

## إشكاليات تطبيق الإدارة المحلية في ليبيا

"دراسة تحليلية للقانون رقم 59 لسنة 2012" بشأن الإدارة المحلية ولوائحه التنفيذية"

د. محفوظ علي تواتي

أستاذ القانون العام المشارك بكلية الشريعة والقانون بالجامعة الأسمرية الإسلامية

mahfodtwati@yahoo.com

الملخص:

بعد قيام ثورة 17 فبراير 2011 بدأ الحديث داخل الدولة الليبية حول تطبيق نظام جديد للإدارة المحلية يقوم على إعطاء المحليات سلطات واسعة من خلال تطبيق نظام إدارة محلية يقوم على اللامركزية، وذلك سعياً لتحقيق التنمية والاستقرار في مجال الخدمات العامة وتقريبها من المواطنين بما يسهم في تحقيق نوع من الاستقرار السياسي.

في هذا المجال ظهرت العديد من المطالبات وصل بعضها إلى حد الدعوة للرجوع إلى نظام الحكم المحلي (النظام الفدرالي) القائم إبان استقلال ليبيا سنة 1951 والذي استمر إلى 1963، وفي خضم هذه المناقشات والمطالبات بل والمناكفات، صدر القانون رقم 59 لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية ليؤسس لنظام لامركزي يقوم على تمتع هيئات الإدارة المحلية بصلاحيات واختصاصات واسعة بالمقارنة بصلاحيات واختصاصات السلطات المركزية.

ولكن وبالرغم من صدور هذا القانون؛ إلا أن الواقع العملي أثبت وجود قصور وإشكاليات في التطبيق سواء من الناحية العملية أو من ناحية اللوائح التنفيذية، إذ نجد من خلال الدراسة والتتبع للقانون وتطبيقاته عديد المخالفات للقواعد الأساسية للامركزية الإدارية ولنصوص القانون نفسه، ما أدى إلى تعطل تنفيذ القانون بل وتحقيق أهداف ومقاصد معاكسة لغاياته.

عليه فإننا من خلال هذه الورقة حاولنا وبمنهج تحليلي نقدي لنصوص القانون والتطبيقات العملية التي تمت لتنفيذه، معالجة الإشكاليات و العوائق التي تواجه تطبيق نظام الإدارة المحلية في ليبيا، وذلك من خلال الإجابة على تساؤلين رئيسيين:

- ما هو الخلل الذي شاب قانون الإدارة المحلية رقم 59 لسنة 2012؟
- هل نحن في حاجة إلى إدخال إصلاحات عليه أم في حاجة إلى إيجاد بدائل أكثر تطوراً منه؟ بعبارة أخرى هل الخلل في نصوص القانون أم في الجهات التي أوكل لها تطبيقه؟.

**المقدمة:**

بعد ثورة فبراير لسنة 2011 صدر بتاريخ 3 أغسطس 2011 إعلان دستوري عن المجلس الوطني الانتقالي، ينظم المرحلتين المؤقتة والانتقالية، وقد جاء النص على نظام الحكم في الباب الثالث منه، فحدد نص المادة 17 ونص المادة 18 ملامح نظام الحكم بما فيه دور المحليات، فنصت المادة 17 على أن (المجلس الوطني الانتقالي المؤقت هو أعلى سلطة في الدولة الليبية، ويباشر أعمال السيادة العليا، بما في ذلك التشريع ووضع السياسة العامة للدولة، وهو الممثل الشرعي الوحيد للشعب الليبي....)، ومن ثم جاء نص المادة 18 ليؤكد على دور المجالس المحلية في تكوين المجلس الوطني الانتقالي وجاء فيها النص على (يتكون المجلس الوطني الانتقالي المؤقت من ممثلين عن المجالس المحلية، ويُراعى في تحديد ممثلي كل مجلس محلي الكثافة السكانية والمعيار الجغرافي للمدينة أو المنطقة التي يمثلها.....) عليه فإن للمجالس المحلية وفقا للإعلان الدستوري دور في رسم السياسة العامة كون المجلس الوطني الانتقالي مكون من ممثلين عن هذه المجالس يمثلون المحليات وليس السلطة المركزية، ليكون المجلس فعلا ممثلا لكل الشعب وليس فئة أو منطقة معينة منه، وهو ما نُص عليه صراحة في المادة 2 من إعلان تأسيس المجلس الوطني الانتقالي الصادر بتاريخ 2 مارس 2011، فجاء في الفقرة 1 من المادة 2 النص على (يتكون المجلس من ثلاثين عضوا يمثلون كافة مناطق ليبيا.....)، وكذلك فإن هذا الإعلان قد أكد على دور هذه المجالس ليس فقط في المجالات الخدمية بل أيضا في المجالات السياسية منها؛ حيث جاء في نص المادة 5 من إعلان التأسيس التأكيد على (بناءً على التوافق بين المجالس البلدية في مختلف المناطق المحررة على اختيار السيد مصطفى عبد الجليل رئيسا للمجلس الوطني الانتقالي المؤقت، والسيد عبد الحفيظ عبد القادر غوقة نائبا له وناطقاً

رسمياً باسم المجلس (والواقع أن ما سبق ذكره يبين لنا ملامح الإدارة المحلية المنشودة في ليبيا بعد الثورة والتي تقوم على اللامركزية الإدارية الموسعة، خاصة وأنه بعد التحرير ظهرت أصوات عدة تنادي بالتخلص من مركزية السلطة التي اتسمت بها المرحلة السابقة قبل 2011، إذ ظهر حراك ينادى ليس فقط بتطبيق اللامركزية الإدارية بل طالب بالعودة إلى نظام الحكم الفدرالي الذي كان سائداً في الفترة من إعلان الاستقلال في 24 ديسمبر 1954 إلى حين صدور التعديل الدستوري بموجب المرسوم الملكي رقم 1 لسنة 1963 بتاريخ 23 أبريل 1963 (BOUTET, TWATI, 2015, pp33-36)، عليه وتاريخ 2012/07/18 صدر القانون رقم 59 لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية، قانون حدد قواعد التنظيم المحلي في ليبيا باستقلال وحدات الإدارة المحلية عن السلطة المركزية فنصت المادة 5 منه على (تتمتع المحافظات والبلديات بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة)، ولما كان هذا البحث مبني على فرضية أن مخالفة القواعد الأساسية للامركزية الإدارية ولنصوص القانون نفسه، أدى إلى تعطل تنفيذ القانون بل وتحقيق أهداف ومقاصد معاكسة لغاياته؛ بالتالي، فإن الإشكالية الرئيسية في هذا البحث تتمثل في دراسة مدى كفاية هذا النص "م5" للقول بوجود لا مركزية إدارية في ليبيا؟ إشكالية ندرسها من خلال التساؤلات التالية:

- هل تضمن القانون سمات التنظيم الإداري اللامركزي؟
- ما هي أهم المعوقات القانونية والواقعية "السياسية" لتطبيق هذا القانون؟
- ما هو الخلل الذي شاب قانون الإدارة المحلية رقم 59 لسنة 2012؟
- هل نحن في حاجة إلى إدخال إصلاحات عليه أم في حاجة إلى إيجاد بدائل أكثر تطوراً منه؟ بعبارة أخرى هل الخلل في نصوص القانون أم في الجهات التي أوكل لها تطبيقه؟

ولما كانت الدراسة تهدف إلى التعريف بنظام الإدارة المحلية في ليبيا بعد 2011 وتبسيط الضوء على واقع تطبيق الإدارة المحلية في ليبيا حالياً، فإن الإجابة على هذه التساؤلات أوجبت علينا اتباع منهج تحليلي نقدي لنصوص القانون والتطبيقات العملية منذ دخوله حيز التنفيذ، متبعاً في ذلك الخطة التالية:

المبحث الأول/ اللامركزية الإدارية والقانون رقم 59 لسنة 2012

المطلب الأول/ المقومات الرئيسية للنظم اللامركزية

المطلب الثاني/ مقومات نظام الإدارة المحلية في القانون رقم 59 لسنة 2012

المبحث الثاني/ إشكاليات تطبيق القانون رقم 59 لسنة 2012

المطلب الأول/ الإشكاليات القانونية التي واجهت تطبيق القانون رقم 59 لسنة 2012

المطلب الثاني/ الإشكاليات العملية عند تطبيق القانون رقم 59 لسنة 2012

المبحث الأول/ اللامركزية الإدارية والقانون رقم 59 لسنة 2012:

إن الحكم على وجود اللامركزية الإدارية يحتم بالضرورة معرفة أهم المقومات التي يقوم عليها هذا النظام، ومن ثم تطبيقها على الأحكام الواردة في القانون، عليه سنتناول في المطلب الأول من هذا المبحث (المقومات الرئيسية للنظم اللامركزية)، وفي المطلب الثاني سندرس (مقومات الإدارة المحلية في القانون رقم 59 لسنة 2012).

المطلب الأول/ المقومات الرئيسية للنظم اللامركزية:

تتعدد نظم الإدارة المحلية بين نظم مركزية وغير مركزية لكل منها قواعدها، وتتميز اللامركزية الإدارية بسمات رئيسية تجعل منها وسيلة قانونية إدارية لضمان اشتراك وحدات الإدارة المحلية في تقديم الخدمات لسكان المحليات سواء على مستوى البلديات أم المحافظات أم المحلات، وللحكم على أي نظام قانوني بأنه لامركزي لا بد من النظر إلى السمات العامة التي يتصف بها والتي تشترك فيها كافة الأنظمة الإدارية اللامركزية، ولما كان نظام اللامركزية الإدارية يعرف بأنه (النظام الذي يكون فيه

للوحدات المحلية سلطة اتخاذ القرار بالاستقلال عن السلطات المركزية) (Vital- Durand Emmanuel, 2008, p14) ويعرف كذلك بأنه (توزيع النشاط الإداري في الدولة بين السلطة المركزية وأشخاص معنوية مستقلة تمارس اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية ويتم توزيع الاختصاص بين هذه الأشخاص على أساس إقليمي عن طريق تقسيم إقليم الدولة إلى مناطق كالأقاليم والمحافظات والمدن) (الصريرة مصلح ممدوح، 2012، 175)، ويعرفه الدكتور الطماوي بأنها (توزيع الوظائف الحكومية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة منتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية) (الطماوي سليمان، 2007، ص83).

من كل ما سبق يمكن القول بأن اللامركزية تقوم على عناصر رئيسية أبرزها:

1- وجود مصالح محلية مستقلة عن المصالح القومية والوطنية تخص إقليمًا محددًا، يوكل له وحده الإشراف عليها ومباشرة الاختصاص بشأنها وتتفرغ السلطة المركزية لأعمالها المركزية، وهذا الاعتراف بالمصالح الذاتية والمحلية ينبع من أساس يقوم على أن سكان هذا الإقليم هم أدرى وأقدر على إشباع وتقديم الخدمات المتعلقة باحتياجاتهم (الطماوي سليمان، 2007، ص83، د. الكبيسي إرحيم سليمان، 2007-2008، ص64)، وفي هذا المجال فإن عملية تحديد اختصاصات الهيئات المحلية قد تأخذ أحد الشكلين التاليين:

الأول/ أن يتم تحديد اختصاصات السلطات اللامركزية على سبيل الحصر وتكون بقية الاختصاصات موكولة للسلطات المركزية.

الثاني/ أن يحدد القانون اختصاصات السلطات اللامركزية بشكل عام ويستثنى بعض الاختصاصات ويوكلها للسلطات المركزية في الدولة.

ولكن ينبغي في هذا الإطار التنبيه إلى أن ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها يجب أن يتم في إطار السياسة العامة للدولة، فيكون بالتالي للهيئات المحلية وفي حدود اختصاصاتها وما ترسمه الدولة من سياسة عامة حق إدارة المرافق المحلية وإنشائها إلا ما استثنى بنص خاص (القيسي إعاد علي حمود، 1998، ص100).

ونرى هنا أن لامركزية الإدارة تزيد متى ما كانت الاختصاصات الممنوحة للجهات المحلية أكبر، إذ يكون لها بذلك سلطة اتخاذ القرار والمبادرة في تقديم الخدمات ذات الطابع المحلي لسكان وحدات الإدارة المحلية دون الرجوع للسلطة المركزية، بل ويزيد من أهمية ذلك أن تكون السلطة الممارسة لهذه الصلاحيات موكولة لسلطة مستقلة ومنتخبة<sup>(1)</sup> (VERPEAUX Michel, 2008, p131).

2- استقلال الهيئات المحلية: لا يمكن الحديث عن وجود لامركزية إدارية إذا لم تكن الهيئات مستقلة، والاستقلال هنا يتعلق بأمرين:

- الأول/ استقلال قانوني بحيث يكون للهيئات المحلية شخصية معنوية مستقلة تضمن لها استقلالاً إدارياً ومالياً في مواجهة السلطة المركزية، ويُمكنها قانوناً من اتخاذ القرارات الإدارية السليمة والمشروعة والنهائية.

- ثانياً/ استقلال عضوي: فيكون أعضاء المجالس المحلية مستقلون عضواً عن السلطة المركزية، بما يضمن أن تكون القرارات والخدمات معبرة فعلاً عن المصالح الذاتية للجماعات المحلية، لا عن رغبات وأوامر السلطة المركزية، وهذا في الواقع لا يتأتى إلا بعدة أمور، أهمها استقلال أعضاء المجالس المحلية عن السلطة المركزية فيما يتعلق بشغلهم لهذه المهمة، وبالتالي إذا كانت السلطة المركزية هي من تعينهم فالحديث

<sup>1</sup> - وجب البيان أن الاختصاصات التي توكل للجهات المحلية هي اختصاصات إدارية وخدمية وليست ذات طابع سياسي، وهي بذلك تختلف عن النظام الفدرالي (الحكم المحلي) الذي يعتبر نظاماً سياسياً وليس إدارياً.

عن استقلالهم غير ممكن، عليه، فإن أفضل وسيلة لضمان استقلال هؤلاء الأعضاء هو الانتخاب، فيكون أعضاء هذه المجالس منتخبين من قبل سكان الإقليم (البلدية أو المحافظة)، ويمثل الانتخاب ضماناً أساسية لاستقلال المجالس المحلية عن السلطة المركزية، ذلك أن السلطات المحلية المنتخبة تتصرف باسم الهيئات المحلية ولصالحها؛ ولكن هذا الاستقلال في المقابل لا يعني الاستقلال الكامل عن السلطة المركزية والحرية المطلقة بمعزل عنها، بل هو حرية اتخاذ القرار ضمن حدود القانون، وبما يحقق المصلحة العامة، ضمن نظام قانوني للدولة يسمح للسلطة المركزية بالإشراف على الأعمال الصادرة منهم.

أخيراً، وجب البيان أن البعض يرى أن استقلال الهيئات المحلية لا يقلل منه أن يكون بعض الأعضاء معينين، ويبررون ذلك بتطعيم هذه المجالس بالكفاءات، على أن يكون الأغلب منتخبون (الطماوي سليمان، 2007، ص184، الكبيسي إرحيم، 2007-2008، ص 66)

ولكن يمكننا الرد على هذا القول بالاتي:

- أن تطعيم المجالس بالكفاءات أصبح في عصرنا الحالي سببا غير مقنع إذ تتعدد الكفاءات اليوم، كما أنه يمكن الاستعانة بالخبرات والكفاءات كمستشارين وليس أعضاء معينين، ما يضمن استقلال الهيئات المحلية من جهة وملاءمة قراراتها من جهة أخرى.
- أن القرارات في هذه المجالس تؤخذ بالأغلبية، وبالتالي قد لا تكون آراؤهم دائما هي النافذة، وبالتالي تسقط الفكرة التي على أساسها برر تعيين بعضهم.
- أن تعيينهم لا يضمن أن تكون آراؤهم وأفكارهم معبرة عن جانب علمي، بل قد تكون مرآة عاكسة لصوت ورؤى السلطة المركزية.

لذا فنرى أن تكون السلطات المحلية منتخبة لنضمن بذلك الاستقلال عند اتخاذ القرارات والنأي عن أي تأثير للسلطة المركزية، وهو بوجهة نظرنا سيوفر عدة إيجابيات:

- تشجيع المشاركة الشعبية في الانتخابات واتخاذ القرارات بما ينعكس إيجابيا على الدولة والمجتمع.

- ضمان عدم قيام السلطة المركزية بإقالة أعضاء المجالس المحلية، إذ نضمن أن العضوية ممتدة إلى حين انتهاء الفترة المحددة قانونا.

- ضمان عدم قيام السلطة المركزية بحل المجلس إلا لأسباب محددة وفي أضيق نطاق متى ما أجاز ذلك القانون، إذ الأصل هو عدم جواز الحل.

3- حق السلطة المركزية في الإشراف (الوصاية الإدارية): إن القول باستقلال السلطات المحلية لا يعني أن تكون أمام دولة داخل الدولة، بل أن يقتصر هذا الاستقلال على الشؤون المحلية وذات الطابع المحلي والخدمي فقط، وهذا يستلزم أمرين:

- ألا تمارس السلطات المحلية عملا ذو طبيعة سياسية، خاصة فيما يتعلق بالتعامل مع الجهات الأجنبية إلا بالتنسيق وموافقة الجهات المركزية متى كان ذلك ضروريا.

- أن لا تمارس اختصاصات ذات طابع قومي كالدفاع والأمن وغيرها من الخدمات القومية التي تمثل سيادة الدولة على أرضها.

ومع هذا أيضا فإن استقلال الهيئات المحلية في إدارة شؤون المحليات لا يقصد به هو الآخر وكما سبق القول استقلالا مطلقا بل يعني حرية اتخاذ القرار مع إعطاء السلطة المركزية حق (الوصاية الإدارية)؛ والواقع أن مضمون هذه الوصاية لا يرقى إلى مفهوم السلطة الرئاسية بما يتضمنه من أمر ونهي، بل يتمثل في الإشراف على أعمال الهيئات المحلية، من حيث مشروعية أعمالها فقط، فللحكومة إذا ما خالفت الهيئات المحلية القانون أن تلجأ إلى القضاء لإجبارها على احترامه كما أن القانون قد يمنح السلطة المركزية حق التصديق على أعمال وقرارات الهيئات المحلية، وحق التصديق هنا



يقصد به الحق في اعتماد أعمال الهيئات المحلية أو عدم الاعتماد دون أن يكون لها حق تعديل هذه التصرفات (الصريرة مصحح، 2012، ص192، VITAL- (DURAND,2008, p125-134)؛ والعلة في أن السلطات المركزية ليس لها الحق في توجيه الأوامر للهيئات المحلية هي أن استقلال هذه الأخيرة هو استقلال أصيل نابع من القانون نفسه وليس منحة من السلطة التنفيذية (الطماوي سليمان، 2007، ص91)، وهو ما أشارت إليه المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 15/8 الصادر بتاريخ 1969/05/30 والذي قضت فيه بأن (للبلديات في سائر أنحاء المملكة شخصية اعتبارية قررها القانون رقم 8-64، ويمثل هذه البلديات رئيس مجلسها أو من يقوم مقامه في حالة غيابه، وذلك في علاقاتها مع الغير، وفي التقاضي وفي توقيع العقود التي يرخص المجلس في إبرامها كما خوله ذلك القانون سلطة الإشراف على جميع دوائر البلدية وتنفيذ قرارات المجلس ولوائحه، فإذا ما اختصت هذه المؤسسة تعين توجيه الخصومة إلى عميدها، أو من يقوم مقامه في حالة غيابه دون غيرهما، لا مجال لاختصاص وزير الشؤون البلدية في الدعاوى التي ترفع عليها، لانقضاء صفته فيما تصدره من قرارات، ولتحديد القانون لعلاقته بها على أساس الإشراف والتوجيه فحسب، وذلك جريا على ما استقر عليه العمل في المجال الإداري من أن دعاوى الإلغاء لا ترفع إلا على الجهة مصدرة القرار)<sup>(1)</sup>.

في مقابل هذه الوصاية وكضمان لاستقلال الهيئات المحلية فقد استقر الفقه على أن للسلطات اللامركزية حق الطعن في القرارات الصادرة من السلطة المركزية فيما يتعلق بممارسة عملية الإشراف على أعمالها سواء كان ذلك بالنظلم أم بالطعن قضائيا (ينظر الكبيسي إرحيم سليمان، 2007-2008، ص69).

1- حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 15/8 الصادر بتاريخ 1969/05/30، مجلة المحكمة العليا، السنة 5، العدد4، ص7، وينظر أيضا حكمها في الطعن الإداري رقم 23/9 الصادر في 1978/2/16، مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة 14، العدد3، ص53.

**المطلب الثاني/ مقومات النظام اللامركزي في القانون رقم 59 لسنة 2012:**

إن القانون رقم 59 لسنة 2012 بشأن الإدارة المحلية قد نص على قواعد قانونية متعددة، يمكن من خلالها الحكم على التنظيم الإداري الذي ينتهجه المشرع الليبي ويهدف إليه؛ ويمكن بيان ذلك من خلال عدة نقاط كما يلي:

**أولاً/ في هيكلية التنظيم الإداري:**

حدد القانون هيكلية التنظيم الإداري سواء في السلطة المركزية أم المحلية، حيث ورد هذا التحديد في المادة 2 والمادة 3 منه، ويمكن في هذا الإطار إبداء الملاحظات التالية:

أ/ حددت المادة 2 مسمى وزير الحكم المحلي، حيث جاء في الفقرة الثانية من التعريفات (الوزير: وزير الحكم المحلي المحلي)، وهنا نلاحظ أن التسمية لا تتماشى أبداً مع مسمى القانون فهو قانون بشأن (نظام الإدارة المحلية)، ويتضح من خلال هذا المسمى أنه يتعلق بالتنظيم الإداري، في حين أن الحكم المحلي هو تنظيم دستوري يتعلق كما هو معلوم بالدول الفدرالية، إذ تمارس في ظلها الولايات بعض شؤون الحكم التشريعية والقضائية والتنفيذية، في حين أن نظام الإدارة المحلية يتعلق فقط بالشؤون المحلية الإدارية ولا يرقى إلى حد ممارسة سلطات أخرى.

عليه نرى أن الأجدر تغيير المسمى إلى وزير شؤون الإدارة المحلية، حتى يتماشى مع مضمون القانون ومع الصلاحيات التي يفترض أنه يمارسها كونه لا يعد رئيساً للهيئات المحلية بل مشرفاً عليها وعلى أعمالها؛ ومنسقا بينها وبين بقية الجهات المركزية الأخرى وبين وحدات الإدارة المحلية نفسها.

ب/ هيئات الإدارة المحلية: وفقاً للمادة 3 من القانون فإن وحدات الإدارة المحلية في ليبيا تتكون من (المحافظات والبلديات والمحلات) ولكن الواقع أن القانون نفسه لم يقتصر على هذه الهيكلية، بل أضاف لها في المادة 4 (الفروع البلدية) عند تحديده لوسيلة إنشاء البلديات، ومن ثم النص عليها في المواد (36،37،38) من القانون وكذلك نص اللائحة

التففيذية للقانون ذات الرقم 130 لسنة 2012 والتي حددت المحليات في المادة 3 منها بأنها (المحليات: المحافظات و البلديات والفروع البلدية والمحلات)، وهو ما يدفعنا إلى القول بأن هناك خطأ في صياغة المادة 3 من القانون والتي جاء فيها (يتكون نظام الإدارة المحلية في ليبيا من المحافظات، والبلديات، والمحلات)، أدى إلى عدم ذكر الفروع البلدية ضمن مكونات نظام الإدارة المحلية الليبي.

هذا وقد حدد القانون الكيفية التي تنشأ وحدات الإدارة المحلية بموجب نص المادة 4 منه والتي جاء فيها (أ) تنشأ المحافظات ويحدد نطاقها الجغرافي، وتعين مقارها، ويتم تسميتها، ودمجها، وإلغاؤها بقانون.ب) تنشأ البلديات وفروعها وتحدد نطاقها الجغرافي وتعين مقارها، وتسميتها، ودمجها، وإلغاؤها بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير.ج) تنشأ المحلات وتحدد نطاقها وتسميتها، ودمجها، وإلغاؤها بقرار من الوزير بناء على عرض المحافظ)، ويجب عند إنشاء هذه الوحدات مراعاة ضوابط محددة حددتها المادة 4 من القانون وتتمثل في (الظروف الطبيعية والسكانية والاقتصادية والعمرانية والأمنية لكل وحدة محلية، كما يراعى تحقيق تكامل وحدات الخدمات والإنتاج)، وهذا الأمر في الواقع لا يتأتى إلا عندما تكون الوحدة الأعلى مكونة كأصل عام من مجموعة من الوحدات الأدنى، ولكن المادة 24/ب نصت على أن (تضم كل محافظة بلدية أو أكثر) وهذا النص في الواقع نراه غريبا، إذ كيف ستكون بلدية واحدة هي محافظة في ذات الوقت وما هو المعيار السكاني أو الجغرافي أو الخدمي الذي سيتم به تحديد كون بلدية واحدة تشكل محافظة لوحدها؟! فكان الأجدر النص على أن تتكون المحافظة من أكثر من بلدية حتى يكون في ذلك توافق مع المنطق والمعايير التي جاءت في الفقرة 4، خاصة مع قلة عدد السكان والمساحة الشاسعة للدولة الليبية.

ج/ المجلس الأعلى للإدارة المحلية: يعد هذا المجلس استشاريا وهو عبارة عن مجلس يرأسه وزير الحكم المحلي أو من ينيبه وعضوية المحافظين وعمداء (م42من القانون)، والواقع أن هذا المجلس لا يشكل جزءا من وحدات الإدارة المحلية كما أنه لا يعد سلطة أعلى للمحافظات والبلديات، وإنما يعتبر وفقا لما نُص عليه في الفقرة 2 من المادة 42 من القانون مجلسا استشاريا وتنسيقيا بين المحافظات والبلديات، إذ ليس له أية اختصاصات تنفيذية تتعلق برسم السياسات أو اتخاذ القرارات أو التأثير فيها بأي وسيلة قانونية، وهو أمر أكدت عليه النصوص الواردة كذلك في اللائحة التنفيذية للقانون في المواد (71-72-74) والتي يمكن إجمال مضمونها في الآتي:

- فض المنازعات الإدارية والقانونية بين المحافظات والبلديات.
- دراسة وإبداء الرأي في الخطط والبرامج الخاصة بالأقاليم الاقتصادية والمحلية.
- رفع التوصيات والقرارات إلى الوزير ومن ثم إلى رئيس مجلس الوزراء والجهات المختصة.

د/ المجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي: وهو أيضا مجلس استشاري ويتكون من محافظي المحافظات الذين يتناوبون على رئاسة المجلس وعمداء البلديات، وعدد من الخبراء الذين تختارهم الوزارات المختصة ويوافق عليهم وزير الحكم المحلي (م45ق)، والواقع أن المادة 46 من القانون حددت اختصاصات هذا المجلس باختصاصات استشارية تتمثل في التنسيق بين خطط المحافظات والنظر في التقارير الدورية، ولكن يلاحظ في الفقرة 3 من المادة 46 النص على أن هذا المجلس يعرض ما توصل إليه من توصيات على المجلس الأعلى للإدارة المحلية لاتخاذ ما يلزم بشأنها؛ وهنا نرى أنه يحق لنا أن نستغرب ما ورد؛ خاصة أن المجلس الأعلى للإدارة يتكون من ذات أعضاء المجلس الأعلى للتخطيط ولا يختلف تكوينه إلا في الرئاسة بالنسبة للمجلس الأعلى للإدارة، والخبراء بالنسبة للمجلس الأعلى للتخطيط، فكان يكفي من وجهة نظرنا أن يقتصر

الأمر على إحالة التوصيات للوزير للعلم أو الاعتماد من مجلس الوزراء، خاصة أن المجلس الأعلى للإدارة المحلية هو مجلس استشاري، ولما كان المحافظون والعمداء أعضاء في المجلسين بات كافيًا النص على إحالة توصيات المجلس الأعلى للتخطيط للوزير لإحالتها على مجلس الوزراء للاعتماد ووضعها في خطة الدولة، بدلا عن هذه الدورة التي لا نراها إلا وسيلة لزيادة تغول السلطة المركزية وخاصة وزير الحكم المحلي.

### ثانياً/ سمات اللامركزية في القانون رقم 59 لسنة 2012:

إضافة لوحدات الإدارة المحلية ومكونات التنظيم الإداري التي حددها القانون، وردت العديد من النصوص التي تحدد طبيعة هذه الوحدات والتي تشكل في مجموعها سمة التنظيم الإداري الليبي في ظل هذه الفترة، ويمكن بيان هذه السمات بالتطبيق على المقومات العامة التي تناولناها في بداية هذا المبحث كما يلي:

أ/ بالنسبة للمصالح المحلية المشتركة: حيث يتم منح المحليات اختصاصات في شأن تسيير شؤونها المحلية وتقديم الخدمات ذات الطابع المحلي، وهو ما ورد في قانون الإدارة المحلية الذي جعل الاختصاصات كاملة للهيئات المحلية تمارسها في حدود السياسة العامة للدولة، إلا ما استثني بقرار من مجلس الوزراء، على أن يكون ما تم استثناؤه يتصف بالطابع الوطني أو الطبيعة الخاصة، وقد ورد ذلك صراحة في نص المادة 6 من القانون<sup>(1)</sup>، الذي أكد مع نصوص لائحته التنفيذية على أن ممارسة وحدات

---

1- نصت المادة 6 من القانون بأن (تمارس وحدات الإدارة المحلية، في حدود السياسة العامة، والخطط العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، والإشراف على موظفيها تحت توجيه العام لوزارة الحكم المحلي كما تتولى هذه الوحدات، كلا في نطاق اختصاصها، جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها، وذلك فيما عدا المرافق الوطنية أو ذات الطبيعة الخاصة، التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء .

وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التي تتولى المحافظات إنشاءها وإدارتها والمرافق التي تتولى إنشاءها وإدارتها وحدات الإدارة المحلية الأخرى، وتبين اللائحة التنفيذية ما تباشره كل من المحافظات والبلديات وباقي الوحدات من الاختصاصات المنصوص عليها في هذه المادة .

الإدارة المحلية لاختصاصاتها يجب أن يكون في حدود السياسة العامة للدولة، وهو ما ورد في المادة 12 من القانون، وكذلك ما ورد صراحة في المادة 5 من اللائحة التنفيذية رقم 130 لسنة 2012 والتي قضت بأن (تقتصر اختصاصات وحدات الإدارة المحلية على تنفيذ السياسات العامة للدولة ذات الطابع المحلي)؛ ولكن يجب القول هنا أن المقصود بالسياسة العامة للدولة لا ينصرف بحال من الأحوال إلى تعليمات وأوامر السلطات المركزية، بل المقصود به الرؤى العامة ذات العلاقة بالتطوير الاقتصادي والاجتماعي والعمراني وغيرها من الأمور ذات الطبيعة الخدمية، وهي في الغالب تكون سياسات عامة تعد لمدد طويلة كخمس عشرة أو عشرين عاما مثلاً.

ب/ استقلال الهيئات المحلية:

1- استقلال الوحدات المحلية إداريا وماليا وقد أكدت عليه المادة 5 من القانون والتي جاء فيها النص على (تتمتع المحافظات والبلديات بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة)، وأكد عليه المشرع في الفصل السادس المتعلق بالموارد المالية والميزانيات وحسابات الوحدات المحلية، حيث نص القانون على موارد المحافظات والبلديات، وأحالت المادة 52 من القانون لمجلس الوزراء الاختصاص بأن يضمن اللائحة التنفيذية القواعد المتعلقة بالموارد حيث جاء النص على (تبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون القواعد الخاصة بأنواع الرسوم والعوائد والإتاوات ذات الطابع البلدي والأحوال التي تفرض فيها وأسس فرضها وقواعد النظام منها وأحوال تخفيضها).

بالإضافة إلى ما سبق نص القانون على استقلال وظيفي وإداري للمحافظات والبلديات، ومنه ما جاء في المادة 68/أ والتي جاء فيها (ينقل إلى ملاك وظائف المحافظة كافة الموظفين المدنيين، القائمين بخدمات محلية، كما ينقل إليه كافة شاغلي الوظائف

المساعدة بعقود بنفس أوضاعهم الوظيفية، وذلك بعد أخذ رأي الوزارات المعنية والجهة المختصة بشؤون الخدمة المدنية، بمخصصاتهم المالية)، وكذلك نص المادة 70 والمادة 72 من القانون، بالإضافة إلى ذلك منح القانون المحافظين صلاحيات في مواجهة الموظفين في الجهات والإدارات التابعة للوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها للمحافظة، وذلك وفقا لما ورد في المادة 71 من القانون<sup>(1)</sup>.

2- الاستقلال العضوي: كما سبق البيان نص القانون رقم 59 لسنة 2012 على وجود أربع وحدات للإدارة المحلية هي، المحافظات والبلديات والفروع البلدية والمحلات، ولما كانت المحافظات والبلديات هما فقط من لهما الشخصية الاعتبارية العامة، فقد نص القانون على أنهما يداران بواسطة مجالس محلية منتخبة، بحيث يتم اختيار أعضاء هذه المجالس بالانتخاب الحر المباشر ومن ثم يختار الفائزون من بينهم المحافظ أو العميد، أما بالنسبة للفروع البلدية فتدار من قبل رئيس الفرع البلدي يتم تكليفه من قبل المجلس

1- المادة (70): اختصاصات المحافظ بالنسبة للعاملين المدنيين بالمحافظة:

يكون المحافظ رئيسا لجميع العاملين المدنيين في نطاق المحافظة في الجهات التي نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية ويمارس بالنسبة لهم جميع اختصاصات الوزير المالية والإدارية.

المادة (71): اختصاصات المحافظ بالنسبة للعاملين بفروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها

يختص المحافظ بالنسبة للعاملين المدنيين بفروع الوزارات والجهات التي لن تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها بما يأتي:

(أ) اقتراح نقل أي موظف من المحافظة إذا تبين أن وجوده فيها لا يتلاءم مع المصلحة العامة.

(ب) إبداء الرأي في ترقية ونقل العاملين بالمحافظة قبل صدور القرار من السلطة المختصة.

(ج) طلب التحقيق مع العاملين التابعين للهيئات العامة التي تمارس نشاطها في نطاق المحافظة واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة ويخطر المحافظ السلطة المختصة بما اتخذته من إجراء أو أصدر من قرارات في الأحوال السابقة خلال سبعة أيام من تاريخ إصداره لها.

المادة (72): اختصاصات العميد والوكيل بالنسبة للعاملين المدنيين بالبلدية:

يكون العميد رئيسا أعلى لجميع العاملين المدنيين في نطاق البلدية ويمارس بالنسبة لهم اختصاصات الوزير المالية والإدارية، ويكون للوكيل بالنسبة لهم سلطات وكيل الوزارة، وفقا للتشريعات النافذة).

البلدي، أما المحلات فيتم تسميتها مختارياً بقرار من المحافظ بناء على عرض من عميد البلدية<sup>(1)</sup>.

وفي هذا الإطار فإننا نود إبداء ما يلي:

1- بالرغم من أن المحافظ منتخب إلا أن القانون قد نص في المادة 16 منه على المسؤولية الإدارية للمحافظ، وقد جاء فيها (يكون المحافظ مسئولاً أمام الوزير عن مباشرته لاختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون، ويلتزم بتقديم تقارير دورية إليه عن نتائج الأعمال في مختلف الأنشطة التي تزاولها المحافظة، وأية موضوعات تحتاج إلى تنسيق مع المحافظات الأخرى أو الوزارات المعنية، على أن يعرض الوزير على رئيس مجلس الوزراء، تقريراً دورياً عن نتائج الأعمال في المحافظات) وهنا كان يجب النص على أن المحافظ مسؤول فقط أمام ناخبيه ومجلس المحافظة وذلك لأمرين: الأول/ أن دور الوزير إشرافي وليس رئيساً للمحافظ، بالتالي فالمحافظ يجب أن يكون مسؤولاً تجاه المجلس والناخبين إدارياً وعلاقته بالوزير لا تصل إلى درجة التبعية. الثاني/ أن سلطات المحافظ تجاه البلديات وفقاً لما ورد في المادة 23 سلطات رئاسية إذ ورد في الفقرة 1 منها النص على حق المحافظ (بإصدار القرارات والتعليمات والمنشورات واجبة التنفيذ)، هذا النص في الحقيقة مستغرب إذ أنه يؤدي إلى تحكّم المحافظ في قرارات البلديات وتصرفاتها مما يهدر استقلالها، ومع منح الوزير سلطات تجاه المحافظ قد يسقط أي حديث عن وجود استقلال للبلديات في مواجهة السلطات المركزية؛ خاصة أن المحافظ هو من له السلطة في الموافقة على اقتراح البلديات فيما يتعلق بالمحلات ومختارياً وكذلك الفروع البلدية وتحديدها، فهذه الصلاحية جعلت للسلطة المركزية يداً

1- يلاحظ هنا أنه بالرغم من أداة إنشاء الفروع البلدية هو مجلس الوزراء والمحلات هو الوزير، إلا أن أداة تسمية رؤساء الفروع البلدية هي جهة أدنى من الجهة التي تسمى مختارياً المحلات، وهو ما لا يستقيم من الناحية الإدارية وكان يفترض أن يكون العكس هو الذي نص عليه القانون.



طولى في مواجهة البلديات، وعلى الأقل جعلت البلديات بالرغم من كون مجالسها منتخبة ملزمة بتنفيذ قرارات وتعليمات المحافظ المسؤول إداريا أمام الوزير<sup>(1)</sup>، ولنا هنا أن نطرح سؤالاً عن فائدة كون المجالس البلدية منتخبة في حين أن قرارات المحافظ (وليس مجلس المحافظة) وتعليماته ومنشوراته واجبة التنفيذ؟.

2- صلاحيات السلطة المركزية في مواجهة المجالس المحلية: المجالس المحلية كونها منتخبة فهذا يجب أن يكون ضماناً للاستقلال العضوي الذي يحمي المجالس من تعول السلطة المركزية وتأثيرها، عليه، فكما أن ابتداء عضوية المجالس البلدية ومجالس المحافظات بالانتخابات، فإن نهاية العضوية يجب أن تكون بعيدة عن السلطة المركزية، وهو ما أكد عليه القانون كأصل عام وهو ما يفهم صراحة من نص المادة 9 والتي نصت على (مدة مجالس المحافظات والبلديات أربع سنوات ما لم تحل قبل ذلك. ويعمل الأعضاء على سبيل التفرغ)، ولكن الملاحظ على هذا النص أنه وضع استثناء على الأصل، وهو الحل، ولكن لم يبين القانون ولا اللائحة التنفيذية ما هي حالات وإجراءات الحل رغم أن القانون أحال على اللائحة التنفيذية تنظيم هذه المسألة، وهو ما يجعل من هذه الوسيلة يدا مسلطة على المجالس المحلية كما سنبين ذلك لاحقاً؛ وبالنظر إلى اللائحة التنفيذية نجدها تناولت فقط حالات الاستقالة (م46) وحجب الثقة (م47) وسقوط

1- نصت المادة (23) من القانون على حدود وطبيعة العلاقة بين المحافظة والبلديات بنصها على: (في نطاق المحافظة تكون العلاقة بين المحافظ والبلديات طبقاً للقواعد المقررة في هذا القانون ولائحته التنفيذية وعلى الأخص ما يأتي :

1. حق إصدار القرارات والتعليمات والمنشورات واجبة التنفيذ .
2. الإشراف العام على العمل والرقابة على المشروعات .
3. التصديق أو الاعتراض على القرارات التي تصدر من المجالس البلدية في الحدود التي تقرها اللائحة التنفيذية .
4. الموافقة على اقتراحات المجالس البلدية بإنشاء أو إلغاء أو دمج المحلات في نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها، وتبليغها إلى الوزير، لاعتمادها أو رفضها.)

العضوية (م48) وجميع هذه الحالات ليس للسلطة المركزية أي دور فيها، عدا تلك الحالات المؤقتة والتي حددتها على سبيل الحصر المادة 7 من اللائحة التنفيذية<sup>(1)</sup>.

ج/ الوصاية الإدارية: تتمثل الوصاية الإدارية في إشراف السلطة المركزية على أعمال السلطات اللامركزية، وقد ورد في القانون العديد من النصوص والأحكام بشأن العلاقة بين السلطتين المركزية والمحلية أهمها أنه بالنسبة للمحافظات فإن قراراتها يجب أن تبلغ إلى السلطة المركزية وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 14 من القانون التي ألزمت المحافظ إبلاغ قراراته وتوصياته للمجلس الأعلى للإدارة المحلية خلال 15 يوما من صدورها، كما ألزمت المادة 15 المحافظ إبلاغ الوزير فوراً بما يتخذ من قرارات ضمن صلاحياته الخاصة لاعتمادها، والواقع أن النص لا يستقيم مع طبيعة المهام التي تستلزم إجراءات عاجلة<sup>(2)</sup>، ذلك أن المحافظ ملزم وفقا لنص المادة 15 باتخاذ القرار

1- نصت المادة (7) على: إدارة المحليات عند إنشائها ودمجها وإلغائها

عند إنشاء ودمج وإلغاء المحليات تكون الأحكام المنظمة لإدارتها وفقاً لما يلي:

1. في حالة الإنشاء يتم انتخاب المجلس وفقاً للقانون.

2. في حالة الإلغاء ينتهي عمل المجلس.

3. في حالة الدمج يتولى وزير الحكم المحلي تكليف من يتولى تسيير أعمال المحلية الجديدة إلى حين انتخاب المجلس.

2- نصت المادة 15 على الصلاحيات الخاصة للمحافظ

للمحافظ أن ينفذ بالطريق الإداري التدابير اللازمة لمعالجة المواقف الخطيرة والمفاجئة التي يطلع عليها رسمياً أو شخصياً، وعلى الأخص:

أ) الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة، والأملاك الخاصة، وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري.

ب) المباشرة بفرض الحجر الصحي وتنفيذه، والبدء بمكافحة الأوبئة والجائحات إلى حين تولي الجهات المختصة الأخرى لمسئوليتها.

ج) إدارة الأزمات والكوارث الطبيعية إلى حين تولي الجهات المختصة الأخرى لمسئوليتها.

د) صرف المساعدة العاجلة والإيواء الفوري من صندوق الخدمات الاجتماعية إلى حين تولي الجهات المختصة الأخرى لمسئوليتها.

ب) إيقاف الاعتداءات وإلغاء إجراءاتها، ورد المظالم التي يطلع عليها مباشرة أو تقع أمامه، وذلك قبل إبلاغ الجهات المختصة عنها.

ويبلغ المحافظ الوزير فوراً بالمواقف الخطيرة والإجراءات المتخذة بشأنها لاعتمادها.

المناسب بخصوص الحالات الطارئة وهي تصرفات مؤقته إلى حين تدخل الجهات المختصة، فهي إذا اقرب إلى كونها إجراءات وقائية فلا داعي من وجهة نظرنا لطلب اعتماد الوزير خاصة أن طلب الاعتماد يجعل القرارات غير نهائية وهو ما يؤدي قانونا إلى عدم قابليتها للتنفيذ إلا بعد الاعتماد، وهو ما يهدم الغاية المرجوة من هذا النص.

من جانب آخر ألزم المشرع المحافظ بتقديم تقارير دورية عن نتائج أعمال المحافظة إلى الوزير باعتبار المحافظ مسؤولا ادريا أمامه في مباشرته لاختصاصاته. كذلك نص المشرع على الرقابة والوصاية من الجانب المالي، إذ ورد في المادة 63 من القانون النص على ضرورة أخذ إذن مجلس الوزراء للتصرف بالمجان إلا إذا كان ذلك لجهة عامة أو مؤسسات خاصة ذات نفع عام، كما نص القانون كذلك على خضوع هذه الجهات للرقابة المالية من خلال المراقب المالي وديوان المحاسبة والجهات الرقابية المختصة وفقا لنص المادتين (64،76)، كما أن قرارات المحافظة تبلغ للوزير خلال 15 يوما من إصدارها وله الحق في الاعتراض عليها جملة واحدة (م/18، 5، م/77) وفي هذا الاطار ينبغي القول أن الوزير لا يحق له تعديل هذه القرارات وإنما له فقط الحق في الاعتراض على القرارات أو اعتمادها، وإذا مضت مدة شهر ولم يعترض عليها اعتبرت نافذة بنص القانون.

ولكن وبالرغم من سمات الاستقلال للوحدات المحلية نجد أن اللاتحة التنفيذية وفي المادة 8 منها قد أهدرت جزءا من هذا الاستقلال وجعلت للوزير سلطة أقرب للرئاسية منها للإشرافية، إذ إنها وبعد أن حددت في الفقرة أ- المرافق التي تنشأ بالمحافظات لتتولى ما تكلف به من سياسات الوزارات وما في حكمها نجدها نصت في الفقرة ب على (ب يراعى في تنفيذ أحكام الفقرة السابقة ما يصدر عن وزير الحكم المحلي وفقا لأحكام القانون)، ومع هذا فإن مجالا واسعا أتيح لوحدات الإدارة المحلية

(البلديات) باعتبار ما منح لها من صلاحيات فيما يتعلق بالحرس البلدي والسجل المدني، كما أن لكل بلدية وفقاً للمادة 18 من اللائحة التنفيذية اتخاذ اللازم من إجراءات لحماية الصحة والبيئة، كما أنه ووفقاً لنص المادة 82 من اللائحة التنفيذية فإن البلديات مختصة بتنفيذ الأحكام المتعلقة بالتخطيط العمراني كما لها الحق في تخصيص الأراضي التابعة للدولة للمشاريع الاقتصادية وغيرها من الاختصاصات الأصلية لها وللمحافظات.

ختاماً يمكن القول بأن المشرع حاول من خلال القانون رقم 59 لسنة 2012 إقامة نظام لامركزي، وذلك بتوفير أغلب مقومات اللامركزية الإدارية مع وجود صلاحيات وزارية لوزير الحكم المحلي قلصت من جانب استقلالية المجالس المحلية، ولكن يبقى مع ذلك النظام الإداري لا مركزياً ضيقاً غير موسع، فهو لا يتسم باللامركزية المطلقة ولا يتسم باللامركزية بمعناها المعاصر في الدول الديمقراطية، و يبقى السؤال هنا عن ما هية العراقيل والإشكاليات الواقعية والقانونية التي حالت دون تطبيق هذا النظام وفقاً لما أراده المشرع؟

**المبحث الثاني/ العوائق التي واجهت تطبيق قانون الإدارة المحلية رقم 59 لسنة 2012**

إن القانون رقم 59 لسنة 2012 ورغم أن شعار إصداره هو تطبيق نظام لامركزي موسع، خاصة أنه صدر في ظل ظروف تستدعي تطبيق نظام يبتعد عن المركزية، إلا أن واقع الاستعجال الذي صدر فيه والذي يوضحه القانون الذي جاء في ديباجته أنه صدر (بناء على ما عرضه معالي وزير الحكم المحلي)، وهو ما يعد مخالفاً لنص المادة 26 من الإعلان الدستوري الليبي والتي تنص على اختصاص الحكومة (مجلس الوزراء) بتقديم "مشروعات القوانين التي تعرض على المجلس الوطني الانتقالي المؤقت (السلطة التشريعية) للنظر فيها واتخاذ ما يراه مناسباً بشأنها"، وهو ما يجعل منه

قانونا غير دستوري، ومع هذا صدر القانون بتاريخ 2012/07/18، أي بعد انتخاب المؤتمر الوطني العام وقبل تسلمه السلطة من المجلس الوطني الانتقالي، وقد كان المأمول من هذا القانون أن يقوي سلطة الإدارة المحلية وبذلك تتفرغ السلطة المركزية لأعمالها الأخرى ذات الطابع القومي، ولكن عند التطبيق العملي وقعت عدة أحداث وتطبيقات جعلت الواقع على خلاف ما هو مأمول من النصوص.

### المطلب الأول/ العوائق القانونية التي واجهت تطبيق القانون رقم 59 لسنة 2012

واجه القانون ومنذ صدوره عوائق قانونية عدة، في أغلبها نجمت عن الوضع العام السياسي والأمني الذي تمر به دولة ليبيا بعد عام 2011 وسنقوم في هذا المطلب بتوضيح أهم هذه العوائق:

1- تأخر صدور بعض اللوائح ذات العلاقة بالقانون: كما في أغلب القوانين فإن قانون الإدارة المحلية قد تضمن النص على صدور لوائح تنفيذية له سواء كان صادرة من قبل مجلس الوزراء أو من قبل الوزير، وأهم هذه اللوائح هي:

أ- اللائحة التنفيذية: ورد النص على صدور اللائحة التنفيذية في المادة 73 منه والتي جاء فيها (يصدر مجلس الوزراء بناء على عرض من وزير الحكم المحلي اللائحة التنفيذية لهذا القانون)، ومن ثم نصت المادة 74 من القانون على مشتملات اللائحة التنفيذية، وبالفعل صدرت اللائحة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 130 لسنة 2013 وذلك بتاريخ 2013/04/1، وقد تضمنت اللائحة عدة نصوص تنفيذية ولكنها في الواقع وإن كانت قد صدرت بعد وقت ليس ببعيد عن صدور القانون ذاته إلا أن بعضا مما ورد في نص المادة 74 من القانون لم يرد فيها، فمثلا نجد أن المادة 74 قد أكدت على أن من مشتملات اللائحة هو تحديد المحلات والفروع البلدية، والواقع أن هذا النص يثير عدة علامات استفهام، ذلك أن القانون رقم 59 لسنة 2012 نفسه قد نص على أن

المحلات تنشأ بقرار من وزير الحكم المحلي بناء على عرض المحافظ، والفروع البلدية بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير، وهو ما لا يمكن أن يتصور أن يكون من ضمن اللائحة التنفيذية التي يفترض أن تصدر قبل انتخاب المحافظين والعمداء لأنها تتضمن معايير انتخابهم (م/11ج) ولكن المشرع اللائحي حاول استدراك هذا الأمر ونص في المادة 2 من اللائحة التنفيذية على (تعتبر الملاحق التي تصدر لبيان المحليات وتتضمن الأحكام التي نص عليها القانون جزءا لا يتجزأ من اللائحة)، ونرى أن هناك إشكالية قانونية أنشأها سوء صياغة المادة 74، فلو سلمنا بسلامة الصياغة القانونية لأصبح إنشاء المحلات بقرار من مجلس الوزراء إذ أن إصدار اللائحة التنفيذية للقانون من اختصاصه وفقا للمادة 26 من الإعلان الدستوري التي تنص على (يتولى المكتب التنفيذي - أو الحكومة المؤقتة- تنفيذ السياسة العامة للدولة، وفق ما يرسمه المجلس الوطني الانتقالي المؤقت، كما يتولى إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين الصادرة)، كما أن هذا القول يؤدي إلى تضارب بين نصوص القانون نفسه، وللأسف هذا ما أخذ به المشرع اللائحي الذي نص في المادة 2 من اللائحة التنفيذية على (تعتبر الملاحق التي تصدر لبيان المحليات وتتضمن الأحكام التي نص عليها القانون جزءا لا يتجزأ من اللائحة)، ولكننا نرى أن نص المادة 74 يجب أن ينصرف لمعايير وقواعد تنفيذية تتعلق بتطبيق نص الفقرة د من المادة 4 من القانون، وليس لتسمية وتحديد المحليات.

من جانب آخر تضمنت المادة 74 النص على أن تشمل اللائحة التنفيذية للقانون رقم 59 لسنة 2012 (القواعد ذات العلاقة بحل المجالس وانتهاء العضوية)، ولكن بالاطلاع على اللائحة التنفيذية نجد أن النص قد ورد بخصوص انتهاء العضوية لأسباب عدة (مواد 46-47-48) ولكن لم يرد النص على إجراءات الحل، وبالرغم من ذلك صدرت عدة قرارات بحل مجالس محلية منها (قرار مجلس الوزراء الصادر عن الحكومة الليبية (حكومة الثني) رقم 671 لسنة 2018 بشأن إعادة تسمية مجلس بلدي

إلى مجلس تسييري وتسمية أعضائه والصادر بتاريخ 2018/10/15، وقرار وزير الحكم المحلي بحكومة الوفاق رقم 70 لسنة 2020 القاضي بتشكيل مجلس تسييري لبلدية سبها بدلا عن المجلس البلدي المنتخب، وتجميد أعمال المجلس البلدي المنتخب بناء على أسباب وارد في مراسلة أحد أعضاء المجلس الرئاسي، ونلاحظ من القرارين التخبط إذ صدر الأول من مجلس الوزراء والثاني من وزير الحكم المحلي، والواقع أن هذا يعد تعديا على استقلال أعضاء الهيئات المحلية ومخالفة دستورية لمخالفته لنصوص المواد (1 و4)<sup>(1)</sup> من الإعلان الدستوري التي نصت على ديمقراطية نظام الحكم.

بالإضافة إلى ما سبق، فإن المادة 52 من القانون قد نصت على (تبيين اللائحة التنفيذية لهذا القانون القواعد الخاصة بأنواع الرسوم والعوائد والإتاوات ذات الطابع البلدي والأحوال التي تفرض فيها وأسس فرضها وقواعد التظلم منها وأحوال تخفيضها)، ولكن للأسف عندما صدرت هذه اللائحة لم تتضمن شيئا مما ورد في المادة 52، بل إن اللائحة قد أحالت الاختصاص على وزير الحكم المحلي لإصدار هذه الضوابط بقرار منه بعد التشاور مع وزير المالية<sup>(2)</sup>، وهذا يعطي الوزير صلاحيات لم يمنحها له القانون بل ويخالف التفويض التشريعي الوارد في نص المادة 52 ومن المعلوم وفقا للمبادئ العامة أن المَفْوُض لا يُفَوِّض غيره، ولا تفويض في تفويض، ومع هذا فقد صدر قرار من وزير الحكم المحلي بحكومة الإنقاذ رقم 39 لسنة 2016 بشأن

1- مادة (1): (ليبيا دولة ديمقراطية مستقلة، الشعب فيها مصدر السلطات، عاصمتها طرابلس، ودينها الإسلام، والشريعة الإسلامية المصدر الرئيس للتشريع، وتكفل الدولة لغير المسلمين حرية القيام بشعائهم الدينية، واللغة الرسمية هي اللغة العربية و تضمن الدولة الليبية الحقوق الثقافية لكل مكونات المجتمع الليبي و تعتبر لغاتها لغات وطنية.)

مادة (4): (تعمل الدولة على إقامة نظام سياسي ديمقراطي مبني على التعددية السياسية والحزبية، وذلك بهدف التداول السلمي الديمقراطي للسلطة.)

2- تنص المادة (103) من اللائحة التنفيذية للقانون ( الرسوم البلدية تصدر بقرار من الوزير بالتنسيق مع وزير المالية لائحة تبين القواعد الخاصة بأنواع الرسوم والعوائد والإتاوات ذات الطابع البلدي، وأسس فرضها، وقواعد التظلم منها، وأحوال تخفيضها.)

إصدار لائحة الرسوم البلدية، وهو قرار منح الوزير وفقاً لمادته 34 حق إصدار قرار آخر يحدد آلية وأوجه الصرف من حساب الإيرادات المحلية، ما يعني تدخلا في عمل المجالس المنتخبة ما يهدم استقلالها ومصالحها، ومن ثم بتاريخ 2020/3/31 صدر قرار وزير الحكم المحلي المفوض رقم 55 لسنة 2020 بشأن لائحة القواعد بأنواع الرسوم والعوائد والإتاوات ذات الطابع البلدي، والذي يلاحظ على هذا القرار ما يلي:

1- أنه لم يشر لقرار وزير الحكم المحلي بحكومة الإنقاذ رقم 39 لسنة 2013 السابق الإشارة إليه ما يشير إلى التأثير بالواقع السياسي في ليبيا والانقسام وأزمة الشرعية.

2- أن نص المادة 2 من القرار كلف الأمانة العامة للمجلس الأعلى للإدارة المحلية بمتابعة الأسس والقواعد التطبيقية واستقبال الملاحظات بشأن اللائحة وإحالتها للوزير مرفقة بالمقترحات وما قد يتطلب اعتماده من مجلس الوزراء، وهو تكليف يخالف المادتين 42، 43 من القانون إذ أن الأمانة العامة لا تتبع الوزير بل تتبع المجلس الأعلى للإدارة المحلية، كما أن اللائحة يجب أن تتضمن أسس وقواعد فرض هذه الرسوم والعوائد والإتاوات، فكيف تكلف الأمانة العامة بمتابعة الأسس والقواعد التطبيقية، أم أن هناك أسسا تركت للتطبيق دون أن تحدد في القرار!؟.

3- القانون رقم 9 لسنة 2013: كما سبق البيان فقد نص القانون في مادته الثالثة على مكونات نظام الإدارة المحلية، وتعد المحافظات وحدة الإدارة المحلية الأكبر والتي تستوعب بقية الوحدات المحلية الأخرى، وبالتالي تم منحها اختصاصات كبيرة وواسعة سواء كان الأمر بالنسبة لمجلسها أم بالنسبة للمحافظ نفسه، ولكن هذه الوحدة المهمة من وحدات الإدارة المحلية لم تر النور إلى يومنا هذا رغم مرور حوالي 8 سنوات على صدور القانون ولائحته التنفيذية، ذلك أنه ومع تصاعد الاستقطاب الجهوي الذي أدى إلى وجود خلافات عدة في مسميات المحافظات وتشكيلها، صدر القانون رقم 9 لسنة 2013 بشأن تعديل القانون رقم 59 لسنة 2012، ووفقاً لهذا القانون فقد أذن لمجلس



الوزراء الشروع في إنشاء البلديات قبل المحافظات، فجاء في نص المادة 1 من القانون رقم 9 النص على (إلى حين صدور قانون بإنشاء المحافظات وتحديد نطاقها الجغرافي وتعيين مقارها وتسميتها لمجلس الوزراء الشروع في إنشاء البلديات قبل المحافظات)، أي أن البلديات سيتم تسميتها وتحديد مقارها وحدودها وانتخاب مجالسها وعمدائها حتى قبل إنشاء المحافظات، وقد أثر القانون رقم 9 لسنة 2013، وما لحقه من تعثر في تسمية المحافظات، على أمور عدة، أهمها:

- انتقاء وجود المجلس الأعلى للإدارة المحلية، والمجلس الأعلى للتخطيط، كون أنه وكما سبق البيان فإن كل مجلس يتكون من مجموع المحافظين والعمداء، إضافة إلى وزير الحكم المحلي والخبراء وفقا لتشكيلة كل مجلس، وما حدث بتاريخ 20 نوفمبر 2017 بإعلان وزارة الحكم المحلي والمجلس الرئاسي لحكومة الوفاق انعقاد المجلس الأعلى للإدارة المحلية لا يوجد له سند قانونا، باعتبار أن العضوية ناقصة هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن القانون رقم 9 لسنة 2013، أدن بتسمية البلديات قبل صدور قانون إنشاء المحافظات، وبالتالي فالمحافظات لم تلغ بل لا تزال تعد واحدة من وحدات الإدارة المحلية التي لا يكتمل شكل الإدارة المحلية بمفهومها في القانون الليبي بغير إنشائها.

- بالرغم من أن القانون رقم 9 لسنة 2013 منح اختصاصات مجالس المحافظات للمجالس البلدية والعمداء عدا الفقرة ج من المادة 12، والفقرة ب من المادة 13 اللتين اختص بهما مجلس الوزراء، هذا النص في الواقع أثار بدوره عديد الإشكاليات القانونية: الأولى/ النص على أن مجالس البلديات وعمداء البلديات يمارسون اختصاصات مجلس المحافظة هو نص معيب، فكيف يشترك كل منهما في ممارسة ذات الاختصاصات، بل

كيف يمنح العميد اختصاصات مجلس المحافظة، فكان الأولى النص على منح اختصاصات مجلس المحافظة لمجلس البلدية.

ثانيا/ النصوص المستثناة في المادة 12، 13، تدعم المركزية خاصة فيما يتعلق بنص الفقرة ج من المادة 12 الخاصة باعتماد الميزانية، إذ كان ينبغي أن يعطى حق اعتماد الميزانيات للمجالس البلدية حتى لا يكون للسلطات المركزية تأثيرا على البلديات.

ثالثا/ النص غفل عن اختصاصات المحافظ وأيولتها، والواقع أنه لو طبقنا القواعد العامة بالنسبة لاختصاصات الوحدات المحلية وفقا لما ورد في المادة 6 من القانون فإن كل الاختصاصات المحلية هي للمحليات عدا ما يتم استثناءه من مجلس الوزراء بالنسبة للمشاريع الوطنية وذات الطبيعة الخاصة، وبالتالي فإن اختصاصات المحافظ من وجهة نظرنا يجب أن تقول للعمداء، ولكن سكوت المشرع بالنسبة لهذه الاختصاصات سبب ربكة كبيرة في الواقع العملي.

4- الحرس البلدي: نص القانون رقم 59 في مادته 25 على اختصاصات البلديات والتي من ضمنها (تنظيم الحرس البلدي والأسواق المحلية والسلخانات)، والواضح أن النص تضمن اختصاصات البلديات بتنظيم الحرس البلدي و ليس فقط اختصاص الإشراف والمتابعة، خاصة أن المادة 27 من القانون تضمنت صلاحية المجالس البلدية باقتراح اللوائح البلدية، وهو ما أكدته كذلك المادة 78 من اللائحة التنفيذية والتي جاء فيها النص على (ينشأ في كل بلدية حرس بلدي يمارس اختصاصاته، ويعمل على حماية المستهلك وأصحاب الأنشطة الاقتصادية. ولرجال الحرس البلدي السلطات والصلاحيات المقررة قانونا عند مباشرتهم اختصاصاتهم.)، ولكن وفي خرق لنصوص القانون واللائحة فيما يتعلق بتنظيم البلديات للحرس البلدي، جاءت المادة 131 من اللائحة التنفيذية رقم 130 وأعطت للوزير حق إصدار لوائح مكملة من ضمنها لائحة الحرس البلدي في الفقرة 18 منها، ومع هذا حدث ما لم يكن بالحسبان قانونا، ذلك أنه وفي مخالفة

صريحة لنصوص القانون رقم 59 لسنة 2012 ولائحته التنفيذية، بل وفي مخالفة للقواعد العامة المنظمة للحرس البلدي، صدر في أكتوبر عام 2016، القانون رقم 1 لسنة 2016 بشأن تنظيم الحرس البلدي، والذي خالف النصوص السابق الإشارة إليها، والغريب أن هذا القانون جاء في ديباجته (وبناء على عرض وزير الحكم المحلي)، فلم يكف هذا القانون أنه قد صدر بالمخالفة للقانون رقم 59 لسنة 2012، نجده كذلك قد صدر بناء على عرض من وزير الحكم المحلي وليس مجلس الوزراء في مخالفة صريحة أخرى للإعلان الدستوري الليبي والذي وكما سبق البيان أعطى حق تقديم مشروعات القوانين لمجلس الوزراء<sup>(1)</sup>.

#### المطلب الثاني/ العوائق السياسية لتطبيق اللامركزية الإدارية في ليبيا:

إذا كانت هناك عوائق قانونية تعيق تطبيق نظام لامركزي في ليبيا، فإن هذه العوائق في الواقع ليست سوى انعكاس لموانع سياسية في الدولة الليبية، ويمكننا القول بأنها ناتجة عن غياب إرادة سياسية للسلطة المركزية لتطبيق فعلي وعملي لنظام الإدارة المحلية، ويمكن تحديد واستشفاف هذه العوائق كالتالي:

1- فيما يتعلق بانتخاب المجالس المحلية: كما سبق البيان في السابق فإن مجالس المحافظات والبلديات يتم انتخابها مباشرة من قبل الناخبين في المحافظة أو البلدية، وهو ما يضمن استقلال أعضاء المجالس المحلية عن هيمنة السلطة المركزية، وقد أحال القانون رقم 59 لسنة 2012 إلى اللائحة التنفيذية تنظيم وتحديد العملية الانتخابية وضوابطها، وهو ما تضمنته بالفعل اللائحة التنفيذية بدءاً من المادة 33 إلى المادة 43، وبالرغم من أن النصوص (33-34-35 من اللائحة) قد تضمنت حداً أدنى من

1- للمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع ينظر بحثنا المقدم لمؤتمر إصلاح التشريعات بجامعة سرت والذي تنظمه كلية القانون، بعنوان "ضرورة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لإصلاح التشريعات الإدارية"، غير منشور.

الاستقلالية والمهنية وتوسيع دائرة المشاركة، خاصة نص المادة 2/35 التي جاء فيها (كما لا يجوز أن يترشح للانتخابات الأشخاص الذين تم انتخابهم لدورتين سواء كانت متتالية أو متفرقة)، إلا أننا نرى أن المادتين 37، 38 من اللائحة لا تتوافقان مع الاستقلال المنشود ذلك أنهما قد منحا السلطة التنفيذية سلطة كبرى في مواجهة الجهة التي تشرف على العملية الانتخابية وحتى الطعون الانتخابية، وهنا نورد الملاحظات التالية والتي تدعم القول بانحراف نصوص اللائحة التنفيذية عن ضوابط العملية الانتخابية المأمولة، والتي نرى أنها ما كانت لتكون لولا بعض الحسابات السياسية بالخصوص:

أولاً/ إن القانون فوض المشرع اللائحي لتحديد معايير الانتخابات، ولكن باستقراء نصوص اللائحة نراها قد حددت أغلب ما فوضت فيه ولكنها أضافت آلية تخالف القواعد القانونية السارية؛ ذلك أن نص المادة 37 من اللائحة أحالت مسألة تنظيم الانتخابات البلدية إلى لجنة مركزية للانتخابات المحلية تشكل بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض من وزير الحكم المحلي، أما بالنسبة للجان الفرعية للإشراف على الانتخابات المحلية فيصدر قرار بشأنها من وزير الحكم المحلي، بل إن نص المادة 38 جاء فيه (تحدد بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض من وزير الحكم المحلي الضوابط اللازمة لعمل اللجان الانتخابية والإجراءات الخاصة بالطعون الانتخابية وفقاً للتشريعات)؛ والواقع أن هذه النصوص الواردة في اللائحة أعطت للسلطة التنفيذية نفوذاً ليس فقط في مواجهة أعضاء لجنة الانتخابات بل حتى بالنسبة للضوابط اللازمة لعمل اللجان الانتخابية، وهذا في الحقيقة مخالف للتشريعات النافذة، ذلك أن هناك مفوضية عليا للانتخابات أنشئت بموجب القانون رقم 8 لسنة 2013، والذي نص في المادة 3 منه على أن المفوضية هي (الجهة الوحيدة التي تتولى تنفيذ عملية الانتخابات والإعداد لها والإشراف عليها ومراقبتها والإعلان عن نتائجها وفقاً لنصوص القوانين والتشريعات الانتخابية الصادرة والأسس والقواعد المتعارف عليها دولياً ولها سبيل تحقيق ذلك:

- 1- وضع اللوائح والإجراءات اللازمة لتنفيذ العملية الانتخابية وفقا للقوانين الانتخابية.
- 2- تحديد المراحل التنفيذية للعملية الانتخابية والفترات الزمنية اللازمة لإنجازها.....)، وبالتالي فإن إنشاء هيئة بقرار من مجلس الوزراء تشرف على الانتخابات يعد مخالفا للقانون رقم 8 لسنة 2013.

ثانياً/ إن منح السلطة التنفيذية صلاحية تحديد الضوابط الخاصة بعمل اللجان الانتخابية والإجراءات الخاصة بالطعون الانتخابية يقتضي إبداء ملاحظتين، الأولى أن هذا يعد مخالفاً لنصوص قانون الإدارة المحلية خاصة ما ورد في المادة 78 منه والتي جاء فيها (تعتبر الطعون المتعلقة بانتخابات مجالس المحافظات والمجالس البلدية طعوناً انتخابية، وفقاً للتشريعات النافذة.)، وبالتالي فالنص صريح باعتبار الطعون الانتخابية يطبق عليها ما يطبق على الطعون الانتخابية الأخرى، والملاحظة الثانية، هي أن هذا النص يعطي للسلطة المركزية مكنة توجيه العملية الانتخابية باتباع أي من النظم الانتخابية، وهو ما حصل في قرار المجلس الرئاسي رقم 6 لسنة 2020 والذي استبدل أسلوب الانتخاب الفردي بأسلوب الانتخاب بالقائمة، إضافة إلى ذلك فإن صلاحيات اللجنة المشكلة بقرار من مجلس الوزراء بإسقاط اسم المترشحين قد يعطي للسلطة المركزية وسيلة لاستبعاد من ترى استبعاده، خاصة أن قرار المجلس الرئاسي رقم 6 لسنة 2020 نص في مادته 47 على حق اللجنة المركزية للانتخابات في (إلغاء نتائج العملية الانتخابية التي يثبت أنه قد شابها تزوير أو تلاعب أو فعل يخل بنتائج العملية الانتخابية)، ويزيد من تدعيم قولنا من عدم وجود إرادة ونية حقيقية لاستقلال الهيئات المحلية هو عجز المادة 37 من اللائحة التنفيذية التي جاء فيها النص على جواز مشاركة منظمات المجتمع المدني الوطنية والمراقبين الدوليين، فاللفظ المستخدم هو (يجوز) وهو لفظ يعطي للسلطة المركزية سلطة تقديرية فيما يتعلق بإقرار مشاركتها من عدمها، وبالتالي نرى أن استقلال

السلطات المحلية قد يكون مهتدا متى كان توجه السلطة المركزية للاستحواذ على قرارها سواء من حيث التأثير على لجنة الانتخابات المركزية والفرعية أو من خلال التأثير على قوائم المترشحين والناخبين أو حتى النتائج، خاصة أن اللائحة التنفيذية لم تعط للقضاء حق الرقابة على العملية الانتخابية، وكذلك لم يفعل المجلس الرئاسي في قراره رقم 6 لسنة 2020، وهكذا أصبحت العملية الانتخابية من الجهة المشرفة على الانتخابات وحتى وضع ضوابطها بيد السلطة التنفيذية وهو ما يعد من وجهة نظرنا ماسا باستقلال الهيئات المحلية لا مبرر له مع وجود مفوضية مستقلة للانتخابات.

إضافة إلى ما سبق لاحظنا أن الانتخابات المحلية لم تجر فعليا كما هو منصوص عليها قانونا، حيث أن العملية الانتخابية للبلديات لا تتم في نفس الوقت بالنسبة لكل البلديات كما أن الانتخابات لم تتم بعد انتهاء مدة ولاية المجالس البلدية المنتخبة، بالرغم من أن المادة 43 من اللائحة رقم 130 حددت مدة 60 يوما يتم خلالها انتخاب مجلس بلدي جديد بدل المجلس الذي تنتهي ولايته.

2- فيما يتعلق باختصاصات الهيئات المحلية: كما سبق البيان فإن اختصاصات الهيئات المحلية هو الأصل بالنسبة لجميع الخدمات ذات الطابع المحلي سواء على مستوى المحافظات أم البلديات، بل حتى في ظل غياب المحافظات فإن الاختصاصات تؤول إلى البلديات إلا ما استثنى بنص خاص كما ورد في القانون رقم 9 لسنة 2013 والذي استثنى بعض الاختصاصات وأوكلها للسلطة المركزية، ويؤكد ذلك المادة 6 من القانون، والمواد (8-9-10-11) من اللائحة التنفيذية<sup>1</sup> وبالتالي كان وجوبا أن تمارس

1- مادة (8): المرافق التي تتولى إنشاءها وإدارتها المحافظات:

أ. تنشأ بالمحافظات وحدات إدارية تكون لها اختصاصات الوزارات ذات العلاقة المباشرة بالمواطنين، تتولى تنفيذ ما تكلف به من سياسات الوزارات وما في حكمها داخل نطاق المحافظة في المرافق المختلفة، كالصحة والتعليم والاقتصاد والإسكان والمرافق والتخطيط العمراني والزراعة والثروة الحيوانية والبحرية والعدل والداخلية والثقافة والإعلام والرياضة والشؤون الاجتماعية والعمل والتأهيل والمواصلات والصناعة والمالية والاتصالات والسياحة والطاقة والكهرباء وغيرها.

وحدات الإدارة المحلية كافة الاختصاصات ذات الطبيعة المحلية، إلا تلك التي يصدر بتحديدتها قرار من مجلس الوزراء، وبالتالي فالصحيح قانوناً أن تمارس البلديات اختصاصاتها دون حاجة لأي نص أو تفويض أو نقل، ولكن الواقع هو عكس ذلك، فبدل أن يصدر قرار بتحديد الاختصاصات ذات الطابع القومي والوطني، يبدو أنه قد فسر نص المادة 17 من القانون والتي جاء في فقرتها أ- (يجوز لكل وزير ممن لم تنقل اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ في بعض اختصاصاته)، تفسيراً خاطئاً بأن الوزراء يحتفظوا باختصاصاتهم حتى يتم نقلها ويفوضوا متى أرادوا إلى أن يتم النقل، والواقع أن هذا النص لا يؤدي لهذا المعنى بل ينصرف للوزارات التي تتعلق أعمالها بالمرافق الوطنية وذات الطبيعة الخاصة والتي تقوم بأعمال داخل نطاق البلديات والمحافظات، ولا يمكن تفسير النص بغير هذا المعنى وإلا لقلنا بوجود تضارب

ب. يراعى في تنفيذ أحكام الفقرة السابقة ما يصدر عن وزير الحكم المحلي وفقاً لأحكام القانون.

مادة (9): المرافق التي تتولى إنشائها وإدارتها البلديات:

تشأ بالبلديات وخدمات إدارية محلية تختص بمهام ومسؤوليات محلية ذات علاقة مباشرة بالإشراف على الأعمال المتعلقة بتقديم الخدمات للمواطنين والمقيمين داخل دائرتها وذلك وفقاً لما يلي: (الحرس البلدي) - الرخص المحلية - الحاضنات للمشاريع الصغرى - الصحة العامة - الإصحاح البيئي - النظافة العامة - المحاجر - المقابر العامة - الحدائق والمنتزهات والمصائف - المياه والصرف الصحي - غاز المنازل - الإدارة العامة بالميايين والشوارع - النقل العام والسير على الطرقات - السجل المدني - الأملاك العامة والتخطيط العمراني - شؤون البناء والهدم).

مادة (10): المرافق التي تتولى إنشائها وإدارتها الجهات الخاصة في وحدات الإدارة المحلية.

يجوز للجهات الحكومية إقامة فروع أو مكاتب تابعة لها في المحافظات أو البلديات أو الفروع البلدية وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة للدولة بالتنسيق مع مجالس المحافظات والبلديات وتؤدي هذه الفروع مهامها ومسؤولياتها تحت الإشراف الإداري العام بالتنسيق مع المحافظ أو عميد البلدية دون أن يخل ذلك بتبعيةها الفنية والمالية والإدارية للجهات الحكومية التي تتبعها.

مادة (11): العلاقة الإدارية بين وحدات الإدارة المحلية والمحافظات أو البلديات:

تكون العلاقة الإدارية بين المحليات ووحدات الإدارة المحلية التي تشأ بها علاقة إشراف ومتابعة وتوجيه، وتمارس اختصاصاتها في البلديات أو الفروع البلدية، أو المحلات تحت التبعية الإدارية المباشرة لسلطة المحلية للبلديات، ويكون للمحافظ صلاحيات الإشراف والتوجه على جميع العاملين بالمحافظات والبلديات وفقاً للقانون).

بين نصوص القانون من جهة، وانتقائية في التطبيق من جهة أخرى، وما يزيد من تعقيد الأمر، وعدم إمكانية تطبيق اللامركزية الإدارية فعليا، هو أن السلطة المركزية في ليبيا احتفظت لنفسها باختصاصات هي في الواقع وبنص المادة 6 من القانون من اختصاص السلطات المحلية، ويبين ذلك صراحة في قرارات عديدة صادرة من السلطة المركزية، كقرارات تسمية مراقبي الخدمات بالبلدية، التعليم، الاقتصاد وغيرها من القرارات والتفويضات التي تصدر من الوزراء لمدراء المكاتب بالمناطق، ومن أمثلة ذلك، القرار الصادر من المجلس الرئاسي والذي بدل أن يصدر قرارا يحدد فيه ماهية المرافق والاختصاصات ذات الطابع الخاص والوطني، نجده أصدر قرارا بتشكيل لجنة أطلق عليها "اللجنة العليا لنقل الاختصاصات لوحدات الإدارة المحلية"، كان القرار الذي حمل الرقم 35 لسنة 2018 ينص على أنها تشكل من:

- عضو المجلس الرئاسي رئيسا
- وزير الدولة لشؤون هيكلية المؤسسات عضوا
- وكيل وزارة الحكم المحلي عضوا
- وكيل وزارة المالية عضوا
- وكيل وزارة العمل والتأهيل عضوا

ومن ثم صدر القرار رقم 247 بشأن تعديل القرار رقم 35 لسنة 2018 والذي أبقى على رئيس اللجنة وغير العضوية بالاتي: وزير الحكم المحلي ووزير المالية ووزير العمل والتأهيل ووزير الدولة لشؤون هيكلية المؤسسات، وبالإطلاع على اختصاصات اللجنة الواردة في المادة 2 منه، يمكننا إبداء الملاحظات التالية:

- 3- عدم مشروعيتها لمخالفته لنصوص القانون واللائحة وخاصة المادة 6 من القانون.
- 4- أعطى القرار للجنة تحديد ما ينقل أولا بأول وكأن القانون لم يحدد ذلك في المادة 6 وكذلك اللائحة التنفيذية.



- 5- جعل للجنة اختصاصات هي في الأصل للوزير أو للمجلس الأعلى للإدارة المحلية، إذ للجنة اعتماد الخطط لتفعيل الخدمات المحلية.
- 6- في القرار اعتداء على اختصاص البلديات في اقتراح الميزانيات بل واعتداء على دور الوزارات والجهات المختصة.
- 7- في اختصاصات اللجنة اعتداء على صلاحيات وزير الحكم المحلي بشأن لائحة الرسوم البلدية، إذ منحت اللجنة اختصاصا في تحديد ضوابط التي تتضمنها هذه اللائحة.

أخيرا فإن هذا القرار غير صادر من مجلس الوزراء بل من المجلس الرئاسي فقط، وهو ما يخالف أيضا الاتفاق السياسي الليبي في المواد 8، 9 منه واللذان حددتا هيكلياً واختصاصات المجلس الرئاسي وحكومة الوفاق الوطني، وهو ما يجعل من هذا القرار ينزل إلى درجة العدم ويصيره باطلاً، هذا من جانب، من جانب آخر، تبدوا بعض التصرفات الصادرة من الوزارات مخالفة ليس فقط للقانون رقم 59 لسنة 2012 ولائحته التنفيذية، بل أيضا وقرار المجلس الرئاسي الخاص بلجنة نقل الاختصاصات، ومن هذه التصرفات والقرارات قرار وكيل عام وزارة الصحة بحكومة الوفاق رقم 34 لسنة 2020 والصادر بتاريخ 2020/4/1 والمتعلق بنقل الاختصاصات الخاصة بالإشراف على إدارات الخدمات الصحية بالمناطق والمستشفيات القروية للبلديات بالمناطق، هذا القرار رغم أنه صدر من غير مختص كون التفويض في هذا المجال يجب أن يصدر من وزير الصحة وليس وكيل الوزارة، فهو خالف نص المادة 6 من القانون، ونص المادة 8 من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية، ولو كيفنا قانونا فهو مشوب بعيب عدم اختصاص جسيم وعيب في المحل واضحين، وهذا ما يجعل من هذا القرار مجرد تصرف مادي لا يرقى ليكون قرار إداريا، بالإضافة لذلك فإن هذا القرار وغيره من

القرارات والأحداث تؤكد على تخبط في التطبيق وغياب لإرادة حقيقة لتفعيل اللامركزية الإدارية، ما جعل القانون رقم 59 لسنة 2012 غير فعال وغير قادر على تحقيق الغاية المرجوة منه.

## الخاتمة:

في ختام هذا البحث حول إشكاليات تطبيق الإدارة المحلية يمكننا استخلاص النتائج التالية:

1- أن القانون 59 لسنة 2012 هو قانون مشوب بعدة تناقضات و متشابك فيما يتعلق بنصوصه، تناقضات ناتجة عن سوء في الصياغة القانونية في كثير من المواد.

2- القانون يعد مخالفا في إجراءات صدوره لما هو منصوص عليه في الإعلان الدستوري ما يجعله موصوما بعدم الدستورية.

3- القانون لم يكرس لنظام لا مركزي حقيقي، فهو وإن جمع بين طياته الكثير من سمات اللامركزية إلا أن ما منحه للسلطات المركزية قلص من فاعلية هذه السمات.

4- اللائحة التنفيذية واللوائح الأخرى الصادرة بمقتضى القانون تضمنت العديد من المخالفات لنصوص وغايات القانون، ومنحت وزير الحكم المحلي العديد من الصلاحيات في مواجهة المحليات.

5- القانون رقم 9 عطل عمل الإدارة المحلية كما تَعَيَّهَا المشرع، خاصة أن قانونا بتسمية المحافظات وتعيين مقارها لم يصدر إلى اليوم.

6- تأخر صدور اللوائح خاصة المتعلقة باللوائح المالية كالرسوم والإتاوات البلدية، قلص من دور البلديات إلى حد كبير.

7- غياب الإرادة السياسية لتطبيق نظام اللامركزية يعد العائق الأهم في مواجهة تطبيق اللامركزية الإدارية، خاصة مع احتفاظ السلطات المركزية بكافة الاختصاصات.

8- المخالفات القانونية المتعلقة بتنفيذ القانون عديدة منها قرار تشكيل اللجنة العليا لنقل الاختصاصات، والذي يعد مخالفا لنص المادة 6 من القانون.

وعليه فإننا نوصي بالاتي:

- 1- إعادة إصدار منظومة قانونية متكاملة للإدارة المحلية في ليبيا بما فيها من قانون خاص بالإدارة المحلية ولوائحه التنفيذية والمكاملة.
- 2- جعل انتخابات المجالس المحلية تحت إشراف المفوضية العليا للانتخابات.
- 3- دعوة السلطة التنفيذية لتنفيذ أحكام اللامركزية الإدارية وعدم تركيز السلطة في يد السلطات العامة المركزية.
- 4- الاهتمام بالجانب القانوني والخدماتي للمحليات وإبعادها عن التأثر بالظروف السياسية.
- 5- العمل على إصدار اللوائح المالية التي تدعم إمكانيات المحليات.

## قائمة المراجع

### أولا/ المراجع العربية:

- 1- د. تواتي محفوظ، 2020، بحث مقدم لمؤتمر إصلاح التشريعات بجامعة سرت والذي تنظمه كلية القانون، بعنوان "ضرورة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لإصلاح التشريعات الإدارية"، غير منشور.
- 2- د. سليمان الطماوي، 2007، مبادئ القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السادسة.
- 3- د. الصرايرة مصلح، 2012، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن.
- 4- د. القيسي إعاد، 1998، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان ورام الله.
- 5- د. الكبيسي إرحيم، 2007-2008، المبادئ في القانون الإداري، محاضرات مطبوعة أقيمت على طلاب كلية القانون- جامعة المرقب "كلية القانون ترهونة".
- 6- حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 15/8 ق الصادر بتاريخ 1969/05/30، مجلة المحكمة العليا، السنة 5، العدد4، ص7.
- 7- حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 23/9 ق الصادر في 1978/2/16، مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة 14، العدد3، ص53.
- 8- الإعلان الدستوري الليبي لسنة 2011.
- 9- قانون الإدارة المحلية رقم 59 لسنة 2012 ولائحته التنفيذية.
- 10- القانون رقم 9 لسنة 2013 بشأن تعديل القانون رقم 59 لسنة 2012.
- 11- قانون الحرس البلدي رقم 1 لسنة 2016.

- 12- القانون رقم 8 لسنة 2013 بشأن المفوضية العليا للانتخابات.
- 13- القرار رقم 6 لسنة 2012 بشأن اعتماد لائحة الأسس والضوابط الخاصة بانتخابات المجالس البلدية.
- 14- قرارا تشكيل "اللجنة العليا لنقل الاختصاصات لوحدات الإدارة المحلية"، رقم 35 لسنة 2018 وتعديله.
- 15- قرار وكيل عام وزارة الصحة بحكومة الوفاق رقم 34 لسنة 2020 والصادر بتاريخ 2020/4/1 والمتعلق بنقل الاختصاصات الخاصة بالإشراف على إدارات الخدمات الصحية بالمناطق والمستشفيات القروية للبلديات بالمناطق.

### ثانيا/ الكتب الأجنبية:

- 1- BOUTET, TWATI, 2015, l'avenir de la Libye le défi d'un projet territorial participatif, édition universitaire européennes;
- 2- Vital-Durand, 2008, les collectivités territoriales en France, HACHETTE Supérieur, Paris, 7éd.
- 3- VERPEAUX, 2008, Droit des collectivités territoriales, puf, 2e, novembr.