، ط

ثانياً. العدالة الانتقالية في المقاربة الليبية

نظام القذافي الذي استولى على السلطة في 1-9-1969 لم يهتم بإصدار قانون خاص ينظم العدالة الانتقالية رغم أنه طبق عديداً من الإجراءات التي تدخل في مفهوم العدالة الانتقالية⁴ ومنها محاكمة رجال النظام البائد وفق التسمية التي استعملت في ذلك الوقت واسترداد الأموال المغصوبة من الإيطاليين.⁵ وبعد سقوط ذلك النظام أصدر المجلس الوطني الانتقالي القانون رقم 17 لسنة 2012 الذي عرف العدالة الانتقالية، والصحيح العدالة في المرحلة الانتقالية،⁶ بأنها «مجموعة الإجراءات التشريعية والقضائية والإدارية والاجتماعية التي تعالج ما حدث خلال فترة النظام السابق في ليبيا وما قامت به الدولة من انتهاكات لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية والعمل على إصلاح ذات البين بالطرق الودية بين بعض فئات المجتمع» (مادة 1). وبعد أقل من سنة عاد المشرع وسن قانوناً جديداً للعدالة الانتقالية وهو القانون رقم 29 لسنة 2013، ووفق مادته الأولى «ويقصد بالعدالة الانتقالية في مقام تطبيق أحكام هذا القانون معالجة ما تعرض له الليبيون خلال النظام السابق من انتهاكات جسيمة وممنهجة لحقوقهم وحررياتهم الأساسية من قبل الأجهزة التابعة للدولة، عن طريق إجراءات تشريعية وقضائية واجتماعية وإدارية...». والقانون الجديد، وإن كان يجسد نسق السياسة التشريعية السائدة في ليبيا منذ عدة عقود، فإنه يعطي العدالة الانتقالية في السياق الليبي سمات معينة يمكن أن تنعكس على موضوع هذه الورقة أيضاً وهي:

1. الطابع المختلط

كما يظهر من التعريف، حاول المشرع أن يجمع بين الأسلوب الإداري والقضائي في تحقيق أهداف العدالة الانتقالية المتعلقة بكشف الحقيقة وجبر الضرر والمحاسبة، دون إغفال الطرق الودية في حل النزاعات فضلاً عما يجب أن يقوم به المشرع من إجراءات.⁷

2. الطابع الفضفاض للصياغة

تكفي قراءة سريعة لاكتشاف هذا العيب الذي تعاني منه تشريعات كثيرة قبل 17 فبراير وبعدها؛⁸ فالمادة السادسة من القانون رقم 29 والمعنونة بـ «بطلان التشريعات الظالمة وعدم مشروعيتها» وهو عنوان كاف بذاته لتأكيد زعمنا - تنص على أنه «يعد ظلماً وعدواناً تعطيل الحياة الدستورية في ليبيا، وتعد التشريعات التي أصدرها النظام السابق تعبيراً عن رغباته ودون أساس شرعي أو دستوري - كما لو كان الأساس الشرعي مختلفاً عن الدستور وخارجه!!- من التشريعات الظالمة وتعتبر لاغية وغير دستورية منذ صياغتها - وهذه مسألة مسندة للمحكمة العليا!-، ولا يصح التذرع بها في مواجهات (!) الحقوق الثابتة ويجب معالجة آثارها السلبية على الفرد والمجتمع».

4 Un ensemble de mesures judiciaires et non judiciaires permettant de remedier ou lourd heritage des absurdes droits humains dans les societes qui sortent d'un conflit arme ou d'un regime autoritaire" V. Fr.m. wikipedia.org/wiki/justice-transitionnelle (25-7-16)h.g

5 القانون رقم 50 لسنة 1974 بشأن رد الأموال المغصوبة من الإيطاليين ووفقاً للمادة الأولى منه «... ترد العقارات التي صودرت أو اغتصبت لأسباب سياسية أو نزع ملكيتها في عهد الاحتلال الإيطالي إلى ملاكها أو ورثتهم أو يعوضون عنها، وذلك كله وفقاً لأحكام هذا القانون. ويشترط لرد العقار أو التعويض عنه ألا يكون قد أدى إلى ملاك أي تعويض عن مصادره أو غصبه أو نزع ملكيته».

6 فالعدالة كما هو معلوم يجب ألا تلبس ثوب المرحلة وتخرج عن ثوابتها في المساواة والنزاهة.

7 فهئية تقصي الحقائق تقوم بدور رئيس حددته المادة السابعة من القانون سواء من حيث تقصي الحقائق من أجل كشف حقيقة ما حدث وتوثيق الروايات ودراسة أوضاع النازحين والعمل على إعادتهم والبحث في ملف المفقودين والمعتقلين وإصدار القرارات والإجراءات المناسبة بشأنهم وضمناً حياة كريمة لأسرهم! كما لها « الدعوة إلى المصالحة الاتفاقية والدعوة إلى العفو التشريعي والعفو العام» ولهذا يكون للهيئة « اتصال دائم مع لجان المصالحة وحكاماء المناطق لإعادة اللحمة الوطنية وتحقيق شروط المصالحة بين تلك المناطق» (مادة 6-9 من القانون رقم 29).

8 انظر الكوني على أعبودة، السياسة التشريعية في ليبيا في المرحلة الانتقالية في ليبيا، مجلة القانون، جامعة طرابلس، 2016-2017، ص 100-77.

3. الطابع الانتقائي

مقارنة الفقرة الأولى بالفقرة الثانية من المادة الأولى تظهر بجلاء هذه الحقيقة: فالعدالة الانتقالية تعالج ما تعرض له الليبيون في عهد نظام القذافي من انتهاكات جسيمة وممنهجة لحقوقهم وحررياتهم الأساسية، ولكنها تشمل « بعض (!) آثار ثورة السابع عشر من فبراير، وهي تحديدًا: ١- مواقف وأعمال أدت إلى شرخ في النسيج الاجتماعي. ٢- أعمال كانت ضرورية لتحسين الثورة شابتها بعض السلوكيات غير الملتزمة بمبادئها »! فهذه الصياغة فضلاً عن طابعها الفضفاض، تجسد ازدواجية المعايير وسيطرة قانون الأقوى!

4. الطابع غير الجدي

إن إلغاء قانون إرساء قواعد المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية الذي شرع في تطبيقه قرينة قوية تؤكد صحة الادعاء بعدم وجود إرادة سياسية جديّة في تحقيق مطلب العدالة الانتقالية، وهو ما تأكد أيضاً من عدم تشكيل مجلس إدارة الهيئة الذي يجب أن يعين من رئيس وثمانية أعضاء بقرار من المؤتمر (مادة 10 من القانون رقم 29) وكذلك فإن اللائحة التنفيذية التي أحال عليها القانون في بيان الإجراءات اللازمة لتنفيذه (مادة 33)، هذه اللائحة لم تصدر حتى تاريخه رغم أن الهيئة قدمت عرضاً بها!

كما سبقت الإشارة، يوحى عنوان الورقة بأن العدالة الانتقالية في المقاربة الليبية معنية بالملكية العقارية وهو ما يفترض أن النظام السابق وأجهزته انتهكوا الملكية العقارية.

ثالثاً. مدى انتهاك الملكية العقارية في العهد السابق؟

عقب سقوط النظام ظهرت رابطة باسم الملاك المتضررين من حكم الطاغية ورفعت شعارات من قبيل رد المظالم وكانت وراء تطور تشريعي طال الملكية العقارية. غير أن الحقيقة التاريخية توجب القول إن النظام نفسه، لسبب أو لآخر، أقر بوجود ظلم وقع وأراد تصحيحه منذ العام 2010 وذلك بتحديد «الإجراءات والأسس والضوابط الخاصة باستكمال التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم 4-1978»⁹. ومع ذلك فإن المسألة تحتاج إلى دليل حاسم يثبت أن الملكية تعرضت لانتهاكات جسيمة لإمكان أعمال قواعد العدالة الانتقالية! بدأ النظام السابق سياسته الماسية بالملكية الخاصة بعد فترة قصيرة من استيلائه على مقاليد الحكم وذلك بسن تشريعات التأميم ورد الأملاك المغتصبة من المستوطنين الإيطاليين، ثم معالجة الأراضي القزمية بالقانون رقم 46 لسنة 1975،¹⁰ ووفق المادة الثامنة منه يتم البيع جبراً عند عدم اتفاق ملاك الأراضي القزمية أو المملوكة على الشيوع مقابل ثمن نقدي أو تعويض عيني تحدده لجان - تشكل بقرار من وزير الزراعة مادة 9-: فأصحاب الأراضي ذات المساحات الصغيرة ليس أمامهم إلا خيار واحد، إما الاتفاق على طريقة لإدارة هذه الأراضي أو تجميعها وإما قبول الثمن أو التعويض العيني إذا أوصت اللجنة ببيعها إلى أحد الملاك المجاورين أو الشركاء على الشيوع! ولعل صدور القانون رقم 38 لسنة 1977 يعد بداية مرحلة جديدة تجسد نوايا النظام السابق في الحد من حرية التملك: فوفقاً للمادة الأولى منه « لا يجوز استناداً إلى وضع اليد أو الحيازة المكسبة، أي كان تاريخ بدئها ومهما كانت مدتها، تملك أي عقار أو كسب أي حق عيني عليه، أو تسجيله أو الادعاء به أمام أي جهة...»، واعتبار التسجيلات التي تمت منذ ٧ أكتوبر 1951، بالاستناد إلى ذلك مُلغاة! وفي المادة الثانية منه قرر المشرع بطلان « كل تخصيص أو منح للملكية تم من المستعمرين لعملائهم مقابل خيانة الوطن» وإلغاء ما تم من تسجيلات بالخصوص. والنتيجة التي رتبها بناء على ذلك هي نقل ملكية تلك العقارات إلى الدولة عدا استثناءات حددتها المادة الثالثة.

9 قرار اللجنة الشعبية العامة (مجلس الوزراء) رقم 2006-108 بتاريخ 2006-4-27.

10 جريدة رسمية «ج.ر.» عدد 34 سنة 1975.

ثم جاء القانون رقم (4) لسنة 1978 بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية ووضع قيوداً جديدة على ملكية العقارات: وإن أقر بحق المواطن في تملك سكن أو قطعة أرض لبناء سكن عليها وكذلك أولاده البالغون (مادة 5) مع إمكانية تملك أكثر من سكن في الحالات التي تحددها اللائحة التنفيذية (مادة 4)، فإن هذا القانون نص على أيلولة المباني « المعدة للسكن ولو كان استعمالها في غير هذا الغرض، وكذلك المباني غير المعدة للسكن، ويستثنى مما تقدم ما يستعمله الملاك المواطنين لأغراض مهنتهم أو حرفهم أو صناعتهم، وكما تؤؤل للدولة ملكية الأراضي الفضاء المعدة أو الصالحة للبناء وذلك بقصد إعادة تملكها للمواطنين المستحقين »، ولا يستثنى من ذلك سوى « ما تملكه الأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الوطنية ذات النفع العام، وما تملكه السفارات ». (مادة 3). وكان الخيار الذي تبناه المشرع مقابل «مصادرة العقارات» الزائدة هو التعويض النقدي، إذ تنص المادة الثامنة من القانون المذكور على أن « يتم التعويض عن العقارات المنصوص عليها في المادة (3) وطريقة السداد وحالات الإعفاء والشروط والقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية ». والمادة 16 من هذه اللائحة جعلت معيار تقدير قيمة العقار « ثمن الأرض وما أقيم عليها من مباني ومنشآت وقت أيلولتها وذلك وفقاً للأسس التي يصدر بها قرار من اللجنة الشعبية العامة».

وقد تجلت سياسة النظام السابق لتقليص حرية التملك في القانون رقم (21) لسنة 1984 بشأن الأحكام الخاصة بتقرير المنفعة العامة والتصرف في الأراضي الزراعية (ج.ر سنة 22 عدد 29) الذي بعد أن نص على مبدأ « عدم جواز التعويض عن العقارات التي تقع في مسارات مشروعات المنفعة العامة » استثنى من ذلك: 1- المسكن الوحيد أو قطعة الأرض الوحيدة الصالحة للبناء، 2- العقار الذي يزاو في مالكة مهنته أو حرفته أو صناعته، 3- المغروسات والإنشاءات والأشجار الموجودة بالمزرعة. (مادة 1). ولم يقف الأمر عند ذلك بل نصت المادة الثانية على « بطلان جميع إجراءات التعويض التي تتم بالمخالفة للمادة (1) وتقع باطله إجراءات التعويض التي تتم بالمخالفة للمادة (1) وتقع باطله إجراءات التعويض عن الأراضي القبيلية المحددة بالقانون 142-1970 بشأن الأراضي والآبار القبيلية وتعديلاته التي تمت اعتباراً من تاريخ العمل به. وعلى الجهات المعنية استرجاع المبالغ المصروفة بالمخالفة الأحكام هذه المادة إلى الخزينة العامة!!»

ولم يقف الأمر عند هذا الحد إذ تكفلت المادة الثالثة بوضع نظام جديد للتعويض عن الأراضي التي تؤؤل للمجتمع طبقاً لأحكام القوانين رقم 116 بشأن تنظيم التطوير العمراني، ورقم (32) لسنة 1977 بشأن تعديل القانون رقم (5) لسنة 1969 في شأن تخطيط المدن والقرى وتنظيمها والقانون رقم (4) لسنة 1978 أو أي قانون آخر: 1- مراعاة أهمية الأرض من حيث موقعها ومدى تمتعها بالخدمات العامة وقربها أو بعدها عنها وأوجه استعمالها 2- تطبيق الأسس المقررة للتعويض عن العقارات الخاضعة للقانون رقم 4 والتي يحددها قرار من اللجنة الشعبية العامة سابقاً 3- عدم احتساب قيمة المباني والمنشآت المتهالكة التي لا يمكن الاستفادة منها بأي صورة!

وقررت المادة الثالثة أيضاً أن الأراضي الفضاء أو المسورة الواقعة داخل المخططات المعتمدة أو خارجها، وكذلك الأراضي الزراعية التي غيرت طبيعتها بإقامة منشآت عليها تعد أراضي خاضعة لأحكام القانون رقم (4) باستثناء المزارع المنتجة. وغيرت المادة الرابعة طبيعة الحق الذي محله أرض زراعية: صاحب الحق لم يعد له سوى « ملكية الانتفاع » دون الرقبة! ولهذا فإن إصدار القانون رقم (7) لسنة 1986 بإلغاء ملكية الأرض (ج.ر عدد رقم 24) لم يضيف شيئاً على هذا الصعيد سوى أنه وضح وحدد ملكية الانتفاع بنصه في المادة الثانية منه « يحق لكل مواطن يحوز أرضاً بطريقة مشروعة، الانتفاع بها، شغلاً وزراعة ورعيًا، متى كان يستغلها بجهده وجهد أفراد أسرته، دون استغلال لجهد الغير وفي حدود إشباع حاجاته وحاجات أفراد أسرته، ويكون ذلك لورثته من بعده »! ولكن الجديد هو ماورد في المادتين الثالثة والرابعة من هذا القانون: أولاهما ألغت التسجيلات الواردة على ملكية رقبة الأرض بأثر رجعي، أما المادة الرابعة فألغت عقود المغارسة وبصرف النظر عن تاريخ إبرامها واعتبار شاغل الأرض حائزاً لها متى كان يستغلها بجهده وجهد أفراد أسرته وفي حدود حاجاتهم! وهكذا صار مبدأ عدم رجعية القانون حبراً على ورق وهو الحامي للحقوق والمراكز القانونية!

ما سبق يبين بجلاء أن الملكية العقارية تعرضت لانتهاكات متعددة في ظل النظام السابق ولعل ما يميز الحالة الليبية في هذا الخصوص¹¹ تذبذب الرؤية ليس على صعيد صور الانتهاكات فقط (تقييد، إلغاء، ترك مسائل جوهرية للسلطة التنفيذية...) وإنما أيضاً على صعيد الخيارات المتعلقة بتصحيح الأوضاع الخاطئة: ففي البداية حظر المشرع على المحاكم أن تحكم برد العقارات المشغولة من قبل مواطنين (قانون رقم (11) لسنة 1992 مادة 7: ج. ر عدد رقم 27-1992)، ثم صدر القانون رقم (25) لسنة 1994 ليؤكد نفس الحكم في المادة الثالثة منه بالنسبة للمساكن المملوكة أو المخصصة للمواطنين بموجب القانون رقم 4-1978 وإلزام المحاكم بوقف السير في الدعاوى المتداولة أمامها وقت نفاذ هذا القانون! وفي ذات القانون أعطى المشرع مالك البيت الوحيد أو قطعة الأرض المعدة لبناء مسكن عليها، إذا ملك أو خصص بالمخالفة لأحكام القانون رقم (4)، الحق في اللجوء إلى محكمة الشعب - وهي محكمة استثنائية - للمطالبة بتعويض عادل شريطة ألا يكون من الخاضعين للحراسة، وأن يثبت أنه عقاره الوحيد، وأن يرفع دعواه خلال سنة من نشر القانون في الجريدة الرسمية. بالمقابل أعطت المادة السابعة مكرر المضافة إلى القانون رقم 11-1992 لمحكمة الشعب صلاحية الحكم برد المحال التي كان يستعملها الملاك المواطنون في أغراض مهتهم أو صناعاتهم أو حرفهم الانتاجية أو التجارية التي رُحِفَ عليها (هنا تُبَيَّنُ إعادة الحال إلى الوضع الأصلي، بعكس الفرض الأول الإبقاء على الوضع القائم مع تعويض المالك الأصلي). وبعد أن أظهر التطبيق وجود ثغرة يمكن من خلالها رد العقارات لأصحابها الأصليين والمتمثلة في الأحكام القضائية السابقة على نفاذ القانون رقم (11)-1992، أصدر المشرع القانون رقم (14) لسنة 1996 الذي نص في مادته الثالثة « كما لا يجوز تنفيذ الأحكام القاضية برد المساكن الصادرة قبل نفاذ هذا القانون! » وهذه السياسة هي التي جسدها كذلك القانون رقم (10) لسنة 1427 الذي نص في مادته الثانية على « لا تقبل أي دعوى للمطالبة باستحقاق أو تثبيت ملكية أي عقار من العقارات التي آلت إلى المجتمع بحكم التشريعات النافذة، سواء كان شاغلها الدولة أم أحد المواطنين أم كانت شاغرة. كما لا تقبل دعاوى الطرد والإخلاء المتعلقة بتلك العقارات! » وقضت المادة الثالثة بإعمال أحكام ذلك القانون على الدعاوى المنظورة وقت نفاذه!

غير أن سياسة التشدد هذه لم تحقق الأهداف المرجوة لأن من يطبقون كانوا يجدون دائماً ثغراتٍ أو حيلًا يعطلون بها على الأقل آثارها، كما أن المشرع نفسه وجد نفسه مجبراً على تليين سياسته من خلال إباحة التأجير الذي سبق أن حظره، وإباحة بيع العقارات بشروط معينة وفتح الباب للاستثمار العقاري للأشخاص الاعتبارية،¹² والترخيص للمواطن بتملك أكثر من سكن (قانون رقم (3)-2004). ولعل إصدار اللجنة الشعبية العامة (مجلس الوزراء) القرار رقم (108) لسنة 2006 بالإجراءات والأسس والضوابط الخاصة باستكمال التعويض عن العقارات الخاضعة للقانون رقم (4) مؤشراً على أن النظام أراد تصحيح سياسته السابقة ولو من خلال بوابة التعويض: « تتولى اللجنة الشعبية للمالية إدراج مخصصات مالية ميزانية مصلحة الأملاك العامة للصرف منها على التعويضات المعتمدة وفقاً لأحكام المواد السابقة، ويجوز لهذا الغرض، استخدام جزء من الإيرادات المحققة للمصلحة » (مادة 25).

11 كانت الملكية عرضة لانتهاكات ممنهجة وظالمة في دول كثيرة وتاريخ البشرية حافل بذلك وفي مختلف القارات، غير أن الاهتمام بها كان أقل من الخروقات المتعلقة بالحقوق والحريات السياسية، أنظر المقالة المفيدة:

Atuahene, B. (2010). Property and transitional justice. 58 UCLA L. Rev. Discourse. 65. Pp 82-83

ك. في هذه المقالة تطرقت الباحثة للخيارات التي تملكها الدولة التي تريد معالجة نتائج تلك الانتهاكات، وفي رأيها هي تدور بين خيارات ثلاث: الإبقاء على الوضع القائم statue quo أو إعادة الوضع السابق للملكية - قبل السلب - كلياً أو جزئياً أو خلق وضع جديد بشكل كامل وانتهت إلى أنه ومهما كان الخيار الذي تتبناه الدولة، فإن من الأهمية بمكان أن يكون القرار نتاج حوار وطني وواع وليس من خلال ما تقترحه النخبة أو لجنة.

12 قانون رقم 5-2001 ج.ر عدد 2-2001.

رابعاً. تشريعات العدالة الانتقالية ومسألة الملكية العقارية

لم يشر القانون رقم (17) لسنة 2012 الذي أصدره المجلس الوطني الانتقالي عقب سقوط النظام إلى انتهاكات الملكية العقارية إشارة صريحة، واكتفى بالنص على أن العدالة الانتقالية تعالج « ما حدث خلال فترة النظام السابق في ليبيا وما قامت به الدولة من انتهاكات لحقوق الإنسان وحرياته.» (مادة 1). غير أن ذلك لا يعني حرمان ضحايا انتهاكات الملكية من حقهم في العدالة، خاصة أن حق الملكية يعد من حقوق الإنسان وفق مواثيق حقوق الإنسان (انظر مثلاً المادة 17 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان). ولا يمنع من ذلك أن المشرع استعمل لفظ « الضحايا » (المادة 6 و 15)، ذلك لأنه وإن يكن هذا اللفظ من الألفاظ التي تتناسب أكثر مع المتضررين من الجرائم، فإنه في ظروف المرحلة الانتقالية ومتطلباتها يصلح للدلالة على كل من أصابه ضرر من الانتهاكات المتعلقة بحقوق الإنسان ولو تعلق بالأموال. أما القانون رقم 2013-29 بشأن العدالة الانتقالية فجنده في المادة الأولى ينص على «..وجبر الضرر والتعويض عن الأخطاء التي تكون الدولة مسؤولة بالتعويض عنها.» وفي المادة الرابعة بند 8 اعتبر أن من أهداف القانون جبر الضرر الواقع على الضحايا والمتضررين، وهذا الجمع بين اللفظين يزيل أي شك في الخصوص! ولمن لم يقتنع بهذا نقدم دليلاً ملموساً وهو المادة 28 التي تنص على أن « تنشأ هيئة مستقلة لرد المظالم العقارية بناء على قانون يصدر بالخصوص.» أما القانون رقم 2015-20 المعنون (بتقرير بعض الأحكام الخاصة بمعالجة الآثار المترتبة على إلغاء القانون رقم 4 لسنة 1978 بتقرير الأحكام الخاصة بالملكية العقارية والقوانين ذات الصلة به)، هذا القانون يعتبر أن الملكية تعرضت لانتهاكات تستوجب الرد أو التعويض!

قد يقال إن المشرع وضع المادة 28 في فصل خاص عنوانه « دعم العدالة الانتقالية » الذي خصه لهيئة رد المظالم العقارية وإلغاء بعض قرارات الجنسية (مادة 29) والتشجيع على رد الأموال المكتسبة بطريقة غير مشروعة (مادة 30)، وهو ما يعني أن منازعات الملكية العقارية لا تعد في نظر واضعي القانون رقم 29 من قضايا العدالة الانتقالية! غير أن هذا التحليل لا يعكس في الحقيقة الإرادة الحقيقية للمشرع: فمن جهة أن ذلك مجرد تخمين لغياب المذكرة التفسيرية والأعمال التحضيرية، ومن ناحية أخرى، أن إنشاء هيئة خاصة بالمظالم العقارية يؤكد رغبة المشرع في معالجة الانتهاكات التي لحقت بالملكية العقارية وذلك لا معنى له إلا من منظور العدالة الانتقالية. ولعل صدور القانون رقم 20 لسنة 2015 قرينة تدعم هذا التحليل.

هكذا تكون الطريق ممهدة لمعالجة الإشكالية التي يثيرها العنوان وهي كيف واجهت ليبيا منازعات الملكية العقارية في مسارها الخاص بالعدالة الانتقالية؟ لا شك أن ذلك يتطلب تحديد منازعات المنازعة التي تدخل في هذا الإطار (جزءاً أول)، ثم بيان أطرافها بالنظر إلى أن مضي عقود من الزمن قد يغير من الأشخاص الذين يتواجهون أمام الجهة المعنية بحسم النزاع (جزءاً ثانياً) وأخيراً لابد من معرفة هذه الجهة، ذلك لأن الأصل هو اختصاص المحاكم بكل منازعة وهو ما قد لا يستقيم ومتطلبات المرحلة الانتقالية (جزءاً ثالثاً).

الجزء الأول. منازعات المنازعة العقارية في المرحلة الانتقالية

في الأوضاع المعتادة يمكن للشخص أن يطلب الحماية من السلطة المختصة إذا وقع عليه اعتداء أو نُزِعَ في حق من حقوقه،¹³ وأياً كان مصدر ذلك (شخصاً عاماً أم خاصاً)، فهل يختلف الحال في المرحلة الانتقالية التي تعقب سقوط نظام مستبد أو عقب نزاع مسلح مزق النسيج الاجتماعي؟ رغم وجود تماثل بين الوضعين، فإنه من غير الممكن القول بالتطابق، وكما سيتضح مما يلي، أن المرحلة الانتقالية تطبع المنازعة بخصوصية مستقاة من الرغبة عادة في محو آثار الماضي قدر المستطاع من أجل تأسيس دولة القانون ودعم المصالحة المجتمعية والوطنية؛ وهكذا تتضح معالم منازعات الملكية العقارية في إطار العدالة الانتقالية سواء من حيث طبيعة الاعتداء (أولاً) أو من حيث صاحب الصفة في المنازعة (ثانياً) أو من حيث العقوبات القانونية المحتملة (ثالثاً).

13 انظر كتابنا قانون علم القضاء، 2، الخصومة والعريضة، منشورات المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، طرابلس.

أولاً. اعتداء الدولة على ملكية عقارية بدون وجه حق

قانون العدالة الانتقالية رقم 29-2013 وإن استعمل عبارة عامة في المادة 23 « لكل من تعرض لانتهاكات جسيمة وممنهجة لحقوق الإنسان الحصول على تعويض مناسب من الدولة.»، فإنه خص « المظالم العقارية » بحكم خاص ورد في المادة 28 التي تنص على إنشاء هيئة مستقلة لرد تلك المظالم وهو ما تؤكد بالقانون رقم (20) -2015- على افتراض أنه قانون!- الذي يستهدف إلغاء « كافة الآثار والمراكز القانونية الناشئة عن تنفيذ القانون رقم (4) لسنة 1978 »، وهو القانون الذي استولت بموجبه الدولة على العقارات الزائدة عن القدر المسموح به (سكن أو قطعة أرض لبناء مسكن ومبنى لممارسة مهنة أو حرفة أو صناعة)!

فلا محل للمنازعة إذا لم يتعرض الشخص لاعتداء من قبل الدولة في ظل النظام السابق أو « بعض آثار ثورة السابع عشر من فبراير»، خاصة الأعمال التي كانت ضرورية لتحسين الثورة والمشوبة بسلوكيات غير ملتزمة بمبادئها (مادة 1 من القانون رقم 29)، وواقعة الاعتداء التي تبرر المنازعة العقارية هنا كما قد تكون عملاً تشريعياً (أ)، يمكن أن تكون عملاً عمادياً صرفاً (ب).

أ - العمل التشريعي

الوسيلة المعتادة لانتهاك الحقوق المختلفة تكون باستخدام الدولة سلطتها التشريعية استخداماً تحسيفاً مع تغليف العمل التشريعي بما يبرره في الظاهر على الأقل؛ وإذا كان قانون العدالة الانتقالية رقم 29-2013 يعتبر أن منطاط الظلم في القانون صدوره تعبيراً عن رغبات النظام ودون أساس شرعي أو دستوري (مادة 6)، فإن هكذا معياراً مركباً يصعب تطبيقه، فقد يكون القانون مخالفاً للدستور أو للشريعة ومعبراً عن رغبة الحاكم ولا يكون ظالماً لأنه لم يطل الحقوق والحريات، ولهذا كان الأولى الركون إلى المصلحة المستهدفة من التشريع ومدى ضمان مبدأ العدل للمخاطبين به: فسلب الملكية من أصحابها لصالح أشخاص تمييزاً لهم عن اغلبية الشعب يعد ظلماً لأن المصلحة المبتغاة ليست عامة ولو تم ذلك من سلطة تملك ولاية التشريع وفي الشكل المقرر دستورياً!

وفي هذا الصدد، نقضت المحكمة العليا حكماً لم يبلغ القرار الصادر بنزع ملكية أرض موقوفة لبناء فندق عليها، ذلك لأن « نزع الملكية ينافي فكرة الوقف من أساسها.»، باعتباره مبنياً على عدم جواز انتقال ملكية العين الموقوفة مطلقاً أو مؤقتاً. « ومما يؤيد هذا النظر: أضافت المحكمة، أن مذهب الإمام مالك الذي أحال عليه القانون رقم 124/1972 لا يجيز المساس بأعيان الوقف إلا لتوسعة مسجد أو شق طريق لينتفع به جميع الناس.¹⁴ في حكمها هذا أكدت المحكمة العليا أن «نزع العقارات بوجه عام يعتبر استثناء على الأصل العام لما يتضمنه من اعتداء على الملكية الخاصة التي اعتبرتها القواعد الأساسية المعمول بها في الجماهيرية مقدسة.»، ولا يقدح في صحة ذلك ادعاء الطاعن أن القانون رقم 72/116 الذي أجاز نزع العقارات للمنفعة العامة لم يستثن عقارات الوقف، لأن الأصل هو عدم جواز نزع العقارات للمنفعة العامة إلا بنص صريح في القانون.

وكما يظهر من التسمية « نزع الملكية للمنفعة العامة »، فإن مشروعية العمل معلقة على غاية الاستيلاء على العقار المملوك ملكية خاصة، المنفعة العامة، والتي هي مصلحة المجموع التي تعلو على مصلحة مالك الأرض « سواء كانت الأرض زراعية أم أراضي بناء، وهذا ما جرى عليه قضاء المحكمة العليا.¹⁵

14 محكمة عليا، طعن ادارى «ط.د» رقم 58/46 جلسة 23/3/2003 مجموعة احكام المحكمة العليا، القضاء الادارى، الجزء الاول، 2003، ص 196.

15 انظر مثلاً ط.د رقم 48/49 جلسة 5/6/2005، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الادارى، 2005، ص 379.

وإذا كان انحراف المشرع وتعسفه في استعمال سلطته لا محل لرقابته إلا من خلال دستورية القوانين أمام الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا، فإن الأمر ليس كذلك بالنسبة لجهة الإدارة، فالقضاء الإداري لها بالمرصاد: «..أن حق الإدارة العامة في نزع ملكية العقارات اللازمة لمشروعات المرافق والمنافع العامة ليس معناه أن تستعمله على هواها، لأن هذه السلطة التقديرية في نزع ملكية العقارات وإن كانت مطلقة من حيث موضوعها، فإنها مقيدة من حيث غايتها التي يلزم أن تقف عند حد عدم تجاوز هذه السلطة والتعسف في استعمالها، فإذا تبين أن قرار نزع الملكية لا يرجع إلى اعتبارات تقتضيها المنفعة العامة كان ذلك عملاً غير مشروع»¹⁶

هكذا يتعين على من ينازع في سلامة العمل الماس بالملكية العقارية أن يثبت انحراف السلطة وتعسفها، ما لم يعفه المشرع بالإقرار بالمظالم التي وقعت كما هو الشأن بالنسبة للقانون رقم 4 وتعديلاته! ولكن هل يختلف الوضع إذا تعلق الأمر بمجرد أعمال مادية بحتة؟

ب - العمل المادي البحت

إذا استولت الإدارة على ملكية أحد الأشخاص دون اتباع اجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة، فإنها تكون قد انتهكت حق الملكية دون وجه حق بصرف النظر عن الغاية التي تستهدفها، ويتعلق الأمر هنا بواقعة مادية يمكن إثباتها بكل الطرق بما في ذلك شهادة الشهود. وإذا كانت المحكمة العليا قد اعتبرت أن مخالفة الأهداف التي من أجلها يجوز نزع ملكية العقارات وهي في مجموعها تتعلق بتحقيق منفعة عامة أو لصالح المشروعات والمرافق العامة يعد خرقاً لمبدأ قدسية الملكية الخاصة وبالتالي لا يجيزه القانون،¹⁷ فإن العمل المادي الذي يؤدي إلى غصب تلك الملكية يكون كذلك من باب أولى! وفي الحالتين لابد من ثبوت الصفة في الشخص الذي يدعي حصول الانتهاك.

ثانياً. المنازعة من صاحب الشأن

القاعدة المسلم بها أن من ينازع يجب أن يكون ذا صفة، والصفة تثبت لمن يدعي أنه صاحب الحق أو المركز القانوني المعتدى عليه، وهذا يفترض أن من نُزعت ملكيته أو عُصبت يقوم بتقديم طلب إلى الجهة المختصة برد ملكيته أو التعويض عنها:

أ - طلب رد العقار

الأصل المقرر في القانون الليبي هو التنفيذ العيني للالتزام (مادة 206 مدني)، وذلك يتطلب إقرار المدين وتنفيذه طواعية أو صدور قرار أو حكم بذلك وفي جميع الأحوال، يتطلب ذلك أن يقوم صاحب الشأن بتقديم طلب مضمونه في حالة منازعات الملكية العقارية: طلب رد العقار.

16 محكمة عليا، ط.د رقم 82/47. جلسة 9/11/2003، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، الجزء الأول، ص، 393.

17 محكمة عليا، ط.د رقم 131/45. جلسة 19/1/2003، المجموعة السابقة، 2003، ص، 57.

ب- طلب التعويض

إعادة الحال إلى ما كانت عليه قد لا تكون ممكنة وبالتالي يكون البديل هو تقديم المقابل والمتمثل في التعويض النقدي. وقد يقتصر الأمر على استكمال التعويض.

وموقف القانون الليبي تذبذب في هذا الخصوص: ففي البداية قصر المشرع حق صاحب العقار في طلب التعويض ثم أجاز استثناء لمحكمة الشعب رد العقار الوحيد الذي يستعمله مالكه السابق في أغراض مهنته أو حرفته أو صناعته وفي المرحلة الانتقالية عاد المشرع لتقرير مبدأ الرد وتعويض المالك إذا تعذر الرد وفق ما سبقت الإشارة إليه أعلاه (الجزء التمهيدي).

ورغم تحقق الشرطين السابقين (الاعتداء على الملكية ومنازعة صاحب الشأن)، فإن النجاح في المنازعة يتطلب عدم وجود عقبة قانونية:

ثالثا. عدم وجود عقبة قانونية

لا يهمننا هنا موانع سماع الدعوى أمام المحاكم،¹⁸ وإنما العقوبات التي يمكن أن تعترض طريق من انتهكت ملكيته العقارية في مطالبته بالرد أو التعويض أو كليهما. هذه العقوبات قد ترجع إلى إرادة صاحب الشأن نفسه (أ) وقد ترجع إلى القانون (ب).

أ- عقبات إرادية

لعل أبرز التصرفات التي قد تشكل موانع تحد من قدرة المالك الأصلي للعقار في الرد أو التعويض: التنازل السابق والصلح.

1. التنازل السابق

إذا كان المالك السابق للعقار قد عبر بعد انتهاك حقه في الملكية عن تنازله عن حقه في ملاحقة من اغتصب حقه، فلا يلومن إلا نفسه، لأن التنازل الصحيح يسقط الحق والساقط لا يعود،¹⁹ والقانون المدني طبق ذلك في مجال الالتزام عندما نص في المادة 358 «ينقضي الالتزام إذا أبرأ الدائن مدينه مختاراً، ويتم الإبراء متى وصل إلى علم المدين، ويرتد برده». ووفق المادة 359 من نفس القانون أن الإبراء الذي يأخذ حكم التبرع من حيث الأحكام الموضوعية لا يشترط فيه شكل خاص. هذا التنازل كما يكون صريحا قد يكون ضمنيا كما لو أعاد التصرف فيه لمن خصص له العقار بناء على القانون رقم 1978/4: شاغل العقار يرغب في التخلص من أي منازعة مستقبلية والتخلص من وخز الضمير أو نظرة المجتمع حيث ينظر إليه كما لو كان يستفيد من مال مغصوب!

18 انظر كتابنا قانون علم القضاء، الجزء الأول، النظام القضائي، منشورات المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية.

19 حول هذه القاعدة مقولتنا المعنونة (الساقط لا يعود) بتاريخ 6/12/2015، صفحتنا على الفيس بوك.

2. الصلح

قد لا يوجد تنازل من مالك العقار وإنما عقد صلح، الذي هو تصرف قانوني يفترض تنازل كل من طرفيه عن بعض ادعاءاته لأجل الوصول إلى تسوية للنزاع، بينه - أي المالك - وبين شاغل العقار المغتصب والصلح منظم بالمادتين 548-556 من القانون المدني والمادة 548 تنص على أن « الصلح عقد يحسم به الطرفان نزاعاً قائماً أو يتوقيان به نزاعاً محتملاً، وذلك بأن ينزل كل منهما على وجه التقابل عن جزء من إدعائه ».

ومع ذلك فإن هذه العقبة لا تمنع من المنازعة ومن الفوز فيها إذا نص المشرع على تمكين المالك السابق للعقار المغتصب الذي تصالح مع الدولة أو مع شاغل العقار من المنازعة كما هو الشأن في القانون رقم 20/2015 (على افتراض أنه قانون) الذي نص في مادته الثالثة فقرة 2 « ويكون لمن سبق تعويضه من الملاك عن العقار أو صرفت له مبالغ عنه تحت أي وصف، الحق في الفرق بين ما قبضه وقيمة عقاره وفقاً للأسس المذكورة ».

ب- عقبات مصدرها القانون

يهدف القانون عادة إلى تحقيق العدل أو الأمن،²⁰ وبالتالي فإن الحاجة إلى استقرار المراكز القانونية أملي على المشرع نظام تقادم الدعوى وهو أمر مألوف في نظامنا،²¹ غير أن المشرع قد يلجأ إلى المنع من رفع الدعوى أو تقرير عدم قبولها أو وقف السير في ما رفع منها كما كرسه القانون رقم 10/1427 الذي نص في مادته الثانية « لا تقبل أي دعوى للمطالبة باستحقاق أو تثبيت ملكية عقار من العقارات التي آلت إلى المجتمع...» وطبق هذا الحكم على الدعاوى المنظورة وقت نفاذه (مادة 3). ولا يخفى على أحد خرق هذا الحكم حقاً سياسياً من حقوق الإنسان وهو حق اللجوء إلى القضاء المكرس دستورياً حتى في ظل النظام السابق (مادة 30 من القانون رقم 20/1991 بشأن تعزيز الحرية).²²

كذلك من غير المستبعد أن يستند شاغلو العقارات المملوكة أو المخصصة في ظل القانون رقم 4/78 إلى وسائل دفاع أخرى أساسها أن القانون المذكور جاء وفق سياسة إصلاحية وهدفه كان النفع العام وليس من استفاد منه مباشرة من المواطنين! ومثل هذا الدفاع سيكون هو سبيل إدارة قضايا الحكومة - ومهمتها الدفاع عن الدولة والأشخاص العامة عموماً - إذا وجهت المنازعة للدولة.²³ وقد تكون العقبة القانونية سبق حصول المالك السابق على التعويض الذي تم في ظل نظام نزع الملكية للمنفعة العامة. وهذا يقودنا للتساؤل عن أطراف المنازعة العقارية في المرحلة محل البحث.

20 انظر مقالنا المعنونة، السياسة التشريعية في ليبيا في المرحلة الانتقالية، مجلة القانون، كلية القانون، جامعة طرابلس، 2016، العدد السادس، ص، 77.
21 انظر القانون المدني (مواد 361-375): المادة 361 تضع القاعدة العامة « تقادم دعوى المطالبة بالالتزام بانقضاء خمس عشرة سنة فيما عدا الحالات التي ورد عنها نص خاص في القانون...»، وهو حكم جديد جاء به القانون رقم 86-1972 الذي ألغى الحكم السابق القاضي بتقادم الحق وهو ما يتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية.
22 « لكل شخص الحق في اللجوء إلى القضاء وفقاً للقانون، وتؤمن له المحكمة كافة الضمانات اللازمة بما فيها المحامي...».
23 المحكمة العليا في حكمها في الطعن 25-101 في 2-2-1981 مجلة المحكمة س 18 عدد 1 ص 35 أكدت أن « وهو، أي القانون رقم 4-78، قانون يتعلق بالنظام العام يستهدف منع الاستغلال بتوفير حاجة السكن لمن لم يملك سكناً خاصاً ولحماية أرباب الحرف والمهن الذين يمارسون مهنتهم وحرمتهم في مبانٍ مملوكة لأشخاص آخرين بالأجرة ».

الجزء الثاني. أطراف المنازعة العقارية في إطار المرحلة الانتقالية

تحديد أطراف المنازعة المتعلقة بالملكية العقارية يعد مسألة أساسية لا سيما إذا رفعت المنازعة إلى القضاء، ولعل أهمية هذه المسألة تظهر ظهوراً أكبر إذا علمنا أن النزاع قد لا يكون بالضرورة بين المالك الأصلي للعقار والجهة التي قامت بمصادرته أو الاستيلاء عليه دون وجه حق، ذلك لأن الموت قد يغييب أياً من المعنيين (المالك الأصلي أو المستفيد الأول من التخصيص أو التمليك)، كما أن التصرف في العقار قد يتم مرةً ثانية وثالثة أو أكثر، وهذا من شأنه أن يطرح التساؤل حول مدى شمول المنازعة لأي منهم أو هم جميعاً؟! يضاف إلى ذلك أن المنازعة قد تكون بصدد أرض قبلية، والأرض القبلية طالتها يد النظام السابق وكان نصيبها في النهاية هو اللغاء، ولهذا فالمنازعة قد تثار بشأنها، وبالتالي يتعين معرفة أطرافها. بناءً على ما سبق يمكن رسم صورة أطراف المنازعة في حالة الاستيلاء على ملكية خاصة (فقرة أولى)، قبل الانتقال إلى فرضية المنازعة بشأن أرض قبلية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى. أطراف المنازعة في حالة الملكية الخاصة

لا شك أن سلب الملكية العقارية قد لا يكون بفعل الدولة أو أحد أجهزتها، وإنما يتم من شخص أو أشخاص من أصحاب النفوذ وهي حالة نادرة في ليبيا وإذ طرحت فإن مدعي الملكية عليه أن ينازع من اغتصب أرضه أو ورثته في حالة وفاته وقانون العقوبات يدعمه من خلال تجريم ذلك الفعل بما يضمن معونة النيابة العامة في هذا الجانب.²⁴ وهكذا فإن المنازعات ستطرح في الغالب في مواجهة الدولة أو في مواجهة شاغل العقار أو في مواجهة الاثنيين من المالك الأصلي أو من ورثته:

أولاً. بين مدعي الملكية والدولة

إذا كانت الدولة قد استولت على عقار مملوك لأحد الأشخاص ولم تخصصه أو تملكه وظل في أملاكها،²⁵ وفي هذه الحالة يكون للمالك أو لورثته منازعة الدولة والمطالبة برد العقار أو التعويض أو كليهما ولكن ماذا إذا كانت الدولة قد خصصته لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة (الجامعة مثلاً)، ففي مواجهة من تجري المنازعة؟ باعتبار أن الشخص الاعتباري العام يتمتع بشخصية قانونية وبالتالي بأهلية التقاضي، فلا مناص من توجيه المنازعة إليه، ولأن الشهادة العقارية ربما تكون قد صدرت لصالحه. غير أن من المحتمل توجيه المنازعة إلى شاغل العقار الذي استفاد من التخصيص (الجامعة في مثالنا) والدولة لأن هذه تعد ضامناً وفقاً لقواعد عقد البيع، حيث يضمن البائع الاستحقاق الكلي والجزئي (المادتان 432-433 من القانون المدني). كل ذلك ما لم يوجد اتفاق خاص يعدل أو يلغي هذا الضمان في غير حالة الغش (مادة 434).

24 انظر المواد 453 (جرمة تغيير الحدود)، 455 (غزو الأيطان أو المباتي)، 457 (إتلاف الأموال).

25 المادة 11 من القانون رقم 1992-11 (ج.ر. 1992 عدد 27) حددت أملاك الدولة لتشمل العقارات المملوكة لها باعتبارها شخصاً اعتبارياً عاماً أو للبلديات أو لأي جهة عامة ممولة من الميزانية العامة.

ثانياً. تعدد أطراف المنازعة

على عكس الحالة السابقة البسيطة، يمكن أن تتعدد أطراف المنازعة في جانب من يدعي أو في جانب من يطالب برد المال محل المنازعة أو التعويض عنه. ولعل أقرب سبب لهذه الصورة المركبة هو الموت: موت شاغل العقار الأصلي أو موت المالك الأصلي حيث يحل الورثة محل المتوفى، في مركزه الإيجابي أو السلبي في المنازعة. وغني عن البيان أن هذا التعدد قد يتحقق عند بدء المنازعة - بحدوث الوفاة قبل تحريك المنازعة - وقد يكون بعد انطلاقها لموت أحد الأطراف أو جميعهم بعد بدء المنازعة. وإذا أخذنا دعاوى الملكية العقارية المرفوعة إلى المحكمة من صاحب الحق في المنازعة حال حياته في مواجهة شاغل العقار وحده أو في مواجهته ومواجهة الدولة، فإن موت أي منهما يؤدي إلى اتساع الخصومة من حيث الخصوم: حلول الورثة محل الخصم الذي توفي. كما أن آليتي التدخل والإدخال تؤديان إلى نفس النتيجة: تدخل باقي الورثة أو إدخالهم من صاحب المصلحة من الخصوم بما يضمن حسم النزاع في مواجهة الجميع.

في هذه الفرضية تكون التحديات التي يواجهها صاحب الحق الأصلي، رافع المنازعة، أكبر، لأنها تفترض أنه تعرف على الورثة وكذا المتصرف إليهم في حالة انتقال العقار بين عدة أيادٍ، فضلاً عن مقتضيات الإثبات، وما يتعلق بذلك من إحجام الشهود و... يضاف إلى ذلك ما نتج عن حرق للسجل العقاري في ليبيا في ظل النظام السابق عام 1986.

ومع ذلك فإن القانون لم يتركه يواجه تلك التحديات دون معونة؛ فمن جهة، يكون إعلان الورثة دفعة واحدة خلال الستة أشهر من وفاة المورث في آخر موطن كان لمورثهم بغير بيان أسمائهم وصفاتهم (مادة 376 مرافعات). وإذا أخذت المنازعة شكل دعوى قضائية ورفعت قبل قسمة تركة شاغل العقار هنا فيمكن رفعها أمام المحكمة التي يقع في دائرتها محل افتتاح التركة أي محكمة أخرى موطن للمورث (مادة 57 مرافعات). والقانون المدني يجيز لمن واجهه مانع مادي أو أدبي إثبات ما كان يجب إثباته بالكتابة بكل طرق الإثبات وكذلك الشأن في حالة فقد السند الكتابي لسبب أجنبي لا يد له فيه (مادة 391 مدني). ومناسبة حرق السجل العقاري المشار إليه، يمكن للمالك الأصلي أن يستند إلى المادة (380) من القانون المدني التي تعطي صورة الورقة الرسمية - هنا صورة الشهادة العقارية - نفس حجية الأصل متى كان مظهرها الخارجي لا يسمح بالشك في مطابقتها للأصل، بل إن للصورة المأخوذة عن الصورة الرسمية الأصلية نفس الحجية أيضاً. كما أن إلغاء القانون رقم 1978/4) ومعالجة الآثار المترتبة عليه (القانون رقم 20-2015 الذي ألغى كافة الآثار والمراكز الناشئة عن ذلك القانون (مادة 1). وهذا يعني أن الشهادة العقارية التي صدرت بعد أيلولة العقار إلى الدولة أو لمن حُصص له أو مُلك العقار له هذه الشهادة تعد ملغاة ومن ثم زال التحدي المتعلق بهذا الجانب.

ويلاحظ في التطبيق العملي أن مالك العقار الأصلي يفضل عادة مطالبة شاغل العقار الحالي لأنه هو الحائز الظاهر لعقاره. وفي القضايا التي اطلعت عليها²⁶ استعمل الملاك السابقون دعوى طرد شاغل العقار الذي لا سند له، تأسيساً على فكرة أن وجوده في العقار استند إلى قانون ظالم مخالف للشريعة وتم ممن لا يملك - أي الدولة - لمن لا يستحق - أي الغاصب! من ذلك القضية التي صدر فيها حكم محكمة شمال طرابلس الابتدائية رقم 2012-194 بتاريخ 2012-10-21 الذي أيدته محكمة استئناف طرابلس في 2014-5-26 (حكم رقم 2014-459). ولم تكتفِ بعض المحاكم بمطالبة محامي شاغل العقار بعدم تطبيق القانونين رقمي (16 و20-2015) إلى حين الفصل في دستوريتهم! كما دُفع بعدم الاختصاص الولائي للمحاكم « ذلك أن المشرع قد حدد طريق استرجاع العقارات الخاضعة للقانون رقم 4-1978 وهو اللجوء إلى اللجان المشكلة » وأن الدعوى يجب أن ترفع على الدولة بالنظر إلى كونها هي المالك. ولتبرير اختصاصها ذهبت محكمة شمال طرابلس الابتدائية (قضية رقم 2013-451 بتاريخ 2014-3-12) إلى « أن القضاء هو صاحب الولاية العامة في الفصل في المنازعات بين الأفراد بحكم القانون والدستور، كما أن القانون رقم 108 لسنة 2006 الصادر بشأن التعويض عن العقارات الخاصة بالقانون رقم 4-1978 لم يرد في مواد أو نصوصه ما يفيد عدم اللجوء إلى القضاء بشأن هذه العقارات الأمر الذي ترى معه المحكمة رفض هذا الدفع». وحكمها القاضي بالطرده وتسليم العقار خالياً من الشواغل والأشخاص ألغته محكمة استئناف طرابلس في 2016-9-27 ذلك

26 الشكر الجزيل للدكتورة خلود الساعدي التي زودتني بصورة من هذه الأحكام التي تحصلت عليها من خلال المقابلات.

لأن المحكمة تحققت من أن ملكية العقارين موضوع قضية الطرد تم تملكهما ودفع كامل ثمنهما وتسجيل الملكية بالسجل العقاري وبالتالي يصبح من غير الجائز الحكم بطردهما - أي الشاغلين-. ورداً على الدفع المتعلق بإلغاء القانون رقم 4-78 بالقانون رقم 2015-20 قالت المحكمة « إن القانون رقم 20 لسنة 2015 قد نص في مادته الأولى على أن (...وترجع ملكية العقار إلى المالك السابق ويعاد تسجيله باسمه في السجل العقاري وتتخذ الجهات الإدارية اللازمة لتمكينه من حيائه بعد إمهال شاغله المدة التي يقرها مجلس الوزراء لإخلاء العقار»، ولا يوجد في الأوراق ما يثبت تحقق ذلك وانتهت إلى أن المحكمة المطعون في حكمها وقد أقامت على سند من القول « إن المدعى عليهما لم يقدم ما يفيد شرعية شغلها للعقار موضوع الدعوى حيث قدما عقد تملك وشهادة تخصيص مسكن وأن المحكمة ترى بأنهما لا يخلونهما شغل العقار موضوع الدعوى باعتبار أنهما تحصلا على العقارين موضوع الدعوى بموجب القانون رقم 4 لسنة 1978 الظالم الذي سلب واغتصب أملاك الناس ومنحها لأشخاص آخرين. وأن الدولة اغتصبت العقارين وقامت بتخصيصهما للمدعى عليهما بناء على إجراءات باطلة ومخالفة للشريعة الإسلامية وللنظام المدني...» وهكذا استخلصت محكمة الاستئناف، فإن الحكم يكون معيباً بمخالفة القانون والقصور في التسيب متعين الإلغاء. (1-22). وهذا النهج يخالف ما انتهت إليه في وقت سابق دائرة أخرى بنفس المحكمة (إستئناف 137-2016 بتاريخ 20-1-2016) التي اعتمدت على نفس القانون للقول بأن شاغل العقار استناداً للقانون رقم 4 صار غاصباً للعقار دون سند!! ذلك موقف القضاء من منازعات الملكية الخاصة في إطار القانون رقم 4، فماذا لوتعلق الأمر بملكية قبلية؟

فقرة ثانية. أطراف المنازعة في حالة الأراضي القبلية

تزداد المسألة تعقيداً عندما يتعلق الأمر بالمطالبة برد أرض قبلية أي مملوكة لأفراد قبيلة معينة على الشيوخ بحسبان أن القبيلة لا تتمتع بالشخصية القانونية،²⁷ ولهذا من يملك المطالبة بردها أو التعويض عنها؟ وقبل ذلك، لا بد من بيان أساس المطالبة بعد إلغاء قانون الأراضي القبلية؟

اولاً. أساس المطالبة برد- أو التعويض عن- الأراضي القبلية

وفقاً للقانون رقم 142-1970 بشأن الأراضي والآبار القبلية: «تعتبر مملوكة للدولة ملكية تامة جميع الأراضي والآبار القبلية غير المسجلة بمصلحة التسجيل العقاري والتوثيق وتسجل باعتبارها من أملاك الدولة» (مادة 1-1). ولهذا فإن التحدي الأول الذي يواجهه من يريدون المطالبة برد الأراضي القبلية أو التعويض عنها هو إثبات أن هذه الأراضي مسجلة، ليس في الطابو العثماني أو الإيطالي، وإنما بمصلحة التسجيل العقاري والتوثيق اللببية! وهو أمر يمثل الاستثناء في هذا المجال، إذ الغالب أنها غير مسجلة. القانون المشار إليه اعترف رغم ذلك للقبائل بالحق في الانتفاع على الأراضي التي ينتفعون بها وقت صدور ه (مادة 2)، وكان من بين التحديات التي تواجه مقدمي المنازعات في مجال الأراضي القبلية الحظر الذي وضعه القانون رقم (21) لسنة 1984: عدم جواز التعويض عن الأراضي القبلية (مادة 2)، غير أن هذا الحظر رفع بالقانون رقم 16-2015 (على افتراض أنه قانون)، بإلغائه القانون المشار إليه. ومهما يكن الأمر فإن تحدياً آخر يبقى وهو المتعلق بأطراف المنازعة.

27 المادة 52 من القانون المدني حددت الأشخاص الاعتبارية ورغم العبارة الأخيرة التي تنص (...وبغيرها من المنشآت العامة التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية)، فإن المشرع، حسب علمي، لم يمنح القبيلة الشخصية الاعتبارية. والمحكمة العليا في المناسبات التي عرضت عليها وإن تطرقت إلى الأراضي القبلية، لكنها لم تتطرق للصفة في المطالبة ربما لأنها لم تكن محل نزاع: انظر: طعن إداري رقم 23-23 بتاريخ 28-4-1977 مجلة المحكمة س. 14 عدد 1 ص 31 (الأراضي والآبار القبلية تعد كذلك إذا كانت غير مسجلة وليس الحال كذلك إذا كانت مسجلة بأسماء أشخاص)؛ بموجب القانون رقم 42-1970 بشأن الأراضي القبلية أعطى الحق للدولة في التعويض المستحق عنها في حالة حيازتها من الغير: طعن مدني رقم 20-35 بتاريخ 29-12-1974، مجلة س 11 عدد 3 ص 122.

ثانياً. أطراف المنازعة في الأراضي القبلية

عندما كانت الدولة تعترف بشيوخ القبائل كان يمكن القول إن شيخ القبيلة يمكنه أن يبادر بالمنازعة ويطالب باسم القبيلة برد الحياة (لأن الملكية للدولة) لأجل الانتفاع بالأرض القبلية وبالتعويض عن حرمانها من هذا الحق. غير أن موقف الدولة من هذه المؤسسة- أي شيخ القبيلة-²⁸ تذبذب بين القبول والرفض وانتهى المطاف إلى تبني نظام بديل وهو « مختار المحلة» أو كما يسمى شعبياً «شيخ المحلة» (مادة 39 من القانون 59-2012 بشأن نظام الإدارة المحلية). ومع ذلك فإن الواقع العملي مازال يعطي لهؤلاء دورهم خاصة في المنطقة الشرقية في إطار ما يسمى الحكماء والأعيان والشيوخ! غير أن الحديث عن صفة هؤلاء في دعاوى الملكية العقارية لا يستقيم مع غياب أي تنظيم لهم في المنظومة التشريعية الحالية عدا الإشارة العارضة التي وردت في قانون العدالة الانتقالية الحالي (رقم 29-2013) (مادة 16: الاستعانة بالشيوخ والحكماء في حل المنازعات وديا).

وعليه فإن تحديد صفة من له الحق في المنازعة في شأن الأراضي القبلية يحتاج إلى جهد والفرضيات المحتملة من وجهة نظري هي:

1- المنازعة من بعض أفراد القبيلة، وهم لا يملكون صفة في تمثيل القبيلة إلا بثبوت وجود توكيل لهم من أفراد القبيلة شخصاً شخصاً لأن المادة 92 مرافعات تتطلب المنازعة من صاحب الشأن نفسه أو من وكيله، والقبيلة كما هو مسلم به ليست شخصاً اعتبارياً حتى يمكن الحديث عن ممثل لها!

2- المنازعة الجماعية من أفراد القبيلة، وهذا غير ممكن قانوناً لأن المنازعة الجماعية - أي باسم المصلحة الجماعية للقبيلة - لا تصح إلا من شخص اعتباري على غرار النقابة، والقانون الليبي لا يعرف ذلك، ولهذا فمن المتصور المنازعة من أفراد القبيلة كافة وهو ما يطرح فرضية تعدد المدعين، خاصة أن المحكمة العليا في حكم قديم اعتبرت أن الملكية هي ملكية على الشيوع وأن النزاع بشأنها تختص به لجان الفصل في المنازعات القبلية.²⁹ ولكن ماذا عن الطرف الذي تقدم المنازعة في مواجهته؟

مادام قانون الأراضي والآبار القبلية ينص على أيلولة ملكية هذه الأراضي إلى الدولة، فإن المنازعة تكون بحسب الأصل في مواجهة الدولة، غير أن الدولة في هذا الشأن ممثلة بمصلحة أملاك الدولة وهكذا يمكن لصاحب الشأن أن يوجه منازعته لهذه المصلحة. ولكن ماذا لو تُصِرَّ في الأرض أو حُصِّصَتْ لأحد الأشخاص أو لجهة معينة؟ هنا يمكن منازعة هذا الشخص أو تلك الجهة، وإذا تُنَزَعَ أمام القضاء فيمكن إدخال الدولة أو المصلحة بصفة ضامن، ولا سيّما أن الشاغل قد يكون معسراً!

هكذا يتضح أن التحدي الرئيس الذي يواجه منازعات الملكية القبلية يكمن في وجود القانون الذي ألغى هذه الصورة من صور الملكية، ولا سيّما أن الجهة التي تمثل الدولة، أي إدارة قضايا الحكومة، يمكنها أن تتمسك بأن هدف المشرع هنا هو تحقيق المصلحة العامة بالنظر إلى ما كان ينجم عن وجود هذه الملكية من حوادث تهدد الأمن والاستقرار عند نزول المطر خاصةً، فضلاً عن تهاون القبائل في الاستفادة المثلى من هذه الأراضي!

28 عرفت ليبيا نظام شيوخ القبائل منذ العهد العثماني وأبقى عليه الإيطاليون عندما استعمروا ليبيا ولم تلغ الإدارة البريطانية بعد الحرب العالمية الثانية ولعب دوراً هاماً إبان حقبة النظام الملكي، ولكنه تراجع على الصعيد الرسمي على الأقل في ظل نظام القذافي حيث صدر قانون نظام الحكم المحلي رقم 62-1970 وما تلاه من قوانين الإدارة المحلية ولعل من بين القوانين التي لها علاقة بموضوع الورقة القانون رقم 74 لسنة 1975 بشأن اختصاص اللجان الشعبية للمحلات بالتوفيق والتحكيم وبعد 17 فبراير صدر قانون رقم (59) لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية الذي نص على أن وحدات الإدارة المحلية هي: المحافظات والبلديات والمحلات (مادة 3) ويكون على رأس كل محلة (مختار) يعينه المحافظ بناء على عرض من عميد البلدية (مادة 39). ورغم هذا التوجه لم تختف كلمة (الشيوخ) من الساحة القانونية حيث وردت الإشارة إليها في قانون العدالة الانتقالية؛ فالمادة 16 تعطي لهيئة تقصي الحقائق والمصالحة في سبيل حل المنازعات بالطرق الودية « أن تستعين بالشيوخ والحكماء ممن عرفوا بدور فعال في حل النزاعات الأهلية بالطرق العرفية»!

29 طعن مدني رقم 17-9 بتاريخ 24-5-1965، مجلة المحكمة س.2 عدد 1ص.17.

الجزء الثالث. الجهة المختصة بفض المنازعات الملكية العقارية

أعطى قانون نظام القضاء رقم (6) لسنة 2006 في مادته العشرين للمحاكم ولاية الفصل في كافة المنازعات والجرائم، ولا يحق لها وفقاً لنفس النص النظر في أعمال السيادة. وعلى الرغم من ظاهر النص، فإن هذه الولاية ليست مطلقة، فعلى الرغم من أن المادة المذكورة لم ترد عبارة « ما لم ينص القانون على غير ذلك » التي كرسها النص المقابل في قانون نظام القضاء رقم 51-1976،³⁰ فإنها ليست عقبة تحول دون وجود قيود تشريعية أخرى بالإضافة إلى أعمال السيادة التي أُشير إليها، ذلك لأن هذا النص هو نص تشريعي عادي وليس نصاً دستورياً وبالتالي يملك المشرع أن يخرج عليه. وليس أدل على ذلك من أن أحداً لم يقل بانقضاء القيود المعمول بها في التشريعات النافذة،³¹ فضلاً عن عدم التزام المشرع في قوانين العدالة الانتقالية بهكذا تحديد لولاية المحاكم. ولعل نية المشرع في صياغته للمادة ٢٠ المشار إليها نابعة من أن تلك العبارة لا تقدم ولا تؤخر مادامت ليست قيداً دستورياً!

وعليه فإن منازعات الملكية العقارية في إطار المرحلة الانتقالية يمكن أن تثار أمام جهات تملك سلطة القرار الملزم بحكم القانون (فقرة 2) أو أمام جهات تعتمد في تدخلها وفي تنفيذ ما تنتهي إليه على رضى الأطراف (فقرة 1).

فقرة أولى. الجهات غير القضائية

من يتابع السياسة التشريعية في شأن المنازعات المتعلقة بانتهاكات الملكية العقارية لابد أن يلاحظ أنها اعتمدت في البداية الطريق الإداري من حيث المبدأ في فض هذه المنازعات من خلال إنشاء لجان تقدير التعويضات،³² وبصدور قانون العدالة الانتقالية تأكد هذا الخيار، ولكن المشرع لم يهمل طريق التسوية الودية، هذه التسوية التي يمكن أن يساهم فيها كل من دار الإفتاء والقيادات التقليدية. ولهذا يكون من المناسب البدء بلجان تقدير التعويضات، قبل التطرق إلى هيئات العدالة الانتقالية باعتبارها المعنية مباشرة بالتعامل مع منازعات الملكية (أولاً)، وبعد ذلك يطرح التساؤل حول مدى إمكانية اللجوء إلى الطرق الودية لحل المنازعات في إطار تلك المنازعات وفي المرحلة الانتقالية؟ (ثانياً).

أولاً. الجهات المخولة سلطة التعامل مع منازعات الملكية العقارية

كما سبقت الإشارة فإن من بين الجهات غير القضائية جهات منحها المشرع صلاحيات مباشرة تتعلق بالرد والتعويض فيما يتعلق بالانتهاكات التي طالت حق الملكية وهي بحسب المرحلة التي ظهرت فيها: لجان تقدير التعويضات (أ) وهيئات العدالة الانتقالية (ب).

30 انظر قانون علم القضاء للمؤلف، 1، النظام القضائي، منشورات المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، طرابلس، 2003، ص، 301.

31 من هذه القيود منح الاختصاص للجان إدارية ذات اختصاص قضائي مثل لجان المنازعات الضريبية ولجان المنازعات الضمانية وغيرها، كتابنا السابق، ص. 304 وما يليها ورسالة زيد بن يحمى اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، كلية القانون، جامعة طرابلس، رسالة ماجستير 2014. كذلك الحصانات القضائية الممنوحة للدول ولروساء الدول وممثلها الدبلوماسيين وغيرهم، ولا ننسى اتفاقات التحكيم.

32 ربما ابتداء من لجان تقدير التعويضات المستحقة للأشخاص الذين أمت أموالهم بالقانونين رقمي 108-1970 (توفيق غرغور وأولاده) وقانون 135-1970: عن صافي قيمة الأموال المؤممة، ولجنة تقدير التعويضات الناتجة عن نزع الملكية للمنفعة العامة (قرار رقم 334 لسنة 2006) ولجان استكمال إجراءات التعويض عن العقارات الخاضعة للقانون رقم 4-1978 (قرار 171-2005 والقرار 108-2006 الذي حل محله).

أ-لجان تقدير التعويضات

تبعاً لارتباط عنوان الورقة بالعدالة الانتقالية، فلن يُتطرق إلا إلى لجان تقدير التعويضات الخاصة بالقانون رقم ٤ لسنة 1978،³³ وهي على الرغم من التسمية تختص بالرد أيضاً.

وفق القرار رقم 108 لسنة 2006 المعنون « بالإجراءات والأسس والضوابط الخاصة باستكمال التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم (4) لسنة مسيحي بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية » - تتنوع هذه اللجان إلى لجنة للإشراف على التعويضات ولجان فرعية.

بالنسبة للجنة الإشراف على التعويضات، فهي تتشكل من رئيس لا تقل درجته عن رئيس محكمة ابتدائية وعدد من الأعضاء من الجهات ذات العلاقة (مادة 2). تتولى اللجنة الإشراف على اللجان الفرعية التي تشكل لاستكمال إجراءات التعويض وتوجيهها، وهي المخولة بوضع نماذج العمل لتلك اللجان بما يكفل أداءها المهام الملقاة على عاتقها. وأبرز اختصاصات هذه اللجنة: - استلام ملفات العقارات المستكملة المحالة إليها من اللجان الفرعية ومراجعتها والتحقق من سلامة إجراءاتها. - اعتماد قيمة التعويضات التي قدرتها اللجان الفرعية وفق الأسس الواردة في قرار أمانة اللجنة الشعبية العامة رقم (151) لسنة 2002. (مادتان 3 و20 من القرار 108). - البت في مقترحات اللجان الفرعية في شأن تسوية الإجراءات وتصحيحها التي تمت بالمخالفة للقانون رقم ٤، واتخاذ ما يلزم بشأنها من حلول ومتابعة تنفيذها. - اعتماد التسويات المباشرة التي تمت بين المواطنين واتخاذ ما يلزم من إجراءات مع الجهات المختصة المعنية. -

- اقتراح الأسس والضوابط المتعلقة بتسوية أوضاع المنشآت الاقتصادية والصناعية التي آلت ملكيتها إلى الدولة بفعل « الزحف » خلال 1978، على أن يصدر بذلك قرار من اللجنة الشعبية العامة. - كتابة تقارير عن عملها وعمل اللجان الفرعية بشكل دوري واقتراح سبل معالجة الصعوبات التي قد تعترضها. - اقتراح بتشكيل اللجان الفرعية (مادة 4).

مما سبق يظهر أن لجنة الإشراف على التعويضات تلك هي لجنة للاعتماد والإشراف وليست جهة نظر للمنازعات ابتداءً، فهذه مهمة موكولة للجان الفرعية.

يعاون لجنة الإشراف على التعويضات لجان فرعية تشكل بقرار من أمين اللجنة الشعبية العامة سابقاً، بناءً على عرض من لجنة الإشراف على أن يرأس كل منها أحد القانونيين ممن لا تقل درجته عن الحادية عشرة (مادة ٤ من القرار 108). وتختص هذه اللجان بـ: * تجميع ملفات العقارات وحصريتها التي آلت ملكيتها إلى الدولة بموجب القانون رقم 4-1978. ** تصنيف المستندات المتعلقة بطلبات الملاك السابقين ومراجعتها ودراستها *** تقدير قيمة التعويض المستحق لكل مالك ومعالجة أوضاع العقارات التي طبق بشأنها القانون المذكور بطريق الخطأ، وذلك على النحو التالي، وفق التعديل الذي ورد بالقرار رقم (752) لسنة 2007: #. تخصيص وتوثيق، المساكن وقطع الأراضي المعدة للبناء لغرض السكن والمستغلة أو المستثمرة من إحدى الجهات العامة، باسم المالك الأصلي وأولاده أو ورثته وذلك في حدود سكن واحد أو قطعة أرض واحدة لكل منهم وفي الحدود المساحية المسموح بها ويستثنى من ذلك ما سُجِّل باسم مواطن ليبي قبل تقديم الطلب وكذلك لا محل للرد إذا استُلم كامل التعويض النقدي عنها (مادة 5-أ-1)، وقرارات الرد هذه يجب اعتمادها من لجنة

33 عرف الواقع الليبي لجاناً كثيرة لتقدير التعويضات منها ما تمت الإشارة إليه في الهامش السابق ومنها أيضاً لجان التعويض عن الأراضي المنزوعة ملكيتها لتنفيذ مشروع السكك الحديدية المشكلة بقرار اللجنة الشعبية العامة للمرافق والسياحة والمواصلات سابقاً رقم ٤٠ لسنة 1994، علماً بأن مثل هكذا لجان منشأة من السلطة التنفيذية لا تمنح أصحاب الشأن من اللجوء إلى القضاء: أنظر حكم دوائر المحكمة العليا المجتمعة في الطعن المدني رقم 56-1221 ق في 24-3-2014: (ولئن كان من الجائز بنص خاص وضع قيود على اختصاص المحاكم بالفصل في بعض المنازعات والجرائم لعله يراها المشرع، إلا أن هذا التقييد يجب أن يكون بأداة موازية، احتراماً لمبدأ درج التشريعات).

المتابعة لأعمال لجنة الإشراف على التعويضات.³⁴ ويلاحظ أن الفقرة ج من المادة (5) عادت لتقرر استثناءً يخص المسكن الوحيد الذي يجب أن يرد إلى مالكة السابق وإن سبق تسجيله باسم مواطن مع تعويض شاغله إذا لم يكن مالكاً لسكن غيره. ##. رد المحلات التجارية والمهنية والحرفية إلى ملاكها السابقين وأولادهم أو ورثتهم بحسب الأحوال، وفي حدود محل واحد لكل منهم، وذلك يتطلب التخصيص ونقل الملكية (مادة 5-ب-). ###. تطبيق أحكام القرار رقم (108) على العقارات الأخرى، أي غير المساكن وقطع الأراضي المعدة لبناء مساكن، - ولو صدرت بشأنها أحكام - وذلك بالرد أو التعويض وفق ما هو مبين في المادة 5-أ-ب-ج، أما المساكن وقطع الأراضي المعدة للبناء السكني والمستغلة والمستثمرة من إحدى الجهات العامة الإدارية والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة والمصالح والشركات العامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية - عامة كانت أم خاصة- وصدرت بشأنها أحكام بالرد أو الطرد أو الإخلاء فتُنْفَذُ تلك الأحكام بالطرق المقررة في القانون، وهو ما يعني نزع السلطة التقديرية للجان الفرعية هنا. ###. تقدير التعويضات المستحقة وفقاً للأسس والضوابط المنصوص عليها في قرار أمانة اللجنة الشعبية العامة رقم (195) لسنة 2006 بشأن أسس تقدير قيمة العقارات وضوابطها، مضافاً إليها قيمة الأرض المقام عليها البناء (مادة 20 من القرار (752)-2007).

وأوجب القرار (108) على لجان تقدير التعويضات سرعة البت في الطلبات (خلال شهر واحد من استلام الطلب ثم صارت ستة أشهر كحد أقصى بموجب القرار رقم (195-2006، مادة 16). ولا يمنح الطالب التعويض إلا إذا أثبت أنه مالك للعقار المراد التعويض عنه بالمستندات التي لديه (!) وأن ملكيته للعقار ملكية مشروعة وناجزة عن مال حلال!! (مادة 21 من القرار 108)، ومراعاة الترتيب الذي نصت عليه المادة 22 ومضمونه البدء بالعدد الأقل من المساكن وقطع الأراضي الفضاء المعدة للبناء والمحلات الحرفية والمهنية والتجارية ثم قطع الأراضي الفضاء الواقعة خارج المخططات المعتمدة. وبالنظر إلى صعوبة إثبات الملكية السابقة في الظروف التي مرت بها ليبيا من حرق للسجل العقاري وإتلاف سجلات القيد والحصص الخاصة بما آل إلى الدولة تنفيذاً للقانون رقم 4-78 ألزمت المادة 17 من القرار 108 كافة الجهات الإدارية العامة بتسهيل مهمة المواطنين في الحصول على المستندات أو في التصديق عليها وإعطاء الإفادات المطلوبة بالسرعة الممكنة!

يظهر مما سبق أن اللجان المشكلة بالقرار رقم 108 هي لجان إدارية بحتة وليست لجاناً إدارية ذات اختصاص قضائي باعتبار أنها لا تتمتع باختصاص مانع من جهة ولأن ما تتخذه من إجراءات تخضع للاعتماد من لجنة الإشراف، وما إنشاء لجنة للمتابعة إلا تأكيد لهذه الصفة الإدارية. ولعل من نقاط ضعفها هو مصدر إنشائها وهو قرار من الجهة التنفيذية في ذلك الوقت: اللجنة الشعبية العامة. وليس الحال كذلك بالنسبة لهيئات العدالة الانتقالية:

ب- هيئات العدالة الانتقالية

منذ بدء المرحلة الانتقالية التي مازالت مستمرة حتى الآن عرفت ليبيا هيئة تقصي الحقائق والمصالحة المنشأة بالقانون رقم 17 لسنة 2012 والتي أعيد إنشاؤها بالقانون رقم 29-2013 (مادة 7)، وهذا القانون نص أيضاً في مادته الثامنة والعشرين على إنشاء هيئة مستقلة لرد المظالم العقارية يصدر بها قانون! وإذا كانت هذه الأخيرة معنية بمنازعات الملكية العقارية، فإن هيئة التقصي والمصالحة ليست بنفس القدر من الوضوح.

رغم عدم وجود نص صريح ومباشر يعطي هيئة تقصي الحقائق والمصالحة ومنازعات الملكية العقارية الاختصاص بمنازعات الرد والتعويض عن انتهاكات الملكية العقارية، فإن قرائن عديدة تفيد ذلك مع وجود قرينة تؤيد الرأي المخالف:

34 لجنة المتابعة جاءت بعد إنشاء لجنة الإشراف على لجان الإشراف على التعويضات (قرار أمين اللجنة الشعبية العامة رقم (19) لسنة 2006) ولجانها الفرعية، وذلك بقرار أمين اللجنة الشعبية رقم 30 لسنة 1374 (.). ومهمتها متابعة أعمال لجنة الإشراف على التعويضات.

1. اختصاص الهيئة بطلبات الرد والتعويض

- هيئة تقصي الحقائق هي الجهة المعنية بكشف حقيقة «.. الانتهاكات الجسيمة والممنهجة لحقوق الإنسان وتحديد هويات المتورطين فيها، وهي المكلفة برسم « صورة كاملة لطبيعة وأسباب ومدى » تلك الانتهاكات التي ارتكبت أثناء العهد السابق. كما أنها الجهة المختصة بإصدار القرارات الخاصة بتعويض الضحايا سواء كان في صورة تعويض مادي، أم تخليد ذكرى أو علاج أو إعادة تأهيل أو تقديم خدمات اجتماعية، وتكون قراراتها ملزمة (مادة 7). ومنحها القانون صلاحية « إصدار توصيات بشأن طرق معالجة الانتهاكات أو حل المنازعات بما في ذلك اتخاذ إجراءات أو تدابير أو إحالة أشخاص أو وقائع إلى الجهة المختصة » (مادة رقم 17). ولعل في تحديد الجهات والأشخاص الذين لهم صفة في إحالة الطلبات والوقائع إليها ما يؤكد دورها في الخصوص: السلطتين التشريعية والتنفيذية ومؤسسات المجتمع المدني المعنية بحقوق الإنسان وضحايا الانتهاكات ووزير العدل ومن « أطراف المنازعة أو أحدهم »، بأنفسهم أو عن طريق وكلائهم (مادة 18).

ومن القرائن الأخرى التي تؤكد صحة القول باختصاص هذه الهيئة ما نصت عليه المادة 20: «... وتحيل الهيئة قرار التعويض - الصادر عن الإدارات أو اللجان التابعة لها - بعد اعتماده إلى لجان تشكل لتقدير التعويض وتحديد نوعه وآلية صرفه. كما يجوز للهيئة الإحالة إلى المحاكم المدنية أو الجنائية أو الإحالة إلى لجان للتحكيم أو المصالحة أو العفو ». أعطى المشرع للهيئة أيضاً صلاحية اقتراح صور التعويض الأخرى التي ترى إضافتها لتلك المذكورة في المادة 24: التعويض المالي وتخليد الذكرى والعلاج وإعادة التأهيل وتقديم خدمات اجتماعية. وتجدر الإشارة أخيراً إلى المادة (24) التي منحت الاختصاص بتحديد التعويض المستحق في إطار العدالة الانتقالية إلى لجنة يعينها مجلس إدارة الهيئة تتكون من خمسة أعضاء وبرئاسة قاضٍ، على أن يعتمد قرار تقدير التعويض من الهيئة.

2. اختصاص هيئة رد المظالم العقارية

قد يقول قائل أن لا محل لتدخل هيئة تقصي الحقائق والمصالحة في مسألة رد العقارات أو التعويض عنها ولو تمت بانتهاكات ممنهجة من النظام السابق أو من « ثوار 17 فبراير بحجة أن القانون الذي نظم الهيئة نص على أن « تنشأ هيئة مستقلة لرد المظالم العقارية بناء على قانون يصدر بالخصوص » (مادة 28). غير أن هذه الحجة تفترض صدور هذا القانون حتى يمكن القول إن منازعات الملكية العقارية تخرج عن نطاق اختصاص هيئة تقصي الحقائق وهو ما لم يحصل إلى الآن! ومن ناحية أخرى، قد يقتصر دور تلك الهيئة على متابعة إجراءات الرد التي تقررها الجهات المختصة وفقاً لما سيظهر في هذا الجزء، فالمشرع لم يختار بالضرورة رد العقار في جميع الاحوال إلى مالكة السابق، ولا سيما أن ذلك قد يكون متعزراً فضلاً عما في ذلك لو كان هو قصده من تضحية مصلحة الشاغل الحالي للعقار!

بناء على ما سبق، يمكن القول أنه بنفاذ القانون رقم 29-2013 (وهو تاريخ صدوره وفقاً للمادة 34 أي 2-12-2013)، إنتقل الاختصاص بالفصل في المنازعات من لجان تقدير التعويض المشكلة بالقرار رقم 108 لسنة 2006 إلى هيئة تقصي الحقائق ولكن الأمور ستتغير إذا نُفِّذَ حكم المادة 28 من القانون المذكور.

وبالنظر إلى أن المادة 28 من القانون هي نص تشريعي عادي وبالتالي فإن المشرع قد يرى العدول عنه والمحافظة على وحدة هيئة تقصي الحقائق والمصالحة وهو ما نراه لما في ذلك من اقتصاد في النفقات وبالتالي وحدة المعاملة والابتعاد عن الهدر التشريعي الذي لا طائل من ورائه. ولكن إذا نُظِّمَت تلك الهيئة فلا مناص من القول بانتقال الاختصاص إليها لأن الخاص يقيد العام كما هو معلوم!

ثانياً. الوسائل الودية وتسوية منازعات الملكية العقارية

يعرف القانون الليبي التوفيق والصلح كما يعرف القيادات التقليدية من شيوخ قبائل و«رجال دين» وحكام وقيادات اجتماعية... ولهذا يكون من المناسب التطرق إلى هذه الوسائل. غير أن من المهم القول بادی الرأي أن دور القيادات التقليدية لا يمكن أن يخرج عن تحقيق تسوية ودية يقبلها الأطراف (أ)، وبعدها يمكن بيان مدى إمكانية إعمال التوفيق والصلح في هذا النوع من المنازعات (ب).

أ. طبيعة دور القيادات التقليدية

أشار قانون العدالة الانتقالية إلى « لجان المصالحة وحكام المناطق » (مادة 8 في النهاية) و«الشيخ والحكام ممن عرفوا بدور فعال في حل النزاعات الأهلية بالطرق العرفية» (مادة 16 فقرة أخيرة). وقانون نظام الإدارة المحلية رقم 59 لسنة 2012 أعاد نظام مختاري المحلات باعتبار أن المحلة أحد مكونات نظام الإدارة المحلية (مادة 39) وعلى رأس كل محلة مختار معين يتولى وفقاً للمادة ٤٠ « منح العلم والخبر، وفرض المنازعات المحلية والقيام بأعمال الصلح في المنازعات المدنية والأحوال الشخصية...» حسب أحكام التشريعات النافذة. وبالرجوع بالذاكرة إلى الوراء نجد أن هذه المهام هي مهام شيخ القبيلة عندما كانت المنظومة التشريعية تعتبره من الأشخاص المكلفين بخدمة عامة. وبالنظر إلى من يقومون بالإفتاء، فإن دورهم ينحصر في بيان الرأي الشرعي وفق القرآن الكريم والسنة المحمدية على المذهب السائد في ليبيا، وعند الاختلاف في هذا المذهب يُؤخذ بالراجح، أي بما عليه إمام المذهب وكبار تلاميذه المتقدمين، مع جواز اللجوء استثناء في بعض القضايا الاستعانة بالمذاهب الأخرى رفعاً للحرج العام (مادة 11 من القانون رقم 15-2012 بشأن إنشاء دار الإفتاء). وعلى الرغم من أن المادة الثالثة عشرة من القانون المشار إليه توجب على أفراد المجتمع كافة احترام الفتوى الصادرة عن دار الإفتاء، فإن هذا الإلزام لا يتجاوز الإلزام الأدبي الذي يعتمد على الوازع الديني لهؤلاء الأفراد وليس أدل على ذلك من أن القانون المنظم للإفتاء يحظر على المفتي « تلقين الخصوم أو مساعدتهم في منازعتهم، ولا يجوز طلب أو بذل الفتوى في المسائل المعروضة على القضاء أو التي سبق عرضها عليه...» (مادة 16). كما أن فتاوى كثيرة صدرت بشأن العقارات - وخاصة المساكن - المملكة بموجب القانون رقم ٤، ليس بعد 17 فبراير فقط وإنما قبل ذلك، ورغم التحريم الذي تبنته الفتاوى، فإن الكثيرين لم يكتفوا بذلك والدليل كم الملفات الذي عرض على لجان التعويضات التي أشرنا إليها أعلاه، ووجود رابطة للملاك بعد انتفاضة فبراير يؤيد ما نقول!

وهكذا يمكن القول إن دور « القيادات التقليدية » وأياً كان مصدر تصدرهم للمشهد - الدين أم الحكمة أم الخبرة بالواقع المحلي وغير ذلك - لا يمكن إنكاره وإن يكن مختلفاً أيضاً من منطقة إلى أخرى وبحسب درجة المدنية أيضاً، ولكن هذا الدور لا يصل إلى حد فرض الحل وتعويض الإرادة، بل يظل مجرد عامل تحفيز لإقناع الأطراف بجدوى الحل الودي ومن ثم نكون أمام توفيق أو مصالحة وفقاً لما يلي:

ب. التوفيق والصلح في منازعات الملكية العقارية

نظم القانون المدني عقد الصلح منذ 1953 (مواد 548-556) باعتباره عقداً يحسم به الطرفان نزاعاً قائماً أو يتوقيان به نزاعاً محتملاً، وذلك بأن ينزل كل منهما على وجه التقابل عن جزء من ادعائه، وهو يفترض تمتع طرفيه بأهلية التصرف في الحقوق التي يشملها عقد الصلح (مادة 549) ولا يجوز هذا العقد في « المسائل المتعلقة بالحالة الشخصية أو بالنظام العام » (مادة 550). وبه تنحسم المنازعات موضوع الصلح وانقضاء الحقوق والادعاءات التي نزل عنها المتعاقدان نزولاً نهائياً (مادة 552). وهو كما يكون بمبادرة ذاتية من الأطراف المتنازعة، يمكن، وهو الغالب، أن يتم بناء على مبادرة من غيرهم، هذا الغير قد يكون القيادات التقليدية أو بعضها، وقد يكون جهة رسمية: سبقت الإشارة إلى أن هيئة تقص الحقائق والمصالحة يمكنها القيام بذلك ولو بالاستعانة بالحكام والشيخ للوصول إلى مصالحتات اتفاقية ولو بالطرق العرفية؛ والمحاكم مدعوة في حالة عرض المنازعات عليها أن تعرض الصلح، ولها أن تجدد المحاولة كلما رأت ذلك

مناسباً³⁵ وقانون المرافعات يلزم المحكمة، في حال الوصول إلى صلح أمامها أن تحرر محضراً بذلك (مادة 116) وعليها إثبات ما اتفق عليه الخصوم خارج المحكمة في محضر الجلسة والتوقيع على المحضر من الخصوم أو من وكلائهم ويكون محضر الجلسة في هذه الحالة، أيضاً، سنداً تنفيذياً (مادة 133). أما التوفيق فعالجه المشرع معالجة عامة في عام 1975 في القانون رقم (74)،³⁶ حيث أعطى اللجان الشعبية في المحلات الاختصاص بالتوفيق بين المواطنين المقيمين في المحلة أو بينهم وبين غيرهم في المنازعات التي تختص بها المحكمة الجزئية والمحكمة الابتدائية في المواد المدنية والتجارية وتلك المتصلة بالنفقات الشرعية والحقوق الشخصية المترتبة على المواد الجنائية (مواد 1-2-8). غير أن هذا القانون لم يحالفه الحظ في التطبيق لسوء سمعة تلك اللجان في ذلك الوقت، وألغاه المشرع بالقانون رقم 2010-4 بشأن التوفيق والتحكيم الصادر في 28-01-2010،³⁷ أعاد هذا القانون نظام التوفيق ورده إلى أضيق الحدود بقصره على المنازعات التي تدخل في اختصاص المحاكم الجزئية، بعد أن كان يشمل ما يدخل في اختصاص المحاكم الابتدائية، سواء تعلقت بالمسائل المدنية والتجارية أم بمسائل الأحوال الشخصية والحقوق الشخصية المترتبة على الجرائم (مادة 1).

أسند المشرع مهمة التوفيق والتحكيم إلى لجان تشكل في نطاق كل مؤتمر تسمى «لجنة التوفيق والتحكيم» بقرار من اللجنة الشعبية للعدل سابقاً وتضم كل لجنة ثلاثة أو خمسة أعضاء «من المشهود لهم بالنزاهة والوجاهة الاجتماعية والخبرة في حل المنازعات» (مادة 2). تباشر اللجنة مهمتها بناء على طلب من أطراف النزاع أو أحدهما ويقوم أمين سر اللجنة بإخطار الأطراف بمكان انعقاد اللجنة وزمانه قبل ثلاثة أيام على الأقل (مادة 3). تبدأ اللجنة بمحاولة التوفيق بين المتخاصمين وإذا لم تنجح في الوصول إلى صلح، تؤجل نظر النزاع وتحدد جلسة أخرى للتحكيم، وهو تحكيم إجباري يُجرى على خلاف الأصل: طريق اختياري باتفاق أصحاب الشأن (مادة 739 مرافعات). غير أن هذا التحكيم قد لا يتم، لأن اللجنة في حالة غياب أحد أطراف النزاع تملك أن تحيل النزاع إلى المحكمة، وهو الحل حسب ما أراه إذا تغيب جميع الأطراف. ورغم إرادة المشرع في إلزام أطراف النزاع بالحضور وإبداء دفاعهم (مادة 8)، فإن ذلك يظل مجرد أمل، لأن القاعدة هي حرية الخصم في الحضور (مادة 92 مرافعات). وربط المشرع قيام اللجنة بدورها بميعاد وهو شهر من تاريخ تقديم الطلب، وإلا فيكون لأي من أطراف النزاع أن يلجأ إلى القضاء (مادة 8).

هكذا يظهر أن آلية التوفيق كما نظمها القانون رقم 4 المذكور صارت وسيلة محدود النطاق لحصرها في المنازعات قليلة القيمة في المعاملات المدنية أي في «الدعاوى التي لا تتجاوز قيمتها ألف دينار» (مادة 42 مرافعات).³⁸ وبالتالي فإن احتمالات مساهمتها في حل منازعات الملكية العقارية الناتجة عن سلب الملكية بالقانون رقم 4 ستكون جد محدودة أو مستبعدة باعتبار أن قيمة العقارات المعنية تتجاوز تلك القيمة وهو ما يكشف عن عيب في السياسة التشريعية! غير أن أصحاب الشأن يمكنهم إذا رغبوا في ذلك أن يستعينوا بالقيادات التقليدية بعيداً عن لجان التوفيق والتحكيم الرسمية، وهو ما يستفاد من المقابلات التي أجراها الاستاذان على ابوراس (في بنى وليد) وفتحي العرفي (في المرج). ولا عقبة قانونية تقف في طريقهم بالنظر إلى أن المشرع أجاز لهم الصلح في غير المسائل التي تتعلق بالنظام العام (مادة 550 من القانون المدني).

35 سلطة إجراء الصلح وإن نُصَّ عليها صراحة بشأن المحكمة الابتدائية (مادة 116 مرافعات)، فإنه مقرر أيضاً بالنسبة للمحكمة الجزئية بمقتضى المادة 129 التي

تنص «فيما عدا أحكام هذا الفصل تتبع أمام القاضي الجزئي نفس قواعد الإجراءات المتبعة أمام المحكمة الابتدائية» والقاعدة الخاصة بمحاولة الصلح منها!

36 قانون التوفيق والتحكيم رقم 74-1975 رغم نبل الغاية التي وضع من أجلها وهي الحد من بطء العدالة والتخفيف على المحاكم والمحافظة على العلاقات بين المتنازعين لم يكتب له النجاح في التطبيق لأسباب كثيرة منها عدم ثقة الأفراد في اللجان وعدم أهلية هذه اللجان لأن اختيارها يتم لأسباب غير موضوعية وبالتالي تحولت اللجنة إلى مجرد بوابة للمرور إلى المحكمة حيث يمنح الطرف المعنى إفادة بأن النزاع عرض ولم تتمكن اللجنة من حله !!

37 هناك من يذهب إلى أن هذا ألغى ضمناً بقوانين تنظيم اللجان التي تعاقبت منذ 1981، ولكن مهما يكن الرأي في ذلك، فإن المشرع انجاز إلى الرأي الذي اعتبره باقياً ولهذا ألغاه بنص صريح وهو المادة 13 من القانون رقم 4 لسنة 2010 بشأن التوفيق والتحكيم!

38 في القانون الليبي الحالي تختص المحكمة الجزئية بالدعاوى المدنية والتجارية التي لا تتجاوز قيمتها 1000 وهي دعاوى قليلة القيمة وكذلك بدعاوى سماها المشرع وبصرف النظر عن قيمتها مثل دعاوى تعيين الحدود ودعاوى التعويض عما يصيب الأراضي الزراعية ومعظم دعاوى الأحوال الشخصية مثل دعاوى الحضانة والنسب والفرقة بين الزوجين... (مواد 42-48 مرافعات). أنظر كتابنا قانون علم القضاء، النظام القضائي، منشورات مركز البحوث والدراسات العلمية، طرابلس، ص 347 وما يليها.

ولكن ماذا لو كانت الدولة طرفاً في النزاع؟ قانون النظام المالي للدولة قد يقف عقبة أمام صرف مبالغ بموجب عقود صلح.³⁹ غير أن ذلك يكون ممكناً إذا تم الصلح في إطار قانون العدالة الانتقالية الذي أنشأ « صندوق تعويض الضحايا ومهمته » دفع التعويضات المستحقة بموجب هذا القانون بعد انتهاء هيئة تقصي الحقائق من أعمالها « (مادة ٢٥ من القانون 29-2013). على أي حال ابواب المحاكم تظل مفتوحة أمام طالبي الحماية!

فقرة ثانية. المحاكم ومنازعات الملكية العقارية

قانون نظام القضاء كما سبقت الإشارة إلى ذلك يعطى المحاكم ولاية الفصل في جميع المنازعات (مادة 20 من القانون رقم 6-2006). ورأينا أن التشريعات النافذة خولت بعض الجهات صلاحية نظر بعض المنازعات في إطار العدالة الانتقالية سواء لاتخاذ تسويات تتعلق بالتعويضات عن الملكية التي آلت إلى الدولة أو لإجراء مصالحتات تتعلق بذلك فضلاً عن الرد إن كان ممكناً. غير أن ذلك كما هو واضح لا يشمل كل المنازعات المحتملة هنا: وليس أدل على ذلك أن دعاوى ليس في مقدور تلك الجهات النظر فيها لأنها تحتاج إلى سلطة الأمر وهي محتكرة من القاضي كما في قضايا الطرد وإخلاء الأماكن. والمحاكم هي الملاذ عند عدم رضى أحد أصحاب الشأن بنتائج التسوية. والسؤال الذي يطرح هنا هل يتوقف تدخل المحاكم على إحالة النزاع من هيئات العدالة الانتقالية؟ الإجابة تتطلب التمييز: فصاحب الشأن (المالك الأصلي أو ورثته أو شاغل العقار) قد يلجأ مباشرة إلى المحكمة (أولاً) وقد تستعدى المحكمة من هيئات العدالة الانتقالية (ثانياً).

أولاً. مدى اختصاص المحاكم بالمنازعات المرفوعة مباشرة؟

عندما كانت صلاحية النظر في طلبات التعويض والرد ممنوحة لمحكمة الشعب حصراً كانت هي الوحيدة المختصة، وما إن استحدثت المشرع نظام لجان استكمال التعويض عن العقارات موضوع القانون رقم 4-78 حتى أن السؤال لم يتأخر حول مدى جواز اللجوء إلى القضاء في شأن منازعات الملكية العقارية الناتجة عن القانون رقم ٤ المذكور؟ وبالنظر إلى أن تنظيم تلك اللجان الذي سبق عرضه أعلاه في الفقرة السابقة لم يجسد الاختصاص الحصري لها على غرار لجان المنازعات الضريبية أو الضمانية، حيث علق المشرع اللجوء إلى القضاء على تدخل تلك اللجان أولاً ومن ثم فالدعوى لا تقبل إذا رفعت ابتداءً إلى المحكمة. أما في مجال منازعات الملكية العقارية التي آلت إلى الدولة، فالأمر مختلف، لأن اللجان المشكلتة هي مجرد لجان إدارية بحتة ولهذا يبقى الخيار مفتوحاً: إما تقديم الطلب إلى اللجنة وإما اللجوء إلى المحكمة. ذلك صحيح من باب أولى عندما لا تتعلق المنازعة بتعويض أو رد مما تختص به اللجان المعنية كما في دعاوى طرد شاغل العقار بعد صدور قرار اللجنة بأحقية المالك في عقاره. ولهذا أيدت المحكمة العليا قضاء المحكمة المطعون في حكمها بطرد الغاصب للعقار لأنه لا سند له في شغله.⁴⁰

39 قانون النظام المالي للدولة الليبية صدر في 24-10-1967.

40 طعن مدني رقم 88-37 ق بتاريخ 4-5-1992 مجلة المحكمة العليا، سنة 28 عدد 3-4 ص-163 وفي قضية أخرى رفضت المحكمة في ظل القواعد النافذة حينئذ رد المحل إلى مالكه لأنه مستغل لمصلحة المجتمع مركزاً صحياً وفق المستندات المقدمة وتقريبي الخبرين (محكمة عليا، ط.م. 146-43 بتاريخ 27-10-2001 غير منشور)، وفي قضية أخرى تأسس الرفض على تخلف الصفة في طالب الرد لأن العقار المطلوب الحكم برده لأغراض المهنة أو الحرفة أو الصناعة كان مملوكاً لوالد المدعى وهو ما أيدته المحكمة العليا: (طعن مدني، رقم 205-44 بتاريخ 31-12-2001 غير منشور). هذه الصفة تعد ضرورة للمطالبة برد العقار لعدم أيلولته للدولة طبقاً للقانون رقم ٤: (طعن مدني رقم 96-37 في 30-12-1991 مجلة المحكمة العليا، س. 28 عدد 3-4 ص. 67). وفي قضية أخرى أكدت المحكمة العليا أن « عدم جواز رد العقارات طبقاً للمادة السابعة من القانون رقم 11-92 بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية لا يتأتى إلا إذا كان شغلها قد تم بإجراءات قانونية » (ط.م. رقم 49-40 في 23-01-1995 غ.م). وفي قضية أخرى رفضت المحكمة العليا الادعاء بأن موت صاحب السكن الوحيد ينقل الملكية إلى الدولة بتأييدها الحكم المطعون فيه الذي اعتمد على أن القانون رقم لا ينطبق لأن مورثة المطعون ضدهم كانت وقت نفاذ القانون رقم ٤ تقيم في العقار باعتباره السكن الوحيد وموتها تنتقل ملكيته لورثتها وليس للدولة (ط.م. رقم 223-42 ق في 11-1-1999 مجلة س 33 ص 176). وفي حكم آخر أيدت المحكمة العليا حكم محكمة الشعب الذي اشترط لرد العقار أن يكون الطالب مالكا للمبنى (ط.م. 173-43 ق. بتاريخ 7-5-2001 غ.م).

ثانياً. اختصاص المحاكم في أحوال الإحالة

نص قانون العدالة الانتقالية في الفقرة الثانية من المادة العشرين منه على أن « يجوز للهيئة الإحالة للمحاكم المدنية أو الجنائية أو الإحالة إلى لجان التحكيم والمصالحة والعفو ». هذا الحكم يؤكد أن المحاكم يمكن أن تستعدى من هيئة تقصي الحقائق والمصالحة للنظر في المنازعات موضوع القانون رقم ٤، وقد يكون الحكم مماثلاً بعد إنشاء هيئة رد المظالم العقارية، والإحالة هنا بحكم القانون وبالتالي فهي ملزمة ما لم تخالف قواعد الاختصاص النوعي بحسب قيمة موضوع الدعوى أو نوعها؛ ومع ذلك فإن النص يطرح إشكالية ماذا لو لم يمر صاحب الشأن بالهيئة المذكورة؟ رغم عدم وجود نص يعلق قبول المنازعة على تقديمها أولاً لهيئة تقصي العدالة والمصالحة كما كان عليه الحال في ظل القانون رقم 74-75، إلا أن الحكمة من قانون العدالة الانتقالية كما تجسدها أهدافه الواردة في المادة الرابعة (35) تدفع للقول بأن المحاكم يجب ألا تقبل الدعوى التي تقدم إليها مباشرة مادامت تدخل في إطار العدالة الانتقالية ومنازعات القانون رقم 78-4 منها.

1.1. خاتمة

لا أحد يستطيع إنكار الانتهاكات التي ارتكبتها النظام السابق فيما يتعلق بحقوق الإنسان عامة وفي شأن حق الملكية، والملكية العقارية بشكل خاص. ولعل تشكيل لجان استكمال التعويض عن العقارات الخاضعة للقانون رقم 4-78 وتعديلاته والذي تم إبان ذلك العهد دليل على صحة ما نقول. ومن المؤكد أن صوت الملاك الذين سلبت الدولة ملكيتهم كان خافتاً قبل انتفاضة 17 فبراير، وذلك مفهوم لأن « اللجان الثورية » التي أنشأها القذافي وكذلك الأجهزة الأمنية الأخرى كانت من القوة بحيث لا أحد يجرؤ على مخالفة المقولات والسياسات التشريعية المنفذة لها، ولا سيما أنه في شأن القانون المذكور لم تتردد المحكمة العليا في وضع مبدأ مفاده الطابع الإصلاحية له باعتبار أنه يستهدف منع الاستغلال بتوفير حاجة السكن (طعن مدني 101-25) ويسقوط النظام ظهرت رابطة الملاك وتغيرت النظرة إلى ذلك القانون الذي اعتبر قانوناً ظالماً! وإذا كانت آلية التصحيح التي طبقها النظام السابق هي التعويض بحسب الأصل والرد على سبيل الاستثناء، فإن الخيار الجديد هو إعادة الحال إلى ما كانت عليه (أي رد الملكية إلى أصحابها السابقين أو ورثتهم) والتعويض عن سنوات الحرمان! غير أن تطبيق هذا الخيار سيؤدي إلى خلق ظلم من نوع جديد يطال الشاغلين الذين اعتمدوا على إرادة الدولة في توفير سكن لهم أو توفير مكان لممارسة حرفة أو مهنة أو صناعة. وهكذا حاولت لجان استكمال التعويض التوفيق بين أصحاب المصالح المتعارضة ولكنها بحكم إنشائها من السلطة التنفيذية لم تكن تملك الصلاحيات الكافية، وهو ما حاول المؤتمر الوطني العام تلافيه بالقانون رقم 20-2015 بإقرار تعويض الشاغل أيضاً، على الأقل ظاهرياً! لأن ذلك مرهون وفق المادة الخامسة من القانون بثبوت عدم تملك الشاغل لسكن آخر، وعدم قدرته المادية على توفير سكن له ولو بطريق الإيجار!

إن مشكلة القانون رقم 20 مزدوجة: فلقد صدر بعد انتهاء ولاية المؤتمر لانتخاب مجلس النواب وفي كل الأحوال صدوره بعد انتهاء مدة المرحلة الانتقالية كما حددها مقترح فبراير 18 شهراً من أول جلسة للمجلس! وهو من ناحية أخرى لم يأت نتيجة حوار وطني شامل بالنظر إلى انعكاساته المالية والاجتماعية والنفسية، ولا سيما أنه ليس من المؤكد أن الدولة لا تملك تغيير نظام الملكية شريطة تعويض من تسلب ملكيتهم التعويض العادل!

ومهما يكن الأمر، في شأن القانون رقم 20، الذي قد يكون محل طعن دستوري، فإن سياسة المشرع لم تكن موفقة في الإعلان عن إنشاء هيئة مستقلة لرد المظالم العقارية، وكان الأفضل في تقديرنا المحافظة على وحدة هيئة العدالة الانتقالية، باعتبار أن المظالم العقارية جزء من كل، وأن الحقوق العقارية لا تتميز عن غيرها هنا حتى نلجأ إلى هذا الفصل الذي لا مبرر له ولهذا يكون من المناسب تجاهل هذه السياسة غير العقلانية، ولا سيما أنها ستزيد مشكلة الشفافية التي لا بد من مراعاتها ضمناً لعدم إهدار المال العام بالنظر إلى أن التعويضات ستدفع من ميزانية الدولة وفقاً للمادة الثامنة من القانون رقم 20. والأمل كبير في أن المحاكم ستجتمع على أن منازعات الرد والتعويض يجب أن تعرض أولاً على هيئة تقصي الحقائق والمصالحة، قبل إمكان عرضها على القضاء ضمناً لوحدة المسار وتخفيفاً على المحاكم. ولعل تجربة لجان الفصل في التعويضات التي لم تكن مخيبة للأمل جديدة بأن يستقبلها مجلس إدارة الهيئة المذكورة

بنفس تشكيلاتها، على أن تحل الهيئة محل لجنة المتابعة من أجل توحيد تنفيذ سياسة الرد والتعويض وإنصاف من يدعي أنه مظلوم. ولقد كرس مسودة مشروع الدستور الليبي (نسخة 2016-4-19) في المادة 197 تدابير العدالة الانتقالية (من خلال كشف حقيقة انتهاكات حقوق الإنسان، بما فيها انتهاكات الحقوق الثقافية واللغوية، وجرائم الفساد وتوثيقها، والكشف عن مصير المفقودين والضحايا والمضروبين من الانتهاكات والعمليات الحربية والنزاعات المسلحة على مستوى الأفراد والمناطق)، وإلزام الدولة بتعويض الضحايا والمضروبين « تعويضاً مناسباً للضرر. وتتنوع التعويضات فهي تعويضات مادية ورمزية وتعويضات فردية وجماعية. ومعالجة للآثار النفسية والاجتماعية وإعادة تأهيل الضحايا ورد الاعتبار لهم، مع مراعاة ما تم من إجراءات إدارية وقضائية سابقة، ودون الإخلال بحق الدولة في الرجوع على مرتكبي الانتهاكات »، وخص المشروع من سلبت ملكيتهم الثابتة والمنقولة بقوله: « تلزم الدولة « ضمان حقوق من اغتصبت أو انتزعت ممتلكاتهم العقارية والمنقولة. على أن يراعى في ذلك ضمان الدولة لحقوق المالك الأصلي بالرد أو التعويض، والقدرة المالية لشاغل العقار والإنشاءات المضافة إليه، والإجراءات الإدارية والقضائية السابقة وفق ما ينظمه القانون ». وأوكل المشروع تلك المهمة، أي تنفيذ برامج العدالة الانتقالية إلى هيئة تنشأ وتحمل تسمية (هيئة العدالة الانتقالية والمصالحة)، كما لو أن مسألة العدالة الانتقالية هي من نتاج هذا المشروع!

وهكذا يبين أن منازعات الملكية العقارية ستنتظر من جديد نفاذ الدستور وصدور التشريعات ذات العلاقة وهو ما يعبر عن هدر تشريعي اعتادت عليه ليبيا في العقود الخمسة الماضية!

لجنة التعويضات عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم 4 لسنة 1978 م إنشاءً وعملاً ورؤية وتحديات ومستقبلاً يوسف الحنيش

سأتولى في هذه العُجالة عرض موضوع البحث من خلال مقدمة تتضمن لمحة تاريخية عن وضع العقار في ليبيا وعمل اللجنة وخمسة مباحث يتعلق الأول منها بموقف اللجنة إزاء مصلحتي المالك السابق للعقار وشاغله، وأوضح في الثاني ما واجهته اللجنة وتواجهه في عملها من تحديات، وأعرض في الثالث لموقف القانونين رقمي 17 لسنة 2012 م و 29 لسنة 2013 م في شأن العدالة الانتقالية من اللجنة، وفي الرابع لموقف السلطة التنفيذية من إلغاء اللجنة، وفي الخامس لتقويم عمل اللجنة من منظوري الشخصي ومن واقع الحال، وفي السادس لتصوري لمستقبل وضع اللجنة بعد صدور قوانين العدالة الانتقالية، وفي السابع أنهي الورقة بخاتمة لما بدأت.

مقدمة

كانت الملكية العقارية مقدره محمية مصونة، يمارس المالك بمقتضاها كافة ما يقرره القانون على عقاره من حقوق. ولا يجوز حرمانه منه إلا لغرض المنفعة العامة ولقاءً تعويض عادل. حتى صدور القانون رقم 4 لسنة 1978 م. بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية، الذي لم يُبق للمالك من العقارات إلا بيتاً واحداً يُؤويه، أو قطعة أرض واحدة صالحة للبناء أو مُعدّة له، أو محلاً يزاول فيه مهنته أو حرفته أو صنعته أو تجارته، وآل للدولة كل ما زاد على ذلك من عقار. على نحو ما ورد بالقانون المعنيّ وتعديلاته، وترتب على ذلك حرمان الكثيرين من عقاراتهم وما كانت تُدرُّه عليهم من إيراد، وتوزيعها على غيرهم ممن لا مأوى لهم، مما أزهق الملاك وأدخلهم في دوامة من اليأس والقلق والاضطراب، فكان له سيء الأثر في نفوسهم، وظلوا على هذه الحال حتى رأت السلطة الحاكمة أن تخفف بعض من آثار هذا القانون، بإصدار قرار يتضمن أسساً وضوابط لاستكمال التعويض عن تلك العقارات. وتشكيل لجنة ولجان فرعية تتبناها لتطبيقه وكان ذلك وفقاً للتسلسل الزمني التالي:

1. بتاريخ ١٠ مايو 1978 م صدر القانون رقم ٤ لسنة 1978 م.
2. بتاريخ 27-4-2006 م صدر قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 108 لسنة 2006 م. بالإجراءات والأسس والضوابط الخاصة باستكمال التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤ لسنة 1978 م. بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية.
3. ثم صدر قرار أمين اللجنة الشعبية العامة رقم 19 لسنة 2006 م. بتشكيل لجنة الإشراف على التعويضات عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم 4 لسنة 1978 م.
4. ثم صدر قرار أمين اللجنة الشعبية رقم 66 لسنة 2006 م بتشكيل ست عشرة لجنة فرعية للتعويضات، جرى تقليصها إلى اثنتي عشرة لجنة فيما بعد.
5. بتاريخ 5-6-2006 م. صدر قرار أمين اللجنة الشعبية العامة رقم 30 لسنة 2006 م. بتشكيل لجنة متابعة برئاسة أمين اللجنة الشعبية العامة تتولى متابعة أعمال لجان التعويضات وتوجيهها وتذليل الصعاب التي تعترض تنفيذ المهام الموكولة إليها.
6. بتاريخ 3-9-2007 م. صدر قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 752 لسنة 2007 م. بتعديل قرارها رقم 108 لسنة 2006 م المشار إليه.
7. بتاريخ 3-2-2007 م. صدر قرار أمين اللجنة الشعبية العامة رقم 7 لسنة 2007 م. بإعادة تشكيل لجنة المتابعة برئاسة أمين اللجنة الشعبية العامة للمالية.
8. بتاريخ 24-9-2008 م. صدر قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 520 لسنة 2008 م. بإعادة تشكيل لجنة متابعة أعمال لجان التعويضات برئاسة أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل.
9. بتاريخ 29-11-2009 م. صدر قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 553 لسنة 2009 م. بتقرير بعض الأحكام في شأن لجنة متابعة أعمال لجان التعويضات نُصّ فيه على أن قرارات اللجان بصرف التعويضات لا تكون نافذة إلا بعد اعتمادها من اللجنة الشعبية العامة.
10. بتاريخ 20-4-2010 م. صدر قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 158 لسنة 2010 م. وأسند للجنة المتابعة المشكلة بقرار اللجنة الشعبية العامة رقم 520 لسنة 2008 م. اعتماد محاضر وأعمال لجان التعويضات.
11. بتاريخ 31-12-2011 م. أحالت لجنة الإشراف على التعويضات عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم 4 لسنة 1978 م. إلى رئيس مجلس الوزراء أول مشروع قانون بإلغاء القانون المذكور ومعالجة آثار إلغائه.

12. بتاريخ 14-5-2012 م. صدر قرار مجلس الوزراء رقم 219 لسنة 2012 م. بإعادة تشكيل لجنة المتابعة برئاسة وزير العدل.
13. طلب وزير العدل بكتابه المؤرخ 30-1-2012 م. من رئيس الحكومة المؤقتة تأجيل عمل لجان التعويضات، وقد علقت اللجنة عملها، حتى حين.
14. بتاريخ 2-12-2013 م أصدر المؤتمر الوطني العام القانون رقم 29 لسنة 2013 م بشأن العدالة الانتقالية.
15. بتاريخ 14-4-2015 م. صدر قرار مجلس الوزراء بحكومة الإنقاذ الوطني رقم 69-2015 م. بتمديد فترة استلام طلبات التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم 4 لسنة 1978 م لمدة ستة أشهر تبدأ من يوم 1-5-2015 م. وتنتهي يوم 31-10-2015 م.
16. بتاريخ 14-10-2015 م. صدر القانون رقم 16 لسنة 2015 م. بإلغاء بعض القوانين ومن بينها القانون رقم 4 لسنة 1978 م. محل البحث.
17. بتاريخ 17 ديسمبر 2015م. أصدر المؤتمر الوطني العام القانون رقم 20 لسنة 2015 م. بتقرير بعض الأحكام الخاصة بمعالجة الآثار المترتبة على إلغاء القانون رقم 4 لسنة 1978 م بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية والقوانين ذات الصلة بها، ويلاحظ أن هذا القانون تبني ذات المشروع المعد من لجنة الإشراف على التعويضات عام 2011 م.
18. استلمت اللجنة منذ تشكيلها مهام عملها، واستمرت تعمل بقناعتها وصولاً إلى رد الحقوق إلى أصحابها. فلم ترضخ لضغوط أو تأبه بمعوقات. واستلمت أثناء فترة عملها خمسة وعشرين ألف طلب رد وتعويض تقريباً، فصلت فيما يزيد على ثلثها تقريباً بقرارات نهائية برد عقارات وبتعويض نقدي عن أخرى. وباقي الطلبات بحوزة لجنة الإشراف ولجانها الفرعية قيد البحث والدراسة.

المبحث الأول: موقف اللجنة إزاء مصلحتي المالك السابق للعقارات وشاغله

كان ديدن اللجنة عند بدء عملها الانتصار للمالك والوقوف معه ومحاولة رد عقاره إليه ما استطاعت إلى ذلك سبيلاً، ولا غروً فهي ترى أن، القانون رقم 4 لسنة 1978 م قد سلبه ملكه دون حق، وقد صدر القرار رقم 108 لسنة 2006 م، وشُكلت هي لإنصافه وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل اجتياح ملكه عنوة بقوة الدولة وسلطان القانون، إلا أن ذلك الموقف الصّراح للجنة أوقعها في مأزق لا يقل خطورة عما هي عاكفة على الخروج منه، إذ طفت على السطح مشكلة شاغل العقار الذي مكّنه القانون منه وربما كان لا يملك سكتاً غيره، فكان لا بد من النظر في أمره وعدم قبول الإلقاء به وبعائلته في العراء، فصار لزاماً أن يُتحقق من ظرفه، وأن يُستمع إليه، فإن توافر الشرط في حقه، قامت اللجنة بإصدار القرار بتعويضه عن العقار بذات القدر الذي كان سيخسره به المالك إذا تعذر إصدار القرار برد عقاره إليه، وقد اعترضت اللجنة في هذا المقام حالة ما إذا صدر حكم قضائي برد عقار خاضع لأحكام القانون رقم 4 لسنة 1978 م إلى مالكة أو بطرد الشاغل منه وإلزامه بإخلائه، وهنا كانت اللجنة تلتزم حكم الرد أو الطرد والإخلاء وتصدر قرارها برد العقار إلى مالكة السابق. إلا أنها من حيث التعويض وقعت في معضلة قانونية تتمثل في اعتقادها أنها تلتزم تعويض الشاغل عندما يكون قرارها بالرد هو سبب إخراجها من العقار وفقاً للقرار 108 لسنة 2006 وتعديلاته، أما حين تكون أداة إخراجها منه حكماً صادراً عن هيئة قضائية، فإن البت في أمر التعويض ربما يخرج عن اختصاص اللجنة وتقديرها، ويخضع لقواعد قانونية أخرى تستوجب البحث في توافر الخطأ الموجب للتعويض أو عدمه، وتوافر ضرر وقدره والعلاقة السببية بين الأمرين وأسس تقدير التعويض وضوابطه، وهي أمور موكولة إلى المحاكم صاحبة الولاية العامة في الفصل في المنازعات إلا ما استثنى بنص في القانون. مما اضطرها إلى مخاطبة وزير العدل بوصفه رئيساً للجنة متابعة أعمال لجان التعويضات لاستيضاح الرأي في مسألة تعويض الشاغل عن العقار أسوة بمثله الذي تقرر للجنة رد العقار الذي يشغله لمالكه أو عدمه، وذلك بموجب كتابها المؤرخ 16-4-2013 م، إلا أن كتابها لم يحظ برد ولم تظفر بإجابة عنه، مما حدا بها إلى الإجتهد وحسم الأمر، وإصدار قرارات في بعض الحالات من هذا النوع بتقدير تعويض للشاغل على خلاف قناعتها القانونية. انصياعاً لظروف هؤلاء الشاغلين الذين مكّنتهم القانون من عقارات غيرهم لدواع قدرها، وأضحوا مهددين بأن يُلقوا في العراء دون مأوى بسبب تغير موقف الدولة من العقار، فكان الجزء من جنس عملٍ ربما كانوا مدفوعين بفاقة وعوز إليه، وتحت سيطرة تأثير رأي سياسي واجتماعي مُسيطر لم يكن لهم دور فيه ولا اختيار، وهو أمر تأباه العدالة في دولة ترى اللجنة أنها قادرة على جبر ضرر المالك بإعادة ملكه إليه وتعويض الشاغل الذي غدا ضحية يجب أن تنظر إليه الدولة نظرة عطف في إطار مساهمة ومصافحة ومصالحة بين جميع الأطراف، ولعل في ذلك أحداث نوع من التوازن بين مظلوم الأمس وضحية اليوم، ودفع ضرر أعظم بضرر أخف، وهو حلٌ واجتهاد من اللجنة وقع اضطراراً دون بغي أو عدوان، وقد تحملت فيه مسؤوليتها. وربما كانت على خطأ ولكنها هدفت إلى صواب.

المبحث الثاني: ما اعترض اللجنة في عملها من تحديات

قد تكون هذه التحديات كثيرة، ومنها ما أدركته ومنها ما لم أُنظفن إليه، ولكن ما برز إلى الذهن من واقع مسيرة عمل اللجنة أمور:

1. أول ما عرض على رئيس اللجنة أمر تكليف برئاستها، لم يفكر كثيراً في المهمة من حيث وصفها القانوني، ولكنه اعتبرها إقراراً من الدولة بالخطأ وعوداً إلى جادة الصواب ومحاولة إصلاح ما أُفسد، وقد أتى به ليكون أداة بناء لا معول هدم. فلم يشأ أن يضع العراقيين أمام الفكرة وقبلها زملاؤه أعضاء اللجنة لأنهم يعلمون أنهم مكلفون بنصفه مظلوم لا بتكريس ظلم. وقد لام رئيس اللجنة الكثيرون من زملائه ممن يحرصون على شخصه وسمعته القضائية وقد حذّره بعضهم بأن ما سيق إليه هو حفرة إذا أوقع نفسه فيها فلن يخرج منها بسلام، ولكن ذلك لم يُنَّ اللجنة عن موقفها، متعلقة بأن مبدأ التعويض يجد أساسه في القانون رقم 4 لسنة 1978 م ولائحته التنفيذية، وأن القرار 108 لسنة 2006 م هو أداته. ولم تجهد نفسها كثيراً في بحث هذا الأمر، مغلبة سُمُو الغاية على شبهة مشروعية الوسيلة، واستطاعت بحمد الله أن ترد عقارات وأن تعوض عن أخرى، أذلك خير للمالك وللبلاد، أم أن رفض المهمة لشبهة وبقاء الأمر على حاله دون رد أو تعويض خير، وقد اقتنع أخيراً من اعترض وأسقط في يد من ادعى.
2. ما إن باشرت اللجنة مهامها حتى قوبلت بالصدود والحذر وعدم الرضا من جهة تتولى إدارة أملاك الدولة، وكأنَّ اللجنة في منظورها قد جيء بها لتسلبها سلطانها على العقار وغل يدها عن التصرف فيه، إلا أن هذا الموقف لم يَدُم طويلاً، فبمجرد أن دارت العجلة واقتنع هذا الطرف بأن اللجنة ليست منافساً وإنما هي شريك متعاون معه فيما يحقق الغاية المرجوة من تشكيلها، وأن هذا التعاون سيؤتي أكله ويُسجل في إيجابيات ذلك الطرف ويبرز أهميته، لأن اللجنة إنما تعمل بناءً على ما هو مدوّن بسجلاته وما يدلي به موظفوه من معلومات وما تحويه سجلاته من بيانات عن العقارات الخاضعة لقانون رقم 4 لسنة 1978 م، أصبح المناخ مهيباً لعمل جاد هادف بناء يسوده الوُدُّ ويحدوه نُبل المقصد، فرضيت اللجنة عما لقيته من تعاون ورضى الطرف الآخر عما لمس في شريكه من تقدير واحترام أسأل الله أن يرضى عن الجميع
3. لجنة المتابعة، كانت محل عدم رضى من اللجنة، لأنها جهة رقابية أولاً، ولأنها تضم ضمن تشكيلها رئاستي مصلحتي التسجيل العقاري والأملاك العامة، وهما جهتان تنفيذيتان للقرارات الصادرة عن اللجنة خاصة فيما يتعلق برد العقار، ومتعاونتان معها، ومن واجبهما توفير ما يلزم لعمل اللجنة من مقرات ومعلومات ومستندات على نحو لا يجوز أن تكونا معه ضمن جهة رقابية على أعمالها، إلا أنه سرعان ما انقضت هذه الغشاوة عن عين اللجنة ولمست في لجنة المتابعة كل حرص وتشجيع وكانت خير معين على ما صادفها من صعاب، ولكن تظل حلقة زائدة وغير ذات جدوى، تستهلك الوقت وتُطيل أمد النزاع ووصول ذي الشأن إلى حقه.
4. بعض النافذين في السلطة ممن لهم مصلحة في عدم إنجاح عمل اللجنة وما أكثرهم، حتى أن أحدهم قال لرئيس اللجنة وهو يحاوره في شأن عقار كان يشغله بحكم القانون رقم 4 لسنة 1978 م « لقد مكنتي سيدي... من العقار فمن أنت حتى تقرر إخراجي منه » فرد عليه ذاك بقوله « القانون هو الذي يقرر رد العقار إلى صاحبه، وما أنا إلا مطبق للقانون » وهي محاوراة تُنبئ عن مدى تسلُّط بعض النافذين في الدولة، وتعاليمهم عن سواهم في البلاد، ولكن الله سلّم.
5. بعض الصحف التي أعف عن ذكرها والأقلام التي أربو بنفسي عن وصفها، التي كانت تتعقب إجراءات اللجنة وقراراتها على نحو يُسيء إليها بحق أو دونه، حتى أن أحدهم كتب في إحداها « لا تستغربوا أن ترد هذه اللجنة مستشفى أو مدرسة » كرد فعل بقرار صادر برد عقار كان يستعمل سوقاً عاماً لمالكه.
6. وقد ترتب على رد العقار المذكور بالفقرة السابقة أن أصدرت الجهة المختصة في الدولة قراراً يقضي بعدم جواز رد العقارات المستغلة أسواقاً عامة لمالكها، كردة فعل قاسية لقرار اللجنة المنوّه عنه خدمة ومالأة لمن كان في واقع الأمر يستفيد منه.

وإلى غير ذلك من التحديات التي لا يتسع المقام لذكرها، ولكن اللجنة حاولت رُغم كل تلك المعوقات أن تلتزم الصبر وتعتد العزم على أن توصل المهمة لغايتها، فأصابت وأخطأت، متأثرة بأخطائها، و متمنية أن تستفيد منها ومن يخلّفها بعدها في إتمام ما بدأت فيه، والله المستعان.

المبحث الثالث: موقف القانونيين رقمي 17 لسنة 2012 م و 29 لسنة 2013 م في شأن إرساء قواعد المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية من لجنة التعويضات عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم 4 لسنة 1978 م

أولاً: أصدر المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 26-12-2012م القانون رقم 17 لسنة 2012 م المشار إليه، وقد نص في مادته الأولى على أن: « العدالة الانتقالية مجموعة من الإجراءات التشريعية والقضائية والإدارية والاجتماعية التي تعالج ما حدث خلال فترة النظام السابق في ليبيا وما قامت به الدولة من انتهاكات لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، والعمل على إصلاح ذات البين بالطرق الودية بين فئات المجتمع » وعرف الهيئة بأنها: « هيئة تقصي الحقائق والمصالحة المنصوص عليها في هذا القانون » وعرف الوقائع بأنها: « كل فعل يشكل جُرمًا جنائيًا أو انتهاكاً لحقوق الإنسان ». ونص في مادته الثانية على أن: « تسري أحكام هذا القانون على الوقائع التي حدثت من تاريخ 1-9-1969م إلي حين تحقق الأهداف المرجوة من هذا القانون، ولا تسري على الأشخاص الذين أموا الصلح في ظل النظام السابق، كما لا تسري على المنازعات التي صدرت فيها أحكام قضائية تم تنفيذها » ونص في مادته الرابعة على أن: « تنشأ هيئة وطنية تسمى هيئة تقصي الحقائق والمصالحة تتبع المجلس الوطني الإنتقالي المؤقت مقرها مدينة طرابلس، ويكون لها الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، على أن يكون لها فرع في كل دائرة مجلس محلي ... » وأوضح اختصاصاتها في ذات النص، ونص في مادته السابعة عشرة على أن « تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون بقرار من رئيس مجلس الوزراء » ونص في مادته الثامنة عشرة على أن « يعمل بهذا القانون من تاريخ صدوره. ويُلغى كل ما يخالفه » ويلاحظ على هذا القانون :-

1. أنه أعطى الاختصاص بما كانت تختص به لجان التعويضات ومن بينها لجنة القانون رقم 4 لسنة 1978 م لهيئة تقصي الحقائق والمصالحة الوطنية التي أنشأها، ونص في مادته الأخيرة على أن يُلغى كل ما يخالفه، وإعطاء هذا الاختصاص في مجموعه للهيئة وإلغاء ما يخالف أحكامه يعني إلغاء تلك اللجان وإنهاء كياناتها، لتحل محلها الهيئة في كافة ما كانت تقوم به، ويبنى على ذلك أن لجنة التعويضات عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم 4 لسنة 1978 م لم تُعد موجودة لأنها مُلغاة بموجب القانون رقم 17 لسنة 2012 م المشار إليه من تاريخ نفاذه يوم 26-12-2012م.
2. أنه لم يضع أحكاماً للمرحلة الانتقالية الواقعة بين تاريخ إلغاء لجان التعويضات وتشكيل الهيئة، ولم يُشر إلى مصير ملفات تلك اللجان والإجراءات المتخذة أمامها، ومدى اعترافه أو عدمه بالقرارات الصادرة عنها والمراكز القانونية الناشئة عن تلك القرارات، مما أربك العمل بتلك اللجان التي لم تصدر قرارات تنفيذية بإنهاء أعمالها، وبقيت معلقة بين الإلغاء والاستمرار.
3. أنه نص في مادته السابعة عشرة على أن تصدر لائحة تنفيذية له، ولم تُصدّر.

ثانياً :- أصدر المؤتمر الوطني العام بتاريخ 2-12-2013م القانون رقم ٢٩ لسنة 2013 م في شأن العدالة الانتقالية، وقد نص في مادته الأولى على أنه : « ... ويشمل مفهوم العدالة الانتقالية في هذا القانون بعض آثار ثورة السابع عشر من فبراير، وهي تحديداً:

1. مواقف وأعمال أدت إلي شرح في النسيج الاجتماعي .
2. أعمال كانت ضرورية لتحقيق الثورة شابتها بعض السلوكيات غير الملتزمة بمبادئها.

وذلك بهدف الوصول إلي المصالحة الوطنية وإصلاح ذات البين وترسيخ السلم الاجتماعي والتأسيس لدولة الحق والقانون».

ونص في مادته الثالثة بعنوان الأحداث التي يسري عليها القانون على أن: « تسري أحكام هذا القانون على الوقائع التي حدثت اعتباراً من 1 سبتمبر 1969 م إلي حين انتهاء المرحلة الانتقالية بانتخاب المجلس التشريعي بناءً على الدستور الدائم».

ونص في الفقرة الأخيرة من مادته السابعة المتعلقة بإنشاء هيئة تقصي الحقائق وتحديد اختصاصاتها على أن تقوم الهيئة « بإصدار القرارات الخاصة بالتعويض المناسب للضحايا بأشكاله المختلفة مثل التعويض المادي أو تخليد الذكرى أو العلاج أو إعادة التأهيل وتقديم الخدمات الاجتماعية وتكون قراراتها ذات صفة ملزمة ».

ونص في مادته التاسعة على أن: « تُحدد مدة عمل الهيئة بأربع سنوات تبدأ من تاريخ انطلاق عملها، وهذه المدة قابلة للتمديد لسنة واحدة بطلب يُقدم من الهيئة إلي السلطة التشريعية قبل ثلاثة أشهر من نهاية المدة المحددة لها ».

ونص في مادته العاشرة بعنوان « مجلس إدارة الهيئة » على أن: « يكون للهيئة مجلس إدارة يتكون من رئيس وثمانية أعضاء آخرين ممن عُرف عنهم الاستقلالية والحيدة والكفاية يعينهم المؤتمر الوطني العام، ويُعد مجلس الإدارة هو السلطة العليا للهيئة، يتولى إدارة شؤونها وتمثيلها في علاقاتها بالغير وأمام القضاء ».

ونص في مادته العشرين بعنوان « الإحالة التي تصدرها الهيئة » على أن: « تصدر قرارات استحقاق التعويض من الإدارات أو اللجان الخاصة وتحيل الهيئة قرار التعويض بعد اعتماده إلي لجان تشكل لتقدير التعويض وتحديد نوعه وآلية صرفه .

كما يجوز للهيئة الإحالة للمحاكم المدنية أو الجنائية أو الإحالة إلي لجان التحكيم والمصالحة والعفو » .

ونص في مادته الرابعة والعشرين بعنوان « لجنة تقدير التعويضات على أن : « يحدد التعويض بقرار من لجنة يعينها مجلس إدارة الهيئة برئاسة قاض تقوم بتقدير التعويض مكونة من خمسة أعضاء على أن يُعمد القرار من الهيئة ».

ونص في مادته الثامنة والعشرين بعنوان « هيئة رد المظالم العقارية » على أن: « تنشأ هيئة مستقلة لرد المظالم العقارية بناءً على قانون يصدر بالخصوص ».

ونص في مادته الثانية والثلاثين بعنوان « إلغاء القانون رقم 17 » على أن :- « يُلغي القانون رقم 17 لسنة 2012 م بشأن إرساء قواعد المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية وتعديله، وتؤول كافة أصول الهيئة المُحدثة بموجبه والعاملين بها إلي الهيئة المُحدثة بموجب هذا القانون ».

ونص في مادته الثالثة والثلاثين على أن: « تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون بقرار من المؤتمر الوطني العام بناءً على عرض من هيئة تقصي الحقائق والمصالحة على أن تبين الإجراءات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون .»

ونص في مادته الرابعة والثلاثين على أن « يُعمل بأحكام هذا القانون من تاريخ صدوره، ويُلغى كُلُّ حكم يخالفه، ويُنشر في الجريدة الرسمية ».

ويلاحظ على هذا القانون :-

1. أنه بوصفه قانون رقم 17 لسنة 2012 م قد ألغي اختصاص لجان التعويضات التي كانت عاملة قبل نفاذه، وأعطاه للهيئة، ولم يعد لتلك اللجان منذ صدوره من وجود قانوني.
2. أنه كقانون مصالحة وطنية وعدالة انتقالية أدخل ضمن نطاق تطبيقه وضمن الوقائع التي يجب تحقيقها وتعويض المتضررين منها بعض آثار ثورة السابع عشر من فبراير من مواقف وأعمال أدت إلي شرح في النسيج الاجتماعي وما شاب الأعمال الضرورية لتحقيق الثورة من سلوكيات غير ملتزمة بمبادئها، وما يفهم منه أن المساءلة وفقاً له تطال مرتكب كل فعل من هذه الأفعال ولو كانت قد وقعت بعد اندلاع الثورة، مما يُنبئ عن حرص المشرع فيه على تحقيق المصالحة وإصلاح ذات البين بدرء المفساد ومؤاخذة كل بجريرته وجبر الضرر أياً كان وقت ارتكاب الفعل الناشئ عنه، وتكريس مبدأ المساواة أمام القانون، وعدم إتاحة الفرصة للإفلات من العقاب.
3. وقد أكد القانون على ذلك حين نص في مادته الثالثة على أن أحكامه تسري على الوقائع التي حدثت اعتباراً من 1 سبتمبر إلي حين انتهاء المرحلة الانتقالية بانتخاب المجلس التشريعي بناء على الدستور الدائم، وهو ما يحسب لهذا القانون لا عليه.
4. أنه أورد أنواعاً من التعويض غير معهودة في القانون المدني على التفصيل الوارد في مادته السابعة، وهو مسلك منه يتسم بالمرونة ويُعد من طرق جبر الضرر، ويتيح اختيار الحلول المناسبة لكل حالة.
5. أنه قرر في مادته الثامنة والعشرين أن تُنشأ بقانون هيئة مستقلة لرد المظالم العقارية، وأرى أنه قد أصاب في ذلك انطلاقاً من أهمية العقار في مجتمع يرتبط كثيراً بأرضه فقد يكون العقار المنتزع مسقط رأس ومهد طفولة ومرتع صبا ومنطلقاً للحياة، وقد يكون مورد رزق وخير، مما يوثق الصلة بينه وبين مالكة صلة الروح بالجسد، ويجعل الفصل بينهما بأمر فوقي دون رضا المالك أمراً عصي القبول، وقد تفادى هذا القانون الكثير مما يُثار من انتقاد من حيث تنظيم أعمال لجنة استكمال التعويضات عن عقارات القانون رقم 4 لسنة 1978 م بقرار من اللجنة الشعبية العامة ووصم له بعدم المشروعية، ويبرز اهتمامه بهذه القضية، مما يُسجل في خانة محاسنه لا عيوبه.
6. أنه نص في مادته الثالثة والثلاثين على أن تصدر لائحة تنفيذية له بقرار من المؤتمر الوطني العام بناءً على عرض من هيئة تقصي الحقائق والمصالحة، ولم أعلم بصدور هذه اللائحة.
7. أنه شأنه في ذلك شأن القانون رقم 17 لسنة 2012 م الذي قرر إلغاءه - لم يتضمن تنظيماً ومعالجة للمرحلة الإنتقالية ومصير لجان التعويضات وما اتخذته من إجراءات وأصدرته من قرارات، وينطبق عليه في هذا الشأن ما سبق بيانه بصدد الحديث عن القانون الملغى المشار إليه.

وأخُص من كل ما تقدم إلي أن هذا القانون أصلح في نظري وأنسب من القانون الملغى بمقتضاه، وأنه قادر على مواجهة مشكلات المواطنين الذين طالهم الوقائع المحددة نطاقاً لسريانه إذا ما روعي ما أبديته ويديه باقي الزملاء والمتخصصون والمهتمون بهذا الشأن من ملاحظات .

المبحث الرابع: موقف السلطة التنفيذية من إلغاء لجنة استكمال التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم 4 لسنة 1978 م

بالرغم من أن هذه اللجنة قد ألغيت بموجب القانون رقم 17 لسنة 2012م السالف الذكر، مما حدا بها إلى تعليق أعمالها، فإنه طلب منها الاستمرار في أداء مهامها، وقد أصدر مجلس الوزراء بحكومة الإنقاذ الوطني بتاريخ 14-4-2015م قراره رقم 69 لسنة 2015 م بتمديد فترة استلام طلبات التعويض عن العقارات المذكورة لمدة ستة أشهر تبدأ من يوم 1-5-2015م وتنتهي يوم 31-10-2015 م، وهو ما يعني رغبة الدولة في استمرار اللجنة في ممارسة أعمالها رغم إلغائها بموجب القانون، وهو ما ينبئ عن قلق واضطراب تشريعي يفوق كل توقع ويستعصي على أي تقويم، مما أدخل المواطنين ذوي الشأن في نفق معتم، وأوقعهم في دوامة يهيمون بملفاتهم ومصالحهم دون جدوى بين لجنة ملغاة وهيئة لم تر النور، فاللجنة ملغاة قانوناً ويراد قيامها واقعاً، ولكنها لحسن الطالع أغلقت أبوابها منتظرة اتضاح الرؤية وتسمية من يستلم موجوداتها وملفاتها حتى تخلي مسؤوليتها مما أعفاها القانون منه.

وإلى حين توفر المناخ الملائم لإنهاء عمرها الواقعي تأمل أن تتحمل الجهات المعنية بأمر القانون رقم 4 لسنة 1978م وتبعاته مسؤوليتها، وتحدد الجهة التي تستلم ملفات اللجنة، ويطوي ملف يعلم الله محتوى صفحاته، وما يدل عليه من جهد ومعاناة لا يدركها إلا من كابدوها وعاشها، وإن غداً لناظره قريب.

المبحث الخامس: تقويم عمل اللجنة من منظوري الشخصي وواقع الحال

لا بد من القول بأن شهادتي في تقويم عمل اللجنة مجروحة لأني أتولى رئاستها، وقد قمت وزملائي من أعضاء وموظفين ببناء كيانها وإرساء قواعد العمل بها والعمل على إنجاحها، وتحقيق غاياتها لحظة بلحظة دون كلل أو ملل، وبرضى تام عما اتُّخذ في الملفات وغيرها من إجراءات وإصداره من قرارات، لأن الله أمرنا ألا نزيك أنفسنا لأنه أعلم بأحوالنا وما تكنه الأنفس وتخفيه الصدور، وما اتجهت إليه نوايانا في كل ما يصدر عنا من فعل أو قول وليكن غيرنا أن يُقوّم أعمالنا موضوعية وتجرد قياسياً بأعمال غيرنا، وفي إطار من الظروف والتحديات والملابسات المحيطة، ولكن فوق كل ذلك أقول أنني وزملائي في اللجنة راضون أولاً عن قبولنا العمل في اللجنة بوصفها مهمةً إصلاحية غايتها رد الحقوق لأصحابها، رغم ما واجه هذا القبول من انتقادات بعض القانونيين - وبحق - لمشروعية القرار رقم 108 لسنة 2006 م أساس عمل اللجنة ومن (إشفاق بعض الحريصين على رئيس اللجنة وأعضائها من التورط في مشروع قيموه بأنه دعائي وهمي قد لا يؤتي أكله، وقد قبلنا العمل ونحن على بينة بما أثير، ولكننا فضلنا القبول عسانا أن نحقق من الفرضيات أصلحها، ومن الاحتمالات أفضلها، ونتمكن من الوصول إلى نتائج على أرض الواقع تجعل من الوهم حقيقة في أذهان بعض المنتقدين، وواقعاً يُرضي الكثير من المواطنين الذين يهتمهم كثيراً أن يُعاد إليهم ما اغتصب منهم من ملك أو يعوضون عنه، دون اهتمام منهم بما نخوض فيه نحن من جدل قانوني وإغراق في شكليات وآراء قانونية لو أصغي إليها لما رُدَّ عقار ولا عوّض عنه، ولبقي الأمر على حاله، ولبقي المغتصب أو المغتصب لأجله في العقار، والمالك يختلس إليه النظر عن بعد، ودوماً اعتراض ظاهر يؤدي به إلى التهلكة. وفي ظروف لا يملك فيها إلا حبس آلامه وحسرتة، والدعاء بأن يعيد الله إليه ما سلب منه تحت أي مسمى وبأي طريق. وأعتقد أنه كان له بعض ما أراد، وأن اللجنة قد عملت جادة في نظر ملفاتها وإصدار قراراتها، بل هي لم تقف عند ذلك، بل عكفت على مراجعة التشريعات ذوات العلاقة وسعت إلى تعديل القرار 108 لسنة 2006 م بما يكفل تحقيق أكبر قدر ممكن من العدالة في شؤون عقارات القانون رقم 4 لسنة 1978 م وكان آخر ما اقترحته وقدمته للدولة مشروع قانون بإلغاء القانون رقم 4 المذكور ومعالجة آثار إلغائه والذي رأى النور بعد خمس سنين تقريباً من تقديمه، ولكن كما يقال لأن تصل متأخراً خير من ألا تصل، وأضيف بأن اللجنة فصلت فيما يزيد على ثلث ما قُدم إليها من طلبات على نحو نهائي، وباقي الملفات قيد النظر وبانتظار وضوح الرؤية، وأسأل الله أن يوفر للجنة إن قدر لها الله البقاء تحت أي مسمى ولئن يخلفها في ذلك المناخ الملائم للاستمرار في التخفيف من آثار القانون المعني على نحو يعيد الأمل والطمأنينة إلى نفوس كتب عليها الصمت والتحمل والانتظار عقداً ونيف من الزمان.

المبحث السادس: تصوّر لمستقبل اللجنة بعد صدور قانون العدالة الإنتقالية

إن القانون رقم 29 لسنة 2013 م في شأن العدالة الإنتقالية قد أنشأ هيئة تختص بما كانت تختص به لجان التعويضات وفقاً لأحكام التشريعات التي تنظم أعمالها، وأضحت تلك اللجان في حكم الملغاة، مما ينبغي معه أن تصدر اللائحة التنفيذية للقانون المعني، ويصدر قرار من الجهة المختصة قانون بإلغاء لجان التعويضات، وأيلولة موجوداتها وملفاتها إلي تلك الهيئة لتتولى عن طريق تشريع يصدر بتنظيم أعمالها وبيان أسس تقديم الطلبات إليها وضوابطها من المواطنين، وإحالة ما هو منها بحوزة اللجان الملغاة إليها، وقواعد سير المنازعات أمامها، والفصل فيها من قبلها، ولكن ذلك لم يحصل بعد، حيث انتزع الاختصاص من اللجان، ومن المفروض أن تكون قد أوصدت أبوابها أمام المواطنين ولم تستلم أي طلب منذ نفاذ القانون المذكور بتاريخ صدوره، إلا أن الهيئة لم تُفعل، ولم يجد المواطن ذو الشأن مندوحة من الصبر والانتظار حتى يأتيه المشرع بفرج قريب، وقد علقت لجنة التعويضات الخاصة بعقارات القانون رقم 4 لسنة 1978 م أعمالها بصدور قانون العدالة الانتقالية، وبسبب ما ساد البلاد من انفلات أمني عطل سير الأعمال ومن بينها هذه اللجنة، بالنظر إلي الحساسية المفرطة للنزاعات العقارية، والشلل اللاحق بكافة أجهزة الدولة ومن بينها الأجهزة الأمنية والقضائية، وكُل ذلك يصبُّ في غير مصلحة المواطن ذي الشأن والبلاد في مجموعها التي باتت تتن تحت وطأة الشقاق وإرباك الفوضى وغياب الرادع والسلطان، ولم يدر المواطن أين يتجه ولمن يشكو ومن يستجير، وقد رأت السلطة التنفيذية بعث الحياة في اللجنة بعد إلغائها بقرار مجلس الوزراء رقم 69 لسنة 2015 م المشار إليه، وبالمخالفة لقانون العدالة الانتقالية، مما يتعين معه انطلاق من هذا الواقع وضع تصوّر لما يمكن أن يكون عليه وضع لجان التعويضات في عمومها في ظل هذا التعارض البين بين الواقع والقانون.

واعتقد أنه من الأوفق أن تصدر اللائحة التنفيذية للقانون رقم 29 لسنة 2013 م المشار إليه، وأن يصدر قانون على غرار القرار رقم 108 لسنة 2006م وتعديلاته يبين هيكلية الهيئة بحيث تكون اللجان العاملة الآن -عدا لجنة القانون ١٩٧٨/٤ التي سيصدر قانون بتنظيمها- داخلة في جسم تلك الهيئة في صورة شعب أو أقسام لها، على أن تحدد بالتشريع أسس عمل الهيئة وضوابطها وشعبها وأقسامها، ومصير الملفات التي كانت معروضة على تلك اللجان ولم يُفصل فيها، ويبين جهة اعتماد قرارات اللجان وسبل تنفيذها إلي غير ذلك مما قد يكون لازماً لسير العملية محل الدراسة.

مع ملاحظة أن قانون العدالة الانتقالية حين نص على أن تصدر لائحة تنفيذية له، لم يبين ما يكون للسلطة التنفيذية تضمينه فيها من أحكام، فيكون التفويض بإصدار اللائحة قد ورد عاماً دون تحديد، مما يصمه بالغموض وعدم الدقة، ويجعل تنظيم ما سبق بيانه من أمور بلائحة دون تفويض واضح محل نظر ومدعاة للتخمين، مما قد يكون معه لازماً لتنظيم الهيئة وهيكليتها واختصاصها بقانون يصدر عن السلطة التشريعية في البلاد، وإن كان هناك من يرى أنه يكفي أن يفوض القانون اللائحة بعبارة عامة لجعل أحكام اللائحة فيما يتعلق بما يجب أن يتضمنه صلب القانون «في مقام النصوص القانونية» فلا بأس.

المبحث السابع: خلاصة ومقترحات

1. إن التشريعات المنظمة لعمل لجنة التعويضات عن العقارات الخاضعة للقانون رقم 4 لسنة 1978 م ومنها القرار رقم 108 لسنة 2006م لم تنص على مبدأ المواجهة في الخصومة على نحو مقرر في قانون المرافعات، ولم تلتزم اللجنة هذا المبدأ إلا على استحياء، وذلك عن طريق إعلام الشاغل بمهمتها عند قيامها بالزيارة الميدانية للعقار وإحاطته علماً بغرض تلك الزيارة وبفحوى المنازعة، ومن خلال ما يُبديه ذلك الشاغل من إيضاحات وما يُدلي به من معلومات تبريراً لشغله للعقار، وما يقدمه من تظلم، وهو أمر قد لا يكفي في تحقيق مبدأ المواجهة، مما ينبغي معه، تضمين القانون الذي يصدر بتنظيم عمل هيئة ردُّ المظالم العقارية القواعد الإجرائية اللازمة لتغطية هذا الجانب.
2. لقد نص القانون رقم 29 لسنة 2013 م في شأن العدالة الانتقالية في مادته الثالثة والثلاثين على إصدار لائحة تنفيذية له، مما يقتضي إصدارها حتى يمكن تطبيق أحكامه.
3. أنه نص في مادته الثامنة والعشرين على إنشاء هيئة مستقلة لرد المظالم العقارية، ولم تشكل بعد مما يُحتم المسارعة في تشكيلها حتى يحقق هذا النص أغراضه.
4. يتعين تضمين القانون الذي يصدر بتنظيم هيئة رد المظالم العقارية استبعاد ما فصلت فيه لجان التعويضات بمختلف مسمياتها من وقائع بقرارات نهائية من نطاق انطباقه، وذلك لإسباغ نوع من الحماية القانونية على أعمال تلك اللجان وقراراتها، على نحو لا تجوز معه إعادة بحث ما فصلت فيه من جديد، إلا عن طريق الطعن فيه أمام القضاء بالطرق المرسومة قانوناً، مما يؤدي إلي عدم تسفيه ما قامت به تلك اللجان خلال الحقبة المنصرمة، وإلي استقرار المراكز القانونية الناشئة عن تلك القرارات .
5. إن إنشاء هيئة مستقلة لرد المظالم العقارية، يقتضي فضلاً عما سبق إيراده إلغاء لجنة المتابعة والاكتفاء بالرقابة القضائية توفيراً للوقت والجهد، خاصة بعد خلو قانون العدالة الانتقالية من نص لجنة المتابعة وإلغائه لكل حكم يخالفه.
6. إن أسعار العقارات قد تضاغت أضعافاً في السنين الأخيرة التالية لتشكيل لجنة التعويضات، مما يتطلب إعادة النظر في الأسعار التي تلتزم تقدير التعويضات على ضوءها، بحيث تقترب على الأقل من الأسعار السائدة في السوق، سعياً إلي تحقيق التعويض العادل الذي يُرضي المالك السابق فلا يتمسك برد عقاره إليه، ويضمن بقاء الشاغل الذي لا مأوى له فيه، /دوفاً تهديد بالتشريد و الضياع.
7. أنه بات لازماً اقتراح مراجعة كافة التشريعات ذات العلاقة بالعقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم 4 لسنة 1978 م وتعديلاته، بما في ذلك القانون رقم 20 لسنة 2015 م في شأن معالجة الآثار المترتبة على إلغاء القانون رقم 4 المذكور والقوانين ذات الصلة به، وإصدار قانون يسدُّ كافة الفُرُج ويزيل كل خلاف، ويتضمن ما يخلص إليه هذا الملتقى من توصيات.

خاتمة

أمل أن يبادر المشرع -بعد هذه العُجالة- وغيره ممن يعينهم الأمر بعمل ما يلزم في سبيل تشكيل الهيئة ووضع هيكلتها، وبيان القواعد والأحكام والأسس والضوابط التي تنظم أعمالها في أقرب وقت، حتى يعرف المواطن إلى من يتجه بطلباته، سعياً إلى الوصول إلى حلول ناجحة تعيد الطمأنينة والأمان لكل من طالته إجراءات أو انتهاكات ضارة بمصالحه بالمخالفة للقانون، وإلى التوفيق والمصالحة التامة الهادئة الهادفة بين الفئات ذوات المصالح المتعارضة في البلاد، وصولاً إلى صفاء النفوس والشعور بالأمان واستقرار المعاملات، على نحو يسهم في دفع عجلة الخير إلي الأمام.

لجان التعويضات الفرعية لمعالجة آثار القانون رقم 4 لسنة 1978 بين التشريع والواقع، اللجان الفرعية طرابلس المركز وأبي سليم نماذج خلود الساعدي

مقدمة

المبدأ السائد هو عدم مسؤولية الدولة عن الأضرار التي قد تحدث بسبب تشريعاتها. وقد سبقت عدة مبررات للقول بهذا المبدأ، منها فكرة السيادة التي تتنافى مع المسؤولية ويعتبر التشريع من أهم مظاهر السيادة، ومبدأ الفصل بين السلطات؛ ونظرية المسؤولية بالتعويض إنما يكون على أساس الخطأ والمشروع هو من يضع معايير الخطأ وبالتالي فهو لا يخطئ، وفي إطار ذلك، فإن القاضي لا يحكم بالتعويض إلا في حالة وجود نص صريح مقرر لحق التعويض في التشريع ذاته أو في تشريع لاحق، أي أن القضاء يلتزم بإرادة المشرع أي كان موقفه من التعويض عن الأضرار التي يسببها القانون.¹

وانطلاقاً مما سبق فقد أقرت الدولة الليبية بمسؤوليتها عن تعويض ما آل إليها من عقارات بموجب القانون رقم 4 لسنة 1978 وذلك في القانون نفسه، فقد نصت المادة 8 على أن ((يتم التعويض عن العقارات المنصوص عليها في المادة 3 وطريقة السداد وحالات الإعفاء بالشروط والقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية))²؛ وجاءت اللائحة التنفيذية في المادة 21 منها ونصت على أن ((تتولى أمانة الإسكان دفع قيمة العقارات التي آلت للدولة على النحو الآتي: أولاً: تسدد القيمة دفعة واحدة لذوي الدخل المحدود والمحتاجين الذين يعتمدون في معيشتهم على ريع عقاراتهم. ثانياً/ وتسدد القيمة لغير من ذكروا في البند السابق دفعة واحدة إذا لم تتجاوز عشرة آلاف دينار وإلا صرف هذا المبلغ ويؤدي ما زاد على ذلك بسندات اسمية على الخزينة العامة بما لا يتجاوز سنوياً عشرة آلاف دينار. و يحدد بقرار من اللجنة الشعبية العامة بناء على اقتراح أمين الخزينة، كيفية إصدار هذه السندات وفتاتها وقواعد تداولها واستهلاكها. و يجب لدفع قيمة العقارات المذكورة على النحو الوارد في الفقرة السابقة أن يكون سبب ملكيتها مشروعة))³. و قد صُرِّحت تعويضات لمن قبل من الملاك الأصليين في حينها، ومع ذلك عاد النظام وفتح باب استكمال إجراءات تعويض أصحاب العقارات التي آلت ملكيتها للدولة تنفيذاً لأحكام القانون رقم 4 والعودة الفعلية⁴ كانت بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 108 لسنة 2006⁵ الذي أنشأ لجاناً للتعويضات (لجنة الإشراف على التعويضات تتبعها مجموعة من اللجان الفرعية) ورسم اختصاصاتها، وإجراءات ممارسة هذه الاختصاصات. ولكن يؤخذ على النظام أن اعترافه بالخطأ كان محتشماً فهو أيقن خطأ عدم احترام حق الملكية، ولكنه لم يبلغ القانون رقم 4 ولا القوانين التي تحظر على القضاء رد العقارات الخاضعة لأحكام القانون المذكور. ووصف رئيس لجنة الإشراف على التعويضات عدم منطقيّة الإرجاع ومشروعيته بقرار ما نُزِعَ بقانون، ولكن اللجنة استمرت في عملها، حسب قوله، لظهور النظام بمظهر المعتذر والذي يرغب في تخفيف وطأة الضرر⁶.

- 1 معرفة المزيد حول هذا المبدأ أنظر د. عمر محمد السيوي، مسؤولية الدولة عن القوانين، مجلة إدارة القضايا، العدد 3، السنة 2، 2003، ص 48 وما بعدها.
- 2 مجموعة القوانين والقرارات المتعلقة بعمل مصلحة الأملاك العامة والتشريعات ذات العلاقة، إعداد المكتب القانوني لمصلحة الأملاك العامة، الجزء الأول، 2008، ص 32.
- 3 المرجع السابق ص 166.
- 4 لقد أصدرت اللجنة الشعبية العامة بتاريخ 2005/4/23 القرار رقم 71 لسنة 2005 بشأن تشكيل لجنة لاستكمال إجراءات التعويضات عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم 4 لسنة 1978؛ وبذات التاريخ أصدرت أمانة اللجنة الشعبية العامة القرار رقم 149 لسنة 2005 بشأن تشكيل لجان فرعية لاستكمال إجراءات التعويض إلا إنه أُلغيت هذه القرارات قبل أن تدخل حيز التطبيق وذلك بموجب القرار رقم 108.
- 5 مجموعة القوانين والقرارات المتعلقة بعمل مصلحة الأملاك العامة والتشريعات ذات العلاقة، مرجع سبق ذكره، 269.
- 6 مقابلة شخصية مع الأستاذ يوسف حنيش رئيس لجنة الإشراف على التعويضات بتاريخ 2017/1/11.

من خلال هذا البحث سوف نقوم بتقويم لجان التعويضات الفرعية (طرابلس) المنشأة بمقتضى القرار السابق الإشارة إليه، وذلك من خلال عرض لتنظيمها ومهامها في التشريع والواقع؛ سيتتبع البحث التعديلات التشريعية وسيتولى قراءة الواقع العملي بهدف معرفة مدى نجاح اللجان في تحقيق رغبة النظام في ملمة مساوئ القانون رقم 4 لسنة 1978 وبالتالي الدعوة إلى استمرارها أو تحسينها أو إيجاد البديل عنها كمقترح لحل منازعات الملكية العقارية.

سيعرض التقويم في مبحثين نعرض فيهما تنظيم اللجان الفرعية واختصاصاتها.

- إأبو سليم بلدية تقع وسط طرابلس الكبرى يحدها شمالاً بلدية طرابلس المركز، وجنوباً بلدية قصر بن غشير وشرقاً بلدية عين زارة وغرباً بلدية حي الأندلس وبلدية السواني.
- إتقدر مساحتها 13,000 ألف هكتار وتحتوي على 21 محلة يتراوح عدد سكانها قرابة 350 ألف نسمة وهي تحتوي على نسيج اجتماعي متنوع.



7 الجانب الواقعي للدراسة مبني على مقابلات شخصية أجريت مع عدد من أعضاء اللجنة الفرعية، أبو سليم، ومع ملاك أصليين وشاغلي العقارات (منهم من سبق وتقدم للجان الفرعية ومنهم من أحجم عن ذلك ومنهم من لا يعلم بهذه اللجان)، وأشخاص ذوي علاقة بالموضوع؛ وأيضاً مبني على أحكام قضائية.

المبحث الأول: تنظيم اللجان الفرعية

تنظيم اللجان الفرعية يقتضي معرفة كيفية إنشائها وطبيعتها القانونية حتى تُقوّم اختصاصاتها وقراراتها انطلاقاً من حقيقتها القانونية.

المطلب الأول: إنشاء اللجان الفرعية

دراسة إنشاء اللجان الفرعية متصور من خلال عرض تشكيل اللجان ومعرفة مدى استقلاليتها وهل هي لجان دائمة أو مؤقتة؟

أولاً: تشكيل اللجان الفرعية

طبقاً لأحكام المادة ٤ من القرار رقم 108 لسنة 2006، تُشكل بقرار من أمين اللجنة الشعبية العامة بناء على عرض من لجنة الإشراف على التعويضات، لجان فرعية على أن تكون كل منها برئاسة قانوني لا تقل درجته عن الحادية عشرة. وقد اقترحت لجنة الإشراف على التعويضات أن يتأسس اللجان الفرعية قضاة وهذا ما تم بالفعل⁸. تنفيذاً لذلك أنشئت 19 لجنة في أنحاء مختلفة من ليبيا بموجب قرار أمين اللجنة الشعبية العامة رقم ٦٦ لسنة 2006، الذي أنشأ اللجان وحدد نطاق عملها وسمى أعضائها. واحتوت مدينة طرابلس ٤ لجان فرعية هي لجنة طرابلس المركز، لجنة حي الأندلس، لجنة أبو سليم، لجنة تاجوراء⁹.

تكونت كل لجنة فرعية من سبعة أعضاء/ رئيس اللجنة، مندوب عن مصلحة الأملاك العامة، مندوب عن التسجيل العقاري، مندوب عن وزارة الزراعة، مندوب عن المالية، مندوب عن التخطيط العمراني، مندوب عن وزارة الدفاع. ورغم تسمية أعضاء هذه اللجان فإنّ المشرع أعطى في المادة 2 من القرار 752 لسنة 2007¹⁰ التي أضافت مادة مكرر 20 على القرار 108، إمكانية إجراء تعديل في أعضاء اللجان الفرعية وذلك بقرار من أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل بالتنسيق مع لجنة المتابعة.

ضُمّ بعض اللجان عندما أفرز الواقع العملي قلة واردها من الطلبات بموجب قرار أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل رقم ٥٥٧ لسنة 2010¹¹. و لكن يلاحظ على هذا الضم أنه تم بمقتضى قرار أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل وهي ليست الجهة التي أنشأت هذه اللجان والمتمثلة في أمين اللجنة الشعبية العامة طبقاً لإحكام المادة ٤ من القرار 108 السابق الإشارة إليه وبالتالي يفترض أنها لا تملك إلغاءه، والمادة مكرر 20 السابق الإشارة إليها سمحت بإجراء تعديل في أعضاء اللجنة لا في إلغاء اللجنة بالكامل. كما أجاز المشرع للجنة الإشراف على التعويضات الاستعانة بمن ترى لزوم الاستعانة بهم من خبراء أو موظفون وأعوان بمكافأة¹²، وهذا ما جعل اللجان الفرعية أشبه بوحدة إدارية لها موظفين دائمون بالإضافة إلى أعضائها الذين يعملون على سبيل التفرغ الجزئي من جهات أعمالهم. ولا يوجد تشريعاً ما يمنع الجمع بين عضوية اللجنة الفرعية وعضوية لجنة الإشراف على التعويضات.

8 مقابلة شخصية أجريت مع الأستاذ يوسف حنيش، سابق الإشارة إليها.

9 نص القرار رقم 66 لسنة 2006 بأن مقرها مدينة تاجوراء خلافاً للجان الأخرى التي ذكر أن مقرها مدينة طرابلس و في كل الأحوال فإن نطاق عمل لجنة تاجوراء يشمل سوق الجمعة وتاجوراء.

10 مجموعة القوانين والقرارات المتعلقة بعمل مصلحة الأملاك العامة والتشريعات ذات العلاقة، مرجع سبق ذكره، ص 283.

11 ضم اللجنتين الفرعيتين البيضاء وطبرق إلى اللجنة الفرعية درنة، وضم اللجنة الفرعية جنزور إلى اللجنة الفرعية حي الأندلس، وضم اللجنتين الفرعيتين زوارة وغريان إلى اللجنة الفرعية الزاوية، وضم اللجنة الفرعية إجدابيا إلى اللجنة الفرعية البركة والسلاوي وضم اللجنة الفرعية سرت إلى اللجنة الفرعية مصراتة.

12 المادة 3 مكرر من قرار أمين اللجنة الشعبية العامة رقم 66 لسنة 2006 بتشكيل لجان فرعية لاستكمال إجراءات التعويض عن العقارات وتعديل وإضافة أحكام أخرى للقرار الصادر بتشكيل لجنة الإشراف على التعويضات.

إذا أخذنا اللجنة الفرعية، أبو سليم نموذجاً، لاحظنا أنه منذ إنشائها إلى 2015 عُدِّت في عضوية أعضائها بناء على اقتراح لجنة الإشراف على التعويضات؛ والأعضاء الذين عُيِّنوا هم - مندوب عن وزارة الزراعة والثروة الحيوانية والمائية الذي أُحيل إلى القوى العاملة فكُلِّف عضو آخر عن وزارة الزراعة واحتُفِظ بالعضو السابق مقررًا للجنة، مندوب مصلحة التسجيل العقاري الاشتراكي الذي خلف في هذه المهمة والده المُحال على التقاعد، مندوب الوزارة المؤقتة للدفاع بسبب تعيُّبه كُلف بديل عنه وهو بدوره لم يحضر من أحداث فبراير وأصدرت اللجنة قراراتها بدونها، مندوب التخطيط العمراني عُيِّن بقرار من رئيس لجنة الإشراف رغم تمسك رئيس اللجنة الفرعية به، ومندوب عن وزارة المالية حل محل العضو المسمى في قرار الإنشاء لإحالتة على التقاعد وهذا المندوب هو عضو أيضاً في لجنة الإشراف على التعويضات. فإذا ما قيمنا هذا التشكيل لاحظنا أنه لم يراع ضمانة الحياد، ولم يقيد سلطة تغيير أعضاء اللجنة بمعيار، ولم يوضح مهام الأعضاء وأدوارهم، وهل حضورهم إلزامي لإصدار القرارات؟

ثانياً: استقلال اللجان الفرعية

يثار التساؤل عن مدى استقلالية هذه اللجان إدارياً ومالياً؟

1. الاستقلال الإداري

تتبع اللجان الفرعية لجنة الإشراف على التعويضات وأيضاً تُتَابَع من قبل لجنة المتابعة، فما مدى هذه التبعية؟

1. علاقة اللجان الفرعية بلجنة الإشراف على التعويضات

تتولى لجنة الإشراف على التعويضات طبقاً لإحكام المادة 3 من القرار رقم 108 الإشراف على اللجان الفرعية وتوجيهها ووضع نماذج العمل بما يكفل أداءها لمهامها على الوجه الأكمل ولها على وجه الخصوص/

- استلام الملفات المستكملة المحالة من اللجان الفرعية ومراجعتها والتأكد من سلامة إجراءاتها
- اعتماد تقدير قيمة التعويضات وفق الأسس المحددة بالمادة 20 من هذا القرار¹³.
- اعتماد التسويات المباشرة التي تتم بين المواطنين واتخاذ ما يلزم من إجراءات بشأنها مع الجهات المختصة.
- إعداد مقترح بالأسس والضوابط المتعلقة بتسوية أوضاع المنشآت الاقتصادية.
- إعداد تقارير المتابعة الدورية عن أعمال اللجنة واللجان الفرعية واقتراح سبل معالجة ما قد يعترض سير العمل من الصعوبات.

مما تقدم نلاحظ أن هناك علاقة رقابية بين لجنة الإشراف على التعويضات واللجان الفرعية، فهي علاقة تبعية إدارية، سواء على صعيد الأشخاص كما رأينا في الفقرة السابقة أم على صعيد العمل. و لم يوضح القرار كيفية هذه المتابعة. أو هذه الرقابة ولكن من الواقع العملي تبين أن اللجان الفرعية تقدم إحصائيات لما قامت به من أعمال، شهرية أو متى طُلب منها إلى لجنة الإشراف¹⁴.

13 المادة 20 تنص على أنه ((تقدر اللجان الفرعية قيمة التعويضات المستحقة وفقاً للأسس والضوابط المنصوص عليها في قرار أمانة اللجنة الشعبية العامة 195 لسنة 1370 و.ر 2002 ف بشأن أسس وضوابط تقدير قيمة العقارات المشار إليه والأحكام الواردة منها في حالة ما إذا تم سداد جزء من التعويض في السابق)).

14 مقابلة شخصية أجريت مع الأستاذ يوسف حنيش، سابق الإشارة إليها.

وفي الواقع العملي لاتصبح قرارات اللجان الفرعية نافذة إلا بعد اعتمادها من لجنة الإشراف، أي كانت طبيعة هذا القرار ((قرار رد أو تعويض)). هذه الرقابة التي تمارسها لجنة الإشراف تعطيتها صلاحية إلغاء قرار اللجنة الفرعية وإصدار قرار آخر، دون حاجة للتسبيب. ولعل هذا يفسر عدم وجود قرارات برفض الاعتماد. ولكن هذه الصلاحيات الواسعة التي تملكها لجنة الإشراف محل نقد من قبل أعضاء اللجان الفرعية أنفسهم¹⁵. وما يثير الاستغراب أن هذا الواقع العملي تجاهله القضاء انطلاقاً من النصوص التشريعية نفسها معتبراً أن ليس كل قرارات اللجان الفرعية خاضعة للاعتماد من قبل لجنة الإشراف، وبالتالي فهي قرارات قائمة بذاتها. فقد قضت الدائرة الإدارية الأولى بعدم قبول الطعن المرفوع ضد لجنة الإشراف على التعويضات، دون اللجنة الفرعية في القرار رقم 09 لسنة 2011 الصادر عن لجنة الإشراف على التعويضات باعتماد قرار اللجنة الفرعية والقاضي برد قطعة أرض مشيد عليها مبنى يحتوي على خمسة محلات تجارية بمحلة المسيرة الكبرى، حيث جاء في أسباب حكمها أن ما صدر عن لجنة الإشراف لا يعتبر في نظر القانون قراراً إدارياً مما يختص القضاء الإداري بإنزال رقابة المشروعية عليه، وهو لا يخرج عن كونه إجراءً تنفيذياً لا يستقل بذاتية ينفرد بها وقد ورد فيه الغاية منه وهو أن تتولى مصلحة التسجيل العقاري وأملاك الدولة تعديل تسجيلات هذا العقار بما يتفق وأحكام هذا القرار. وأشار الحكم إلى نصوص المواد 13، 12، 5، 3 من القرار رقم 108 لسنة 2006 معدلة، فالمشرع حسب ما جاء في الحكم أوكل للجان الفرعية معالجة أوضاع العقارات التي طبق بشأنها القانون رقم 4 لسنة 1978 المشار إليه واعتبر القرارات التي تصدرها فيما يتعلق برد (تخصيص) المحلات التجارية والمهنية والحرفية ونقل ملكيتها إلى مالكها السابق وأولاده أو ورثته نهائية ونافاذة ولا تحتاج إلى اعتماد من أي جهة أخرى. أما قراراتها بتقدير التعويضات المستحقة لذوي الشأن فإنها لا تكون نافذة إلا بعد اعتمادها من لجنة الإشراف على التعويضات ولجنة المتابعة لأعمال اللجنة. وانتهت إلى أن ما صدر عن لجنة الإشراف على التعويضات (القرار المطعون فيه) لا يعدو أن يكون إجراءً شكلياً لتنفيذ قرار اللجنة الفرعية طرابلس المركز، موضوع محضر اجتماعها التاسع عشر المؤرخ في 27/12/2010. وور. 1378/12/27. وليس ركناً من أركان القرار، إذ إن الذي أثر في المركز القانوني للطاعن هو قرار اللجنة الفرعية وإن ما أعقبه من إجراءات مجرد إجراءات تنفيذية له، مما يتعين معه على المحكمة - و قد انتهت إلى نتيجة مفادها أن الإجراء محل الطعن لا تتوافر له صفة القرار الإداري النهائي الذي يقبل الطعن فيه بالإلغاء - عدم قبول الطعن¹⁶.

2. علاقة اللجان الفرعية بلجنة المتابعة¹⁷

توالى القرارات المنظمة للجنة المتابعة واختلفت بالتالي علاقة لجنة المتابعة باللجان الفرعية؛ فوفقاً للمادة 2 من القرار رقم 30 لسنة 2006 تتولى لجنة المتابعة متابعة أعمال لجان التعويضات وتوجيهها وتذليل الصعاب التي تعترض تنفيذ المهام الموكولة إليها. إلا إن هذه المادة عدلت بموجب قرار أمين اللجنة الشعبية رقم 65 لسنة 2006 لتقتصر مهامها على متابعة أعمال لجان التعويضات والإشراف عليها وتذليل الصعاب دون التوجيه. وبموجب القرار رقم 158 لسنة 2010 تركزت العلاقة في اعتماد لجنة المتابعة محاصر اللجنة العليا للإشراف على لجان التعويضات وأعمالها. ومن هنا لم تعد هناك علاقة مباشرة بين اللجان الفرعية ولجنة المتابعة وإنما تنحصر علاقة الأخيرة مع لجنة الإشراف. ومن حيث الواقع فقرارات التعويض هي فقط التي تخضع للاعتماد من قبل لجنة المتابعة دون قرارات الرد رغم المخاطبات المتكررة من لجنة المتابعة للجنة الإشراف بضرورة عرض قرارات الرد¹⁸. ونص المادة الخامسة من القرار 108 الفقرة (I) المعدلة بموجب القرار رقم 752 لسنة 2007 و الذي جاء فيه أنه لا تكون القرارات الصادرة برد العقارات نافذة إلا بعد اعتمادها من لجنة المتابعة لأعمال لجنة الإشراف على التعويضات، نص ميت لم يطبق، فكل قرارات الرد التي صدرت عن لجنة الإشراف منذ إنشائها إلى ساعة قفلها لم تُعمد من قبل لجنة المتابعة، وأن هذه اللجنة لم تتدخل إلا في بعض الملفات التي تهمها حسب ما أفاد رئيس لجنة الإشراف¹⁹.

15 مقابلة شخصية أجريت مع مندوب وزارة الزراعة والثروة الحيوانية والمائية بلجنة أبو سليم.

16 طعن إداري، رقم 32/2015، تاريخ الحكم 2016/6/15، محكمة استئناف طرابلس، الدائرة الإدارية الأولى، غير منشور.

17 أُعيد تشكيل لجنة المتابعة عدة مرات وانتقلت رئاستها من أمين اللجنة الشعبية العامة إلى أمين اللجنة الشعبية العامة للمالية إلى أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل كما تغيرت عضوية أعضائها لتشمل مندوب عن رابطة الملاك المتضررين فرع طرابلس وبنغازي. لمعرفة المزيد حول ذلك، بإمكانك الاطلاع على قرار أمين اللجنة الشعبية العامة رقم 30 لسنة 2006 بشأن إعادة تشكيل لجنة المتابعة؛ القرار رقم 7 لسنة 2007؛ والقرار رقم 520 لسنة 2008؛ القرار رقم 219 لسنة 2012؛ والقرار رقم 419 لسنة 2012.

18 حسب ما أفاد به الأستاذ خالد الخمري، مقرر لجنة المتابعة في مقابلة شخصية أجريت معه.

19 مقابلة شخصية أجريت مع الأستاذ يوسف حنيش، سابق الإشارة إليها.

ب) الاستقلال المالي

اللجان الفرعية لا تتمتع بأي استقلال مالي وكل ما هنالك هو أن المشرع في المادة 23 من القرار 195 نص على فتح حساب مصرفي بأحد المصارف العاملة في البلاد للجنة الإشراف على التعويضات تودع فيه المبالغ المخصصة لتسيير أعمالها، وتُصَرَّفُ منه بمعرفة رئيس اللجنة (توقيع أول) ومندوب أمانة اللجنة الشعبية العامة للمالية في اللجنة (توقيع ثان)، وإلى حين انتهاء أعمال اللجنة بحيث يقفل الحساب فور الانتهاء من تلك الأعمال. وما يتقاضاه أعضاء اللجان ومن يستعان بهم من مكافآت يصرف من حساب لجنة الإشراف على التعويضات²⁰. أما قيمة التعويضات فهي تصرف مما تدرجه اللجنة الشعبية العامة للتخطيط والمالية من مخصصات مالية في حساب لجنة المتابعة على أعمال لجان التعويضات²¹.

ثالثاً: استمرارية اللجان

اعتقد النظام أن المسألة سوف تحسم في فترة وجيزة رغم علمه بنسبة الملاك المتضررين فنُظِّمَتْ لتكون لجاناً مؤقتة يتحدد عملها باستلام ملفات طلبات التعويض مدة سنة من تاريخ الإعلان عن تشكيل اللجان و يجوز تمديد هذه المدة عند الضرورة بقرار من اللجنة الشعبية العامة²². ولضمان علم المواطنين بوجود هذه اللجان ومهامها وبآلية عملها والإسراع، بالتالي، في تقديم الطلبات، نصت المادة 15 من القرار 108 السابق الإشارة إليه على أن تقوم اللجان الفرعية بالإعلان عن تشكيلها ومباشرتها لمهامها بالموتمرات الشعبية الأساسية وباللجان الشعبية للشعبيات. و يُعْلَنُ على لوحات الإعلانات باللجان الشعبية المشار إليها والمساجد والمدارس والإذاعات والصحف المحلية وغيرها من وسائل النشر والإعلان. ولكن سرعان ما عدّل القائم بالإعلان فأصبحت لجنة الإشراف على التعويضات بدلاً من اللجان الفرعية²³. وهذه المركزية المنتقدة من حيث ضمان العلم بوجود هذه اللجان.

توالى تمديد عمل اللجان ما يقارب عشر سنوات ليكون آخر تمديد بموجب القرار رقم 69 لسنة 2015 الذي نص على أن يمدد ميعاد قبول طلبات التعويض أو الرد، للجان التعويضات عن العقارات الخاضعة للقانون رقم 4 لمدة ستة أشهر تبدأ من 2015/5/1 إلى 2015/10/31.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للجان التعويضات

هل تتمتع لجان التعويضات بالشخصية القانونية وهل هي لجان إدارية أو لجان إدارية ذات اختصاص قضائي؟

20 رئيس اللجنة الرئيسية وأعضاؤها يتقاضون مكافأة وقدرها 300 دينار و200 دينار شهرياً لمقرر اللجنة (المادة 2 من القرار رقم 19 لسنة 2006) ولكن سرعان ما رُفِعَ قيمة المكافأة مقدار النصف حتى قبل بدء العمل وذلك بموجب المادة 3 من القرار اللجنة الشعبية 66 لسنة 2006 الذي أنشأ اللجان الفرعية، حيث نص القرار على أن لرئيس لجنة الإشراف مكافأة وقدرها 600 ولباقى الأعضاء بمن فيهم المقرر 500 في حين أن لرئيس اللجنة الفرعية 400 دينار ولباقى الأعضاء 300.
21 المادة 2 من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 158 لسنة 2010 بشأن تقرير بعض الأحكام في شأن لجنة متابعة أعمال لجان التعويضات.
22 المادة 7 من القرار 108 لسنة 2006.
23 المادة 15 من القرار 195 السابق الإشارة إليه.

أولاً: مدى تمتع لجان التعويضات الفرعية بالشخصية الاعتبارية

لم يُعرف المشرع الليبي الشخص المعنوي بل اكتفى بتعداد بعض الأشخاص المعنوية العامة والخاصة وذكر أن منح الشخصية المعنوية على العموم لا يتم إلا بقانون، ولكن المشرع يكتفي أحياناً بوضع الأحكام العامة التي تبين الشروط التي يجب توافرها ويترك هذا الاعتراف للسلطة التنفيذية، وبالتالي فالشخص المعنوي يتمتع بذمة مالية مستقلة وله أهلية التقاضي، وموطن، ويمكنه مخاطبة السلطات العامة باسم المجاميع²⁴. ومن جهة أخرى فإنه - للخضوع لرقابة القضاء الإداري - لا يكفي وجود قرار إداري صادر من جهة إدارية وإنما يتعين أن تتمتع هذه الجهة بالشخصية الاعتبارية²⁵.

فوفقاً لهذا، هل تتمتع لجان التعويضات بالشخصية المعنوية؟

تذبذب موقف القضاء بين رفض ومنح للشخصية المعنوية للجان الفرعية وكذا لجنة الإشراف. لم تقبل الدائرة الإدارية الثالثة الطعن في القرار رقم 22 لسنة 2009 الصادر عن لجنة الإشراف على التعويضات والقاضي باعتماد قرار اللجنة الفرعية بتخصيص شقة لمن يدعي أنه مالكها، في مواجهة كل من لجنة الإشراف على التعويضات واللجنة الفرعية لعدم الأهلية²⁶.

وفي ذات الاتجاه الدائرة الإدارية الأولى بمحكمة استئناف طرابلس حيث قضت بعدم قبول الطعن في قرار لجنة الإشراف على التعويضات رقم 2015/25 الذي يعتمد فيه قرار اللجنة الفرعية طرابلس برد مبنى من دورين مستغل محلات تجارية لعدم تمتع اللجنة بأهلية التقاضي. فقد جاء في أسباب الحكم أنه باطلاع المحكمة على قرار اللجنة الشعبية رقم 19 لسنة 2006 بتشكيل لجنة الإشراف على التعويضات الذي ينص في مادته الأولى على تشكيل اللجنة المذكورة وبأن رئيسها ونائبه باسميهما وليس بصفتيهما كباقي أعضاء اللجنة وينص في المادة الثانية على أن يمارس رئيس اللجنة وأعضاؤها مهامهم على سبيل التفرغ من جهات عملهم الأصلية ولم ينص على أن لجنة الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، كما لم تنص على ذلك القرارات ذات العلاقة وهي القرارات 108 و19 و66 لسنة 1374 والقرار 752 لسنة 1375 أو غيرها من التشريعات وبالتالي انتهى الحكم إلى أن لجنة الإشراف على التعويضات لا تتمتع بالشخصية القانونية²⁷. ويفهم من الحكم أن اللجان الفرعية لا تتمتع، من باب أولى، بالشخصية المعنوية للأسباب التي ساقها الحكم، ولخضوع قراراتها للاعتماد من قبل لجنة الإشراف.

ويناقض ذلك حكم الدائرة الإدارية الثالثة بمحكمة استئناف طرابلس التي أقرت تمتع لجنة الإشراف على التعويضات بالشخصية المعنوية وجاء في أسباب حكمها ((كما ينعي دفاع المطعون ضده الأول كون لجنة الإشراف على التعويضات ليس لها أهلية تقاضٍ وهذا الدفع في غير محله مردود عليه ذلك أن اللجنة وإن لم ينص المشرع بقرار إنشائها رقم 1374/19 كونها جهة اعتبارية مستقلة وإخضاعها لأي جهة أخرى إلا إن ذلك لا يخرجها كونها لجنة مستقلة وغير خاضعة لأي جهة ذلك أن لجنة الإشراف قد أنشئت لأجل أداء عمل ذي طبيعة حساسة وقد أوكل إليها المشرع الإشراف على اللجان الفرعية التي تشكل لاستكمال إجراءات التعويضات المادة 3 من القرار رقم 108/2006 بالإجراءات والأسس والضوابط الخاصة باستكمال التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم 4 لسنة 1978 كما أنها أنشئت بقرار من اللجنة الشعبية العامة وهو القرار رقم 19/2006 كما أن القرارات الصادرة من اللجان الفرعية لا تصبح نافذة إلا باعتماد لجنة الإشراف لها كما إن المشرع أعطى لجنة الإشراف على التعويضات إحالة الملفات الخاصة بطلبات التعويضات بعد اعتمادها

24 خالد عبدالعزيز عريم، القانون الإداري الليبي، الجزء الأول، دار صادر بيروت، ص 203 وما بعدها.

25 محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة دوائر القضاء الإداري، الطبعة الخامسة، منشورات المكتبة الجامعية، الزاوية - ليبيا 2010، ص 229.

26 طعن إداري، رقم 227 لسنة 2010، تاريخ الحكم 2013/3/11، محكمة استئناف طرابلس، غير منشور.

27 طعن إداري، رقم 143/2015، تاريخ الحكم 2016/6/8، محكمة استئناف طرابلس، غير منشور.

مصلحة الأملاك العامة لاستكمال إجراءات صرف قيمة التعويض. كذلك أعطاهما اعتماد التسويات المباشرة التي تتم بين المواطنين واتخاذ ما يلزم من إجراءات مع الجهات المختصة وحيث إن هذه الاختصاصات والمهام التي أوكلها المشرع للجنة الإشراف تدل على أنها تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة ضمناً لأن خضوع هذه اللجنة لجهة إدارية أخرى يعرقل أداء مهامها ويفرغها من مضمونها خاصة أن لها عدة جهات مرتبطة بعملها مثل المالية والعدل ومصلحة التسجيل العقاري وكذلك مصلحة الأملاك العامة²⁸. وكذا الأمر فيما يتعلق باللجان الفرعية حين تم القضاء بأن قراراتها برد المحلات التجارية قائمة بذاتها ولا تحتاج إلى اعتماد، فهي نهائية نافذة فهذا دليل على تمتعها بالشخصية الاعتبارية²⁹. كما يستشف تمتع هذه اللجان بالشخصية المعنوية من أحكام قضائية أخرى لم تثر فيها أهلية التقاضي وقضت المحكمة بقبول الطعن وفصلت في موضوع الطعن³⁰.

نرى أن هذا التذبذب القضائي مرجعه عدم وضوح التشريعات وتغيرها المستمر الذي قد لا يُدرك حتى من القضاء نفسه على اعتبار أن بعض القرارات المنظمة لهذه اللجان غير منشورة. وفي كل الأحوال نرى أن اللجان الفرعية لا تتمتع بالشخصية المعنوية لأنها لا تتمتع بالاستقلال المالي ولا الإداري وكل قراراتها خاضعة لاعتماد لجنة الإشراف حتى تلك المتعلقة برد المحلات التجارية المشار إليها في الحكم السابق.

ثانياً: إضفاء صفة القاضية على لجان التعويضات الفرعية

اللجان الإدارية القاضية أو كما تسمى ذات الاختصاص القضائي عبارة عن لجان مكونة من عناصر إدارية ينشئها المشرع بقانون لحل المنازعات بين الإدارة والأفراد والنتيجة عن تنفيذ قانون معين فهي تمارس وظيفة قضائية³¹. وفقاً لهذا التعريف فإن اللجنة المشكلة من عناصر إدارية تكون قضائية بالنظر إلى العمل الذي تمارسه فإذا قامت بعمل قضائي فهي لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي. ومجرد وجود عنصر قضائي في لجنة أو رئاسته لها لا يكفي لإسباغ الصفة القضائية عليها وهذا وفقاً للمعيار الموضوعي. إن إطلاق الصفة القضائية على أعمال أي جهة عهد إليها المشرع بالفصل في نزاع معين ينبغي أن يكون لها ولاية البت في خصومة، وأن تحاط أعمالها بالضمانات الرئيسية للتقاضي كحق الدفاع والمواجهة بين الخصوم وحياد القضاة³². وانطلاقاً من ذلك فلجان التعويضات الفرعية أنشئت بقرار، ولا تنظر في خصومة ولا توجد إجراءات محددة لنظر الطلب أمامها كما سبى في حينه، وكذلك لا تتمتع الأطراف بالضمانات التي يتعين توافرها أمام اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي³³. والأهم من ذلك هو حسب المنطق القانوني أن هذه اللجان أنشئت بقرار من أجل استكمال التعويضات التي سبق صرفها، وبالتالي من الواضح أن نية المشرع لم تنصرف إلى تكليف اللجنة بالفصل في خصومة، بالإضافة إلى أننا لم نجد فيما أطلعنا عليه من أحكام قضائية ما يفيد اعتبارها لجان قضائية ذات اختصاص قضائي. من هنا فإن اللجان الفرعية هي لجان إدارية صرفة أي لجان تسوية على غرار لجان تقدير التعويض للعقارات التي آلت إلى الدولة بموجب القانون رقم 38 لسنة 1977 بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية وليست لجان منازعة.

المبحث الثاني: اختصاصات اللجان الفرعية

أنشئت اللجان الفرعية لأداء مهام محددة في حدود معينة و بألية معينة

28 طعن إداري، رقم 337/2010، تاريخ الحكم 2012/12/31، محكمة استئناف طرابلس، الدائرة الإدارية الثالثة، غير منشور.

29 طعن إداري، رقم 32/2015، تاريخ الحكم 2016/6/15، محكمة استئناف طرابلس، الدائرة الإدارية الأولى، غير منشور.

30 انظر من ذلك مثلاً طعن إداري رقم 108 لسنة 2008، تاريخ الحكم 2009/12/28، محكمة استئناف طرابلس، غير منشور.

31 محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سبق ذكره، ص 239 وما بعدها.

32 للتمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري، انظر د. فتحي والي، الوسيط في قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص 24 وما بعدها.

33 لمعرفة المزيد حول اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، انظر أبو بكر عبد السلام حمودة، النظام القانوني للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، رسالة ماجستير

جامعة طرابلس، 2015، غير منشورة.

المطلب الأول: حدود الاختصاصات الممنوحة للجان الفرعية

يتعين على لجان التعويضات أن تمارس الاختصاص النوعي المنصوص عليه في قرار إنشائها داخل الدائرة المكانية المرسومة لها.

أولاً: الحدود النوعية

لقد أنشأ المشرع هذه اللجان وأوكل إليها مهام محددة لا تستطيع أن تتجاوزها، كما لا يستطيع ممارسة مهامها سواها.

(ا) الاختصاص النوعي للجان التعويضات

1. معالجة آثار تطبيق القانون رقم 4

تتولى اللجان الفرعية حصر العقارات التي تقدم ملاكها السابقون بطلبات للتعويض عنها ولا توجد لها قيود بمكاتب الأملاك أو إدارات السجل العقاري مع حصر شاغليها الحاليين وكيفية شغلهم لها وتتولى اتخاذ ما يلزم من إجراءات بالتنسيق في ذلك مع مصلحة الأملاك العامة لاستكمال إجراءات تملكها لعدم الانتهاء من تقدير قيمتها وتحديد كيفية السداد من قبل المملكين. عدل هذا الحكم لينحصر الموضوع في المساكن فقط وذلك بموجب القرار رقم 752 وفحواه أن تتولى اللجان الفرعية حصر المساكن التي تقدم ملاكها السابقون بطلبات للتعويض عنها ولا توجد لها قيودات بمكاتب الأملاك أو إدارات السجل العقاري مع حصر شاغليها الحاليين وكيفية شغلهم لها وتتولى اتخاذ ما يلزم من إجراءات بالتنسيق في ذلك مع مصلحة الأملاك العامة لاستكمال إجراءات تملكها بعد الانتهاء من تقدير قيمتها وتحديد كيفية السداد من قبل المملكين.

وتتولى اللجان الفرعية تجميع ملفات العقارات التي آلت ملكيتها للدولة وحصرها بموجب أحكام القانون رقم 4 وتصنيفها ومراجعة مستنداتها ودراساتها وتقدير التعويض المستحق لكل منها وفق أسس التعويض وضوابطه والأحكام المنصوص عليها في هذا القرار بناء على الطلبات التي تقدم من ذوي الشأن أو المحالة من الجهات المختصة. ومن هنا فسبب وجود هذه اللجنة انحصار في معالجة آثار القانون رقم 4 لسنة 1978 دون غيره من القوانين ويتعين على هذه اللجان أن تقرر عدم اختصاصها إذ ما عرض عليها طلبات تتعلق بقوانين أخرى. و ألا تكون قد خالفت الغرض الذي أنشئت من أجله، وفي المقابل فقراراتها بهذا الشأن خاضعة للرقابة القضائية.

وإذا تنازع العقار عدة أوصاف كأن نزع للمنفعة العامة وخضع للقانون رقم 4 مثلاً، فالعبرة في الاختصاص بتحديد بالقرار الأول الذي نزع به العقار³⁴.

34 مقابلة شخصية أجريت مع الأستاذ يوسف حنيش، سابق الإشارة إليها.

2. معالجة الآثار المتعلقة بعقارات سبق وأن صدرت فيها أحكام قضائية

أعطى المشرع للجان التعويضات اختصاص النظر في الطلبات التي تقدم إليها عن عقارات صدرت بشأنها أحكام قضائية بالرد أو الإخلاء لمعالجتها وفقاً للأسس المنصوص عليها في هذا القرار³⁵. ولكن سرعان ما استثنى من ذلك العقارات المستغلة أو المستثمرة من إحدى الجهات العامة بما في ذلك الوحدات الإدارية العامة والهيئات والمؤسسات والأجهزة والمصالح والشركات العامة وما في حكمها من الجهات أو المستغلة أو المستثمرة من قبل أشخاص معنوية خاصة حيث قرر أن تُنفذ تلك الأحكام بالطرق المقررة في القانون وتعامل غيرها من العقارات التي صدرت بشأنها تلك الأحكام وفقاً للأسس والضوابط المنصوص عليها في هذا القرار³⁶. وهذا موقف غريب من المشرع يتعارض مع ما للحكم القضائي من أثر في دعم الحق وتقويته حيث جاء في حكم للمحكمة العليا ((من المعلوم طبقاً للقواعد العامة أن من آثار الحكم تقوية الحق الذي حكم به وإنشاء مزايا لصاحب الحق، فالحكم يقوي الحق المحكوم به ويؤكد ويقطع النزاع بشأنه في مواجهة المحكوم عليه وينشئ للمحكوم عليه سندا قابلاً للتنفيذ الجبري))³⁷.

وفقاً للنص السابق ينصرف اختصاص اللجنة إلى منازعات عقارية فصل فيها القضاء. والقضاء المدني قضى بالطرد والإخلاء مشمول بالنفذ المعجل بحجة ((أن القانون رقم 4 قانون ظالم صدر في ظل نظام ظالم مبني على اغتصاب حقوق الناس وأموالهم وعقاراتهم)) ((ومخالف للشريعة الإسلامية، فالتخصيص والشهادة العقارية الصادرة استناداً عليه إعطاء لمن لا يستحق ممن لا يملك)) وأحياناً أُيِّدَت هذه الأحكام في الاستئناف³⁸ استناداً للإلغاء القانون رقم 4 بموجب القانون رقم 20 لسنة 2015³⁹. رغم أن بعض هذه الدعاوى تتعلق بعقارات سبق أن قررت لجنة التعويضات عدم أحقية المالك برد العقار وقررت له التعويض بدلاً من الرد. هذه نتيجة غير منطقية وغير مقبولة لأن القضاء ممنوع من قبول دعاوى الإخلاء والطرد، رغم أن المحكمة العليا حكمت بعدم دستورية القانون رقم 25 لسنة 1423⁴⁰ فإنه قد سبق أن صدرت أحكام قضائية بالطرد خلال تلك الفترة، ومن جهة أخرى يجد الشاغل نفسه وقد سلب منه ملكه وأن القوة الثبوتية للشهادة العقارية التي يمتلكها سقطت بسقوط النظام⁴¹. ها هم ورثة معاوية بلقاسم الذين أمسوا وأصبحوا على حكم بالطرد من مسكن لبثوا فيه من العمر سنين دون أن يكون بمقدورهم قانوناً إيقاف تنفيذه، فكل المحاولات القضائية باءت بالفشل فما كان منهم بعد أن أصابهم القرح إلا أن التمسوا طريق اللجنة الفرعية حي الأندلس التي طلبت خروجهم من العقار وتنفيذ الحكم القضائي لتنظر طلبهم، فاتحة بذلك الباب أمام كافة أشكال العنف من خطف وضرب وتهديد بين متضرر الأمس ومتضرر اليوم⁴². وها هي نجمة وعائشة وأمثالهم كثيرون يعانون من تهجيرهم من مساكنهم ومحلاتهم مصدر رزقهم⁴³. ولعل هذا يقودنا تلقائياً إلى طبيعة اختصاص اللجان الفرعية.

35 الفقرة (هـ) من المادة 5 من القرار 108.

36 الفقرة السابق الإشارة إليها معدلة.

37 طعن مدني 31/54 ق، 1985/6/10، مجلة المحكمة العليا، السنة 23 العدد 3-4، ص 100.

38 دعوى رقم 2012/178، تاريخ الحكم 2013/3/3 محكمة شمال طرابلس الابتدائية، دائرة الإخلاء والطرد والإيجار، غير منشور، الاستئناف رقم 2013/583 والاستئناف

2013/741، تاريخ الحكم 2014/4/23، محكمة استئناف طرابلس، الدائرة المدنية الرابعة، غير منشور، دعوى رقم 2013/758، تاريخ الحكم 2013/7/14، محكمة

شمال طرابلس الابتدائية، دائرة الإخلاء والطرد والإيجار غير منشور؛ دعوى رقم 2013/451، تاريخ الحكم 2014/3/12، محكمة شمال طرابلس الابتدائية، الدائرة

العمالية المستعجلة الخامسة، غير منشور ولكن تم إلغاؤه بموجب الاستئناف المقيد 821.831.967، 2014، تاريخ الحكم 2016/9/27، الدائرة المدنية الثانية بمحكمة

استئناف طرابلس غير منشور.

39 دعوى رقم 2012/194، تاريخ 2012/10/21، محكمة شمال طرابلس الابتدائية، الدائرة الإخلاء والطرد والإيجار، غير منشور حكم بالطرد وتأييد في الاستئناف بموجب

الطعن رقم 2013/202، 2013/533 محكمة استئناف طرابلس، الدائرة المدنية الخامسة، تاريخ الحكم 2015/1/20، غير منشور.

40 طعن دستوري رقم 2 لسنة 42 ق، جلسة 2013/12/23، مجلة المحكمة العليا، السنة 44، العدد 2، ص 9.

41 المناطق في دعوى الطرد أنها لا ترفع إلا على غاصب لا سند له فإن توافر له سند يخوله شغل العقار فلا سبيل إلى الحكم بطرده ما لم يُثبت فساد سنده بالطريق الذي

رسمه القانون طعن مدني عليا، رقم 55/1804، تاريخ الحكم 2012/1/21.

42 مقابلة شخصية مع ح. م. ب. أحد ورثة المستفيدين من القانون رقم 4 والذي صدر ضده حكم بالطرد والإخلاء.

43 مقابلة شخصية مع ع. ا. س. و. ن. ع. ا. وقد صدر ضدهما حكمان بالطرد والإخلاء.

ب) طبيعة الاختصاص النوعي للجان الفرعية

إذا عُرض على اللجان الفرعية طلب لا يدخل في اختصاصها فيتعين أن تقرر من تلقاء نفسها عدم اختصاصها لأن وجود اللجان واختصاصها مسألة تتعلق بالنظام العام. انطلاقاً من ذلك قضت دائرة القضاء الإداري الثالثة بإلغاء قرار لجنة الإشراف على التعويضات رقم 2452 لسنة 2009، الذي اعتمد قرار اللجنة الفرعية طرابلس المركز بتخصيص محل تجاري لبيع الأحذية بالمدينة القديمة وماترتب عليه من آثار. حيث جاء في أسباب حكمها أن القرار جاء مَشُوباً بعيب عدم الاختصاص واغتصاب السلطة الذي ينحدر به إلى درجة الانعدام ومخالفة القانون، فالنظر في طلبات إخلاء العقارات السكنية والخدمية داخل نطاق المدن التاريخية وترجيحها لملاكها هو من اختصاص جهاز إدارة المدن التاريخية و لا يشاركه في ذلك أيُّ جهة أخرى، وكان على الجهة الإدارية مصدره القرار إما رفض الطلب والمستندات المقدمة من ورثة مالك العقار موضوع القرار المطعون فيه أو إحالة الأوراق على جهاز إدارة المدن التاريخية باعتباره الجهة المختصة قانوناً بترجيح ورد العقار لمالكه⁴⁴.

وبالتالي فاختصاص اللجان الفرعية المشككلة بموجب القرار 108 اختصاص مانع في مواجهة كافة الجهات الإدارية وما يعزز ذلك، الكتاب المرسل من الكاتب العام للجنة الشعبية العامة إلى أمين لجنة إدارة مصلحة الأملاك العامة الذي أشار فيه إلى كتاب رئيس لجنة الإشراف الذي مفاده أن العقارات الآيلة إلى الدولة بموجب القانون رقم ٤ لسنة ١٩٧٨ هي من اختصاص لجنة الإشراف وفروعها من حيث التخصص والتعويض مما يقتضي استمرار الأوضاع القانونية للعقارات بوضعها الحالي دون السماح ببيعها أو تغيير شاغليها أو تمكين أحد من شغلها إلا بموجب قرار من اللجان المختصة وبالتالي يتعين التقيد بذلك واعتباره في غاية الأهمية⁴⁵.

ونعتقد أن الاختصاص المانع للجان يمتد أيضاً في مواجهة القضاء ولا يمكن قبول القول بأنه اختصاص مشترك مع القضاء المدني، وبغض النظر عن موقف القضاء من ذلك؛ لأن ما تقوم به اللجان ليس فصلاً في منازعة كما سبق القول، وإنما هو تسوية لأوضاع سابقة وفقاً لأسس وضوابط رأت الدولة - باعتبارها صاحبة سيادة - أنها ضرورية لمعالجة أخطائها الواردة في القانون رقم 4، وحق التقاضي مكفول للجميع في مواجهة ما يصدر عن هذه اللجان من قرارات.

وببساطة فإن القول بغير ذلك يؤدي إلى نتيجة غير منطقية، فالقضاء غير مقيد بضوابط معينة للتعويض، وبالتالي ستختلف المعالجات القضائية عن الإدارية، وقد يحجم الجميع عن اللجوء إلى اللجان ويفوت الغرض من إنشائها. نخلص إلى أن اللجوء إلى اللجان هو الطريق الوحيد لتسوية آثار القانون مع خضوع هذه التسويات للرقابة القضائية طبعاً مع الحق في الطعن بدستورية التشريعات المتعلقة بهذه التسويات.

44 طعن إداري رقم 57 لسنة 2014، تاريخ الحكم 2015/01/26، محكمة الاستئناف طرابلس، ص 9-10، غير منشور.

45 بتاريخ 2007/6/10.

ثانياً: الحدود المكانية

حدد القرار رقم 66 لسنة 2006 الذي تم بموجبه إنشاء اللجان الفرعية النطاق المكاني لعمل كل لجنة، وكُلِّفت مصلحة الأملاك العامة بتوفير المقار اللازمة لأداء العمل بكل لجنة فرعية وتجهيزها وتسليمها لرؤساء تلك اللجان⁴⁶. فلجنة أبو سليم مثلاً تعمل في النطاق المكاني لمحكمة جنوب طرابلس⁴⁷. ولاشك أن وجود مقر اللجنة داخل نطاق اختصاصها له فائدة، من حيث تسهيل تقديم الطلبات والمراجعة بالنسبة للمواطنين وفائدة للجنة نفسها من حيث مراجعة مكتب الأملاك ومكتب التسجيل العقاري بالمنطقة أو الزيارة الميدانية للعقار. إلا أنه من حيث الواقع قد يختلف المكان الذي يوجد به مقر اللجنة عن النطاق المكاني الذي تمارس فيه اختصاصاتها، فمثلاً عندما تعرض مقر لجنة أبو سليم الفرعية للحريق أثناء أحداث ثورة فبراير اضطرت اللجنة للانتقال إلى مقر لجنة الإشراف على التعويضات في الظهرة، ولا شك أن ذلك يفوت الحكمة من ضرورة وجود مقر اللجنة بنطاق اختصاصها. هذا علاوة على أن المقر الجديد أيضاً من العقارات الخاضعة للقانون رقم 4 فخصّص ماله الأصلي الأمر الذي اضطر اللجان إلى إغلاق أبوابها أمام المراجعين واستمرار عملها بطريقة تهريرية دون مقر.

ويتعين على مقرر اللجنة أو الأشخاص المكلفين بقبول الطلبات رفض هذه الطلبات إذا تبين لهم لحظة تقديمها أنها تتعلق بعقارات واقعة خارج الدائرة المكانية للجنة. وقد أدلى أحد أعضاء لجنة أبو سليم أنه يُعْرَضُ موضوع الطلب على عضو التخطيط العمراني عمر درن الذي كان يعرف بحكم خبرته مدى وقوع العقارات في دائرة اختصاص اللجنة من عدمه⁴⁸ دون أن يتعد الأمر ذلك فلا يمكن التظلم من القرار استناداً لمخالفة الاختصاص المكاني للجنة.

والجدير بالملاحظة أنه إذا تعددت العقارات وكانت في أماكن مختلفة فيتعين تقديم طلبات منفصلة مراعاة للاختلاف المكاني لهذه العقارات ومراعاة للاختصاص المكاني لهذه اللجان وبالتالي لا يمكن جمعها. وتجد لطفية الخويلدي وشعبان شنيبة أن ذلك منطقي جداً⁴⁹.

ورغم الحدود المكانية لكل لجنة فرعية فإنه من المتصور أن تعمل اللجنة خارج نطاقها المكاني المرسوم لها في قرار إنشائها عند الضرورة، فوفقاً للمادة 2 مكرر للقرار رقم 66 لسنة 2006 بشأن تشكيل لجان فرعية، يمكن لرئيس لجنة الإشراف تكليف أي لجنة فرعية أو أحد أعضائها، بالعمل خارج نطاق اختصاصها إذا اقتضت الضرورة ذلك. ومن ذلك إذا وجدت اللجنة حرجاً في الملف المعروض أمامها فيعين رئيس لجنة الإشراف على التعويضات لجنة أخرى لنظر الملف⁵⁰.

46 عدلت المادة 19 من القرار 108 حيث كانت اللجنة الشعبية للإسكان والمرافق بالشعبية الواقع بدائرتها اللجنة الفرعية هي المكلفة بتوفير المقار وذلك بموجب القرار 195 لسنة 2006.

47 مقابلة شخصية مع عضو التخطيط العمراني بلجنة أبو سليم الذي أفاد بأن مسألة الحدود بين المناطق تظل غير دقيقة و محل خلاف.

48 مقابلة شخصية مع عضو الزراعة بلجنة أبو سليم.

49 مقابلة شخصية مع ل. م. ا. وهي أحد المنتصرين من القانون رقم 4 ومقابلة شخصية مع عضو التخطيط العمراني بلجنة أبو سليم

50 مقابلة شخصية أجريت مع الأستاذ يوسف حنيش، سابق الإشارة إليها.

المطلب الثاني: آلية ممارسة اللجان اختصاصاتها

مارست اللجان مهامها من خلال مبدأ الطلب؛ فيتعين اللجوء إلى اللجنة وتقديم الطلب كي تتمكن من معالجة الموضوع وفقاً للإجراءات المناسبة.

أولاً: تقديم الطلبات

(أ) أطراف الطلب

المعنيون بالخطاب في قرار إنشاء لجان التعويضات هم الملاك الأصليون للعقار، وبالتالي اقتصر تقديم الطلبات على الملاك الأصليين دون الحاليين، فمقدم الطلب إما المالك الأصلي أو وكيله. وقد نظم الملاك السابقون أنفسهم في صورة رابطة انضم إليها عدد لا بأس به وتمكنت هذه الرابطة من فرض نفسها في تشكيلة لجنة المتابعة. ومع ذلك تقدم الملاك الحاليون في الآونة الأخيرة بطلبات إلى لجان التعويضات بعدما طردوا من العقار باستعمال القوة أو بمقتضى أحكام قضائية بالطرد والإخلاء.⁵¹

(ب) موضوع الطلب وشكله

تنوعت الطلبات المقدمة من الملاك الأصليين؛ فكانت إما طلبات تعويض، أو طلبات رد لعقارات متنوعة: مساكن، محلات، مخازن، إلخ وإن كان جُلُّ الطلبات المقدمة حسب العينة التي أجريت معها المقابلات موضوعها الرد. وقد لاحظ أعضاء لجنة أبو سليم الفرعية تغييراً في موضوع الطلبات المقدمة بعد ثورة فبراير من التعويض إلى الرد.⁵²

يقدم الطلب في صورة تعبئة نموذج مطبوع معد مسبقاً يسلم للمعني من قبل اللجنة الفرعية ذات العلاقة. وظهر لي من خلال الاطلاع على هذه النماذج أنها مقسمة على خانتين إحداهما طلب التعويض والأخرى استكمال التعويض، إلا أن أعضاء اللجنة أكدوا لي أن مهام اللجان لا تمتد إلى استكمال تعويضات سابقة. ولعلي أجد تفسيراً لذلك في كون الفكرة التي صدر في ظلها قرار إنشاء اللجان تغيرت و بالتالي اقتصر الأمر على من لم يعوض في السابق. ولعل إلغاء المادة ٢٠ من القرار 108 يدعم هذا التفسير.⁵³

(ج) مستلم الطلب

هناك كادر إداري، من غير أعضاء اللجنة، موجود بصفة مستمرة في مقر اللجنة وهو الذي يتولى استلام الطلبات وكافة المستندات التي يتقدم بها الأطراف ودون أي رسوم لذلك. ويبدو أن عدد من يُستعان بهم يختلف من لجنة إلى أخرى، فاللجنة الفرعية أبو سليم حسب ما أدلى به أحد أعضائها تملك كادراً أقل عدداً مقارنة بغيرها من اللجان وبالمنطقة التي تغطيها.⁵⁴ هذا الكادر هو الذي يتولى فتح سجلات، تُدرج فيها اسم مقدم طلب التعويض وتاريخ التقديم ورقم التسجيل بالسجل؛ ونوع المستندات المقدمة وتواريخها وعددها، وبيان الإجراءات المتخذة حيال الطلب، ويسلم إيصال لمقدم الطلب يثبت فيه تاريخ الاستلام ورقم التسجيل موقعاً ومختوماً بختم اللجنة حتى يتمكن من مراجعة طلبه، وتحفظ صورة منه بالملف.⁵⁵

51 مقابلة شخصية أجريت مع عضو المالية بلجنة أبو سليم.

52 مقابلة شخصية أجريت مع عضو الأملاك العامة بلجنة أبو سليم.

53 المادة 20 (... وتوصي اللجان الفرعية بسداد القيمة المستحقة كتعويض أو المتبقي منها في حالة ما إذا تم سداد جزء من التعويض في السابق).

54 مقابلة شخصية أجريت مع كل عضو الزراعة وعضو المالية بلجنة أبو سليم.

55 المادة 8 من القرار 108 لسنة 2006.

ثانياً: إجراءات نظر الطلبات

أ) تنظر اللجان الطلبات وفقاً للمستندات المقدمة والتي هي صورة ضوئية بعد مطابقتها بأصولها وإرجاع الأصول لصاحبها. وقد ظهرت أهمية استلام صور المستندات وعدم الاحتفاظ بأصولها عندما أُحرق مقر لجنة أبو سليم فترة ثورة فبراير، الأمر الذي دفع اللجنة إلى إعادة طلب هذه المستندات من أصحابها⁵⁶. وإذا كان مقدمو الطلب ورثة فإن اللجنة تطلب منهم الفريضة الشرعية للتحقق من ذلك.

اشترط المشرع في القرار 108 لتعويض مالك العقار أن يثبت المالك بالمستندات التي لديه، ملكيته للعقار المراد التعويض عنه، وأن تكون ملكيته للعقار ملكية مشروعة وناتجة عن مال حلال⁵⁷. وبالتالي فالمشرع ومن بعده اللجنة لم يطالبا المالك بمستندات معينة لإثبات الملكية. ومع ذلك فإن النص لم يكن واضحاً بما يكفي، الأمر الذي يثير اللبس حول ما هي الملكية المشروعة وكيف بإمكان اللجنة بهذه الإمكانيات والصلاحيات معرفة ما إذا كانت ناتجة عن مال حلال؟ ولكن اللجان لم تقف عند هذا النص، واشترطت فقط إثبات الملكية دون أي اشتراطات أخرى.

ب) على كل لجنة فرعية لأغراض تقدير قيمة العقار مراجعة مكتب الأملاك العامة وإدارة السجل العقاري الاشتراكي والتوثيق الواقع في دائرتها العقار للتأكد من مدى خضوعه لإحكام القانون رقم 4 لسنة 1978 وإجراءات تسجيله ولها القيام بزيارات ميدانية للتحقق من وضع العقار وعليها في هذه الحالة إعداد تقرير يوضح تاريخ الزيارة يوقعه أعضاء اللجنة مشتملاً على ما يلي-1) تحديد مكان العقار ومساحته ونوعه ومشمولاته الحالية. 2) تحديد ما قد يكون أجري على العقار من إضافات بعد أيلولته للدولة مع استبعاد قيمتها من تقدير قيمة العقار. 3) تحديد المالك السابق المستحق للتعويض عن العقار والتأكد من الاستحقاق من واقع المستندات المؤيدة بالنسبة للمالك السابق أو لورثته بحسب الأحوال. 4) تحديد اسم مالك العقار الحالي وشاغله. 5) بيان الإجراءات التي اتخذت بشأن تملك العقار ونقل الملكية والتصرفات اللاحقة التي أجريت عليه. 6) التأكد من أي تقدير سابق لقيمة العقار وتحديد ما قد يكون سدد منه للمالك السابق أو لورثته وإثبات اسم المستلم وتاريخ السداد⁵⁸.

بالنسبة للجنة أبو سليم يتولى عضو الأملاك في اللجنة مراجعة مكتب الأملاك وكذا عضو التسجيل العقاري مراجعة الملف لدى مكتب التسجيل العقاري وهناك نماذج خاصة لكل من المصلحتين. في حين أن الزيارة الميدانية يتناوب أعضاء اللجنة القيام بها حسب رغبتهم، واختلفت مواقف الملاك الحاليين فهناك من استقبلهم ومكنهم من معاينة العقار، في المقابل هناك من طردهم ومنعهم من الدخول⁵⁹. وعند إجراء الزيارة قد يكتفي أعضاء اللجنة بطلب صورة من كتيب العائلة من الشاغل لإثبات أنه لبيبي للانتقال من التعويض إلى الرد، وإذا كان أجنبياً يُطلب منه جنسيته لأن الأجنبي الذي يملك الجنسية العربية يأخذ حكم الليبي⁶⁰. وقد أفاد رئيس مصلحة أملاك الدولة أن ما يقوم به عضو الأملاك في هذه اللجان يعوزه المصادقية في بعض الأحيان فقد يكون مجرد إجراء روتيني يقوم به دون رقيب⁶¹.

وعدم قيام اللجنة بهذه الإجراءات يُعرض قرارها للإلغاء وهذا ما قضت به الدائرة الإدارية الثالثة التي جاء في أسباب حكمها ((إن اللجنة أصدرت قرارها دون أن تراجع مكتب الأملاك العامة وإدارة التسجيل العقاري الواقع في دائرتها العقار ودون أن تتأكد من أن العقار قد خضع لأحكام القانون رقم 4 لسنة 1978 وتم تسجيله باسم الدولة الليبية وقد تم تخصيصه...تكون بذلك قد خالفت ما تطلبته المادة التاسعة من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 108 لسنة 2006 بشأن الإجراءات والأسس والضوابط الخاصة باستكمال التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم 4 لسنة 1978 بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية وهو القرار المنشئ لها ومجال عملها، الأمر الذي تكون معه جهة الإدارة المطعون في قرارها قد وقعت في خطأ عيب الشكل مما يعيب قرارها المطعون فيه ويضحي جدير بالإلغاء))⁶².

56 و هذا ما أدلى به أعضاء لجنة أبو سليم.

57 المادة 21.

58 المادة 9 من القرار 108.

59 مقابلة شخصية أجريت مع عضو التخطيط العمراني بلجنة أبو سليم.

60 مقابلة شخصية أجريت مع عضو المالية وعضو الزراعة بلجنة أبو سليم.

61 عرض تقدم به مدير مصلحة أملاك الدولة في مؤتمر عقد في تونس الفترة 20-21/3/2017 حول المنازعات العقارية في ليبيا.

62 طعن إداري، رقم 2010/337، تاريخ الحكم 2012/12/31. محكمة استئناف طرابلس، الدائرة الإدارية الثالثة، غير منشور.

ج) على كل لجنة فرعية إعداد محضر يتضمن ما قامت به من إجراءات تجاه طلب التعويض وذلك بما يثبت صحة البيانات الواردة بالمستندات ومطابقتها على الطبيعة مع القيودات بمكاتب الأملاك العامة وختمه والتصديق عليه بالتوقيع والاسم والتاريخ، ويعد المحضر من صورتين تودع الأصلية منهما بملف طلب التعويض والأخرى بملفات اللجنة⁶³.

حسب ما جاء في المقابلات التي أُجريت مع أعضاء لجنة أبو سليم، أنه في بداية عمل اللجنة كان كل ملف يحزر له محضر مستقل ثم أصبح عدة ملفات تدرج في محضر واحد، وصاحب الكلمة العليا هو رئيس اللجنة بحكم خبرته في إصدار القرارات⁶⁴.

ثالثاً: الفصل في الطلبات

لابد من الفصل في الطلبات في مدة معينة ومعالجات محددة حصراً دون أن تملك اللجان خيارات بديلة ولكن تنفيذ القرارات ارتبط بظروف المرحلة التي مرت بها البلاد.

أ) مدة الفصل في الطلبات

المادة 16 من القرار 108 نصت على سرعة البت في الطلبات المقدمة واستكمال الإجراءات المنصوص عليها وفقاً لأحكام هذا القرار وإحالتها للاعتماد بما لا يجاوز في جميع الأحوال شهراً واحداً من تاريخ استلام كل طلب، وتكون اللجان الفرعية مسؤولة عن أي تأخير وتحمل التبعات المترتبة على ذلك. إلا إن هذه المادة سرعان ما عدلت بموجب القرار رقم 195 وذلك بتمديد المدة من جهة واختفاء لهجة الشدة فيما يتعلق بمسؤولية اللجان الفرعية عن التأخير في سرعة البت في الطلبات المقدمة واستكمال الإجراءات المنصوص عليها من جهة أخرى. حيث أصبح الفصل في الطلب والإحالة للاعتماد يجب أن يتم في مدة لا تجاوز في جميع الأحوال 6 أشهر من تاريخ الطلب. ولكنها مدة تنظيمية لا يترتب على مخالفتها أي أثر من الناحية التشريعية. الأمر الذي خلق حالة إجماع لدى من قابلتهم حول بطلان إجراءات اللجنة، فهناك طلبات استمرت 9 سنوات⁶⁵.

ب) القرارات المحتملة الصدور
الصلح سيد الموقف؛ فإن تمّ، باركتُهُ لجأُ التعويضات وإلا فالقرارات المحتملة الصدور حسب ما اطلعنا عليه من إحصائيات لا تخرج عن الآتي:

1. قرارات إجرائية
من الناحية الواقعية قد تصدر اللجنة قراراً بعدم الاختصاص أو بعدم القبول إذا سبق أن تحصل الطالب على التعويض أو قرار بوقف النظر في الطلب إذا وجد نزاع يتعلق بملكية العقار أمام القضاء⁶⁶.

2. قرارات موضوعية
قرار برفض الطلب إذا لم يتمكن مقدم الطلب من إثباته أو أحد القرارات الآتية:

63 المادة 11 من القرار 108.

64 مقابلة شخصية أجريت مع عضو التسجيل العقاري بلجنة أبو سليم.

65 مقابلة شخصية أجريت مع س. ح. أحد المنتصرين من القانون رقم 4.

66 مقابلة شخصية أجريت مع الأستاذ يوسف حنيش، سابق الإشارة إليها.

1. التعويض أو الرد

التعويض أو الرد حسب ما إذا كانت مسجلة باسم مواطن ليبي وبحسب ما إذا كان هو المسكن الوحيد. المساكن وقطع الأراضي المعدة للبناء السكني المستغلة أو المستثمرة من إحدى الجهات العامة بما في ذلك الوحدات الإدارية العامة والمؤسسات والأجهزة والمصالح والشركات العامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية عامة كانت وخاصة وما في حكم ذلك من الجهات التي تشغل أو تدير عقارات طبقت بشأنها أحكام القانون المذكور، تُخصَّص وتُوْتَقَّى باسم المالك الأصلي وأولاده أو ورثته في حدود سكن واحد أو قطعة أرض واحدة لكل منهم وبما لا يتجاوز المساحات القياسية المحددة للبناء وفقاً للتشريعات النافذة، وبشرط ألا يكون قد سبق تسجيلها بالسجل العقاري الاشتراكي باسم مواطن ليبي، أو استلام كامل التعويض المقدر عنها نقداً أو يُعَوَّض عنها وفقاً للأسس والضوابط الواردة بهذا القرار⁶⁷. و يخصص المسكن الوحيد لمالكة السابق، وللجنة تقدير تعويض لشاغله وفقاً للأسس والضوابط المقررة إذا لم يكن مالكاً سكنياً غيره⁶⁸. بعد عدة تعديلات تشريعية تمت على النصوص المذكورة، استقرت هذه النصوص على أن نطاق العقارات يمتد أيضاً ليشمل تلك المتعلقة بالأشخاص المعنوية الخاصة، كما رفعت قيد الرد على الأولاد البالغين سن الرشد فقط وأضافت الورثة وهو ما يفرضه المنطق، فالمعالجة التي جاء بها القرار 108 فُرت بعد ردح من الزمن.

ولتقرير التعويض يتعين أن يكون المواطن الليبي قد سبق أن سجل العقار في السجل العقاري الاشتراكي فإذا لم يرقم بذلك، فللجنة رد العقار لمالكة الأصلي وفي ذلك قضت الدائرة الإدارية الثالثة بمحكمة استئناف طرابلس بأن الطاعن لم يقدم سوى أوراق تفيد بيان إجراءات شغله للعقار موضوع القرار الطعين والمراحل التي مرت بها إجراءات تخصيص العقار له بداية من تقديم طلبه إلى اللجنة مدعماً بالأوراق المطلوبة، مروراً باجتماع لجنة التخصيص وإصدار قرارها بتخصيص العقار للطاعن، إلى محضر تسليم العقار له، ولم يُرفق ضمن الأوراق ما يثبت تسجيله باسمه في السجل العقاري حتى يدعي ملكيته له وبالتالي قضت المحكمة برفض موضوع الطعن⁶⁹. أيضاً صاحب المسكن الوحيد بعدما كان يقضى له بالتعويض، عدل النص ليقضي له بالرد. رغم ذلك فإن محمد العربي لم تطبق عليه لجنة أبو سليم هذا النص؛ كان يملك والده عقاراً مناصفة مع أخيه وكان والد محمد مؤجراً العقار لمواطن ليبي وأخوه لأجنبي. عندما أنشئت لجان التعويضات تقدم ورثة كل من الأخوين إلى لجنة أبو سليم مطالبين بالرد، قررت اللجنة الرد لعم محمد وبالتعويض لمحمد وباقي الورثة، قام ورثة العم ببيع العقار الذي تمكنوا من استرداده. ومن كان المشتري؟ إنه المواطن الليبي المقيم بالعقار المملوك لمحمد والورثة؛ حيث انتقل للإقامة بالمسكن الجديد وأجر مسكنه لهذا الأجنبي في حين أن محمداً متزوج وله من الأولاد خمسة ولا يملك سكناً؛ فتظلم من القرار، وأرشده رئيس لجنة أبو سليم إلى ما يفعله لإثبات أن المواطن الليبي قد أجر العقار، وبالفعل فتح محضر بمركز باب بن غشير لإثبات أن العقار مؤجر ورغم ذلك فإن لجنة الإشراف على التعويضات رفضت التظلم وطلبت منه اللجوء إلى القضاء.

ويتعين في هذا المقام التذكير بأنه من حيث النصوص، فإن قرارات رد العقارات لا تكون نافذة إلا بعد اعتمادها من لجنة المتابعة لأعمال لجنة الإشراف على التعويضات ولكن من حيث الواقع فإن هذه القرارات لم تقدم للاعتماد على الإطلاق.

67 الفقرة (ا) من المادة 5 من القرار 108 معدلة بموجب القرار رقم 752 لسنة 2007.

68 الفقرة (ج) من المادة 5 من القرار 108 معدلة بموجب القرار رقم 752 لسنة 2007 حيث كانت اللجنة أن تعوض المالك عن المسكن الوحيد الذي سجل قطعياً باسم

الدولة بمسكن مماثل فإن تعذر ذلك تولت اللجنة صرف التعويض المستحق عنه بمراعاة الأسس الواردة بهذا القرار.

69 طعن إداري، رقم 2010/227 بتاريخ 11 مارس 2013، محكمة استئناف طرابلس، غير منشور.

2. الرد دائماً

المحلات التجارية والمهنية والحرفية تُخصَّص وتُنقَل ملكيتها إلى مالكيها السابق وأولاده أو ورثته بحسب الأحوال وفي حدود محل لكل منهم ٧٠. ولتقرير الرد لم يعد يُشترط عدم سبق تسجيلها قطعياً من قبل مواطن ليبي، والرد يكون حتى للأولاد غير البالغين ٧١. ومع ذلك هناك نوع من الظلم، فأحياناً المالك ليس له أولاد ويكون قد انتزع منه عدة محلات فلا يسترجع إلا محلاً واحداً.

والقضاء يرى عدم ضرورة اعتماد هذه القرارات من قبل لجنة الإشراف على التعويضات أو من قبل لجنة المتابعة كما رأينا سابقاً.

كما جاء في المادة 6 من القرار 108 معدلة لا يخل الرد بعقود الانتفاع أو الإيجار المبرمة قبل العمل به بشرط أن تكون صحيحة قانوناً، وأن يكون الانتفاع بالعقار قد تم بطريقة مشروعة واستناداً لتلك العقود، و يحل مالك العقار محل الجهة التي كانت طرفاً في تلك العقود بذات الأسس والقواعد المقررة بقانون إيجار الأماكن رقم 28 لسنة 1976 ولا يجوز فسخ العلاقة الإيجارية أو عقد الانتفاع وإخلاء العقارات المنصوص عليها بالمادة ٥ إلا وفقاً لأحكام القانون.

وهذا ما يناقض حال عائشة التي أبرمت عقد انتفاع مع مصلحة الأملاك العامة منذ 2005 واستمرت في تجديد العقد إلى غاية 2016 واكتشفت أن هناك دعوى طرد وإخلاء مرفوعة من المالك الأصلي للمحل مستنداً فيها على قرار بالرد صادر من لجنة الإشراف على التعويضات وقد قامت مصلحة الأملاك بإلغاء عقد انتفاعها لوجود قرار الرد⁷².

3. التعويض دائماً

يكون التعويض عن باقي العقارات من غير العقارات السابق ذكرها بما في ذلك العقارات المستغلة للأغراض الصناعية. والجدير بالتنويه هنا أن تقدير اللجان الفرعية للتعويضات المستحقة يكون وفقاً للأسس والضوابط المنصوص عليها في قرار أمانة اللجنة الشعبية العامة رقم ١٩٥ لسنة ١٣٧٠.و بشأن أسس تقدير قيمة العقارات المشار إليه وضوابطه، مضافاً إليها قيمة الأرض المقام عليها البناء وفقاً للقيمة المحددة المبنية بالجدول المرفقة بهذا القرار. وكل قرارات اللجان الفرعية بالتعويض لا تكون نافذة إلا بعد اعتمادها من قبل لجنة الإشراف على التعويضات⁷³.

ولعل ما كان محل إجماع هو انتقاد قيمة التعويض لاختلافه عن قيمة العقار في السوق، الأمر الذي دفع معظم المعنيين إلى رفضه ونادوا بالقيمة السوقية للعقار ليجبر ضرر الملاك وحتى يتمكنوا من شراء البديل. و قادت هذه القيمة إلى إحجام بعض الملاك عن تقديم طلباتهم إلى اللجان الفرعية وإلى رفض من قُرر له التعويض استلام المبلغ. أيضاً قيمة التعويض أثارت إشكاليات في حالة التقسيط والتأخير في صرفها في الوقت الذي تتغير فيه القيمة الشرائية لهذه التعويضات.

70 المادة 5 فقرة ب- معدلة بموجب المادة 1 من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 752 لسنة 2007.

71 انظر المادة 1 من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 195 لسنة 2006 والمادة 1 من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 752 لسنة 2007

72 مقابلة شخصية أجريت مع ع. ا.

73 المادة 12 من القرار 108

ج) مصير القرار

مصير القرار إما الإلغاء أو التأييد عن طريق التظلم، أو أن يُسحب بناء على مستجدات تنحدر به إلى حالة الانعدام، أو يستقر ويُنفذ.

1. التظلم

لقد رسم القرار رقم 108 طريقاً للتظلم أمام لجنة مختصة بعد إحالة التظلم إليها من قبل اللجان الفرعية⁷⁴، فالتظلمات تستلمها اللجنة الفرعية بعد التحقق منها واستيفاء البيانات حولها وتحويلها إلى اللجنة المختصة بنظرها⁷⁵. ولكن أُلغيت النصوص المنظمة لهذه اللجنة بموجب المادة الثالثة من القرار رقم 752 السابق الإشارة إليه وقبل أن تباشر عملها. وفي الواقع العملي، فإن التظلم يعرض على لجنة الإشراف حيث تُرَجَّع الملفات للجان الفرعية لدراستها من جديد⁷⁶. وفي القضاء، ما يؤكد أن التظلم يرفع للجنة الإشراف على التعويضات، حيث طُعن في قرار لجنة الإشراف على التعويضات السلبي، وذلك بعدم ردها خلال ستين يوماً على التظلم، المقدم من الطاعن على قرار لجنة التعويضات الفرعية أبو سليم رقم 2010/60 والمعتمد من قبل لجنة الإشراف على التعويضات وقد قضت الدائرة الإدارية بإلغاء القرار⁷⁷.

لا يوجد ذكر للتظلم في القرار رقم 108 وفقاً لآخر تعديلاته، ولا توجد إجراءات خاصة بالتظلم أمام اللجنة ولا مواعيد ولا يوجد إلزام بإعلان القرار الإداري. وحسب إفادة رئيس لجنة الإشراف أنه يُقبل التظلم ولو بعد سنة، بنية حسم النزاع والمصالحة⁷⁸. في الحقيقة أن هذا التظلم ليس له أي تأثير في مواعيد الطعن في القرار أمام دوائر القضاء الإداري، وهذا ما قضت به الدائرة الإدارية الثالثة ((وحيث إن القرار المطعون فيه ذا الرقم ٢٤٥٢ لسنة 2009 هو اعتماد قرار اللجنة الفرعية طرابلس المركز الوارد بحضرها رقم ٢٠ المؤرخ 9/13/1377 فإن القرار يكون نهائياً قابلاً للطعن...))⁷⁹.

2. سحب القرار الإداري

ويقصد بذلك قيام جهة الإدارة بإعدام الآثار القانونية المترتبة على القرار الإداري بالنسبة للمستقبل وبالنسبة للماضي أيضاً، فيعتبر القرار الإداري كأن لم يكن. فالقاعدة هي عدم جواز قيام الإدارة بسحب قراراتها الإدارية السليمة أي التي لا يشوبها أي عيب من عيوب القرار الإداري وأساس القاعدة هو مبدأ عدم رجعية القرارات ضماناً لاستقرار المعاملات والأوضاع القانونية. إلا أن الإدارة يجوز لها سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، أي المعيبة فهي لا تنشئ حقوقاً للأفراد. وقد أكدت المحكمة العليا ذلك فقضت بأن القرارات الإدارية تتحصن من السحب بفوات ميعاد الستين يوماً استقراراً للأوضاع القانونية إلا إذا شابها عيب بلغ حداً جسيماً يجردها من كيانها وصفتها الإدارية وينحدر بها إلى مجرد عمل مادي فإنه لا يتمتع بما تتمتع به القرارات السليمة أو المعيبة من حصانة⁸⁰. وهذا السحب قد يكون صريحاً بأن تصدر الإدارة قراراً إدارياً يعدم صراحة قراراً آخر غير مشروع سبق لها أن أصدرته، وقد يكون ضمناً، وذلك بأن تصدر قراراً جديداً يتعارض في محتواه مع قرار سابق غير مشروع، وهذا ما أشارت إليه المحكمة العليا في قرارها الصادر في 1970/5/03 ((لا يشترط في سحب القرار الإداري أن يكون السحب صريحاً فيجوز أن يكون ضمناً بأن تتخذ الإدارة قراراً جديداً لا يستقيم إلا على أساس سحب القرار السابق))⁸¹. وتطبيق ذلك على لجنة الإشراف على التعويضات فقد سبق لها أن سحبت العديد من القرارات سواء

74 المادة 13 من القرار 108

75 المادة 23 من القرار رقم 108 (تشكل بقرار من أمين اللجنة الشعبية العامة بناء على عرض من أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل، لجان للطعن في التقديرات والإجراءات التي اتخذتها اللجان المذكورة في المواد السابقة برئاسة أحد مستشاري محاكم الاستئناف يسميه أمين اللجنة الشعبية العامة. ويحدد القرار الصادر النطاق الجغرافي لعمل كل لجنة. وتكون قرارات لجان الطعون فيما يقدم إليها من تظلمات نهائية)

76 مقابلة شخصية مع عضو الزراعة بلجنة أبو سليم، سابق الإشارة إليها.

77 طعن إداري، رقم 2010/337، تاريخ الحكم 2012/12/31، محكمة استئناف طرابلس، غير منشور.

78 مقابلة شخصية أجريت مع الأستاذ يوسف حنيش، سابق الإشارة إليها.

79 طعن إداري، رقم 57 لسنة 2014، تاريخ الحكم 2015/01/26، محكمة استئناف طرابلس، غير منشور.

80 طعن إداري، 23/31 ق، مجلة المحكمة العليا، السنة 15، العدد 2، ص 19.

81 طعن إداري، 9 لسنة 15 قضائية، مجلة المحكمة العليا، السنة 6، العدد 4، ص 42.

من تلقاء نفسها أو بناء على طلب المعنيين أو بناء على تنبيه من قبل مصلحة الأملاك العامة إذا ظهر لها في أثناء التنفيذ ما يستدعي ذلك. وقضت الدائرة الإدارية الثالثة بمحكمة استئناف طرابلس بإلغاء قرار لجنة الإشراف على التعويضات بسحب قرار سبق أن أصدرته. وملخص الوقائع أن لجنة الإشراف على التعويضات أصدرت بتاريخ 2008/11/4 القرار رقم 2008/2739 والقاضي باعتماد قرار اللجنة الفرعية طرابلس المركز بتخصيص عمارة سكنية تجارية حالياً مكاتب إدارية بها تسعة طوابق، وخاطبت إدارة الأملاك العامة لاتخاذ كافة الإجراءات القانونية والإدارية لتنفيذ القرار إلا إنها أصدرت القرار رقم 2009/1359، غير المؤرخ، بسحب قرارها السابق ودون تسبيب، الأمر الذي قاد إلى إلغاء هذا الأخير وما ترتب عليه من آثار⁸².

3. التنفيذ

فكما سبق أن ذكرنا أن القرارات المحتملة هي إما قرارات بالرد أو قرارات بالتعويض، فإذا كان القرار بالرد يُحال من لجنة الإشراف على التعويضات إلى مصلحة الأملاك العامة ويعرض على رئيس المصلحة، ثم يحيله بدوره إلى مكتب التعويضات بالمصلحة حيث يتولى هذا الأخير إحالة القرار إلى مكتب الأملاك بالمدينة التي بها العقار، ويتولى المكتب مخاطبة الشاغل ويعلمه بصدور القرار وأنه يتعين عليه دفع ما عليه من التزامات اتجاه الدولة ويبلغه بانتهاء علاقته مع الدولة. وتحال رسالة إلى مكتب التسجيل العقاري الذي يبرم عقد بيع بين الدولة بوصفها طرفاً أوّل والذي صدر له القرار بالرد بوصفه طرفاً ثانياً، وبالتالي تعود الملكية للمالك الأصلي. في الواقع العملي التنفيذ من الناحية القانونية موقوف منذ إقفال التسجيل العقاري عقب ثورة فبراير، وستظل إجراءات التنفيذ معلقة إلى أن يُفعل التسجيل العقاري. ٨٣ أما عن التسليم المادي للعقار فقد يتحقق إما بالقوة أو بالرضا فمن الشاغلين من يقبل بالتنفيذ بمجرد إخطاره. وبالتالي نشوة بعض الملاك بفرحة رجوع الحقوق بمقتضى قرارات اللجنة لم تكتمل، لأن القرارات جاءت متأخرة من جهة وهي نظرية لا يمكن تطبيقها من جهة أخرى، الأمر الذي عزز مشاعر الظلم لدى بعض الملاك الأصليين وأشعرهم بأن الدولة كانت تتظاهر بدور المعترف بالخطأ والمتراجع عنه لكسب الرأي العام الداخلي والخارجي.

وإذا كان القرار بالتعويض، يُحال إلى لجنة الصرف بوزارة العدل ٨٤، وتقوم اللجنة الفرعية بمتابعة إجراءات سداد مبالغ التعويضات لأصحابها بعد اعتمادها وفقاً لأسس المقررة في هذا الشأن⁸⁵.

الخاتمة

عاد النظام وفتح ملف القانون رقم 4 لسنة 1978 ليعبر عن نيته في جبر الضرر، وتسوية الأوضاع العالقة واستكمال التعويضات، وما كان منه إلا أن أنشأ لجاناً للتعويضات موزعة في أنحاء مختلفة من البلاد لاستقبال طلبات الملاك المتضررين من القانون. كان اللجوء إليها اختيارياً وإجراءاتها مجانية وبسيطة وكانت هناك مرونة في الإثبات قلّما تقيد الملاك بمستندات معينة لإثبات ملكيتهم. هي لجان إدارية صرفة لا تتمتع بالصفة القضائية فاللجوء إليها لا يعد خصومة. كما أن هذه المبادرة الإرادية من جانب الدولة صاحبة السيادة لإصلاح الخطأ تحول دون قبول فكرة أن القضاء يمكن أن يشاركها في ذلك لأنه إذا كان لهذا الأخير من دور فإنه ينحصر في الرقابة اللاحقة لصدور هذه القرارات. وبالفعل حظيت بثقة ال بعض واستقبلت اللجان أعداد هائلة من الطلبات كما أوضحت الإحصائيات المتاحة وتمكنت من معالجة عدد لا بأس به منها سواء بالرد أم التعويض.

82 طعن إداري، رقم 267 لسنة 2009، تاريخ الحكم 1/ يونيو 2013، محكمة استئناف طرابلس، الدائرة الإدارية الثالثة، غير منشور.

83 مقابلة شخصية أجريت مع الأستاذ عبد الله المبروك شنقر، مدير الإدارة القانونية لمصلحة الأملاك العامة.

84 لجنة الصرف كانت تتبع الأملاك العامة انظر المادة 24 من القرار رقم 108.

85 المادة 14 من القرار رقم 108.

-عملت هذه اللجان في ظل نظامين مختلفين وبالتالي لم يكن مستوى الأداء وإمكانية تنفيذ قراراتها واحداً فهناك تراجع بعد الثورة في اللجوء إلى هذه اللجان من قبل الملاك الأصليين الذين أصبحوا يفضلون اللجوء إلى القضاء كما أصبح هناك استحالة في تنفيذ قراراتها في ظل قفل مكاتب التسجيل العقاري وانتشار الفوضى والسلاح. هذا بالإضافة إلى أن المشكلة لم تنته بعد، لأن هناك العديد من الطلبات مازالت منظورة أمام اللجان من جهة، ومن جهة أخرى ليس كل المتضررين تقدموا بطلبات إليها لعدم ثقتهم بها أو لعدم علمهم بوجودها، والذي قد يرجع إلى ضعف الإعلان عنها.

- ما يؤخذ على هذه المعالجة تردد الدولة وعدم تمكنها من معرفة الحل الأفضل، كان ملموساً في كثرة التعديلات التشريعية من جهة وعدم وضوحها من جهة أخرى.
- لم تسند الدولة مهمة التسوية إلى لجنة واحدة بل من المتصور أن يمر الطلب عبر ثلاث لجان: اللجان الفرعية، لجنة الإشراف على التعويضات ولجنة المتابعة، وهذا لا يوجد ما يبرره طالما أن القرار سيخضع في كل الأحوال للرقابة القضائية. كما أن مرور الطلب بهذه القنوات قاد إلى طول مدة الفصل في الطلب وأدى إلى كثرة تمديدات مدة عمل اللجان التي أضحت عاجزة عن الفصل في كم الطلبات المقدمة إليها.
- طول مدة عمل اللجان، وكثرة التعديلات التشريعية والصلاحيات الواسعة المتروكة للجنة الإشراف على التعويضات أدى إلى معالجات مختلفة لملاك أوضاعهم متساوية وهذا زاد من احتقان الملاك.
- من الناحية الموضوعية لم تكن كل قرارات اللجان صائبة لعدة أسباب منها افتقار الدولة لمنظومة عقارية يمكن الركون إليها لمعرفة الحجم الحقيقي للعقارات الخاضعة للقانون رقم ٤ ولمعرفة مسيرة العقار من تاريخ القانون رقم ٤ إلى حين عرض موضوعه على اللجنة.

ختاماً، تمكنت اللجان الفرعية للتعويضات من تحقيق ولو جزئياً الغرض الذي أنشئت من أجله، وإن كانت هناك أخطاء في التطبيق فيشاركها المشرع في ذلك. وفي إطار العدالة الانتقالية لا نعتقد بنجاح أي معالجة تتم بوسيلة أخرى غير اللجان الإدارية على أن تكون قراراتها نهائية تصدر وفق إجراءات ومواعيد محددة تشريعياً تستكمل فقط ما تبقى من مظالم ووفقاً لذات المعايير، وذلك احتراماً لمبدأ المساواة بين المواطنين.

قائمة بأهم المراجع

1. مراجع فقهية
أبو بكر عبد السلام حمودة، النظام القانوني للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، رسالة ماجستير جامعة طرابلس، 2015، غير منشورة.
د. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، الجزء الأول، دار صادر بيروت،
د. فتحي والي، الوسيط في قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦
د. عمر محمد السيوي، مسؤولية الدولة عن القوانين، مجلة إدارة القضايا، العدد 3، السنة 2، 2003، ص 48
د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، الطبعة الخامسة، 2010 منشورات المكتبة الجامعية، الزاوية ليبيا 2010.
2. مراجع تشريعية وقضائية
مجموعة القوانين والقرارات المتعلقة بعمل مصلحة الأملاك العامة والتشريعات ذات العلاقة، إعداد المكتب القانوني لمصلحة الأملاك العامة، الجزء الأول، 2008.
أحكام المحكمة العليا
أحكام محكمة استئناف طرابلس
أحكام محاكم ابتدائية طرابلس

نظرة في لجان التعويض عن العقارات في بنغازي، لجنة بنغازي المركز نموذجاً محمد نوح

مقدمة

تعد بنغازي من أكثر المدن الليبية من حيث الكثافة السكانية، وهي على ساحل البحر المتوسط، وتضم بلديات شرقها وغربها، مثل سلوق، الأبيار، توكرة. يُذكر أن هذه المدينة كانت مهداً لأحداث سياسية مختلفة، بدءاً من استقلال ليبيا في 24 ديسمبر 1951م، حيث كانت مدينة بنغازي عاصمة ليبيا إلى جانب مدينة طرابلس حتى عام 1963م، مروراً بنشأة نظام معمر القذافي عام 1969م، إلى انتهائه بعد انتفاضة فبراير 2011م.

هذه المراحل التي مرت بها مدينة بنغازي لم تقتصر آثارها على تغير السلطات، بل انعكست أيضاً على الأنظمة السياسية داخل الدولة، حيث ساد النظام الرأسمالي إلى حد بعيد في مرحلة ما قبل 1969م، بينما ساد النظام الاشتراكي بعد هذا التاريخ حتى عام 2011م، في حين تذبذب صورة النظام السياسي بعد انتهاء المرحلتين السابقتين.

هذا التغير بين الأنظمة السياسية له تداعيات، انعكست آثارها على الواقع بصورة واضحة وجلية، وخير مثال على ذلك، أيلولة الأملاك العقارية المملوكة للمواطنين إلى الدولة بموجب أحكام القانون رقم (4) الصادر سنة 1978م بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية، الذي ابتُغي من خلاله تحقيق المساواة الاجتماعية بين الأفراد، تماشياً مع سياسة النظام الاشتراكي، إذ قرر القانون المذكور أيلولة المباني المعدة وغير المعدة للسكن وكذلك الأراضي الفضاء للدولة، وذلك بقصد إعادة تملكها إلى المواطنين المستحقين (م3)، في مقابل تعويض لم يُقيد بأن يكون عادلاً! واكتُفي بالإحالة إلى اللائحة التنفيذية للقانون بشأن تقدير التعويض وحالات الإعفاء منه (م8).

بالرجوع إلى أحكام اللائحة التنفيذية للقانون رقم (4) 1978م¹، التي جاءت بأحكام تفصيلية للقانون المذكور، قضت بألوية تملك العقار لمالكه وأولاده الذكور، كما قضت بإنشاء لجننتين إحداهما للحصر وأخرى للتمليك، تحت إشراف لجنة سُميت بلجنة الإشراف على تنفيذ أحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م التي صدر بشأنها قرار من اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) في 15 أبريل 1979م، وقد تذبذب موقف اللجنة الشعبية المشار إليها بين الإبقاء والإلغاء لهذه اللجان²، الذي انتهى إلى إنشاء لجنة للإشراف على التعويضات بموجب القرار رقم (108) لسنة 2006م بشأن الإجراءات والأسس والضوابط الخاصة باستكمال التعويض عن العقارات الخاضعة للقانون رقم (4) لسنة 1978م.

جاءت لجنة الإشراف على التعويضات بلجانها الفرعية كآلية لاستكمال التعويضات بالإضافة إلى معالجة آثار القانون رقم (4) لسنة 1978م، بُغية تحقيق التوازن بين مصالح الأطراف المتعارضة، مصلحة المالك في استرداد ملكه، والشاغل في حيازة العقار المشغول، والدولة في أيلولة العقار إليها، وتعالج اللجنة هذه التركة بين قوانين وأحكام قضاء متناقضة³، لتكون في حيرة من أمرها بين هذه الأشواك. ناهيك عن المرحلة الانتقالية التي بدأت بعد عام 2011م، والتي أُلقت بظلالها أيضاً على لجان التعويضات، تمثل ذلك في إنشاء لجان على غرار لجنة 2006م (اللجان المنبثقة عن قانون العدالة الانتقالية)، ما يدعو إلى التساؤل عن مشروعية اختصاص لجان التعويضات القائمة أو مشروعية قراراتها.

1 جريدة رسمية، العدد السابع، سنة 1978م، ص 295.

2 حيث قضى قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) الصادر 27 سبتمبر 1978م بحل جميع اللجان المشكلة بمقتضى اللائحة التنفيذية للقانون رقم (4) لسنة 1978م (م12)، ولم ينص القرار على بديل للقيام بمهمة الإشراف على التعويضات، باستثناء الإشارة إلى تشكيل لجنة أو أكثر في كل بلدية من ممثلين عن أمانتي الإسكان والبلديات والمؤتمر الشعبي البلدية المختصة (سابقاً). ومن ذلك أيضاً قرار اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم (149) لسنة 2005م بشأن تشكيل لجان فرعية لاستكمال إجراءات التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م.

3 من ذلك ما قضى به القانون رقم (4) لسنة 1978م من أيلولة كافة المباني إلى الدولة باستثناء المحل الذي يستعمله المواطن لحرفته أو صناعته، مع أحقية كل مواطن بالغ سن الرشد في تملك مسكن واحد إذا لم يكن لديه سكن، إلا أن القضاء أكد على أن هذا المسكن الوحيد لا يخضع في الأصل لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م، راجع حكم محكمة عليا طعن مدني رقم 43 لسنة 43 بتاريخ 16\6\1991م، شبكة قوانين الشرق (Google)، تم الاطلاع بتاريخ 20\01\2017م. بالإضافة إلى إشكالية معالجة أوضاع العقارات التي صدرت بشأنها أحكام قضائية وفقاً للأسس والضوابط المنصوص عليها في القرار رقم (108) لسنة 2006م كما سنى.

والمتتبع ملف الملكية العقارية في ليبيا يلاحظ بوضوح ضبابية التنظيم القانوني لهذا الملف، وهذه الضبابية لم تقتصر على هذا الصعيد، بل انعكست على الواقع العملي أيضاً، من خلال التحديات التي نشأت بسبب غياب سلطة الدولة كلياً أو جزئياً بعد عام 2011م، بالإضافة إلى ما أسفرت عنه العمليات العسكرية داخل مدينة بنغازي. أعتقد أن توجيه هذه الإشكاليات يتطلب إلقاء نظرة على لجان التعويضات الفرعية من خلال الإطار التنظيمي (مبحث أول)، بالإضافة إلى الإطار التنفيذي (مبحث ثان)، بإتباع منهج تحليلي لنصوص قرار إنشائها، ومعرفة مدى الملاءمة للواقع العملي، لنختم هذا الموضوع بجملة من التوصيات، قد تسهم في معالجة آثار القانون رقم (4) لسنة 1978م.

المبحث الأول: الإطار التنظيمي للجنة التعويضات، بنغازي المركز

تُعد لجنة بنغازي المركز إحدى اللجان الفرعية المُنبتة عن لجنة الإشراف على التعويضات، التي أنشئت بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم (108) في إبريل 2006م، وقد سُكّلت 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 (4)، موزعة توزيعاً جغرافياً على إقليم الدولة بالكامل. خصصت منها لجنتان لبنغازي، لجنة بنغازي المركز، لجنة البركة، إلا أن هذه الدراسة البحثية تستهدف الأولى دون الثانية، بحسبان أن ما ينطبق على الأولى ينطبق أيضاً على الأخرى، ولا فرق بينهما إلا من حيث الاختصاص المكاني.

وتستلزم دراسة الإطار التنظيمي للجنة بنغازي المركز التطرق إلى مسألتين مهمتين: إحداهما تتعلق بإنشاء اللجنة، والأخرى باختصاصها.

المطلب الأول: إنشاء لجنة بنغازي المركز

أنشئت هذه اللجنة - بحسبانها إحدى اللجان الفرعية - بقرار من السلطة التنفيذية لاستكمال إجراءات التعويض عن عقارات آلت إلى الدولة بموجب قانون، يبدو منطقياً بل ضرورياً للبحث 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، والذي جاء لاستكمال إجراءات التعويض عن العقارات التي آلت للدولة بموجب أحكام القانون رقم (4) لسنة 1978 م، الذي نص في مادته الأولى على أنه « في مقام تطبيق المادة (4) من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (108) لسنة 1374 و.ر المشار إليه، تشكل بموجب أحكام هذا القرار لجان فرعية لاستكمال إجراءات التعويض عن العقارات الخاضعة للقانون رقم (4) لسنة 1978 مسيحي...» (5).

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، لا بد أن نتساءل هل التزمت اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) حدود القانون رقم (4) لسنة 1978م في إصدار التشريعات الفرعية (اللوائح) المنظمة لأحكامه؟

4 مثلًا صُمّت اللجنتان الفرعيتان البيضاء وطبرق إلى اللجنة الفرعية درنة، قرار رئيس لجنة الإشراف على التعويضات السيد يوسف مولود الحنيش رقم 557 لسنة 2010، الصادر بتاريخ 2011\2\2015م، غير منشور.

5 قرار رقم (66) لسنة 1374 و.ر (2006م) بتشكيل لجان فرعية لاستكمال إجراءات التعويض عن العقارات وتعديل وإضافة أحكام أخرى للقرار الصادر بتشكيل لجنة الإشراف على التعويضات.

أولاً: 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؟ أو 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، يبدو أن لجنة الإشراف بلجانها الفرعية تسير وفقاً لأحكام القانون المذكور ولائحته التنفيذية، إلا أن بعض نصوص القرار المشار إليه آنفاً 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 أولاده الذين بلغوا سن الرشد، رغم إشارة اللائحة التنفيذية للقانون رقم (4) لسنة 1978م الصريحة إلى إمكانية التخصيص للمالك وأولاده معه متى كانوا بالغي 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 التعويض⁶.

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

ثانياً: مهمة لجنة بنغازي المركز (تعويضات أو إجراءات):

في إطار الحديث عن مشروعية إنشاء اللجان الفرعية، سُمِّيت مهمة لجان التعويضات الفرعية وفقاً لقرار إنشائها باستكمال إجراءات التعويض، وهذه التسمية -حقيقة- تثير في الذهن تساؤلاً مفاده، ما المقصود بالإجراءات؟ هل تنحصر المهمة في إتمام إجراءات التعويضات التي قُدِّرَتْ؟ أي الإجراءات بوصفها وسيلة لوصول التعويض إلى مستحقيه؟ 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 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 من أثر سلبي على عمل اللجنة إذا ما تحققت النية الصادقة في استكمال التعويضات من جانب الدولة. وبهذا لو أعيد النظر في هذه التسميات بالإضافة إلى آلية إنشاء لجان التعويضات، تفادياً للجدل الفقهي على أقل تقدير، ويُعاد 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 موافقاً للقانون وفي إطار مبدأ المشروعية.

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

الفرع الثاني: كيفية تشكيل لجنة بنغازي المركز:

شُكلت لجنة بنغازي المركز أسوة باللجان الفرعية الأخرى، من أشخاص ذوي مؤهلات وصفات محددة، روعي فيها تمثيل الجهات ذات العلاقة، حيث كُوت من ثمانية أعضاء هم: رئيس اللجنة (قاضي)، مندوب عن وزارة المالية (اللجنة الشعبية العامة للمالية سابقاً)، 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 للجنة.

ويعكس هذا التشكيل، بوضوح، مباشرة استكمال التعويضات استكمالاً منظماً، حيث يمر الملف بمعظم دوائر الدولة وأجهزتها، وهذا يتأتى عن طريق التقرير الذي يتقدم به مندوبو اللجنة، ولكن لوحظ عدم تمثيل أشخاص قد يكون وجودهم في اللجنة مهماً، كمندوب عن الملاك السابقين، ومندوب عن الشاغلين (7). فوجود هؤلاء قد يسهم في حلحلة هذا الملف، لاسيما إذا أخذنا في الاعتبار ضعف الدولة في هذه المرحلة الانتقالية.

ينبغي ألا ننسى أن تطبيق فكرة تمثيل الملاك والشاغلين تعترضه، أيضاً، صعوبات عديدة، على سبيل المثال، قد لا يوجد شخص يتفق أو يجمع عليه الممثلون، وأحياناً قد يُعترض على تمثيله إذا ما كانت القرارات التي أصدرتها اللجنة ضد مصلحة الفئة الممثلة. ولكن مهما تكن العقبات، يبقى تمثيل فتتي الملاك والشاغلين أمراً ضرورياً، ويا حبذا - وتفادياً للعقبات السالف ذكرها - أن يُنظّم اختيار المندوب عن طريق اللجنة نفسها؛ لأنها الأقدر على اختيار المندوب المناسب، الذي سيكون تمثيله مفيداً للجنة ولأطراف النزاع.

من ناحية أخرى، هناك تمثيل لبعض الجهات في اللجنة قد لا يكون مفيداً إلى درجة كبيرة، فمثلاً 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 يكن 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 المكتاتبات 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، كان عمل اللجان أكثر دقة وأسرع في 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 لُوَظ 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 عشرة⁸.

وتشكيل لجنة بنغازي المركز لم يقتصر على الاختصاصيين فقط في مجال الملكية العقارية، فإلى جانب هؤلاء، هناك موظفون مساعدون في مجالات متعددة: هندسة الحاسوب، تقنية المعلومات، والأرشفة 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 (م 3 مكرر من القرار رقم (66) لسنة 2006م). وهذه الصلاحية وإن تكن ممنوحة للجنة الإشراف، فإنّ 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 معظم الملفات والمستندات بسبب بدء العمليات العسكرية المفاجئة بالمدينة، حيث تعذر نقل الملفات يدوياً، بينما كان من الممكن نقلها إذا كانت مؤرشفة إلكترونياً⁹.

7 وقد وردت إشارة إلى هذا التمثيل في لجنة المتابعة لأعمال لجنة الإشراف على التعويضات، عندما أُعيد 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.

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

9 انظر المقابلة رقم (5) التي أجريت مع مندوب السجل العقاري لدى لجنة بنغازي البركة السيد سليمان عبد السلام الدراجي بتاريخ 30/9/2016م.

المطلب الثاني: اختصاص لجنة بنغازي المركز

يتطلب البحث في مسائل الاختصاص التطرق إلى ما تختص به اللجنة موضوعياً ومكانياً، وهذه المسائل، حقيقةً، لا تثير إشكالاتٍ إلا إذا نظرنا إليها من زاوية متطلبات العدالة الانتقالية، ما يعني بالضرورة البحث في اختصاص اللجنة خلال مرحلتين:

الفرع الأول: 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 - الأيبار - توكرة)، رغم ملاحظة اختلاف نطاق الاختصاص المكاني للجنتين! فالأولى سُميت بلجنة بنغازي المركز دون الإشارة إلى النطاق الجغرافي المحدد للجنة، والثانية أُشير فيها إلى نطاقها المكاني كما ذكر سالفاً!

أما عن الاختصاص الموضوعي، فقد أُسند للجنة ليس فقط استكمال التعويضات؛ بل معالجة العقارات التي آلت إلى الدولة بالمخالفة لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م (م 5\2 من القرار 108)، بالإضافة إلى معالجة العقارات التي صدرت بشأنها أحكام قضائية بالرد أو الإخلاء، ومعالجتها وفقاً للأسس المنصوص عليها في القرار رقم (108) لسنة 2006م. وهذه الأخيرة قد تثير إشكالية المساس بحجية عمل القضاء، لاسيما إذا كان من قبيل المبادئ التي تلزم كافة الجهات والهيئات، أو حائزاً قوة الأمر المقضي¹⁰.

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 نصاً صريحاً يقضي باختصاص لجان التعويضات اختصاصاً مانعاً، 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 تنظر في أعمال السيادة » وهذا ما تأكد بالفعل في واقع ساحات القضاء، حيث أفاد رئيس لجنة الإشراف على التعويضات بصفته مستشاراً بالمحكمة العليا بأن المحكمة لا تدفع بعدم ولايتها إذا ما رفع النزاع إليها مباشرة، بل يخير الخصوم بين أن يطرقوا باب اللجنة الفرعية، وإذا لم يرغبوا فلا يقفل أمامهم باب القضاء¹¹. ومن ثم فإن اختصاص لجان التعويضات الإشراف منها أو الفرعية يعد اختصاصاً جامعاً، رغم أننا نفضل أن يكون اختصاصاً مانعاً، ضماناً لعدم تعارض القرارات، ولمعالجة بطء العدالة.

الفرع الثاني: 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 والأضرار التي لحقت بالأرواح والأعراض أو الأموال. 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 مُلغى بموجب قانون رقم (29) لسنة 2013م في شأن العدالة الانتقالية.

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

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

قانون العدالة الانتقالية الأخير لم يختلف عن سابقه في إنشاء هيئة خاصة بتقصي الحقائق، بل لم يختلف جوهرياً حتى في تنظيم الاختصاص (م7)، الذي يدفعنا إلى تكرار ملاحظة سبق ذكرها تتعلق بمعالجة هذه الهيئة لمنازعات الملكية العقارية علاجاً سطحياً، فلا إشارة لنص صريح إلى معالجة المنازعات العقارية، باستثناء الإشارات المحتمشة إن صح التعبير مثل تعويض الضحايا (م7\10)، ربما نلتبس 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، فهئية تقصي الحقائق أسندت إليها 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 بناءً على قانون (م28). يبدو أن المشرع شعر بأهمية ملف الملكية العقارية والمنازعات التي أثرت 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، ما يؤكد، بدوره، استمرار اختصاص لجان التعويضات التي أنشئت بموجب قرارٍ اللجنة الشعبية العامة رقمي (108-66) 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 اللتين مرت بهما الدولة الليبية، مرحلة ما قبل عام 2011م، ومرحلة ما 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 جزءاً معقولاً، وهذا القانون يصدر في إطار المادة (28) من قانون العدالة الانتقالية الأخير، ويضم بين دفتيه لجنة الإشراف ولجانها الفرعية المشكّلة عام 2006م بعد إعادة تنظيمها بما يستجيب لمتطلبات الواقع¹²، وبهذا يجمع هذا القانون بين متطلبات العدالة الانتقالية وما حققته لجان التعويضات من إنجازات، لاسيما إذا أخذنا في الحسبان جانب الخبرة والمعرفة الجيدة لهذه اللجان. ولا ننسى الإشارة إلى ضرورة معالجة بعض الشطحات التي وردت في قانون العدالة الانتقالية، والتي من شأنها وضع العقبات أمام مثل هذا القانون المأمول، كالمساس بالحقوق الثابتة والمكتسبة في مقابل جبر الضرر (م6).

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

المبحث الثاني: الإطار التنفيذي للجنة التعويضات بنغازي المركز

لا يكفي لمعرفة النظام القانوني للجنة بنغازي المركز أن تقتصر الدراسة على معرفة إطارها التنظيمي فقط، بل لا بد من البحث في الجانب التنفيذي أيضاً، من خلال التطرق إلى مرحلة اتخاذ القرار، وبعدها إلى مرحلة التنفيذ.

12 خصوصاً 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 10\12\2016م.

المطلب الأول: مرحلة اتخاذ القرار

لمعرفة اتخاذ قرار اللجنة يتعين أن نحدد كيفية اتخاذ 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 أيضاً على تحديد ما تختص به لجنة الإشراف وكذلك اللجان الفرعية، بل أشار أيضاً إلى كيفية اتخاذ اللجنة الفرعية القرار، 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) (13)، ويجوز تمديد المدة في حالة الضرورة بقرار من أمين اللجنة الشعبية العامة (سابقاً). وقبل قبول الملف تقوم اللجنة بمراجعته للتأكد من توافر المستندات المطلوبة، فإذا ما كان الملف كاملاً، أُحيل عن طريق مقرر اللجنة إلى أعضاء اللجنة المندوبين عن الجهات ذات العلاقة (14)، الذين يقومون بمراجعة الملف لدى الجهة التي يمثلونها: مكتب الأملاك العامة، إدارة السجل العقاري، ومصحة التخطيط العمراني، للتأكد من مدى خضوعه لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م، بالإضافة إلى القيودات على العقار إن وُجدت¹⁵.

وفي سياق مراجعة الملف لدى الجهات ذات العلاقة، لوحظ اختلاف النصوص التي تنظم هذا الموضوع، فالمادة الأولى من القرار رقم (66) لسنة 2006 م نصت على تشكيل اللجنة على نحو معين (16)، بينما نصت المادة التاسعة من القرار رقم (108) لسنة 2006 م 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)، 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، أو أن نص المادة التاسعة المذكور آنفاً يقتصر على المراجعة لغرض تقدير قيمة العقار؟ 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 (17)، رغم إشارة المادة التاسعة إلى إمكانية إجراء زيارة ميدانية للتحقق من وضع العقار، دون الإشارة إلى من أسندت إليه هذه المهمة.

على أي حال، فالواقع العملي أعفانا من مشقة إيجاد حل لهذه الإشكالية، فالأعضاء يجتمعون اجتماعاً اعتيادياً، 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 1978 م، فإذا ما أنهى المندوبون مهمتهم في مراجعة الملف، فللجنة أن تجري زيارة ميدانية للعقار؛ لتحديد مكان العقار ومساحته، وما قد يكون أجري على العقارات من إصلاحات وإضافات (9م من قرار 108)، والملاحظ أن الزيارة الميدانية وإن تكن جوازياً للجنة في نص القرار (108)؛ فإنها وجوبية في الواقع العملي (18).

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

14 راجع المقابلة مع مقرر لجنة بنغازي المركز رقم (3)، التي أجريت بتاريخ 9\8\2016م.

15 هذا وقد أفاد بعض المالكين خلال مجموعة التركيز التي أجريت معهم أن اللجنة الفرعية بنغازي المركز مبالغ في الشكالية وفوق المستوى المطلوب، حيث ترهق المالك بسبب طلب تصوير المستندات، ومنتشدة جداً في هذا الموضوع، وهذا أدى بها إلى مواجهة مشكلة ببطء عمل اللجان.

16 انظر ص 113 أعلاه.

17 انظر المقابلة رقم (6) مع مندوب اللجنة لدى مصحة التخطيط العمراني، التي أجريت بتاريخ 9\30\2016م.

18 انظر المقابلة مع مندوب الأملاك العامة رقم (2)، التي أجريت بتاريخ 9\25\2016م.

يلاحظ 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، وأحياناً تتم الزيارة الميدانية ولا يعلم الشاغل بأي إجراء تجاه المحل المشغول! (19).

إذا ما انتهت اللجنة من معاينة العقار، بالإضافة إلى التأكد من توفر المستندات كاملة، اتخذت قرارها الذي تراه مناسباً وفقاً لأسس قرار إنشائها وضوابطه، خلال فترة زمنية لا تتجاوز في كل الأحوال ستة أشهر من تاريخ تقديم الطلب (20). بعد أن يثبت المالك أن ملكيته للعقار ملكية مشروعة وناجحة عن مال حلال! (م21\فقرة ب)، وهذا الشرط يشوبه بعض الغموض، فالوضوح يبدو ظاهراً في اصطلاح المشروعية، أي غير غاصب للعقار، إلا أن الشرط الآخر قد لا يكون كذلك، فمن الذي يحدد المال الحلال من الحرام؟ وما فائدة شرط المشروعية إذا كان الملكية ناجحة 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.

يلاحظ أن هناك اختلافاً في طبيعة قرار لجنة بنغازي المركز واللجان الفرعية الأخرى، وذلك في ما 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)، التي 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 حُددت بموجب القرار رقم (195) لسنة 2002م²¹، وتقدير قيمة العقار وفقاً 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)²².

19 هذا ما أفاد به معظم المالكين، باستثناء من كان على تواصل باللجنة ابتداءً عن طريق مالك العقار، وهذه حالات قليلة جداً.

20 المادة (1\4) من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (195) لسنة 2006م بشأن تعديل بعض أحكام القرار رقم (108) لسنة 2006م، وإضافة أحكام أخرى.

21 قرار أمانة اللجنة الشعبية العامة رقم (195) لسنة 1370.ور (2002 ف) بشأن أسس تقدير قيمة العقارات وضوابطه.

22 تعد إشكالية تقدير التعويض من المسائل التي أجمع عليها الملاك الذين أجريت معهم مقابلات شخصية، ولكن موافقهم 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.

يبدو أن هذه الإشكالية لا تتعلق فقط بإنصاف المالك السابق، بل بوصف الحل المثالي لإشكالية التقدير، فهذا الحل ينبغي أن يوازن بين أطراف النزاع (الدولة، المالك، أحيانا الشاغل)، وأن يكون قابلاً للتطبيق، ومن ثم فإن إعادة النظر في قيمة تقدير التعويض وفقاً لسعر السوق الموازي من شأنه أن يجعل قرار اللجنة غير قابل للتطبيق²³، لاسيما إذا نظرنا إلى الوضع الاقتصادي للدولة الليبية في الوقت الراهن، حتى وإن كان هو الحل السليم والمرضي للمالك السابق، ومن ثم فإن تحقيق التوازن يقتضي بقدر ما يكون الحل عادلاً أن يكون قابلاً للتطبيق، ومن ثم يبدو مناسباً الاعتماد ليس فقط على التعويض النقدي، بل التعويض العيني أيضاً (عقار آخر مملوك للدولة على سبيل المثال)، أو الجمع بين التعويضين النقدي والعيني. وفي حال ضرورة التعويض النقدي فإنه من المجدي - من وجهة نظرنا - إشراك القطاع المصرفي (الإقطاعي والتجاري) في هذا الموضوع، ويتأتى ذلك عن طريق إنشاء علاقة قانونية بين المصرف والمالك السابق، يلتزم المصرف بدفع قيمة التعويض الذي تقدره لجنة التعويضات في مقابل انتفاعه بهذا العقار وإعطائه بعض المحفزات والامتيازات، مع احتفاظ الدولة بملكية الرقبة، وتنتهي علاقة المصرف بالدولة بعد سداد كامل ما دفعه المصرف من تعويض إلى المالك مضافاً 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، وملكية 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 بُذِر 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 أيضاً للمالك السابقين، 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، إعمالاً لحكم المادة (12) من القرار رقم (108 لسنة 2006م) الذي قضى بأن « لا تكون القرارات الصادرة عن اللجان الفرعية بتقدير التعويضات نافذة إلا بعد اعتمادها من لجنة الإشراف على التعويضات». هذا النص يؤكد ضرورة اعتماد قرار اللجنة الفرعية قبل تنفيذه، غير أن الاعتماد لا يبدو ضرورياً إلا إذا كان قرار اللجنة الفرعية قد قضى بالتعويض. أما إذا قضى برد العقار أو بإعادة التخصيص للمالك السابق فإنه ليس بحاجة إلى اعتماد وفقاً لصياغة النص السابق.

23 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، فمثلاً إذا قدر تعويض قيمته 90,000 وصرّف منها 20,000، قبل عام 2006م، فإن اللجنة تعيد النظر في تقدير التعويض وفقاً للأسس المحددة، وإذا ما رأت ضرورة تعديل قيمة التعويض فإنها لا تعتد بالتقدير السابق ولكن تخصص 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 ألف كباقي من قيمة التعويض.

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، وانتساءل هل يكفي لتنفيذ القرار أن يُعتمد من لجنة الإشراف على التعويضات؟ يبدو أن الإجابة تأتي بالإثبات في إطار قرار إنشائها (108) لسنة 2006م، ولكن لو نظرنا إلى موقف الجهة التي تمثل السلطة التنفيذية (اللجنة الشعبية العامة سابقاً) في علاقتها بلجنة الإشراف قد ينفي ما أثبت قبل قليل، فاللجنة الشعبية المشار إليها تعتمد هي الأخرى القرارات الصادرة عن لجنة الإشراف²⁴، إلا أن سلطة اللجنة الشعبية في اعتماد قرارات لجنة الإشراف خارج إطار القرارات المنظمة للجنة الإشراف ولجانها الفرعية، ما يدعو ذلك إلى التساؤل هل اللجنة الشعبية العامة تمارس هذا العمل ممارسةً ارتجاليةً؟ يبدو من الصعب القطع في الإجابة عن هذا التساؤل، إلا أن رئيس لجنة الإشراف على التعويضات سبق أن خاطب كتابياً اللجنة الشعبية العامة بهذا الأمر، موضحاً بأن تدخل اللجنة الشعبية في عمل لجان التعويضات قد يعرقل عملها.

قرار لجنة الإشراف على التعويضات ليس محل اعتماد اللجنة الشعبية العامة فحسب، بل للجنة المتابعة نصيب في هذا الاعتماد أيضاً، حيث قضت (م\1\2) من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (752) لسنة 2007م بتعديل قرارها رقم (108) لسنة 2006م بأن « لا تكون القرارات الصادرة برد العقارات المشار إليها في الفقرة السابقة نافذة إلا بعد اعتمادها من لجنة المتابعة لأعمال لجنة الإشراف على التعويضات...»، ومن ثم فإن قرار لجنة بنغازي المركز الذي قضى بالرد لا يخضع لاعتماد لجنة الإشراف، بل لابد من اعتماده أيضاً من لجنة المتابعة، ويبدو من الضروري تكرار 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؟! ووفقاً 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 (م\12 من القرار 108)، الحالة 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 ممكن لبسط الرقابة على عمل لجنة الإشراف كما سنرى.

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

الطريق الأول: الإحالة إلى لجنة الصرف:

يحال القرار إلى لجنة الصرف إذا كان القرار قد قضى بتعويض نقدي، وهذه اللجنة لم يصدر بإنشائها وتنظيمها قرار خاص، بل أنشئت في إطار التنظيم الإداري لمصلحة الأملاك العامة، بحسبان أنها مخولة بموجب المادة (25) من القرار رقم (108) لسنة 2006م بصرف مبالغ التعويضات، وهذه اللجنة تباشر عملها وفق نظام مركزي (مدينة طرابلس)، وقد نقلت تبعيتها من مصلحة الأملاك العامة إلى إدارة السجل العقاري، وأخيراً إلى وزارة العدل، رغم غياب آلية نقل هذه اللجنة، التي لم نجد قراراً ينظم هذه المسألة على حد علمنا.

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

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

في الحقيقة تعد مهمة مراجعة ملف التعويض لدى لجنة الصرف من مهام مندوب المالية لدى لجنة بنغازي المركز، الذي أثبت الواقع من خلال المقابلات التي أجريت مع بعض أعضاء اللجنة بأنه مقصر في هذا الجانب²⁵، ومن ثم وجد المالك نفسه مضطراً إلى متابعة ملف الصرف بنفسه، رغم عدم وجود مبرر حقيقي لمندوب المالية الذي لا يقوم بواجبه بالشكل المطلوب، ولذا يبدو مهماً تبني المقترح الذي أشار إليه رئيس لجنة بنغازي المركز²⁶، الذي يقضي بتفكيك مركزية لجنة الصرف عن طريق إنشاء ثلاث لجان صرف، واحدة في طرابلس، وثانية في بنغازي، وثالثة في سبها، حتى يسهل للجان أولاً وللملاك السابقين مراجعة ملف الصرف مراجعةً سلسةً، وهذا المقترح من شأنه التخفيف من خشية وقوع المالك ضحية طلب نسبة من مبلغ الصرف مقابل التعجيل في صرفه²⁷.

الطريق الثاني: الإحالة إلى مصلحة الأملاك العامة:

إذا ما قضي قرار اللجنة الفرعية برد العقار إلى مالكة (تخصيص العقار للمالك السابق)، فيُنقذ عن طريق مخاطبة مصلحة الأملاك العامة عن طريق لجنة الإشراف على التعويضات²⁸، التي بدورها تهرم عقداً جديداً بين المالك السابق والدولة؛ حتى يتسنى للمالك تسجيل العقار باسمه لدى السجل العقاري، ولكن هل من الممكن إلغاء الشهادة العقارية السابقة بموجب قرار لجنة التعويضات؟ وماذا لو قضت اللجنة برد عقار مسجل تسجيلاً قطعياً 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 على ذلك²⁹. أما عن إمكانية رد العقار المسجل باسم مواطن ليبي قطعياً، فإن قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (752) لسنة 2007م قد فرق بين ما إذا كان محل الرد عقاراً تجارياً أو سكنياً، حيث نصت (م5ب) على تخصيص المحل التجاري ونقل ملكيته إلى مالكة السابق بصرف النظر عما إذا كان العقار مسجلاً باسم مواطن ليبي آخر أو لا، بينما يختلف الحكم لو كان محل الرد عقاراً سكنياً، الذي يقتضي أيضاً التفرقة بين ما إذا كان محل الرد هو المسكن الوحيد للمالك السابق، فهنا يرد العقار لمالكه ولو كان مسجلاً قطعياً 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 مسجلاً باسم مواطن ليبي آخر (م5أ).

25 هذا ما أفاد به مندوب الأملاك العامة لدى اللجنة (مقابلة سبقت الإشارة إليها).

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

27 أفاد مندوب اللجنة لدى الأملاك العامة السيد عمر العرفي أن بعض الملاك قد اشتكى من هذه الواقعة، ووجد نفسه مضطراً لدفع نسبة معينة حتى لا يُعطل صرف التعويض.

28 هذا ما أفاد به رئيس لجنة الإشراف على التعويضات في مقابلة أجريت معه بتاريخ 22\1\2017م.

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

الفرع الثاني: التظلم من قرار لجنة بنغازي المركز:

يمثل التظلم ضماناً للخصوم من الأخطاء التي يمكن أن ترتكبها اللجنة الفرعية، وقد تكفل قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) 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 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 قد ألغى المادة (23) المشار إليها، دون الإشارة إلى بديل عنها، ما يدعو إلى طرح تساؤل كيف تُصحح الأخطاء التي قد ترتكب من قبل لجنة بنغازي المركز؟ من ناحية نظرية، يمكن القول بإمكانية اللجوء إلى دوائر القضاء الإداري، إعمالاً للمادة الخامسة من القانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، التي قضت بأن « 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 من الناحية العملية، نجد أن لجنة الإشراف على التعويضات تتكفل بهذه المهمة، وذلك من خلال صلاحيتها في اعتماد قرار اللجنة الفرعية، إلا أن هذا التظلم يأخذ طابعاً خاصاً بخلاف التظلم المتعارف عليه كآلية لتصحيح القرار، ذلك أن التظلم يرفع في حال عدم الرضا عن تقدير التعويض، أو ربما وقوع اللجنة في مخالفة، إلا أن الاعتماد أمر ضروري وملزم للجنة الفرعية سواء تعلق الأمر برضا الأطراف عن القرار أم لا، وبصرف النظر عن موافقته أو مخالفته لأحكام القرار الذي ينظم عمل اللجنة.

تظهر صلاحية لجنة الإشراف في نظر التظلمات من خلال إمكانية إعادة القرار إلى اللجنة الفرعية إذا ما كان الملف ناقصاً، في حين تتصدى له إذا كان جاهزاً للبت فيه، وهذا العمل يعد اجتهاداً 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 دستوري³⁰.

بهذا نكون قد انتهينا من دراسة لجنة بنغازي المركز في شقيها التنظيمي والتنفيذي. هذا وقد وصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات، من شأنها خدمة هذا الموضوع في المرحلة القادمة، نوجزها في الفقرة الآتية.

30 المادة (2\33) من الإعلان الدستوري الليبي المؤقت الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي.

خاتمة، نتائج وتوصيات

أولاً: أهم النتائج:

1. تمثل اللجان الفرعية الخيار الأمثل لتطبيق أحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م ومعالجة آثاره.
2. تشكيل لجنة بنغازي المركز ليس موفقاً إلى حد بعيد، باعتبار أن هناك فئة أخرى ومهمة لم تحظ بتمثيل فيها.
3. إذا كانت اللجان الفرعية هي الخيار الأمثل لمعالجة آثار القانون رقم (4) لسنة 1978م، فإن آلية المعالجة مقيدة في إطار القانون المذكور، ما يعني أن الحلول التي تقدمها اللجنة قد لا تكون مرضية لفئة معينة هي الملاك.
4. يعد اختصاص لجنة بنغازي المركز اختصاصاً جامعاً بينها وبين دوائر القضاء الإداري.
5. 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.
6. تناقض القرارين (108)، (66) لسنة 2006م في توزيع أدوار أعضاء اللجنة الفرعية بنغازي المركز.
7. تعتمد اللجان الفرعية في أحوال معينة على الاجتهاد، وجوب زيارة العقار ميدانياً على سبيل المثال.
8. الإغراق في الشكليات بعض الأحيان يصف عمل لجنة بنغازي المركز بالبطء.
9. عدم مراعاة اللجنة عند تقدير التعويض لسعر العقار في السوق الموازي، واعتمادها في التقدير على أسعار حددت عام 2002م.
10. تنوعت صور قرار لجنة بنغازي المركز بين التعويض النقدي، الاسترجاع، التعويض والاسترجاع معاً، عدم الاختصاص، ولا إشارة إلى اعتماد محاضر التسويات الودية.
11. 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.
12. تُعد لجنة الصرف عقبة تواجه الملاك السابقين، بحسبان أنها مركزية ومقرها في طرابلس، ولا يباشر عضو اللجنة المندوب عن المالية دوره حيالها.
13. يُنظَّم 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. لا بد من تحديد المهمة المسندة إلى لجنة الإشراف على التعويضات، هل تطبيق أحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م؟ أو معالجة آثاره؟ وتصور 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 لا بد أن تسفر عن معالجة لآثار القانون المشار إليه، وتبدأ هذه المعالجة بالإبقاء على القانون دون إغائه، 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، يختاران عن طريق رئيس اللجنة الفرعية.
5. الفصل في مسألة إمكانية التظلم من قرار اللجنة الفرعية من عدمه، وأمام أي جهة سيتظلم، وفي حال منع التظلم أمام لجنة أخرى، لا بد من التأكيد على حق اللجوء 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 لا بد من تحديد صلاحياتها تجاه لجنة الإشراف واللجان الفرعية، وإلزامها بتسيب قراراتها.
8. تحديد الجهة المخولة بتقديم الدعم المادي للجنة بنغازي المركز، بما في ذلك المقر الذي تزاوّل فيه اللجنة عملها.

قائمة بأهم المصادر:

أولاً: التشريعات:

1. الإعلان الدستوري الليبي المؤقت الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي، منشور بالجريدة الرسمية السنة (س) الأولى، العدد (ع) الأول، 2012\2\9م.
2. قانون رقم (88) لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري.
3. القانون رقم (4) لسنة 1978م بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية، القوانين والقرارات المتعلقة بعمل مصلحة الأملاك العامة والتشريعات ذات العلاقة، الجزء الأول، 2008 م، ص 23.
4. القانون رقم (25) لسنة 1423 ف بشأن تعديل أحكام القانون رقم (11) لسنة 1992 ف بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية، التشريعات المتعلقة بمصلحة الأملاك العامة (سبقت الإشارة إليها)، ص 36.
5. قانون رقم (6) لسنة 2006م بشأن نظام القضاء والقوانين المعدلة له، وزارة العدل، 2015م.
6. قانون رقم (29) لسنة 2013م في شأن العدالة الانتقالية.
7. قرار اللجنة الشعبية العامة باللجنة التنفيذية للقانون رقم (4) لسنة 1978م بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية، جريدة رسمية، العدد السابع، سنة 1978م، ص 295.
8. قرار أمانة اللجنة الشعبية العامة رقم (195) لسنة 1970م ور (2002 ف) بشأن أسس وضوابط تقدير قيمة العقارات.
9. قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (149) لسنة 2005م، بشأن تشكيل لجان فرعية لاستكمال إجراءات التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م.
10. 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.
11. 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.
12. قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (195) لسنة 2006م بشأن تعديل بعض أحكام القرار رقم (108) لسنة 1374و.ر وإضافة أحكام أخرى، التشريعات المتعلقة بمصلحة الأملاك العامة (سبقت الإشارة إليها) ص 280.
13. قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (993) لسنة 2007م بتقرير حكم في شأن القرار رقم (108) لسنة 2006م المشار إليه آنفاً.
14. قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (752) لسنة 1375و.ر 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) ص 283.
15. 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.
16. قرار رئيس لجنة الإشراف على التعويضات رقم 557 لسنة 2010م الصادر بتاريخ 11\2\2015م غير منشور.
17. قرار مجلس الوزراء رقم (219) لسنة 2012م بإعادة تشكيل لجنة متابعة أعمال التعويضات الصادر بتاريخ 14\05\2012م.

ثانياً: أحكام القضاء:

1. طعن مدني رقم 43 لسنة 36 ق، جلسة 16\06\1991م، تم الاطلاع بواسطة شبكة قوانين الشرق بتاريخ 20\01\2017م.
2. طعن دستوري رقم 2 لسنة 42 ق، جلسة 23\12\2013م، مجلة المحكمة العليا، العدد الثاني، السنة 44، ص 9.

ثالثاً: الشبكات الالكترونية:

1. شبكة قوانين الشرق (Google)
2. صفحة بنغازي - ويكيبيديا، الموسوعة الحرة،

<https://ar.wikipedia.org/wiki/%>

رابعاً: مجموعات التركيز والمقابلات الشخصية:

1. مجموعة تركيز أجريت مع فئة الملاك السابقين، وأخرى مع خبراء أكاديميين وأعضاء نيابة عامة ومحرري عقود وخريجي كلية الحقوق في مدينة بنغازي بتاريخ 10-16\12\2016م.
2. مقابلات شخصية أجريت في تواريخ مختلفة مع الآتي 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)، وبعض من الشاغلين (ثلاثة أشخاص).

مدى جدوي اللجوء إلى لجنة التعويضات عن العقارات الخاضعة للقانون رقم (4) لسنة 1978، اللجنة الفرعية سبها نموذجاً موسي الحسن عتيق

المقدمة

يعتبر العقار مصدراً من مصادر الثروة، وقد وجدت غريزة حبه منذ الأزل، كما يعد حافزاً قوياً لجلب الاستثمارات الوطنية والأجنبية وإقامة مشاريع التنمية، وبالتالي النهوض باقتصاديات الدول، لذلك نجد أن تنظيم الملكية العقارية حظي باهتمام المشرع في ليبيا، فحاول المشرع تنظيم الأحكام الخاصة بتملكه واستغلاله والتداول عليه وتسهيلها. فلقد كان هناك إيمان راسخ لدى النظام السابق بأن تنظيم الملكية العقارية وفقاً للمنظور الاشتراكي هو حجر الأساس أو الخطوة الأولى والمفصلية في تحقيق العدالة الاجتماعية الشاملة.

فموضوع الملكية العقارية من أهم المواضيع التي تطرح سجلاً حاداً في ميدان القانون الخاص في ليبيا، نظراً للصعوبات العملية والعلمية التي تكتنف هذا الميدان خصوصاً في فئة الباحثين والمطبقين، ولعل ذلك كان ناتجاً بسبب التضارب والتطور الدراماتيكي للتشريعات المنظمة للملكية العقارية في ليبيا.

سنّ النظام السابق - من أجل تحقيق الرسالة التي ادعى بأنها سبب توليه أو انتزاعه سدة الحكم المتمثلة في تحقيق العدالة الاجتماعية الشاملة - ما يُعرف بقانون رقم (4) لسنة (1978م) بشأن تقرير الأحكام الخاصة بالملكية العقارية، هذا القانون الذي ترجم المقولات الثورية على غرار مقولة (البيت لسكانه - الأرض ليست ملكاً لأحد)، حيث نص في مادته الأولى على أنه لكل مواطن الحق في ملكية مسكن، ووصف هذا الحق بالمقدس، وانتهى إلى تقييد هذا الحق بمسكن واحد أو قطعة أرض واحدة صالحة للبناء عليها، وما زاد عن هذا القدر قرر القانون أيلولته إلى الدولة التي بدورها تقوم عن طريق مصلحة الأملاك العامة بتوزيع تلك العقارات الزائدة على المحتاجين من المواطنين وعلى مؤسسات الدولة المحتاجة لعقار تزاوّل فيه مهامها.¹

في عام 2006م نادى المناادي وجاء البشير معلناً قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (19) لسنة 2006م بشأن بتشكيل لجنة لاستكمال التعويض عن العقارات المنزوعة بموجب القانون رقم (4) لسنة 1978م، وسميت بلجنة 2006م تيمناً بسنة تشكيلها، وخطوة تشكيل اللجنة المذكورة كانت الخطوة الثانية والأهم نحو الإصلاح وإرجاع الحقوق العقارية المغتصبة إلى أصحابها، فالخطوة الأولى كانت إنشاء محكمة الشعب ومنحها الاختصاص بالنظر في المنازعات العقارية بأكملها حتى تلك الخاضعة للقانون رقم (4) لسنة 1978م ولكن سرعان ما نكص النظام على عقبه وحظر على محكمة الشعب النظر في الدعاوى العقارية وكذلك حظر تنفيذ الأحكام الصادرة عنها. وذلك بموجب القانون رقم (11) لسنة 1992م وتعديلاته حيث نص القانون في مادته السابعة على أنه لا يجوز للمحاكم أن تحكم برد المساكن المملّكة أو المخصّصة للمواطنين بموجب أحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م، ويوقف السير في نظر الدعاوى المتداولة أمامها وقت نفاذ هذا القانون، كما حظر القانون ذاته تنفيذ الأحكام الصادرة من المحكمة والقاضية بالرد أو التعويض.²

مارست اللجنة مهامها بمجرد تشكيلها، وأنشأ أمين اللجنة الشعبية العامة بموجب قراره رقم (66) لسنة 2006م لجاناً فرعية وصل عددها إلى (19) لجنة فرعية نظراً لكثرة العقارات الخاضعة للقانون رقم (4) لسنة 1978م وكبر الرقعة الجغرافية للوطن³، من بين هذه اللجان الفرعية كانت اللجنة الفرعية (سبها محل الدراسة)، وتتولى اللجنة المركزية الإشراف على عمل اللجان الفرعية وتوجيهها ومراجعة أعمالها والبت في مقترحاتها

1 القانون رقم (4) لسنة 1978م بشأن تقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية.

2 قانون رقم (11) لسنة 1992م بشأن تقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية

3 قرار أمين اللجنة الشعبية العامة رقم (66) لسنة 2006م بشأن بتشكيل لجان فرعية لاستكمال إجراءات التعويض عن العقارات وتعديل إضافة أحكام أخرى للقرار الصادر بتشكيل لجنة الإشراف على التعويضات.

موضوع البحث:

عنوان ورقتنا البحثية (دراسة قانونية اجتماعية عن جدوى اللجوء إلى لجنة التعويضات لسنة 2006م لمعالجة الآثار السلبية للقانون رقم (4) لسنة 1978م ((لجنة التعويضات الفرعية سبها)) ويقصد بهذا العنوان مزايا اللجوء إلى اللجنة وعيوبه لمعالجة آثار القانون المذكور أعلاه. وبهذه المناسبة سوف نسلط الضوء أولاً على الجوانب القانونية للإطار التنظيمي للجنة التعويضات (اللجنة الفرعية سبها) تمهيداً لتقويم عمل اللجنة للوقوف على مدى قدرتها على معالجة آثار القانون أعلاه.

وفي إطار موضوع بحثنا سوف نحاول الإجابة عن الكثير من التساؤلات من بينها:

- ما الأساس القانوني؟
- كيف تمارس اللجنة مهامها، والإطار التنظيمي للجنة من حيث الهيكلية وآلية العمل؟
- ما علاقة اللجنة الفرعية سبها باللجنة الرئيسية؟
- هل تتمتع اللجنة بالشخصية الاعتبارية العامة؟
- ما مدى قدرة اللجنة على تنفيذ قراراتها؟
- هل كانت اللجنة وسيلة مجدية لتحقيق رغبات الخصوم (الدولة - الملاك السابقين - الملاك الحاليين)؟
- هل لجنة التعويضات دواء شامل مجرد من المثالب والآثار الجانبية؟

إحدى الحالات موضوع الدراسة:

لَقِيَ القانونُ المذكورُ أعلاه صداه داخل المجتمع الليبي، فلقد قسم المجتمع الليبي إلى فئتين: فئة الفقراء التي رأت أن هذا القانون هو أكثر القوانين تحقيقاً للمصلحة العامة والعدالة الاجتماعية، فقد تحصلت على مساكن ملائمة بعد أن كان معظم أفرادها يقطن في منازل من الأكوخ والصفوح أو كان مستأجراً للمسكن الذي يقطنه. والفئة الثانية هي فئة الأغنياء أو الإقطاعيين، أو كما يصفهم البعض بالمتضررين، حيث خسرت هذه الفئة عقارات باهظة الثمن دون أن تلقى في المقابل أي تعويض سواء كان عادلاً أم مجحفاً. وعلى خلاف الفئة الأولى وصفت هذه الفئة القانونَ رقم (4) لسنة (1978م) بأنه أكثر القوانين ظلماً في القرن العشرين.

ورثة الحاج الطاهر ينتمون إلى الفئة الثانية ومن خلال مقابلة الابن الأكبر (الوكيل) أفادنا بالتالي:

الكثير من عقاراتهم نزعَت بموجب القانون رقم (4) لسنة 1978م من بين هذه العقارات شقة و محل تجاري في نفس مسكن العائلة الذي كان عبارة عن بناء من ثلاثة طوابق، وكان ابن العائلة المستأجرة للطابق الثالث مستأجراً للمحل التجاري.⁴

بادئ ذي بدء طرقتنا أبواب الحل الاجتماعي عن طريق شيوخ القبائل وأعيان المنطقة والأصدقاء المشتركين، فعرضنا عليه تعويضاً بمبلغ من المال مقابل الخروج من المحل التجاري، غير أن المساعي الاجتماعية كلها قوبلت بالرفض من قبل المستأجر الذي كان يردد بأنه مازال كريماً معنا ويحترم الجار (فلقد كان يردد أنه دائن لنا بقيمة الإيجارات التي كان يدفعها لنا من قبل في الثلاث السنوات قبل صدور القانون رقم (4) لسنة 1978م، وذلك معارض لمقولات القائد معمر القذافي ونظريته العالمية الثالثة، والمزعج في الأمر أن شاغل المحل التجاري كان مقيماً في الدور الثالث مع عائلته وكنا نشعر بالإهانة والحرز من رؤيته يحتل محلنا التجاري وجزءاً من منزلنا، فقد كان أخي الأصغر ينوي استرداد الحق باليد في أكثر من مرة، ولكن الوالد رحمه الله كان يردد (وما الله بغافل عما يفعل الظالمون، ودع الخلق للخلق). لقد كانت معاملتهم سيئة جداً في الحقيقة فقد وصفونا بالكلاب الضالة تارة وبالرجعية تارة وأذنب النظام الملكي البائد تارة أخرى.⁵

4 مقابلة أجريت مع م. ا.ا. احد ورتة متضرر من القانون رقم (4) لسنة 1978م؛ سبها؛ بتاريخ 2016/10/7م

5 المرجع السابق.

بعد إنشاء محكمة الشعب في ثمانينات القرن الماضي لجأنا إليها، وقمنا بتوكيل محام بذلك، ولكن ما لبث المحامي يعد مذكراته حتى أتاه التهديد والوعيد من قبل شاغلي العقار (عراي اللجان الثورية) فاعتذر المحامي خائفاً باعتذاره بقوله ((سيجعل الله لكل أمراً مخرجاً))، ووددت لو كنت المخرج لحل هذه المعضلة. انتزع الاختصاص من محكمة الشعب قبل أن تفصل في موضوع النزاع بموجب القانون رقم (11) لسنة 1992م. ولله الحمد رسوم المحكمة لم تتجاوز 500 دينار. للأسف تعايشنا مع إهاناتهم وسطوتهم علينا وقلة احترامهم⁶.

في سنة 2006 أعلن النظام عن رغبته في تعويض المتضررين بتكوينه للجنة التعويضات لسنة 2006م. في البداية فرحنا بالخبر وطرقنا أبواب اللجنة، والذي أثلج صدورنا أكثر هو قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (108) لسنة 2006م الذي يقضي بردّ العقارات التجارية والحرفية والمهنية التي لم يسبق تمليكها. ظل الملف أمام اللجنة ولم يُفصل فيه حتى تاريخ هذه المقابلة، فلم تقض بالرد ولا حتى بالتعويض، مع أن المعني لم يقيم بتمليك العقار التجاري إلا بعد صدور قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (108) لسنة 2006م وبتاريخ فوري وليس رجعيًا، حيث إن شاغل العقار أحد أفراد اللجان الثورية وله من النفوذ ما يدخل الخوف والرهبنة في قلوب أعضاء اللجنة. والمضحك في الأمر (من باب قاعدة شر البلية ما يضحك) أن الشخص شاغل العقار اليوم هو أحد قادة المليشيات المسلحة (كتائب الثوار)؛ لذلك لم نستطع تداول القضية أمام المحكمة حتى بعد صدور قانون المؤتمر الوطني العام رقم (20) لسنة 2015م. وختاماً لا نملك إلا أن نسترد بقوله تعالى: ((وما يلقاها إلا الذين صبروا وما يلقاها إلا ذو حظ عظيم)).⁷

أهمية البحث:

هذا البحث يحقق فائدة عملية وعلمية في آن واحد، وتتبلور هذه الفائدة في الأهمية العملية لهذا الموضوع في ارتباطه بأهم مصادر الثروة على الإطلاق، والقوانين الأكثر جوراً وظلماً في القرن العشرين.

في ظل التخطيط التشريعي الذي شهدته ليبيا بالنسبة للتشريعات المنظمة للملكية العقارية، وجب اللجوء إلى وسيلة شبه قضائية (لجنة 2006) لفض المنازعات القائمة بسبب القانون رقم (4) لسنة 1978م ومعالجة آثاره، تراعي مصالح الأطراف كافة بما فيها المصلحة العامة، وترمي إلى تحقيق مبادئ العدالة والإنصاف وإرسائهما، وليس تطبيق القاعدة القانونية بحذافيرها كما يفعل الجهاز القضائي.

وتتجلى الأهمية العلمية لهذا البحث في أن موضوعه يهدف لتغطية العجز الأكاديمي القائم بالنسبة لمنازعات الملكية العقارية، فالمكتبات الليبية خالية من رسائل علمية متخصصة في هذا الموضوع. وتوعية المشرع الليبي بأهمية معالجة آثار القانون رقم (4) لسنة 1978م حتى تتمكن من تحقيق عدالة انتقالية نطلق منها إلى دولة المؤسسات والقانون والاستقرار.

إن البحث في جدوى اللجوء إلى لجنة التعويضات ليس دراسة نظرية بحتة ولا ضرباً من ضرب الترف الفكري، أو رسداً للجدل المحتدم حولها، ذلك أنه حقيقة يبني على بحثها نتائج بالغة الأهمية من وجهة النظر القانونية والاجتماعية.

منهج البحث:

سوف ينتهج الباحث لمعالجة هذا الموضوع المنهج الوصفي التحليلي وفقاً لأسلوب دراسة الحالة، بالإضافة إلى المنهج الأنثروبولوجي. فالتحليل العملي لموضوع البحث لن يتحقق جدواه وفاعليته إلا بعد دراسة ومقارنة وجمع المعلومات الممكنة عن أفراد الدراسة (الملاك السابقين - الدولة - الملاك الحاليين - أعضاء لجان التعويضات... إلخ)، فالبحث هنا ليس من البحوث التي من الممكن أن تبدأ بفرضيات مطلقة.

6 المرجع السابق.

7 المرجع السابق.

خطة البحث:

ترتيباً على ما تقدم فإن موجبات بلوغ هذا البحث أهدافه اقتضت تقسيمه إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول الهيكل التنظيمي للجنة من حيث الأساس القانون وكيفية تشكيلها وآلية عملها (من حيث اتخاذ القرارات وانعقاد الاجتماعات وضوابط تقويم العقارات وطرق الطعن وآلية التنفيذ)، ونخصص المبحث الثاني لمزايا ومثالب آلية حل المنازعات الخاضعة للقانون رقم ٤ لسنة ١٩٧٨ عن طريق لجنة التعويضات لسنة 2006 (اللجنة الفرعية سبها)، ولتبيان ما إذا كان اللجوء إلى اللجنة قد حقق الهدف المنشود أم لا. لنختم بخاتمة متضمنة نتائج هذا البحث والتوصيات بالخصوص.

المبحث الأول: الإطار التنظيمي للجنة الفرعية سبها

تقويم عمل لجنة التعويضات يقتضي تسليط الضوء أولاً على الجوانب القانونية المختلفة التي يثيرها الإطار التنظيمي للجنة والمتمثلة في الأساس القانوني للجنة، وكيفية تشكيلها، كذلك آلية اتخاذ القرارات وآلية تنفيذها، والضوابط والمعايير المتبعة في تقدير قيمة التعويضات. وسوف نتناولها في هذا المبحث تباعاً. حيث نتعرض في المطلب الأول الهيكل الوظيفي للجنة التعويضات الفرعية سبها (تشكيل اللجنة والأساس القانوني لها)، ونخصص المطلب الثاني لآلية عمل اللجنة.

المطلب الأول: تشكيل لجنة التعويضات الفرعية سبها والأساس القانوني للجنة

يتمثل الأساس القانوني للجنة في قرار السيد أمين اللجنة الشعبية العامة رقم (٦٦) لسنة (2006م) وتعديلاته، الذي أنشأ بموجبه (19) لجنة فرعية لاستكمال إجراءات التعويض عن القرارات الخاضعة لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م من بينها اللجنة محل الدراسة (سبها). ولقد حدد القرار نطاق عمل اللجنة في مناطق (سبها - مرزق - وادي الحياة - الشاطئ - غات) وهذا يدل على كبر حجم الرقعة الجغرافية الواقعة في نطاق اختصاص لجنة التعويضات الفرعية سبها.⁸ علماً بأن القرار رقم (66) جاء تنفيذاً لنص المادة (4) من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (108) لسنة 2006م بشأن الإجراءات والأسس والضوابط الخاصة باستكمال التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م.⁹

8 قرار أمين اللجنة الشعبية العامة رقم (66) لسنة 2006م، مرجع سابق.

9 المادة (4) من القرار (108) لسنة (2006) تنص على الآتي (تشكل بقرار من أمين اللجنة الشعبية العامة، بناء على عرض من لجنة الإشراف على التعويضات لجان فرعية لاستكمال إجراءات التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م مسيحي المشار إليه من الجهات ذات العلاقة على أن تكون كل منها برئاسة قانوني لا تقل درجته عن الحادية عشرة.)

شكلت اللجنة الفرعية سبها برئاسة قاضٍ وسبعة من الأعضاء على النحو التالي:

الصفة	ر.م الاسم
رئيساً للجنة	1. الأخ/ محمد بالخير (قاضياً)
مندوباً عن أمانة اللجنة الشعبية العامة للمالية	2. الأخ/ علي جبريل سالم
مندوباً عن أمانة اللجنة الشعبية العامة للزراعة والثروة الحيوانية	3. الأخ/ نصر الدين محمد الشماطي
مندوباً عن اللجنة العامة المؤقتة للدفاع	4. الأخ/ علي سالم علي موسى
مندوباً عن مصلحة الأملاك العامة	5. الأخ/ صالحين بشير ابراهيم
مندوباً عن مصلحة التسجيل العقاري والتوثيق	6. الأخ/ حسين محمد الحداد
مندوباً عن مصلحة التخطيط العمراني	7. الأخ/ احميده بالقاسم سالم
مقررراً للجنة (مندوب من محكمة سبها الابتدائية)	8. الأخ/ جيلاني بشير محمد بيصة

في سنة 2009 صدر قرار بإعادة تسمية بعض أعضاء اللجنة بسبب اعتذار البعض وعدم كفاية البعض الآخر. وذلك على النحو التالي:

الصفة	ر.م الاسم
رئيساً للجنة	1. الأخ/ فرج عامر مصباح
مندوباً عن أمانة اللجنة الشعبية العامة للمالية	2. الأخ/ سالم عبدالسلام عيسى
مندوباً عن أمانة اللجنة الشعبية العامة للزراعة والثروة الحيوانية	3. الأخ/ عبدالله محرز علي
مندوباً عن اللجنة العامة المؤقتة للدفاع	4. الأخ/ أكرم ابراهيم عبدالرحمن
مندوباً عن مصلحة الأملاك العامة	5. الأخ/ سليمان محمد أبو عجيبة
مندوباً عن مصلحة التسجيل العقاري والتوثيق	6. الأخ/ أشرف علي حسن سقارة
مندوباً عن مصلحة التخطيط العمراني	7. الأخ/ أبوبكر إبراهيم الشريف
مقررراً للجنة (مندوب من محكمة سبها الابتدائية) ¹⁰	8. الأخ/ جيلاني بشير محمد بيصة

10 المادة (4) من القرار (108) لسنة (2006) تنص على الآتي ((تشكل بقرار من أمين اللجنة الشعبية العامة، بناء على عرض من لجنة الإشراف علي التعويضات لجان فرعية لاستكمال إجراءات التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم (4) لسنة ١٩٧٨ مسيحي المشار اليه من الجهات ذات العلاقة علي أن تكون كل منها برئاسة قانوني لا تقل درجته عن الحادية عشرة.)).

المطلب الثاني: آلية عمل اللجنة الفرعية و الإطار القانوني العام

الإطار القانوني العام الذي يحكم عمل اللجنة:

تتولى اللجنة الفرعية تجميع ملفات العقارات وحصرتها التي آلت ملكيتها للدولة بموجب أحكام القانون رقم (٤) لسنة ١٩٧٨م في حدود الرقعة الجغرافية الداخلة في نطاق اختصاصها، فاللجنة غير مخولة قانوناً بالعمل خارج النطاق الجغرافي لاختصاصها إلا بتكليف السيد رئيس لجنة الإشراف على التعويضات¹¹، وتصنيفها ومراجعة مستنداتها ودراستها وتقدير قيمة التعويض المستحق لكل منها وفق أسس التعويض وضوابطه والأحكام المنصوص عليها في قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (١٠٨) لسنة ٢٠٠٦م بناء على الطلبات التي تقدم من ذوي الشأن أو المحالة من الجهات المختصة¹².

وعلى اللجان الفرعية معالجة أوضاع العقارات التي طبق بشأنها القانون رقم (4) لسنة 1978 م أو التي آلت ملكيتها للدولة بالمخالفة لأحكامه على الوجه التالي:

- بالنسبة للمساكن وقطع الأراضي المعدة للبناء السكني المستغلة أو المستثمرة من إحدى الجهات العامة بما في ذلك الوحدات الإدارية العامة والهيئات والمؤسسات والأجهزة والمصالح والشركات العامة وما في حكمها من الجهات التي تشغل أو تدير عقارات طبقت بشأنها أحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م، يُعاد تخصيصها وتوثيقها باسم المالك الأصلي وأولاده الذين بلغوا سن الرشد في حدود سكن واحد أو قطعة أرض واحدة لكل منهم، وبما لا يجاوز المساحات القياسية المحددة للبناء وفقاً للتشريعات النافذة، وبشرط ألا يكون قد سبق تسجيلها قطعياً بالسجل العقاري الاشتراكي باسم مواطن ليبي.
- وبخصوص المحلات التجارية والمهنية والحرفية التي لم يسبق تسجيلها قطعياً لصالح مواطن ليبي قبل تاريخ العمل بأحكام هذا القرار يُعاد تخصيصها ونقل ملكيتها إلى مالكيها السابق وأولاده الذين بلغوا سن الرشد أو ورثته بحسب الأحوال وفي حدود محل واحد لكل منهم¹³.

للجنة أن تعوض المالك عن المسكن الوحيد الذي سجل قطعياً باسم الدولة بمسكن مماثل، فإن تعذر ذلك تولت اللجنة صرف التعويض المستحق عنه بمراعاة الأسس والضوابط القانونية المحددة قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (108) لسنة 2006م¹⁴.

وتمتلك اللجنة صلاحية النظر في الطلبات التي تقدم إليها عن عقارات صدرت بشأنها أحكام قضائية بالرد أو الإخلاء، ومعالجتها وفقاً للأسس المنصوص عليها في قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (108) لسنة 2006م¹⁵.

11 انظر قرار امين اللجنة الشعبية العامة رقم (66) لسنة 2006م، مرجع سابق.

12 الفقرة الأولى من نص المادة (5) من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (108) لسنة 2006 م، مرجع سابق.

13 الفقرة الثانية من نص المادة (5) من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (108) لسنة 2006 م، مرجع سابق.

14 الفقرة الرابعة من نص المادة (5) من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (108) لسنة 2006 م، مرجع سابق.

15 الفقرة الخامسة من نص المادة (5) من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (108) لسنة 2006 م، مرجع سابق.

آلية عمل اللجنة:

تبدأ إجراءات التعويض بناءً على طلب التعويض الذي يتقدم به المتضرر إلى اللجنة، وبمجرد أن تستلم اللجنة طلب التعويض مرفقاً بالمستندات المؤرخة وتفيد ذلك في السجل الخاص بطلبات التعويض وتبيان الإجراءات المتبعة حيال ذلك، وتسليم مقدم الطلب إيصالاً يتضمن رقم التسجيل وطبيعة المستندات المقدمة وتاريخ الاستلام.¹⁶ تقوم اللجنة الفرعية بمراجعة مكتب الأملاك العامة وإدارة السجل العقاري الاشتراكي والتوثيق الواقع في دائرتها العقار للتأكد من مدى خضوعه لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978 م وإجراءات تسجيله، ولها القيام بزيارات ميدانية للتحقق من وضع العقار وعليها في هذه الحالة إعداد تقرير يوضح تاريخ الزيارة يوقعه أعضاء اللجنة مشتملاً على ما يلي:

- تحديد مكان العقار ومساحته ونوعه ومشمولاته الحالية.
- تحديد ما قد يكون أُجريت على العقار من إضافات بعد أيلولته للدولة مع استبعاد قيمتها من تقدير قيمة العقار.
- تحديد المالك السابق المستحق للتعويض عن العقار، والتأكد من الاستحقاق من واقع المستندات المؤيدة بالنسبة للمالك السابق أو لورثته بحسب الأحوال.
- تحديد اسم مالك العقار الحالي وشاغله.
- بيان الإجراءات التي اتخذت بشأن تملك العقار ونقل الملكية والتصرفات اللاحقة التي أُجريت عليه.
- التأكد من أي تقدير سابق لقيمة العقار وتحديد ما قد يكون سدد منه للمالك السابق أو لورثته وإثبات اسم المستلم وتاريخ السداد.¹⁷

بعد ذلك تقوم اللجنة الفرعية بإعداد محضر يتضمن ما قامت به من إجراءات تجاه طلب التعويض، وذلك بما يثبت صحة البيانات الواردة بالمستندات ومطابقتها على الطبيعة مع القيودات بمكاتب الأملاك العامة ومكتب التسجيل العقاري وختمه والتصديق عليه بالتوقيع والاسم والتاريخ.¹⁸ واللجنة ملزمة بالبت في طلب التعويض خلال مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ استلامها لطلب التعويض.¹⁹ وهو الأمر الذي لم تتقيد به اللجنة، حيث إن السيد عبدالله عتيق قد تقدم بطلبه للجنة في عام 2008م، وهو طلب بالتعويض وليس الرد حيث إن الأرض تعتبر طريقاً عاماً؛ لذلك فإمكانية الرد غير متاحة، ولكن اللجنة لم تفصل في طلب السيد عبدالله حتى تاريخ هذه المقابلة.²⁰ و اللجنة لم تتقيد بالمدة المحددة للبت في الطلبات حتى مع ورثة الحاج الطاهر كما ذكرنا آنفاً. و تجدر الإشارة إلى أن اللجنة الفرعية لم يعط لها كامل الحرية في عملية تقويم العقارات، فهي تقوم بتقدير قيمة التعويضات المستحقة وفقاً للأسس والضوابط المنصوص عليها في قرارات أمانة اللجنة الشعبية العامة رقم (195) لسنة (2002ف) وقرار رقم (648) لسنة 2007م بشأن أسس تقدير قيمة العقارات وضوابطه.²¹

16 انظر نص المادة (8) من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (108) لسنة 2006، مرجع سابق

17 انظر نص المادة (9) من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (108) لسنة 2006، مرجع سابق

18 انظر نص المادة (11) من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (108) لسنة 2006، مرجع سابق

19 قرار امين اللجنة الشعبية العامة رقم (195) لسنة 2006م بتعديل بعض الأحكام في القرار رقم (108) لسنة (2006) وإضافة أحكام أخرى

20 مقابلة أجريت مع السيد ع.ع. أحد المتضررين من القانون رقم (4) لسنة (1978)، رئيس مكتب العمل والتأهيل سبها، بتاريخ 2016/10/11.

21 انظر قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (195) لسنة 2003م وقرار رقم (648) لسنة 2007م بشأن تقدير قيمة العقارات، وانظر نص المادة (20) من قرار اللجنة

الشعبية العامة رقم (108) لسنة 2006، مرجع سابق

بمجرد أن تعد اللجنة محضر الاجتماع الذي يتضمن ما توصلت إليه اللجنة من قرارات بخصوص التعويضات، تقوم اللجنة بإفراغ محضرها في صورة قرارات يُصوّت عليها بالإجماع، ثم تقوم بإحالتها إلى لجنة الاشراف على التعويضات لاعتمادها، حيث إن قرارات اللجنة الفرعية لا تعتبر نافذة إلا بعد اعتمادها من قبل لجنة الإشراف.²² فمن الناحية العملية تعتبر قرارات اللجنة الفرعية عبارة عن توصيات غير ملزمة، إلى لجنة الإشراف على التعويضات، إذ إن لجنة الإشراف غير ملزمة قانوناً بالتقيد بتوصيات اللجان الفرعية ولها حق تعديلها أو مخالفتها أو رفضها البتة دون إبداء أي مبررات. فاللجنة المركزية تتولى الإشراف على اللجان الفرعية وتوجيهها، ووضع نماذج العمل لها بما يكفل أداءها لمهامها على الوجه الأكمل بحيث تُستلم الملفات المحالة من اللجان الفرعية ومراجعتها والتأكد من سلامة إجراءاتها واعتماد تقدير قيمة التعويضات وفق الأسس المحددة وإحالة الملفات الخاصة بطلبات التعويض بعد اعتمادها إلى مصلحة الأملاك العامة لاستكمال إجراءات صرف قيمة التعويض. كما تقوم اللجنة بالبت في المقترحات المحالة إليها من اللجان الفرعية في شأن تسوية الإجراءات التي اتخذت بالمخالفة لإحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م وتصحيحها، واتخاذ ما يلزم من حلول والعمل على تنفيذها من خلال الجهات ذات العلاقة وكذلك اعتماد التسويات المباشرة التي تتم بين المواطنين واتخاذ ما يلزم من إجراءات بشأنها مع الجهات المختصة.²³

ويلاحظ في هذا الخصوص أن القضاء الليبي اتجه اتجاهه يخالف التشريع اللائحي (قرار 108 لسنة 2006)، حيث إنّه لم يعترف بعلاقة التبعية بين اللجان الفرعية ولجان الإشراف على التعويضات، فقد قضت الدائرة الإدارية الأولى بمحكمة استئناف طرابلس بعدم قبول الطعن المرفوع ضد لجنة الإشراف على التعويضات، دون اللجنة الفرعية في القرار رقم (9) لسنة 2011م الصادر عن لجنة الإشراف على التعويضات باعتماد قرار اللجنة الفرعية والقاضي برد قطعة أرض مشيد عليها مبنى مكون من خمسة محلات تجارية معلقة المسيرة الكبرى، حيث جاء في أسباب حكمها أن ما صدر عن لجنة الإشراف ليس قراراً إدارياً يختص القضاء الإداري بإزالة رقابة المشروعية عليه، وهو لا يخرج عن كونه إجراءً تنفيذياً لا يستقل بذاتية فينرد بها وقد ورد فيه الغاية منه وهو أن تتولى مصلحة التسجيل العقاري وأملاك الدولة تعديل تسجيلات هذا العقار بما يتفق وأحكام هذا القرار. وأشار الحكم إلى نصوص المواد 3.5.12.13 من القرار رقم (108) لسنة 2006م معدلة، فالمرشح أوكل إلى اللجان الفرعية معالجة أوضاع العقارات التي طُبّق بشأنها القانون رقم (4) لسنة 1978م المشار إليه واعتبر القرارات التي تصدرها فيما يتعلق برد (تخصيص) المحلات التجارية والمهنية والحرفية ونقل ملكيتها إلى مالكيها السابقين وأولاده أو رثته نهائية ونافاذة ولا تحتاج إلى اعتماد من أي جهة أخرى. أما قراراتها بتقدير التعويضات المستحقة لذوي الشأن فإنها لا تكون نافذة إلا بعد اعتمادها من لجنة الإشراف على التعويضات ولجنة المتابعة لأعمال اللجنة. وانتهت إلى أن ما صدر عن لجنة الإشراف على التعويضات (القرار المطعون فيه) لا يعدو عن كونه إجراءً شكلياً لتنفيذ قرار اللجنة الفرعية طرابلس المركز، موضوع محضر اجتماعها التاسع عشر المؤرخ في 27/12/2010م وليس ركناً من أركان القرار، إذ إن الذي أثر في المركز القانوني للطعن هو قرار اللجنة الفرعية وإن ما أعقبه من إجراءات مجرد إجراءات تنفيذية له، مما يتعين معه على المحكمة عدم قبول الطعن، حيث إن الإجراء محل الطعن لا تتوافر له صفة القرار الإداري النهائي الذي يقبل الطعن فيه بالإلغاء.²⁴

وهناك مسألة أخرى تجدر الإشارة إليها في هذا المقام وهي بخصوص الدليل الذي تعتد به اللجنة من أجل قبول طلب التعويض وإثبات ملكية العقار، والذي يتمثل في قرار أبلولة العقار إلى الدولة الليبية وكذلك سجل الحصر الموجود لدى مصلحة الأملاك العامة، وهذا أقلل الباب حقيقة علي أي تزوير أو ادعاءات مملكية عقارات نزع بموجب القانون رقم (4) لسنة 1978م. واعتمادها على الدليلين أعلاه جاء بسبب حرق السجل العقاري حيث لن يتسنى للجنة التأكد من الوثائق المقدمة من قبل طالبي التعويض للوقوف على مدى صحتها من عدمه.²⁵

22 انظر نص المادة (12) من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (108) لسنة 2006، مرجع سابق

23 موقع وزارة العدل، مناقشة تنفيذ قرار اللجنة الشعبية العامة بشأن التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم 4 لسنة 1978، 10/03/2016م <http://itcadel.gov.ly/>

24 محكمة استئناف طرابلس، الدائرة الإدارية الأولى طعن إداري، رقم 32/2015، تاريخ الحكم 2016/6/15، غير منشور.

25 مقابلة أجريت مع الأستاذ سليمان أبو عجيل/ رئيس لجنة التعويضات الفرعية سبها، مصلحة املاك الدولة، سبها، بتاريخ 2016/10/5.

احتراماً للمبادئ الأساسية للتقاضي (المتعلقة بالنظام العام) أجاز التشريع الفرعي (قرار رقم 108 لسنة 2006م) الطعن في قرارات لجان التعويضات، حيث نصت المادة (23) من القرار أعلاه على أن تشكل بقرار من أمين اللجنة الشعبية العامة، بناء على عرض من أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل، لجان للطعن في التقديرات أو الإجراءات التي اتخذتها اللجان المذكورة في المواد السابقة برئاسة أحد مستشاري محاكم الاستئناف يسميه أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل ومدوين عن الجهات ذات العلاقة، ويحدد القرار الصادر النطاق الجغرافي لعمل كل لجنة. وتكون قرارات لجان الطعون فيما يقدم إليها من تظلمات نهائية.²⁶ ونتيجة للتخبط التشريعي الذي تنفرد به منازعات الملكية العقارية ألغيت لجان النظر في الطعون بموجب قرار رقم (752) لسنة 2007م مما اضطر لجنة الإشراف على التعويضات لتولي مهمة النظر في التظلمات المقدمة ضد اللجان الفرعية، على اعتبار أنها المكلفة بمهمة الإشراف والرقابة على عمل اللجان الفرعية بموجب القرار رقم (108) لسنة 2006م، وهي نفسها ذات الجهة التي تملك سلطة اعتماد قرارات اللجان الفرعية (الخصم والحكم في الوقت ذاته).²⁷

ولقد أكد الجهاز القضائي على أن الجهة المختصة بنظر التظلمات المقدمة ضد قرارات اللجان الفرعية هي لجنة الإشراف على التعويضات، حيث طُعن في قرار لجنة الإشراف على التعويضات السلبي وذلك بعدم ردها خلال ستين يوماً على التظلم المقدم من الطاعن على قرار لجنة التعويضات الفرعية أبو سليم رقم 2010/60م والمعتمد من قبل لجنة الإشراف على التعويضات وقد قضت الدائرة الإدارية بمحكمة استئناف طرابلس بإلغاء القرار ولم تقض بعدم اختصاص لجنة الإشراف بالنظر في التظلمات المقدمة ضد قرارات اللجان الفرعية وهذا ما أكد اختصاص اللجنة بذلك.²⁸

وعلى اعتبار أن لجنة التعويضات لا تتمتع بشخصية اعتبارية (ذمة مالية مستقلة) تمكنها من وضع قراراتها موضع التنفيذ أوكلت مهمة تنفيذ قراراتها إلى جهات اعتبارية عامة تتمتع بشخصية قانونية وذمة مالية مستقلة تمكنها من تنفيذ قرارات اللجنة. والجهة المختصة بتنفيذ قرارات لجان التعويضات تختلف باختلاف القرار المراد تنفيذه:

- فبالنسبة لقرارات الرد تُحال من قبل لجنة الإشراف على التعويضات إلى مصلحة الأملاك العامة التي بدورها تحيلها إلى مكتب الأملاك بالمدينة التي يقع العقار في نطاق اختصاصها (مكتب التعويضات بالمصلحة). ويتولى المكتب مخاطبة الشاغل ويعلمه بصدور القرار وأنه يتعين عليه دفع ما عليه من التزامات تجاه الدولة ويبلغه بانتهاء علاقته مع الدولة. ومخاطبة مكتب التسجيل العقاري لاتخاذ ما يلزم بالخصوص، والذي بدوره يبرم عقد بيع بين الدولة بوصفه طرفاً أولاً، ومن صدر قرار الرد لمصلحته بوصفه طرفاً ثانياً (المالك السابق)، وبالتالي تعود ملكية العقار إلى المالك الأصلي.²⁹
- وإذا كان القرار بالتعويض، يُحال إلى لجنة الصرف بوزارة العدل، وتقوم اللجنة الفرعية بمتابعة إجراءات سداد مبالغ التعويضات لأصحابها بعد اعتمادها وفقاً للأسس المقررة في هذا الشأن.³⁰

المبحث الثاني: مزايا لجنة التعويضات عن القانون رقم (4) لسنة 1978م ومثالبها

سوف نستعرض في المبحث الثاني من هذه الورقة البحثية مزايا لجنة التعويضات ومثالبها تباعاً. وذلك للوقوف على مدى الفائدة المحققة من اللجوء إلى لجنة إدارية لمعالجة الآثار السلبية المترتبة على القانون رقم (4) لسنة 1978م ومدى قدرتها على تحقيق عدالة مختلفة عن تلك التي تحققها المحاكم.

26 انظر نص المادة (23) من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (108) لسنة 2006، مرجع سابق.

27 انظر قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (752) لسنة 2007 بشأن تعديل القرار بعض أحكام القرار رقم (108) لسنة 2006م.

28 محكمة استئناف طرابلس، الدائرة الإدارية الأولى، طعن إداري، رقم 2010/337، تاريخ الحكم 2012/12/31، غير منشور.

29 مقابلة أجريت مع السيد إبراهيم الشاوش، عضو اللجنة مندوب عن وزارة التخطيط العمراني، سبها، بتاريخ 2016/09/30م.

30 مقابلة أجريت مع الأستاذ سام علي عضو اللجنة مندوب عن وزارة المالية، سبها، بتاريخ 2016/09/30م.

المطلب الأول: مزايا لجنة التعويضات

لجنة التعويضات تميزت بالكثير من المزايا نستعرض أهمها على النحو التالي:

1. الإدراك الوظيفي و الحرص على المال العام:
ما أثلج صدورنا حقيقةً هو أننا لمسنا من أعضاء اللجنة حرصهم على المال العام وإدراكهم أن وظيفتهم تتمثل في إرجاع الحقوق إلى أصحابها مع محاولة تحقيق الوثام بين الملاك السابقين وشاغلي العقارات. ومن خلال المقابلات تبين أن أغلب أعضاء اللجنة لهم من الخبرة ما يذكر في فض المنازعات بحكم طبيعة عملهم السابقة وسيرتهم العطرة والحسنة في المنطقة. فالأعضاء يقومون بدور المحكم والقاضي في ذات الوقت، فهم يسعون إلى تحقيق الإنصاف والعدالة التي تحفظ الصداقة وليس تطبيق القانون فقط؛ لذلك تأخذ بعين الاعتبار كل الأطراف بما فيهم شاغل العقار ونازع العقار((الدولة))، فاللجنة، حقيقةً، سعت وتوسعي إلى المحافظة على المال العام والنسيج الاجتماعي للمجتمع. وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على توفيق السلطة التنفيذية (المشرع) في آلية تشكيل اللجنة واختيار الأعضاء.
2. العمل التضامني:
تأخذ اللجنة قراراتها، كما ذكرنا آنفاً، بالإجماع، وتجتمع بصفة دورية. ولقد وقفنا حقيقة على وعي أعضاء اللجنة بضرورة العمل فريقاً واحداً واتخاذ الوجهة نفسها للوصول إلى الهدف المنشود (الرسالة العظيمة) المتمثل في إرجاع الحقوق المغتصبة إلى أصحابها. فهم على وعي تام بنظرية الأحياء التي تقول بأنه يمكن لسرب من الطيور أن يقطع مسافة إضافية تقدر على الأقل بـ 71% زيادة على المسافة التي يمكن أن يقطعها فيما لو طار الطائر وحيداً بمفرده.
3. إنها اللبنة الأولى (المشروع الأهم والأحدث نحو الإصلاح في فترة حكم النظام السابق):
لجنة التعويضات لسنة 2006م تعتبر اللبنة الأولى لإرجاع الحقوق المغتصبة إلى أصحابها وهذا ما يضي عليها طابع الأهمية، والدليل على ذلك عدد ملفات التعويض المقدمة إلى اللجنة والذي يبين مدى الإقبال عليها وسرور المتضررين بتشكيلها بداية، ففي سنة 2006م تلقت اللجنة 125 ملف، سنة 2007م 274 ملف، سنة 2008م 882 ملف، سنة 2009م 275 ملف، سنة 2010م 90 ملفاً، وسنة 2013م 3 ملفات، وهذا يعكس مدى الإقبال على اللجنة ويدل على مدى رضا الأطراف بها وقابليتهم لآلية عملها.³¹
4. سهولة الوصول إليها وكذلك قلة تكاليفها:
أبواب اللجنة مفتوحة أمام الكل وهذا ما أفاد به الملاك السابقون خصوصاً وكذلك ما التمسناه من خلال المقابلات مع رئيس اللجنة وأعضائها وكذلك سهولة الاطلاع على ملفات اللجنة في أي وقت أردنا ذلك، والاستقبال كان يتصف بالبشاشة ورحابة الصدر. وكذلك لم يفرض المشرع أي رسوم على تقديم طلبات التعويضات إلى اللجنة.³²
5. احترام المبادئ الأساسية للتقاضي وقواعد المرافعات المتعلقة بالنظام العام:
على الرغم من أنها لجنة لدراية فقط (أي أنها ليست لجنة ادارية ذات اختصاص قضائي)، فإنها ألزمت نفسها تارة وألزمها قرار إنشائها تارة أخرى باحترام المبادئ الأساسية للتقاضي واحترام قواعد المرافعات المتعلقة بالنظام العام.

31 مقابلة أجريت مع السيد/ سليمان أبو عجيله رئيس لجنة التعويضات الفرعية سبها، مرجع سابق.

32 مقابلات أجريت مع السادة ب. ا.؛ ع.؛ و. أ. ب. وهم بعض السادة المتضررين من القانون رقم (4) لسنة 1978م اللذين تمت مقابلتهم خلال شهر أكتوبر 2016م.

فلقد أجاز قرار إنشائها الطعن (مبدأ التقاضي على درجتين) على قراراتها كما أوضحنا آنفاً، وتبين لنا من خلال المقابلات والاطلاع على ملفات اللجنة احترام اللجنة لمبدأ المساواة بين الخصوم، حيث إن اللجنة تأخذ كل الأطراف بعين الاعتبار بما فيهم شاغل العقار ٣٣ ويدل على ذلك أن معظم قرارات اللجنة الفرعية توصي بالتعويض دون الرد مراعاة لمصلحة شاغل العقار وهو الذي لم يستقبل اللجنة من الأساس أو استقبلها بطريقة غير لائقة في معظم الأحيان. فاللجنة تمارس مهامها وفقاً للقاعدة الإسلامية المعروفة بقاعدة لا ضرر و لا ضرار. وهذا أمر يدل على النضج الفكري للسادة أعضاء اللجنة وتوفير اللجنة للشعبية العامة إلى حد ما في آلية تشكيل الأعضاء واختيارهم.³⁴

المطلب الثاني: مثالب لجنة التعويضات

من خلال التمحيص والتمعن في القوانين والقرارات التي تحكم عمل لجنة التعويضات وكذلك المقابلات التي أجريت مع ذوي العلاقة تبين لنا جملة من مثالب لجنة التعويضات عن القانون رقم (4) لسنة 1978م سوف نعرضها في هذا المطلب على النحو التالي:

1. عدم معقولية التعويض ونجاعة آلية صرف:

من خلال بحثنا عن الأساس الذي استندت إليه اللجنة الشعبية العامة لوضع تلك الأسعار والضوابط والأسس تبين لنا أنها وضعتها بناءً على توصيات المكاتب الفرعية لمصلحة أملاك الدولة الليبية³⁵، الأمر الذي عرض تلك الضوابط والمعايير للنقد الشديد من قبل الملاك السابقين والملاك الحاليين وكل ذي مصلحة، حيث إن اللجنة الشعبية العامة كان أولى بها من أجل تحقيق العدالة أن تلجأ إلى مكاتب عقارية خاصة من أجل وضع أسس تقويم أسعار العقارات وضوابطه بدلاً من أن تسند هذه المهمة إلى الخصم نفسه ((إذا كان خصيمك القاضي فمن تشارع)). وهذا ما وقفنا عليه من خلال اطلاعنا على أسعار العقارات في مدينة سبها حيث إنها لا تتطابق حتى مع الحد الأدنى للسعر الحقيقي للعقار.

فجّل الملاك السابقين والحاليين وجماعات التركيز والأكاديميون يقولون بعدم منطوقية قيمة التعويض ومعقوليتها، يرون بأن ضوابط التقويم المالي للعقار وقيم التعويض مجحفة مما اضطر المواطن إلى عدم القبول بها ومحاولة اللجوء إلى جهات أخرى لحل النزاع على غرار القضاء.³⁶

من المثالب الأخرى للجنة بخصوص آلية الصرف ما يمثّل في الطريقة المتبعة في صرف قيمة التعويض، حيث إن القيمة التي تتجاوز 100 ألف دينار تصرف على دفعات وقد تطول فترة الدفع، إذ أفادنا أحد المتضررين من القانون رقم (4) لسنة 1978م بأن له مبلغاً مستحقاً من التعويض من سنة 2008م، لم يصرف حتى تاريخ هذا المقابلة المذكورة أدناه. وعليه يستوجب النظر في آلية الصرف وجعلها ذات سرعة أكثر وعلى دفعة واحدة أو اثنين على الأغلب.³⁷

33 مقابلة أجريت مع السيد/ ع. أ. أحد المستفيدين من القانون رقم (4) لسنة 1978 شركة البريقة لتسويق النفط، سبها بتاريخ 2016/10/30 م.

34 مقابلة أجريت مع السيد/ ع. م. مندوب وزارة الزراعة باللجنة الفرعية سبها، بتاريخ 2016/09/29 م.

35 مقابلة أجريت مع السيد سليمان أبو عجيل رئيس لجنة التعويضات الفرعية سبها ومندوب عن مصلحة أملاك الدولة، سبها، بتاريخ 2016/09/28 م.

36 السيد/ ج. رفض قبول التعويض عن عقاره المنزوع والمخصص للقوات المسلحة لعدم معقولية التعويض، مقابلة أجريت مع السيد ج. ص. ج. أحد المتضررين من القانون رقم (4) لسنة 1978م، غدوة، بتاريخ 2016/09/25 م.

37 مقابلة أجريت مع السيد يوسف احنيش رئيس لجنة الإشراف على التعويضات، تونس، بتاريخ 2017/03/20 م.

2. مركزية اتخاذ القرار (صنع القرار لدى المستوى التنظيمي الأعلى):

وفقاً لنص المادة (3) من القرار رقم (108) فإن اللجنة المركزية تتولى الإشراف على اللجان الفرعية وتوجيهها، ووضع نماذج العمل لها بما يكفل أداءها لمهامها على الوجه الأكمل بحيث تستلم الملفات المحالة من اللجان الفرعية ومراجعتها والتأكد من سلامة إجراءاتها واعتماد تقدير قيمة التعويضات وفق الأسس المحددة وإحالة الملفات الخاصة بطلبات التعويض بعد اعتمادها إلى مصلحة الأملاك العامة لاستكمال إجراءات صرف قيمة التعويض. فلجنة الإشراف لها الصلاحية المطلقة في اعتماد قرارات اللجنة الفرعية أو إلغائها وإصدار قرار آخر، دون الحاجة إلى التسبب أو إبداء أي مبررات. وهذا يعكس الصورة المتطرفة للتنظيم الإداري الذي أدى إلى قتل روح الإبداع والتفاني والجدية في العمل لدى أعضاء لجنة التعويضات الفرعية السابقين الذين أُعيدت تسميتهم بسبب استقالتهم بموجب قرار أمين اللجنة العامة للعدل رقم (218) لسنة 2009م، وقتل روح الإبداع لدى بعض الأعضاء الحاليين مما أدى إلى عدم امتلاكهم القدرة والكفاية اللازمة لتحقيق الهدف المنشود.³⁸

3. عدم تمتع اللجنة بالشخصية الاعتبارية العامة:

وفقاً لقرارات اللجنة الشعبية العامة بشأن تشكيل لجنة الإشراف على التعويضات واللجان الفرعية، فإن هذه اللجان لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة، فهي غير مستقلة إدارياً ولا مالياً (مادة 25 من 108 لسنة 2007) ولا تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وهو الأمر الذي حال دون تحقيق اللجنة هدفها المنشود المتمثل في معالجة كل الآثار السلبية للقانون رقم (4) لسنة 1978م.

عدم تمتعها بالشخصية الاعتبارية العامة أضفى على قراراتها صفة القرارات العادية التي تحتاج إلى استصدار حكم قضائي لتنفيذها، فاللجنة ليس لها صلاحية سلوك التنفيذ الجبري لضمان احترام قراراتها وتنفيذها، وليس لها استعمال طريق الحجز الإداري، فاستعمال طريق الحجز الإداري والتنفيذ الجبري من ضمن امتيازات السلطة العامة التي يتمتع بها الشخص الاعتباري العام.

وهذا هو الاتجاه الذي سلكه القضاء الليبي حيث أكد في أكثر من حكم على عدم تمتع اللجان الفرعية وكذلك لجنة الإشراف بالشخصية الاعتبارية العامة. فلقد قضت محكمة استئناف طرابلس الدائرة الإدارية الأولى بعدم قبول الطعن في قرار لجنة الإشراف على التعويضات رقم 2015/25 الذي يعتمد فيه قرار اللجنة الفرعية طرابلس برد مبنى من دورين مستغل محلات تجارية لعدم تمتع اللجنة بأهلية التقاضي. فقد جاء في أسباب الحكم أنه باطلاع المحكمة على قرار اللجنة الشعبية رقم 19 لسنة 2006 بتشكيل لجنة الإشراف على التعويضات الذي ينص في مادته الأولى على تشكيل اللجنة المذكورة وبأن رئيسها ونائبه باسميهما وليس بصفتيهما كباقي أعضاء اللجنة وينص في المادة الثانية على أن يمارس رئيس اللجنة وأعضاؤها مهامهم على سبيل التفرغ من جهات عملهم الأصلية ولم ينص على أن للجنة الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة كما لم تنص، على ذلك، القرارات ذات العلاقة وهي القرارات 108 و19 و66 لسنة 2006 والقرار 752 لسنة 2007م أو غيرها من التشريعات والقرارات واللوائح ذات العلاقة وبالتالي انتهى الحكم إلى أن لجنة الإشراف على التعويضات لا تتمتع بالشخصية القانونية، ويقاس على ذلك عدم تمتع اللجان الفرعية بالشخصية الاعتبارية العامة ((القواعد العامة للتفسير)).³⁹

4. ضعف المكافأة المالية لأعضاء اللجنة والتأخر في دفعها:

بداية كان رئيس لجنة الإشراف وأعضاؤها يتقاضون مكافأة قدرها 300 دينار و200 دينار شهرياً لمقرر اللجنة ولقد رُفعت قيمة المكافأة بمقدار النصف وذلك بموجب المادة (3) من القرار اللجنة الشعبية 66 لسنة 2006م الذي أنشأ اللجان الفرعية حيث نص القرار على أن لرئيس لجنة الإشراف مكافأة قدرها 600 ولباقى الأعضاء بمن فيهم المقرر 500 في حين أن لرئيس اللجنة الفرعية 400 دينار ولباقى الأعضاء 300. أي أن المكافأة لم تتجاوز نصف المرتب الأساسي للسادة رؤساء اللجنة وأعضائها. ٤٠

38 مقابلات أجريت مع السيد احسين الحداد عضو اللجنة الفرعية سبها السابق مندوب عن التسجيل العقاري، سبها، بتاريخ 2016/09/21م والسيد عبدالله محرز، مندوب وزارة الزراعة، مرجع سابق

39 محكمة استئناف طرابلس، الدائرة الإدارية الأولى، طعن إداري، رقم 143/2015، تاريخ الحكم 2016/6/8، غير منشور.

40 انظر قرار امين اللجنة الشعبية العامة رقم (66) لسنة 2006م، مرجع سابق.

و علاوة على ضعف المردود المادي يشتكي أعضاء اللجنة من التأخر في دفع مستحقاتهم المالية. حيث أفادنا من قُوبلوا بأنهم لم يتقاضوا أي مستحقات مالية لفترة تجاوزت السنة. وهذا يدل على قلة تحفيز أعضاء اللجنة، الأمر الذي يؤثر على أداء الفريق كله.⁴¹

5. البطء في الإجراءات:

ثبت لنا من خلال المقابلات أن هناك من قامت اللجنة بمعاينة عقاره المنزوع منذ سنوات ولم تتخذ قرارها أم ((توصياتها)) بالخصوص (تعويض أو رد أو الاثنين معاً)، وهناك من قرر له التعويض ولم يستلم أي مبلغ مالي، وهناك من استلم جزءاً من التعويض ولم يستلم الجزء المتبقي أو الأجزاء المتبقية حيث إن اللجنة كما أسلفنا تدفع في الصك الواحد 100 ألف دينار كحد أقصى في كل دفعة. فورثة السيد/ الحمروني لهم مبلغ مرصود بقيمة 80 ألف دينار من سنة 2008م ولم يُصرف المبلغ إلى تاريخ المقابلة.⁴²

6. عدم تقويم أداء اللجنة:

تبين لنا من خلال الدراسة أن أداء اللجنة الفرعية لم يخضع للتقويم من قبل اللجنة الرئيسية في طرابلس (لجنة الإشراف) أو اللجنة الشعبية العامة، وهذا إن دل على شيء فإنها يدل على ضعف التخطيط وعلى مؤشرات الأداء، وهذا ما اتضح من خلال مقابلة أعضاء اللجنة، حيث يوحى بعضهم بتقصير البعض الآخر في أداء مهامهم الأمر الذي أثر على أداء اللجنة كلها، وهذا كله راجع إلى قلة الرقابة والتقويم من القيادة الرئيسية.

7. انعدام أو قلة الرقابة الإدارية على عمل اللجنة:

اللجنة تعمل بمعزل عن الجهات الرقابية وبدون ضوابط ولوائح قانونية محددة سلفاً، وهذا أثر على مصداقية اللجنة أمام المتخصصين، حيث يرى بعض المعنيين أن اللجنة منحازة وعرضة للوساطة، وهذا كله بسبب انعدام الرقابة واللوائح والقوانين ذات العلاقة بعمل اللجنة.⁴³

8. افتقار اللجنة إلى منطق القائد:

رئيس اللجنة الفرعية مثله مثل باقي الأعضاء، فالقرارات تأخذ بالإجماع، فبالتالي لا حاجة لترجيح جهة الرئيس عند التصويت، ولا يخفى أن المنهجية الصحيحة لبناء فريق عمل ناجح ومتكامل هي تعيين قائد للفريق.

9. افتقار فريق عمل اللجنة إلى العناصر الأساسية لبناء فريق عمل متكامل:

فريق عمل اللجنة يفتقر إلى بعض العناصر الأساسية لبناء فريق عمل متكامل على غرار:

- تصميم خطوات العمل ووضع معايير الأداء.
- تحديد خطة واضحة للوصول إلى الهدف من إنشاء اللجنة، فهدف بدون خطة يبقي مجرد أمنية فقط.

10. افتقار مشروع عمل اللجنة إلى المكونات الأساسية التي تتحكم بأي مشروع متكامل:

يفتقر مشروع عمل لجنة التعويضات إلى المكونات الأساسية التي تتحكم بأي مشروع متكامل، وهي الوقت، النطاق، والكلفة. ومن خلال البحث تبين لنا أن هذه المكونات لم تُراعَ عند تشكيل اللجنة.

فلا وقت للجنة محدد، فهي تفتقر إلى جدول يحدد خطوات عملها، وتجزئة العمل إلى فعاليات صغيرة لسهولة قياس العمل المنجز، ولا المتطلبات المحددة للحصيلة النهائية للمشروع موجودة، ولا إجمالي المطلوب تحقيقه عند إنجاز المشروع موجود. ولا توجد موازنة خاصة تحدد تكلفة عمل اللجنة من بنية تحتية وموارد التنفيذ وأجهزة ومعدات، لذلك يشكو أعضاء اللجنة من قلة الإمكانيات وشحها.

41 مقابلة أجريت مع النقيب/ أكرم صميده عضو لجنة التعويضات الفرعية سبها مندوب عن القوات المسلحة الليبية، هيئة الإمداد العسكري، سبها بتاريخ 2016/10/3م.

42 مقابلة أجريت مع السيد/ ب. أ. أحد المتضررين من القانون رقم (4) لسنة 1978م، وزارة المالية، سبها، بتاريخ 2016/09/27م.

43 مقابلة أجريت مع أ. أ. أحد المتضررين من القانون رقم (4) لسنة 1978م، سبها، بتاريخ 2016/10/3م.

الخاتمة

تظهر جلياً مما سبق بحثه ودراسته أهمية الخطوة التي خطاها النظام السابق لمعالجة الآثار السلبية للقانون رقم (4) لسنة 1978م التي تمثلت في اللجوء إلى جهة شبه قضائية مفوضة ضمناً بالصلاح للفصل في المنازعات الناشئة عن القانون أعلاه. شكلت اللجنة ووزعت المهام وحددت الأدوار. احترمت اللجنة الإدارية المبادئ الأساسية للتقاضي، وأخذت كل مصالح الأطراف بعين الاعتبار فلقد كانت تتخذ قراراتها بناء على قاعدة (لا ضرر ولا ضرار) وقاعدة (لا إفراط ولا تفريط)، فاللجنة كانت دائماً ترمي إلى تحقيق العدالة والإنصاف والحفاظ على المال العام والنسيج الاجتماعي للمجتمع فضلاً عن التطبيق المجرد لقواعد القانون الموضوعي.

ولكن كأني عمل بشري، اتصف عملها بالقصور، فاللجنة عاجزة عن تنفيذ قراراتها جبراً والوفاء بتعهداتها المالية تجاه الأطراف لعدم تمتعها بالشخصية الاعتبارية العامة. تميزت اللجنة ببطء إجراءاتها وعدم تقيدها بالمدة القانونية المحددة للبت في الطلبات المقدمة من قبل المتضررين دون أي مساءلة قانونية من الجهة الرئاسية للجنة، وهو الأمر الذي صنع في أذهان أغبي الملاك السابقين أمراً مفاده أن المشرع لجأ إلى لجنة التعويضات انحيازاً منه إلى البعد التضييقي الكاذب الذي امتنعه طيلة فترة حكمه على حساب البعد الإصلاحية الذي لم ينشده يوماً. وهذا ما أدى إلى رفض أغلب المتضررين اللجوء إلى اللجنة.

وهذا ما يقودنا إلى القول بأن الفائدة المحققة من اللجوء إلى اللجنة أمرٌ لا يمكن تجاهله، ولكن لم يكن الدواء الشافي الخالي من المثالب والآثار الجانبية، وعليه فإننا نوصي بالآتي:

أن تُعالج الآثار السلبية للقانون رقم (4) لسنة 1978م عن طريق التحكيم، وأن يكون التحكيم إجبارياً حراً طليقاً وليس مقيداً بالقانون. فاللجوء إلى التحكيم سوف يمكن الخصوم من توفير ظروف أفضل يستطيعون في ظلها الوصول إلى الهدف المنشود بسرعة أكبر وإجراءات أقل تعقيداً، وعن طريق أشخاص يختارهم الخصوم بأنفسهم ويثقون فيهم، ويتميزون بخبرة كبيرة في مجال فض المنازعات. تلك الخبرة التي لا يتمتع بها الموظف الإداري ولا حتى القضاة العاملون في محاكم الدولة. فالأطراف يرتضون مقدماً وعن طيب خاطر ما تنتهي إليه هيئة التحكيم بشأن النزاع موضوع التحكيم، فهم الذين اختاروهم ووثقوا بهم وأنسوا إليهم وأسندوا إليهم تلك المهمة، مما يجعل حكمهم كأنه صادر عن مجلس عائلي، مما يكون له عظيم الأثر في إشاعة السلم الاجتماعي والحفاظ على ما تبقى من النسيج الاجتماعي في المجتمع الليبي. تلك الرضاية المطلقة والقبول المسبق من قبل الخصوم ليس راجعاً إلى الخصوم أنفسهم فقط، بل إن لهيئة التحكيم فيه دوراً محموداً لا يقل شأناً عن الخصوم، فالمحكم حينما يتصدى للنزاع يضع في حسابه أن مهمته تتمثل في التوفيق بين المصالح المتعارضة أكثر من التطبيق الصارم للقانون، وهو يرى العدالة بينما لا يعتد القاضي أو الموظف الإداري إلا بالتشريع؛ لذا قيل عن التحكيم بأنه نظام للسلام في الوقت نفسه، ومن هذا المنطلق نوصي باللجوء إلى التحكيم لتسوية منازعات الملكية العقارية بدلاً من هيئة رد المظالم التي لا تعدو أن تكون دائرة من دوائر الجهاز القضائي وهذا ما تؤكدته كيفية تشكيلها.

قائمة المراجع

التشريعات:

- دولة ليبيا، القانون رقم (4) لسنة 1978م بشأن تقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية.
- دولة ليبيا، قانون رقم (11) لسنة 1992م بشأن تقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية.
- دولة ليبيا، قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (195) لسنة 2003م بشأن تحديد أسس وضوابط تقدير قيمة العقارات.
- دولة ليبيا، قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (19) لسنة 2006م بشأن تشكيل لجنة الإشراف على التعويضات.
- دولة ليبيا، قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (108) لسنة 2006م بشأن الإجراءات والأسس والضوابط الخاصة باستكمال التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م مسيحي بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية.
- دولة ليبيا، قرار أمين اللجنة الشعبية العامة رقم (66) لسنة 2006م بشأن بتشكيل لجان فرعية لاستكمال إجراءات التعويض عن العقارات وتعديل إضافة أحكام أخرى للقرار الصادر بتشكيل لجنة الإشراف على التعويضات.
- دولة ليبيا، قرار أمين اللجنة الشعبية العامة رقم (195) لسنة 2006م بتعديل بعض الأحكام في القرار رقم (108) لسنة (2006) وإضافة أحكام أخرى.
- دولة ليبيا، قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (648) لسنة 2007م بشأن تحديد أسس وضوابط تقدير قيمة العقارات.
- دولة ليبيا، قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (752) لسنة 2007م بشأن تعديل القرار رقم (108) لسنة 2006م بشأن الإجراءات والأسس والضوابط الخاصة باستكمال التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1978م مسيحي بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية.
- دولة ليبيا، قرار أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل رقم (218) لسنة 2009م بشأن استبدال بعض أعضاء اللجان الفرعية المشكلة لاستكمال إجراءات التعويض عن العقارات بموجب قرار أمين اللجنة الشعبية العامة رقم (66) لسنة 2006م.

أحكام المحاكم:

- دولة ليبيا، محكمة استئناف طرابلس، الدائرة الإدارية الأولى، طعن إداري، رقم 2010/337، تاريخ الحكم 2012/12/31م، غير منشور.
- دولة ليبيا، محكمة استئناف طرابلس، الدائرة الإدارية الأولى، طعن إداري، رقم 2015/32، تاريخ الحكم 2016/6/15م، غير منشور.
- دولة ليبيا، محكمة استئناف طرابلس، الدائرة الإدارية الأولى، طعن إداري، رقم 2015/143، تاريخ الحكم 2016/6/8م، غير منشور.

المقالات:

- د. الساعدي، خلود، لجان التعويضات الفرعية لمعالجة آثار القانون رقم 4 لسنة 1978 بين التشريع والواقع ((اللجان الفرعية طرابلس المركز وأبي سليم نماذج))، منشور ضمن هذا المجلد.

الكتب:

- د. الجبراني، خليفة القاضي، القضاء الإداري الليبي الرقابة على أعمال الإدارة، الطبعة الأولى، دار الكتب الوطنية بنغازي، الطبعة الأولى 2005م.
- د. الحراري، محمد عبدالله، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، منشورات المكتبة الجامعية، الزاوية ليبيا، الطبعة الخامسة، 2010م.

مواقع الإنترنت:

- موقع وزارة العدل، مناقشة تنفيذ قرار اللجنة الشعبية العامة بشأن التعويض عن العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم 4 لسنة 1978، 2016/03/10م

<http://itcadel.gov.ly/>

نظرات في دور القيادات التقليدية في حل منازعات الأراضي القبلية، بني وليد نموذجاً علي أبو راس

مقدمة

تقع بني وليد وسط الجزء الشمالي الغربي لليبييا بين خطي الطول 15.00-13.30 شرقاً ودائرتي عرض 31 و32 شمالاً وهي بحكم موقعها ليست من المدن الساحلية كما أنها لا تدخل ضمن المناطق الصحراوية بصورة واضحة، ويحدها من الشرق تاورغاء ومصراته، ويحدها من الشمال الشرقي مدينة زليتن ومن جهة الشمال مدينة ترهونة ومن ناحية الشمال الغربي مدينة غريان ومن جهة الغرب مدينة مزدة ومن الجنوب الشويرف والجفرة.¹

إن أراضي المنطقة شبه الصحراوية بشكل عام وتبلغ نسبة الأراضي المصنفة أرضاً زراعية أقل من 5% من مجموع الأرض، ونتيجة لقلّة الأمطار التي يبلغ معدل هطولها أقل من 100 مليمتراً في السنة فإن ما يزرع من هذه الأراضي يشكل نسبة 1% فقط من مجموع الأراضي.

ومن خلال الاطلاع على خريطة الحدود الإدارية لمدينة بني وليد يتضح لنا أن المنطقة تضم عدداً أكبر من الأودية فهي روافد له وأشهرها أودية المرطوم وغيبين وميمون وماسلة ودينار ومنصور وتيناي وزمزم ونفد وقملة وقرزة والحمى وغيرها. وتقع أكثر هذه الوديان المزروعة في بطون الأودية التي تتجمع فيها عملياً المياه السطحية المنحدرة من الأراضي المحيطة بها خلال فترة سقوط الأمطار بفصلي الخريف والشتاء.²

سكان المنطقة ينتمون لقبائل ورفلة التي يبلغ عددها 53 ثلاثاً وخمسين قبيلة تنضوي في إطار خمسة أقسام هي على التوالي: الجماملة، قسم السعادات، السبايع، الفلادنة، واللاويين³ ويطلق السُّكَّانُ على الأقسام الثلاثة الأولى اسم (الأجالصة). وتظهر وثائق التملك أن الأقسام الأربعة الأولى (الجماملة والسعادات والسبايع والفلادنة) تنتمي جميعاً لبني زكريا. أما قسم اللاويين فهو يضم بقايا قبائل أخرى (بنو مطرف وبنو مزيد وغيرهم).

وأول إشارة لبني وليد نجدها عند ليون الإفريقي الذي زار البلاد الليبية عامي 924-925 هـ حيث ذكر أن جبل بني وليد على بعد نحو مائة ميل من طرابلس وتسكنه قبيلة شجاعة. بيد أن ما ظهر من وثائق التملك يكشف عن وجود المدينة قبل هذا التاريخ بنحو قرنين، وعلى الرغم من أن العنصر السكاني لم يحظ بدراسة متخصصة فإن الذي يغلب على الظن أن قبائل ورفلة نتاج تمازج بين العنصرين العربي والأمازيغي. والسكان جميعاً يتكلمون اللغة العربية ويتمذهبون بالمذهب المالكي السني.

- 1 سالم صالح إبراهيم وآخر، توزيع وتركيب السكان بمدينة بني وليد، بحث جامعي شعبة الجغرافيا بكلية المعلمين بجامعة بني وليد العام الجامعي 2003-2004 ص4.
- 2 المملكة الليبية وزارة التخطيط والتنمية. المخطط العام لبني وليد 1988 إعداد ماك جي، مارشال. ماكميلان ولوكاس (د-ن) ص4.
- 3 محمد المرزوقي. عبد النبي بالخير داهية السياسة وفارس الجهاد. ليبيا تونس الدار العربية للكتاب 1398هـ- 1978 ص 50-52.

أهماط الملكية في بني وليد

باستقراء حجج التملك لدى الأفراد يتضح لنا إجمال أنواع الملكية في الآتي:

1. الملكية الخاصة وتشمل:

- أ. ملكية فردية وهي نتاج الإرث أو عقود الشراء والهبة والصدقة والمغارسة والحيازة الفردية
- ب. ملكية قبلية حيث تكون الملكية لكامل أفراد القبيلة وهي في الغالب نتاج الحيازة في الأراضي البعيدة عن العمران أو الشراء من الدولة (بيت المال)
- ج. ملكية الأوقاف ونعني بها الأراضي التي أوقفت على المساجد والزوايا وغيرها من وجوه البر «الوقف الخيري» أو تلك التي أوقفها المحبس على نفسه أو ذريته «الوقف الأهلي» وقد ألغي بقانون إلغاء الوقف على غير الخيرات.

2. الملكية العامة وتتعلق بما يعرف في الأدبيات العثمانية بالأراضي الأميرية أو الأراضي العائدة لبيت مال المسلمين.٤

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام ما أساس التفرقة بين الملكية العامة (الأميرية) والملكية الخاصة بأنواعها المختلفة. لابد لنا في هذا المقام من الرجوع إلى أحكام الفقه الإسلامي في هذا الشأن. ويحسن بنا في هذا السياق أن نورد ما قاله الفقيه أبو الحسن علي بن محمد المعروف بالخزاعي التلمساني (ت ق 8 هـ 14م) في كتابه تخريج الدلالات السمعية: «الأرضون أربعة أقسام: 1. أرض انجلى عنها أهلها من غير أن يوجف عليها بخيل ولا ركاب فلا تخمس بل تصرف في مصالح المسلمين 2. أرض أسلم عليها أهلها فهي لهم ملك أيماهم وهي أرض عشر لا شيء عليهم فيها غيره 3. أرض افتتحت صلحاً على غير خراج معلوم فهي لهم على ما صلحوا عليه لا يلزمهم أكثر منه 4. أرض أخذت قهراً أو عنوة، اختلف فيها فقال بعضهم حكمها حكم الغنيمة تقسم أربعة أخماسها غنيمة بين فاتحها والخمس الباقي لمن سمى الله في كتابه، وقال آخرون حكمها والنظر فيها للإمام إن رأى يجعلها غنيمة خمسها وقسمها وإن رأى فلا يخمسها ولا يقسمها وتبقى موقوفة على المسلمين عامة كما فعل عمر في أرض السواد».

ولا مشاحة في أن ما أوردناه يفضى بنا إلى تساؤل آخر من شأن الإجابة عنه أن يوضح لنا أحكام التصرف في الأراضي ألا وهو هل الأرض اللبية فتحت صلحاً أم عنوة؟ لقد ثار جدل كبير في هذا الشأن. وبعيداً عن الخوض في تفصيلات تاريخية لا يتسع لها المقام نورد نصوصاً تكشف عن هذا الخلاف العميق ليس بصدد الأراضي اللبية على وجه الخصوص بل بصدد المغرب العربي كله. أورد الونشريسي في كتابه الشهير المعيار ما نصه قيل (اختلف في أرض المغرب فقيل عنوية وقيل صلحية وقيل التفصيل بين السهل والجبل وقيل الوقف وأما أرض إفريقية فقال ابن أبي زيد في أرض العنوة والصلح من النوادر عن سحنون قال كشفت عن أرض إفريقية فلم أقف منها على حقيقة من عنوة أو صلح⁵ وقال في موضع آخر قال أبو بكر بن عبد الرحمن وقيل إن البلاد المغربية لم تجر في الافتتاح على قانون واحد بل منها ما فُتح عنوة وأما بلاد إفريقية وهي معظم المغرب ففيها بلاد ليست بصلحية ولا عنوية.⁶

4 مختار محمد الأمير: ملكية الأرض واستغلالها في ولاية طرابلس الغرب خلال العهد العثماني الثاني. طرابلس: مركز جهاد الليبيين للدراسات التاريخية 2006 ص 52-58.

5 أحمد بن يحيى الونشريسي، المعيار المغرب والجامع المغرب من فتاوى إفريقية والأندلس والمغرب، تحقيق محمد حجي وآخرون، بيروت، دار الغرب الإسلامي، الجزء التاسع ص 73.

6 المرجع السابق، المكان نفسه.

وقد بين السلطان السعدي زيدان بن المنصور في رسالة وجه بها للشيخ أبي زكريا يحيى الحاجي 1035هـ-1626 أن أول من وضع الخراج على الأرض في المغرب والمغرب الأقصى بالخصوص هو عبد المؤمن بن علي ت 885هـ-1163م سلطان الموحدون معتمداً في ذلك على أن هذه البلاد قد فتحت بالعنوة والسيوف وأن بعض فقهاء المنطقة أفتاه بذلك وإن كان بعضهم قد فصل فاعتبر أن السهول وحدها هي العنوية Corquises أما الجبال فصلحية⁷ capitulation. ويعلق أحد الباحثين الموريتانيين على هذا الرأي الأخير بأنه أقرب إلى الواقعية اعتماداً على سير الغزو والفتوح المعتاد، الذي يجعل المرتفعات مأوى للسكان الأصليين وحصناً للثقافات الأولى لا يخترقه الغزاة الوافدون بسهولة كما يفعلون بالسهول والهضاب التي تظل دائماً عرضة للغزو والاستيطان ومسرحاً لمسلسل النزوح والهجرات واستقرار الوافدين وأهل القبيلة⁸

وفي السياق ذاته ظهر اتجاه ثالث ينزع إلى المحافظة على أملاك الناس وتيسير التكاليف والأوامر الشرعية عليهم بتكريس الوضع العقاري القائم أخذاً مبدأً الاستصحاب. وفي ذلك يقول أحد الفقهاء إنه إذا خفي خبر الأرض ولم يعلم هل هو صلح أم عنوة أو أسلم عليها أربابها فهي لمن وجدت في يده وإن كان لا يدري بأي وجه صارت إليه.⁹

كما فرق فقهاء المالكية في أحكام الأرض من حيث علاقتها بالإسلام ابتداءً (طبيعة الفتح) ورتبوا أحكاماً مختلفة أيضاً بالنظر إلى طبيعة وصفها من جهة الإعمار أو الموتان، فقسموها قسمين:

1. أرض العامر وهي التي اختصت بملك سابق ناتج عن أعمال وجه من الوجوه المعتمدة شرعاً.
2. أرض الموت وهي التي خلت من الاختصاص بأي وجه من الوجوه المعتمدة شرعاً.

والوجوه المعتمدة شرعاً أربعة:

- أ- الإحياء بتفجير الماء أو بإخراجه وبنائه وغرس وبحرث وتحريك أرض وبقطع شجرها وبكسر حجر وتسويتها¹⁰ وهو لا ينفذ إلا بشروط مخصوصة منها أن يكون المكان طلقاً ليس لأحد، وإذن الإمام إن كان قريباً لا ضرر في إحيائه على أحد. إما إن كان بعيداً من العمران فلا يحتاج في إحيائه لاستئذان الإمام إلا استحباباً¹¹ والأرض المحجوزة بالإحياء تبقى ملكاً لمعمرها الأول مهما أتى عليها من اندراس إلا إذا أحيها آخر بعد اندراس طال مكثه.¹²
- ب- شراء الأرض أو الحصول على هبة أو وقف أو صدقة ممن أحيها أو ميراث، ولا يزِيل الاندراس ملكها ممن حازها بهذه الطريق ولو طال الزمان وتغيرت الأوضاع.¹³
- ت- إقطاع الإمام لشخص من الموت أو من أرض تركها أهلها بعد أن فضلت عنهم والحال أن لا بناء فيها ولا غرس.

ويلاحظ هنا أن أرض الصلح ليس للإمام إقطاعها لا تملياً ولا انتفاعاً لأنها ملك ثابت لأهلها الباقين فيها، ولا يقطع الإمام معمور العنوة ملكاً بل له فقط أن يقطعها انتفاعاً أو إمتاعاً.¹⁴

7 voire2le regime immobilier aumaroc pilo.

8 يحيى بن البراء، ملكية الأرض في موريتانيا، الرباط، منشورات معهد الدراسات الإفريقية بجامعة محمد الخامس، 1999 ص 44.

9 المرجع السابق، ص 58.

10 خليل بن إسحاق، المختصر، بيروت، دار الفكر، 1981 ص 250.

11 محمد بن محمد الحطاب، مواهب الجليل لشرح مختصر خليل، بيروت، دار الفكر، ط 1978، 2، الجزء السادس، ص 5.

12 يحيى بن البراء، المرجع السابق، ص 32.

13 حمد أحمد الدسوقي، حاشية على الشرح الكبير لمختصر خليل، بيروت، دار الفكر (د- ت) الجزء الثالث، ص 249.

14 خليل بن إسحاق، المصدر السابق، ص 250.

النظام التشريعي للملكية

لا بد من الإشارة أولاً إلى أن سكان ليبيا، في غالبيتهم، يتمذهبون بالمذهب المالكي شأنهم في ذلك شأن سكان المغرب العربي عموماً وغرب إفريقيا. ويورد المؤرخون أن العثمانيين عندما استولوا على ولاية طرابلس في عام 985هـ 1551م عينوا قاضياً حنفياً لطرابلس لأن المذهب الحنفي هو المذهب الرسمي ونظراً لأن السكان مالكيو المذهب فقد عين هذا القاضي نواباً مالكيين له في مختلف المدن والحوضر الليبية،¹⁵ وذلك يعني بالضرورة أن الدولة العثمانية تسليماً منها بالواقع أبقّت على المذهب المالكي مصدراً للأحكام في هذه الولاية. وظل الأمر على هذه الحال طيلة العهد العثماني الأول والعهد القره ملى لكنها تخلت عن هذا المسلك في العهد العثماني الثاني. ففي خضم حركة التحديث التي ابتدأت بصدور خط كلخان 1839م¹⁶ أصدرت الدولة العثمانية مجموعة من التشريعات على شاكلة القوانين الغربية استقت أحكامها من الفقه الحنفي والتشريعات الغربية. ولعل أبرز الأمثلة على ذلك مجلة الأحكام العدلية التي قننت أحكام المذهب الحنفي في المعاملات. ووافق ذلك التغيير التشريعي تعيين قضاة أحناف في أغلب المدن والدواخل الليبية، ونجم عن ذلك انحسار المذهب المالكي، ولم يرق هذا الأمر للسكان. ويكفي أن نشير هنا إلى رسالةٍ وجهها بعضُ سكان الجبل الغربي إلى السلطان العثماني في شأن ثورة غومة المحمودي قالوا فيها (ومذهبنا مذهب إمام دار الهجرة أبطلوه ووثائقنا يتحكمون عليهم القضاة الآتين من طرف دار السعادة ويبطلونهم ويقمونها على حسب المقدار من المكسب كما يشاؤون).¹⁷

وهو ما تكرر فيما بعد غداة عودة العثمانيين إلى ليبيا ثالثة إبان الحرب العالمية الأولى حيث أزم سليمان الباروني كومنندان المنطقة الغربية المحاكم بالعمل بمذهب الدولة (مذهب الإمام أبي حنيفة) وهو ما عارضه بشدة زعيم قبائل الرجبان محمد فكيني.¹⁸

وإثر الاحتلال الإيطالي انحسر المذهب الحنفي حيث كان المفتي والقضاة يعينون من اتباع المذهب المالكي وكانت الأحوال الشخصية محكومة بقواعد هذا المذهب.

وسار على ذات النهج الإدارة البريطانية ثم الحكم الملكي بعد استقلال ليبيا.

وإثر التغيير السياسي في 1969/9/1 تأثر المشرع الليبي بالمشرع المصري فأصدر مجموعة من التشريعات استقهاها من مختلف المذاهب الإسلامية،¹⁹ ولم يتقيد فيها بالمذهب المالكي في حين ظل المذهب المالكي هو المعمول به في مسائل الأحوال الشخصية طبقاً لقوانين نظام القضاء المتعاقبة. غير أن هذا الأمر لم يدم طويلاً ففي ظل التوجه الاشتراكي الذي تبناه المشرع وبلغ ذروته في الثمانينيات من القرن الماضي إذ ألغيت دار الإفتاء كما صدر القانون رقم (10) لسنة 1984 بشأن الزواج والطلاق، وقد تضمنت نصوصه أحكاماً مستقاة من مختلف المذاهب دون التقيد بالمذهب المالكي، وأحال على مبادئ الشريعة الأكثر ملاءمة لنصوصه في حال انعدام النص،²⁰ وفيما بعد أصدر المشرع قانون رقم 6 لسنة 2006 بشأن نظام القضاء ولم يتضمن في نصوصه أي إشارة إلى الفقه المالكي.²¹

15 علي عمر عبد الرحمن الهازل، النظام القضائي في ولاية طرابلس الغرب في العهد العثماني الثاني، طرابلس المركز الوطني للمحفوظات والدراسات التاريخية، 2009، ص 36.

16 سيار الجميل، تكوين العرب الحديث، جامعة الموصل، 1991، ص 340.

17 انظر نص الرسالة لدى محمد امحمد الطوير، مقاومة الشيخ غومه المحمودي للحكم العثماني في إيالة طرابلس الغرب 1835- 1885 طرابلس، مركز جهاد الليبي ضد الغزو الإيطالي، 1988، ص 350.

18 سليمان الباروني، صفحات خالدة من الجهاد، عنيت بجمعها وترتيبها زعيمة سليمان الباروني، (د-ن)، (د-ت)، الجزء الأول من الكتاب الثاني، ص 246.

19 من ذلك، تشريعات حدود: السرقة - الزنا - القذف - الخمر، وقانون الوصية، وقانون شؤون القاصرين.

20 الجريدة الرسمية، العدد 16، لسنة 1984، ص 640.

21 مدونة التشريعات، العدد 3، لسنة 2007، ص 82.

وهكذا انحسر نفوذ الفقه المالكي في المجال التشريعي بعد إبعاده عن النظام التعليمي بإلغاء التعليم الديني،²² وواكب ذلك ازدياد المد السلفي القادم من دول الخليج العربي. ويبدو أن النظام الحاكم كان يقصد ضرب ثوابت الهوية الليبية التي ميزتها عبر العصور وفي مقدمتها اتباع المدرسة المالكية.

وغداة التغيير السياسي الحاصل في فبراير 2011 صدر قانون رقم 15 لسنة 2012 بشأن إنشاء دار الافتاء، ونص على التزام الدار بالفتوى طبقاً للمذهب السائد في البلاد، في إشارة واضحة إلى الفقه المالكي.²³

وإذا حاولنا تتبع التطور التشريعي للملكية فإن الأمر يلفه الغموض في ظل انعدام المصادر بفعل ضياع الوثائق الخاصة وصعوبة الوصول للوثائق في الإرشيفات العامة. والأمر لا يتعلق ببني وليد أو ليبيا فقط بل بالمغرب العربي عموماً وهو ما حدا بأحد الكتاب إلى القول إننا نجهل كل ما وقع بين عهد عبد المؤمن والعهد التركي.²⁴ ولعل أول الإشارات إلى ما اتبعه العثمانيون بصدد الملكية بعد استيلائهم على طرابلس في 958هـ الموافق 1551م ما أفصحت عنه الأحكام المسجلة في دفاتر مهمة، ففي حكم مؤرخ في يناير/فبراير 1579م سمح بوضع اليد باسم الدولة على القرى والنواحي والأراضي التي يتصرف فيها الأمراء الموجودون في طرابلس،²⁵ وهو ما تكرر في وثيقة أخرى مؤرخة في فبراير 1580م،²⁶ وورد في وثيقة أخرى مؤرخة في فبراير 1593م، أن عدد الزعامات أي إقطاعات الأراضي الكبيرة التي يتراوح ريعها السنوي بين عشرين ألف ومائة ألف أجرة يتزايد في طرابلس الغرب مما يقلل من مداخيل الأراضي المبرية،²⁷ ولأجل هذا وجب سحب كل ما يزيد على أربع زعامات لدى الفرد وإعادةه إلى المبري.

أما في عهد الأسرة القرمانلية فيفيد ما رشح من وثائق أن مؤسسة بيت المال قد باعت كثيراً من الأراضي. في بني وليد ومصراتة،²⁸ وزليتن،²⁹ وترهونة،³⁰ للسكان وتورد المصادر التاريخية أن سكان بني وليد قد اشتروا أرضهم من بيت المال مرتين اثنتين في العهد العثماني، فقبيلة الكميعات مثلاً اشترت أرضاً بوادي المردوم من بيت المال في 30 / رجب 1215 هجري الموافق 1799/12/28 رغم أن هذه الأرض المشتراة مملوكة لها في السابق بموجب عقود أسرية ومواريث منذ ما يزيد عن مائتي سنة، ورغم صدور فرمان من السلطان العثماني في ربيع الاول 1266هـ يناير فبراير 1850 باعتبار أراضي ولاية طرابلس الغرب أملاكاً حرة وكل ما يتعلق بها من مشاكل يعود حسمه للمحاكم الشرعية،³¹ فإن الإدارة العثمانية في عهد الوالي محمود نديم باشا قد باعت ثانية لقبيلة الكميعات سالفه الذكر ذات الأرض التي سبق لها شراؤها من بيت المال في العهد القرمانلي.

قد يقول قائل إن بيع بيت المال للأراضي في العهد العثماني الثاني كان تطبيقاً لقانون الأراضي. بيد أن عقد البيع سالف البيان يثبت خطل هذا التحليل، فالبيع مؤرخ في ربيع الأول 1274هـ الموافق أكتوبر 1857م أي إنه سابق لقانون الأراضي الصادر في رمضان 1274هـ الموافق إبريل 1858 م ولاحق للفرمان الذي عد أراضي طرابلس مملوكة لأصحابها. ومهما يكن من أمر فإن هذه الواقعة تكشف عن جشع الولاة العثمانيين وعدم احترامهم لحقوق سكان الولاية.

-
- 22 أصدر المشرع سنة 1970 القانون 144 لسنة 1970 بشأن إلغاء قانون الجامعة الإسلامية وفي أواسط الثمانينيات ألغيت المعاهد الدينية بقرار من وزير التعليم في تلك الفترة.
- 23 الجريدة الرسمية، العدد 3، السنة 2012، ص 146.
- 24 Pouyanne. الملكية العقارية في الجزائر باريس 1900ص 269 نقلاً عن روبر برنشفيك. تاريخ إفريقية في العهد الحفصي من القرن 13 إلى نهاية القرن 15 م. نقله إلى العربية حمادي الساحلي، بيروت، دار الغرب الإسلامي، الطبعة الأولى، 1988، الجزء الثاني، ص 183.
- 25 طرابلس الغرب في الوثائق العثمانية، المديرية العامة لدور المحفوظات الرسمية، رئاسة دائرة الإرشيف العثماني، إسطنبول، 2003 ص 61
- 26 المصدر السابق، ص 65.
- 27 المصدر السابق ص 87.
- 28 باع بيت المال ووادي ميمون دراق لقبائل مصراته في شوال 1229هـ الموافق سبتمبر 1814م. انظر محمد حسن المنتصر، تاريخ مصراته منذ الفتح الإسلامي وحتى نهاية العهد العثماني، الطبعة الثانية، 2013 ص 65.
- 29 عمر بن محمد المجدوب بن حسين الزبيدي، احتلال منطقة تجمع المجاهدين وما حولها 1923، طرابلس، مركز دراسة جهاد الليبيين ضد الغزو الإيطالي 1988 ص 17.
- 30 عقد بيع محمد أبو شاقور ناظر بيت المال للحاج أحمد أبو حبلين، مؤرخ في 30 دي الحجة 1176هـ الموافق 1763/7/11.
- 31 محمد عبد الجواد، ملكية الأراضي في ليبيا في العهود القديمة والعهد العثماني الاسكندرية، منشأة المعارف، 1974، ص 446-447.

وفي السياق ذاته باع بيت المال في السنة ذاتها 1274 هـ 1857م لقبائل الأجالصة (السعادات - الجماملة - السبايع) جزءاً من أراضي وادي سوف الجين كانت مملوكة لهم كما باع وادي نغد لقبائل الفلادنة، في حين باع لقبائل القسم الخامس الأوطيين أرضهم التي كانت تحت أيديهم بالمساحة والحدود السابقة ذاتها.

والمتمثل في عقود البيع المذكورة يصعب عليه تفسير مسلك الإدارة العثمانية، فمرة تباع لقبيلة، ومرة تباع لقبائل ثلاثة أقسام، ومرة تباع لقبائل قسماً واحداً. والعجيب أنها بحسب ما رشح من وثائق باعت للأفراد في ترهونة وزليتن ولكنها في بني وليد ومصراثة والجفارة والجبل الغربي باعت للقبائل. إن هذا المسلك يؤكد ما ذهب إليه البعض من أن الدولة العثمانية حرصت على ترسيخ الملكية القبلية حفاظاً منها على النمط الاقتصادي الموروث عن فترة ضياع الأندلس وحلول الهالبيين بالمغرب.³²

في المحصلة كانت سياسة العثمانيين بشأن الملكية محكومة بمبدأي (الفتح والإحياء) فالفتح أعطى الدولة حق الرقبة على كل الأراضي بحسبانها ممثلة للأمة الإسلامية. أما الإحياء فلا يكون إلا بموافقة الإمام؛ لأن الدولة هي السلطة الشرعية الوحيدة التي لها حق إعطاء الملكية بوصفها مالكة حق الرقبة على كل الأراضي. وقد كانت الإدارة العثمانية صارمة في تطبيق المبدأين.³³

يبدو أن سياسة العثمانيين جويته بالرفض من بعض القبائل فعندما شرعت السلطة آنذاك في فرز حصص قبائل الأجالصة - تعرضت لها قبيلتا السكبة والصيعان ومنعتها من كيل أرضها التي صحت لقسم السبايع بموجب بيع بيت المال،³⁴ ولم يقف الأمر عند هذا الحد فقد استفتى السكبة والصيعان الفقهاء حول صحة بيع بيت المال لأرضهم وتحصلوا على فتاوى عديدة بطلان بيع بيت المال تأسيساً على أن الأرض المبيعة خارجة عما يجوز للإمام التصرف فيه فضلاً عن كونها مملوكة للقبيلتين المذكورتين. لهذه الفتاوى أثر كبير على مشروعية تصرفات السلطة العثمانية إذ رفعت قبيلتا السكبة والصيعان الأمر للقضاء فقضت محكمه بني وليد في أواسط ذي القعدة 1281 هـ الموافق 1865/4/11م بطلان بيع بيت المال.

ولم يتغير الأمر في عهد الاحتلال الإيطالي فالسلطة الاستعمارية شايحت الرأي القائل باعتبار الأراضي الأميرية بيد أن هذا الاتجاه لم يكن له أدنى تأثير على واقع الملكية في بني وليد لأنها لم تكن ضمن مخططات الاستيطان الزراعي الإيطالي. وتشير بعض المصادر إلى أن بني وليد كان يخطط لها أن تخصص لإقامة الليبيين العاملين في النشاطات الرعوية والذين يقيمون في المناطق الساحلية التي استولت عليها إيطاليا.³⁵ ولا يفوتنا أن نشير إلى أن بعض كبار السن من سكان المنطقة أفادوا بقيام السلطات الإيطالية بغرس الأشجار على سبيل التجربة والدراسة في أواخر الثلاثينيات، لكن هذه التجربة فشلت جراء دخول إيطاليا الحرب العالمية الثانية.³⁶ كما أن السلطات الإيطالية صادرت بعض أملاك القادة الذين تصدوا لها خلال مرحلة الجهاد لكنها بسبب ضعف غلتها باعتها ملاكها السابقين سنة 1938م.³⁷

ولم تحدث الإدارة العسكرية البريطانية أي تغيير على واقع الملكية في البلاد بيد أنها أحييت دور الشيوخ في حل منازعات الملكية العقارية عبر تشكيل مجلس صلح يتكون من ثلاثة من المتضلعين في الفقه الإسلامي وأناطت بهم حل هذه المنازعات.³⁸

32 عمر وسعيد يغنى، أصول حركة الصفوف وأثرها على حركة الجهاد الليبي، مجلة الشهيد، مركز دراسة جهاد الليبيين ضد الغزو الإيطالي، العدد الرابع، 1983، ص 94.

33 خليل إينالجبك، التاريخ الاقتصادي والاجتماعي للدولة العثمانية، ترجمة د. عبد اللطيف الحارس، بيروت 2، دار المدار الإسلامي، ط 1، 2007، المجلد الأول، ص 176 - 177.

34 إفادة شفوية من الحاج عبد الحميد المهدي السكيبي بتاريخ 2016/12/29.

35 جيري لين فاو، الاستيطان الإيطالي في ليبيا منطقة طرابلس، ترجمة د: عبدالقادر مصطفى المحيشي طرابلس - مركز دراسة جهاد الليبيين ضد الغزو الإيطالي، الطبعة الأولى، 1988، ص 138.

36 رواية شفوية من الحاج أحمد مصباح التومي، بني وليد في 2017/1/5.

37 د. محمد فؤاد شكري، السنوسية دين ودولة القاهرة، درا الفكر العربي، 1948، ص 351. وقد أطلعني الأستاذ فرج محمد سعد علي عقد شراء أملاك أسرته وأملاك عبدالنبي بلخير زعيم منطقة بني وليد إبان فترة الاحتلال الإيطالي وموجبه اشترى والده هذه الأملاك من عميد بلدية بني وليد سنة 1939م.

38 إفادة مكتوبة من الأستاذ حسن الهادي بن يونس مؤرخة في 2002/5/7 وبحسب الإفادة فإن مجلس الصلح بني وليد تكون من الشيوخ عبد الله طليبة ومحمد طليبة ومحمد قاجة.

غداة الاستقلال صدر القانون المدني سنة 1954 وهو منقول عن القانون المدني المصري الصادر سنة 1948 وتناولت نصوصه أحكام الملكية الفردية والملكية على الشيوع لكنه لم يتطرق لملكية الأراضي القبلية. ويورد الدكتور محمد عبدالجواد أن مجلس الوزراء شكل لجنة لدراسة مذكرة تقدمت بها ولاية برقة بشأن الملكية القبلية وقد انتهت هذه اللجنة إلى اعتبار أراضي المراعي مملوكة للدولة طبقاً لنص المادة 878 من القانون المدني. أما الأراضي الزراعية فقد انتهت اللجنة إلى أن ملكية القبائل لها ليست ملكية فهي لا تعدو أن تكون ملكية انتفاع. أما ملكية الرقبة فهي للدولة. بيد أنها في نهاية المطاف فضلت الاعتراف بالوضع الراهن للأراضي القبلية حتى لا تثير مشاكل أو منازعات بين القبائل.³⁹

وعلى الرغم من خلو القانون المدني من نص يبين طبيعة الملكية القبلية فإنه يمكن القول أن المشرع نزولاً على المقتضيات الواقعية اعتبر الأراضي القبلية مملوكة للقبائل وليست مملوكة للدولة وآية ذلك ما يلي:

إن المشرع أصدر القانون رقم 9 لسنة 1959 بشأن منازعات الأراضي القبلية والذي نظم إجراءات المنازعات بين القبائل ولم يدخل الدولة طرفاً في هذه المنازعات.

إن قانون التسجيل العقاري الصادر سنة 1965 عدد أنواع العقارات وجعل العقارات المشتركة للقبائل نوعاً مستقلاً بمفرده وأوجب تسجيلها في سجل خاص.

إن إصدار المشرع للقانون 142 لسنة 1970 بشأن الأراضي والآبار القبلية هو في حد ذاته دليل على أن الأراضي القبلية مملوكة للقبائل وليست للدولة وإلا لكان المشرع غير محتاج لإصدار القانون سالف البيان.

نعم قد يقول قائل إن تنظيم المنازعات لا يعني بالضرورة أن المشرع قد اعتبر حق القبيلة على الأرض حق ملكية. بيد أن ذلك مردود بأن المشرع نص صراحة على اختصاص اللجان بالمنازعات الخاصة بملكية الأراضي والآبار القبلية كما أنه نص في مادته العاشرة على تسجيل القرارات الصادرة عن تلك اللجان في مصلحة التسجيل العقاري ورتب على هذا التسجيل كافة الآثار المترتبة على تسجيل العقد المكسب للملكية.⁴⁰

ومهما يكن الأمر فإنه طبقاً لقرار المجلس التنفيذي لولاية طرابلس الغرب رقم 25 لسنة 1961 يشكل اللجان الابتدائية لنظر منازعات الأراضي القبلية تختص اللجنة السادسة المنازعات التي يكون طرفاها من أكثر من متصرفية واحدة من متصرفيات الخمس وترهونة وبني وليد. أما إذا كان طرفا المنازعة من متصرفية بني وليد فإن الاختصاص ينعقد للجنة السابعة. مع ملاحظة أن اللجنة التاسعة المختصة بنظر منازعات مقاطعة طرابلس والمقاطعة الغربية قد شكلت من ثلاثة من شيوخ بني وليد.⁴¹ ولم تتمكن من الاطلاع على المنازعات التي نظرتها هذه اللجان في منطقة البحث بفعل ضياع أرشيفات هذه اللجان ولم يتح لنا الاطلاع إلا على قرار يقيم يتعلق بمنازعة على الحدود بين قبائل بني وليد وقبائل ترهونة وقد فصلت فيه لجنة محافظة الخمس لصالح قبائل بني وليد.

وإثر التغيير السياسي الحاصل في سبتمبر 1969 أصدر مجلس قيادة الثورة القانون 142 لسنة 1970 بشأن الأراضي والآبار القبلية والذي اعتبر جميع الأراضي والآبار القبلية غير المسجلة بمصلحة التسجيل العقاري مملوكة للدولة. كما ألغى التسجيلات المبنية على قرارات لجان منازعات الأراضي القبلية سالف الذكر، واعتبر الأراضي التي سجلت على أساسها في حكم غير المسجلة وبالتالي تغدو مملوكة للدولة، وأجاز القانون للقبائل التي تنتفع بالأراضي والآبار القبلية الاستمرار في الانتفاع بها طبقاً للشروط التي تقررها لائحة تصدر بالخصوص ولم يعط القانون الملاك السابقين أي تعويض عن الأراضي التي آلت إلى الدولة بموجب أحكامه، واقتصر على تعويضهم عما أنفقوه على هذه الأراضي والآبار من مصروفات ضرورية أو نافعة.⁴²

39 محمد عبد الجواد، المرجع السابق، ص 486.

40 الجريدة الرسمية، العدد (11)، السنة 1959، ص 14.

41 جريدة طرابلس الرسمية، العدد 16، لسنة 1961، ص 4.

42 الجريدة الرسمية، العدد 2، لسنة 1971، ص 5.

و بموجب اللائحة التنفيذية للقانون شكلت لجنة في كل متصرفية تسمى لجنة الأراضي والآبار القبلية تتولى حصر الأراضي والآبار الكائنة في نطاقها وتصنيفها ودراسة طلبات الانتفاع بها وتحيل اللجنة توصياتها للمحافظ لاعتمادها، وأجازت اللائحة للمؤسسة العامة للإصلاح الزراعي وتعمير الأراضي قسمة الآبار والأراضي القبلية غير المتنازع عليها إلى وحدات صالحة للاستثمار توزع على المنتفعين بها بقرار من المحافظ بناءً على توصية لجنة الأراضي والآبار القبلية وبحسب اللائحة إذا لم يتيسر تحقيق الأغراض المنصوص عليها في قانون الأراضي والآبار القبلية تقوم الدولة باستغلال الأرض والآبار ورغم البحث والتنقيب والسؤال فلا يوجد أثر ملموس لهذه اللجنة في بني وليد حيث ظل الأفراد والقبائل يستغلون أراضيهم السابقة.⁴³

لقد كان صدور القانون 142 لسنة 1970 بشأن الأراضي القبلية في ظل التوجه الاشتراكي للنظام الجديد وفي إطار السعي نحو تنمية المجتمع اقتصادياً واجتماعياً. والمتمعن في توقيت صدور القانون يتضح له أنه كان أداة للحد من سلطان القيادات القبلية التي كانت جزءاً من النظام الملكي السابق ففي إطار ترسيخ السلطة الجديدة حاول مجلس قيادة الثورة تفكيك النخب القديمة وإيجاد نخب جديدة ولاؤها وأمنها مرتبطان بالسلطة الجديدة.⁴⁴

وفي هذا الإطار أعيد تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية (محلات) بدلاً من القبائل طبقاً لقانون الحكم المحلي، ونتج عن ذلك استبعاد شيوخ القبائل السابقين المشكوك في ولائهم للنظام الجديد، ثم صدر قانون الأراضي القبلية لينزع من هؤلاء الشيوخ الأراضي التي كانوا يديرونها باسم القبيلة وهو ما يحيد بالضرورة من نفوذهم وترتب على ذلك زيادة نفوذ القبائل الصغيرة التي دعمت النظام الجديد على حساب القبائل الأكبر والأقوى التي كان النظام الملكي مستنداً عليها. ولا يغيب عن البال أن المناطق الشرقية من ليبيا كانت هي المستهدف الأكبر بهذا القانون فالنظام القبلي هناك أكثر رسوخاً وقوة منه في إقليم طرابلس وفزان، والقبائل الكبيرة التي يستند عليها النظام الملكي هي قبائل المنطقة الشرقية. ولعل مما يزيد هذا الأمر تأكيداً أنه طبقاً لإحصاء السكان الحاصل سنة 1960 فإن الأراضي القبلية في برقة أعلى مرتين من نظيرتها في طرابلس.

وهكذا وظف النظام الجديد الأراضي القبلية التي صادرها الطليان لإيجاد طبقة ليبية متوسطة الحجم - لإضفاء الشرعية على مجلس قيادة الثورة وتحجيم الجماعات الحاكمة التقليدية المعارضة والمرتبطة بالنظام الملكي السابق.⁴⁵ ولعل ذلك يفسر عدم تطبيق قانون الأراضي والآبار القبلية بشكل جدي في بني وليد وما جاورها من مناطق.

بيد أن عدم تطبيق القانون المذكور لم يحل دون استيلاء الدولة على الأراضي الزراعية قبلية كانت أم فردية، ففي السياق التنموي أنشأت الدولة في منتصف السبعينيات والثمانينيات من القرن المنصرم مشروعات زراعية في الأودية الواقعة بمنطقة بني وليد من بينها مشروع وادي المردوم ومشروع وادي غبن وميمون ومشروع وادي سوف الجين ومشروع وادي نغد والتي كانت تابعة لهيئة الصلوك الخضري. وقد وضعت هذه المشروعات يدها على كافة الأراضي الواقعة في نطاق اختصاصها دون تمييز بين أرض مملوكة ملكية قبلية أو ملكية فردية أو ملكية على الشيوخ، واستصلحتها ووزعتها على المواطنين. ورغم البحث والسؤال والاتصال بمكتب الزراعة ببني وليد لم نعثر على قرار نزع ملكية الأرض للمنفعة العامة.

43 الجريدة الرسمية، العدد 52، السنة 1971، ص 938.

44 د. مالك عبيد أبوشهيو، لماذا تخلت ليبيا هكذا حكم العسكر؟، طرابلس، دار الرواد، الطبعة الأولى، 1436هـ - 2015 م ص 160-161.

45 د. مالك أبوشهيو، المرجع السابق، ص 161.

قد يقول قائل إن هذه الأراضي تندرج في عداد الأراضي القبلية وبالتالي أضحت مملوكة للدولة ملكية عامة بموجب أحكام القانون ١٤٢ لسنة ١٩٧٠ بشأن الأراضي والآبار القبلية، لكن هذا القول غير دقيق فقد تقدم أن القضاء قد حكم ببطلان بيع بيت المال، وبالتالي تظل على وضعها السابق مملوكة لأصحابها. وحتى لو سلمنا جدلاً بصحة بيع بيت المال فإن البيع وإن عبر عنه بأنه بيع للقبائل لم يكن كذلك، فالبيع لا يشمل جميع أفراد القبيلة بل هو لمن يدفع منهم فقط، وبالتالي يكون الوصف الصحيح للأرض أنها مملوكة لأفراد على الشيوخ وليست مملوكة للقبائل. زد على ذلك أن هؤلاء المشتريين لم يسيروا على سنن واحد، فبعضهم أبقاها على الشيوخ، وبعضهم قسمها بين العوائل، ثم قسمت بين الأفراد، وبالتالي لا مجال لوصفها بأنها أرض قبلية. ولازم ذلك انحسار أحكام قانون الأراضي القبلية عما قسم منها طبقاً للفقرة الثالثة من المادة الأولى من قانون الأراضي القبلية المضافة بالقانون 142 لسنة 1972، فإن الأراضي والآبار القبلية في حكم هذا القانون هي الأراضي والآبار التي تنتفع بها على وجه الشيوخ قبيلة أو أكثر طبقاً للعرف والعادات السائدة ولا يشمل ذلك الأراضي التي يملكها أفراد محدودون أو عائلة معينة.⁴⁶

ومهما يكن من أمر فإن المرحلة الأولى من مشروع المردوم وزعت طبقاً لما نص عليه القانون 123 لسنة 1970 بشأن التصرف في الأراضي الزراعية والمستصلحة المملوكة للدولة حيث أجريت بحوث اجتماعية للمتقدمين للحصول على المزارع، وكانت الأولوية لمن يعمل بالمشروع أو لمن لا يتقاضى مرتباً دون مراعاة لوضع ملاك الأرض السابقين.⁴⁷ ونتج عن ذلك أن أغلبية أراضي المنتمين إلى قبيلتي أولاد أبي راس والعطيات وزعت على أشخاص من قبيلتي الأساحقة والكميعات الكبيرتين.⁴⁸ ويمكن القول إن سبب عدم مطالبة الملاك الأصليين بإرجاع أراضيهم بعد التغيير السياسي الحاصل في فبراير 2011 ما يلي:

1. ضعف صوت الملاك الأصليين نتيجة لانقساماتهم وخلافاتهم، لتفتت الملكية وضآلة نصيب كل واحد منهم، وبالتالي فإن إعادة الأرض سينجم عنها نشوب صراع داخلي بين أفراد الأسرة أو العشيرة الواحدة.
2. عدم تفعيل القضاء وغياب سلطة الدولة أوحيا للملاك الأصليين بعدم جدوى اللجوء للقضاء إذ لا توجد سلطة تنفذ الأحكام
3. انتظار صدور تشريع يقضي بإعادة الأملاك لأصحابها في إطار منظومة العدالة الانتقالية.

أما فيما يتعلق بالمرحلة الثانية من مشروع المردوم ومشروعات سوف الجبن ونفذ وميمون وغبين فقد وزعتها أمانة الزراعة ببني وليد بمراعاة وضع الملاك السابقين حيث وزعت على أشخاص ينتمون للقبائل التي تملك الأرض قبل استيلاء الدولة عليها، كلاً حسب ملكيته السابقة بحيث فوضت كل قبيلة في اختيار أسماء المستفيدين من التوزيع وهكذا يتم الاختيار بمراعاة ترضية كافة عشائر القبيلة ونجم عن ذلك حصول تراض غير مكتمل وهو ما ألقى بظلاله على الواقع الحالي وحال دون المطالبة بإعادة الأرض باستثناء حالات قليلة انعدم فيها التراضي بين أفراد القبيلة أو العشيرة الواحدة أو كان الخلاف فيها متعلقاً بالحدود أو بالقسمة.

ويمكن القول إن توزيع الأراضي على ملاكها السابقين يجد سنداً قانوني فيما أضافه القانون 142 لسنة 1970 بشأن الأراضي والآبار القبلية وتحديداً في المادة 2 مكرر والتي قررت أنه في حال اتفاق المنتفعين على تقسيم الأراضي والآبار التي استمر انتفاعهم بها إلى وحدات صالحة للاستثمار بموافقة المؤسسة العامة للاستصلاح الزراعي يجوز للمؤسسة تملك هذه الوحدات إلى المنتفعين وفقاً للإجراءات التمليك المتبعة بشأن التصرف في الأراضي الزراعية والمستصلحة والمملوكة للدولة.

46 الجريدة الرسمية، العدد 56، السنة 1972، ص 28 48. جدير بالذكر أن المحكمة العليا قضت بأنه إذا استولت جهة الإدارة على أرض زراعية مملوكة للأفراد وضمتهما فعلاً وبصفة نهائية إلى الأرض التي تقوم باستصلاحها وتعميرها وتقسيمها إلى مزارع في حدود مشروعاتها الزراعية فإن ملكية الأرض هذه تنتقل إلى الدولة وتصبح جزءاً لا يتجزأ من أراضيها وتسري عليها أحكام القانون 123 لسنة 1970 مع عدم الإخلال بحق صاحب الأرض في المطالبة بالتعويض عنها تعويضاً عادلاً. حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري 30/9 ج 1984/6/24. مجلة المحكمة العليا، السنة 22، العدد الثاني، ص 33.

47 إفادة شفووية من السيد ميلاد سليم مدير مشروع المردوم السابق بمنزله ببني وليد في 28/12/2016.

48 إفادة شفووية من السيد علي عبد الرحمن فرحات بمنزله ببني وليد في 29/12/2016.

ولعله من المفيد هنا الإشارة إلى أن ثمة من يرى أن النظام غيّر تعامله مع القبيلة، فقد سعى في بداياته إلى تدمير الوضع القانوني للقبائل عن طريق تقسيم المناطق القبلية إلى مقاطعات (محلات) تتقاطع مع الحدود القبلية القديمة، كما سلف البيان، لكنه غيّر تعامله مع القبيلة في عقد التسعينيات حيث وظف البنية القبلية للترويج لأنشطته.⁴⁹

ويمكن القول إن النظام وإن غيّر تكتيكاته تجاه القبيلة بحسب ما يقتضيه المقام فإنه ظل منسجماً مع نفسه، حيث كانت كل تكتيكاته مرسخة للقبيلة بشكل أو بآخر، فهو حين حارب القبيلة إنما كان هدفه ترسيخ سيطرته أولاً ومن ثم سخر القبيلة وأبقى على فاعليتها في المجتمع.

وتجب الإشارة هنا إلى أن ثمة أودية لم تقع ضمن المشروعات الزراعية التي أقامتها الدولة كأودية تماسلة ومنصور ودينار ومسوجي وغيرها كثير وقد ظلت إلى يومنا هذا في يد ملاكها السابقين وكان من شأن ذلك أن البعض تحصل على مزرعة من أحد المشروعات الزراعية وبقيت أرضه له ينتفع بها، في حين أن البعض الآخر فقد كل أراضيه لوقوعها ضمن المشروعات الزراعية التي أقامتها الدولة بإلغاء ملكية الأرض الذي ألغى التسجيلات الواردة على ملكية رقبة الأرض.

أخيراً تجب الإشارة إلى أن عقد الثمانينيات من القرن الماضي شهد تصعيداً كبيراً من النظام السابق في التضييق على الملكية الفردية. ففي 1986/5/4 أصدر المشرع القانون رقم 7 لسنة 1986 بشأن إلغاء ملكية الأرض الذي ألغى التسجيلات الواردة على ملكية رقبة الأرض وحظر أن تكون الأرض محلاً للتصرفات الناقلة للملكية،⁵⁰ مما حدا بالمحكمة العليا إلى تقرير أن ملكية الأفراد من قبيل ملكية الانتفاع التي لم يحظرها القانون المشار إليه.⁵¹

وفي أواخر عام 1986 قامت اللجان الثورية بإحراق مكتب التسجيل العقاري،⁵² وترتب على ذلك تلف الأرشيف العقاري تلفاً كاملاً. ولا مشاحة في أن هذا الأمر يلقي بظلاله على المنازعات العقارية إذ كيف يثبت صاحب الحق حقه في ظل إتلاف منظومة التسجيل العقاري.

وفي سنة 1988/10/8 أصدر المشرع القانون رقم 11 لسنة 1988 بشأن السجل العقاري الاشتراكي الذي حظر على مصلحة التسجيل العقاري تسجيل ملكية الانتفاع بالأرض الزراعية إذا تجاوزت مساحتها وحدة إنتاجية على أن يؤول ما زاد عن ذلك إلى المجتمع.⁵³

وشهدت التسعينيات من القرن المنصرم محاولة الدولة، عن طريق القيادات الشعبية الاجتماعية، توزيع الأراضي الزراعية المتبقية دون استصلاحها أو تعميرها. وفي هذا الإطار صدر قرار عن أمين اللجنة الشعبية لشعبية بني وليد، وآخر عن أمين اللجنة الشعبية للزراعية والثروة الحيوانية، بنزع ملكية أراضي أغلب الوديان الكائنة بالمنطقة وروافدها وتوزيعها على الراغبين. لكن هذه المحاولة فشلت جراء المعارضة التي أبدتها أصحاب الأراضي فضلاً عن أن المحاولة ذاتها حملت بذور فشلها، فالقرارات الصادرة بنزع ملكية الأودية هي في حدها الأدنى باطلة إن لم تكن معدومة، ولم يكن ثمة مبرر لتوزيع هذه الأودية... فالدولة لم تستصلحها ولم تهيئ لها المرافق اللازمة لتوزيعها. ويميل البعض إلى اعتبار هذا الأمر ليس مقصوداً في ذاته بل المقصود منه إذكاء الخلافات القبلية وترسيخها.⁵⁴

49 د.أمال سليمان العبيدي، الثقافة السياسية في ليبيا، ترجمة محمد زاهي بشير المغربي، بنغازي، منشورات جامعة قاريونس، ط 1، 2008، ص150.

50 الجريدة الرسمية، العدد 14، السنة 1986 ص465.

51 حكم المحكمة العليا في الطعن المدني 36/15 ج 4/11/1990 مجلة المحكمة العليا، العدد الأول والثاني، السنة 28، ص91.

52 محمد يوسف، ليبيا من الشرعية الدستورية إلى الشرعية الثورية، القاهرة، دار الاستقلال ومكتبة وهبة، الطبعة الأولى، 1429هـ-2008م ص496.

53 الجريدة الرسمية، العدد 40، السنة 88، ص1303.

54 إفادة شفيوية من الحاج الصيد حمودة بمنزله بني وليد في 2016/1/22.

المبحث الأول: القيادات التقليدية

تشكل بني وليد نموذجاً للتداخل بين البداوة والتمدن فهي أشبه بالواحة المنقطعة في الصحراء. وعلى الرغم من أن ظروف الحياة السياسية والاقتصادية قد دفعت بعض السكان قديماً للترحل في نطاق الأودية التي يملكونها والتي تمتد حتى أراضي الجفرة جنوباً وسرت شرقاً فإن جزءاً كبيراً من السكان مستقر داخل البلد في سلسلة من القرى على ضفاف وادي بني وليد.⁵⁵ ولعله من اللافت للنظر أن حجم العمران كبير جداً لكل قبيلة حيز تقيم فيه وتمتع فيه بقدر من الاستقلالية ولكل قبيلة أرض تزرعها وبئر تستقي منه الماء وقصر أو قسبة ومقبرة تختص بها. وعلى الرغم من أن عدد القبائل التي تستوطن المدينة يزيد على الخمسين قبيلة تتفاوت في عدد المنتسبين إليها فإن أفراد هذه القبائل جميعاً يمتلكون أراضي داخل البلد وخارجها تتفاوت في مقدارها وخصوبتها. بيد أن هذا التفاوت لم ينتج عنه ظهور طبقة خاصة من أصحاب الأملاك الأرضية الواسعة كما ظهر في البلدان العربية الأخرى. ويعلل البعض ذلك بشيوع النظام القبلي واستقلال المناطق القبلية عن المدن وضعف هذه المدن الاقتصادي والسياسي مما حال دون استغلال أصحاب رؤوس الأموال في المدن للفلاح أو استثمار أرضه.⁵⁶

ويمكن القول إن ضعف المردود الاقتصادي للأرض ناتج عن عدم الاستغلال الدائم لها بسبب الجفاف وقلة الأمطار وهو السبب الرئيسي الذي منع أصحاب رؤوس الأموال من استغلال الفلاح واستثمار أرضه. فالزراعة كما هو معلوم تعتمد على معدلات هطول الأمطار. وفي هذا الصدد نذكر بما رددته كتب الجغرافية العربية حول وادي سوف الجين أكبر الأودية وأشهرها (وادي سوف الجين يصيب سنة في سنين).⁵⁷ زد على ذلك عدم الاستقرار السياسي في المنطقة وحالة التمرد والحرب التي وسمت تاريخ المنطقة إبان العهد العثماني بالإضافة إلى الأعباء الضريبية الكبيرة المفروضة على الأرض جميعها عوامل أسهمت في إضعاف قيمة الأرض وهو ما صرف عنها أنظار أصحاب رؤوس الأموال وحال دون انتشار الإقطاع.

ورغم ذلك برزت بعض الفئات الاجتماعية المتنفذة في المجتمع المحلي في مدينة بني وليد، هذه الفئات هي المقصود بالقيادات التقليدية نظراً لدورها المؤثر في البناء الاجتماعي والإداري في المنطقة. وقد أسهمت هذه الفئات في معالجة الأزمات والمشكلات التي تواجه مجتمعها وعملت في ذات الوقت وسيطاً بين الدولة وأفراد المجتمع.⁵⁸ لم تكن القيادات المحلية نتاجاً داخلياً صرفاً أملتة العصبية القبلية بل هي نتاج تفاعل مجموعة من العوامل أبرزها اعتراف السلطة الحاكمة بدور هذه القيادات أياً كانت هذه السلطة عثمانية - إيطالية - ملكية - نظام القذافي - حكومة الثوار. وترتيباً على ذلك يمكن القول إن سلطة هذه القيادات تتأسس على بعدين اثنين: أولهما داخلي وهو التجذر الاجتماعي والانتماء القبلي. وثانيهما خارجي وهو العلاقة بالسلطة المركزية التي تمنح الاعتراف الخارجي وتؤكد القدرة على ممارسة السلطة.⁵⁹

ولكي يستبين لنا مشهد القيادات التقليدية في بني وليد لابد أولاً من إلقاء نظرة على أمهات القيادات (مطلب أول) ثم نردف ببيان الطبيعة القانونية لهذه القيادات (مطلب ثانٍ).

المطلب الأول: أمهات القيادات التقليدية

يلاحظ المستقرئ للقيادات التقليدية أن هذه القيادات قد تستمد قوتها وشرعيتها من خلفية رسمية شيوخ القبائل (فرع أول) وقد تستمد قوتها من خلفيتها الاجتماعية والثقافية الأعيان (فرع ثانٍ).

55 البروفيسور د/ج /جود تشايلد، دراسات ليبية، نقله إلى العربية عبد الحفيظ الميار وأحمد البازوري، طرابلس، مركز جهاد اللبين للدراسات التاريخية، 1999 ص 40.

56 جميل هلال، دراسات في الواقع الليبي، طرابلس 2 مكتبة الفكر، (د - ت) ص 19 و 20.

57 أبو عبيد البكري، المسالك والممالك ضمن كتاب ليبيا في كتب الجغرافيا والرحلات، اختيار الدكتور محمد يوسف نجم والدكتور إحسان عباس بنغازي، دار ليبيا للنشر والتوزيع، 1968م، ص 33.

58 البرت حوراني، الإصلاح العثماني وسياسات الأعيان، مجلة الاجتهاد، بيروت 2 دار الاجتهاد للأبحاث والترجمة والنشر السنة الحادية عشرة، العددان الخامس والأربعون والسادس والأربعون، ص 114.

59 د.مختار خليفة قشوط، حول المجتمع الليبي (د - ت) جنزور، شركة دار العلم للطباعة والدعاية والإعلان، ص 55.

الفرع الأول: شيوخ القبائل

1. شيوخ القبائل:

سلف القول إن البناء الاجتماعي في بني وليد يقوم على النظام القبلي حيث تمثل القبيلة وحدة دم مشترك/حقيقية أو مزعومة يبتدئ بنائها بالأسرة الممتدة حيث تشكل كل مجموعة من الأسر تنتسب إلى جد واحد، ما يعرف باللحمة، ومن مجموع اللحمت تتكون القبيلة.⁶⁰ وعلى هذا الأساس يطلق مصطلح القبيلة على مجموعة بشرية تنتسب في الغالب إلى جد واحد، وتمثل وحدة اجتماعية وإدارية واقتصادية.⁶¹

وفي العهد العثماني كان لكل قبيلة شيخ تعينه السلطة، وفي غمرة حركة الإصلاحات في نهاية العهد العثماني صار ينتخب من قبل أفراد القبيلة. أما في فترة الاحتلال الإيطالي فإن الإيطاليين حافظوا على نظام شيوخ القبائل إلا أنهم عادوا إلى نظام التعيين.

وطبقاً للقانون الأساسي الصادر بالمرسوم الملكي بقانون رقم 2012 الصادر في 14 ديسمبر 1934 صنف السكان الرحل والشبه رحل إلى قبائل وأشبه قبائل ويكون لكل تقسيم رئيس، ويعد رئيس قبيلة مسؤولاً شخصياً أمام السلطات الحكومية المختصة عن النظام والأمن في نطاق الأراضي التي تعيش فيها القبيلة.⁶² وقد ظل العمل بهذا القانون سارياً في شأن شيوخ القبائل طيلة فترة الإدارتين البريطانية والفرنسية وأوائل عهد الاستقلال إلى أن صدر المرسوم الملكي في شأن الإدارة المحلية في 1967/7/1 الذي أنط بوزير الداخلية تعيين مشايخ القبائل وأتمتها ومستشاريها ومختاري وأمة المحلات وإنهاء خدماتهم.⁶³ غير أن المشرع ما لبث أن استبعد مصطلح مشايخ القبائل واستبدل به فيما يبدو مصطلح مختاري المحلات بالقانون 62 لسنة 1970،⁶⁴ بشأن نظام الحكم المحلي وهو ما كرره القانون 130 لسنة 1972 بشأن نظام الإدارة المحلية.⁶⁵

وفي إطار ما سماه النظام السابق الديمقراطية المباشرة وسلطة الشعب التي بدأت عملياً مع إعلان النقاط الخمس بزوارة صدر القانون 78 لسنة 1973 بشأن ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية وبموجبه أضحت المحلات تدار بلجان شعبية يختارها سكان المحلات وتتولى هذه اللجان اختيار رئيس لها يمارس الصلاحيات التي كانت لمختار المحلة سابقاً،⁶⁶ وبحسب الدليل الجغرافي لمحافظة الخمس الصادر عن مصلحة الإحصاء والتعداد سنة 1973 كان عدد القبائل ببلدية بني وليد 56 قبيلة دمجت في 15 محلة.⁶⁷ وبموجب القانون 74 لسنة 1975 تولت اللجان الشعبية للمحلات التوفيق بين المواطنين المقيمين في المحلة أو بينهم وبين غيرهم فيما ينشأ بينهم من منازعات، والتحكيم بين المواطنين في المنازعات التي تثور بينهم،⁶⁸ وظلت المحلات تدار بلجان شعبية لحين صدور القانون 16 لسنة 1992 بشأن الهيكلية الإدارية الذي استبدل المؤتمرات الشعبية بالمحلات.⁶⁹

60 فاتح رجب قدارة، الزاوية الغربية طرابلس، مركز جهاد الليبيين للدراسات التاريخية، 2007، ص 263.

61 مسعود ظاهر، المشرق الغربي المعاصر من البداوة إلى الدولة الحديثة، بيروت، معهد الإنماء العربي، 1986 ص 3.

62 حكم المحكمة العليا في الطعن الجنائي 11/ 1ق ج 2 / مارس 1955 قضاء المحكمة العليا القضاء الجنائي، مطبعة المحكمة العليا، الطبعة الثانية 1967، الجزء الأول ص

59. وانظر أيضاً محمد مصطفى الشركسي، أنظمة الحكم في ليبيا أثناء العهد الإيطالي في ليبيا، مجلة الشهيد، مركز جهاد الليبي للدراسات التاريخية، العدد التاسع، أكتوبر 1988، ص 96.

63 الجريدة الرسمية، العدد 39، سنة 1967، ص 6.

64 الجريدة الرسمية، العدد 35، سنة 1970، ص 3.

65 الجريدة الرسمية، العدد 53، سنة 1972، ص 2669.

66 الجريدة الرسمية، العدد 46، سنة 1973، ص 2229.

67 الدليل الجغرافي لمحافظة الخمس، وزارة التخطيط، مصلحة الإحصاء والتعداد 1973 ص 7. وأيضاً: الدليل الجغرافي بلدية سوف الجين أمانة التخطيط، مصلحة الإحصاء والتعداد، 1981 مرقون على الآلة الكاتبة، ص 9.

68 الجريدة الرسمية، العدد 42، سنة 1975، ص 1273.

69 الجريدة الرسمية، العدد 33، لسنة 1992، ص 1159.

وإثر التغيير السياسي في فبراير 2011 أصدر المشرع القانون 59 لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية الذي اعتبر المحلة أحد مكونات نظام الإدارة المحلية، وأناط بمختار المحلة فض المنازعات المحلية والقيام بأعمال الصلح في المنازعات المدنية والأحوال الشخصية،⁷⁰ بيد أن الظروف السياسية والأمنية التي مرت بها منطقة بني وليد حالت دون تطبيق قانون الإدارة المحلية. ورغم المحاولات المتكررة لم ينتخب مجلس بلدي للمدينة كما لم يصدر بعد قرار من وزارة الحكم المحلي بإنشاء المحلات وتحديد نطاقها.

الجدير بالذكر هنا أن في التشريعات سألقة الذكر لم تشترط مؤهلاً لشغل وظيفة شيخ القبيلة ومختار المحلة ولا أعضاء اللجان الشعبية. وقد يبدو أول وهلة أن إلغاء نظام القبائل والاستعاضة عنه بالمحلات خطوة نحو تحديث المجتمع لكن هذا الإلغاء على عكس ذلك تماماً - أدى إلى ترسيخ القبيلة، ذلك أن دمج القبائل في محلة واحدة وعدم تقرير ضوابط موضوعية لمن يشغل وظيفة المختار بها أو من يختار عضواً للجنة الشعبية أدى في نهاية المطاف إلى ترسيخ القبيلة، فالقبيلة الأقوى والأكثر عدداً هي التي تعين المختار وأعضاء اللجنة الشعبية للمحلة دون التفات إلى عناصر الكفاية والخبرة والقبول الاجتماعي مما أذكى الصراع بين القبائل وجعل القبيلة جاثمة على المشهد طيلة العقود الماضية.

الفرع الثاني: الأعيان

العين، وجمعها الأعيان، غير محدودة المعنى بدقة وتستعمل في الأدبيات العثمانية بمعنى الشخص البارز،⁷¹ فالأعيان يمثلون أعلى طبقات السلم الاجتماعي.⁷² وفي بداية الأمر اقتصر مدلول مصطلح الأعيان على أبرز الأشخاص من الأهالي في مركز من المراكز الإدارية وتطور مدلوله ليطلق على أولئك الأفراد الذين يمارسون نوعاً من النفوذ السياسي ويتمتعون بكيان وظيفي.⁷³

وعلى هذا النحو تتعدد الخلفيات التي تظهر منها فئة الأعيان. ويمكن لنا أن نصنف الأعيان في مجتمع بني وليد على النحو الآتي:

1. فئة ذات خلفية عرقية وهي الأعيان المنتمون إلى قبائل المرابطين أو ما يطلق عليهم مصطلح الزوى وهي قبائل تنتمي إلى أحد الأولياء المدفونين بالبلد أو الوافدين إليها من مكان آخر وهم نوعان: مرابطو نسب يعودون بنسبهم إلى السيدة فاطمة بنت الرسول صلى الله عليه وسلم تلتهم منهم البركة لهذا النسب ويسمون بالأشراف، ومرابطو بركة وهم من ينتمون إلى جد اشتهر بالتقوى والصلاح والسلوك المستقيم في المجتمع ويمثلون تنوعاً عرقياً ناجماً عن انصهار العناصر السكانية،⁷⁴ والمرابطون موجودون في أغلب الأقسام التي تتكون منها قبائل بني وليد على النحو الآتي:

قسم الأوطيين: قبيلة المغاربة، قبيلة الفطمان، وقبيلة أولاد أبي راس.
قسم الفلادنة: قبيلة الطبول، قبيلة الصرارة، قبيلة القوايدة، قبيلة الدوائر.
قسم الجمالمة: قبيلة الزبيدات.
قسم السبايع: قبيلة الخوازم.

70 الجريدة الرسمية، العدد 15، لسنة 2012، ص 882.

71 فاتح رجب قدارة، المرجع السابق، ص 277.

72 ياسين شهاب الموصلي، الأوضاع الاقتصادية في ولاية طرابلس الغرب ومنتصفية بنغازي طرابلس، مركز جهاد الليبيين للدراسات التاريخية، 2006، ص 249.

73 دائرة المعارف الإسلامية، النسخة العربية، ترجمة إبراهيم زكي خورشيد، أحمد الشناوي، عبد الحميد يونس، مطبوعات الشعب، القاهرة، 1969، المجلد الثالث، ص 552.

74 د- محمد الطاهر الجراي، الخصوصيات الليبية أو ثقافة الذنب والعار ضمن أعمال ندوة المجتمع الليبي 1835 - 1950 طرابلس مركز جهاد الليبيين للدراسات

التاريخية، تحرير محمد الطاهر الجراي، 2005، ص 350.

2. فئة ذات خلفية اجتماعية ونعني بها الاشخاص الذين لهم دور فاعل في المجتمع، وفي الغالب تكون خلفيتهم قد اكتسبها عن طريق الوظائف السابقة التي تقلدوها كمشايع القبائل، 75 السابقين أو كبار الموظفين في جهاز الدولة سابقاً أو كبار التجار. وقد تكون الواجهة مكتسبة بطريق الميراث وتعني بذلك أبناء الشيوخ والموظفين السابقين وفي العادة يحرس الوجهاء والأعيان على نقل معارفهم وخبراتهم لمن يرثهم من أبنائهم فضلاً عن عامل الثقة والمصداقية الذي يتمتع بها الخلف زد على ذلك أن هذه الشرائح هي الأكثر اتصالاً بأجهزة الدولة وبالتالي يمكن لها أن تنال اعتراف الدولة بها بيسر وسهولة.

كما يندرج في عداد الأعيان رؤساء اللحامات المكونة للقبيلة لاسيما في القبائل ذات العدد الكبير إذ يهيئ لهم انتسابهم لهذه اللحامات و اتساع دورهم الاجتماعي وعلاقتهم بالشيوخ والمختاتير ومفاصل السلطة الدخول في شريحة الاعيان.

3. فئة ذات خلفية ثقافية ونعني بها الأئمة والفقهاء ومعلمي القرآن الكريم وهي فئة أتاحت لها ثقافتها القيام بدور رئيس في المجتمع، فلا يغيب عن البال أن اكتساب هذه الفئة للعلم الديني أضيف على منتسبها قدرًا من المصداقية والاحترام فضلاً عما تتيحه هذه الثقافة من لعب دور الوسيط بين العوام والسلطة. يضاف إلى ذلك أن المعرفة المفترضة لهؤلاء بأحكام الشريعة الإسلامية هيأت لهم القيام بدور الموثق للمعاملات اليومية والحكم في النزاعات الناشئة عن هذه المعاملات. زد على ذلك أن وثائق التملك القديمة قد كتبت بخط مغربي وهو ما يتيح لأفراد الفئة التفرد بقراءتها وأتاح لهم استمرارية الدور الذي يقومون به.

وقد جرت العادة في بني وليد على أن أسراً وقبائل معينة عُرف أبنائها بالتضلع في الفقه الإسلامي، وتوارث أبنائها هذا الأمر من بعدهم: الزبيدات، الحلمة، آل الشرع، آل شينشخ الخوازم، أولاد أبي راس، الفقهاء آل الصقر..... إلخ.

هذه الفئات الثلاث تشكل ما يسمى الأعيان. بيد أن الفئة الأخيرة «الأئمة والفقهاء ومعلمي القرآن الكريم هي الفئة الأبرز والأكثر حضوراً في مجال فض منازعات الملكية. ومرد ذلك إلى معرفتهم المفترضة بقواعد الفقه الإسلامي التي تحكم المنازعات وقدرتهم كما قلنا آنفاً على قراءة الحجج والوثائق القديمة التي كتبت بخط مغربي.

ولايفوتنا أن نشير هنا إلى أنه إبان أزمة لوكريي حاول النظام السياسي القائم آنذاك ترسيخ دعائمه بكل ما أوتي من قوة فاستعان بمنظومة القبائل من خلال تشكيل ما سمي بالقيادات الشعبية الاجتماعية التي برزت إلى الوجود سنة 1995 في كل منطقة وخلال سنة 1997 شكّلت القيادة الشعبية الاجتماعية على مستوى الدولة.

وقد ضمت هذه القيادات، في تشكيلها المركزي والفرعي، الأعيانَ مختلف فئاتهم، وهي على حد قول البعض هيكل لا شكلي يجمع الزعامات القبيلية ويعطيها صلاحيات واسعة في مجال التيسير والأمن وتمثيل السلطة وتتبع المعارضات ومعاقبتها وإنجاز المشاريع الجهوية.⁷⁶ وهي على شاكله مكتب الاتصال باللجان الثورية مؤسسة واقع وليست فرعاً من السلطة مما أتاح للنظام الحاكم استغلالها دون أن يتحمل شيئاً من أخطائها. وقد بادرت هذه القيادات في سبيل ممارسة مهامها والتمكين لدورها إلى تكليف الفقهاء والأعيان بحل المنازعات التي تنشأ بين الأفراد.

ولم يقف الأمر عند هذا الحد فقد شكل مؤتمر الشعب العام لجنة سماها لجنة الصلح الشعبي اختار أعضاها من مختلف المدن والقرى وكلفها بحل المنازعات الناشئة بين الأفراد والمناطق والقبائل. ولا يغيب عن البال أن تكليف هؤلاء الأعيان من قبل السلطة التشريعية «مؤتمر الشعب العام» لا يغير من طبيعة عملهم شيئاً فالقيادات الشعبية، وكذا لجنة الصلح لا يعرضون حلاً، بل يقتصر عملهم على محاولة المصالحة بين أطراف المنازعة مما يعني أن الأمر رهين إرادة الأطراف.

75 مقابلة مع الحاج أحمد عبد الكريم الخازمي، بني وليد، 2016/12/28.

76 المنصف وناس، تنسيقية العروش بالجزائر والقيادات الشعبية والاجتماعية، ليبيا أزمة النخب أم التحديث؟، ضمن كتاب النخب الاجتماعية حالة الجزائر ومصر، مركز البحوث العربية والأفريقية القاهرة، مركز البحوث الاقتصادية التطبيقي من أجل التنمية الجزائر، تحرير د. أحمد زيد، د. عروس الزبير، القاهرة، مكتبة مدبولي، 2005، ص 197.

وجدير بالذكر أنه جراء الظروف التي مرت بها مدينة بني وليد بعد التغيير الحاصل في فبراير 2011 بادر بعض القيادات الشعبية السابقة إلى تشكيل مجلس يضم ممثلين عن جميع القبائل أسموه المجلس الاجتماعي، وهذا المجلس هو المسيطر على تسيير الأوضاع في المدينة نتيجة لانحسار سلطة الدولة فيها وضعف مؤسساتها. وقد سار هذا المجلس على ذات منهج القيادات الشعبية السابقة فكلّف ليفياً من علماء الشريعة والأعيان بحل المنازعات التي تنشأ بين الأفراد.

ولابد من القول هنا أن الحضور القوي للأعيان لا يمكن فهمه في إطار النموذج الطبيعي لكنه يغدو مفهوماً في سياق مجتمع قبلي تحركه سلطة مركزية، فالسلطة اعترفت بالأعيان، والأعيان ساعدوا السلطة على تثبيت أقدامها وترسيخ هيمنتها واستدامتها،⁷⁷ ولم يحدث هذا الأمر في ظل نظام القذافي فحسب، بل حتى في المرحلة الملكية ومن قبلها العهد الإيطالي والسيطرة العثمانية لا بل هو مستمر حتى بعد سقوط القذافي، فقد غيرت القيادات الشعبية جلدتها، وأصبح يطلق عليها مسمى الحكماء ومجالس الشورى.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للقيادات التقليدية

مارست القيادات التقليدية دورها في حل منازعات الأراضي من خلال أشكال متعددة: لجان الفصل في منازعات الأراضي القبلية - اللجنة الشعبية للمحلة الصلح التحكيم.

وهكذا يتضح أن هذه القيادات قد تعمل بصفة رسمية (فرع أول)، وأحياناً أخرى تعمل بصفة عرفية (فرع ثانٍ).

الفرع الأول: فض المنازعات بالطريق الرسمي

التطبيقات المعاصرة لإسهام القيادات التقليدية في حل منازعات الملكية العقارية بشكل رسمي هي انعكاس واضح لمبدأ مساهمة الشعب في إقامة العدالة. ويمكن القول إن المشرع بتبنيه فكرة القضاء الشعبي يرمز إلى تحقيق هدفين اثنين: أولهما اجتماعي يتمثل في تقريب القضاء من المتقاضين وجعل العدالة أكثر فعالية وإنسانية،⁷⁸ وثانيهما اقتصادي ونعني به تقليل كلفة أداء العدالة على الخزنة العامة والمواطن على السواء.⁷⁹

وعلى الرغم من تبني المشرع الليبي القضاء الممتن أصلاً عاماً فإن المستقرى للمنظومة التشريعية سيلحظ اتجاه المشرع نحو القضاء الشعبي في التطبيقات التالية:

1. لجان الفصل في المنازعات الخاصة بملكية الأراضي والآبار القبلية المنصوص عليها في القانون رقم 9 لسنة 1959،⁸⁰ وهي على شاكلة المحاكم على درجتين لجنة ابتدائية وأخرى استئنافية، وهي بحسب قانون إنشائها تختص بالفصل في المنازعات الخاصة بملكية الأراضي والآبار القبلية غير المسجلة بمصلحة التسجيل العقاري أو الحقوق العينية المتعلقة بها.

وفي بداية الأمر كانت اللجنتان الابتدائية والاستئنافية تشكلان بقرار من المجلس التنفيذي للولاية من الأعيان على أن يكون أحد أعضاء اللجنة الاستئنافية أحد المستشارين أو القضاة. وبموجب القانون 17 لسنة 1963 بتعديل القانون 9 لسنة 1959 الذي صدر بعد التعديل الدستوري الذي ألغى النظام الفدرالي تشكلت بقرار من وزير على أن تكون اللجنة الابتدائية برئاسة أحد قضاة المحكمة الابتدائية. أما اللجنة الاستئنافية فتكون برئاسة أحد مستشاري محكمة الاستئناف.

77 مختار خليفة قشوط، المرجع السابق، ص 62.

78 الدكتور الكوني علي اعبودة، قانون علم القضاء النظام القضائي الليبي، طرابلس، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية الطبعة الثالثة، 2003، ص 102.

79 د. أحمد عمر أبو زقية، في القضاء الشعبي ضمن كتابه دراسات في المرافعات الداخلية والدولية، مجلس الثقافة العام، 2008 ص 39.

80 الجريدة الرسمية، العدد 11، لسنة 1959، ص 14.

وهذه اللجان على النحو السالف بيانه تدرج في عداد اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وما يصدر عنها يعد قراراً إدارياً يقبل الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري.⁸¹

غير أن هذه اللجان أضحت في حكم التاريخ بصور القانون 142 لسنة 1970 بشأن الأراضي والآبار القبلية الذي ألغى القانون رقم 9 لسنة 1959 سالف البيان، واعتبر المنازعات القائمة أمام لجان الفصل حينئذ منتهية بقوة القانون.⁸²

2. اختصاص اللجنة الشعبية للمحلة بالتوفيق والتحكيم

صدر القانون رقم 74 لسنة 1975 بشأن ممارسة اللجان الشعبية اختصاص التوفيق والتحكيم بين المواطنين، وأناط باللجان الشعبية للمحلات مهمتي التوفيق والتحكيم بين المواطنين.⁸³ والمقصود بالتوفيق إجراء الصلح بين طرفي المنازعة، فالصلح والتوفيق عبارتان مترادفتان و ليس في نصوص القانون ما يرتب أي تفرقة بينهما.

وعلى هذا الأساس يكون لإرادة طرفي المنازعة دور كبير في نجاح مهمة اللجنة الشعبية للمحلة، فالصلح والتحكيم كلاهما يستند إلى إرادة الطرفين، والفرق بينهما أنه في الصلح تتلاقى إرادة الطرفين على الحل. أما في التحكيم فتتصرف إرادتهما إلى اختيار المحكم وإلى الرضا سلفاً بما يقرره، ولكن قرار المحكم ذاته ينفذ في مواجهتهما ولو لم يرتضيا الحل الذي توصل إليه.⁸⁴

وطبقاً لنصوص القانون سالف الذكر يكون الاختصاص للجنة الشعبية للمحلة التي يقع، في دائرة اختصاصها، العقار أو أحد أجزائه، وتنظر اللجنة النزاع بناءً على طلب شفوي أو كتابي يقدمه أطراف النزاع أو أحدهم. وتعد اللجنة اجتماعاتها بحضور أغلبية أعضائها بحضور أطراف النزاع أو ممثلهم، ولها سماع الشهود والاستعانة بالخبرة ومعاينة الواقع وتكليف الأطراف بتقديم المستندات وتدوين وقائع الاجتماعات في محاضر يوقع عليها رئيس اللجنة وأمين السر، وعند تمام الصلح بين الأطراف يحضر محضر بما انتهى إليه الاتفاق يوقعه أطراف النزاع ورئيس اللجنة وأمين السر، وتتولى اللجنة إيداعه لدى المحكمة الجزئية المختصة وتستصدر منها أمراً بإعطائه قوة السند التنفيذي. ونصت المادة الثامنة من القانون على عدم قبول الدعاوى الداخلة في اختصاص المحكمة الجزئية والمحكمة الابتدائية في المواد المدنية والتجارية وتلك المتصلة بالنفقات الشرعية، إلا إذا كان النزاع قد عُرض على اللجنة الشعبية للمحلة؛ لمحاولة إنهائه صلحاً أو تحكيمياً. كما أوجبت على اللجنة أن تفصل فيما يعرض عليها من تلك المنازعات في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً.

وقد رأى البعض أن المشرع بإصداره القانون سالف البيان قد اعتنق مبدأ إسهام الشعب في القضاء.⁸⁵ ويبدو أن هذا القول تنقصه الدقة، وآية ذلك أن إخفاق اللجان المذكورة في حل النزاع صلحاً أو تحكيمياً يفتح الطريق أمام ذوي الشأن لرفع الأمر إلى المحكمة المختصة.⁸⁶ ويمكن القول إن المشرع كان يهدف إلى تخفيف العبء على القضاء لأن نجاح لجان المحلات في التوفيق والتحكيم بين المتنازعين يعني بالضرورة إنقاص كم القضايا المعروضة على القضاء.⁸⁷

81 الجريدة الرسمية، العدد 10، لسنة 1963، ص 3.

82 الجريدة الرسمية، العدد 2، لسنة 1971، ص 5.

83 الجريدة الرسمية، العدد 42، لسنة 1975، ص 1273.

84 د. عبد الرحمن عزوز، القضاء الشعبي، دار نهضة مصر للطبع والنشر، ص 129.

85 من هذا الاتجاه الدكتور حميد السعدي، المحاكم الشعبية وإمكانات قيامها في الجماهيرية، مجلة دراسات قانونية تصدر عن كلية القانون جامعة قارون، السنة التاسعة، المجلد الثامن، ص 446.

86 الدكتور الكوني اعبودة، المرجع السابق، ص 108.

87 المرجع السابق، ص 109.

بيد أن الواقع العملي كشف عن نتيجة مغايرة لما ابتغاه المشرع، ذلك أن العمل في اللجان الشعبية للمحلات جرى على اتباع أسلوب روتيني مقصور على توقيع أصحاب العلاقة على استمارة خاصة معدة، فحواها أنهم يفضلون الرجوع إلى القضاء العادي مباشرة.⁸⁸ وهكذا أضحى عرض النزاع على اللجنة الشعبية للمحلة مجرد عقبة أمام المتنازعين الذين يرغبون في طرحه أمام القضاء وأداة يستغلها البعض لإبطاء سير العدالة مما كان سبباً في ارتفاع الصوت بالشكوى منه وأدى في نهاية المطاف إلى تدخل المشرع لاستبعاد شرط النزاع على اللجنة الشعبية للمحلة لقبول الدعوى أمام المحاكم الجزئية والابتدائية.

ويمكن القول إن إخفاق هذه التجربة راجع بالدرجة الأولى إلى نظام اختيار أعضاء اللجنة الشعبية للمحلة، فالمتنازعون لا يشترط فيهم أي مؤهل أو خبرة، وهم يختارون أصلاً لتسيير دقة العمل باللجنة الشعبية للمحلة. أما فض المنازعات عندهم فهو أمر عرّضي، وبالتالي تقتصر قدرتهم والإيمان بجدوى العمل على فض المنازعات المعروضة عليهم لاسيما أنهم يؤدون عملهم في مجال فض المنازعات بدون مقابل مادي. زد على ذلك أن انتخاب أعضاء اللجان الشعبية للمحلات كما سلف القول طغى عليه الجانب القبلي بفعل دمج عدة قبائل في محلة واحدة، ونتج عن ذلك فوز القبائل الكبيرة بنتائج الانتخابات، وهو ما انعكس سلباً على حيادية أعضاء هذه اللجان، فهم في نظر المتخاصمين منحازون في الغالب لقبائلهم. ثم أن أغلب المختارين لعضوية اللجان تقتصرهم الخبرة والمقدرة وبالتالي تنعدم ثقة الخصوم فيهم.⁸⁹ وكان من شأن هذه الأسباب مجتمعة أن أيقن المتخاصمون وأعضاء اللجان الشعبية على السواء عدم جدوى عرض النزاع على اللجنة الشعبية للمحلة وآثروا الانقياد الشكلي للقانون بالإمضاء على ورقة مفادها عجز اللجنة عن حل الإشكال وتفضيلهم للحل القضائي.

3. لجان التوفيق والتحكيم المنصوص عليها في القانون رقم 4 لسنة 2010 بشأن التوفيق والتحكيم: سعياً من المشرع لمعالجة الانتقادات الموجهة للقانون رقم 74 لسنة 1975 سالف الذكر صدر القانون رقم 4 لسنة 2010 بشأن التوفيق والتحكيم، في 2010/1/28، مراعيًا فصل التوفيق والتحكيم عن نشاط اللجان الشعبية للمحلات وأناط بلجان تشكلها أمانة (وزارة) العدل في نطاق كل مؤتمر شعبي من أشخاص مشهود لهم بالنزاهة والحيدة والكفاية والوجهة الاجتماعية والخبرة في حل المنازعات لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة ولا يزيد عن خمسة تصرف لهم مكافأة مالية.⁹⁰ ولم يشترط القانون ضرورة عرض النزاع على هذه اللجان لقبول الدعاوى أمام المحاكم كما أنه قصر عمل هذه اللجان على المنازعات التي تدخل في نطاق المحاكم الجزئية فحسب، خلافاً للقانون رقم 74 لسنة 1975. أما فيما يتعلق بعمل هذه اللجان فإن المشرع نقل النصوص التي تضمنها القانون رقم 74 سالف البيان، التي أوردناها في الفقرة السابقة، وقرارات اللجنة ينطبق عليها ما أوردناه بصدد القرارات التي تصدرها اللجان الشعبية للمحلات بيد أن هذه النصوص لم تنل حظها من التطبيق، ذلك أن الأحداث التي واكبت التغيير السياسي في فبراير 2011 حالت دون صدور قرارات تشكيل اللجان التي نص عليها القانون. ومهما يكن من أمر فإن هذا القانون أضحى في حكم العدم بصور القانون رقم 59 لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية الذي أناط في مادته الأربعين بمختار المحلة مهمة فض المنازعات المحلية والقيام بإعمال الصلح في المنازعات المدنية والأحوال الشخصية وتضمنت مادته الأخيرة إلغاء كل حكم يخالفه.⁹¹

4. اختصاص مختاري المحلات بفض المنازعات والتحكيم المنصوص عليه في قانون نظام الإدارة المحلية. أشرنا في الفقرة السابقة أن المادة الأربعين من القانون رقم 59 لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية نصت على أن «يتولى مختار المحلة منح العلم والخبر وفض المنازعات المحلية والقيام بأعمال الصلح في المنازعات المدنية والأحوال الشخصية وفقاً للتشريعات النافذة... إلخ».⁹² والمستفاد من ذلك أن اختصاص مختاري المحلات شامل لكافة المنازعات المدنية بما فيها منازعات الملكية العقارية وليس في نصوص القانون ما يقصره على اختصاص المحاكم الجزئية أو الابتدائية وما يصدر عن مختار المحلة من قرارات لا بد أن يكون إيجابياً لما اتفق عليه الحضور في حال التوفيق بينهم أو حكم محكم في حال تفويضه من الخصوم بحل المنازعة. غير أن هذا القانون كسابقه لم ينل حظاً من التطبيق في بني وليد لعدم انتخاب المجلس البلدي بها وهو ما حال دون تعيين مختاري المحلات فيها.⁹³

88 حميد السعدي، المرجع السابق، ص 441.

89 إفادة شفوية من الحاج بلعيد إبراهيم حتيوش أمين اللجنة الشعبية لمحلة أبي راس من 1982 حتى 1992 بمنزله ببني وليد في 2017/1/5.

90 الجريدة الرسمية، العدد 3، لسنة 2012، 121.

91 الجريدة الرسمية، العدد 15، لسنة 2012، ص 882.

92 الجريدة الرسمية، العدد 15، لسنة 2012، ص 882.

93 إفادة شفوية من الأستاذ محمد سالم عضو المجلس المحلي ببني وليد.

الفرع الثاني: فض المنازعات بالطريق غير الرسمي

تقدم القول إن بني وليد يتداخل فيها التمدن والبداءة وتضم أراضي شاسعة يخترقها الكثير من الوديان الخصبة وهي إلى ذلك تستهدف مزاراً تمرداً وخروجاً على السلطة. كل هذه العوامل مجتمعة مضافاً إليها انتشار السكان داخل أراضيها جعلت قيام المؤسسة الرسمية للقضاء بفض كافة المنازعات أمراً شبه مستحيل ولم يكن أمام الناس بد من الرجوع إلى الفقهاء ليتولوا الفصل في المنازعات التي تنشأ بينهم لأن الفقه المالكي سيطر تماماً على الحياة الاجتماعية والاقتصادية بدون منازع من بعد زوال الحكم الفاطمي.

وتكشف سجلات المحاكم الشرعية ووثائق المعاملات بجلاء عن المكانة المتميزة للفقه المالكي في حياة السكان في بني وليد خاصة منطقة المغرب الإسلامي عامة. والمتأمل في هذه السجلات يتضح له أن مظاهر الفقه المالكي تكاد توجد في جميع مرافق الحياة.⁹⁴ ويمكن القول إن مرد ذلك إلى السمّة الواقعية التي اتسم بها المذهب المالكي بفضل ما فيه من عناصر أصولية تربطه بالواقع إذ اجتهد فقهاء المالكية لفهم خصائص الأمور ومقدار المصلحة في ما يفتون أو رفع المصرة فيه وربطوا ذلك بالأصول العامة فكان مذهباً حياً يسد حاجة الأحياء، وليس مذهباً جامداً يقف عند نصوص السابقين لا يزيغ عنها قيد أمثلة.⁹⁵

ولعل السؤال الذي يطرح نفسه هو كيف تختار القيادات لعملية فض المنازعات؟ يمكن القول إن الخبرة وتراكم المعرفة يفرضان نفسيهما في هذا المجال، فبالنسبة للأعيان ذوي الخلفية الثقافية (الأئمة والفقهاء والمعلمين وحملة القرآن) فكل من ينتسب لهذه الفئة يضحى تلقائياً ممن يختارون لفض منازعات الملكية العقارية وكذلك الحال بالنسبة للأعيان ذوي الخلفية الاجتماعية فإن انتسابهم لشريحة المشايخ السابقين أو أبنائهم أو لكبار التجار أو كونهم شيوخاً للحماماتهم كافٍ لقيامهم بفض المنازعات، ولا يتعلق الأمر هنا بمؤهل علمي أو تدريبي، فالعبرة هنا بالخبرة لا بالشهادة العلمية. واللافت للنظر هنا غياب المرأة عن هذه المحافل إذ لم نجد حالة واحدة تولت فيها امرأة مهمة الفصل أو الصلح بين الخصوم ومرد ذلك إلى النظرة التقليدية إلى المرأة التي تنأى بها عن دخول معتكز النزاعات.

وهكذا فإن تجارب القادة المحليين وخبراتهم من الناحية النظرية قوامها عنصران: الأول: العلم بقواعد الفقه المالكي التي تحكم الملكية. الثاني: تراكم الخبرة من خلال المدة التي عمل فيها الشيخ أو العين في هذا المجال وعدد القضايا التي تصدى لها وما له من خبرة في التعامل مع الناس من خلال عمله السابق في مشيخة القبيلة أو المحلة. أما من الناحية العملية فإن العنصر الأول قد تأكل في المدة السابقة جراء إلغاء التعليم الديني في ليبيا خلال عقدي السبعينيات والثمانينيات من القرن المنصرم، وأغلب الشيوخ الذين عملوا بلجان المنازعات من خريجي جامعة السيد محمد بن علي السنوسي خلال ستينيات القرن المنصرم وسبعينياته،⁹⁶ ولم تفلح إعادة التعليم الديني في ردم الهوة ولا سيما بعد انتشار الاتجاه السلفي في الخريجين الجدد. والأمر ذاته يقال بالنسبة لعنصر الخبرة، ذلك أن نظام تصعيد اللجان الشعبية للمحلات وانتخابهم وعدم استقرار الهيكل الإداري حالاً دون بقاء مختاري المحلات وأعضائها فترة طويلة، وأطاح بنظام شيوخ القبائل مما انعكس سلباً على لجان المنازعات إذ دخل إليها أشخاص غير مؤهلين لا علمياً ولا اجتماعياً.

94 حمد العاجي، المختص الخليبي وأثره في الدراسات المعاصرة - نموذج القانون المدني المغربي، منشورات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، المملكة المغربية، 1432 هـ - 2011 م، ص 201.

95 محمد أبو زهرة مالك (حياته وعصره. آراؤه وفقهه)، القاهرة ٢، دار الفكر العربي ط2 {د-ت} ص 392-395.

96 مقابلة الشيخ محمد حامد يعقوبي، بني وليد، د.2 وأيضاً مقابلة الشيخ عبد العال الجمل، بني وليد. د.ت.

ولا يغيب عن البال أن هؤلاء القادة على تنوع خلفياتهم، في غالب الأمر، يأخذون زمام المبادرة في فض المنازعات المختلفة، وفي مقدمتها منازعات الملكية فعندما يسمعون بحصول منازعة يبادرون إلى الاتصال بأطرافها من تلقاء أنفسهم محاولين الإصلاح بينهم أو على الأقل إقناعهم بالتحكيم لحل المنازعة وهم حين يفعلون ذلك إنما يدركون أن ما يقومون به هو من لوازم الواجهة والزعامة أو هم يقومون بذلك من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وعملاً بما جاء في القرآن الكريم «وإن خفتن شقاقَ بينهما فابعثوا حكماً من أهله وحكماً من أهلها إن يريدوا إصلاحاً يوفق الله بينهما». ⁹⁷ «وإن طائفتان من المؤمنين اقتتلوا فأصلحوا بينهما». ⁹⁸ ومع تكرار مشاركتهم في فض المنازعات يشتهر أمرهم تلقائياً ويصبحون قبلة لمن يطلب حل منازعة ما، سواء من الخصوم أم من أهل الإصلاح. وقد جرت العادة أنه عندما يحدث نزاع بين طرفين يتدخل طرف ثالث ويقنعهما بضرورة حل خلافاتهما وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية فإذا قبل الطرفان ذلك اختار كل طرف محكماً واختار الطرف المصلح محكماً ثالثاً. ⁹⁹

وتؤثر الظروف الشخصية للمحكم في عملية الاختيار، فالعلم بأحكام الشرع، ¹⁰⁰ والحيطة، ¹⁰¹ وقوة الشخصية، ¹⁰² ورحابة الصدر، ¹⁰³ والإحاطة بأعراف الناس، ¹⁰⁴ ومعرفة خطوط الموثقين، ¹⁰⁵ والنزاهة، جميعها ظروف تؤثر في عملية الاختيار.

أما بالنسبة للقادة أو الأعيان ذوي الخلفية العرقية (المرباطين) فإن انتسابهم لإحدى قبائل الزوى ((المرباطين)) كافٍ لقيامهم بفض المنازعات، ويزداد الأمر تأكيداً إذا أضاف المرابط إلى رصيده تفقهه في الشريعة أو حفظه للقرآن أو كان شيخاً سابقاً أو تاجراً كبيراً. وقد يحدث أن يتنوع المختارون لفض النزاع، فبعضهم عالم بالفقه المالكي وبعضهم من الأعيان ذوي الخلفية الاجتماعية أو العرقية، ففي هذه الحال تكون الكلمة الفصل للفقيه في المسائل الشرعية في حين يكون الأعيان ذوو الخلفية الاجتماعية والعرقية هم أصحاب الكلمة الفصل إذا تعلق الأمر بمسألة عرقية. ¹⁰⁶

بقي أن نشير إلى أن المتصددين لفض المنازعات من الشرائح سالفة الذكر قد يضطرون للاستعانة بغيرهم إذا تعلق الأمر بشيء يخرج عن معارفهم، ¹⁰⁷ فعلى سبيل المثال إذا كان الحد هو مقلب الماء فإن الفقيه يستعين بذوي الخبرة من كبار السن لتحديد موضع مقلب الماء. ¹⁰⁸

وليفوتنا أن نشير هنا إلى أن جانباً من الفقه رأى أن عمل القيادات التقليدية وشيوخ القبائل في حل منازعات الملكية العقارية يعد من قبيل اشتراك الشعب في مباشرة القضاء الرسمي. ¹⁰⁹ بيد أن هذا الرأي لا يمكن التسليم به؛ ذلك أن هؤلاء القادة يعملون خارج مؤسسات الدولة ولا سبيل إلى إسباغ الرسمية على أعمالهم. ¹¹⁰ وتبعاً لذلك فإن ما يصدر عنهم بصدد الفصل في المنازعات المعروضة عليهم لا يعدو أن يكون إثباتاً لما اتفق عليه الخصوم في حال التوفيق والصلح، وتحكيمياً في حال تحكيمهم من قبل أطراف النزاع.

97 سورة النساء الآية 35.

98 سورة الحجرات، الآية 9.

99 مقابلة يحيى محمد غانم.

100 مقابلة امحمد أحمد غومة، بني وليد. د.ت. ومقابلة يحيى غانم، بني وليد. د.ت.

101 مقابلة محمد الغناي صالح، بني وليد. د.ت.

102 مقابلة أحمد عبد الكريم، بني وليد، د.ت.

103 مقابلة محمد مبارك زايد، بني وليد، د.ت.

104 مقابلة أحمد عبد الكريم، بني وليد، د.ت.

105 مقابلة محمد الغناي، بني وليد، د.ت.

106 إفادة شافية من الحاج عبد الحميد المهدي بني وليد في 2017/1/5.

107 مقابلة الدكتور محمد علي الهادي، بني وليد، د.ت.

108 مقابلة الشيخ عبد العال الجمل، بني وليد، د.ت.

109 شعبان عصارة، القضاء الجنائي بين التخصص والشعبية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة قارون، 1985- مرقونة على الآلة الكاتبة - ص 248.

110 د.الكوني عبودة، المرجع السابق ص 107.

ولعل سائلاً يسأل عن الفرق بين عمل هؤلاء القادة (غير الرسمي) وعمل اللجان الشعبية للمحلات (الرسمي) وللإجابة عن هذا السؤال يمكن القول:

1. إن ثقة المتنازعين في عمل القادة غير الرسمي أكبر من ثقتهم في عمل اللجان الرسمية لأنهم هم الذين يختارون القادة المحكمين بخلاف الأمر في اللجان الرسمية حيث تغلب عوامل القبلية والجهوية على تشكيلها.
2. إن عمل القادة غير الرسمي هو أكثر حظاً في نيل رضا المتخاصمين من عمل اللجان الشعبية للمحلات لأن هؤلاء القادة غير الرسميين متخصصون في مجتمعاتهم في فض المنازعات بخلاف أعضاء اللجان الشعبية الذين يمارسون فض المنازعات بشكل عارض.¹¹¹
3. إن قرارات القادة غير الرسميين أكثر واقعية من قرارات اللجان الرسمية لمراعاتها العادات والأعراف المحلية.

الجدير بالذكر أن أعضاء لجان الفصل في المنازعات لا يتقاضون رواتب أو مكافآت أو أجوراً، وهم في الغالب يقومون بهذا العمل بحسابه من لوازم الواجهة الاجتماعية، أو هو من قبيل واجب الأمر بالمعروف والإصلاح بين الإخوة بالنسبة لفقهاء الشريعة وهو ما يتيح، بلا ريب، لهذه اللجان التفرد والاستقلال باتخاذ قراراتها.

وطبقاً لما مر بيانه لا توجد علاقة واضحة تربط بين أعضاء لجان حل المنازعات والجهات الأخرى ذات العلاقة إلا في ما توفره بعض هذه الجهات كالقيادات الشعبية ومجالس الحكماء لمنتسبيها من مكنة الدخول في عضوية هذه اللجان.

أما عن العلاقة بين لجان المنازعات والمحاكم فهي تقتصر على الدور الرقابي الذي تمارسه المحاكم على أعمال هذه اللجان في حال الطعن فيها وفي هذه الحال تبدو المفارقة واضحة، فمنظومة الشيوخ منظومة مرنة، كما سبق القول، لا تتقيد بالتشريعات، ولاتأبه كثيراً للشكليات، لكنها تخضع لرقابة المحاكم التي تطبق منظومة تشريعية تزخر بالكثير من الشكليات والقيود وذلك مؤدً بالضرورة إلى إبطال كثير من القرارات التي أصدرها الشيوخ. وعلى الرغم من أن الكثير ممن قابلناهم يتذمر من شبهة تعرض عمل اللجان للتدخل «الواسطة» كما هو الحال في الخصومة بين السبايع والسكبة والصيعان، فإنه يصعب إثبات هذا الأمر لصعوبة التدليل على وقوعه.¹¹²

المبحث الثاني: الفصل في المنازعة

بطبيعة الحال تتطلب عملية فض المنازعة إجراءات معينة لتهيئة المنازعة للحل «مطلب أول» وتتوج هذه الإجراءات بصدور قرار الفصل في المنازعة «مطلب ثانٍ».

المطلب الأول: إجراءات فض المنازعة

غير خافٍ أن الفصل في النزاع يبتدئ بتشكيل الهيئة التي ستتولى نظر المنازعة، فإذا شكلت باشرت إجراءات فض المنازعة. وأعرضُ هذين الأمرين على التوالي:

111 مجموعة التركيز الأولى، 2016/9/7.

112 مقابلة فرج امحمد سعد، بني وليد، د.ت.

الفرع الأول: تشكيل هيئة الفصل في النزاع

لعل أبرز ما يميز عمل القيادات المحلية في مجال فض المنازعات عن عمل الهيئات الرسمية هو عدم خضوعه لقوالب جاهزة، مما أضفى عليه مرونة جعلته قابلاً للتشكل حسب الظروف ومكنته من ملاءمة الظروف والمتغيرات.

وفي هذا الإطار يبين من نماذج المنازعات موضوع الدراسة وغيرها أن تشكيل هيئات الفصل يختلف من واقعة إلى أخرى، فبعضها فصل فيه حكم واحد وبعضها فصل فيه هيئة مكونة من عدة أشخاص.¹¹³ وليس لعدد أعضاء الهيئة ضابط فأحياناً يصل عددهم إلى خمسة وأحياناً أقل من خمسة أشخاص. والأشخاص الذين يفصلون في المنازعة قد يكونون جميعاً من الأئمة والفقهاء وأحياناً يكون معهم قادة ذوو خلفية اجتماعية.

ولعل السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام: من الذي يشكل الهيئة ويختار أعضائها؟ للإجابة عن هذا السؤال يمكن القول إن الأمر لا تحكمه قاعدة ثابتة، والاستقراء يفيدنا أن تشكيل هيئة الفصل قد يكون عن طريق أطراف النزاع حيث يختار كل طرف شيخاً أو أكثر يفوضهم في حل المنازعة، وأحياناً أخرى تتدخل قبيلة أو عشيرة أو أفراد لرأب الصدع بين طرفين فيكلفهم أطراف النزاع باختيار المحكمين فيه، وقد تكون عملية الاختيار مشتركة حيث يختار كل طرف محكماً ثالثاً، وفي حالات أخرى قد يتدخل شخص أو أكثر من تلقاء أنفسهم لحل النزاع فيفوضهم أطرافه في ذلك، وأحياناً أخرى يتم اختيار المحكمين من قبل القيادات الشعبية أو المجلس الاجتماعي.

أما عن أساس الاختيار فإنه لا بد من التفريق بين أمرين: الأسس العامة التي يتطلب وجودها في كل القيادات التي تتصدى للفصل في المنازعات من قبيل الكفاية والنزاهة والحيادة والعلم بالأحكام الشرعية وقوة الشخصية، وبين الأسس الخاصة التي تجعل أحد أطراف المنازعة يختار محكماً من بين مجموعة القادة من قبيل وجود علاقة خاصة بالمحكم أو انتماء المحكم لإحدى قبائل الزوى (والمرابطين أو عشيرته أو لمعرفته بالأرض موضوع النزاع، وقد يتفق أطراف النزاع على اختيار المحكمين من خارج البلد،¹¹⁴ مما قد يفسر على أنه خوف من انعدام الحياد ورغبة في منع التدخلات. ويحدث في بعض الأحيان أن يختار أحد الأطراف محكماً ما فيعترض الفريق المقابل، وقد يختار الفريقان هيئة للفصل في المنازعة، وعندما تبتدئ عملها قد يستشعر أحد الفرقاء ميلاً لأحد المحكمين للطرف الثاني أو قد يستبين له أن التحكيم لن يكون لصالحه؛ فيبادر إلى طلب إبعاد أحد المحكمين أو يطلب استبعادهم جميعاً واستبدال آخرين بهم.¹¹⁵

ولا مشاحة في أن غياب التنظيم التشريعي لعمل القادة ألقى بظلاله على عملية التشكيل فلا توجد قواعد قانونية أو عرفية تنظم تنحية المحكمين أو تبين أوجه عدم صلاحيتهم ولا قواعد تنظم علاقة المحكمين ببعضهم فليس هناك رئيس ولا مرؤوس. قد يقول قائل إن قواعد قانون المرافعات فيها ما يكفي في هذا الصدد، لكن هذا القول إن صدق من الناحية النظرية فلا حظ له من التطبيق من الناحية العملية، ذلك أن غالب القادة المتصددين للفصل في النزاعات، إن لم نقل كلهم، لا يعرفون شيئاً من أحكام قانون المرافعات، وهو ما يصدق أيضاً على أطراف المنازعات.

الفرع الثاني: آلية فض المنازعات

يمكن القول إن السمة الغالبة عن عمل القادة المحليين في فض المنازعات أنه لا يحفل كثيراً بالشكليات بل هو يصبّ جل اهتمامه على النواحي الموضوعية ابتغاء التوصل إلى حل يُرضي جميع أطراف المنازعة، فليس هناك مواعيد يراعيها الأطراف ولا مجال للحديث عن ترتيب زمني لإبداء الدفاع والدفع ولا مجال للحديث عن اختصاص موضوعي أو مكاني وليس لجلسات فض النزاع مكان معين ولا زمان محدد. وتبعاً لذلك تنتفي الجزاءات التي تقررها التشريعات على مخالفة هذه القواعد مما يعني بالضرورة انحسار قواعد البطلان عنها.

113 المنازعة بين أحمد أبو راوي واللافي قعيصة.

114 مثلاً النزاع بين السكبة والصبعان والسبايح

115 منازعة البذور والزيادات.

ويمكن القول إن مرد ذلك إلى أن آلية فض النزاعات المعمول بها لا ترجع في أساسها إلى القوانين الحديثة التي تحتفي بقواعد الشكل والإجراء، فهذه في مجموعها لا يجاوز مداها الزمني قرناً ونصف قرن من أواخر العهد العثماني الثاني حتى يومنا هذا، ولكنها امتداد طبيعي لقواعد التحكيم والمصالحة في الفقه المالكي المعمول به في البلاد منذ ما يزيد على أربعة عشر قرناً. وغني عن البيان أن الشريعة الإسلامية ركزت على الجوانب الموضوعية للخصومة ولم تلتجى بالألقواعد الشكل على النحو الذي عرفته التشريعات الحديثة، وعلى ذلك فإن عمل القيادات المحلية لا تحكمه قاعدة واحدة، ففي غالب الأحيان تكتب مشاركة التحكيم من قبل أحد أعضاء هيئة التحكيم وهي لا تتقيد كثيراً بقواعد قانون المرافعات جراء كتابتها من أناس غير متخصصين، فلا نستغرب أن نرى مشاركة لا يوضح فيها موضوع النزاع، أو مشاركة على تحكيم لجنة من الشيوخ عددها زوجي، أو مشاركة حول موضوع غير قابل للتحكيم. وأحياناً أخرى لا تكتب مشاركة بل يباشر الشيوخ عملهم دون كتابة مشاركة استناداً إلى مشاركة شفوية أو تفويض بالصلح.¹¹⁶

أما الخطوة الثانية لحل النزاع فتتمثل في الاستماع إلى أقوال الخصوم وطلباتهم والاطلاع على ما يقدمونه من حجج ووثائق،¹¹⁷ وقد يحصل هذا الأمر في جلسة واحدة وأحياناً يستغرق أكثر من ذلك، وفي العادة يسلم أطراف الخصومة أصول الحجج التي يستندون إليها أو صورة منها مطابقة لأصلها. ولا يتعلق الأمر بالاطلاع على المستندات فقط بل يشمل كافة طرق الإثبات من سماع الشهود والاستماع للخبرة الفنية، إن كان لها مقتضى، ومعاينة الأرض موضوع النزاع وتحليف الخصم اليمين الحاسمة.

ويعتاد المحكمون دوراً إيجابياً في الخصومة فهم لا يقفون عند طلبات الخصوم بل يقومون بدور إيجابي دون توقف على دفع أو طلب من الخصوم فهم يستمعون إلى جيران الأرض لاستيضاح الحدود أو للوقوف على حقيقة الحيازة. وإذا تعلق الأمر بمسألة فنية فإن المحكمين يستعينون بالخبراء من كبار السن وذوي الخبرة كما هو الحال في تحديد مقلب الماء أو مكيل الأرض أو معرفة خط كاتب الوثيقة،¹¹⁸ وقد يصل الأمر إلى حد الاتصال بأحد كتاب الوثيقة؛ للتأكد من نسبتها إليه والحصول على نماذج من خطه،¹¹⁹ وتتم هذه الإجراءات في مواجهة الخصوم بحيث يمكنهم إبداء دفوعهم ودفاعاتهم، وتؤخذ ملاحظاتهم على ما يطرح من أدلة أو دفوع.

ويورد بعض الشيوخ أنهم يقدمون العرف، ما لم يصادم نصاً شريعياً لأن العرف عرفاً كالمشروط شرطاً مضيفاً أن مما يرجع فيه للعرف قصر مدلول لفظ (الولد) على الذكور فقط دون الإناث خلافاً لقواعد اللغة واعتبار حد الشيء منه.¹²⁰

وفي الماضي كان يُحلّف الخصم اليمين الحاسمة بضريح أحد الأولياء المدفونين في المنطقة مثل سيدي عمر الجزائر، سيدي عبد الحميد أبوطبل، سيدي سليم، سيدي محمد أبي رأس، وسيدي علي المغربي،¹²¹ وهي ظاهرة تلاشت واختفت بعد ظهور التيار السلفي.

ويلاحظ أن هذه الإجراءات لا تدوّن في محضر يوثق أعمال الهيئة أو اللجنة، وإن كانت بعض اللجان تشير إلى ما قامت به في مدونة حكمها. ولاريب في أن هذا الأمر ينعكس سلباً على عمل المحكمين؛ لأن الحل يتطلب بالضرورة تسجيل كل مجريات النزاع ودفاع ودفوع الأطراف حتى يمكن الرجوع إليها عند صياغة القرار، فضلاً عن أن التدوين من شأنه تيسير الرقابة على عمل المحكمين.

ولا مشاحة في أن هذه الإجراءات تتسم بمرونة كبيرة وسرعة قياسية وهو ما يجعل المتنازعين يفضلون اللجوء للشيوخ على اللجوء للمحاكم.

116 المنازعة بين أحمد أبوراوي واللافي قعيصة.

117 مقابلة دياب علي محمد، بني وليد، د.ت.

118 مقابلة محمد علي الهادي، بني وليد، د.ت.

119 إفادة شفوية من الحاج عبد العزيز الشامي مضمونها أن عدداً من اللجان اتصل به مستوضحاً عن وثيقة كتبها جده (عبد الله الشامي).

120 مقابلة محمد حامد البعقوي، بني وليد، د.ت.

121 إفادة شفوية من الحاج عبد الحميد المهدي، 2017/1/22.

المطلب الثاني: قرار الفصل في المنازعة

يمثل قرار الفصل في المنازعة خلاصة ما انتهت إليه الهيئة التي تولت الفصل في النزاع. وعلى الرغم من أن المشاركة لا تكتب في بعض الأحيان كما تقدم، فإن قرارات الفصل تكتب دائماً. ومرد ذلك إلى أن الخصم الذي صدر القرار لصالحه يصر على كتابته ومنحه نسخة منه.

ونعرض فيما يلي القواعد الحاكمة للقرار (فرع أول) ثم نردف بتقويمه (فرع ثان).

الفرع الأول: القواعد الحاكمة لقرار الفصل

لا تخرج القضايا المعروضة على لجان المنازعات في غالب الأمر عن النماذج الآتية:

1. المطالبة بإثبات ملكية أو حيازة أرض واستعادتها ممن سيطر عليها.

2. قسمة ميراث أو أرض مملوكة على الشيوخ.

3. قضايا الخلاف على الحدود.¹²²

هذا فيما يتعلق بالأراضي التي لم تستول عليها الدولة. أما بالنسبة لتلك التي استولت عليها الدولة وتشمل أودية المردوم ونفذ وغبن وميمون وسوف الجين فلم تحدث مطالبة من الملاك السابقين باستعادة أراضيهم إلا بعد التغيير السياسي الحاصل في فبراير/ 2011، وتعرض هذه المطالبات على لجان المنازعات للأسباب الآتية:

أ- الدولة هي التي استولت على الأرض ولا سلطة لهذه اللجان تجبر الدولة على إعادة ما استولت عليه.

ب- القوانين التي تستند إليها الدولة في استيلائها على أملاك المواطنين مازالت قائمة لم تلغ بعد، وهي تعتبر إجراءات الدولة من النظام العام الذي لا يمكن الخروج عليه باتفاق بين المالك والحائز.

ت- ضعف صوت الملاك الأصليين جراء انقساماتهم وخلافاتهم لتفتت الملكية وضآلة نصيب كل واحد منهم وبالتالي فإن إعادة الأرض لهم سينجم عنها نشوب صراع داخلي بين أفراد القبيلة أو الأسرة الواحدة.

ث- عدم تفعيل سلطة الدولة وغيابها أوحيا للملاك الأصليين بعدم جدوى اللجوء للقضاء في الوقت الحاضر إذ لا توجد سلطة تنفذ الأحكام.

ج- عدم اكتمال تشريعات العدالة الانتقالية التي تقرر إعادة أملاكهم المغتصبة.

ويبين من استقراء القرارات التي أتيح لنا الاطلاع عليها ومقابلة الشيوخ وأطراف المنازعات أن لجان فض المنازعات لا تضع التعويض ضمن قراراتها لأن طلبات المدعين تقتصر في الغالب على إعادة الأرض المغتصبة أو قسمة أرض مملوكة على الشيوخ أو نثبت حدود ولا تتطرق للتعويض، وبالتالي فليس للجنة أن تقرر ما لم يطلبه الخصوم. ويبدو أن امتناع المدعين عن طلب التعويض مرده إلى عادة قديمة كانت شائعة في المجتمع الليبي هي استهجان أخذ التعويض «نحن لا نأخذ الغرامة ولا نعطيها».

والقرارات التي تصدرها لجان فض المنازعات تتضمن في الغالب الأسانيد الواقعية والشرعية، وهي كما سلف القول لا تتقيد بأحكام قانون المرافعات التي حددت مجموعة بيانات يجب أن يتضمنها حكم المحكمين، فليس غريباً أن نرى قراراً لم يتضمن مشاركة التحكيم أو حكماً لم يرد فيه المكان الذي صدر فيه. وأغلب القرارات التي اطلعنا عليها لم تتضمن بيان ما إذا كانت قد صدرت بأغلبية الآراء أو بالإجماع. ولا توجد آلية لإعادة النظر في هذه القرارات؛ لذلك يضطر الطرف الخاسر إلى سلوك الطرق القانونية { الاستئناف أو دعوى إبطال حكم المحكمين }.

ونظراً لما قلناه سابقاً من عدم إلمام القادة بأحكام قانون المرافعات نجدهم يكتفون بتسليم أطراف المنازعة صورة من القرار دون أن يقوموا بإيداعه في قلم كتاب المحكمة المختصة، وهو ما يحول دون تنفيذ القرار بالطريق القانوني الذي تضمنه قانون المرافعات.¹²³ ويترتب على ذلك أن قرارات

122 مقابلة محمد حامد البعقوي، بني وليد، د.ت، ومقابلة محمد علي الهادي، بني وليد، د.ت.

123 إفادة شفوية من الأستاذ إبراهيم شفاق بتاريخ 2017/1/1 حيث ذكر أن الحكم الصادر في نزاع السكبه والصيعان مع السبايع لم يودع في المحكمة.

لجان فض المنازعات لا تنفذ إلا برضا الطرفين، فإذا حصل هذا التراضي تخرج اللجنة التي فصلت في النزاع إلى الأرض محل المنازعة وتنفذ ما انتهت إليه بتسليم الأرض لمن صدر القرار لصالحه وتضع علامات للحدود. أما إذا انتفى رضا الطرفين أو أحدهما فلا سبيل إلى تنفيذ هذا القرار.

الفرع الثاني: قرارات لجان فض المنازعات في الميزان

تباين الآراء حول ما تصدره لجان فض المنازعات من قرارات. فبالنسبة لأطراف المنازعات ينظر بعين الرضا لها فهي بحسب وجهة نظرهم تتبوأ أعلى الدرجات في جودتها وفعاليتها وعدالتها وشفافيتها وشرعيتها وعدم انحيازها، وفي مقابل ذلك نجد فريقاً مناقضاً تماماً للفريق الأول وينزلها أدنى الدرجات فيما سلف بيانه. ويكاد يتفق الجميع على سهولة الوصول إليها واستخدامها وانعدام كلفتها وابتعاد شبهة الرشوة عن أعضائها. ولا يخفى على المتأمل أن هذا التباين بين الفريقين مرده التفكير الانفعالي للأطراف فمن صدر قرار اللجنة لصالحه أعطاه أعلى الدرجات، والعكس بالعكس مما يدخل في نطاق ردود الأفعال. ويمكن القول إن استكناه رأي الغير في اللجنة قد يبدو أكثر موضوعية. ونشير هنا إلى أن غالب المستطلعة آراؤهم ينظرون إليها بإيجابية فهي قد أسهمت في توفير حلول عادلة وفعالة بنسب متفاوتة، وإن يكن ذلك ليس على النحو الأمثل، وذلك لسهولة إجرائها ومرونتها وقبول الناس بها، وكان لعملها أثر كبير في عدم تفاقم المشكلات وتسكينها. وعلى هذا النحو فهم يرون لها مستقبلاً إذا عادت فاعلية مؤسسة الدولة وعدلت التشريعات بما يهيئ لها دوراً في حل المختلتات.

ويمكن القول إن لجان فض المنازعات نجحت إلى حد كبير في الحيلولة دون تفاقم النزاعات وتحولها إلى صراعات، لكن دورها في إنهاء النزاعات كان بدرجة أقل، وذلك للأسباب الآتية:

1. نقص الكفاية لدى أغلب أعضاء هذه اللجان. وقد تقدم بيان أن العمل في هذه اللجان لا يتطلب مؤهلاً فضلاً عن نقص الخبرة.
2. انعدام الثقافة القانونية لدى أعضاء هذه اللجان جعل أغلب أعمالها يتردى في حمأة البطلان القانوني فبعض اللجان لا تكتب مشاركة تحكيم، وبعضها لا يطلب وكالات من الخصوم، وبعضها يعقد بعدد زوجي، وبعضها يفصل في مسألة خارجة عن نطاق التحكيم، والقرارات لا تودع بالمحكمة المختصة.
3. القيود التي تفرضها التشريعات، فمن ذلك القانون رقم 123 لسنة 1970 بشأن التصرف في الأراضي الزراعية المملوكة للدولة أجاز لمن آلت إليه ملكية الأرض التصرف فيها بعد سداد ثمنها، لكن بشرط أن يتصرف في كاملها دون تجزئتها، واعتبر أن كل تصرف يتم على خلاف القانون باطل، وهو ما ينسحب أيضاً على القانون رقم 46 لسنة 1975 في شأن الأراضي القزمية.
4. التوجه الاشتراكي للنظام السابق ترتب عليه ضم الدولة أغلب الأودية وتسجيلها باسم الدولة الليبية بحكم القانون طبقاً لقانون التسجيل العقاري.
5. عدم مأسسة عمل اللجان، مما حال دون تطورها وفعاليتها وترتب على ذلك دخول عناصر غير مقتدرة، مما أضعف من مصداقيتها.
6. تدخل الدولة في عمل اللجان عن طريق أمانة مؤتمر الشعب العام والقيادات الشعبية أدى إلى أن البعض أضحى ينظر إليها بعين الريبة والحذر.
7. شيوع ثقافة الغلبة انعكس سلباً على عمل اللجان، فالطرف الذي يكون قرار لجنة النزاع في غير صالحه يتأبى عن تطبيقه.
8. غياب الجانب الشكلي في عمل اللجان أدى إلى إطالة أمد النزاعات فليس هناك أجل محدد لتقديم الوثائق والحجج، والدفع بالإمكان إبدائها في أي وقت.
9. غياب الإرشيفات وانعدام خبرة أعضاء اللجان بحال الموثقين القدامى وخطوطهم انعكس سلباً على أدائهم وأتاح لبعض الأطراف الاستفادة من الوثائق المزورة.
10. شيوع ثقافة المجاملة لدى أعضاء اللجان ألقى بظلاله على أعمالها، فالموثقون كلهم عدول والشهود كذلك. وعلى حد قول البعض لا توجد وثيقة غير صحيحة ولا شهادة غير مقبولة.
11. شيوع ثقافة أنصاف الحلول ومحاولة إقناع أطراف النزاع بالتنازل عن جزء من حقوقهم، مما أدى إلى نفور الناس من هذه اللجان وتفضيلهم الحلول الرسمية.

يمكن القول إن المطلع على تجارب القادة المحليين في فض منازعات الملكية في مدينة بني وليد خاصة وفي ليبيا عامة سيروعه الأمور التالية:

1. نزوع السلطات المتعاقبة على إدارة البلاد إلى الحد من حق الملكية والتضييق على الملاك، فباستثناء النظام الملكي تضافرت السلطات على انتهاك حقوق الملاك بمختلف السبل فالعثمانيون باعوا للأهالي أراضيهم مرتين، والإيطاليون نزعوها لصالح المعمرين الإيطاليين، والنظام السابق استولى عليها دون مراعاة لحقوق ملاكها.
2. إن مشكلات الملكية القائمة هي في غالبيتها من صنع الدولة سواء بشكل مباشر أم غير مباشر، فالانتهاك المتعمد لحقوق الملاك وسلب أراضيهم دون تعويض وإعطائها لآخرين يمثل جزءاً من هذه المشكلات. أما الجزء الثاني المتعلق بمنازعات الأفراد والقبائل فالدولة مسؤولة عنه لأنها لم تضع استراتيجية لإنهاء هذه المنازعات ولأنها حلت لجان منازعات الأراضي القبلية دون أن تعين لها بديلاً لابل تعدت إلى ابطال كافة القرارات الصادرة عنها ولأنها من جانب آخر اتلفت إتلافاً متعمداً مستندات وحجج الأفراد والقبائل بإحراقها لمكاتب التسجيل العقاري.
3. الانقسام الكبير بين الواقع والقانون فالأراضي القبلية كلها آلت للدولة بالقانون رقم 142 لسنة 1970 بشأن الأراضي والآبار القبلية تم بفعل التوجه الاشتراكي سيطرت الدولة على أغلب الأراضي واعتُبرت جميعها غير مملوكة لأحد بموجب القانون رقم 7 لسنة 1986 بشأن إلغاء ملكية الأرض، ثم اعتبرت مسجلة باسم المجتمع في السجل العقاري من تاريخ أيلولتها بموجب القانون رقم 10 لسنة 1998 بتقرير بعض الأحكام الخاصة بدعاوى الملكية والطرء والإخلاء المتعلقة بالعقارات التي آلت إلى المجتمع، مما يعني بالضرورة انتفاء صلة الأفراد والقبائل بها، ومع ذلك ظل القادة المحليون يفصلون في المنازعات المتعلقة بهذه الأراضي دون الالتفات للتشريعات، وتحت سمع أجهزة الدولة وبصرها، وهو ما يؤكد نزوع السلطة إلى ترسيخ القبيلة دون إعطائها شرعية قانونية بحيث تسود الخلافات والمنازعات حياة الأفراد والمجتمع على السواء، ويغدو القادة المحليون أداة تساعد السلطة على البقاء بالحيلولة دون تفاقم النزاعات، وكان لذلك كله أثره في إبطاء حركة تحديث المجتمع.

والسؤال الذي يثور في هذا المقام: ما السبيل لإصلاح الأمر؟ قد يقول قائل إن الحل يكمن في إلغاء القانون رقم 142 لسنة 1972 بشأن الأراضي والآبار القبلية سالف البيان بحسابه الأساس الذي اتكأت عليه الدولة في الاستيلاء على الأراضي القبلية، مع ملاحظة أن المؤتمر الوطني قد ألغى أخيراً مجموعة من القوانين التي أصدرها النظام السابق بصدد الملكية رغم الاختلاف حول شرعية هذه القوانين، ولم يكن القانون رقم 142 لسنة 1970 من بينها. لكن هذا القول مردود بأن القانون المشار إليه لافائدة تذكر من إلغائه، لأن الأراضي التي تملكها الدولة بموجبها قد سجلت باسمها بحكم القانون، على النحو الذي رأيناه سابقاً، وبالتالي أضحت مملوكة لها ولن يترتب على إلغاء القانون إعادتها لملاكها.

وقد يرى آخرون أن القانون ١٤٢ لسنة 1970 سالف البيان قد صدر ابتغاء تحقيق مصلحة عامة هي تهيئة الإطار المناسب للتنمية الزراعية وهو لايعدم أساساً شرعياً فيما قننه من اعتبار الأراضي القبلية مملوكة للدولة. لكن هذا الرأي كسابقه مردود بأن التنمية يجب أن تكون في إطار الشرعية فإذا صح القول بأن هذا القانون كان ابتغاء تنمية المجتمع، وهو قد صدر استناداً إلى أساس شرعي يبيح استيلاء الدولة على أملاك الأفراد لتحقيق مصلحة عامة، فإنه في مقابل ذلك كان الاستيلاء بدون تعويض، ثم أن الاستيلاء لم يقتصر على الأراضي القبلية، إذ طال الملكية الفردية أيضاً، ولازم ذلك أن الاستيلاء كان غير مشروع.

ولكن ما الإطار العام الذي يحكم معالجة الآثار الناجمة عن القانون المذكور؟ للإجابة عن هذا السؤال يمكن القول إن الشريعة الإسلامية هي الأساس في هذا الأمر بحسابها المصدر الرئيس للتشريع طبقاً للمادة الأولى من الإعلان الدستوري. وغني عن البيان أن مبادئ الشريعة الإسلامية نظمت مسائل الضرر تنظيماً دقيقاً، ويكفي أن نشير هنا إلى مبدأ ((الضرر يزال)) فهو في حد ذاته يصلح أساساً لمعالجة الأضرار الناجمة عن تشريعات النظام السابق. زد على ذلك أن مبادئ التكافل الاجتماعي التي رسختها الشريعة الإسلامية تتسع لمعالجة الأضرار المذكورة.

ويمكن القول إن القانون رقم 29 لسنة 2013 بشأن العدالة الانتقالية يشكل أساساً قانونياً لمعالجة آثار التشريعات السابقة، حيث تنص مادته السادسة على أنه ((يعد ظلماً وعدواناً تعطيل الحياة الدستورية، وتعد التشريعات التي أصدرها النظام السابق تعبيراً عن رغباته ودون أساس شرعي أو دستوري من التشريعات الظالمة، وتعتبر لاجية وغير دستورية منذ صياغتها ولايصح التذرع بها في مواجهة الحقوق الثابتة، ويجب معالجة آثارها السلبية على الفرد والمجتمع)). ويبدو واضحاً انسجام القانون مع مبادئ الشريعة الإسلامية فقد أوجب إزالة آثار قوانين النظام السابق عملاً بمبدأ الضرر يزال.

بقي أن نشير إلى كيفية المعالجة؛ الرد أم التعويض أم هما معاً؟ فعلى الرغم من أن البعض خصوصاً ممن ينتمون لشريحة الملاك السابقين أو ممن اغتصبت حقوقهم يفضلون الرد. سواء كان ذلك لارتباطهم بالأرض أو لإشباع رغبة الاقتصاص ممن ظلمهم فإن أحد الشيوخ الذين التقينا بهم طرح فكرة الاستعانة بقواعد عقد المغارسة طبقاً لفقهاء المالكي بحيث يعد الشاغر في حكم المغارس مع المالك الأصلي وبالتالي يقتسم معه المزرعة. لكن هذا الرأي وإن يكن مطابقاً لقواعد الشريعة وفيه مراعاة لطرفي المنازعة فإنه كسابقه غير عملي، ذلك أن مساحة المزارع المستصلحة في بني وليد لتتجاوز خمسة هكتارات، وبالتالي لاجال لقسمتها لما في ذلك من خروج على أحكام القانون رقم 46 لسنة 1975 بشأن الأراضي القزمية. فضلاً عما في ذلك من آثار سلبية على الأرض من النواحي الاقتصادية. يضاف إلى ذلك ماينجم عن عملية الرد من خلخلة للأوضاع السائدة مما ينعكس سلباً على استقرار المجتمع وأمنه.

ويمكن القول إن التعويض هو الحل الأكثر مناسبة لمعالجة آثار القوانين السابقة، لكن بشرط أن يكون متناسباً مع قيمة الأرض، فهو يحافظ على السلم المجتمعي ويتلاءم مع قواعد العدالة الانتقالية، وهو من جهة أخرى قابل للتطبيق والاستدامة. ولا يقتصر التعويض على التعويض النقدي فقد يكون عينياً كما هو الحال في القانون رقم 50 لسنة 1974 بشأن رد العقارات المصادرة، فقد أجاز التعويض عينياً بعقارات مملوكة للدولة مع مراعاة التعادل بين قيمة كل من العقار والتعويض. وقد مر بنا أن بعض المستفيدين من قوانين النظام السابق لديهم أراضي أخرى مازالت في أيديهم مما يعني أنه بإمكان الدولة استصلاحها وتخيير مالكيها بأن يختار بين مزرعته أو أرضه الأخرى. ومهما يكن من أمر فإن إقرار التعويض وتحديد نوعه يجب أن يكون وليد حوار مجتمعي يكفل رضا أطراف المنازعة به مما يتيح له الديمومة والاستقرار.

مع ملاحظة أن الأراضي القبلية يصطدم الحل فيها بأمرين اثنين:

- أولهما أن ملكية هذه الأراضي كما سلف القول قد آلت للدولة وسجلت باسمها، ثم أن جزءاً أكبر منها قد ضاعت وثائقه جراء واقعة الإحراق. فكيف يكون الرد في ظل ماقرره قانون التسجيل العقاري من حماية للسجلات العقارية.
- وثانيهما أن الحل أياً كان رداً أم تعويضاً أم غير ذلك يصطدم بإشكالية من سيمثل القبيلة في المطالبة بحقها في ظل انحسار الشخصية الاعتبارية عنها واستحالة إعلان جميع أفراد القبيلة.

إن تطوير عمل القادة المحليين يجب أن ينظر إليه في إطار عملية إصلاح المنظومة التشريعية إذ لافائدة ترجى من تطوير دور القادة بدون إصلاح تشريعي شامل يحفظ للملاك والشاغلين على السواء حقوقهم، ويزيل التناقضات بين مفردات المنظومة التشريعية ويهيئ المجال لتنمية حقيقة مستدامة.

أما على صعيد دور القادة المحليين في فض منازعات الملكية العقارية فإن البادي من تصفح أعمالهم أنه رغم قدم هذا الدور فإنه ظل مفتقراً إلى التأسيس والتنظيم مما انعكس سلباً على نتائجه إذ ظل أثره في الغالب مقتصر على تسكين المنازعات والحد من آثارها دون إنهاؤها. ولاشك في أن السلطة هي المسؤولة عن ذلك فهي، من جانب، حلت لجان منازعات الأراضي القبلية وألغت قانونها وتركت القادة المحليين يعملون دون تنظيم أو تأسيس، مما أتاح لها توظيف دورها في مجال الحيلولة دون تفاقم الخلافات فحسب، دون حسمها وأبقت عملهم خارج الشرعية حتى تتصل منه إن خرج عن الإطار الذي رسمته.

ويمكن القول إن القانون رقم 29 لسنة 2013 م بشأن العدالة الانتقالية يمثل قاعدة أولية لعمل القادة المحليين بما قرره في مادته الثامنة من تواصل هيئة تقصي الحقائق بلجان مصالحة وحكماء المناطق لإعادة اللحمة الوطنية وتحقيق شروط المصالحة بين تلك المناطق، وأيضاً ماقرره في مادته السادسة عشرة من جواز استعانة الهيئة بالشيخ والحكماء ممن عرفوا بدور فعال في حل النزاعات الأهلية بالطرق العرفية. بيد أن هذه النصوص ليست كافية إذ تظل الحاجة ماسة إلى تشريع ينظم عمل القادة المحليين على نحو مؤسس بحيث يجمع بين التنظيم والمرونة ويزيل حالة الانفصام بين الواقع والقانون ويكفل لدورهم تحقيق آثاره في إنهاء المنازعات وحلها.

ويتعين في هذا المقام ضرورة مراجعة كافة التشريعات السابقة لإزالة العوائق التي تحول دون دورهم وفعاليتهم. ولعل في التوصيات التالية مايسهم ولو جزئياً في تحقيق الإصلاح المنشود:

1. دسترة حق الملكية على نحو يكفل حمايتها ويحول دون المساس بها، ولانعني بذلك مجرد النص على هذا الحق في صلب الدستور كما هو الحال في المادة 16 من الإعلان الدستوري، ولكن المقصود هو النص على الضمانات اللازمة لحماية هذا الحق نصاً مُفصلاً في نصوص الدستور بما يحول دون بقاءه عرضة لأهواء المشرعين، ويقيه من مخاطر التذبذب التشريعي، ويكفل له القيام بوظيفته في خدمة المجتمع، ويمكن في هذا الصدد الاستهداء بالمادتين 17 و 18 من الدستور اليوناني.
2. إعادة الاعتبار للملكية العقارية، ويقتضي ذلك، بلا ريب، إلغاء كافة التشريعات التي أصدرها النظام السابق، والتي حدت من نطاق الملكية العقارية، وإحياء نصوص القانون المدني التي طالتها يده بالإلغاء الصريح.
3. إصدار تشريع يعالج الآثار الناجمة عن القانونين: 142 لسنة 1970 بشأن الأراضي والآبار القبلية و123 لسنة 1970 بشأن التصرف في الأراضي الزراعية والمستصلحة المملوكة للدولة بما يكفل للملاك السابقين حقوقهم ويحفظ السلم المجتمعي في إطار منظومة العدالة الانتقالية.
4. مأسسة دور القادة المحليين في فض المنازعات من خلال تشريع ينظم عملهم ويزيل العقبات من طريقهم ويتيح لعملهم الشرعية والفاعلية.

دور شيوخ القبائل في حل منازعات الأراضي الزراعية في منطقة الجبل الأخضر، خطوات متعثرة فتحي موسى

مقدمة

أولى نظام القذافي أهمية بالغة للتنمية خاصة في قطاع الزراعة. وخدمته لهذا الغرض، وُضعت ثلاث خطط تنموية: الأولى¹ من عام 1972-1975 والأخريان هما الخطتان الخماسيتان² 1975-1980 و1981-1985. حددت هذه الخطط أهدافاً طموحة كان من أهمها تحسين الأساليب الزراعية، إقامة المشاريع الإنتاجية والاستيطانية، الرفع من مستوى معيشة المزارعين، وخلق تجمعات سكنية في المناطق الزراعية. ولعل أهم المشاريع الزراعية التي نفذت: مشروع سهل الجفارة، مشروع فزان، مشروع الكفرة والسرير، مشروع الصلول الأخضر، ومشروع الجبل الأخضر³.

ولما كان القانون مرآة صادقة للواقع، انعكست هذه الأهداف في صورة قوانين⁴ طالبت استغلال الأراضي الزراعية، ومنها، على سبيل المثال لا الحصر، القانون رقم 142 لسنة 1970 بشأن الأراضي والآبار القبلية، والقانون رقم 123 لسنة 1970 بشأن الأراضي الزراعية والمستصلحة المملوكة للدولة، والقانون رقم 38 لسنة 1977 بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية، وغيرها من القوانين التي تسعى إلى تحقيق الهدف ذاته.

أنشأ تطبيق هذه القوانين تطبيقاً مجرداً طائفتين، الأولى منتفعة تجل انتفاعها بحصولها على مزارع نموذجية منتجة. والأخرى حُرمت، بسبب اعتبارات معينة، مما قرره القوانين لنظرائهم من الطائفة الأولى. بل ذهب هذه القوانين إلى أبعد من ذلك فقد أتت على أراضي كانوا يستغلونها، إما بموجب عقود إيجار أو بوضع اليد قبل صدور هذه القوانين، وجردتهم منها ووزعتها على غيرهم.

ينتمي محمد إلى الطائفة الثانية، فقد جُرّد من حيازة الأرض التي كان يشغلها قبل صدور القوانين سالف الذكر. يقول محمد: كنا نملك قطعة أرض تقدر مساحتها الإجمالية بحوالي 30 هكتاراً نشغلها زراعة ورعيًا، وتتوارثها أباً عن جد. وكان السائد لدى اللجان المحلية للبحث الاجتماعي والاقتصادي⁵ ومؤسسة الإصلاح الزراعي وتعمير الأراضي آنذاك تحديد مساحات الأراضي التي ستوزع على المواطنين، وكانت المساحة المعتمدة 80 هكتاراً. ولما كانت الأرض التي يملكها محمد تقل بكثير من المساحة المفروضة وكانت المزرعة يجب أن تكون وفق المساحة المحددة، قررت اللجنة تمليكها لشخص واحد؛ لذا تقرر إجراء المفاضلة بين محمد وأحمد.

تفوق أحمد في المفاضلة لعدة أسباب منها: أن الأرض التي يحوزها كانت أكبر من الأرض التي في حيازة محمد، فقد كان يحوز ما يقارب 40 هكتاراً، فضلاً عن صغر سنه، وأنه عاطل عن العمل، وهذه كلها كانت أموراً معتبرة في من ستؤول إليه المزرعة، الأمر الذي ترتب عليه صدور قرار برفع يد محمد عن حيازة الأرض وتمليكها بالكامل لأحمد.

- 1 اعتُمدت هذه الخطة بالقانون رقم 56 لسنة 1972 بشأن اعتماد الخطة الثلاثية للتنمية. وقد بلغت المخصصات المالية لهذه الخطة ملياراً وخمسة وستين مليون دينار ليبي، كان نصيب الزراعة منها خمسة وستين مليون دينار.
- 2 اعتُمدت هذه الخطة الأولى بالقانون رقم 3 لسنة 1976، ولم نحصل على القانون الذي أقر الخطة الخماسية الثانية.
- 3 وللמיד من المعلومات راجع كتيب آفاق التنمية والتعمير الصادر عن الهيئة التنفيذية لمشروع الجبل الأخضر.
- 4 حتى نبتعد عن النظرة التجزئية للموضوع؛ فإننا سننظر إلى التشريعات التي طالبت استغلال الأراضي الزراعية كلها لا يتجزأ لما بين هذه التشريعات من تكامل باعتبار أنها وسائل تسعى إلى تحقيق غاية متمثلة في إحداث التنمية الزراعية.
- 5 وهي المزارع التي أسند إليها تمليك المزارع وفقاً للمادة 14 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 123 لسنة 1970 بشأن التصرف في الأراضي الزراعية والمستصلحة المملوكة للدولة.

اندلعت أحداث فبراير 2011، ورأى محمد أن الفرصة مناسبة لإعادة الأمور إلى نصابها. ونظراً لحجم المطالبات في ذلك الوقت وعجز الدولة بل غيابها تماماً؛ تقرر تشكيل لجنة من شيوخ القبائل تتولى الفصل في النزاع. تشكلت بالفعل لجنة من «بيت بلحمة»، وهو البيت الذي ينتمي إليه محمد وخصمه، وتوصلت اللجنة إلى تسوية الموضوع بالتراضي عن طريق استرجاع كل شخص لأرضه⁶ التي كان يحوزها قل صدور القانون، وحرر محضر بذلك، وقع عليه طرفا النزاع وأعضاء اللجنة والشهود، واستخرج 30 هكتاراً من المزرعة وقامت اللجنة بوضع الحدود والعلامات الدالة، وتعاهد الخصمان على أن يكون هذا الاتفاق ملزماً لهما ولا يجوز العدول عنه.

وما أن عادت للدولة سلطتها، حتى نكل أحمد عن الاتفاق ولجأ إلى القضاء ضاجاً بدعواه يطلب استرجاع أرضه، وطرد من تصالح معه بمقتضى المحضر العرفي، منها، وتسليمها له خالية من الشواغل والأشخاص. حيث ادعى بأن محمداً استولى على المزرعة، وأنه كان ضحية للتضليل حيث أُوهم بأن القانون 123-1970 قد أصبح في حكم الملغى منذ أن سقط نظام العقيد القذافي. استجاب القضاء لطلب أحمد وقضى ببطان الاتفاق السابق لتعارضه مع القانون، وأزال كل ما ترتب عليه من آثار.

1. هدف ومنهج البحث

قامت الثورة الليبية بدافع التخلص من الاستبداد والمطالبة بالحرية والديمقراطية وحقوق الإنسان، غير أن واقع الانتقال إلى ليبيا الجديدة ليس باليسر ذاته، بل يتطلب مواجهة الماضي وتيسير المصالحة بالاستناد إلى جملة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يجب أن تتموضع في شكل قانوني في إطار ما يسمى بالعدالة الانتقالية⁷ بحسبانها متغيراً مهماً في المصالحة الوطنية.

لقد شهد الليبيون سلسلة من الإجراءات العقارية المباشرة يعود تاريخها إلى وصول القذافي إلى السلطة عام 1969، وأخرى غير مباشرة يعود تاريخها إلى ما قبل عام 1969. فخلال العقود الأولى من حكم العقيد معمر القذافي، الذي دام مدّة ٤٢ عاماً، كان من الشائع مصادرة الأراضي،⁸ بحيث يلي ذلك تنفيذ برامج لإعادة توزيعها. وقد بلغت موجة قوانين الملكية العقارية، التي بدأت في عام 1970، ذروتها في إلغاء حق الملكية الخاصة في عام 1986 والتي تركت لليبيين حقوق انتفاع دائمة بدلاً من حق الملكية في صورته الطبيعية.

وللإحاطة بالوضع الذي نجم عن هذه القوانين، سنقوم بإجراء مقارنة قانونية اجتماعية، وفق منهجية دراسة الحالة.⁹ مقارنة قانونية تمكنا من معرفة محتوى التشريعات والأحكام القضائية ذات العلاقة، لكن هذه المقارنة القانونية الصارمة لا تساعدنا على فهم كيف تفاعلت هذه القوانين في سياقها الاجتماعي؛ لذلك تقرر القيام بالعمل الحقلّي بإجراء مقابلات شخصية ومجموعات تركيز استكشافية ومطولة، شملت الأشخاص المنتفعين بمقتضى حزمة القوانين سالف الذكر، والمتضررين من تطبيقها أيضاً. دار الحديث معهم حول كيفية تملك المزارع لهم، وكيف جُرد آخرون من تملكها، وما مطالبهم التي يرضون بها أمام جهات تسوية المنازعات، وما الآليات المتاحة، الرسمية وغير الرسمية، لتسويتها. شملت المقابلات أيضاً شيوخ القبائل، باعتبارهم جهةً يلجأ إليها أطراف النزاع لتسوية منازعاتهم، وذلك للتقصي حول أساس تفويضهم، وطبيعة عملهم، والإجراءات المتبعة أمامهم عند الفصل في المنازعات.

6 كان الرأي السائد في تقسيم المزارع بالحلول العرفية أن يرجع كل شخص إلى «بياضته» أي الأرض التي كان يحوزها قبل صدور القانون.

7 تقوم العدالة الانتقالية على فكرة العبور ببلد من مرحلة تميزت بخروقات هامة لحقوق الإنسان وانعدام الديمقراطية إلى مرحلة تتصف بالاستقرار والديمقراطية. وقد وضع القانون رقم 29 لسنة 2013 تعريفاً للعدالة الانتقالية في مادته الأولى بقوله «ويقصد بالعدالة الانتقالية ما تعرض له الليبيون خلال النظام السابق من انتهاكات جسيمة وممنهجة لحقوقهم وحرّياتهم الأساسية من قبل الأجهزة التابعة للدولة، عن طريق إجراءات تشريعية وقضائية واجتماعية وإدارية، وذلك من أجل إظهار الحقيقة ومحاسبة الجناة وإصلاح المؤسسات وحفظ الذاكرة الوطنية وجبر الضرر والتعرف على الأخطاء التي تكون الدولة مسؤولة بالتعويض عنها... وذلك كله بهدف الوصول إلى المصالحة الوطنية وإصلاح ذات البين وتأسيس السلم الاجتماعي والتأسيس لدولة الحق والقانون»

8 ينص الإعلان الدستوري الذي يعد الوثيقة الحاكمة للبلاد طوال حكم القذافي لمدة 42 عاماً على أن الممتلكات العامة هي أساس التنمية في المجتمع، كما يحمي حقوق الملكية الخاصة بقدر ما تُعتبر هذه الحقوق غير استغلالية.

9 سنتصّب الدراسة على الحالة التي صُدرت في أول البحث.

إن معالجة هذا الوضع المأزوم تقتضي معرفة الأسباب التي أدت إليه، والتي تقف حائلاً دون تسوية ملف منازعات الأراضي الزراعية وتحقيق مصالحة مجتمعية حقيقية. وفي المنحى ذاته ما الآليات والمقترحات التي يمكن اتباعها لتسوية هذا الملف حتى تقود البلد نحو الاستقرار والأمن الاجتماعي والتنمية؟

2. إشكالية ملكية الأراضي الزراعية في منطقة الجبل الأخضر

إن تقاليد الأراضي الموازية موجودة في ليبيا اليوم¹⁰ وعموماً، تُصنّف في ثلاث مجموعات: (1) الممارسات والأعراف المحلية التي كونتها القبائل مع مرور الزمن (2) ليبيا العثمانية والإيطالية والملكية وهي أنظمة إدارة الأراضي التي تسبق القذافي (3) قوانين وقرارات صدرت في عهد القذافي. ويترتب على هذا التباين احتكام كل طائفة من المتنازعين حول الأراضي الزراعية إلى نظام قانوني مختلف عن النظام الذي تحتكم إليه الطائفة الأخرى، ولتقويم مشروعية المطالبة فإننا سنقومها وفق العرف بحسبانه النظام القانوني الأول الذي تعاقبت عليه الأنظمة الرسمية الأخرى.

1.1. التعاطي مع الملكية العرفية في عهد ما قبل القذافي 11

قبل أن نشرع في بيان كيفية تعاطي هذه السلطات المتعاقبة مع الملكية العرفية، يتعين علينا تحديد المقصود بهذه الملكية، غير أن تحديدها يتوقف على معرفة الملكية الرسمية في بادئ الأمر، فكما يقال الشيء بالضد يعرف.

تعرف الأدبيات القانونية المعاصرة حق الملكية الرسمي¹² بأنه « سلطة لشخص على شيء معين بمقتضاها يتمكن مالك الشيء من استعماله، والانتفاع به، والتصرف فيه، في إطار شكل من أشكال الملكية المعترف بها في المجتمع الجماهيري»¹³ ويعرفه السنهوري «إن حق ملكية الشيء هو حق الاستئثار باستعماله وباستغلاله والتصرف فيه على وجه دائم وفي حدود القانون». ¹⁴ تجمع التعريفات، وتساندها نصوص القانون، على اعتبار حق الملكية حقاً جامعاً يبيح لمالك العقار سلطة استعماله واستغلاله وسلطة التصرف فيه؛ فإذا تحذر على المالك التصرف في ملكه، واقتصرت سلطته على الاستعمال والاستغلال، لسبب أو لآخر، فهنا نكون أمام حق آخر بعيد عن حق الملكية. ¹⁵ ويتوقف وجود هذا الحق على العقار في القانون الليبي على تسجيله في السجل العقاري بحسبانه حقاً عينياً لا ينشأ إلا بالتسجيل. ¹⁶ يُخرج حق الملكية بالمفهوم السابق، العديد من المطالبات التي يتقدم بها المتنازعون على الأراضي الزراعية تأسيساً على الملكية العرفية أو ما يسمى «الجرّة»¹⁷ التي تكتسب إما بناءً على وضع اليد، وأحياناً على عقود الإيجار، ولا يقوم ملاكها بتسجيلها.

10 أي بالإضافة إلى القوانين الرسمية توجد قواعد أخرى تطبق من قبل ذوي الشأن.

11 نعتمد في هذا البحث، والذي سنوضحه في المتن فيما بعد، مصطلح الملكية العرفية، وعند إطلاق لفظ الملكية من دون تخصيص ينصرف المعنى إلى الملكية العرفية.

12 أي حق الملكية المتطابق مع التشريعات النافذة، وقد نظمها القانون المدني الليبي من المادة 811 إلى المادة 988.

13 عبد القادر محمد شهاب، محمد عبد القادر محمد، الوجيز في الحقوق العينية، ط2، 2010، ص20. يعرف المؤلفان حق الملكية من زاوية النظام الجماهيري الذي يوجب على الأفراد ممارسة حقوقهم بشكل غير استغلالي.

14 عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، حق الملكية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص 493.

15 على سبيل المثال، وبحسب الأصل، إذا اجتمع لدى صاحب الحق سلطة الاستعمال والاستغلال فهنا نكون أمام حق الانتفاع الذي يعرفه القانون المدني في المواد 991 و992.

16 تنص المادة 21 من القانون رقم 12 لسنة 1989 بشأن مصلحة التسجيل العقاري والاشتراك والتوثيق على أنه « جميع التصرفات التي من شأنها إنشاء حق من الحقوق العينية العقارية الأصلية أو نقله أو تغييره أو زواله... يجب تسجيلها» وأيضاً ينص القانون رقم 11 لسنة 1988 في المادة الثالثة على عدم اعتدادها في إثبات الحقوق العينية العقارية بأي حجج أو وثائق أو شهادات مالم تكن مسجلة في السجل العقاري. ومن هذا القبيل نص المادة 48 من القانون رقم 17 لسنة 2010 بشأن التسجيل العقاري وأملاك الدولة.

17 ويقصد بها الأثر الذي أحدثته جماعة ما عند إقامتها في أرض معينة وشغلها انتفاعاً وزراعياً ورعياً. وفي ميثاق الشرف الاجتماعي الصادر عن قبائل برقة بشأن «ضبط العرف وتطويعه للشريعة والقانون» حددت شروط أداء اليمين في منازعات الأراضي بحيث لا تقبل اليمين إلا ممن لديه جرّة أو ملكية في الأرض، وذلك تحت القاعدة العرفية « اللي ماله في الطين ما عنده في اليمين» فوفقاً لهذه القاعدة تعد الجرّة سبباً لكسب الملكية والمطالبة باستغلال الأرض في العرف الاجتماعي، ويقترّب هذا النظام من نظام الحيابة المعروفة في القانون المدني.

ولذلك اعتمدنا في هذه الدراسة مفهوماً مختلفاً لحق الملكية بقربنا من المنازعات في الواقع. ونقصد بالملكية فيه: الأرض التي يملكها فرد أو جماعة اجتماعية تربطهم في الغالب علاقة قري، تحصلوا عليها عن طريق أسبقية وضع اليد.¹⁸ وبهذا، فإن الملكية هنا لم تكن ملكية رسمية كما هو متعارف عليه اليوم، بل ملكية عرفية تستند في تكوينها أو تحديدها إلى ضوابط أخرى مختلفة. يعد حق الملكية، وفقاً للتحديد السابق، حقاً أصلياً سواء للأفراد أم للقبائل، حيث تكون مع مرور الزمن، وحُدِّدَ بناءً على اتفاق بين القبائل فيما بينها، وغالباً ما يُحدِّد بخط الدم بعد حروب ضارية خاضتها القبائل وما زال صداها يروى في الموروث الشعبي إلى يومنا هذا.

لم يسلم هذا الحق من الاعتداء عليه من قبل الأنظمة الرسمية التي تعاقبت وبسطت سيطرتها على الأرض التي تشغلها القبائل والأفراد. وللوقوف على هذا الاعتداء نحاول تحقيب¹⁹ المراحل التي مرَّ بها من العهد التركي إلى ما يشهده هذا الحق اليوم.

1.1.2. التعاطي مع الملكية العرفية في العهد التركي

خضعت ليبيا لحكم السلطنة العثمانية، وبمقتضى هذه العلاقة، تَنفَّذَ القوانين التي تصدر من الباب العالي في القطر الليبي. صدر قانون الأراضي العثمانية في عام ١٨٥٨م، ووضع تقسيماً²⁰ للأراضي الكائنة في بلاد الدولة العليا -ومنها ليبيا- إلى خمسة أقسام هي: الأراضي المملوكة، الأراضي الأميرية، الأراضي الموقوفة، الأراضي المتروكة، الأراضي الموات.

اعتبر هذا القانون وفقاً لمادته الثانية معظم الأراضي في ليبيا، ولا سيّما أراضي القبائل، تدخل تحت الأراضي الأميرية،²¹ وبالتالي تعتبر ملكية رقبته مقتصرة على بيت المال وتكون للقبائل سلطة انتفاع فقط تمكنها من استعمال الأرض واستغلالها. وإذا أرادت القبائل (أو الأفراد) أن تتملك الأرض، فلا بد أن تدفع مبلغاً من المال مقابلاً لسلطة الرقبة.²²

يذكر أنه حينما صدر قانون الأراضي العثمانية في سنة 1858 لم يطبق في ليبيا على أراضي القبائل ولا على المراعي، ولم يطلب من القبائل الحصول على سندات ملكية لأراضيها عن طريق تسجيلها. وفي هذا الصدد، يقول الكاتب البريطاني E.Evan Pritchard «...وقد طبق قانون الأراضي العثماني في المدن وما جاورها، ولم يطبق على أراضي القبائل ولا المراعي ولم تطلب القبائل الحصول على سندات ملكية عن طريق تسجيلها...»²³ ويعلل ذلك بأنه «من المستحيل القيام بتطبيق القانون، وأن الأتراك كانوا على درجة من الفهم والإدراك تمنعهم من التعرض للأراضي المملوكة للبدو بأي شكل من الأشكال...»²⁴

18 من وجهة نظر التحليل العلمي للبناء الاجتماعي، أن الأرض كانت في الريف الليبي مقسمة بين القبائل الليبية فهي لم تكن ملكاً فردياً، وإنما كانت ملكاً جماعياً للقبيلة وهو ما يعرف بنظام الأراضي المشاعة ثم مع مرور الوقت تحولت عما كانت عليه في الماضي، إذ تحوّل نظام الحيازة إلى نظام الحيازة الفردية بدلاً من الحيازة الجماعية، فبعد أن كانت الأرض ملكاً لجميع أفراد القبيلة يستغلونها بالتساوي أصبحت الأرض تتجزأ شيئاً فشيئاً إلى ملكيات أصغر، فكانت أول مظاهر هذه التجزئة تقسيمها أولاً على بطون القبيلة ثم كان تقسيمها على مستوى (العائلات)، وأخيراً ظهرت الحيازة الفردية خاصة في الأراضي الخصبة في الساحل وفي السهول وأودية الجبل الأخضر. عبد الكريم علي مصطفى علي، مشروع الجبل الأخضر الزراعي وأثره على الجوانب السوسيوثقافية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص 105.

19 أي بيان الحقب التاريخية التي مر بها إلى أن وصل الأمر لما هو عليه اليوم.

20 المادة الأولى من قانون الأراضي العثمانية 1858.

21 تحدد المادة الثانية من قانون الأراضي العثمانية الأراضي الأميرية بأنها «هي الأماكن التي تعود رقبته لبيت المال وتجري إحالتها وتفويضها من قبل الدولة العليا،

كالحقول، والمروج، والمصائف، والمشاتل، والمحاطب، وأمثالها... ويعطى متصرفوها سندات طابو...»

22 ويبسط الفقه تعريف الأراضي الأميرية ويحدد عناصرها بأنها «الأراضي المملوكة للدولة، والتي تحتفظ بملكية رقبته بصفة دائمة، ولكنها تصرف في حق الإنتفاع بها بصفة دائمة أيضاً، في مقابل ثمن وموجب سند رسمي». محمد عبد الجواد محمد، ملكية الأراضي في ليبيا، مطبوعات جامعة القاهرة الخرطوم، 1974، ص 129.

23 مشار إليه لدى محمد عبد الجواد محمد، المرجع السابق، ص 445.

24 مشار إليه أيضاً لدى محمد عبد الجواد محمد، المرجع السابق، ص 445.

ومع ذلك، فإن المشكلة قد حُلَّت عن طريق اعتبار جميع الأراضي القبلية التي ليس بها مزروعات أو مبانٍ أراضيٍ أميرية. ومن وجهة النظر القانونية، فقد وُجِدَ الحل الشكلي الذي تمكن الأتراك بواسطته من فرض الضرائب على واضعي اليد والمنتفعين بهذه الأراضي. غير أنهم بذلك قد وضعوا البذرة الأولى لمشكلة اعتبار الأراضي القبلية مملوكة ملكية عامة، مما سهل الاعتداء عليها من قبل الحكومات المتعاقبة. ومع مرور الزمن تحولت هذه المشكلة إلى قبلة موقوتة تهدد النسيج الاجتماعي في وقتنا هذا.

2.1.2. التعاطي مع الملكية العرفية في العهد الإيطالي

ورثت²⁵ المملكة الإيطالية ليبيا واستقطعتها من تركة الرجل المريض-تركيا-مقتضى معاهدة أوشي لوزان 1912. وضع الأمر الملوكي والمعنون «أصول لإثبات الحقوق العقارية وحفظها في قطري طرابلس وبرقة»²⁶ تقسيمًا للعقارات في هذين القطرين وهي: إما عامة وإما مشتركة للقبائل أو القرى، وإما خاصة (ملك صرف)، وإما أوقاف».

وجد الأمر الملوكي في فكرة الأراضي الأميرية وملكيته لبيت مال المسلمين واقتصار حق العرب على حق الانتفاع، الحيلة القانونية للاستيلاء على الأراضي القبلية وتوزيعها وتمليكها للمهاجرين الإيطاليين، فقد نص الفصل الخامس من المادة الأولى على «أن الأراضي المعروفة بالأميرية التي كانت سابقاً للدولة العثمانية فحازها الأفراد على وجه الطابو من أملاك المستعمرة المستغلة مع بقائها تحت حاكم الرخصة المؤبدة» أما إذا لم تكن حيازة الأفراد على وجه الطابو²⁷ أي لم تُملَك ملكية خاصة، فهذا القانون أجاز للمستعمرة انتزاع هذه الأراضي وإعادة توزيعها على المعمرين الإيطاليين. أما باقي العقارات، المملوكة على الشيوع، فقد اعتبرها الأمر الملوكي من «...الأراضي المشتركة... التي ينتفع بها جماعات منسوبة إلى جد واحد أو إلى موطن واحد (وهي القبائل مع فروعها والقرى) انتفاعاً جارياً على عوائدها ما لم تخالف عوائدها هذه القوانين وأصول الأمن المرعية في المستعمرة»

لم يُعدَّ قرار مجلس قيادة الثورة الصادر عن العقيد القذافي بشأن استرداد الشعب لأملكه المخصصة الأمور إلى نصابها؛ وذلك بترجيح العقارات لمن كانوا يحوزونها قبل تملك المعمرين الإيطاليين لها. حيث أعاد الأراضي الزراعية أو القابلة للزراعة أو الأراضي البور أو الصحراوية بما عليها من غراس أو منشآت إلى ملكية الشعب! واعتبرت بالتالي من قبيل العقارات العامة.²⁸

3.1.2. بواد ترسيم الملكية العرفية في العهد الملكي

عدَّ قانون التسجيل العقاري²⁹ أنواع العقارات في المملكة الليبية آنذاك وقسمها إلى: عقارات مملوكة للدولة، عقارات مشتركة للمواطنين، عقارات خاصة، أوقاف عامة، وأوقاف خاصة. وفي معرض تحديده للعقارات المشتركة للمواطنين، باعتبارها تثير إشكالات عرفتها المادة الثامنة بأنها «العقارات المشتركة للقبائل التي تنتفع بها طبقاً للعرف والتقاليد والعادات...وهي مملوكة للقبائل المستوطنة بها على وجه الشيوع ويجري تسجيلها وفقاً للأحكام الواردة في القانون». حيث اعتبر القانون أن هذه العقارات مملوكة، بالمعنى الاصطلاحي الدقيق، للقبيلة التي سجلت باسمها. وتفترض هذه المادة أن العقار المشترك لم يكن محلاً للنزاع، أما إذا كان محلاً للنزاع فيتم تسجيله بموجب إجراءات خاصة حددها القانون رقم 9 لسنة 1959 بشأن منازعات الأراضي القبلية.

25 وفق مبدأ التوارث في القانون الدولي، انظر: علي ضوي، القانون الدولي العام، الجزء الأول، ط5، 2013، ص314 وما بعدها.

26 أمر ملوكي مؤرخ في 3 يوليو 1921 رقم 1207.

27 اعتبر قانون الأراضي الأميرية الأراضي التي تم إفرازها من الأراضي الأميرية، مملوكة ملكية خاصة على وجه الطابو، وذلك بعد سداد ثمن الأرض.

28 المادة الأولى من قرار مجلس قيادة الثورة بشأن استرداد الشعب لأملكه المخصصة.

29 المادة الخامسة من قانون التسجيل العقاري رقم 1 لسنة 1965 والصادر بمرسوم ملكي صادر عن الملك إدريس ملك المملكة الليبية.

أنشأ المشرع في القانون رقم ٩ لسنة 1959 بشأن منازعات الأراضي القبلية، لجاناً أسند إليها مهمة³⁰ الفصل في المنازعات الناشئة عن الأراضي القبلية ليجري تسجيلها وتثبيت ملكيتها وفقاً لما هو ثابت في قوانين السجل العقاري. وقد أزم المشرع اللجان بنظر هذه المنازعات على وجه السرعة وأتاح لها القيام بإجراءات التحقيق في الدعوى من سماع الشهود وندب الخبراء وغير ذلك من أدلة الإثبات،³¹ على أن تصدر قرارها ويكون القرار مسبباً³² حتى تتاح إمكانية الطعن فيه من جهة أخرى، وإذا لم يُطعن في هذا القرار فإنه يتحصن من رقابة الإلغاء ولا يجوز الطعن فيه ويصبح نهائياً.

ترسل اللجنة قراراتها النهائية إلى مصلحة التسجيل العقاري لتتولى تسجيلها، ويترتب على هذا التسجيل كافة الآثار المترتبة على تسجيل العقد المكتسب للملكية أو لأي حق آخر من الحقوق العينية العقارية.³³

أعاد النظام الملكي الأمور إلى نصابها بعد أن أضفى على حقوق الملكية العرفية الطابع الرسمي وأتاح إمكانية تسجيلها في السجل العقاري والاحتجاج بها في مواجهة الكل بحسبانها حقوق عينية عقارية تنفذ في مواجهة الكافة، وأتاح لملاك الأراضي المشتركة أن يمارسوا عليها سلطات الاستعمال والاستغلال والتصرف وفق القواعد التي يحددها القانون المدني بشأن الملكية الشائعة.³⁴

2.2. التعاطي مع الملكية العرفية في عهد القذافي

ما دام السياق المحدد للبحث هو تحقيق المصالحة وفق آليات العدالة الانتقالية، فإن ذلك يستلزم تقويم تعاطي نظام القذافي مع الأراضي الزراعية فيما يتعلق بالتشريعات التي طالت ملكية هذه الأراضي. لذلك، نحتاج عند عملية التقويم هذه إلى ضابط مُحدّد لنصدر حكماً منضبطاً ودقيقاً حول ما إذا كانت القوانين التي صدرت في عهد نظام القذافي عادلة أم ظالمة. وتجدر الإشارة إلى أن قانون العدالة الانتقالية قد اعتبر معيار ظلم أي تشريع صادر عن النظام السابق هو افتقار هذا التشريع إلى الأساس الشرعي والدستوري. فمتى فقد التشريع هذا الأساس؛ ينبني على ذلك نتيجة هامة تتمثل في تطبيق قانون العدالة الانتقالية.

قد يكون من العدل عند محاكمة النظام السابق، أن نحاكمه بمعايير هو لا بالمعايير التي وضعها له غيره. فبعد اعتلاء القذافي سُدّة الحكم صدر في 11 ديسمبر 1969 الإعلان الدستوري ونص في مادته الثانية على أن « الملكية العامة للشعب أساس تطوير المجتمع وتنميته وتحقيق كفاية الإنتاج، والملكية الخاصة غير المستغلة مصونة ولا تنزع إلا وفق القانون...» كما نص في المبدأ الحادي عشر من الوثيقة الخضراء الكبرى لحقوق الإنسان على أن «... الملكية الناتجة عن الجهد مصانة لا تُمس إلا للمصلحة العامة ولقاء تعويض عادل» ونصت أيضاً المادة الثانية عشرة من قانون تعزيز الحرية رقم 20 لسنة 1991 على أن « الملكية الخاصة مقدسة يحظر المساس بها إذا كانت ناتجة عن سبب مشروع ودون استغلال للآخرين... ولا يجوز نزع الملكية الخاصة إلا لأغراض المنفعة العامة ولقاء تعويض عادل» كما نص القانون المدني الليبي في المادة 814 على أنه « لا يجوز أن يحرم أحد من ملكه إلا في الأحوال التي يقرها القانون، وبالطريقة التي يرسمها ويكون ذلك في مقابل تعويض عادل». نصل بعد سرد هذه النصوص إلى تحديد ضابطين يمكن الارتكان إليهما لوصف قانون ما بأنه عادل أو على خلاف ذلك، وهما: أن تنزع الملكية بقانون، وأن يكون النزع لقاء تعويض عادل. فهل تضمنت القوانين السابقة هذين الضابطين؟

30 المادة الأولى والمادة الثانية عشرة من قانون رقم 9 لسنة 1959 بشأن منازعات الأراضي القبلية.

31 المادة الخامسة من قانون رقم 9 لسنة 1959 بشأن منازعات الأراضي القبلية.

32 المادة السادسة من قانون رقم 9 لسنة 1959 بشأن منازعات الأراضي القبلية.

33 المادة العاشرة من قانون رقم 9 لسنة 1959 بشأن منازعات الأراضي القبلية.

34 المواد من 834 إلى 858 بشأن الملكية الشائعة.

1.2.2. الأول: نزع ملكية الأراضي بموجب قانون:

نبدأ بقياس هذا الضابط على قانون الأراضي القبلية رقم 142 لسنة 1970، ثم نأتي على القانون رقم 123 لسنة 1970، ذائع الصيت، بشأن الأراضي الزراعية والمستصلحة المملوكة للدولة، بعد ذلك ننظر إلى القانون 38 لسنة 1977 بشأن تقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية، ثم نتناول باقي القوانين الأخرى باعتبارها قد مست هذه الملكية من قريب أو بعيد.

1.1.2.2. قانون الأراضي القبلية

اعتبر قرار³⁵ إعادة تنظيم وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي، الأراضي القبلية مشكلة تقف في وجه تحقيق التنمية الزراعية وينبغي وضع الحلول المناسبة لتجاوزها، وتجلى الحل في ذلك الوقت بصور قانون الأراضي القبلية رقم 142 لسنة 1970 فقد عرّف القانون في مادته الأولى المعدلة³⁶ الأراضي والآبار القبلية بأنها «... الأراضي التي تنتفع بها على وجه الشيوخ قبيلة أو أكثر طبقاً للعرف والعادات السائدة، ولا يشمل ذلك الأراضي التي يملكها أفراد محددون أو عائلة معينة» ويبدو أن القصد قد ظهر من التعريف، فقد عرفها القانون بأنها الأراضي التي تنتفع بها، في حين أن قانون التسجيل العقاري قد عرفها بأنها الأراضي المملوكة على الشيوخ!

على كل حال، عمد هذا القانون على تجفيف منابع الملكية القبلية شيئاً فشيئاً، فقد ميز في مادته الأولى بين الأراضي المسجلة في السجل العقاري وقت العمل به، وغير المسجلة. بالنسبة للمسجلة، فهي تعد مملوكة على الشيوخ لمن سجلت باسمائهم والفرض هنا أنها سجلت باسم قبائل، لأنها لو لم تكن كذلك لما عدت أراضي قبيلة. أما بالنسبة لغير المسجلة فتعتبر مملوكة للدولة ملكية تامة.³⁷

بالنسبة للأراضي التي لم تكن محلاً للنزاع، فقد سُمح للقبائل المنتفعة بها في ذلك الحين بالاستمرار في الانتفاع بها وفقاً للضوابط التي تضعها الدولة، ومنها ضوابط حق الانتفاع كما يعرفها القانون المدني، وتضمنتها تفصيلاً اللائحة التنفيذية للقانون رقم 142 لسنة 1970 على أن توزع إلى وحدات صالحة للاستثمار الزراعي على المنتفعين بالأرض.

أما بالنسبة للأراضي المتنازع عليها، أو تلك المسجلة استناداً إلى قرار لجان فض المنازعات، فترفع أيدي الحائزين لها³⁸ وتستعمل وفقاً لأحكام فصلتها اللائحة التنفيذية، ومنها توزيعها على المواطنين بما يكفل استغلالها وتحقيق العدالة في الانتفاع بها بين المواطنين المقيمين في الجهات التي توجد بها، بحيث لا يختص بالانتفاع فريق دون آخر وتتاح فرصة الانتفاع للجميع! قُسمت هذه الأراضي-أي القبلية- إلى أراضٍ زراعية أو قابلة للاستصلاح الزراعي؛ الحراثة الموسمية.³⁹ لتكون محلاً لتطبيق القوانين الأخرى التي تهدف إلى إحداث التنمية الزراعية ومن بينها القانون 123-1970.

35 قرار مجلس الوزراء بإعادة تنظيم وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي، الموافق 1970/1/7.

36 قانون رقم 142 لسنة 1972 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 142 لسنة 1970 بشأن الأراضي القبلية.

37 انظر المادة الأولى من القانون المذكور.

38 المادة الثالثة من القانون رقم 142 لسنة 1970 بشأن الأراضي والآبار القبلية.

39 المادة الثانية، الفقرة الثانية من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 142 لسنة 1970 بشأن الأراضي والآبار القبلية.

2.1.2.2. القانون رقم 123 لسنة 1970

مهّد القانون 142 لسنة 1970 الطريق أمام القانون 123 لسنة 1970 ليجد له محلاً يقع عليه؛ فقد انتزع القانون ١٤٢ العديد من الأراضي التي كانت تملكها القبائل على الشيوخ وجعلها جزءاً من أملاك الدولة؛ حيث اقتصر نطاق تطبيق القانون 123-1970 على الأراضي العامة. وبالتالي، فإن هذا القيد يخرج من نطاقه الأراضي المملوكة ملكية مشتركة للمواطنين أو المملوكة ملكية خاصة أو تلك الموقوفة وقفاً عاماً أو خاصاً.⁴⁰ يفترض هذا الترابط حسب السير المنطقي للأحداث أن كثيراً من الأراضي التي طبق عليها القانون 123-1970 كانت تعود ملكيتها إلى القبيلة بمقتضى الملكية العرفية.

أسند المشرع في المادة 27 من اللائحة التنفيذية من القانون 123-1970 إلى لجان البحث الاجتماعي والاقتصادي المنصوص عليها في المادة 14 من هذه اللائحة مراجعة حالات مستأجري الأراضي الزراعية المملوكة للدولة وواضعي اليد حتى تاريخ العمل بالقانون، والتحقق من شروط التوزيع المنصوص عليها باللائحة والقانون، ومراتب الأولوية المقررة لهم، وأسماء من وجدوا غير مستوفين لهذه الشروط وأسائيد ذلك.

حدّد القانون⁴¹ شروط توزيع المزارع على المواطنين بحيث يكون على أبناء الشعب الليبي الذين لا يملكون ما يكفيهم من معيشة كريمة بشرط أن يكونوا من المشتغلين بالزراعة أو القادرين على القيام بالأعمال الزراعية، وتكون الأولوية من بينهم للأكثر عائلة والأقل مالاً، وأحال القانون في تفصيل الشروط على اللائحة التنفيذية التي فصلتها أيما تفصيل، فقد نص قرار اللجنة الشعبية العامة⁴² في مادته الرابعة على مجموعة من الشروط يلزم توافرها في طالب الانتفاع وفق التالي « يشترط في من توزع عليه الأرض ما يلي:

1. أن يكون من أبناء الشعب العربي الليبي.
2. أن يكون بالغاً سن الرشد متمتعاً بقواه العقلية.
3. أن يكون من المشتغلين بالزراعة.
4. ألا يكون مالكاً لما يكفيه من معيشة كريمة...»

ومع مراعاة حكم المادة السابقة من القانون 123 لسنة 1970 المشار إليه تكون الأولوية في التوزيع على الفئات التالية:

1. المستأجر أو واطع اليد على الأرض الزراعية محل التوزيع، على أن يكون في حدود الوحدة الزراعية المقررة للتوزيع في ذات الأرض، وتسترد من المستأجر أو واطع اليد الأرض الزائدة على الوحدة المذكورة وذلك بمراعاة أحكام المادة 16 وما بعدها من القانون المذكور...»

فإذا كان المستأجر أو واطع اليد مستوفياً الشروط المنصوص عليها في القانون اعتُبرت المسافة المؤجرة له، أو التي وضع يده عليها، موزعة عليه من تاريخ العمل بالقانون وذلك في حدود الوحدة الزراعية المقررة للتوزيع، وتسترد الأرض الزائدة عن الوحدة المذكورة.⁴³ أما إذا كان المستأجر أو واطع اليد غير مستوفٍ شروط التوزيع المنصوص عليها في القانون ففي هذه الحالة تفسخ عقود الإيجار وتزال اليد، وتتسلم مؤسسة الإصلاح الزراعي الأرض المفسوخ عقد إيجارها والمزال وضع اليد عنها، بما عليها من منشآت ومرافق وملحقات لتدرجها من ضمن مشروعاتها.⁴⁴

40 تقسيم الأراضي بحسب القانون رقم 1 لسنة 1965 بشأن التسجيل العقاري.

41 المادة السابعة من القانون رقم 1 لسنة 1972 بتعديل بعض أحكام القانون 123 لسنة 1972 في شأن التصرف في الأراضي الزراعية المستصلحة والمملوكة للدولة.

42 قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 967 لسنة 1993 بتعديل بعض أحكام اللائحة التنفيذية للقانون رقم 123 لسنة 1970 في شأن التصرف في الأراضي الزراعية المستصلحة والمملوكة للدولة.

43 المادة السادسة عشرة من القانون 123 لسنة 1970 بشأن الأراضي الزراعية المستصلحة والمملوكة للدولة.

44 المادة السابعة عشرة من القانون 123 لسنة 1970 بشأن الأراضي الزراعية المستصلحة والمملوكة للدولة.

وعلى الرغم من اعتداد المشرع في القانون 123-1970 بالملكية العرفية، ولو اعتداداً نسبياً، عند توزيع الأراضي على المواطنين وذلك بتحديد مراتب الأولوية لمستأجري الأراضي الواقعة في نطاق تلك المشروعات ولواضعي اليد عليها تقديراً لجهودهم التي بذلوها في المحافظة على الأرض، فإن المشرع ومن خلفه المحكمة العليا قد قيّدا من هذه الممكنة. ومن مظاهر هذا التقييد حكم المحكمة العليا القاضي « إن وضع اليد الذي يعتد به في أولوية الإنتفاع بأرض مشروعات الإصلاح الزراعي هو وضع اليد من قبل طالب الانتفاع شخصياً قبل العمل بالقانون 123-1970، ولما كان ذلك لم يتوافر في الطاعن لكي ينتفع بالوحدة الزراعية محل التوزيع إذ لم يثبت أنه كان قبل تاريخ العمل بالقانون المذكور هو شخصياً من يضع يده على الأرض التي اشتملت عليها تلك الوحدة وأن ما يتمسك به من وجوب تطبيق المادة ليس له ما يسند، وأن قرار التوزيع كان صحيحاً إذا اعتمد فيه على نتيجة البحوث الاجتماعية والاقتصادية التي أجريت على حالات جميع المتقدين بما فيها الطاعن وأسفرت عن عدم أحقيته بالمرزعة محل التوزيع». ⁴⁵

كما أن قضاء المحكمة العليا قد جرى أيضاً على تقييد الملكية العرفية في حكمها «إعمال نص المادة 16 من القانون رقم 123-1970 يكون واجب التطبيق في الحالات التي تكون فيها الوحدة الزراعية المقررة للتوزيع في حدود الأرض المستأجرة أو الموضوعة عليها اليد. وكذلك يخرج من تطبيق مناط المادة سالفه الذكر الحالات التي يتساوى فيها المتقدمون للتملك في مركز قانوني واحد عندما يكونون جميعاً من واطعي اليد، ففي هذه الحالة نطبق بشأنهم القواعد العامة للمفاضلة المنصوص عليها بالمادة رقم 7 بالقانون المذكور» ⁴⁶

3.1.2.2. القانون رقم 38 لسنة 1977

صدر القانون رقم 38 لسنة 1977 بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية. ومن الأحكام الخاصة التي قررها هذا القانون، ما نص عليه في مادته الأولى التي لا تجيز الاستناد إلى وضع اليد أو الحيابة المكسبة، أيّاً كان تاريخ بدئها ومهما كانت مدتها تملك أي عقار أو كسب حق عيني عليه. كما ألغى كافة التسجيلات اعتباراً من 7 أكتوبر من العام 1951 ملكية العقارات المكتسبة بالاستناد إلى الحيابة أو وضع اليد وذلك خلافاً لما هو سائد في قواعد القانون المدني؛ فمن المعروف أن القانون المدني الليبي يعترف بالحيابة سبباً لكسب الحقوق العينية على العقارات والمنقولات، وقد نظم ذلك بالمواد من 953 إلى 988، واشترط لكي تنتج الحيابة أثرها أن تكون مكتملة الأركان وخالية من العيوب وبحسن نية وبسبب صحيح.

قررت المادة الثالثة من القانون نفسه عودة ملكية العقارات التي ألغى تسجيلها إلى الدولة، لتكون من الأموال العامة، ⁴⁷ واستثنى من ذلك مساحة من الأراضي الزراعية يحددها وزير الزراعة والاستصلاح الزراعي حسب نوع الأرض وطريقة استغلالها إذا كان المالك يزرعها بنفسه وكانت حرفته الأساسية الزراعة.

نخلص بعد هذا الطرح إلى نتيجة مفادها عدم مراعاة القوانين سالفه الذكر حقوق الملكية العرفية المتكونة مع مرور الزمن، فقد خلعتها على الملاك في قانون الأراضي القبلية المتنازع عليها وغير المسجلة في بادئ الأمر، واعترفت بها اعترافاً جزئياً في القانون 123-1970، ثم جاء القانون 38-1977 ليقضي على كل ملكية تكونت بمقتضى الحيابة، وألغى كافة التسجيلات التي تمت بعد 7 أكتوبر 1951 تاريخ إقرار الدستور الملكي.

45 طعن إداري رقم 28/10 ق لسنة 1983.

46 طعن إداري رقم 26/3 ق الموافق 1986/7/3.

47 نصت المادة 87 من القانون المدني في تحديدها للأموال العامة « تعتبر أموالاً عامة، العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون... وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو حجز عليها ولا تملكها بالتقادم »

4.1.2.2. تعاطي القوانين الأخرى مع الملكية

إن قمة التطرف في الاعتداء على حق الملكية يمثلها القانون رقم 7 لسنة 1986 الذي يحمل عنواناً صادمًا وهو إلغاء ملكية الأرض.⁴⁸ مهّد لهذا القانون قانون آخر صدر قبله وهو القانون رقم 21 لسنة 1984 المتعلق بعدم جواز التصرف في الأراضي الزراعية المملوكة للدولة ببيع ملكية الرقبة، ويقتصر التصرف على حق الانتفاع بها. ويكون للشخص الممنوع من التصرف في الأرض بمقتضى القانون سالف الذكر، حق الانتفاع بها على أي وجه، بما في ذلك حق شغلها واستغلالها بجهد الخاص طيلة حياته وحياته ورثته من بعده.⁴⁹

إن حق الانتفاع المستحدث قد خلط بين الحقوق المعروفة في القانون المدني وأفسد الحدود الواضحة بينها، ذلك أن المعنى الحقيقي للانتفاع هو ممارسة سلطتي الاستعمال والاستغلال على مال مملوك للغير، ويظل المالك محتفظاً برقبة الأرض وسلطة التصرف فيها إلى أن تعود له بقية السلطات عند انتهاء حق الانتفاع أو موت المنتفع. أما الحق الذي ابتدع فلا هو بالملكية ولا هو بالانتفاع بل هو حق هجين، وقد احتارت المحكمة العليا في وصفه واكتفت بالقول إنه حق من نوع خاص.⁵⁰

ننتهي بعد هذا السرد إلى كيفية تعاطي القوانين سلفة الذكر مع الملكية، على الرغم مما شاب هذه القوانين، فإنها تبقى شرعية⁵¹ مادامت صادرة بمقتضى قوانين من قبل الجهة المختصة بإصدارها، ولكن هذه الشرعية تتوقف على مدى اشتغال هذه التشريعات على حق التعويض العادل.

2.2.2. الضابط الثاني: مدى وجود التعويض عند نزع الأراضي

إن تعويض المالك عند نزع ملكية عقاره هو الفيصل في تقرير شرعية القانون من عدمها، فبدونه -أي التعويض- يعد النزع في مصاف الأعمال المادية التي تقوم بها جهة الإدارة الموجبة للتعويض. وحتى يتسنى تقويم عدالة تشريعات الزراعة التي طالت الملكية، يقتضي البحث عن مدى وجود التعويض من عدمه.

لم يُعطِ قانون الأراضي القبليّة تعويضاً عادلاً لمن ألغى ملكيتهم المسجلة بناءً على قرارات لجان فض المنازعات، أو لمن رفع حيازتهم عن الأرض، إلا أن المادة الخامسة أعطتهم الحق في التعويض عما أنفقوه على الأراضي والآبار القبليّة من مصروفات ضرورية ونافعة. فقط المصروفات الضرورية والنافعة! وذلك إذا لم يتقرر استمرارهم في الانتفاع بالأرض وفقاً للضوابط التي وضعها القانون 142.

إن الحديث عن تعويض غير عادل يشمل، فقط، المصروفات الضرورية والنافعة على الأرض، يعد من قبيل التزديد في القول، خاصة بعد صدور القانون رقم 21 لسنة 1984، فقد وضع حكماً أقل ما يمكن أن نصفه به بأنه غير دستوري، حيث نصت المادة الثانية منه على أنه «تقع باطلّة إجراءات التعويض عن الأراضي القبليّة المحددة بالقانون رقم 142 لسنة 1970 بشأن الأراضي والآبار القبليّة وتعديلاته التي تمت اعتباراً من تاريخ العمل بأحكام القانون 142 لسنة 1970»، والأغرب هو نص الفقرة الثالثة من المادة نفسها «وعلى كل الجهات التي قامت بالتعويض بالمخالفة لأحكام هذه المادة اتخاذ كافة الإجراءات القانونية لاسترجاع المبالغ المصروفة بالمخالفة لأحكام هذه المادة إلى الخزنة العامة».

48 تنص المادة الأولى من القانون رقم 7 لسنة 1986 بإلغاء ملكية الأرض على أن «الأرض في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية ليست ملكاً لأحد، فلا يجوز أن تكون مملوكة للتصرفات الناقلة للملكية».

49 الفقرة الأولى والثالثة من القانون رقم 21 لسنة 1984 بشأن الأحكام الخاصة بتقرير المنفعة العامة والتصرف في الأراضي. وتأتي هذه المادة على خلاف ما هو ثابت في قواعد القانون المدني فقد حددت المادة 997 انتهاء حق الملكية بقولها «ينتهي حق الانتفاع بانقضاء الأجل المعين في العقد، فإذا لم يعين أجلًا مقررًا لحياة المنتفع، وهو ينتهي على أي حال موت المنتفع حتى قبل انقضاء الأجل المعين. وأنظر أيضاً: قراءة للدكتور الحبيب خليفة أجودة، الملكية العقارية في ليبيا المشاكل والحلول، مجلة القانون، جامعة طرابلس، ص143.

50 طعن مدني رقم 35/54 ق، مجلة المحكمة العليا، العدد الثالث والرابع، 1990.

51 قد توصف هذه القوانين بالعدل، وذلك استناداً إلى فكرة العدل الاجتماعي، وهو العدل الذي يجب أن يسود علاقة الأفراد من حيث ما يجب على الأفراد للجماعة، فالأفراد باعتبارهم مكونين للجماعة يجب عليهم أن يسهموا في ازدهار الجماعة ونشاطها عن طريق مشاركتهم في كل ما يساعد على نمو المجتمع وتديمه.

لم يكن الوضع أفضل حالاً في القانون 123 لسنة 1970 فقد أعطى القانونُ مؤسسة الإصلاح الزراعي مكنةً فسخ عقود الإيجار وإزالة الحيازة في حال لم يكن الحائز مستوفياً الشروط التي وضعتها المادة السابعة من القانون. إلا أن المادة 18 من القانون المذكور أتاحت للمستأجر أو واضع اليد، متى أضاف على نفقته إلى الأرض منشآت أو ملحقات أو تحسينات ثم فسخ العقد أو أزيلت الحيازة ففي هذه الحالة يستحق التعويض عن هذه الإضافات فقط.

خلافًا للوضع في الأراضي الزراعية، أقر المشرع جملة من الضمانات عند نزع ملكية الأراضي التي تدخل ضمن سياسة التطوير العمراني، ومن بينها حق المالك في التعويض عند الاعتداء عليه من قبل جهة الإدارة. ففي القانون رقم 116 لسنة 1972 بشأن التطوير العمراني، فيما يتعلق بأيلولة العقارات اللازمة للمشروعات العامة في الدولة، نصت المادة 17 منه على أنه « يكون تقرير المنفعة العامة لمشروعات المرافق والمنافع العامة الواقعة داخل المخططات المعتمدة للمدن والقرى ويجوز تقرير المنفعة العامة للأغراض الآتي بيانها:

1. بناء الدولة للمساكن وما تتطلبه من مرافق ومبانٍ وخدمات.
2. قيام المشروعات المملوكة للدولة بالكامل التي تمارس نشاطاً عقارياً بإنشاء المباني سواء لتأجيرها أم تملكها تنفيذاً للسياسات العامة للدولة في مجال الإسكان.
3. تقسيم الأراضي تمهيداً لبيعها إلى المواطنين والبناء عليها.
4. تخصيص الأراضي أو تقسيمها لبيعها للأغراض الصناعية.

ويستحق ملاك العقارات التي يتقرر لزومها للمشروعات العامة تعويضاً يحسب على أساس تاريخ أيلولتها إلى الدولة.⁵² وهذا قد ينم عن وجود انتقائية بين المناطق الحضرية والريفية على الأقل بالنسبة للتعويض عن الأراضي.

نخلص من خلال الطرح السابق، إلى وجود العديد من المظالم بسبب تطبيق حزمة القوانين التي طالت حائزي أو ملاك الأراضي الزراعية، الأمر الذي يمهّد الطريق لتطبيق قانون العدالة الانتقالية رقم 29 لسنة 2013 على المنازعات والمظالم القائمة في الوقت الحاضر، ومادام أن القانون سيكون واجب التطبيق فإنه سيطبق ككل لا يتجزأ؛ فالمادة 6 تعتبر التشريعات التي أصدرها النظام السابق تعبيراً عن رغباته ودون أساس شرعي أو دستوري من التشريعات الظالمة، وتعتبر مُلغاةً⁵³ وغير دستورية من تاريخ صياغتها، ولا يصح الادعاء بها في مواجهة الحقوق الثابتة، ويجب مراجعة آثارها السلبية على الفرد والمجتمع. أيضاً، تخضع هذه التشريعات إلى تدابير الإصلاح المؤسسي ومنها إصلاح المؤسسة التشريعية، ويقع على عاتق السلطة التشريعية إصدار قوانين ونصوص تكشف عن عدالة ثورة السابع عشر من فبراير، وتمنع من العودة إلى مثل الممارسات التي تمت في ظل نظام القذافي.

كما أن هذه المظالم ستكون محلاً أيضاً لتطبيق تدابير جبر الضرر، وهذا مستفاد من نص المادة ٢٣ حيث أعطت كلّ من تعرض لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، الحصول على تعويض مناسب من الدولة، ويكون التعويض بصور مختلفة ومن بينها دفع التعويض عن الضرر المادي عما لحق المضرور من خسارة دون ما فاته من كسب.

غير أن تطبيق هذه التدابير سيكون متوقفاً إلى حين إنشاء هيئة رد المظالم العقارية التي أوكلت إليها المادة ٢٨ رد المظالم العقارية. إلا أن أصحاب المظالم لم يقفوا مكتوفي الأيدي بل لجأوا إلى جهات أخرى لتسويتها.

52 ولا شك أن هذا التعويض يعد عادلاً مادام ضابط تقديره هو قيمة العقار السوقية عند صدور قرار نزعه للمنفعة العامة.
53 يمكن أيضاً أن نصل إلى نفس النتيجة، الواردة في قانون العدالة الانتقالية، من خلال المادة 35 من الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الوطني 2011 بقوله «يستمر العمل بجميع الأحكام المقررة في التشريعات القائمة فيما لا يتعارض مع أحكام هذا الإعلان إلى أن يصدر ما يعدلها أو يلغيها» وبالتالي فإن التشريعات التي تتعارض مع أحكام هذا الإعلان، لا يستمر العمل بها. وفي اعتقادنا أن التشريعات التي تقيّد حرية التملك وتمنعه باتت متعارضة مع أحكام هذا الإعلان، وتلك التي تلغي حق الملكية لها نفس المصير.

3. مظالم قائمة وجهات متعددة لتسويتها

نسعى هنا إلى تتبع مساعي أصحاب المظالم في بحثهم عن العدالة، بغض النظر عن الاتجاه والمقصود الذي يقصدونه، سواء قادهم ذلك إلى مؤسسات الدولة الرسمية أم غير الرسمية. وبالنظر إلى ما عانته الدولة من أمارات الضعف إبان انتفاضة فبراير وفي أعقابها؛ فإن الأعراف وأوجه العدالة غير الرسمية قد تمكنت من سد الفراغ ولو مؤقتاً، وما إن عادت دواليب الدولة إلى العمل وتكونت سلطة بإمكانها أن تفرض سيادة القانون، حتى تغيرت وجهة طالبي العدالة إلى جهات التقاضي الرسمية. وسنقيم هنا جهات العدالة التي لجأت إليها الأطراف عند تسوية منازعاتها، من حيث كيفية تعاطي هذه الجهات مع المظالم المنظورة أمامها وهل أفضت إلى الانتصاف العدلي أو لا؟

1.3.1. تسوية المظالم بالطرق غير الرسمية (شيوخ القبائل أمودجاً)

في غياب مؤسسات الدولة القوية والوظيفية، فقد وقع عبء تحقيق السلام بشكل أساسي على شيوخ القبائل، الأمر الذي يستحق تقويم عملهم في ظل السياق الليبي الهش والعنيف بشكل متكرر. إن عملية تقويم مؤسسة⁵⁴ شيوخ القبائل تقتضي تقويم هذه المؤسسة من الداخل، بالبحث في أساس سلطتهم على أفراد القبيلة وما سر القوة الملزمة لقراراتهم؟ وأيضاً إجراء عملية تقويم خارجي بمعرفة الآليات التي تمارس بها هذه الجهات عملها؟

1.1.3.1. التقويم الداخلي لمؤسسة شيوخ القبائل

يتمثل أساس سلطة شيوخ القبائل وإلزامية قراراتهم بالنسبة لباقي أفراد القبيلة في ما يسمى بالتنظيم الاجتماعي. ويقصد به خضوع القبائل، حيثما وجدت، في البداية أو في المدن أو في القرى، لتنظيم اجتماعي واحد، وإن اختلفت أشكاله وأنواعه. ويترب على هذا التنظيم الاجتماعي، تكوُّن ما يسمى بالولاء أو الانتماء القبلي الذي يعد عنصراً لا بد منه لسلطة شيوخ القبائل الملزمة، بل إن سلطة الإلزام لا تتوافر في حال غياب الانتماء القبلي.

ولعل سلطة القبائل لا تكتمل إلا بوجود أعراف⁵⁵ يحتكم إليها أفراد القبيلة عند وقوع النزاع، ونشير هنا إلى «ميثاق الشرف الاجتماعي الصادر عن عشائر برقة وقبائلها، بشأن ضبط العرف الاجتماعي وتطويعه للشريعة والقانون»، فقد نظّم هذا الميثاق أغلب جوانب الحياة، وتضمنت بنوده حرمة النفس وتجريم الاعتداء عليها، ونظّم قواعد الأخلاق، ونظّم أيضاً الحقوق الاقتصادية ومن بينها حق الملكية، وبيّن الآليات المتبعة عند تسوية هذه المنازعات كطريقة حلف اليمين، وغير ذلك من المسائل العرفية.

وانعكاساً لسلطة شيوخ القبائل في الأوساط القبلية، أسندت إليها القوانين الصادرة في العهد الملكي مجموعة من المهام، ففي قانون الإدارة المحلية⁵⁶ رقم 8 لسنة 1964 في مادته الثانية عشرة أسند إلى شيخ القبيلة مهام مساعدة المدير في البلديات، فقد نصت المادة « يعتبر المدير ممثلاً للحكومة في حدود المديرية ويباشر اختصاصاته تحت إشراف المتصرف... ويعاون المدير في أداء مهام وظيفته عدداً من مشائخ القبائل...» وقد كان المشيخة، وفقاً لهذا القانون، وظيفه رسمية يعينون بقرار من وزير الداخلية⁵⁷. كما ألزم قانون التسجيل العقاري رقم 1 لسنة 1965 مديري أو رؤساء مكاتب التسجيل العقاري قبل القيام بإجراءات تحقيق الملكية أن يخطروا بالحضور ذوي الشأن في العقارات المطلوب تحقيق ملكيتها، والجيران المشتركين في الحدود، وشيخ القبيلة لتتم إجراءات تحقيق الملكية بحضورهم.

54 نطلق هذا المصطلح تجاوزاً، لما كان لشيوخ القبائل من دور في عملية فض المنازعات.

55 ونشير هنا أيضاً إلى مواد القانون العرفي لقبائل أولاد علي السعادي وقبائل المرابطين وقبائل الجميعات: العوائد المتبعة والجاري الحكم بموجبها والقواعد الشرعية في تحديد قيمة الدية والنظارة في الصحراء الغربية المصرية والليبية.

56 صدر هذا القانون مرسوم ملكي بتاريخ 1964/8/27

57 المادة الثالثة عشرة من القانون رقم 8 لسنة 1964 بشأن الإدارة المحلية.

لم تدم السلطة الرسمية لشيوخ القبائل طويلاً، فما أن اعتلى القذافي الحكم وشرع في تطبيق أفكاره الثورية المتنكرة لكل ما هو سائد وموجود؛ حتى صدر القانون رقم 98 لسنة 1971 بشأن منح مكافآت نهاية الخدمة لشيوخ القبائل الذين انتهت خدمتهم بموجب قانون الإدارة المحلية. وما لبث أن ألغى النظام السابق سلطة شيوخ القبائل والقيادات التقليدية، حتى عادت بُنى المجتمع التقليدي للظهور إلى حيز الوجود من جديد في تسعينيات القرن الماضي، متخذة من القيادات الشعبية والاجتماعية وجهاً جديداً لها.⁵⁸

عزز قانون العدالة الانتقالية رقم 29 لسنة 2013 من سلطة شيوخ القبائل والقيادات التقليدية في فض المنازعات، فقد اعتبر أعمال المصالحة الاتفاقية من مكونات العدالة الانتقالية⁵⁹ وقد أنشأ المشرع بموجب القانون سالف الذكر هيئة لتقضي الحقائق للقيام بتدابير العدالة الانتقالية وأنشأ داخل هذه الهيئة إدارة للتحكيم والمصالحة تقوم على المصالحة الاتفاقية، ويكون لها اتصال دائم مع لجان المصالحة والحكماء، التي تعمل ضمن سياق العدالة الانتقالية وذلك للوصول إلى المصالحة الوطنية.

2.1.3. التقييم الخارجي لمؤسسة شيوخ القبائل

إن القانون العرفي لا يعرف نظام المحاكم المتخصصة في نظر القضايا والدعاوى التي يجلس فيها قضاة متخصصون ومنقطعون لمهمة الفصل في النزاع، ولكنه يعرف، بدلاً من ذلك، نظامَ المجالس العرفية أو ما يعرف بالميعاد.⁶⁰

ونجد أن المجالس العرفية تتكون في العادة من شيوخ القبائل وذوي الخبرة والحكماء الذين يطلق عليهم العَقَّال، وينعقد هذا المجلس في يوم يسمى الميعاد، وتعتبر قرارات المجلس ملزمة وإجبارية لجميع الأطراف ذات العلاقة بالنزاع المنعقد من أجله الميعاد. وعادةً لا يصدر قرار المجلس العرفي إلا بعد المداولة بعمق في الموضوع، وطرح جميع المسائل والاستماع إلى جميع الشهود، وبعد طرح جميع وجهات النظر، وبعد ذلك يصدر قرار مكتوب يسمى (الكاغط) مهوراً بتوقيعات أعضاء المجلس العرفي والأطراف المتنازعة والشهود.⁶¹

واستجابة للمنازعات الدائرة في المنطقة حول الأراضي، تشكلت تشكلاً طوعياً مجالس ضمت الحكماء في كافة مناطق ليبيا ومن بينها مدينة المرح، وقد أخذ هذا المجلس على عاتقه وضع قانون العدالة الانتقالية موضع التنفيذ، ففي كتابه المؤرخ 2013/6/1 المرقوم برقم إشاري 2013/1/2 «...تولى المجلس معالجة قضايا المواطنين المتضررين من القانون الظالم 123-1970 الذي اغتصب أملاكهم وأعطاهم إلى مواطنين آخرين دون وجه حق...» وقد تضمن هذا الكتاب أيضاً ما توصل إليه أعضاء مجلس الحكماء من ضرورة «... تشكيل لجان عرفية على مستوى القبائل والعائلات تقوم بإرجاع الحقوق إلى أصحابها بالطرق الودية، وقد تم الاتفاق على أن قرارات هذه اللجان ملزمة لجميع الأطراف...».

انتكست كل هذه الجهود التي رمت إلى تسوية ملف الأراضي الزراعية تسويةً وديّةً، بموجب مصالحة ودية، بصور كتاب⁶² رئيس مجلس النواب، الذي اعتبر أن القانون 123-1970 مازال باقياً ومنتجاً للمراكز القانونية التي أنشأها في حينها. تبع ذلك، كتاب⁶³ القائد الأعلى للقوات المسلحة شديد اللهجة الذي حذر كل من تسول له نفسه الاعتداء! على الأموال العامة والخاصة بأنه سيلقى أشد عقوبة باعتبار أن هذا الفعل يشكل جريمة لا يمكن تجاوزها أو التغاضي عنها!

58 وتعرف القيادات الشعبية على أنها هيكل لا شكلي يجمع الزعامات القبلية والمحلية ويعطيها صلاحيات واسعة في مجال فض المنازعات وتمثيل السلطة وهي كذلك هيكل سياسي وأمني يتكون من مجموع الزعامات القبلية في ليبيا. المنصف وناس، تسيقية العروش بالجزائر والقيادات الاجتماعية في ليبيا أزمة النخب أم التحديث، مقال منشور من كتاب النخب الاجتماعية، حالة مصر والجزائر، ص 197

59 المادة الخامسة من القانون رقم 29 لسنة 2013.

60 أحمد أبو زيد، البناء الاجتماعي، دار الكاتب العربي للطباعة والنشر، الإسكندرية، 1967.

61 عبد الكريم علي مصطفى، مشروع الجبل الأخضر الزراعي وأثره على الجوانب السوسيوثقافية، مرجع سبق ذكره، ص ٧٣.

62 كتاب رئيس مجلس النواب المرقوم إشارياً 2015/109 الصادر بتاريخ 2015/9/17.

63 كتاب القائد الأعلى للقوات المسلحة الليبية، الصادر بتاريخ 2016/9/28، رقم الملف 1722/167

على هذه المكاتبات، تغير ملحوظ في موقف مجالس الحكماء؛ ففي مراسلة للحاكم العسكري من درنة إلى بن جواد طلبوا منه إزالة كافة المخالفات القانونية «... وبما أن القانون 123-1970 لا يسمح مطلقاً بتقسيم المزارع التابعة للهيئة التنفيذية للجبل الأخضر، والتصرف فيها ولا تقسيمها أو التنازل عنها أو بيعها، وفقاً للمادة 10 من القانون...وهنا نناشدكم بالتدخل لحماية الأراضي الزراعية والمتفعين...»! ترتب على هذا التناقض، في المواقف، فتح باب القضاء على مصراعيه للمتخاصمين حول القانون 123 باعتبار أن القضاء هو صاحب الولاية العامة⁶⁴ بنظر كافة المنازعات.

2.3. تسوية المظالم عن طريق الجهات الرسمية

يعد القضاء صاحب الولاية العامة في نظر كافة المنازعات التي قد تنشأ في المجتمع، ويُعد هذا مظهراً من مظاهر الدولة الحديثة بعد أفول نجم العدالة الخاصة، وتوزع السلطة القضائية الاختصاص بنظر المنازعات إما بناءً على موضوع الدعوى أو قيمتها. وتستأثر كل محكمة من هذه المحاكم بنظر الدعوى، بحسب الأصل، عن طريق صحيفة تعلن من قبل صاحب الشأن يطلب فيها الحماية القضائية. وبسبب غياب الرؤية في نظر منازعات الملكية العقارية، قام الأشخاص اللذين تصرفوا في أراضيهم ورضوا بالحل العرفي في بادئ الأمر برفع دعاوى إلى القضاء يطالبون فيها بنقض الحلول العرفية وطرده الأشخاص اللذين تصالحو معهم فيما مضى. ونتساءل هنا عن كيفية تعاطى القضاء مع هذه الطلبات وما هي القيمة القانونية التي أعطاهها القضاء للمحاضر العرفية؟

1.2.3. تجريد المحاضر العرفية من القيمة القانونية

جرّد الحكم الصادر عن محكمة المرج الابتدائية، في القضية رقم ٢٧ لسنة 2015، المحاضر العرفية الصادرة عن مشائخ القبائل من أي قيمة قانونية. ففي دعوى الطرد المرفوعة من المدعي صاحب حق الانتفاع، حكمت المحكمة بطرد الأشخاص اللذين شغلوا العقار بناءً على محضر الصلح الموقع من قبل لجنة المنازعات والممهور أيضاً بتوقيع المدعي والمدعى عليهم في هذه الدعوى.⁶⁵ وكما هو معلوم، فإن قضاء المحكمة العليا قد استقر على اعتبار دعوى الطرد، دعوى ترفع ممن بيده سند الملكية ليطرد من يستولي على عقار دون سند من القانون 66. كما حددت مناهل -أي دعوى الطرد- في حكم آخر « بعدم وجود سند قانوني لدى المطلوب طرده، وتوفر السند لدى طالب الطرد، سواء كان سند ملكية أو غيره مما يسوغ له شغل العقار»⁶⁷ كما اعتبرت المحكمة العليا بأن دعوى الطرد «لا محل فيها لبحث مستندات الخصوم المتعلقة بالملكية وإثما يكفي ثبوت الغصب»⁶⁸

64 المادة 49 من قانون المرافعات المدنية والتجارية.

65 حكم صادر عن محكمة المرج الابتدائية في القضية رقم 27 لسنة 2015.

66 يفترض هنا أن محضر الصلح الموقع من قبل الأطراف يمثل سنداً قانونياً، ولكن المحكمة قد التفتت عنه ولم تر أنه كافٍ لنفي شرط الغصب والحكم بالتالي بالطرد.

67 طعن مدني رقم 43/345 ق، جلسة 2001/2/5

68 طعن مدني رقم 154، 42 ق، جلسة 2010/10/28.

وعلى الرغم من مخالفة الحكم الصادر عن محكمة المرحج الابتدائية لما هو مستقر ومتفق عليه من قبل قضاء المحكمة العليا، فإن القاضي سبّب حكمه بأن « ما جاء في أقوال شهود النفي بأن المدعي هو من قام باستدعائهم وتبيين حدود الأرض، وتم تقسيمها وتوزيعها بناءً على طلبه، وبكامل رغبته وإرادته، لا يغير من واقع الدعوى شيئاً بخصوص تواجدهم في المزرعة موضوع الدعوى، ولا يزهق حق المدعي في رفع دعوى الطرد ضدّهم، نظراً لبطلان هذا الاتفاق أصلاً ومخالفته القانون 123-1970 بشأن التصرف في الأراضي الزراعية المستصلحة والملوكة للدولة »

نلاحظ على هذا الحكم أنه جرد المحاضر العرفية من أي قيمة قانونية، بل اعتبرها باطلة بالنظر لمخالفتها للأحكام التي وضعها القانون 123-1970 وبالتالي لم ترتق هذه المحاضر إلى الحد الذي ينفي عن الشاغلين للمزرعة بموجب المحاضر العرفية صفة الغصب.

2.2.3. إضفاء قيمة قانونية على المحاضر العرفية

أضفى الحكم الصادر عن محكمة المرحج الابتدائية، في القضية رقم 52 لسنة 2015، قيمة قانونية على المحاضر الصادرة عن مشائخ القبائل. ففي دعوى الطرد المرفوعة من المدعي صاحب حق الانتفاع، حكمت المحكمة برفض دعوى الطرد بالاستناد إلى أن المدعي عليه يشغل الأرض بمقتضى سند يعتد به القانون وهو محضر الصلح. طلب القاضي في هذه الدعوى سماع شهود النفي في القضية، حيث شهد الشاهد بأن «... لجنة تقسيم الأراضي هي لجنة عرفية حضرت إلى عائلة... لغرض وضع الحدود بين المتنازعين، ووُضِع الحد بين العائلتين بخط محراث وقاموا عائلة.... بإعطاء حرمة للمنزل بمساحة 7 هكتار، وأن عائلة... لم يعارضوا في حضور اللجنة العرفية للمزرعة، و وُضِع الحد بمعرفة المدعين وأن اللجنة لم تدخل المزرعة بالقوة...» وحكمت المحكمة برفض دعوى الطرد بناءً على هذه الشهادة، بعد استيائها من انتفاء شرط الغصب اللازم لرفع دعوى الطرد بحسب ما استقر عليه قضاء المحكمة العليا.

يترتب على هذا التناقض في المواقف سواء من شيوخ القبائل أو قضاء الموضوع،⁷⁰ عدم وصول الأطراف إلى الانتصاف العدلي فضلاً عن أن التوسع في السلطة التقديرية الممنوحة لقضاء الموضوع -كما رأينا- من شأنه أن يترتب عليه صدور أحكام متناقضة، وهذا يترتب عليه تباين غير مقصود في المراكز القانونية قد يجهض عملية المصالحة الوطنية. لذلك قد يكون من المناسب إيجاد سياق واحد للمعالجة حتى يتحقق الهدف المقصود، ولكن ما هذا السياق؟

69 تنص المادة العاشرة من القانون 123-1970 على أنه «

1. لا تنتقل ملكية الأرض الموزعة إلا بعد الوفاء بكامل ثمنها وتسجيل العقد.

2. لا يجوز لمن وزعت عليه الأرض، ولا لورثته من بعده، التصرف فيها قبل الوفاء بثمنها وثمن ملحقاتها كاملاً...

3. ولا يجوز بعد انتقال ملكية الأرض الموزعة نزع ملكيتها إلا للمنفعة العامة أو سداد لدين الحكومة...

4. ويقع باطلاً كل تصرف يتم على خلاف ذلك ولا يتم تسجيله...». كما تنص المادة 13 من القانون نفسه على أنه «

يجوز لمن آلت إليه ملكية الأرض الموزعة، أن يتصرف فيها إلى الغير، بعد التاريخ المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة 10 وذلك بالشروط التالية:

1. أن يتم التصرف في كامل الأرض دون تجزئتها.

2. أن يحصل المتصرف على ترخيص من مجلس إدارة المؤسسة... بإجراء التصرف» هذه هي الشروط التي وضعها

القانون 123-1970 لصحة التصرف وأي تصرف يتم بالمخالفة لذلك يكون باطلاً، والبطلان هنا بطلان مطلق تعلقه بالنظام العام.

70 أي الأحكام الصادرة عن محكمة المرحج الابتدائية.

4. إيجاد سياق لمعالجة منازعات الأراضي الزراعية

كاد مشروع قانون رد الأملاك العقارية المقدم من قبل اللجنة التشريعية وحقوق الإنسان في المؤتمر الوطني العام، أن يُوجد سياقاً موحداً تنتظم فيه طرق معالجة ملف المظالم العقارية. غير أن هذا المشروع، لسبب أو لآخر، لم يرَ النور وظل حبيساً لأروقة المؤتمر الوطني العام إلى أن انتهت ولايته التشريعية.⁷¹

اقترح المشروع إلغاء تلك القوانين التي طالت استغلال الأراضي الزراعية فيما مضى في إطار برنامج العدالة الانتقالية،⁷² ومنها القانون رقم 123 لسنة 1970 بشأن التصرف في الأراضي الزراعية والمستصلحة والمملوكة للدولة وتعديلاته، والقانون رقم 38 لسنة 1977 بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية.⁷³

طال الإلغاء كل الحقوق المكتسبة من تطبيق هذه القوانين، وألغى أيضاً الآثار والمراكز القانونية الناشئة عن تنفيذها، بما في ذلك الإجراءات والسندات والشهادات العقارية الصادرة لمصلحة غير المالك الأصلي أو ورثته⁷⁴ وذلك بهدف إعادة الحقوق الأصلية لأصحابها قبل إصدار هذه القوانين.⁷⁵

واتساقاً مع هذا الهدف، اقترح المشروع أن الأراضي التي أجزتها الدولة لأحد المواطنين إجراً طويلاً متجددة قائمة على التملك الدائم للذات أو المنفعة، ثم فسخ العقد بمقتضى القانون رقم 123 لسنة 1970 وخصصتها للغير، ترد إلى الحالة التي كانت عليها عند تخصيصها فعلياً.⁷⁶ كما قرر بأن الأرض التي حيزت وشُغلت بمقتضى الحيازة القانونية، وكانت الحيازة قائمة عند صدور قرار التخصيص للغير بمقتضى القانون رقم 123 لسنة 1970 وجب ردها إلى الحائز الأصلي أو ورثته.⁷⁷

جعل هذا المشروع رد العقار هو الأصل عند معالجة المظالم العقارية، غير أن هذا الحل قد لا يكون مناسباً في حالات كثيرة. فنظراً لطول مدة المظالم العقارية فإن ذلك سيفضي بالضرورة إلى تعدد الورثة بالنسبة للعقار الواحد، ويثير، بالتالي، مشكلة تعدد الملاك؛ مما سيؤدي بدوره إلى وقوع المنازعات فيما بينهم حول كيفية استغلال الأرض. قد ينتهي بهم المطاف إلى تقسيم الأراضي الزراعية إلى قطع قزمية صغيرة جداً على أفضل تقدير، أو يعتمد الملاك هنا إلى بيع الأراضي أو تحويلها إلى أراضٍ خدمية أو سكنية ما سيفقد الأرض الزراعية إنتاجيتها. الأمر الذي سيؤثر بالسلب على الاقتصاد الوطني ككله.⁷⁸

71 قد يكون من المناسب دراسة هذا المشروع على الرغم من عدم إقراره وذلك بحسابه محاولة للحل يجدر بنا تقييمها.

72 كما هو معلوم فإن من تدابير العدالة الانتقالية إصلاح المؤسسات ومن بينها المؤسسة التشريعية، وقد يُصلح بأكثر من طريقة من بينها تعديل القوانين التي كانت سبباً في وجود المظالم، أو إلغاؤها حتى يتم ضمان عدم العود.

73 المادة الأولى من مشروع قانون رد الأملاك العقارية، شمل الإلغاء قوانين الملكية العقارية، ولكنه لم يتعرض للقانون 142-1970.

74 المادة الثانية من مشروع قانون رد الأملاك العقارية.

75 يحسن هنا أن نستشهد بقانون استرجاع حقوق الأراضي في جنوب إفريقيا الصادر في عام 1994 والذي يهدف إلى استرجاع الأراضي في جنوب إفريقيا وإلى دعم عملية المصالحة وإعادة الأعمار والتنمية بعد مرحلة التمييز العنصري التي مرت بها، وذلك عن طريق: إعادة الأراضي التاريخية لأصحاب الحقوق الأصلية الذين تمت مصادرة أراضيهم بموجب ممارسات التمييز العنصري، أو تقديم تعويض عادل لهم. لم يقتصر حق الاسترجاع على الملاك وحدهم، بل كان يحق أيضاً للمزارعين والمستأجرين والمستفيدين والشاغلين لفترة متواصلة لا تتجاوز عشر سنوات المطالبة بالاسترجاع أيضاً. تشريع استرجاع الأراضي: مشروع القانون المعد بشأن الممتلكات المنقولة إلى الدولة، وذلك بموجب القانون رقم 4 لعام 1978، مقدم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، 2013، ص 22.

76 المادة الرابعة من مشروع قانون رد الأملاك العقارية.

77 المادة الخامسة من مشروع قانون رد الأملاك العقارية.

78 نشر هنا إلى التقرير المعد من قبل مدير مكتب التنمية الزراعية بقطاع الزراعة ومندوب وزارة الزراعة الليبية في مجموعة دول شمال إفريقيا، م. محمد غزيل حيث يبين أن مجموع المساحات من الأراضي الزراعية الخصبة التي حُوّلت إلى مخططات عشوائية في مدينة المرج من عام 2011 إلى عام 2016 حوالي 590 هكتاراً.

قد يكون التعويض النقدي بدلاً من رد العقار هو البديل المناسب للحالة اليبية، غير أن هذا المشروع حدّ من فرص اللجوء إليه إذ جعله موقوفاً على اختيار المالك أو ورثته. وعلى فرض جعل التعويض النقدي هو الأصل؛ فإن إجمالي الموارد التي تخصصها الدولة لتحقيق العدالة الانتقالية تبقى محدودة حيث تتنافس تدابير العدالة الانتقالية دائماً مع الاحتياجات والأولويات الملحة الأخرى.⁷⁹

وقد يكون من بين الحلول المطروحة أيضاً، إعادة بعث القرار⁸⁰ رقم 262 الخاص بتحديد المساحات الزراعية بمنطقة الجبل الأخضر، فقد نص القرار في مادته الأولى على إعادة «... تحديد مساحات الوحدات الزراعية بمناطق مشروع الجبل الأخضر التي تُوزع على المزارعين الذين تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها بالقانون رقم 123 لسنة 1970... وذلك على النحو التالي:

مساحة الوحدة الزراعية

المنطقة	الحد الأدنى	الحد الأقصى
الوسيطه	15 هكتارا	20 هكتارا
سهل المرج	25 هكتارا	30 هكتارا
7 أكتوبر	25 هكتارا	30 هكتارا
بطة	25 هكتارا	30 هكتارا
تجمع الفاتح	30 هكتارا	35 هكتارا

أسند القرار إلى الجهات المختصة في البلديات مهمة إعادة تقسيم الوحدات الزراعية حسب الجدول المذكور. كما أسند أيضاً إلى هذه الجهات ضم المساحات المستقطعة من الوحدات الزراعية التي يعاد تقسيمها لتتم عملية توزيعها من جديد على المواطنين، غير أن ما يؤخذ على هذا القرار أنه قد ألزم الجهات المختصة في البلديات بالتقيد بشروط التوزيع الواردة في القانون رقم 123 لسنة 1970 ولائحته التنفيذية عند التوزيع بحيث تكون الأولوية للأقل مالا والأكثر عيالا، وهذا ما سيترتب عليه إعادة إنتاج المشكلة من جديد.

حتى نتوفى هذا الوضع، قد يكون من المناسب تعديل الشروط الواردة في المادة السابعة من القانون 123-1970 بحيث تُحدّد مراتب الأولوية لأصحاب الحقوق الأصلية ويلغى ما عدا ذلك من الشروط.

79 يتعين هنا أن نقوم بالبحث عن البدائل التي يمكن من خلالها دفع التعويض، فعلى سبيل الخيار: ينص المبدأ بينيرو رقم 21 على ضرورة أن يكون التعويض إما نقداً وإما عيناً. ومع ذلك، إذا كانت الدولة ليس لديها أموال نقدية كافية لدفع التعويض كاملاً، تكون هناك بدائل أخرى للتعويض، ومنها الدفع عن طريق السندات الحكومية. وفي ليبيا استخدمت فكرة التعويض عن طريق السندات بموجب القانون رقم 84 لسنة 1970 بشأن إعادة بعض الأملاك إلى الدولة حيث نصت المادة الثالثة على أنه (يكون التعويض المستحق... بسندات اسمية على الدولة تستهلك خلال خمس عشرة سنة)، وبالتالي يمكن استخدامها في معالجة المطام العقارية.

80 قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 262 لسنة 1989 بتحديد مساحات الوحدات الزراعية بمنطقة الجبل الأخضر.

خاتمة

إنه لمن الصعب أن نتحدث عن مصالحة وطنية وهناك تركة كبيرة من الأحقاد والمظالم تنخر في جسد المجتمع الليبي، فإن تجاوز مثل هذه التحديات يتطلب الاستماع إلى صوت المطالب المشروعة؛ ذلك أن تكريس القطيعة مع النظام ومعالجة كافة الانتهاكات التي قام بها على حقوق الملكية، رهين بألية التعاطي مع هذه المظالم وتسويتها. إن معالجة هذه المظالم ينبغي أن تتم في إطار برنامج عدالة انتقالية واسع وموحد، لما ينجم عن المعالجة الفردية والجزئية من عدم مساواة في معاملة الضحايا. كما يجب أن يراعى عند القيام بالمعالجة تخفيف التركيز على الرد الفعلي للعقارات، وزيادة التركيز على تطوير برنامج استرجاع يحدد ويوازن بين حقوق كل من المالكين السابقين والشاغلين الحاليين، ويحاول التوفيق بينهم بالطريقة التي تكون أكثر ملاءمة للسياق الليبي.

حول فريق البحث

جان ميخائيل أوتو، أستاذ القانون والحوكمة في البلدان النامية ومدير مؤسسة فان فولينهوفين للقانون والحوكمة والمجتمع بجامعة ليدن.
الكويني أعبودة، أستاذ القانون الخاص بجامعة طرابلس.
يوسف الحنيش، مستشار سابق بالمحكمة العليا ورئيس لجنة التعويضات عن القانون رقم 1978/4.
سليمان إبراهيم، مدير مركز دراسات القانون والمجتمع بجامعة بنغازي، وباحث بارز بمؤسسة فان فولينهوفين للقانون والحوكمة والمجتمع بجامعة ليدن.
خلود الساعدي، أستاذ مساعد القانون الخاص بجامعة طرابلس.
سالم الحاج علي، محاضر علم الاجتماع ورئيس قسم علم الاجتماع بكلية التربية - أوباري.
علي أبو راس، نائب نيابة عامة ومحاضر متعاون بكليات القانون.
فتحي موسى، محاضر مساعد القانون الخاص بجامعة بنغازي.
محمد يوسف، محاضر مساعد القانون الخاص بجامعة بنغازي.
موسى عتيق، محاضر مساعد القانون الخاص ورئيس قسم القانون الخاص بجامعة سبها.

فريق البحث

جان ميخائيل أوتو، أستاذ القانون والحوكمة في البلدان النامية ومدير مؤسسة فان فولينهووفين للقانون والحوكمة والمجتمع بجامعة ليدن.

الكوني أعبودة، أستاذ القانون الخاص بجامعة طرابلس.

يوسف الحنيش، مستشار سابق بالمحكمة العليا ورئيس لجنة التعويضات عن القانون رقم 4/1978.

سليمان إبراهيم، مدير مركز دراسات القانون والمجتمع بجامعة بنغازي، وباحث بارز بمؤسسة فان فولينهووفين للقانون والحوكمة والمجتمع بجامعة ليدن.

خلود الساعدي، أستاذ مساعد القانون الخاص بجامعة طرابلس.

سام الحاج علي، محاضر علم الاجتماع ورئيس قسم علم الاجتماع بكلية التربية - أوباري.

علي أبو راس، نائب نيابة عامة ومحاضر متعاون بكليات القانون.

فتحي موسى، محاضر مساعد القانون الخاص بجامعة بنغازي.

محمد يوسف، محاضر مساعد القانون الخاص بجامعة بنغازي.

موسى علي، محاضر مساعد القانون الخاص ورئيس قسم القانون الخاص بجامعة سبها.



Van Vollenhoven Institute
for Law, Governance & Society



**Universiteit
Leiden**