سلطة التشريع الاستثنائي للحكومة في النظام الليبي

إعداد:

أ. خالد عبد الغني عبد العالي بو اقنين– محاضر بكلية القانون جامعة عمر المختار

khalidagneen@gmail.com

أ.ثريا نور الدين آدم الدغاري– عضو هيئة تدريس بكلية الشريعة والقانون جامعة السيد محمد **بن** علي السنوسي الإسلامية

thuriahamam@gmail.com

ملخص الدراسة:

في ظروفٍ ما، قد يُفوِّض المشرع الحكومة بسن بعض التشريعات؛ ليتجنب إجراءات أو إخفاقات السلطة التشريعية في تنظيم بعض المسائل الهامة، شريطة تحديد المدة والموضوعات التي يجوز للحكومة تنظيمها بموجب التفويض.

كذلك تمنح الحكومة سلطة إصدار التشريعات في ظل غياب البرلمان؛ متى كانت هنالك ضرورة، وهنا لا تحدد المدة والموضوعات للسلطة التنفيذية.

وقد حظي كلاهما –التفويض التشريعي ولوائح الضرورة– بالتنظيم من قبل المشرع الليبي، إلا أن التفويض يحتاج إعادة تنظيم.

Study summary:

Under certain circumstances, the legislature may authorize the government to enact certain legislation; To avoid actions or failures of the legislative authority in regulating certain important matters, provided that the period and subjects on which the government may regulate by delegation are limited.

It also gives the government the power to issue legislation in the absence of Parliament. Whenever there is a necessity, the duration and topics are not determined by the executive authority.

Both of them - the legislative mandate and the necessary regulations - were regulated by the Libyan legislator, but the mandate needs reorganization.

كلمات مفتاحية:

سلـــطة التشريع الاستثنائي، اللـــوائح التفويضية، لوائح الضرورة، اللوائح في الظروف الاستثنائية.

مقدمة:

للدول ثلاث سلطات، تشريعية، وتنفيذية، وقضائية، وتقوم الدولة القانونية على مبدأ الفصل بين السلطات، فتختص السلطة التشريعية بالمجال التشريعي، فيما تختص السلطة التنفيذية بالتنفيذ والمجال اللائحي، وينحصر دور القضاء في الفصل فيما يعرض عليه من خصومات.

إلا أن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ليس مطلقاً؛ حيث تباينت الدول في تطبيقه، فمنها من طبقت الفصل الشديد بين السلطات، ومنها من تبنى مبدأ الفصل المرن بين السلطات، ومنها من أهدر تطبيق هذا المبدأ، إلا أن الواقع العملي للدول بما يتضمنه من حياة حزبية؛ أهدر تطبيق هذا المبدأ عملياً، ومن الناحية القانونية هنالك خروق لتطبيق هذا المبدأ مهما اشتد الفصل، ومن هذه الخروق تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي للمشرع؛ وذلك بإصدار قرارات لها قوة القانون؛ شريطة توافر ظروف تتطلب الاستعجال، أو في حالة الضرورة، والدولة الليبية شأنها شأن كل الدول بما تعانيه من ظروف استثنائية منذ أكثر من عقد.

إشكالية الدراسة:

منذ العام 2011م والدولة الليبية تمر بظروف استثنائية غير معهودة، ومع ذلك لم نر أي تدخل من السلطة التنفيذية بإصدار قرارات لها قوة القانون تعالج بعض المعضلات؛ الأمر الذي استدعى دراسة مدى وجود تنظيم مسبق يسمح للحكومة بتنظيم مو ضوعات تدخل في ولاية المشرع، حيث ترتب على ذلك أحداث مهمة وضعت الوحدة الوطنية للبلاد على المحك، فبعد انتهاء ولاية المؤتمر الوطني العام كسلطة تشريعية؛ انتقل الأمر إلى مجلس النواب، ثم قضت الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا بموجب الطعن الدستوري رقم 17 لسنة 61 بعدم دستورية وجود مجلس النواب، الأمر الذي ترتب عليه انقسام سياسي، ما دفع الأطراف السياسية إلى فرض حالة واقعية من الانقسام التشريعي والتنفيذي، وما كان ذلك ليحدث لو أن الحكومة كانت تتمتع بسلطة التشريع الاستثنائي، حيث تمكنها هذه السلطة من سن قوانين انتخابية تؤسس لسلطة تشريعية جديدة، وهذا ما يمثل إشكالية وأهمية لهذا الموضوع.

منهج وخطة الدراسة:

اعتمد البحث على المنهج التحليلي والوصفي للتشريعات، فالمنهجان يعدان من أهم المناهج المستخدمة في الدراسات القانونية، والأكثر انسجاماً مع طبيعة الدراسة، ولذلك استعنا بالنصوص التشريعية والأحكام القضائية والمؤلفات الفقهية؛ في سبيل استنباط مقترحات تساهم في تقديم حل للإشكال القائم، وذلك وفق خطة البحث الآتية:

- مطلب أول يتناول سلطة التشريع الاستثنائي بموجب التفويض.
- مطلب ثان يتناول التشريع في حالة الضرورة.

المطلب الأول

التشريع بموجب التفويض (اللوائح التفويضية)

السلطة التشريعية هي الجهة المختصة بإصدار التشريعات العادية، ولكن قد يحدث لأسبابٍ ما أن تفوض السلطة التشريعية السلطة التنفيذية بإصدار لوائح لها قوة التشريع العادي؛ بغية تنظيم مسائل تدخل في ولاية السلطة التشريعية دون سواها، ولكن هذا التفويض ليس مطلقاً، فقد تحدد موضوعاته ومدته، فهنالك موضوعات لا يجوز التفويض فيها، وفيما يلي نتناول ماهية التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية، وشروطه، ثم نتناول مسألة التفويض التشريعي في التنظيم الليبي، وذلك على النحو الآتي :

الفرع الأول

ماهية التفويض التشريعي وشروطه

وفيما يلي نتناول التفويض التشريعي وشروطه على النحو الآتي:

أولاً– ماهية التفويض الشريعي: في الظروف العادية وفي غير حالة الضرورة، قد ترجح السلطة التشريعية إسناد بعض الموضوعات الداخلة في اختصاصها إلى السلطة التنفيذية؛ لدرء ما تتسم به عملية إصدار التشريعات العادية من تعقيد وبطء في الإجراءات في بعض الموضوعات.([1])

(1) د . سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الخامسة 1984، ص 471.

وبالتالي يعد التفويض استثناء من الأصل، وتعرف اللوائح التفويضية بأنها القرارات التي تنظم بعض المواضيع الداخلة في نطاق السلطة التشريعية؛ بناءً على تفويض صادر عن المشرع نفسه، وتتميز القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية بموجب التفويض بأن لها قوة القانون العادي، وبالتالي تلغي وتعدل ما يخالفها من تشريعات عادية صدرت في السابق، فهي قرارات تصدر حتى في ظل انعقاد السلطة التشريعية.([1])

فالتفويض التشريعي يعمل به حتى في دولة فرنسا التي حددت اختصاصات المشرع على سبيل الحصر، وأسندت ما عداه من موضوعات للسلطة التنفيذية، وذلك بموجب المادة (38) من دستور الجمهورية الخامسة،([2]) وهذا بخلاف السائد في سائر الدول، فما بالك بالدول الأخرى التي تحظى فيها السلطة التشريعية بولاية الاختصاص العام في التشريع؛ فهي الأولى بتطبيق نظام التفويض التشريعي.

ثانياً- شروط التفويض:

يُنظّمُ تفويض السلطة التنفيذية بإصدار التشريعات -في الغالب- بموجب نصوص دستورية، وقد ينظم كذلك بموجب نصوص تشريعية عادية، وفي جميع الأحوال يشترط في التفويض الآتي :

1- أن يكون التفويض محدد الموضوعات

يجب أن يكون التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية محدد الموضوعات، كأن تُفوّضُ السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التفويضية فيما يتعلق بالإنتاج الحربي فقط، فإذا أصدرت السلطة التنفيذية لوائح تفويضية في غير ما حدد لها من موضوعات، عد ما صدر عنها باطلاً بطلاناً مطلقاً، حيث عدّ القضاء الإداري الليبي القرارات التي تعتدي فيها السلطة التنفيذية على السلطة

(1) آمنة محمد احمد الخاطر، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدستور القطري، رسالة ماجستير، مقدمة لكلية القانون بجامعة قطر 2018، غير منشورة ، ص 39.

(2). وليد جودة إبراهيم محمد العطار، ماهية اللوائح المستقلة والجهة المختصة بإصدار اللوائح المستقلة، المجلة القانونية الصادرة عن كلية الحقوق بجامعة القاهرة فرع الخرطوم، المجلد 14، العدد3، نوفمبر 2022، ص 1044.

التشريعية من قبيل القرارات المعدومة. (1) كما يجب أن لا تنقل ولاية التشريع بأكملها للسلطة التنفيذية، أو في جوانبها الهامة؛ كالتشريعات الدستورية، والقوانين الأساسية، وبعض القوانين المهمة الأخرى؛ كالقوانين الضريبية عل سبيل المثال. (2)

2- يجب أن يكون التفويض محدد المدة

إلى جانب تحديد الموضوعات محل التفويض التشريعي، يجب أن يكون التفويض محدد المدة كذلك، كأن يحدد للسلطة التنفيذية سنة أو عدة أشهر، فإذا انقضت هذه المدة فلا مجال لتنظيم الموضوع محل التفويض فيما سبق إلا من قبل السلطة الأصيلة (السلطة التشريعية)، ما لم يصدر تفويض جديد بمدة جديدة.(3)

وفي جميع الأحوال يجب أن تعرض اللوائح التفويضية على السلطة التشريعية في الأجل الذي يحدده الدستور أو القانون المنظم لمسألة التفويض، لإقرارها أو تعديلها أو إلغائها للمستقبل،(4) وقد لا يشترط التنظيم القانوني عرضها البرلمان.

الفرع الثاني

تنظيم التفويض التشريعي في ليبيا

خلا دستور سنة 1951م من أي تنظيم للتفويض التشريعي للسلطة التنفيذية، كما خلت القوانين العادية من أي تنظيم لهذه المسألة كذلك، ولم يتضمن الإعلان الدستوري الصادر سنة 1969م عن مجلس قيادة الثورة أي تنظيماً متعلقاً بالتفويض التشريعي.

(1) طعن إداري رقم 12 و 17 و 18 لسنة 48، جلسة 31/ 10/ 2003م، راجع د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، منشورات المكتبة الجامعية –الزاوية ليبيا، الطبعة الخامسة 2010، ص 403 و 404.

(2). راجع الطعن دستوري رقم (1) لسنة 52، جلسة 6 / 5 / 2006م، أحكام المحكمة العليا وأثرها مجتمعة، الـــجزء الأول، ص 163، راجع كذلك نص المادة 17 من الإعلان الدستوري الصادر سنة 1969م.

(3) وليد جودة إبراهيم محمد العطار، مرجع سابق، ص 1044، وكذلك آمنة محمد احمد الخاطر، مرجع سابق، ص 45.

(4) حمود عبد القادر حمود القحطاني، التنظيم الدستوري للوائح الضرورة في القانون القطري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون، بجامعة قطر، 2022، ص 103.

كما لم يتناول إعلان قيام سلطة الشعب الصادر سنة (1977م) –باعتباره وثيقة دستورية– أي تنظيم للتفويض التشريعي، ونص على أن السلطة للشعب ولا سلطة لسواه، يمارسها بشكلٍ مباشر دون نيابة أو تمثيل، عن طريق المؤتمرات الشعبية.

ورغم ما ورد في إعلان قيام سلطة الشعب من حصرٍ لسلطة التشريع لدى المشرع العادي؛ إلا أن المؤتمرات الشعبية بوصفها السلطة التشريعية –آن ذاك– قامت بتفويض القائد الأعلى للقوات المسلحة (معمر القذافي) بسن القوانين العسكرية رغم عدم وجود أي تنظيم لمسألة التفويض، وذلك بموجب المادة الرابعة فقرة (10) من القانون رقم (5) لسنة (1978م) بشأن تعديل بعض القوانين العسكرية والمضافة بموجب القانون رقم (9) لسنة (1981م).

واستناداً لهذا القانون أصدر القائد الأعلى للجيش القانون رقم (6) لسنة 1985م بتعديل القانون رقم (43) لسنة 1974م بشأن تقاعد العسكريين.

كذلك أصدر القائد الأعلى للقوات المسلحة القانون قم (3) لسنة 1988م بتعديل القانون رقم (43) لسنة 1974م مرةً أخرى.

طُعن في القانون رقم (3) لسنة 1988م بتعديل القانون رقم (43) لسنة 1974م سالف الذكر بعدم الدستورية؛ بداعي مخالفته الوثائق الدستورية النافذة والمتمثلة في إعلان قيام سلطة الشعب والوثيقة الخضراء الكبرى لحقوق الانسان، حيث لم تنظم هذه الوثائق ذات الطبيعة الدستورية مسألة التفويض التشريعي، ولم تُخوِّل المشرع تفويض اختصاصاته للسلطة التنفيذية،([1]) إلا أن الدائرة الدستورية في المحكمة العليا رفضت الطعن، وعللت بأن "... هذا الدفع غير سديد ذلك إنه وإن كان صحيحاً إن سلطة التشريع... هي المؤتمرات الشعبية... إلا أنه يجوز وفقاً لما هو مستقر عليه في فقه القانون الدستوري وفي حالات استثنائية مثل حالة الضرورة وحالة التفويض التشريعي أن تُخوّل... اللجان التنفيذية سن قوانين معينة بشرط أن لا ينطوي التفويض على نقل الولاية التشريعية بأكملها أو في جوانبها الهامة إلى اللجان الشعبية...."([2])، وفي طعن دستوري

(1) د. عمران عبد السلام الصفراني، ضوابط التشريع اللائحي في القانون الليبي، مجلة دراسات قانونية الصادرة عن كلية القانون، جامعة قاريونس (جامعة بنغازي حالياً)، العدد الثامن عشر، أكتوبر 2009، ص 146.

(2). طعن دستوري رقم (1) لسنة 52، جلسة 6 / 5 / 2006م، أحكام المحكمة العليا وأثرها مجتمعة، الجزء الأول، ص 163.

لاحق قضت الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا بعدم دستورية القانون رقم (3) لسنة 1988م، بسبب الإخلال بمبدأ المساواة، حيث حجب عن العسكريين الاستفادة من المعاش التقاعدي في حالة الوفاة أو العجز، وذلك بخلاف الوظائف الأخرى في الدولة[1]، ولم يتطرق الحكم إلى مسألة مدى صحة التفويض التشريعي من عدمه، لكونه قد فصل فيها مسبقاً.

وفي عام 1990م صدر القانون رقم (1) لسنة 1990م بشأن إصدار وثيقة الشرعية الثورية، ونصت المادة الثانية من هذا القانون على أن تكون القرارات والإجراءات والتوجيهات التي تصدر بموجب أحكام وثيقة الشرعية الثورية ملزمة ولها قوة القانون النافذ.

كما نصت الفقرة أولاً بعد ديباجة القانون على أن التوجيهات التي تصدر عن العقيد معمر القذافي تكون ملزمة للجميع وواجبة النفاذ، وهنا نقف أمام تفويض تشريعي مطلق، غير محدد المدة والموضوعات، بل إن المشرع ألزم نفسه بعدم مخالفة توجيهات القذافي، وعليه أن يضع هذه التوجيهات في قوالب قانونية صادرة عنه، لأن التوجيهات الصادرة عن القذافي تكون في شكل خطب وأفكار تستلزم التدوين، فقد جرى العمل بأن يقوم مؤتمر الشعب العـام باعتباره –السلطة التشريعية آن ذاك– بإصدار قرار عند انعقاده في شهر مارس من كل عام بشأن صياغة قرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية في دور انعقادها السنوي، ويبدأ هذا القرار دائماً بالنص على وجوب تنفيذ توجيهات القذافي، ومن أمثلة هذه القرارات القرار رقم (1) لسنة 2008م،([2]) والقرار رقم (1) لسنة 2007م،([3]) والقرار رقم (2) لسنة 2006م.

ويترتب على تنفيذ هذه التوجيهات إصدار تشريعات جديدة، او تعديل تشريعات قائمة، أو إلغاء بعض التشريعات، وهذا التفويض مرتبط بشخص القذافي، حيث اقترن التفويض بموجب قانون إصدار وثيقة الشرعية الثورية بتنفيذ توجيهاته بذكر اسمه، وبالتالي لم يعد هذا التفويض موجوداً بعد موت القذافي.

(1). طعن دستوري رقم (1) لسنة 59، جلسة 19 / 2 / 2013م.

(2) مدونة التشريعات لسنة 2008م، العدد 2، السنة الثامنة.

(3) مدونة التشريعات لسنة 2007، العدد 4، السنة السابعة.

وبعد قيام ثورة (17 فبراير) 2011م، وما تبع ذلك من تنظيم دستوري وسياسي جديد للدولة، خلت هذه النظم من أي تنظيم لمسألة التفويض التشريعي.

المطلب الثاني

التشريع في حالة الضرورة(لوائح الضرورة)

في ظل حالة الضرورة تمنح للسلطة التنفيذية صلاحية تنظيم موضوعات من اختصاص المشرع، وينعقد هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية في ظل عدم انعقاد البرلمان أو في غيابه، وفيما يلي نتناول ماهية لوائح الضرورة وشروطها، ثم نتناولها في التنظيم التشريعي الليبي على النحو الآتي:

الفرع الأول

ماهية التشريع في حالة الضرورة وشروطه

وفيما يلي نتناول ماهية التشريع في حالة الضرورة وشروطه على النحو الآتي:

أولاً- ماهية التشريع في حالة الضرورة:

عندما تتوافر حالة الضرورة فإن الأمر يتطلب سرعة في اتخاذ القرارات؛ حيث يسمح للسلطة التنفيذية بممارسة سلطة التشريع الاستثنائي دون إذن مسبق من المشرع؛ متى توافرت عدة شروط تحدد سلفاً بموجب نص دستوري أو تشريع عادي(1)، ويكون للسلطة التشريعية فيما بعد سلطة التصديق على لوائح الضرورة أو رفضها.

وبالتالي تعرف لوائح الضرورة بأنها تلك القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية في غياب البرلمان؛ لدفع ظروف عارضة، ولها في ذلك أن تنظم مسائل تدخل في مجال القانون، وبالتالي يكون لهذه اللوائح قوة القانون؛ حيث تعدل وتلغي ما يخالفها من تشريعات عادية سابقة.

ثانياً- شروط إصدار لوائح الضرورة:

يشترط لإصدار لوائح الضرورة أن تتوافر حالة الضرورة في ظل غياب البرلمان، وحالة الضرورة مؤقتة، تقدرها الحكومة تحت رقابة البرلمان والقضاء، فهي تختلف عن الظروف الاستثنائية المتمثلة في الحروب والكوارث الطبيعية والأوبئة؛ حيث يترتب على هذه الأخيرة إعلان الطوارئ أو الأحكام العرفية حسب الأحوال؛ لأن لها تنظيم قانوني خاص، حيث يباح بموجبها للدولة الخروج عن الحدود المدونة في التشريعات النافذة؛ لكونها حالة دفاع شرعي، فتُخوِّل السلطة التنفيذية في ظل إعلان الظروف الاستثنائية صلاحيات غير معهودة، تقيّد بموجبها الحقوق والحريات العامة، أما في ظل حالة الضرورة فلا يباح لها إلا سلطة التدخل التشريعي عند غياب البرلمان في حال حله أو بين أدوار انعقاده، في حين يرى بعض فقهاء القانون الدستوري أن

(1) آمنة محمد أحمد الخاطر، مرجع سابق، ص 50.

الضرورة أحد أهم الأسس القانونية لنظرية الظروف الاستثنائية التي تبرر إعلان الطوارئ والأحكام العرفية.(1)

أما اشتراط عرض ما يصدر عن السلطة التنفيذية في حالة الضرورة على البرلمان بعد انعقاده، فهو ليس شرطاً لإصدار لوائح الضرورة، وإنما شرط لاستمراريتها أو إلغائها للمستقبل بعد العرض.

الفرع الثاني

تنظيم لوائح الضرورة في ليبيا

حظيت لوائح الضرورة منذ نشأة الدولة الليبية بتنظيم دستوري، حيث نصت المادة (64) من دستور المملكة الليبية الصادر سنة 1951م على أنه "إذا طرأت أحوال استثنائية تتطلب تدابير مستعجلة، ولم يكن مجلس الأمة منعقداً، فللملك أن يصدر بشأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة لأحكام الدستور، وتعرض هذه المراسيم على مجلس الأمة في أول اجتماع له، فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ماكان لها من قوة القانون".

وبموجب هذا النص خُوِّل الملك بسلطة إصدار لوائح الضرورة، والتي عرفت باسم المرسوم بقانون أو بالمراسيم الملكية، شريطة أن لا يكون البرلمان منعقداً، وأن لا يخالف المرسوم نصوص الدستور، وقبل كل ذلك يجب أن تكون هنالك ضرورة استدعت تنظيم بعض الموضوعات التي تدخل في اختصاص المشرع بمراسيم.

وفي عام 1969م سقط النظام الملكي على أثر قيام انقلاب عسكري عرف باسم ثورة الفاتح من سبتمبر، وتبع ذلك صدور إعلان دستوري في 11 / 12 / 1969م، وبموجب هذا الإعلان ألغي دستور سنة 1951م، وخلا الإعلان الدستوري الجديد من أي تنظيم للوائح الضرورة،

(1) عبد الملك صالح الريماوي وحسن جميل سالم، قيد الظرف لإصدار القرار بقانون في النظام الدستوري الفلسطيني، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية الصادرة عن المجلة العربية للعلوم ونشر الأبحاث بالمركز القومي للبحوث في غزة، دولة فلسطين، المجلد 6، العدد 22، 30 سبتمبر 2022م، ص 84/83.

ولكنه منح مجلس قيادة الثورة سلطة التشريع اضافةً إلى صلاحيات رئيس الدولة، الأمر الذي تنتفي معه الحاجة إلى لوائح الضرورة. (1)

وفي عام 1977م صدرت الوثيقة الدستورية التي عرفت بإعلان قيام سلطة الشعب، وبموجبها نقلت سلطة التشريع من مجلس قيادة الثورة إلى المؤتمرات الشعبية، كما نقلت سلطة تنفيذية من مجلس الوزراء ومجلس قيادة الثورة إلى اللجان الشعبية، وخلت هذه الوثيقة من أي تنظيم متعلق بلوائح الضرورة.

وفي عام 2011م اندلعت ثورة السابع عشرمن فبراير، وتبع ذلك تنصيب مجلس انتقالي مؤقت، حيث أصدر هذا المجلس إعلان دستوري مؤقت؛ ألغي بموجبه كافة الوثائق الدستورية السابقة له، وخلا هذا الإعلان من أي تنظيم للواح الضرورة رغم استثنائية الأوضاع القائمة. (2)

توالت على الإعلان الدستوري المؤقت الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي (12) تعديلاً دستورياً، جميعها خلا من أي تنظيم يُخوِّل السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضرورة.

وفي عام 2023م أصدر مجلس النواب الليبي التعديل الدستوري الثالث عشر(3) ، والذي نص بأن السلطة التشريعية تتكون من مجلس النواب والشيوخ، والسلطة التنفيذية يرأسها رئيس منتخب من الشعب، بشكلٍ مباشر.(4)

وقد خول هذا التعديل رئيس الدولة بسلطة إصدار قرارات لها قوة القانون في حال عدم انعقاد مجلسي السلطة التشريعية، أو في حال حل مجلس النواب، شريطة وجود حالة الضرورة والاستعجال، على أن تعرض هذه القرارات خلال سبعة أيام على مجلس النواب بعد انعقاد دورته التالية، ولا يجوز لرئيس الدولة أن يصدر قرار بقانون ينظم مسائل متعلقة باختصاصات مجلس الشيوخ،(5) وحتى تاريخ كتاب هذه الورقة(6) لم يُفعّل

(1). راجع المادة 18 و 19 من الإعلان الدستوري الصادر سنة 1969م.
(2). راجع المادة 34 من الإعلان الدستوري الصادر سنة 2011م.
(3) الجريدة الرسمية، العدد الرابع، السنة الأولى، 23/ 2/ 2023م، ص 125.
(4) المادة (2) من التعديل الدستوري الثالث عشر.
(5) المادة (23) من التعديل الدستوري الثالث عشر.
(6) كتبت هذه الورقة في 1 / 8 / 2024م.

التعديل الدستوري الثالث، حيث يستأثر مجلس النواب بالسلطة التشريعية المكونة من مجلس واحد، في ظل عدم وجود رئيس منتخب بشكل مباشر من الشعب.

وقد كان للقضاء الليبي موقف مع لوائح الضرورة، حيث طعن بعدم دستورية مرسوم ملكي يقضي بتعديل مواد في قانون العمل، بداعي عدم توافر حالة الضرورة التي تعد شرطاً لإصدار المرسوم بقانون، ولكن المحكمة العليا قضت بأن تقدير مدى توافر الظروف الاستثنائية من عدمه مرجعه إلى السلطة التنفيذية تحت رقابة المشرع، ولا تمتد رقابة المحكمة العليا لفحص وجودها.(1)

وفي عام 1970م أصدرت المحكمة العليا حكمها بعدم دستورية المادة (4) من المرسوم بقانون الصادر سنة 1967م بتعديل بعض أحكام نظام القضاء، لمصادرته حق التقاضي، ولكنها عرّجت في حيثيات حكمها على مراقبة مدى توافر حالة الضرورة، وفي ذلك تقول: " كل ذلك في غير ما ضرورة ولا حاجة إلى ذلك، فلا حرب خارجية معلنة على الدولة...."(2)

الخاتمة

بعد البحث في التشريعات الليبية المتفرقة والمتعلقة بمنح سلطة التشريع الاستثنائي للحكومة، خلصنا إلى الآتي:

ـ لم يعرف النظام القانوني الليبي اللوائح التفويضية إلا عام 1981م؛ وذلك بموجب القانون رقم (9) لسنة 1980م، حيث فُوِّض بموجبه القائد الأعلى للقوات المسلحة بسن القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة،ولا يزال هذا القانون نافذاً.

ـ أما التفويض المطلق بإصدار التشريعات، والذي مُنِح للقذافي بموجب وثيقة الشرعية الثورية الصادرة بالقانون رقم (1) لسنة 1990م، ويلزم كافة الجهات بالالتزام بتوجيهات القذافي؛ فإنه لم يعد نافذاً بعد زوال ذلك النظام؛ كونه تفويض بالاسم لشخصٍ بعينه انتقل إلى رحمة الله.

(1) طعن دستوري رقم (2) لسنة 5، جلسة 11 / 6 / 1961م، القضاء الإداري والدستوري، الجزء الثاني، ص 88.
(2) طعن دستوري رقم (4) لسنة 14، جلسة 14 / 6 / 1970م، مجلة المحكمة العليا، السنة 7، العدد 2، ص 9.

- عرف النظام القانوني الليبي لوائح الضرورة منذ نشأة الدولة عام 1951م، بموجب المادة (64) من الدستور الملكي، وأُلغي هذا التنظيم بعد انقلاب عام 1969م، ولم يُعدْ تنظيمه منذ ذلك الحين إلا بعد صدور التعديل الدستوري الثالث عشر للإعلان الدستوري المؤقت الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي في 23 /2/2023م، إلا أنه تعديل لم يدخل حيز التنفيذ من الناحية الواقعية حتى الآن.

التوصيات:

لقد حظيت لوائح الضرورة بتنظيم مناسب على غرار النظم الدستورية المقارنة، أما فيما يتعلق باللوائح التفويضية؛ فإنها تحتاج لإعادة تنظيم؛ فقد رأينا عجز السلطة التشريعية وعدم قدرتها على اتخاذ قرارات هامة في حياة الدولة رغم انعقادها المستمر دون عطلات، وهذا يحتِّم علينا خلق آلية فاعلة في مواجهة هذا العجز.

المراجع

أولاً- الكتب:

1- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الخامسة 1984.

2- د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، منشورات المكتبة الجامعية -الزاوية ليبيا، الطبعة الخامسة 2010م.

ثانياً- الرسائل العلمية:

1- آمنة محمد احمد الخاطر، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدستور القطري، رسالة ماجستير، مقدمة لكلية القانون بجامعة قطر 2018م، غير منشورة.

2- حمود عبد القادر حمود القحطاني، التنظيم الدستوري للوائح الضرورة في القانون القطري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون، بجامعة قطر، 2022م.

ثالثاً- الدوريات:

1- عبد الملك صالح الريماوي وحسن جميل سالم، قيد الظرف لإصدار القرار بقانون في النظام الدستوري الفلسطيني، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية الصادرة عن المجلة العربية للعلوم ونشر الأبحاث بالمركز القومي للبحوث في غزة، دولة فلسطين، المجلد 6، العدد 22، 30 سبتمبر 2022م.

2- د. عمران عبد السلام الصفراني، ضوابط التشريع اللائحي في القانون الليبي، مجلة دراسات قانونية الصادرة عن كلية القانون، جامعة قاريونس (جامعة بنغازي حالياً)، العدد الثامن عشر، أكتوبر 2009م.

3- وليد جودة إبراهيم محمد العطار، ماهية اللوائح المستقلة والجهة المختصة بإصدار اللوائح المستقلة، المجلة القانونية الصادرة عن كلية الحقوق بجامعة القاهرة فرع الخرطوم، المجلد 14، العدد3، نوفمبر 2022م.