OPEN ACCESS DOLJ
مجلة القرطاس
تصدر عن الجمعية الليبية للعلوم التربوية والإنسانية ISSN 3135-4564
https://alqurtas.alandalus-libya.org.ly/ojs/index.php/qjhar/index مجلة علمية محكمة نصف سنوية

الإشكاليات القانونية للطبيعة المزدوجة للجنة المنازعات الضمانية في القانون الليبي

د/ وسيلة محمد عدس*
كلية القانون، قسم القانون العام، جامعة طرابلس ، ليبيا
W.adees@uot.edu.ly
0009-0001-7691-8534
تاريخ الارسال 2026/7/4م تاريخ القبول 2026/8/8م

The Legal Problems of the Dual Nature of the Social Security Disputes Committee in Libyan Law

Dr. Waseela Mohamed Adas
Faculty Member, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Tripoli

Abstract:

This study aims to examine the legal issues raised by the legal nature of the Social Security Disputes Settlement Committee in Libyan law. This committee, an administrative body with quasi-judicial powers, was established under the provisions of Law No. (13) of 1980 concerning Social Security. The study reveals several legal problems, most notably the duality of the committee's legal nature and jurisdiction, and the clear and glaring legislative shortcomings regarding procedural safeguards within these committees. The study concludes that a review of the legal framework governing these committees is essential.

حقوق النشر © للمؤلف/للمؤلفين 2026. ينشر هذا البحث بموجب رخصة المشاع الإبداعي Creative Commons (CC BY-NC 4.0)

Keywords: Social Security Disputes, Legal Nature, Procedural Safeguards.

ملخص البحث:

تهدف هذه الدراسة للوقوف على الإشكاليات القانونية التي تثيرها الطبيعة القانونية للجنة فض المنازعات الضمانية في القانون الليبي، على اعتبار أنها هيئة إدارية تملك اختصاصات شبه قضائية أنشئت بموجب أحكام القانون رقم (13) لسنة 1980م الضمان الاجتماعي، حيث كشفت هذه الدراسة عن عدد من الإشكاليات القانونية ولعل أهمها ازدواجية الطبيعة القانونية لهذه اللجان، وازدواجية اختصاص هذه اللجان، والنقص التشريعي الواضح والصارخ فيما يتعلق بالضمانات الإجرائية داخل هذه اللجان. حيث خلصت هذه الدراسة إلى حتمية إعادة النظر في الإطار القانوني لهذه اللجان.

الكلمات المفتاحية: المنازعات الضمانية، الطبيعة القانونية، الضمانات الإجرائية.

المقدمة:

يُعدُ نظام الضمان الاجتماعي، من أبرز ركائز الحماية الاجتماعية في الدولة الليبية، وقد أسندت مهمة فصل المنازعات الضمانية للقانون رقم (13) لسنة 1980م لفض كل ما قد ينشأ عن تطبيق أحكام هذا القانون من إشكاليات علمية، حيث تولى لجان متخصصة تسمى (لجان المنازعات الضمانية)[1]، وعلى الرغم من صراحة النص على تسمية وتشكيل هذه اللجان، إلا أن المشرع الليبي ما يزال عاجزًا عن حسم الطبيعة القانونية لعمل هذه اللجان، بموجب نص واضح وصريح، فالغموض يكتنف الموقف فلم يُصرح المشرع بعهد هل هذه اللجان هي هيئات إدارية تتبع صندوق الضمان الاجتماعي؟ أم هي هيئات قضائية تستقل عنه لكونها تمارس وظيفة قضائية تتمثل في فض النزاعات وانطلاقًا من أهمية هذه الإشكالية وآثارها على شريحة هامة في المجتمع الليبي، وهم: شريحة المضمونين (المؤمن عليهم) أرتأينا ضرورة إعداد هذه الورقة العلمية، في محاولة لإيجاد حلول عملية عاجلة، للوضع القائم، وتسليط الضوء على أوجه القصور التشريعي والإجرائي لعمل هذه اللجان.

والله ولي التوفيق،،،

إشكالية وتساؤلات البحث:

تتمثل إشكالية هذه الورقة العلمية المتواضعة حول غموض وعدم وضوح الطبيعة القانونية للجان المنازعات الضمانية، في التشريع الليبي، حيث أن المشرع الليبي

لم يحسم المسألة ويتدخل بنص صريح وواضح، لبيان ما إذا كانت هذه اللجان هي هيئات إدارية تابعة لصندوق الضمان الاجتماعي؟ أم هي هيئات شبه قضائية تستقل بالفصل في المنازعات، وبالتالي تستقل عن جهة الإدارة؟

ويتولد عن هذه الإشكالية التساؤلات التالية:

1- مدى توافر الضمانات الحقيقية لاستقلال وحياد هذه اللجان، في ظل تبعيتها الإدارية والمالية لصندوق الضمان الاجتماعي؟
2- ما هو القانون الواجب تطبيقه أمام هذه اللجان في ظل غياب النص التشريعي الخاص والمتخصص بهذه المنازعات؟
3- هل نحن بحاجة إلى آليات وقواعد تشريعية وإجرائية جديدة، نكرس من خلالها لتأصيل مستقل للمنازعة الضمانية؟

أهداف البحث:

تسعى هذه الورقة العلمية إلى تحقيق جملة من الأهداف العلمية والعملية، ويمكن إجمالها في الآتي:

أولاً ـ الأهداف العلمية:

1- بيان التأصيل القانوني للجان المنازعات الضمانية، وتحديد مركزها القانوني.
2- إبراز النقص التشريعي الذي يشوب التنظيم القانوني لهذه اللجنة.
3- البحث في مدى توافر الضمانات المطلوبة لقيام هذه اللجان بمهامها كما يجب من حيث الحياد والنزاهة.

ثانيًا ـ الأهداف العملية:

1- إبراز الإشكاليات الإجرائية التي تعتري عمل هذه اللجنة.
2- تقديم مقترحات تشريعية للمشرع الليبي، لحسم مسألة غموض الطبيعة القانونية للجان المنازعات الضمانية.

أهمية البحث:

تستمد هذه الدراسة أهميتها من الاعتبارات العلمية والعملية التالية:

1- ندرة الدراسات المتخصصة، فعلى الرغم من الأهمية البالغة لهذا الموضوع وما تثيره من إشكاليات علمية وعملية لا توجد دراسات فقهية تتناول هذا الموضوع إلا ما ندر.
2- محاولة متواضعة للمساهمة في وضع تأصيل فقهي للمركز القانوني للجان المنازعات الضمانية.

3- محاولة تقديم مقترحات واقعية للمشرع لسد الفراغ الإجرائي والتشريعي، في مواجهة عمل لجان المنازعات الضمانية.

منهج البحث:

اعتمدت هذه الدراسة على المنهج التحليلي الوصفي، حيث تم وصف وتحليل النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع وعلى رأسها قانون الضمان الاجتماعي رقم (13) لسنة 1980م ولائحة لجان المنازعات الضمانية رقم 107 لسنة 1992، وكذلك بالاستعانة بشكل كبير بأحكام المحكمة العليا الليبية وبآراء الفقه القانوني الليبي.

أدبيات البحث

المبحث الأول

الوصف القانوني للجان المنازعات الضمانية في التشريع الليبي

عند تحديد الطبيعة القانونية لما يصدر عن لجان المنازعات الضمانية من قرارات، فإن إشكالية التكيف القانوني لهذه اللجان تبرز بشكل لافت وقوي وخاصة تحديد مدى خضوع هذه القرارات لرقابة القضاء، لبيان حدود الحماية القضائية للمؤمن عليهم.

ولعله من المفيد في هذا المقام أن نشير بشكل واضح إلى التفرد التشريعي لأحكام ونصوص القانون رقم (13) لسنة 1980م بشأن الضمان الاجتماعي؛ حيث أنها توازن بين مصلحتين متضاربتين الأولى مصلحة المستفيد من هذا القانون (المؤمن عليه) والثانية الجهة التي تتولى تنفيذ قانون الضمان الاجتماعي، ومن بين أبرز وسائل وآليات هذا القانون وجود لجان المنازعات الضمانية، والتي تُعد الوسيلة المتاحة في متناول الجميع بالنسبة للمضمونين حتى يتسنى لهم المطالبة بحقوقهم، حيث أن هذه اللجان هي الطريق الذي أوجبه المشرع على المضمونين ولُوجه قبل لجؤهم إلى القضاء.

وفي هذا المبحث سنتناول دراسة هذه اللجان من حيث ماهيتها وأساسها التاريخي والقانوني، ومدى كفايتها كوسيلة لحل المنازعات الضمانية بالنسبة للمؤمن عليهم، وفيما يلي بيان ذلك:

المطلب الأول: الأساس القانوني للجان المنازعات الضمانية – النشأة والتطور

المطلب الثاني: الآثار القانونية المترتبة على ازدواجية التكييف الإداري والقضائي للجنة المنازعات الضمانية

المطلب الأول

الأساس القانوني للجان المنازعات الضمانية ـ النشأة والتطور

المُطلع على نص المادة (44) من القانون رقم 13 لسنة 1980 بشأن الضمان الاجتماعي سوف لن يعتبر في طيات هذا النص على أي تعريف للمنازعة الضمانية[2].

ويُعد القانون رقم 13 لسنة 1980م بشأن الضمان الاجتماعي ولائحته التنفيذية وعلى وجه التحديد نص المادة (44) التي تنص على تشكيل لجان للمنازعات الضمانية كجهة قضائية.

ونلاحظ هنا أن المشرع الليبي قد اقتصر على مجرد الإشارة لمصطلح (المنازعات الضمانية)[3] دون بيانها أو تعريفها أو التطرق لماهيتها، وحري بنا هنا أن نوضح عدد من المسائل الضمانية وذلك وفقًا للفروع الآتية:

الفرع الأول: نشأة لجان المنازعات الضمانية

الفرع الثاني: ماهية المنازعات الضمانية

الفرع الأول

نشأة لجان المنازعات الضمانية

يرجع الأصل التاريخي لمثل هذا النوع من اللجان (لجان المنازعات الضمانية) إلى لجان فض المنازعات االتأمينية والتي تم النص عليها في القانون رقم (53) لسنة 1957م بشأن التأمين الاجتماعي والتي خلت من أي تعريف للمنازعة [4].

وفي هذا المضمار لابد لنا من الإشارة إلى أن نص المادة (52) من القانون 53 لسنة 1957 المذكور أعلاه بشأن التأمين الاجتماعي لم تكن في المادة المذكورة مستقرة، على إطلاق تسمية موحدة للخلاف أو المنازعة، فهي تطلق عليها تسمية النزاع تارة والمنازعات تارة أخرى.

كما يتضح أيضًا من خلال هذه النظرة التاريخية الموجزة؛ أن قانون الضمان الاجتماعي في المادة (52) لم يقرن بين مصطلح التأمينية ومصطلح المنازعة كما هو الشأن في المادة (44) من القانون رقم 13 لسنة 1980 وأراد تسميتها بمصطلح (المنازعة) فقط دون أن يُورد مصطلح المنازعة التأمينية، وذلك راجع لكونها تقوم بتطبيق قانون التأمين الاجتماعي رقم (53) لسنة 1957 كما هو المعمول به لدى المشرع المصري والذي أطلق عليها بدوره تسمية (المنازعات التأمينية الاجتماعية)[5].

الفرع الثاني
ماهية المنازعات الضمانية

وفقًا لما نصت عليه المادة (44) من القانون رقم 13 لسنة 1980م بشأن الضمان الاجتماعي، فإنه لا يمكن الحصول على تعريف واضح وصريح للجان المنازعات الضمانية، فيما عدا العبارة الواردة باالنص والتي بينت بأنه:

"تنشأ لجان إدارية ذات اختصاص قضائي تفصل بقرارات نهائية واجبة النفاذ في المنازعات التي تنشأ بين المضمونين وجهات العمل واللجان الشعبية للضمان الاجتماعي (سابقًا) في خصوص تطبيق هذا القانون ..."[6].

وبعد استقراء نص المادة (44) من القانون رقم 13 لسنة 1980 يتبين لنا أنه قد منح لوزارة العدل (سابقًا) تفويض بموجبه تستطيع إصدار قرار يتعلق بتنظيم عمل لجان المنازعات الضمانية والتي تنشأ عن العمل بأحكام القانون رقم 13 لسنة 1980م بشأن الضمان الاجتماعي بناء على اقتراح من صندوق الضمان الاجتماعي والذي هو الآخر لم يتعرض لتعريف أو تكييف لجان المنازعات الضمانية لا من قريب ولا من بعيد.

وبناء على ذلك فإن وجب بيان هذا المصطلح (المنازعة الضمانية) وبيان أطرافها والتمييز بينها وبين الدعوى القضائية.

بعد أن اتفقنا آنفًا على أن نص المادة (44) من القانون رقم 13 لسنة 1980 بشأن الضمان الاجتماعي قد خلت من أأي إشارة قد تحمل في طياتها بيان لمفهوم المنازعة الضمانية، فإننا نجد أيضًا نص المادة (52) من ذات القانون المشار إليه أعلاه قد خلت هي الأخرى من أي تعريف أو بيان لمفهوم المنازعة الضمانية، على الرغم من كون هذه المادة (52) من القانون المذكور أعلاه قد خصصت أساسًا لبيان وتعريف المصطلحات الضمانية [7].

وعلى الرغم من تعاقب التعديلات التي تم إجرائها على القانون رقم 13 لسنة 1980م بشأن الضمان الاجتماعي، وكذلك صدور عدد من اللوائح والقرارات بموجب هذا القانون وبمقتضاه إلا أن إشكالية عدم إيجاد تعريف جامع مانع للجنة المنازعات الضمانية إشكالية باقية ولم تُحل بعد [8].

وإذا ما قمت بتحليل هذا المصطلح القانوني الوارد بنص المادة (44) من القانون رقم 13 لسنة 1980 نجد أن المنازعة ما هي إلا (خصومة) والخصومة تعني الجدال والمنازعة.

واصطلاحًا: هي الحالة القانونية التي تنشأ منذ رفع الدعوى إلى القضاء وفق إجراءات معينة تنتهي عادة بحكم يضع حدًا للخصومة [9].

بينما ذهب جانب من الفقه الليبي الإداري إلى اعتبار لجان المنازعات الضمانية على أنها لجان مكونة من عناصر إدارية تنشئ من المشرع، وظيفتها حل المنازعات بين جهة الإدارة والأفراد والناشئة نتيجة تنفيذ قانون معين [10].

وكقاعدة عامة أعطى المشرع الليبي المحاكم السلطة والولاية العامة في الفصل في جميع المنازعات للمحاكم، ولكنه استثنى من هذه المنازعات تلك التي تنشأ بين المضمونين وجهات العمل وصندوق الضمان الاجتماعي وذلك في المادة (44) من القانون رقم 13 لسنة 1980م، والتي أطلق عليها تسمية (لجان المنازعات الضمانية)، وهذا ما يجعلنا نستنتج بأن هذه اللجان ليست بمحاكم عادية، وإنما هي لجان يُطعن فقط في قرارتها الصادرة عنها أمام القضاء الإداري، وبالتالي فوجود هذه اللجان لا يمنع البتة الخصوم من اللجوء إلى باب القضاء، إذا لم تفلح هذه اللجان للوصول لحل الخصومة الناشئة، بل كل ما في الأمر تقرير المشرع لهذه اللجان كان كنوع من تخفيف العبء على المحاكم العادية بهدف حل المنازعات بطريقة ودية وتصالحية بين أطراف النزاع [11].

كما أن المحكمة العليا الليبية قد انتهجت نفس النهج الذي اتبعه المشرع الليبي في معرض بيانه للطبيعة القانونية للجنة المنازعات الضمانية وذلك بقولها في الطعن الإداري بأنه:

"... وحيث إنه مما جرى عليه قضاء هذه المحكمة، اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي لا يجوز أن توجه إليها الخصومة لأنها جهة محايدة تفصل في منازعة قضائية وهي بهذا تشبه الجهات التي تصدر الأحكام والتي لا يجوز مخاصمتها عما تصدره من أحكام، وحيث أن لجنة المنازعات الضمانية تعتبر لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي ومن ثم فلا يجوز مواجهتها بالدعاوى"[12].

وبعد استعراض وجهات النظر السابقة بالخصوص، فإننا نخلص إلى أن الفقه االليبي لم يستطع أن يبلور تعريف متكامل عن لجان المنازعات االضماانية، إلا ما ندر ومن بين هذه النوادر التعريف الاذي قدمه الدكتور/ علي محمد الزليبني وهو بصدد اقتراحه على المشرع الليبي إجراء تعديلات على القرار رقم 132 لسنة 2007م والمنظم لعمل لجان المنازعة الناشئة عن تطبيق قانون الضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى تخصص للتعريف بالمصطلحات الضمانية وعلى رأس هذه المصطلحات، مصطلح المنازعة الضمانية [13].

وبناء على ما سبق، فإننا نطمئن للاتجاه الذي يترأسه أبرز أقطاب الفقه القانوني الليبي، والذي يعتبر أن الخصومة أو النزاع ما هو إلا حق شخصي ذو طابع إجرائي

وبالتالي فإنه يقع على مسؤولية المدعي أو الطرف المنازع مباشرة الدعوى والسير فيها مادام له مصلحة في ذلك [14].

وبالتالي فإن المنازعة الناشئة بين المضمون وجهة عمله أو الخدمة وفروع صندوق الضمان الاجتماعي هي خصومة أو منازعة يسري عليها قانون المرافعات المدنية والتجارية، حيث أنها تتضمن حقًا شخصيًا للمنازع وورثته من بعده في مواجهة صندوق الضمان الاجتماعي [15].

وهذا الاتجاه يتعارض ويتناقض مع ما نود الوصول إليه في هذه الورقة العلمية المتواضعة، حيث أن الواقع العملي قد أثبت الحاجة الملحة والشديدة لوجود قضاء متخصص بهذه المنازعات.

المطلب الثاني

الآثار القانونية المترتبة على التكييف القانوني للمنازعة الضمانية في القانون الليبي

إذا ما سلمنا بطبيعة المنازعة الضمانية كونها منازعة إدارية، فهذا الأمر، سيرتب آثارًا قانونية بالغة الأهمية، وبالطبيعة فهي تختلف عن الآثار التي يكون فيها تكييف المنازعة الضمانية بأنها منازعة مدنية، وفيما يلي بيان لهذه الآثار:

الفرع الأول: أثر التكييف الإداري على قواعد الاختصاص القضائي

الفرع الثاني: أثر التكييف الإداري على مراكز الخصوم

الفرع الأول

أثر التكييف الإداري على قواعد الاختصاص القضائي

ينعقد الاختصاص لجهة القضاء الإداري، باعتبار أن المنازعة الضمانية، منازعة يُطبق فيها قواعد القانون العام، لكن الصعوبة تكمن في معرفة أي المنازعات الإدارية التي تُطبق عليها القانون العام وأيها تُطبق عليها القانون الخاص؟[16].

وترتيبًا على ذلك فإن حالة التردد القضائي هذه والتي من شأنها أن تسبب؛ ضياع لحقوق المضمونين بين المحاكم، وتشتتهم في معرفة الجهة الواجب رفع المنازعة لها.

وهذا ما يتطلب منا تحديد الجهة التي تسند إليها مهمة الفصل بدقة، الأمر الذي يستوجب على الجهة المتخصصة لمنازعة بحجم منازعة الحقوق الضمانية.

الفرع الثاني
أثر التكييف الإداري على مراكز الخصوم

يترتب على خضوع المنازعة لقواعد القانون الإداري انتقالها من مبدأ المساواة الشكلية الموجودة في القضاء المدني، إلى مبدأ حماية الطرف الضعيف [17]، كما أنه وبالاستناد إلى نص المادة (2) الفقرة (1) من قانون القضاء الإداري رقم 88 لسنة 1971م فإن الخصوم في المنازعة الضمانية (المضمون لهم) هم الطرف الضعيف اقتصاديًا وقانونيًا، حيث عبرت المادة المذكورة عن هذه الفئة والجهة المختصة بنظر هذه المنازعات وفقًا لما يلي:

"تختص دائرة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في: 1- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات التقاعدية والمكافآت المستحقة للموظفين العاملين أو المستحقين عنهم"[18].

وبالتالي، فإن المنازعة الضمانية تتضمن الطرف الضعيف والذي يمثل (المضمون لهم)، والطرف الأقوى (جهة الإدارة) متمثلة في صندوق الضمان الاجتماعي، وبناء على هذا فإن الطرف الضعيف في هذه المنازعة لا يجب أن نُحمله أكثر مما يحتمل، وخاصة فيما يتعلق بإثبات حقه في مواجهة الطرف الأقوى من إحضار أوراق أو مستندات، فالمنازعة الضمانية هي خلاف ينشأ بين هيئة الضمان الاجتماعي من جهة وبين المؤمن عليهم أو المستحقين من جهة أخرى، ويتعلق هذا النزاع بتقدير الحقوق الضمانية أو رفضها أو قطعها أو استرداد ما صرف بغير حق [19].

وهنا يجب التنبيه إلى أن السلطة العامة لا تبرز من خلال الامتيازات التي تتمتع بها السلطة العامة فقط، وإنما تمتد أيضًا للقيود الاستثنائية التي يفرضها عليها القانون في بعض الأحيان [20].

المبحث الثاني
إشكالية الطبيعة المزدوجة للجنة المنازعات الضمانية وآثارها العملية

انقسم الفقه في ليبيا حول مسألة تحديد الطبيعة القانونية للجان المنازعات الضمانية إلى اتجاهين رئيسيين: اتجاه رأى بأن هذه اللجان ذات طبيعة قضائية، وذلك بالاستناد إلى أنها تفصل في منازعة قائمة، ويصدر عنها قرارات ملزمة، وتتبع في عملها إجراءات تشبه إلى حد كبير إجراءات التقاضي [21].

بينما يرى اتجاه آخر بأن هذه اللجان هي هيئات أو هيئة إدارية تُطبق أحكام قوانين الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية، وهذا ما يعني أن موضوع المنازعة هو قرار إداري صادر عن الضمان وبخصوص معاش أو تعويض أو منحة أو نسبة

عجز ...إلخ [22]، وبالتالي فهي منازعات ناشئة عن إصدار أو تنفيذ أو إلغاء أو تعديل قرار إداري.

لكن الواقع العملي من خلال طبيعة عمل هذه اللجان قد كشف عن طبيعة مخالفة تمامًا لما جاء به الرأيين السابقين، حيث أن اللجنة تجتمع فيها الصفتين معًا، فهي لا تتوفر لديها كافة ضمانات السلطة القضائية، فهي مجرد هيئات إدارية تتبع صندوق الضمان الاجتماعي وتخضع في عملها إلى رقابة وتوجيه الإدارة هذا من جهة، أما من جهة أخرى فهي هيئات قضائية تفصل في منازعات بين صندوق الضمان الاجتماعي والمؤمن عليهم بضمانات تشبه الضمانات القضائية [23].

فهي إذًا هجين بين الطبيعة الإدارية والطبيعة الشبه قضائية.

وفيما يلي سنقوم بدراسة هذه الإشكالية من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول- تحديد القانون الواجب التطبيق على المنازعات الضمانية والجهة المختصة بالطعن:

المطلب الثاني - ضمانات استقلال لجنة المنازعات الضمانية عن جهة الإدارة:

المطلب الأول

تحديد القانون الواجب التطبيق على المنازعات الضمانية وجهة الطعن المختصة

تُثير إشكالية الطبيعة المزدوجة للجنة المنازعات الضمانية إشكالية جوهرية تتعلق ببيان القواعد الإجرائية الواجبة التطبيق، على المنازع المعروضة أمام اللجنة، وبيان هل تخضع لقواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية؟ على اعتبار أنها ذات طبيعة قضائية، أم لقواعد قانون القضاء الإداري؟ على اعتبار أنها هيئة إدارية، ويمتد هذا الغموض ليشمل تحديد الجهة التي يجب أن يرفع أمامها الطعن في هذه القرارات الصادرة عن عمل هذه اللجان، ومن هنا برزت إشكالية ضرورة وضع قاعدة عامة في توزيع الاختصاص بين القضاء المدني والقضاء الإداري [24].

ونظرًا للقيمة العلمية والعملية لهذا الموضوع فسنقسم هذا المطلب إلى فرعين اثنين:

الفرع الأول - القانون الإجرائي الواجب التطبيق أمام اللجنة:

الفرع الثاني - الجهة المختصة بالطعن في قرارات اللجنة:

الفرع الأول

القانون الإجرائي الواجب التطبيق أمام اللجنة

يحكم هذه المسألة ثلاث اتجاهات، وهي كالتالي:

الاتجاه الأول ـ تطبيق قانون المرافعات المدني والتجارية:

يرى أنصار هذا الاتجاه بأن لجنة المنازعات الضمانية تفصل في حقوق مالية خاصة بالمؤمن عليهم وأن الإجراءات المدنية، أكثر ضمانًا لحق الدفاع [25].

كما ذهبت بعض الأحكام إلى تطبيق نصوص المرافعات فيما يتعلق بالمواعيد وطرق الإثبات.

الاتجاه الثاني ـ تطبيق قواعد القضاء الإداري:

يتجه أصحاب هذا الرأي إلى أن لجنة المنازعات الضمانية هي هيئة إدارية، وبالتالي فالأصل هو تطبيق المبادئ العامة للقضاء الإداري كاقتصار الخصومة على أطراف القرار الإداري، وعدم التقييد بقواعد المرافعات بحذافيرها [26].

وهذا الرأي تميل إليه دوائر القضاء الإداري بالمحكمة العليا.

الاتجاه الثالث ـ تطبق لائحة خاصة باللجنة:

بالاستناد إلى اللوائح الداخلية التي صدرت عن صندوق الضمان الاجتماعي، والتي تهدف إلى تنظيم إجراءات التقاضي أمام اللجنة، إلا أن هذه اللوائح لا ترتقي لرتبة قوة القانون، وهذا ما يجعل هذه اللوائح غير قادرة على سد النقص التشريعي[27].

الفرع الثاني

الجهة المختصة بالطعن في قرارات اللجنة

تُعدُ هذه الإشكالية هي الإشكالية الأكثر خطورة والأكبر علميًا، وذلك راجع لكون المشرع الليبي لم يحسم هذه المسألة، وهذا الأمر ساهم بشكل كبير إلى حدوث تضارب في الأحكام وانقسام الفقه والقضاء بين فريقين اثنين:

الفريق الأول: يرى بوجوب الطعن بالنقض أمام المحكمة العليا، وذلك بالاستناد إلى الطبيعة القضائية للجنة، وبالتالي يُعد قرارها حكمًا يقبل الطعن بالنقض وفقًا لقانون المرافعات المدنية والتجارية [28].

الفريق الثاني: يرى أصحاب هذا الفريق؛ أنه استنادًا للطبيعة الإدارية لأعمال وقرارات هذه اللجان، فإن القرارات الصادرة عنها تخضع لرقابة القضاء الإداري بدعوى الإلغاء خلال مدة 60 يومًا [29]، وهو الاتجاه الأرجح بالنسبة للقضاء في ليبيا.

الخلاصة:

إن عدم حسم المشرع لهذه المسألة، وتدخله السريع، أوصلنا إلى نتيجة خطيرة وهي تضارب الأحكام الصادرة عن جهات قضائية مختلفة، وحرمان بعض المتقاضين من درجة تقاضي، وهذا أمر يتنافى مع قواعد العدالة ودولة القانون، وهو ما يجعل

الأحكام القضائية مهدورة، والحقوق والحريات دون حماية وعرضة للانتهاك، وهو ما يؤدي دون شك إلى ضياع هيبة الدولة والقضاء عند المواطنين.

المطلب الثاني

ضمانات استقلال اللجنة عن جهة الإدارة

يُعتبر مبدأ استقلال جهة الفصل عن جهة الخصم ضمانة من الضمانات الدستورية التي تكفلها دولة القانون والمؤسسات، وهي ضمانة دستورية لحق التقاضي العادل [30].

وترتيبًا على أن لجنة المنازعات الضمانية يُعد صندوق الضمان الاجتماعي طرفًا أصيلاً في الخصومة أمامها، فإن مسألة استقلال هذه اللجنة عن هذا الصندوق يشكل أمرًا جوهريًا بالنسبة للمشكلة القائمة [31].

ولبيان مزيد من تفاصيل هذه الإشكالية نقسم هذا المطلب إلى فرعين اثنين:

الفرع الأول: الضمانات القانونية الواردة بالنصوص التشريعية

الفرع الثاني: الإشكاليات المترتبة على انعدام الاستقلالية

الفرع الأول

الضمانات القانونية الواردة بالنصوص التشريعية

نصت اللوائح الداخلية والتنظيمية الصادرة عن لجان المنازعات الضمانية رقم 107 لسنة 1992 على أن تُشكل لجنة المنازعات الضمانية من رئيس ومستشارين وعضو عن المؤمن عليهم وعضو عن أصحاب العمل [32]، على الرغم من أن ذات المادة قد نصت على أن التكليف يكون صادرًا من اللجنة الشعبية العامة "سابقًا"، وهي تمثل السلطة الرئاسية لصندوق الضمان الاجتماعي، وهذا يتعارض مع مبدأ الفصل[33].

كما أن غياب ضمانة عدم إمكانية عزل أعضاء اللجنة وعدم تجديد تكليفهم بمهام اللجنة هو أمر يتعارض مع المبدأ القائل باستقلالية القضاة والمنصوص عليه في المادة 34 من الإعلان الدستوري الليبي [34].

كما يؤخذ على لوائح لجان فض المنازعات الضمانية، أنها لم تورد أي نص يتعلق بالاستقلال المالي والإداري لهذه اللجان، حيث أن مقار هذه اللجان والموظفين التابعين لها وميزانية هذه اللجان كلها تندرج ضمن الهيكل التنظيمي لصندوق الضمان الاجتماعي [35].

الفرع الثاني

الإشكاليات القانونية المترتبة على انعدام الاستقلالية

ويمكن تلخيص هذه الإشكاليات في الآتي:

1- غياب مبدأ الحيادية:

لن يكون هناك نزاهة أو حيادية عندما يكون الحكم هو في ذات الوقت الخصم، كما هو الشأن في الإشكالية القائمة بالنسبة لصندوق الضمان الاجتماعي حيث أن "الصندوق" هو من يقوم بتكليف أعضاء اللجنة وتأمين مقر لها وتأمين ميزانيتها، وهو ما يتعارض مع القاعدة القانونية المستقرة، وهذا يتنافى مع القاعدة التي أرستها أحكام المحكمة العليا والقائلة بأنه: "لا يجوز أن يكون المرء قاضيًا في دعواه"[36].

2- انتقاص حق التقاضي:

ترتيبًا على النتيجة التي وصلنا إليها في الفقرة الأولى من هذا الفرع وهي مخالفة مبدأ الحياد أدى هذا الأمر إلى عزوف وإعراض بعض من المتقاضين للجوء للجنة، واتجاههم مباشرة للقضاء الإداري للطعن في قرارات الصندوق، خوفًا من تحقق شبهة عدم الحيادية [37]، حيث أن الأصل في القضاء عند تصديه لموضوع الدعوى تنحصر سلطته في بحث مشروعية القرار من عدمه دون الذهاب لأبعد من كذلك [38].

الخلاصة:

إن غياب أهم الضمانات القانونية والدستورية، وكذلك الضمانات التنظيمية والوظيفية لتحقيق مبدأ الاستقلالية، يجعل من اللجنة وأعمالها مجرد هيئة تتبع إداريًا صندوق الضمان الاجتماعي دون أي ضمانات جوهرية للمتقاضين.

الخاتمة

خلص هذا البحث إلى مجموعة من الأمور الجوهرية لعل أهمها؛ أن لجنة المنازعات الضمانية، في النظام القانوني الليبي تمثل نموذجًا للهيئات "شبه القضائية" والتي لم يحسم المشرع الليبي بعد طبيعتها القانونية بموجب نص تشريعي صريح وواضح [39]، حيث يتضح أن المشرع قد أضفى عليها الاختصاص القضائي للفصل في المنازعات الضمانية، وفي المقابل لم يوفر لها أدنى الضمانات الهيكلية والوظيفية التي تكفل استقلالها عن صندوق الضمان الاجتماعي، باعتباره خصمها الأصلي [40]، كما كشفت هذه الدراسة عن وجود فراغ تشريعي فيما يتعلق بقانون الإجراءات الواجب اتباعها والقانون الواجب تطبيقه أمام هذه اللجان، الأمر الذي دعا القضاء الإداري إلى إحالة الطعون الواردة عن قرارات هذه اللجان إلى دوائر القضاء الإداري بدعوى الإلغاء دون بيان وتحديد قواعد التقاضي أمام هذه الدوائر [41]، وهو ما يُشكل خطورة بالغة وقصورًا تشريعيًا لا يمكن الاستمرار في السكوت عليه، حيث ترتب على هذه النتيجة

مساس واضح وصارخ بحق التقاضي وانهيار لمبدأ الحياد المنصوص عليهما دستوريًا[42].

وترتيبًا على كل ما تقدم فإن دأب الصدع ومعالجة هذا الخلل القانوني والإجرائي يستلزم تدخلاً تشريعيًا عاجلاً لحسم مسألة الطبيعة القانونية لعمل لجنة فض المنازعات الضمانية، واستقلالها ماليًا وإداريًا وإنشاء هيكلية مستقلة لها لضمان تحقيق عدالة ناجزة وناجحة فعليًا فيما يتعلق بمنازعات الضمان الاجتماعي.

وفيما يلي أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال إجراء هذه الورقة العلمية:

أولاً ـ النتائج:

1- عدم وضوح الطبيعة القانونية للجنة: اتضح من خلال إجراء هذه الدراسة أن المشرع الليبي لم يقوم بحسم الطبيعة القانونية للجنة المنازعات الضمانية، وهذا يشكل غموضًا يفسر عدم قدرة المشرع على الفصل بشكل صريح من خلال نص تشريعي يحسم المسألة، فهذه اللجان تجمع بين الهيئات الإدارية لكونها تابعة لصندوق الضمان الاجتماعي والهيئات القضائية وذلك لأنها تختص بالفصل في المنازعات والخصومات [43].

2- هيمنة السلطة الإدارية على تشكيل لجان فض المنازعات الضمانية: حيث تبين أن تشكيل هذه اللجان وميزانية هذه اللجان يخضع بشكل واضح وصريح لسلطة وسيطرة السلطة الإدارية، لصندوق الضمان الاجتماعي دونما أية ضمانات، وهذا أمر من شأنه أن يؤدي دون شك إلى تأثير جهة الإدارة على قرارات اللجنة [44].

3- وجود قصور تشريعي وإجرائي في مسألة تحديد الطبيعة القانونية لعمل هذه اللجان وحدود اختصاصها، وكذلك عدم وجود قانون إجرائي خاص بالتقاضي أمام هذه اللجنة، من حيث المواعيد، وطرق الإثبات وميعاد سقوط الحق، وطرق الطعن [45].

كما أن هذا القصور ليس قصورًا على مستوى نقص النصوص وحسب، وإنما على مستوى المبادئ والأسس، حيث خلط المشرع بين العمل القضائي والعمل الإداري، وهذا خلل بين ولا يمكن التهاون فيه.

ثانيًا ـ التوصيات:

بعد الانتهاء من إعداد هذه الورقة العلمية نوصي بالتوصيات التالية:

1- نوصي المشرع الليبي بضرورة التدخل السريع لحسم مسألة الطبيعة القانونية للجان فض المنازعات الضمانية، وكذلك بضرورة تعديل قانون الضمان الاجتماعي رقم 13 لسنة 1980 ينص فيه بشكل واضح وصريح على الطبيعة شبه القضائية لعمل هذه اللجان.
2- ندعو المشرع الليبي لضرورة القيام بتعديل لائحة لجان المنازعات الضمانية رقم 107 لسنة 1992 بما يحقق الاستقلال المالي والإداري لعمل هذه اللجان وضمان الحيادية.
3- نوصي المشرع الليبي بوضع قانون إجرائي وقواعد إجرائية خاصة ومستقلة، للتقاضي أمام لجان المنازعات الضمانية وفصلها عن المبادئ العامة الواردة في قانون المرافعات المدنية والتجارية.

بيان تضارب المصالـــح:

4-يُقر المؤلف بعدم وجود أي تضارب مالي أو علاقات شخصية معروفة قد تؤثر على العمل المذكور في هذه الورقة

الهوامش:

(1) انظر قانون الضمان الاجتماعي رقم 13 لسنة 1980م.
(2) المنازعات الضمانية في المادة (44) من القانون رقم 13 لسنة 1980م، الجريدة الرسمية الليبية، العدد 11، السنة الثامنة عشر، بتاريخ 8 يونيو 1980م.
(3) د. علي محمد الزليتني، المنازعات الضمانية في القانون الليبي، الطبعة الأولى، 2021، الناشر نقابة المحامين فرع مصراته، ليبيا، دار الازدهار للطباعة، مصراته – ليبيا، ص15.
(4) مؤلف أمانة اللجنة الشعبية العامة للضمان الاجتماعي (سابقًا) مجموعة تشريعات الضمان الاجتماعي بدون ذكر مكان النشر، الدار العربية للكتاب، سنة 1987، ص225.
(5) د. أشرف عمر، وعلي عثمان، المنازعات الضمانية وطرق الفصل فيها في القانونين الليبي والمصري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، أكاديمية الدراسات العليا فرع طرابلس، 2007 – 2008م، ص51.
(6) نص المادة (44) من القانون رقم 13 لسنة 1980م وهو منشور في الجريدة الرسمية الليبية في العدد (11)، السنة الثامنة علشر، بتاريخ 8 يونيو 1980م.
(7) د. علي الحوات، الضمان الاجتماعي، الدار العربية للكتاب، 1983، الجزء الثالث، ص49.
(8) لمزيد من الاطلاع على تعديلات قانون الضمان الاجتماعي يراجع الخصوص مؤلف الدكتور/ علي محمد الزليتني، المبسط في قانون الضمان الاجتماعي، طرابلس، سواء للخدمات الإعلامية، 2016م، ص86.
(9) مشار إليه في: د. سفيان إطبيقة، نوال محمد قريميدة، راوية بشير العجيل، بعض المبادئ التي أرستها المحكمة العليا في المسائل المتعلقة بقاانون الضمان الاجتماعي، طرابلس، منشورات صندوق التقاعد، 2009، ص77.
(10) د. خليفة علي الجبراني، القضاء الإداري الليبي (الرقابة على أعمال الإدارة)، طرابلس، 2005، ص223.
(11) د. خلود علي الساعدي، القاضي الطبيعي، مقال منشور في مجلة البحوث القانونية، السنة الأولى، العدد الثاني، إبريل 2014م، ص199 وما بعدها.
(12) الطعن الإداري رقم 101 لسنة 46ق بتاريخ 2002/10/20م، مجلة المحكمة العليا الليبية.
(13) د. علي محمد الزليني، مرجع سابق ذكره، ص28 – 29.
(14) د. الكوني علي أعيودة، قانون علم القضاء (النشاط االقضائي للخصومة القضائية والعريضة)، طرابلس، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، 1998، ص10.
(15) د. علي محمد الزليتني، المنازعة الضمانية، مرجع سابق ذكره، ص32 – 34.
(16) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، 1961م، دار الحمامي للطباعة، ص5.
(17) د. جمعة بشير المنتصر، المبادئ العامة للقانون الإداري في ليبيا، منشورات كلية الحقوق، جامعة بنغازي، انظر من ص180 – 220.
(18) المادة (2) من القانون رقم (1988) لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري.
(19) د. مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، ص250، ص254 وص280.
(20) د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، بدون دار نشر، 1983، ص360.
(21) انظر حكم المحكمة العليا الليبية، طعن مدني رقم 45/52ق جلسة 1992/3/15.
(22) د. مازن ليلو، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ذكره، ص256 – 271.

([23]) د. عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفضيل، بنغازي، 2013، انظر بالخصوص من ص215 – ص218، باب الهيئات شبه القضائية.
([24]) في هذا الخصوص يراجع د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، سنة 1961، دار الفكر العربي، ملزم الطبع والنشر، ص23.
([25]) الطعن المدني رقم 120/48ق، المحكمة العليا الليبية، جلسة 1994/11/20.
([26]) طعن إداري رقم 135/60ق المحكمة العليا الليبية، جلسة 2008/1/13.
([27]) لائحة تنظيم عمل لجان المنازعات الضمانية، قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 107 لسنة 1992.
([28]) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، مرجع سابق ذكره، ص15.
([29]) المادة (7) من قانون القضاء الإداري الليبي رقم 88 لسنة 1971.
([30]) المادة 34 من الإعلان الدستوري المؤقت الصادر في 2011/8/3.
([31]) المادة 2 من لائحة لجان المنازعات رقم 107 لسنة 1992 التي بينت وحددت أطراف المنازعة.
([32]) المادة 3 من اللائحة المشار إليها.
([33]) المادة 3 الفقرة الأخيرة من لائحة لجان المنازعات رقم 107 لسنة 1992م.
([34]) المادة 34 من الإعلان الدستوري المؤقت.
([35]) يراجع نص المادة 3 من لائحة لجان المنازعات الضمانية رقم 107 لسنة 1992 حيث لم تنص هذه اللائحة على نص يبين الاستقلال المالي والإداري لهذه اللجان عن جهة الإدارة.
([36]) مبدأ قضائي مستقر، انظر لمزيد من التفاصيل الطعن الإداري رقم 89/57ق، المحكمة العليا جلسة 2005/3/20.
([37]) الطعن الإداري رقم 112/55 ق، المحكمة العليا، جلسة 2002/6/9.
([38]) د. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجماهيرية العربية الليبية، جامعة قاريونس، بنغازي، 1984، ص92.
([39]) الطعن الإداري رقم 89/57ق المحكمة العليا الليبية، جلسة 2005/3/20.
([40]) نص المادة 3 من الطعن الإداري رقم 55/ 112ق المحكمة العليا الليبية، جلسة 2002/6/9.
([41]) الطعن الإداري رقم 112/55ق، المحكمة العليا الليبية، جلسة 2002/6/9.
([42]) المادة 34 من الإعلان الدستوري المؤقت لسنة 2011.
([43]) الطعن الإداري رقم89/57ق، المحكمة العليا الليبية، جلسة 2005/3/20.
([44]) انظر نص المادة (3) من لائحة لجان المنازعات الضمانية رقم 107 لسنة 1992م.
([45]) الطعن رقم 112/55ق إداري، المحكمة العليا الليبية، جلسة 2002/6/9.