



علاج منازعات الملكية العقارية في ليبيا ما بعد القذافي، في إطار العدالة الانتقالية التقرير النهائي لمشروع شراكة بحثية ليبي هولندي

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

سليمان إبراهيم
جان ميخائيل أوتو

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
1	1. مدخل
7	2. تأثير القانون 123
9	3. تأثير القانون 4
11	4. معالجة إرث القوانين المقيدة للملكية العقارية
18	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	فريق البحث

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

تقرير عن مشروع علاج منازعات الملكية العقارية في ليبيا ما بعد القذافي، دراسة في سياق العدالة الانتقالية

تنفيذ:

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

نشر:

مؤسسة فان فولينهووفين للقانون والحوكمة والمجتمع، جامعة ليدن

كتابة:

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

إخراج:

بول أورام

علم ليبيا يرفرف على مبنى في بنغازي.
أعيد نشر الصورة استناداً إلى رخصة التشارك الإبداعي، بفضل فليكر.كوم

© 2017/مؤسسة فان فولينهووفين

جميع الحقوق محفوظة. لا يجوز، دون الحصول على إذن خطي من مالك حقوق النشر وكاتب التقرير، نشر أي جزء من هذا التقرير، أو اختزان مادته بطريقة الاسترجاع، أو نقله بأي وسيلة.

وجهات النظر المعبر عنها في هذا التقرير خاصة بكاتبه ولا تنسب على أي نحو لسفارة المملكة الهولندية في طرابلس أو وزارة الخارجية الهولندية.

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 سبباً 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

تعود فكرة هذا المشروع البحثي إلى مقترح لصالح المرغني الذي كان قد عُيّن 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 والمسكن 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 اکتفى 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 ستراينج، السفير هانس ساندي، نائب السفير السيدة مونيكا كورزيليس، 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 للسيد د. سعيد الجريري لمراجعته هذا التقرير لغوياً، ولزملائنا في مؤسسة فان فولينهوفاين 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 فيريين، السيدة نينكا فان هيك، السيدة فيكي ينسين، والسيد برناردو ألميدا، على ما قدموه من عون.

سليمان إبراهيم وجان ميخائيل أوتو

ملخص تنفيذي

تعلق المشروع البحثي: علاج منازعات الملكية العقارية في ليبيا ما بعد القذافي، دراسة في سياق العدالة الانتقالية باليتين 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 نزعتها 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 مظلّمهم 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 قانون 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 المشروعين الآخرين 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 التغيرات السياسية اللاحقة أثرت على هذه الاستجابات. فالملوّهر الوطني العام لم يتبن أيّاً من المشروعات الثلاثة سالفه الذكر، وحين سن في أواخر عام 2015 قانونين لإلغاء القانون 4 ومعالجة آثار ذلك: القانون رقم 16 والقانون رقم 20، فإن هذا قد جاء متأخراً، فقد كانت ولايته قد انتهت. وفي المرج أيضاً تأثرت الحلول التي توصل إليها شيوخ القبائل، فقد أصدر رئيس مجلس النواب في سبتمبر 2015 تعميماً ذكّر فيه بأن القانون 123 مازال سارياً، 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 المرج قد حكمت ببطلانها لتعارضها مع القانون 123.

ولكن هذه التغيرات قد تكفل معالجة أفضل للمنازعات. فبيئة تغيب 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 منعدمي 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 بموجبه القانون 4، ويعالج نتائجه على نحو متوازن. لهذا الغرض، ينبغي أن يرعى المجلس حواراً بين الملاك السابقين والشاغلين.

كذلك، على مجلس النواب أن يبيّن 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 التقيد 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.

1. مدخل

1.1. هذا التقرير

يعرض هذا التقرير نتائج مشروع بحثي حول علاج منازعات الملكية العقارية في ليبيا ما بعد القذافي، دراسة في سياق العدالة الانتقالية. وهذا المشروع عمل مشترك لمؤسسة فان فولينهورفين للقانون والحوكمة والمجتمع بجامعة ليدن، ومركز دراسات القانون والمجتمع بجامعة بنغازي. وقد استغرق تنفيذه ثمانية عشر شهراً (ديسمبر 2015 - مايو 2017)، وتكفلت بتمويله سفارة هولندا في طرابلس.

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 سيبيّن تفصيلاً لاحقاً، الاستيلاء على، وإعادة توزيع، عقارات خاصة، فردية وقبلية، شمالاً أراضي مساكين ومحلات تجارية وصناعية وحرفية. وكان المفترض أن يتم تعويض من سلبوا أملاكهم، ولكن هذا الافتراض لم يتحقق في حالات كثيرة، وهذا ما وصفه النظام، لاحقاً، انحرافاً 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 فضّل 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 مقارنة 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.

أما عن المنازعات المتعلقة بالقانون 123، فإنّ أيّ علاج ينبغي أن ينطلق من موقف 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 مزارع 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.

2.1. باسم العدالة

تحقيق العدالة الاجتماعية كان الهدف المعلن لحزمة من القوانين والإجراءات سنها نظام القذافي مُد بدئه في فاتح سبتمبر 1969 شملت، وإن لم تقتصر على، القانونين 123 و 4. يكفي للتدليل على هذا الإشارةً 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 يقدرون على القيام بعملياتها، على أن تعطى الأولوية للأكثر عائلة والأقل مالاً. 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 وتحتفظ 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، وألت 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 تذويب الفوارق سلمياً بين الطبقات والوصول إلى مجتمع الرفاهية مستلهمة في تطبيقها للاشتراكية تراثها الإسلامي العربي وقيمه الإنسانية وظروف المجتمع الليبي». وتحقيقاً لهذا الهدف، أوجب الإعلان أن «تعمل الدولة على تحرير الاقتصاد القومي من التبعية والنفوذ الأجنبيين وتحويله إلى اقتصاد وطني إنتاجي يعتمد على الملكية العامة للشعب الليبي والممتلكات الخاصة لأفراد» (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 بالأ تكون مستغلة (مادة 8) وتقييد حماية الملكية الخاصة بالأ تكون مستغلة، من ناحية، والتأكيد على الهوية الوطنية للملكية الخاصة، من ناحية أخرى، فتح المجال أمام الاستحواذ على الملكيات التي شابهها، 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 حسنين 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. إمكانيات 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 عدتها 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. إمكانيات 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 أولوية جمع أملاك الإيطاليين العقارية إلى الشعب الليبي سواء كانت أراضي زراعية أم قابلة للزراعة أم أراضي بور أم صحراوية أم أراضي فضاء أو مباتي أياً 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 القذافي إلى أراضي القبائل فقرر أولوية 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 أياً 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 محل نزاع، وتلك التي كانت محل له. بالنسبة للأراضي التي لم تكن محل نزاع، فقد سمح للقبائل المنتفحة 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 لأحكام 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. قيد النشر.

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 تفتيت الملكية الزراعية والأراضي القبلية (مادة 5/هـ). أنظر أيضاً موسى، فتحي (2017) منازعات الأراضي الزراعية في منطقة الجبل الأخضر. قيد النشر.

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 المتنازع 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 استهدف القانون تقويضها كانت في شرق البلاد لا غربها.¹⁴

ورغم أن تحقيق العدالة الاجتماعية ظل هدفاً معلناً طيلة سني النظام، إلا أن تغيراً مهماً في عقيدة النظام تمثل في الإعلان عما سُمي بالنظرية العالمية الثالثة، وهي بديل القذافي للرأسمالية والشيوعية، وضمّنها 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 نتائج 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، فمنطلقه أن حرية الإنسان لا تكتمل إلا بتملكه حاجاته الضرورية امتلاكاً شخصياً مقدساً. وقد عدد الكتاب الأخضر بعض هذه الحاجات الضرورية، وضمّنها الملابس والطعام والمركوب والمسكن، وانتهى، من ثم، إلى وجوب أن يتملكها الإنسان ملكية خاصة مقدسة، وعدم جواز أن تكون مؤجرة من أي جهة لأن هذا يعني تحكّم المؤجر في حاجة المستأجر، ومن ثم حريته.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 وبذرها 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 لسكنه 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 إيلولته 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 لآخرين، أو تحتفظ بملكها وتمكنهم من منفعتها أو تحتفظ في حالات أخرى بالملكية والمنفعة معاً. وهذا الدور انضاف إليه أدوار أخرى للدولة كان لتعددتها وتداخلها أثر في فض النزاعات محل البحث.

3.1.3. 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 1981-2-22 - 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 والتصريف 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.

2. تأثير القانون 123

كما سبقت الإشارة، هناك اقتران بين القانونين 123 و142 يتعدى إتاحة الأخير للدولة تملك الأراضي القبلية التي أعادت توزيعها وفقاً للأول إلى تفسير العلة من إصدارهما. ظاهرياً، وفعلياً 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 الحيازة 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 يستلزم 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 وازعاً 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 غالبيتها مكتملاً (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 89/90 (222360) طناً مقارنة بـ (162779) طناً في موسم 73/74.²⁷

ولكن، إلى جانب هؤلاء المنتفعين من القانون 123، كان هناك كُثر 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.

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 استثني 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 بحددين 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 أوكل إليها أمر معالجة آثار القانون 22.4 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 البطالان.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 دعاوى 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.

24 محمد 1974، 446.

25 أبو شهيو، مالك عبيد (2015) لماذا تخلت 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 12-12-1983 - 25 - 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. قيد النشر.

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).

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 بأملكهم، 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 والتملك.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 التملك، فقد اسند إليها، كما يدل اسمها، أمر تملك العقارات التي أخضعت للقانون 4، وذلك وفق شروط وأولويات معينة، تتلخص في أن يكون المملك مواطناً ليبيا، 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 عائلاً. 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 باقيةا في صورة سندات اسمية إلى الخزنة 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، نبه إلى ظاهرة اقتحام مواطنين منازل شاعرة 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

ويضاف إلى هذا، أن القانون لم يطبق دائماً على وتيرة واحدة. ففي بني وليد، أقامت الدولة مشروعات زراعية متعددة: مشروع وادي المردوم، ومشروع وادي غين 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

وأيّاً 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.

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.

4. معالجة إرث القوانين المقيدة للملكية العقارية

1.1. 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.

2.2. تعويضات محدودة دون اعتراف بالذنب : 2000-2011

اتسم هذا العقد بظهور تيار إصلاحي قاده سيف الإسلام القذافي، وكان من أماراته جهود إغلاق ملفات ملتبهة 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 ملتبهة 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 ركزت 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 وظرفاً آنية، وأنها ستعدل وفقاً لتغير تلك الظروف، وأن العمل بها سينتهي عند اكتمال تحقيق الغرض من إصدارها.⁴⁰

طبيعيين 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، والفرص 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 تعاقب 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 الادعاء 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

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 تلك 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 إجهاد 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 سدة النظام، وهم من سمو حينئذٍ بالحرس القديم، فهم قد رأوا فيها هجوماً على الأسس العقائدية للنظام، وينبغي بالتالي وأداه.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.

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 ومناصره. 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 مثلاً واضحاً 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

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 بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالملكية العقارية، وذلك بالاتفاف 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 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 بتهمه الرشوة، ومخالفة القانون، والإضرار بالمصالح الخاصة للمواطنين، والمصالح العامة للشعب الليبي.» (الرسالة مؤرخة في 11 أغسطس 2001).

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 في 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 ثورة الحرية 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 يقطعوا 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. وما 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 بدلاً 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 السير للمحاماة والاستشارات القانونية:

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

أن يصدر أي 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، خفت الروح الثورية التي وسمت الفترة الأولى، على الأقل في الجانب الشرقي من البلاد.

4.4. نحو مقاربة 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، وأصدر 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، "اثنى عشر قانوناً من القوانين الظالمة المخالفة للشريعة الإسلامية"، ومنها القانون 4. وأما ثاني القانونين، فقد كان القانون رقم 20 لسنة 2015، والذي ماثل، 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

وفي حين أنا سنقوم لاحقاً بالقانونين من حيث محتواهما ومدى مشروعيتهما، 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 سالفة 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 وأعرب 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 أقيم 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 آنفة الذكر، وادعوا بأنهم دخلوها مدعنين، وأنها لا تصح لمخالفتها القانون 123 وهو مازال سارياً. وقد استجاب القضاء لادعاءاتهم، وحكم ببطلان 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.

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

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 أُريد 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 مصدري 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 سرفضون 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 مُصدر 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 تنتظر 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.

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 التغيير 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.

بالنسبة لحالات الرد، فقد كانت في البدء محدودة، ولكن تعديلات لاحقة أدخلتها القرارات 195 لسنة 1374 و.ر (2006) و 752 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 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 التقييد 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 بالاقتراح 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 يزاول هؤلاء مهامهم على سبيل التفرع، فإنهم في الواقع قاموا بمزاوتها 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 وحوت في عضويتها ممثلين عن الجهات آنفة الذكر.⁶⁷

ويطرح تشكيل اللجنة من أعضاء معظمهم ممثلون لجهات تنفيذية تساؤلاً عن طبيعتها: أهى 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 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 بعقدها 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 من 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 فاير 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 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 شراؤه لها؛ عقد بيع مسجل بالتسجيل العقاري بتاريخ 21 يونيو 1979. رفض القضاء الطعن بحجة أنه لم يبين تحديداً وجه مخالفة القرار الإداري للقانون⁶⁸ 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 المُختصم 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 اختصامها أمام القضاء. على من يريد أن يطعن في قرارات هذه اللجان، كما قضت المحكمة العليا، أن يوجه طعنه إلى أطراف النزاع⁷⁰. على هذا، إذا كانت لجنة 2006 لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي، يتعين اختصام 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 اختصام 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 ذلك 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 اختصاصها بها⁷¹. 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.

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 الإشراف⁷³. 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 أداءها 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 أنظر 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. قيد النشر.

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. قيد النشر.

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 الفايبر، 10 فبراير 2017.

72 قضية 451-2013 بتاريخ 12-3-2014.

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 مجاني 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 سكيناً يؤويه. كما أن مكنة تعويض الشاغل قائمة حتى في غير هذه الحالة إذا تقرر هذا في تسوية يجريها 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 محمد مصطفى اللافي وأسامة عثمان عتيق، أعضاء اللجنة الفرعية، أبي سليم. طرابلس. مقابلة شخصية مع الباحثة خلود الساعدي. أشارا إلى أن من مثالب 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 ومقاهي 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، المستندات التي يلزم تقديمها مع الطلب، وكيفية تقديمها، وأماكن الاستلام وأوقاته. وقد اطلعنا على إيصال استلام مستندات أعطته اللجنة الفرعية لمقدم الطلب، ولفت انتباهنا خلوها 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 حُطِّط 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 إفساحاً. 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 993/2007، 462/2009، و420/2010.

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

وعلى الرغم من أن تمديد مدة عمل اللجان، وتنفيذ قراراتها قد عزز ثقة بعض الملاك السابقين في عملها ودفعتهم 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 2015/69 الصادر عن حكومة الإنقاذ الوطني في 21 أبريل 2015، وموجبه مُدَّ معاد قبول طلبات الرد والتعويض لسته 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 مفراطاً 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 مسئولة عن أي تأخير، وتحمل كافة التبعات المترتبة علي ذلك.» وبالطبع، فقد خيب الواقع أمله، وتعين تعديل هذه المدة بموجب القرار رقم 2006/195 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 إشهاداً 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 عبدالله عتيق موسي، مالك سابق، سبها، مقابلة شخصية. 29 يونيو 2016. عبد الحكيم عبد المجيد العائب، مالك سابق، طرابلس. مقابلة شخصية. 9 أكتوبر 2016. النفاقي محمد عريبي، مالك سابق، طرابلس. مقابلة شخصية. 8 أكتوبر 2016. فيصل مفتاح احمد عريبي، مالك سابق، طرابلس. مقابلة شخصية. 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 بسابق 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 رددته 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 مستحيلًا 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 بأملآكهم العقارية التي أخذت منهم وملكت لغيرهم، 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 للطعن في قرارات التمليك التي تمت في السابق، لأن خطرها بدأ يتزايد باستمرار إذا ترك الأمر يسير على هذا النحو فقد يأتي يومٌ ترد فيه جميع الأملاك إلى أصحابها، كما أن بعض الثورين تمكنوا 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 ونقلت 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 يملك المدعي للعقار. في تقرير 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 والبيئة في إثبات الملكية ما قرره القانون المدني من جواز «الإثبات بالبيئة فيما كان يجب إثباته بالكتاب ... إذا وجد مانع مادي أو أدبي يحول دون الحصول على دليل كتابي.

ب) 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 ليمنعها. 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 والمحللات الحرفية والمهنية والتجارية، ثم قطع الأراضي الفضاء 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 «تنبهت ... 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 ونبل الغاية وصواب النتيجة أصدرت قرارها باعتماده.» وإذا تعلق الاعتماد بقرار التعويض، فإن لجنة الإشراف، قبل إحالته إلى لجنة الصرف بأمانة اللجنة الشعبية العامة للعدل، تضي المالك السابق على إقرار بقبول تعويض يصرح فيه بأنه قد ارتضى بحض 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، قيد النشر.

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 2006/30 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 2006/65 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 اتخذها 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 ديباجة قرار اللجنة الشعبية العامة قرارها رقم 1378/71 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 2009/553 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 يفتتح 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 الأملاك العامة، ومندوب عن مؤسسة القذافي للتنمية، والكاتب العام للجنة الشعبية العامة. ولكن بموجب قرار أمين اللجنة الشعبية العامة رقم 2007/7، 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 2008/520 برئاسة أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل.

وقد رأى رئيس لجنة التعويضات، الحنيش، في هذه الإجراءات وضعاً للعراقيل أمامها، وطلب إلغائها 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 حيادية 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 شاغلي 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 للشاغلين، 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 بمصالحه 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 ور. 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، وإملاء مفاداة 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 ورصد لحركة العقارات محلها، ثم أوكل أمر الصرف إلى غيرها، على نحو تعدد معه الرقباء على أعمال هذه اللجنة وتكاثر 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 موابقتها المناسبة، حتى أحدث ذلك صخباً ولغطاً 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 دلالاته على أهمية التظلمات والحاجة، بالتالي، إلى وضع تنظيم واضح لطريقة تقديمها والفصل فيها، بدلاً عن ترك الأمر لسطة 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 فصل 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

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 مقرأً، 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 إلهام 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 عدّل ليُسمح 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 سالفة 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 مملوكة له ...، وقد استعملت اللجنة هذه الإجازة باعتبار أن المسكن الوحيد ما كانت لتتطبق عليه أحكام القانون رقم (4/78) ف... 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.

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، وما زالت 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 استنفاد 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. وحينها 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 إياه 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 استنفادها، ورغم أنه قد رصد لبند 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، و2008، وعددهم (204)، و2008، وعددهم (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 واحدها 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 لسنة 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.

5.5. التقويم

اختلفت وجهات النظر حول تجربة لجنة 2006، وهما 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. تقويم الملاك السابقين للجنة 2006

اختلفت وجهات نظر الملاك السابقين حول لجنة 2006، وإن كانت الشكوى من بطء الإجراءات وتدني التعويضات قاسماً مشتركاً بين الكثير منهم. أرجع الملاك تدني مبالغ التعويضات التي تقررها اللجنة ليس فقط إلى تقيدها بقوائم الأسعار التي تتحدد في ضوئها التعويضات، ولكن أيضاً، حسب رأي بعض الملاك، إلى طريقة اللجنة ذاتها في تقويم العقار.¹⁰⁴ وقد دفع تدني التعويضات بعض الملاك إلى رفض استلامها.¹⁰⁵ وقد اشتكى الكثير من الملاك 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 الملاك 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 الملاك.¹¹² وأشار البعض الآخر إلى ممارسات فساد تشوب عمل بعض أعضاء اللجنة.¹¹³

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، بينت 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 للملاك السابقين، كان التقاء الشاغلين لإجراء مقابلات معهم صعباً. وقد تكون علة هذا الوصم الذي ألحق بهم عقب ثورة فبراير، والذي تُرجم مشروعات قوانين وقرارات صيغت في غيابهم بمساهمة فاعلة من خصومهم، الملاك السابقين، وهذا، ربما، أورثهم ريبة من المقابلات والباحثين.
- 115 عبر عن هذا فتحي حمد بن شتوان (بنغازي، مقابلة شخصية، 8 أكتوبر 2016) بقوله «أنا غير مطالبين بالتواصل مع اللجنة إلا عندما تريد إخلاء العقار».
- 116 في حالة عائشة الصويحي سلامة (طرابلس، مقابلة شخصية، 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 الهادي الجياشي (طرابلس، 11 أكتوبر 2016)، وهو أحد الشاغلين، أخبرنا أنه قد سمع بأن المالك قد صدر لصالحه قرار بالتعويض ولم ينفذه. وكلك علي صالح أبو سعدة (سبها، مقابلة شخصية، 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 نجمة علي أبو صلاح، طرابلس، مقابلة شخصية، 8 أكتوبر 2016.
- 120 استشارت اللجنة في البدء وزير العدل حول هذه المسألة، وما لم تظفر بإجابة، لجأت «إلى الاجتهاد وحسم الأمر، وإصدار قرارات في بعض الحالات من هذا النوع بتقدير تعويض للشاغل على خلاف قناعاتها القانونية، انصياعاً لظروف هؤلاء الشاغلين...». الحنيش 2017.
- 121 أنظر 5 أعلاه.

- 104 عبد الله عتيق موسى، سبها، مقابلة شخصية، 29 يونيو 2016. صلاح مصطفى بو قرين، بنغازي، مقابلة شخصية، 11 أكتوبر 2016. بشير الصادق الحمروني، سبها، مقابلة شخصية، 27 يونيو 2016. أشار عثمان الهامالي (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 لنوري المبروك المصراقي (طرابلس، مقابلة شخصية، 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 عبد القادر بشير لنقي، بنغازي، 8 أكتوبر 2016. سعاد عمران حقيق، طرابلس، 7 أكتوبر 2016. وائل إسماعيل الطاهر، طرابلس، 7 أكتوبر 2016.
- 107 سعاد عمران حقيق، طرابلس، 7 أكتوبر 2016.
- 108 وائل إسماعيل الطاهر، طرابلس، 7 أكتوبر 2016. ويشاركه في هذه الشكوى أيضاً عبد الله عتيق موسى، سبها، 29 يونيو 2016.
- 109 عبد الحكيم العائب، طرابلس، 12 أكتوبر 2016. عبد الله عتيق موسى، سبها، 29 يونيو 2016.
- 110 عبد الحكيم العائب، طرابلس، 12 أكتوبر 2016. لطيفة الخويلدي، طرابلس، 13 أكتوبر 2016.
- 111 سعاد عمران حقيق، طرابلس، 7 أكتوبر 2016. عبد الكريم رمضان العنيزي، بنغازي، 12 أكتوبر 2016. عبد الله مبارك السوسي، بنغازي، 12 أكتوبر 2016. عبد القادر بشير لنقي، بنغازي، 13 أكتوبر 2016. صلاح مصطفى بو قرين، بنغازي، 11 أكتوبر 2016. عبد الله عتيق موسى، سبها، 29 يونيو 2016. الطاهر إبراهيم ابريدح، سبها، 28 يونيو 2016. بشير الصادق الحمروني، سبها، 29 يونيو 2016.
- 112 نوري المبروك المصراقي، طرابلس، 8 أكتوبر 2016.
- 113 نوري المبروك المصراقي، طرابلس، 8 أكتوبر 2016.

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 نواح عدة. فهو أولاً يضمن شمولية المعالجة، فالعدالة الانتقالية تستهدف تجسير الانتقال من فترة حكم دكتاتوري عمتها 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 كلٍ هو انتهاكات النظام السابق لحقوق الإنسان، وينبغي أن تعالج بوصفها هذا، فلا تفرّد 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 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 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 لحق 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 الدعاوي 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

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 والشاغليين والملك 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 2006/108 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 ذاك الحين ملكيتهم. واجهت المصلحة اللجنة بهذه التساؤلات ولم يكن رد الأخيرة إلا إلقاء 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.

124 في تفصيل الإجابة، أنظر بحث الكوني أعبودة 2017.

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

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

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

7. الاستجابات التشريعية لإرث القانونين 123 و4

في دراستنا للاستجابات التشريعية، سنعرض، 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.

1.1. 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 تصادر إلا بحكم قضائي. وتحظر المصادرة العامة».¹³¹

ومن ناحية أخرى، اختلف موقف المسودات من العدالة الانتقالية. بالنسبة للمسودة الأولى، فقد تضمنت نصوصاً تفصيلية تركز 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، وضمانات 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.

ويترتب على القول بأن مظالم الملكية العقارية تخضع للقانون رقم 29 عدة آثار. أولها يتعلق بالجهة المخولة نظر الادعاءات المتعلقة بهذه المظالم، والتي تصبح، وفقاً للقانون رقم 29، هيئة تقصي الحقائق والمصالحة. نعم، لقد أنط هذا القانون بهيئة المظالم العقارية اختصاص النظر في الادعاءات المتعلقة بهذا النوع من المظالم، وبهذا يجب اختصاصها الخاص اختصاص هيئة تقصي الحقائق العام، ولكن القانون المحال إليه في تنظيم هيئة المظالم العقارية لم يصدر، كما سبق البيان، وبهذا يكون الاختصاص لهيئة تقصي الحقائق بوصفها المختصة بالمظالم المتعلقة بالعدالة الانتقالية، والفرض أن المظالم العقارية من ضمنها. وفي الحقيقة، يعد توحيد الهيئة المختصة بمظالم 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 بآثار إنشائها على لجنة 2006. والرأي في شأن السؤال الأول أن اختصاص الهيئة يمنع القضاء من نظر دعاوى العدالة الانتقالية، ومنها تلك المتعلقة بالمظالم 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 2006/108 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 المظالم العقارية. وذلك لأنه، كما ذكرنا سابقاً، قانون عام للعدالة الانتقالية، وكان يفترض أن يكون مصحوباً بقانون آخر مختص بالمظالم العقارية، أي قانون رد الأملاك العقارية، وهذا الأخير، كما سنبين عند تقويمه، نظم على نحو تفصيلي الكثير من المسائل المتعلقة بمعالجة هذه المظالم. 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.

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، وستتلو ذلك بيان 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 لليبي من حكم القذافي، حتى بادر 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، بادر 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 تشكولونها [أي رئيس مجلس الوزراء] من تخصصات قانونية واجتماعية ومالية لوضع المشروع في صيغته النهائية ورفعته إلى الجهة التشريعية في البلاد للنظر في أمر إصداره». وافق رئيس مجلس الوزراء على هذا المقترح، وشكل بقراره رقم 13/13/2012 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 27/1/2011.

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 تعقدها 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»، عاج، 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 المظالم، 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 أشكالاً 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.

137 <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 أعضاء اللجنة التسييرية للرابطة بتاريخ 30 يوليو 2016، ذكر رئيس الرابطة، عثمان الهماي، 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، وسيق من باب الضغط للحصول على المقابلة.

138 عقدت اللجنة أول اجتماعاتها بتاريخ 12/3/2012، وكان لافتاً للنظر أن عملها قد حُدد 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 أعد 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، وتعويض من مُلكوا 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 يعدو إغفال التصريح بالإلغاء أن يكون شكلياً.

139 رسالة رئيس لجنة متابعة المظالم 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.

وتشير معالجة تركة القانون 4 عدداً من المسائل. وفي بيانها، يمكن الاستناد إلى ما أوردته 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 بقية 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 مضي ليورد استثناءين على هذا المبدأ، يتعلق أحدهما بالتشريعات المتعارضة مع أحكامه، ويتعلق الآخر بتلك التي تحمل طابعاً دستورياً. بالنسبة للاستثناء الأول، وهو ما يهنا 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

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 وجيه. وافتقاده الوجاهة مرده أن القانون 4 لم يلغ 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، ملاكاً سابقين وحاليين، سيؤدي إلى عواقب وخيمة. كيف، على سبيل المثال، سيكون مصير من ملكته الدولة منزلاً خاضعاً 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 المكملة 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 [ومن هنا 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 المدة وممارسات الفساد.¹⁴⁶ وعلى الرغم من وجاهة 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 2015/16 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 2015/20 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 مما له دلالة في هذا الصدد أن رابطة الملاك المتضررين من حكم الطاغية قد طعن 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. (الطنع الدستوري رقم 7 لسنة 60 قضائية، وقد صدر الحكم بتاريخ 2013/12/23، وهو منشور على موقع مكتب اليسير للمحاماة والاستشارات القانونية: <https://www.alysassir.com/index.php?pid=5&i=1&f=26>)

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

142 أنظر 4 أعلاه.

143 أنظر 5 أعلاه.

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؟، وكيف يقدر: حين طبق القانون أو حين النظر في استحقاقه؟ وقبل التطرق لموقف اللجنة ومشروعات القوانين من هذه المسألة، ينبغي توضيح موقف مبادئ بينهيو منها. وهذا الموقف يتلخص في أن الرد هو الطريق الأمثل للمعالجة، ويلجأ إلى التعويض فقط إذا كان رد العقار مستحيلاً وفقاً لرأي لجنة مستقلة محايدة (2.1)، أو إذا عبّر 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 حددها 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، تفتقر 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 بينهيو. 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 يقررها 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 يخر 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 بينهيو، فمجمليها 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 2015/20 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 بينهيو، 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 أياً كان أو الحصول على لا شيء، ولهذا يتوقع من الملاك 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 بدلا عن الرد (3) تصالح المالك مع من خصص له من الدولة (4) كانت ملكية العقار قد نزع 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 مستندا 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 أقام 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 بينهيو، وأن مشروعات القوانين، وإن تكن تنطلق من الرد أصلاً في المعالجة، تورد استثناءات تجيز 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 نزعها 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 لمالكها، أو أراضي أقام عليها شاغلوها 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 محلاً تجارياً أو صناعياً أو حرفياً، فالشأن في هذه أنها مازالت على ملك الدولة مذ أخذتها من مالكيها الأصلي، وشاغلوها 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. فشاغل العقار هنا هو عادة من أصبح مالكاً له، وفقاً لتطبيق صحيح للقانون 4، وقد أمضى مدة طويلة في سكناه توجب الاعتراف له بحق في استمرار شغله يفوق حق المالك الأصلي في استرداده. أولاً، حقيقة أنه قد أصبح مالكاً 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 بينهيو. 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 بينهيو.

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 وحررياتهم.»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 يملكو، ولكنه يتأثر بغياب هؤلاء عنه لفترة من الزمن. وتكون المطالبة برد العقار أقوى ما تكون عندما يقع الانتهاك على الحقيين معاً.¹⁵⁰ ولكن ماذا لو انفصلا؟ ماذا لو غاب المالك عن ملكه فترة طويلة من الزمن، وحل محله فيه شخص آخر اتخذه 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 شغلها لمدة طويلة من القبارصة الأتراك، الذين أصبحوا بالتالي مؤهلين أكثر من الملاك للمطالبة بالحماية التي تقرها المادة الثامنة من الاتفاقية.¹⁵¹ وفي تسيبها لرفض طلب تفضيل الرد على التعويض، قضت المحكمة بأنه: «لا يمكن أن يكون ضمن مهمة المحكمة في تفسير وتطبيق الاتفاقية أن تفرض واجباً غير مشروط 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 يسند في القانون والواقع الليبي. من ناحية أولى هناك إدراك لخصوصية المساكن، مثال هذا الجلي ما صرح به واضعو 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.

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 حُصر 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 الأولي 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 السكني. وقد كان مشروع الدستور المعلن عنه في أبريل 2016 يؤسس لهذه المعالجة، فهو يورد الرد والتعويض على سبيل التخيير، 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 مبادي 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 طرقاتاً أخرى. وفي معرض الاختيار بين المسلكين، يوجب تبني العدالة 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. انظر 7.1 أدناه.

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

149 يتيح 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.

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 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 وأسسها (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 قرضاً 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 بينهرو، على الدولة، متى كان إخلاء الشاغلين للعقار مبرراً ولا يمكن تفاديه، اتخاذ تدابير ل حمايتهم، 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 ملاكته 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 بألا يخلها 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 ل شاغلي العقارات المقرر ردها لمالكها الأصليين. فمشروع الحنيش يقرر الرد، كما سبق البيان، سبيلاً لعلاج ما لحق المالك الأصلي من ضرر، ويلزم الشاغل بإخلاء العقار بعد إمهاله مدة أحال في تحديدها على مجلس الوزراء. وبالنسبة ل شاغل 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 «بعد 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 بينهرو 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 أُجبروا 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 أحوالت 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 مبدأً أن تقدم الطلبات إلى اللجان المختصة خلالها، ولا تقبل الطلبات بعد نفاذها، وإن يكن قد أعطى لمجلس الوزراء تحديد هذه المدة وإمكانية تمديدتها.

أما مشروع لجنة مجلس الوزراء، فقد تبني هو الآخر مسلك المعالجة عن طريق لجان تشبه لجنة 2006 في وجود لجان فرعية يترأسها قضاة، تمارس عملها تحت إشراف لجنة عليا برئاسة مستشار بمحكمة 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 للائحة 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 العدالة الانتقالية نص على مدة أربع سنوات لتلقي والفصل في طلبات متعلقة بمظالم عدالة انتقالية، ونص، المشروع الأخير، على هيئة المظالم العقارية وأحوال 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 أحوالها إليه مجلس الوزراء أم تلك التي صاغتها لجانه، فإنه قد فاجأ الكثيرين، ومن ضمنهم مصلحة الأملاك العامة ومصلحة التسجيل العقاري، بوضع قانونين: 16/2015 و 20/2015، 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 وانحصر 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. والعلّة 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 تمتح حق الانتفاع بها لمن شاءت.¹⁶³ وقد رحب الملاك السابقون بالقانونين، وقد وافقت التوصية بسنهما مطابقة 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 رئيسيّ مصلحتي الأملاك العامة والتسجيل العقاري علما بصدور 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 أنط 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، واستعيز 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 نموذجاً. قيد النشر).

169 أبو راس (2017).

170 المرجع السابق.

171 أبو شهيو، مالك عبيد (2015). لماذا تخلقت 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 ليبيا، 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، وأنط 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 للجان المحلات تخفيف العبء على القضاء لأن نجاحها في التوفيق والتحكيم بين المتنازعين يعنى إنقاص كم القضايا المعروضة 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 أنط 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 مبادرة 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 سالفه 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 تتأى بها عن دخول معتزك 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

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 بينّ البحث في منازعات الملكية العقارية في مدينة المرج صدق هذه المخاوف وجديتها. ففي الفترة التي تلت الثورة مباشرة، شكلت مجالس للحكماء 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 خفتت 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 والمتنفعين 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، ويبرئ الشاغل والمالك منها. والاتفاقات بإغفالها الدولة على هذا النحو قد تخاطر بإهدار المصلحة المتوخاة من القانون 123 وهي تحقيق التنمية، فقد بينّ 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.

177 المرجع السابق.

178 المرجع السابق.

179 المرجع السابق.

180 المرجع السابق.

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 مزروعة.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 منطقتهم، 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 اشترتها 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 مستقبلي،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 رقبية، 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»:

[رابطه-المتضررين-من-قوانين-معمر-1440021976296922](https://www.facebook.com/1440021976296922)

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 لصرف 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 ملاكها السابقين. المشكل في هذا القرار أنه أكد على التقييد عند التوزيع بالقانون 123، وبالتالي فإن الأولوية ستكون، مرة أخرى، للأقل مالا 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.

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 وملوك 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 مكننا 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 مالكة 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 ببعدها 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، سنبداً 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 يرادف 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 مُلغىً والحكم بطرد الشاغلين، وهذا ما أشاع جواً من الرعب وسط عدد من هؤلاء.

في بنغازي، نتج عن القتال الذي كان محتدمًا هناك دمار الكثير من المباني وخصوصاً في وسط المدينة والمنطقة المحيطة بها، وقد كانت منطقة خصة لتطبيق القانون 4. وفي حين يتوقع أن تقوم الدولة بإعادة بناء هذه العقارات، يتساءل بعض الملاك عما 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 سيبحث 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، شاغلين 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 الشاغلين. 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 وفر بعض الحماية للشاغلين في حال رد المحلات التجارية والصناعية والحرفية للملاك السابقين. على الآخرين 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، فربط «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 أجريتها مع صلاح المرغني في ديسمبر 2012 حينما كان وزيراً للعدل أخبرنا عن المعضلة التي كان يواجهها في شأن معالجة المظالم التي لحقت الملاك عند تطبيق القانون 4؛ بوصفه رجل قانون، كانت فتاعته 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. فبجبر الضرر في إطار العدالة الانتقالية ليس مقصوداً على التعويض النقدي، فهناك طرق أخرى مثل الرد، والإرضاء، وضمانات 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 معالجة 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، وربما، 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، جديرةً 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.

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 وأسسها. 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 يتبن المؤتمر الوطني أياً 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 بتنوع طرق جبر الضرر: عدم حصره في التعويض النقدي، وعدم لزوم الوفاء به كلاً. كما أن القانون 29 أنط 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، سيعقد عملية الفصل في مظالم القانون 4 ويطلبها. 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 يقوم 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.

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 الشعبيات، 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 مظالمهم، 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 الموجّه 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 فرص أكبر لإسماع أصواتهم وتقديم طلباتهم، وفصلت اللجنة في 10,526 طلباً من أصل 25,148 (حتى عام 2015). نعم، ظلت هناك مثالب 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.

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 عدت من مناصري النظام الملكي. وقد حقق القانون نجاحاً في تحقيق كلا النوعين من الأهداف. تملك الدولة، من خلال القانون 142/1970 المتعلقة بالأراضي والآبار القبلية، ولاحقاً القانون 38/1977 الذي ألغى الملكية المستندة إلى الحياة ووضع اليد، معظم الأراضي القبلية، وقد مكنتها 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 المعتمد 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 المملكين. 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 من 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 عائلة 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، تقييم أثره على الملكية القبلية ومدى فعاليته 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 الشيوخ وبشكل جماعي للقبيلة قد يكون أمراً من الماضي. كذلك، فإن هذا المشروع، وإن لم يركز على تقييم مدى نجاح التنمية الزراعية، يمكنه الزعم بأن القانون 123 قد كان سبباً في تحول أراضي 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.

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 عالمياً بأحكام الفقه الإسلامي وقواعد المذهب المالكي، طرقاً 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. وقد أسس القانون 29 حلولاً 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 تُصمّمَ 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 صدرا عن المؤتمر بعد انتهائه ولايته، مفتقدين لأي أساس قانوني ومن ثم فهما منعداً 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 طرقةً 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 دعاواهم.
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 تخصصيةً، 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.

فريق البحث

جان ميخائيل أوتو، أستاذ القانون والحوكمة في البلدان النامية ومدير مؤسسة فان فولينهووفين 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 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**