



رسالة ماجستير بعنوان:

**دور هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد (العقود الإدارية
(نموذجاً)**

إعداد: إسلام فتحي أحمد إقنيجيو



دولة ليبيا

الأكاديمية الليبية / طرابلس

مدرسة العلوم القانونية

قسم القانون العام

دور هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد (العقود الإدارية نموذجاً)

رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على الإجازة العالية الماجستير في القانون العام

إعداد الباحث:

إسلام فتحي أحمد إقنيجيوة

إشراف:

الدكتور/ على أبوبكر القديمي

العام الجامعي: 2024 / 2025م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَى أَنْفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدَيْنِ

وَالْأَقْرَبِينَ إِنْ يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ

[النساء: 135]

شكر وتقدير

أتقدم بوافر الشكر وصادق التقدير لكل من كان له دورٌ في دعمي
ومؤازرتي خلال مسيرتي العلمية، ولكل من أسدى إليّ نصحًا
مخلصًا، أو قدّم توجيهًا نافعًا، أو منحني كلمة طيبة كانت عونًا لي
ودافعًا نحو إتمام هذا العمل.

كما أعبر عن بالغ امتناني لكل من أسهم، بشكل مباشر أو غير
مباشر، في إنجاز هذا الجهد وإخراجه بالصورة المأمولة، داعيًا الله
تعالى أن يجزي الجميع خير الجزاء، وأن يتقبّل هذا العمل ويجعله
خالصًا لوجهه الكريم.

الإهداء

إلى والدي العزيز، سندي وقدوتي في الحياة

وإلى والدتي الغالية، نبع الحنان والعطاء

أهديكما ثمرة جهدي وتعب أيامي عرفانًا بفضلكما وتقديرًا لتضحياتكما

فما كان لهذا العمل أن يرى النور لولا دعاؤكما ودعمكما المستمر

وإلى وطني العزيز ليبيبا أسأل الله أن يحفظه، وأن يديم عليه الأمن

والاستقرار وأن يكون هذا الجهد العلمي المتواضع إسهامًا في ترسيخ

العدالة وصون المصلحة العامة، وإلى رجال الهيئة المخلصين فقط، الذين

أخلصوا الله في أعمالهم وجعلوا ولائهم للحق والوطن وسيادة القانون

وحملوا الأمانة بصدق ونزاهة وإخلاص متجردين عن المصالح الشخصية

والانتماءات الضيقة والأجندات التي لا تتسجم مع المصلحة العامة.

المستخلص

تهدف هذه الرسالة إلى دراسة دور هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الحاصل بالعقود الإدارية في إطار المنظومة التشريعية الليبية، باعتبارها إحدى أهم الضمانات القانونية لحماية المال العام وترسيخ مبدأ المشروعية، وتتناول الرسالة مفهوم الفساد الإداري في مجال العقود الإدارية، وأسباب انتشاره رغم وجود الهيئة والتشريعات المنظمة، مع تسليط الضوء على الإطار القانوني المنظم لعمل الهيئة، ولا سيما القانون رقم (20) لسنة 2013 م وتعديلاته، والقانون رقم 17 لسنة 2016 م، بشأن إضافة أحكام للقانون رقم 20، والقانون رقم 2 لسنة 2023 م، بإضافة أحكام لقانون رقم 20 لسنة 2013، ولائحة العقود الإدارية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (563) لسنة 2007، ولائحة العقود الإدارية رقم (600) لسنة 2024، وقد اعتمد الباحث على المنهج الوصفي لعرض المفاهيم الأساسية المتعلقة بهيئة الرقابة الإدارية والعقود الإدارية والفساد الإداري، والمنهج التحليلي لتحليل النصوص القانونية المنظمة لعمل الهيئة والعقود الإدارية، وتوصلت الدراسة إلى أن تعدد اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية، واستقلالها الإداري والمالي، يسهم في تعزيز دورها في مكافحة الفساد، ولا سيما من خلال الرقابة السابقة والمصاحبة واللاحقة على العقود الإدارية، بما يضمن حماية المال العام وتحقيق المصلحة العامة، كما أظهرت النتائج أن التعديلات المتكررة على التشريعات المنظمة للأجهزة الرقابية أثرت سلباً على استقرار النظام الرقابي، رغم ما منح للهيئة من صلاحيات استثنائية في مجال التحقيق وتحريك الدعوى، وانتهت الدراسة إلى جملة من التوصيات من أبرزها تعزيز الإطار التشريعي للعقود الإدارية، وتطوير الرقابة الإلكترونية، وتدعيم استقلالية هيئة الرقابة الإدارية، وتوحيد الجهود بين الجهات الرقابية والقضائية لمواجهة ظاهرة الفساد.

Abstract

This study examines the role of the Administrative Control Authority in combating corruption in administrative contracts within the Libyan legal system, as one of the key guarantees for protecting public funds and upholding the principle of legality. It also addresses the concept of administrative corruption in administrative contracts, the reasons for its spread despite the existence of regulatory bodies and legislation, and analyzes the legal framework governing the Authority's work, particularly Law No. (20) of 2013 and its amendments, the Administrative Contracts Regulations issued by Cabinet Resolution No. (563) of 2007 and No. (600) of 2024, as well as the United Nations Convention against Corruption ratified by Libya. The study adopts the descriptive approach to present the main concepts, the analytical approach to examine the relevant legal texts, and the comparative approach by referring to similar legislative experiences.

The findings indicate that the multiplicity of the Authority's competencies, along with its administrative and financial independence, enhances its effectiveness in combating corruption, especially through prior, concurrent, and subsequent oversight of administrative contracts, thereby contributing to the protection of public funds and the achievement of public interest. The study also reveals that frequent legislative amendments regulating oversight bodies negatively affect the stability of the oversight system, despite the Authority's broad powers in investigation and initiating criminal proceedings.

The study recommends strengthening the legislative framework governing administrative contracts, developing electronic oversight mechanisms, reinforcing the independence of the Administrative Control Authority, and enhancing cooperation between oversight and judicial bodies to ensure more effective anti-corruption efforts.

المقدمة

نظراً لكون العقود الإدارية من أهم الأدوات التي تعتمد عليها الدولة الليبية في تسيير المرافق العامة وتحقيق أهدافها التنموية غير أن اتساع نطاق اللجوء إليها مقترناً بضعف الضوابط والرقابة في بعض المراحل جعلها من أكثر المجالات عرضة لمظاهر الفساد الإداري والمالي وقد أفرز هذا الواقع تحديات جسيمة تمس جوهر المصلحة العامة لما يترتب على فساد العقود الإدارية من هدر للمال العام وتعطيل للمشروعات العامة والإضرار بمبادئ النزاهة والمساواة وتكافؤ الفرص فضلاً عن انعكاساته السلبية على الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي وإزاء خطورة هذه الظاهرة برزت ضرورة تدخل الدولة من خلال إرساء منظومة رقابية فعالة قوامها التشريع والتنظيم المؤسسي بهدف حماية المال العام وضمان مشروعية التصرفات الإدارية وفي هذا الإطار اتجه المشرع الليبي إلى إنشاء أجهزة رقابية متخصصة لمتابعة أعمال الإدارة وفي مقدمتها هيئة الرقابة الإدارية باعتبارها إحدى الآليات الأساسية للرقابة على العقود الإدارية بما يكفل سلامة إجراءات إبرامها وتنفيذها ويحد من مظاهر الانحراف أو إساءة استعمال السلطة.

كما أن الطبيعة الخاصة للعقود الإدارية بوصفها وسيلة للتعاون بين الإدارة والأفراد لتحقيق المصلحة العامة تفرض إخضاعها لرقابة دقيقة تضمن احترام مبدأ المشروعية وحسن إدارة المرافق العامة فالفساد الذي يصيب هذه العقود لا يقتصر أثره على الجانب المالي فحسب بل يمتد ليقوض ثقة المواطنين في الإدارة العامة ويضعف قدرة الدولة على القيام بوظائفها الأساسية ويعرقل مسارات التنمية المستدامة ومن ثم تبرز الإشكالية المحورية المتمثلة في مدى كفاية وفاعلية الآليات الرقابية المعتمدة في مواجهة فساد العقود الإدارية وحدود اختصاص الأجهزة الرقابية في تحقيق هذا الهدف دون إخلال بمبدأ المشروعية أو تنازع الاختصاص.

1 - إشكال الدراسة:

يتمثل الإشكال الرئيسي للبحث في بيان مدى إسهام هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد في مجال العقود الإدارية وعلى ضوء ما تقدم يثور التساؤل حول ما إذا كان التنظيم القانوني لهيئة الرقابة الإدارية في ليبيا يوفر أدوات رقابية فعالة للحد من الفساد في العقود الإدارية أم أن هناك ضعفًا في الممارسة الرقابية في ظل جرائم الفساد المرتكبة في هذا المجال داخل الدولة الليبية وما يتفرع عن ذلك من تساؤلات فرعية يمكن إجمالها فيما يأتي :

- 1 - ما أسباب الفساد الإداري وآثاره المختلفة؟
- 2 - إلى أي مدى تتحقق مكافحة الفساد الإداري والمالي في نطاق العقود الإدارية؟
- 3 - ما طبيعة الدور الرقابي الذي تضطلع به هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد خلال مراحل إبرام العقود الإدارية؟
- 4 - ما مدى فاعلية الضمانات التي توفرها الهيئة لمكافحة جرائم الفساد في العقود الإدارية سواء كانت جنائية أم إدارية وهل تُعد النصوص القانونية المنشئة للهيئة كافية لمحاربة هذا النوع من الفساد؟
- 5 - ما الآليات التي تعتمدها الهيئة في مكافحة مختلف صور الفساد خلال مراحل إبرام العقود الإدارية وتنفيذها وحتى انتهائها بما يترتب عليه مساس بالمصلحة العامة والمال العام؟

2 - أهمية الدراسة:

تكمن الأهمية في دور هيئة الرقابة الإدارية ومالها من صلاحيات ممنوحة من المشرع سواء التأديبية أم الجنائية بالحد من الفساد الإداري والمالي في العقود الإدارية في جميع مراحلها منذ إبرامها وأثناء التنفيذ وانتهاء العقد، وأهمية دورها في الحفاظ على المال العام في ظل تطور جرائم الفساد وما يترتب عليها من آثار سلبية ومدمرة على المرافق العامة والمؤسسات والشركات التي بدورها تنعكس على المجتمع، وما يقابل ذلك من جمود في التشريعات ومن عدم تشخيص ظاهرة الفساد وأهمية الآليات الممنوحة للهيئة من قبل المشرع الليبي لمكافحته والحد من انتشاره وكذلك الدور الوقائي الذي تلعبه الهيئة.

3 - أهداف الدراسة:

الهدف من الموضوع تسليط الضوء على دور هيئة الرقابة الإدارية باعتبارها إحدى الضمانات الجوهرية لمكافحة الفساد في العقود الإدارية وتحديد الفساد الإداري بالعقود الإدارية وأسباب انتشار الفساد، مع وجود الهيئة والتشريعات المنظمة ومعرفة آليات الهيئة في مكافحة الفساد بالعقود الإدارية وتقديم التوصيات التي تدعم دور الهيئة في الحد من انتشار الفساد والقضاء عليه.

4 - أسباب اختيار موضوع الدراسة:

الأسباب الموضوعية تكمن في أهمية تقنين الهيئة بنصوص دستورية بإعتبارها أهم ضمانه لتحقيق مبدأ المشروعية واحترام مبدأ سيادة القانون خاصة في الدول النامية مثل ليبيا وحمايةً للمال العام في ظل قصور الدور الرقابي والتنظيمي للهيئة.

الأسباب الشخصية تكمن في الانتماء المهني والعمل ضمن فريق الهيئة الذي منحني الخبرة العملية والاطلاع على العقبات والتحديات التي تواجه الهيئة وأعضاءها ورغبتنا في المساهمة في الإصلاح والمسؤولية الوطنية.

5 - منهجية الدراسة:

اتبع الباحث المنهج الوصفي وذلك لعرض المعلومات والمفاهيم الأساسية لهيئة الرقابة الإدارية والعقود الإدارية والفساد الإداري من كتب المؤلفين والفقهاء والمنهج التحليلي، بتحليل النصوص القانونية المنظمة لهيئة الرقابة الإدارية رقم 20 لسنة 2013م، وقرارات مجلس الوزراء رقم 563 لسنة 2007م بإصدار لائحة العقود الإدارية، والقرار رقم 600 لسنة 2024م، بشأن إصدار لائحة العقود الإدارية، والتشريعات الليبية والاتجاهات القانونية وأقوال الفقهاء بالخصوص .

6- الدراسات السابقة:

توجد العديد من المؤلفات والدراسات التي تناولت موضوعات قريبة من هذا البحث غير أنه في حدود ما تم الاطلاع عليه لم يُفرد موضوع دور هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد في نطاق العقد الإداري بدراسة شاملة ومستفيضة تغطي جوانبه وعلى هذا الأساس تم الاستعانة ببعض الدراسات ذات الصلة الوثيقة بموضوع البحث ومن أبرزها ما يلي:

1- د. محفوظ علي عمران تواتي بعنوان نطاق اختصاص هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد في ليبيا ضمن أعمال المؤتمر العلمي الأول "مكافحة الفساد من المنظور التشريعي" تحت شعار "نعم لبناء الدولة" المنعقد خلال الفترة 18-19 سبتمبر 2021م بالجامعة الأسمرية الإسلامية كلية الشريعة والقانون وقد عالجت هذه الدراسة تحليل الإطار القانوني المنظم لعمل هيئة الرقابة الإدارية لاسيما القانون رقم (20) لسنة 2013م وتعديلاته، كما تناولت بيان دور الهيئة في مكافحة الفساد الإداري من خلال رصد مظاهر الإهمال والتسيب والمخالفات داخل المؤسسات العامة مع إبراز حدود اختصاصها الرقابي.

2- صالح محمد المخزوم بعنوان النظام القانوني لجهاز التفتيش والرقابة الشعبية (دراسة تحليلية) رسالة ماجستير مقدمة لاستكمال متطلبات الإجازة العالية في القانون جامعة الفاتح كلية القانون خلال العام الجامعي 2003-2004م، وقد تطرقت هذه الدراسة إلى تحليل الأساس القانوني لإنشاء جهاز التفتيش والرقابة الشعبية وتنظيمه وبيان اختصاصاته الرقابية وآليات عمله إلى جانب

دراسة علاقته بالسلطة التنفيذية ومدى استقلاله كما تناولت تقييم فعاليته في كشف الفساد والانحراف الإداري مع إبراز أوجه القصور في النظام القانوني المنظم له.

3- يوسف أيوراي نصر سالم بعنوان الحماية الجنائية للعقود الإدارية (دراسة تحليلية في القانون الليبي) رسالة ماجستير مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على الإجازة العالية في القانون الجنائي خلال العام 2011 – 2012م وقد عالجت هذه الدراسة بيان النصوص الجنائية التي تكفل حماية نزاهة التعاقد وتحليل مدى كفاية هذه الحماية في التشريع الليبي إضافة إلى دراسة دور القضاء الجنائي في حماية المال العام في إطار العقود الإدارية مع إبراز الثغرات التشريعية التي قد تتيح وقوع الفساد في مجال التعاقد.

7 - خطة الدراسة :

الفصل الأول : الإطار القانوني والإشكالي لرقابة هيئة الرقابة الإدارية على العقود الإدارية.

المبحث الأول : الأساس القانوني لرقابة هيئة الرقابة الإدارية.

المطلب الأول : الطبيعة القانونية لهيئة الرقابة الإدارية.

المطلب الثاني: حدود الاختصاص الرقابي لهيئة الرقابة الإدارية.

المبحث الثاني: الإشكاليات القانونية للرقابة على العقود الإدارية.

المطلب الأول : خصوصية العقود الإدارية مجال خصص للفساد.

المطلب الثاني: تداخل الاختصاصات الرقابية وأثره على فاعلية الرقابة.

الفصل الثاني : فاعلية هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد بالعقود الإدارية.

المبحث الأول : آليات تدخل الهيئة في مراحل التعاقد .

المطلب الأول : الآليات الإدارية .

المطلب الثاني: الآليات الجنائية .

المبحث الثاني: التقييم والتحديات لدور هيئة الرقابة الإدارية .

المطلب الأول : تقييم النصوص القانونية المنظمة للهيئة .

المطلب الثاني: التحديات العملية وسبل تعزيز الرقابة .

الخاتمة: تتضمن مجموعة من النتائج والتوصيات .

الفصل الأول

الإطار القانوني والاشكالي لرقابة هيئة الرقابة الإدارية على العقود الإدارية

كون أن الفساد ظاهرة متفشية تضعف المجتمعات وتؤدي إلى انتشار الفقر والفوضى بالمجتمع وضياح وإهدار المال العام لذا ذهب المشرع الليبي أسوة بالتشريعات المقارنة بإنشاء أجهزة رقابية متخصصة يكون دورها في متابعة ومراقبة جهات الإدارة العامة وأبرز هذه الأجهزة هيئة الرقابة الإدارية في الدولة الليبية التي تعمل على مكافحة الفساد الإداري والمالي في أروقة الإدارة وذلك لتحقيق النزاهة وتحقيق الشفافية وحوكمتها، خصوصاً إن الإدارة هي حجر الأساس للدولة وأداتها لتحقيق أنشطتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والوصول للاستقرار والتنمية المجتمعية والبنية التحتية وسيادة القانون ونخص بالذكر أن تأسيس الأجهزة الرقابية في ليبيا كان في مطلع خمسينيات القرن الماضي في العهد الملكي الليبي حيث سنت التشريعات والقوانين لمواجهة الفساد في الدستور الليبي سنة 1951م¹، وكان من أوائل هذه الأجهزة ديوان المحاسبة برقة وقد مرت هذه الأجهزة بالعديد من التسميات والتطورات التشريعية لمواكبة الواقع والعصر، حيث نتناول في هذا الفصل بالمبحث الأول الأساس القانوني لرقابة هيئة الرقابة الإدارية أما المبحث الثاني نشير للإشكاليات القانونية للرقابة على العقود الإدارية .

المبحث الأول

الأساس القانوني لرقابة هيئة الرقابة الإدارية

تعد هيئة الرقابة الإدارية من أهم الدعائم الأساسية لضمان تحقيق مشروعية تصرفات الإدارة وعدم خروجها عن المبدأ وما ينتج عنه تعسف وإساءة استعمال السلطة للإدارة وأن هيئة الرقابة الإدارية تعد وسيلة من وسائل حماية المجتمع من الفساد الإداري بأشكاله وأنماطه المغايرة، وأن القانون الليبي وأغلب القوانين المقارنة أعطت جهة الإدارة امتيازات وصلاحيات واسعة لتحقيق أهدافها للوصول للتحقيق الصالح العام في مقابل الأفراد باعتبار ضعف مركزهم أمام جهة الإدارة مما يؤدي إلى تعسفها في بعض الأحيان وخروجها عن تطبيق القانون وحثها وإلزامها بعدم الخروج عن مبدأ المشروعية عند القيام بالتعبير عن إرادتها في ممارسة أعمالها²، وفي ذات السياق عرفت الهيئة لغة بأنها اسم مشتق من فعل هيأ الذي يفيد جعل الشيء في حالة معينة أو ترتيب خاص أما جمع كلمة هيئة فيكون هيئات ويتم استخدامه عند الإشارة لمجموعة من الحالات المنظمة مثل الهيئات الحكومية، أما مصطلح الرقيب يدل على عدة معانٍ في اللغة العربية منها الحفظ والانتظار والملاحظة والحراسة والحماية وأن هذه المعاني توضح دور الرقيب في مراقبة الأمور وحمايتها

¹ الدستور الملكي الليبي 1951م.

² عادل عثمان أحمد ملوكة، النظام القانوني لهيئة الرقابة الإدارية في القانون الليبي رسالة ماجستير في القانون العام جامعة طرابلس - كلية القانون، سنة 2020-2021م ص 10.

لضمان سيرها¹، أما في اللغة الإنجليزية فإن مصطلح الرقابة يعني التفتيش والمراجعة من فحص بشكل دقيق والتأكد من أن العمليات تتم وفق السياق المنظم، أما اللغة الفرنسية تضمنت قواميسها العديد من التعريفات وأنها تتصل بمعنى السلطة والسيادة أي أن الرقابة بالثقافة الفرنسية تشير إلى قدرة فرض السيطرة والرقابة على ضمان الالتزام بالتشريعات النافذة.²

وعرفت اصطلاحاً هي منظمة أو مجموعة من الأفراد يجمعهم عمل أو هدف معين وتختلف التخصصات على أنواع الرقابة وطبيعتها قد تكون الرقابة لأعضاء هيئة التدريس الذين بدورهم يقومون بالرقابة على جودة التعليم في المؤسسات أو هيئة الأمم المتحدة التي تقوم بمتابعة الدول ومدى تنفيذ القرارات الدولية أي قد تكون الرقابة متمثلة في أفراد كأعضاء هيئة التدريس أو تختص بها هيئات مجتمعة، يكون دورها متابعة الدول³، وعرفت بدورها للحفاظ على النظام حيث الرقيب يتربص سير الأمور بشكل منتظم وفقاً لأسس وقواعد الموضوع وأنها تمتد إلى الرصد والتفتيش بدوره من ملاحظة وفحص والتحقق من السلامة وتشمل الاختبار سواء من باب تحقيق الأهداف المناط تحقيقها أم مدى التزام المعنيين بالمعايير الموضوعية.⁴

ونستشف أن الرقابة يقصد بها الاستمرارية في المتابعة وضمان سير الأمر في التوجه الصحيح وأنها تكون عملية مستمرة والمعرفة الدائمة لأداء المرافق العامة وهذا ما يمنح لجهة الإدارة معالجة الانحرافات التي تظهر أثناء العمل وتصبح الهيئة وسيلة وأداء لضمان التزام جهة الإدارة بتطبيق القانون.

ونشير أن الرقابة في الإسلام تُعد واجباً للالتزام بمتابعة من هم يكونون تحت المسؤولية وتتجلى الرقابة لمعرفة أماكن الضعف والقيام بإصلاحها وأنها تعتبر صورة من صور الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وجاء قوله تعالى "الذين إن مكناهم في الأرض أقاموا الصلاة وآتوا الزكاة وأمروا بالمعروف ونهوا عن المنكر والله عاقبة الأمور"⁵ وبالرغم من أهمية الرقابة التي تمارسها

جهة الإدارة بذاتها، أي رقابتها الداخلية فإنه لا بد من الرقابة الخارجية تكون قائمة وراعية في مواجهة جهة الإدارة لضمان عدم تعسفها وخروجها عن مبدأ المشروعية وقد قال الخليفة عمر بن

الخطاب رضي الله عنه "إن الله ليزع بالسلطان ما لا يزع بالقرآن" راوي الحديث اثر معروف عن عثمان بن عفان رضي الله عنه، ويروى عن عمر أيضاً، أي أن هيبة وقوة السلطان وخوف العامة من عقوبته تكون أداة رادعة لرعية.⁶

1 الطاهر أحمد المختار الزاوي- القاموس مرتب على طريقة مختار الصحاح والمصباح المنير - الدار العربية للكتاب - ليبيا وتونس أحد المؤرخين ولد في الحرش بالزاوية وحقق العديد من الكتب منها معجم البلدان الليبية 1980م ص 645.

2 خالد حمدان العميري سعيد دور أجهزة الرقابة الإدارية في مقاومة الفساد الإداري - دراسة مقارنة دار النهضة العربية - الطبعة الأولى 2021م ص 18.

3 الزمخشري، تحقيق محمد أبو الفضل إبراهيم بن إسماعيل - موقع المعاني لكل رسم معنى 1075-1444، الساعة 1:20 ظهر بتاريخ 10\30\2025م.

4 هنادي فوزي حسين - رقابة الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد الإداري - أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام - كلية الحقوق - جامعة النهدين المستودع الرقمي العراق سنة 2015م ص 16.

5 سورة الحج، الآية (41)

6 أروى محمد الخويطر وآخرون، الرقابة الإدارية في الإسلام نماذج تطبيقية، المجلد الأول، العدد الرابع 2019م، كلية التربية - جامعة أسيوط، المجلة التربوية لتعليم الكبار، سنة 2019، ص 66 .

وفي لسان العرب يُروى أن مصطلح الرقيب تعنى الحافظ الذي لا يخفى عنه شيء في السماوات والأرض وأن هذه الصيغة تدل على أن الله سبحانه وتعالى يُحصي كل شيء بكل دقة ويعلم تفاصيل الأمور الظاهرة والباطنة.¹

أما في عهد النبي محمد صلى الله عليه وسلم تجلت الرقابة بشكل واضح في شخص النبي صلوات ربي عليه بقيامه بممارسة أعمال الرقابة وقد ورد في الحديث عن أبي حميد الساعدي أن النبي استعمل رجلاً على صدقات بني سليم يدعى ابن التلبية فلما عاد قال "هذا مالكم، وهذا هدية فعاتبة النبي صلى الله عليه وسلم قائلاً فهلاً جلست في بيت أبيك وأمك حتى تأتيتك هديتك إن كنت صادقاً" رواه البخاري رقم (7174-2597) ومسلم رقم (1832)، حيث حرم النبي صلى الله عليه وسلم هدايا المال واعتبرها من الغلول "أكل المال بالباطل" لكونها رشوة مقنعة بسبب المنصب "سد لزريعة الرشوة" ² ونجد هنا تعبيراً صريحاً عن تحريم استغلال المنصب لتحقيق منافع ومكاسب شخصية وللغير، واستمر الخلفاء الراشدون على نهج الرسول صلى الله عليه وسلم فقد كان الخليفة أبو بكر الصديق رضي الله عنه يقوم بالرقابة بنفسه إذ طلب من معاذ بن جبل عند رجوعه من اليمن أن يقوم بعرض حساباته للتحقق منها مالياً كذلك الخليفة عمر ابن الخطاب رضي الله عنه قام بتطوير الرقابة الإدارية وأن تتم بشكل مستمر ودائم للعاملين ومن أقواله "أرايتم إذا استعملت عليكم خير من أعلم ثم أمرته فعدل، أكنت قضيت ما علي" روي عن عبد الرزاق عن معمر عن ابن طاوس وهو راٍ من التابعين عن الصحابة وورد النقل في كتب التاريخ والسير رقم (20665) وأشار هنا أن اختيار الشخص ذو الكفاية ليس كافياً بل لابد من الالتزام بتنفيذ الأوامر وتحقيق العدل ونلاحظ قيام عمر رضي الله عنه بتعيين المفتش العام محمد بن مسلمة للتحقق من شكاوى الرعية ضد الولاة والذي بدوره يقوم بالتعاون مع الولاة والتأكد من قيامهم بالعمل وفق قواعد الشريعة الإسلامية، ومن أبرز الوقائع تحقيقه في شكاوى أهل العراق ضد سعد بن أبي وقاص ³.

وعرفت في الفقه القانوني بأن الرقابة لا تقتصر على متابعة العمل فقط بل تكون أداة لتعزيز وتحقيق الأهداف المرجوة ما يساعد على التوافق بين الخطط والتطبيق الفعلي ما يوضح لنا تحديد الانحراف.⁴

وأشار البعض إلى أن أصل كلمة الرقابة يرجع للفعل العربي رَقَبَ الذي يعنى القيام بالإشراف والمتابعة على عمل معين والمراجعة والتدقيق حوله كما يستخدم فعل راقب للدلالة على عملية المراقبة والرصد، وقد عرفها الدكتوران صالح مهدي وطاهر غالي "هي متابعة وقياس الأداء الفعلي المخطط وتحديد الانحرافات واتخاذ إجراءات تصحيحية".⁵

وعرفها فقهاء الإدارة بأنها " أداة يمكن من خلالها التحقق من أن البرنامج والأهداف قد تحققت بالأسلوب المعين وبدرجة الكفاية المحددة وفي الوقت المحدد للتنفيذ أي وفق الجدول الزمني لعملية

1 عبد الحميد عبدالله الهراء، الرقابة المالية على الإنفاق العام في التشريع الليبي، بحث مقدم لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير كلية القانون جامعة الزاوية، 2020م، ص: 7.

2 عبد العزيز بن سعد الدغيت، الرقابة الإدارية الرياض السعودية سنة 2016 ص 7.

3 د(محمود محمود علاونه - الأصول العلمية في الرقابة الإدارية - دار المسيرة للنشر والتوزيع عمان - الطبعة الأولى 2014م، ص: 113.

4 عبد العزيز بن سعد الدغيت، الرقابة الإدارية الرياض السعودية شبكة الالوكة - قسم الكتاب سنة 2016.

5 بشرى بوطالب، دور الرقابة الإدارية في تقييم أداء العاملين - دراسة ميدانية بالمؤسسة الاستشفائية ابن زهر - رسالة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي في علم الاجتماع تنظيم وعمل، كلية العلوم الأساسية والاجتماعية-قسم علم الاجتماع سنة 2018 -2019م ص: 10- 12.

التنفيذ " 1¹ وذهب البعض إلى أنها مجموعة من الإجراءات للتحقق من مدى توافق التنفيذ العملي مع الخطة وتحليل الانحرافات ومن ثم تحديد المسؤولية وتلافي تكرارها في المستقبل. 2

وأنا نرى وجوب أن تركز الرقابة في التزام جهة الإدارة بمبدأ المشروعية في تصرفاتها المادية والقانونية وفقاً للقواعد القانونية المنظمة ونجد أنها لا بد أن تتضمن الجوانب الإيجابية والسلبية في ذات الوقت والاعتراف بدورها المتعدد وضرورة احترام مبدأ المشروعية في ذلك وأن المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر بتاريخ 1964\5\9م، أكدت على مبدأ المشروعية ومبدأ خضوع الإدارة وأن أعمال الإدارة يجب أن تكون مشروعة ومتوافقة للنصوص القانونية النافذة. 3

أما نشأة هيئة الرقابة الإدارية وتطورها، تأسست الهيئات الرقابية بالمملكة الليبية التي منذ نشأتها وتكوينها أخذت على عاتقها إنشاء جهاز ومرفق رقابي لما فيه من مساهمة في الشفافية والنزاهة والحفاظ على الصالح العام وتقيد مؤسسات الدولة بالقوانين ووضع قواعد تهدف إلى تحسين أداء الدوائر الحكومية ومن جهة أخرى منع التجاوزات والمخالفات التي ينتج عنها الفساد المالي والإداري وأن الهيئة تعتبر من أدوات تحقيق العدالة الإدارية وتصويب التصرفات الإدارية لجهة الإدارة في طور الالتزام بالقوانين والتشريعات والحفاظ على المال العام ونجد أن هذه المؤسسات تأسست لضمان سير المرافق العامة بانتظام وإطراد وتعزيز الكفاءة والنزاهة بالإدارات العامة وبمرور العقود استمرت الدولة الليبية في التطور من ناحية أجهزتها الرقابية ومع تغير الأنظمة السياسية الحاكمة للبلاد طرأت العديد من المتغيرات والتطورات لهيئة الرقابة الإدارية وأهدافها للنظام الإداري بالدولة الليبية، مع أخذ بعض الأمثلة من التشريع المقارن .

مرت الهيئات الرقابية في ليبيا بالعديد من المراحل التنظيمية في قوانينها لتعزيز الرقابة على الأموال العامة والأداء الحكومي بداية من صدور قانون المحاسبة رقم 27 لسنة 1950م والذي رتب الرقابة المالية بحكومة برقة وذلك بإنشاء ديوان محاسبة مستقل عن دوائر الحكومة ومنها تم وضع أسس الرقابة المالية بالمملكة الليبية، وفي 15 أكتوبر 1955م صدر القانون رقم 31 بتأسيس ديوان المحاسبة كهيئة مستقلة ملحقة برئاسة مجلس الوزراء، وأعطاه القانون اختصاص الرقابة على أعمال الإدارات الحكومية⁴ ومتابعة التزامها بالقوانين واللوائح المعمول بها، ثم في 15 نوفمبر 1955م صدر القانون رقم (72) والذي أنشأ ديوان محاسبة مستقل بولاية طرابلس الغرب للرقابة على حسابات الولاية وإداراتها المالية، ثم تلاه القانون رقم (1) لسنة 1956م بإنشاء ديوان المحاسبة في ولاية فزان الذي يقوم بمراقبة إيرادات ومصروفات الولاية وتعزيز الرقابة المالية على المستوى الإقليمي في ليبيا⁵ والتطور الملحوظ في 23 نوفمبر 1966م الذي جاء وأشار إلى أن الديوان هيئة مستقلة وفي 12 نوفمبر 1967م، صدر قانون إنشاء هيئة التحقيق الإداري والذي أسند مهمة الفحص ومتابعة الشكاوى والتظلمات القادمة من الجهات الإدارية بشأن المخالفات القانونية والإدارية من ثم جاء عام 1970م، وصدر القانون رقم (42) بشأن إنشاء مكتب المظالم الذي يقوم

1 محمد مهنا علي، الوجيز في الإدارة العامة الرياض السعودية 1984، نقلاً عن حيدر الشمري وتامر السعيد الرقابة ودورها في مكافحة الفساد الإداري والمالي، كلية القانون جامعة كربلاء العراق، مجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونية والفقهية المجلد عدد 2 سنة النشر 2021\6\4 ص 60 .

2 العمري، خالد حمدان مرجع سابق ص: 19-20 .

3 طعن إداري رقم 9\14ق، السنة الأولى، العدد الثالث، ص 9 .

4 قانون المحاسبة رقم 27 لسنة 1950م.

5 انظر للقانون رقم 72 سنة 1955م، بشأن إنشاء ديوان محاسبة مستقل لولاية طرابلس.

بتلقي الشكاوى من الأفراد والموظفين، ومن ثم يقوم مكتب الشكاوى بإحالة الشكاوى إلى هيئة التحقيق الإداري أو للنيابة العامة.¹

وهذا التطور ذهب تدريجياً لبناء منظومات رقابية لتحقيق المشروعية الإدارية وتعزيز الشفافية في الدولة الليبية من ثم جاء القانون رقم 116 لسنة 1970م بشأن إنشاء الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة والذي تم تعديله في سنة 1972م بموجب القانون رقم 106 الذي أعطى مهمة الرقابة على أموال الدولة، ثم صدر القانون رقم 88 لسنة 1974م بشأن إعادة تنظيم الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة الذي نص على اعتبارها هيئة مستقلة تهدف للكشف عن أوجه القصور في العمل والإنتاج لتعزيز كفاية الأداء الحكومي.²

من وجهة نظرنا أن كل هذه الجهود لتطور الأنظمة والقوانين المنظمة تكمن لتحديد مواطن القصور في الأداء والإنتاج للسعي لتعزيز كفاية عمل جهات الإدارة بالمرافق العامة ومعالجة الانحراف الوظيفي بمكافحة الفساد من الرشوة واستغلال النفوذ وإساءة التصرف في المال العام.

وأن الهيئات الرقابية تستند على فرض الرقابة الفعالة على الأجهزة التنفيذية بالدولة والكشف على الجرائم والمخالفات وتعزيز الالتزام بالقوانين واللوائح لذلك صدر قانون الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة بالقانون رقم 88 لسنة 1974م ثم عدلت بعض أحكامه بقرار رقم 10 لسنة 1980م³ الذي نص على منح أعضاء قسم التحقيق للجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة كافة الصلاحيات الممنوحة للنيابة العامة وفق ما هو منصوص بالباب الرابع من قانون الإجراءات الجنائية.⁴

ثم صدر القانون رقم 79 لسنة 1975م بشأن إنشاء ديوان المحاسبة كهيئة مستقلة تكون تتبعته لمجلس قيادة الثورة وذلك لممارسة اختصاصاته وتحقيق أهدافه بممارسة الرقابة على الأموال العامة ثم جاء قرار مؤتمر الشعب العام رقم 3 لسنة 1979م ليكون الديوان تابعا لمؤتمر الشعب العام ويقوم بمراجعة حسابات الدولة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تمتلك الدولة أو الهيئات العامة فيها نسبة لا تقل عن 25% من رأس المال كذلك يشمل المشروعات التي يحصل أصحابها على إعفاءات مالية أو دعم مباشر من الدولة.⁵

وتدرجت التشريعات حيث نصت المادة الأولى من القانون رقم 20 لسنة 1984م على تعديل المواد (1-4-40-45) من القانون رقم 88 لسنة 1974م بشأن إعادة تنظيم الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة ومن ثم صدر القانون رقم 16 لسنة 1986م بشأن إنشاء الجهاز الشعبي للمتابعة⁶ بقيامه بالمراقبة على الشركات ومراجعة تعاقدات الجهات العامة ومانتج عن هذا تكديس التشريعي في إنشاء الأجهزة من الجهاز الشعبي للمتابعة وديوان المحاسبة والجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة وجهاز الأشغال العامة قام مؤتمر الشعب العام في قراره رقم 7 لسنة 1988م على دمج هذه الأجهزة في الجهاز الشعبي للمتابعة لتوحيد الأجهزة الرقابية وتحقيق رقابة مالية وفنية فعالة.⁷

1 انظر للقانون رقم 42 لسنة 1970 بشأن إنشاء مكتب المظالم .

2 انظر للقانون رقم 116 لسنة 1970 بشأن إنشاء الجهاز المركزي للرقابة الإدارية .

3 انظر للقانون رقم 88 لسنة 1974م بشأن إعادة تنظيم الجهاز المركزي للرقابة الإدارية .

4 انظر للقرار رقم 10 لسنة 1980 المعدل للقانون رقم 88 لسنة 1974م.

5 انظر للقانون رقم 79 لسنة 1975م بشأن إنشاء هيئة المحاسبة.

6 انظر للقانون رقم 16 لسنة 1986م بشأن إنشاء الجهاز الشعبي للمتابعة.

7 انظر للقانون رقم 29 لسنة 1982م، المعدل بالقانون رقم 88 لسنة 1974م .

وفي إطار التطورات للأنظمة الرقابية بالدولة الليبية صدر القانون رقم 11 لسنة 1996م بشأن إعادة تنظيم الرقابة الشعبية لتعزيز آليات الرقابة وضمان كفاية الأداء للأجهزة العامة وفي سنة 2001م صدر القانون رقم 30 والقانون رقم 11 لسنة 1996م بشأن الرقابة الشعبية وتوسيع م¹هامها وصدر القانون رقم 13 لسنة 2003م بشأن إضافة أحكام للتفتيش والرقابة الشعبية والتطهير وبموجب هذه القوانين نجد أن المشرع الليبي ذهب إلى الأخذ بنظام التعدد للأجهزة الرقابية وإنشاء جهازين جهاز الرقابة المالية والفنية وجهاز التفتيش والرقابة الشعبية وتحديد اختصاصات وصلاحيات كل منهما وتم دمج اختصاصات لجان التطهير ضمن جهاز التفتيش والرقابة الشعبية.²

يليه إصدار القانون رقم 2 لسنة 2007م بشأن تنظيم عمليات التفتيش والرقابة الشعبية إلى جانب القانون رقم 3 لسنة 2007م بشأن إنشاء جهاز مستقل للمراجعة المالية وأن كل هذه التنظيمات من المشرع الليبي تهدف إلى تعزيز الرقابة وضمان توزيع المهام وعدم التنازع في الاختصاصات بين أجهزة الرقابة المختلفة بالدولة الليبية.³

ومع المتغيرات التي شهدتها الساحة السياسية في الدولة الليبية قام المجلس الوطني الانتقالي المؤقت بإصدار القرار رقم 119 لسنة 2011م بشأن إنشاء ديوان المحاسبة الليبي ودمج الأجهزة الرقابية القائمة في جهاز التفتيش والرقابة الشعبية وجهاز المراجعة المالية.⁴

وصدر القانون رقم 19 لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة الليبي وفصل اختصاصات الرقابة الإدارية وإنشاء وتأسيس هيئة مستقلة لذلك بموجب القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية ذات كيان مستقل تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة والذمة المالية المستقلة وتكون تبعية السلطة التشريعية لضمان استقلاليتها وتعزيز دورها الرقابي حيث سن المشرع القانون رقم 17 لسنة 2016م الذي عدل وأضاف أحكام للقانون رقم 20 لسنة 2013م من منح أعضاء التحقيق بالهيئة الصلاحيات المخولة للنياحة العامة الواردة في الباب الرابع من الكتاب الأول من قانون الإجراءات الجنائية ومال هذا التعديل من تعزيز بدورها الرقابي ممارسة مهامها في مكافحة الفساد.⁵

يتضح من خلال الدراسة أن هناك تطور تشريعي حاصل بالأجهزة الرقابية في ليبيا بشكل واضح في سن المشرع للتشريعات وتطورها للحفاظ على المال العام ومكافحة الفساد والتطور التدريجي ومواكبة الواقع الليبي من توسيع اختصاصات الأجهزة الرقابية ما يعكس اهتمام المشرع لتحقيق أهدافه وأن التحديات المرتبطة بالتعديلات الحاصلة للقوانين المنظمة للأجهزة الرقابية من دمج وفصل اختصاصات ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية قد تأثر سلباً على استقرار النظام الرقابي بالدولة وعدم استقراره وارتباك المؤسسة وموظفيها وأن بعض التعديلات لها أثر جيد مثل القانون

2 انظر للقانون رقم 11 لسنة 1996م، بشأن إعادة تنظيم الرقابة الشعبية .

3 انظر للقانون رقم 2 لسنة 2007م، بشأن تنظيم عمليات التفتيش والرقابة الشعبية.

4 انظر للقرار رقم 119 لسنة 2011 للمجلس الوطني الانتقالي .

5 انظر للقانون رقم 17 لسنة 2016م بشأن إضافة أحكام للقانون رقم 20 لسنة 2013م .

رقم 17 لسنة 2016م، الذي منح أعضاء هيئة الرقابة الإدارية صلاحيات النيابة العامة وفق الاختصاص ما يعزز سلطة الهيئة في الرقابة والمساءلة.¹

المطلب الأول

الطبيعة القانونية لهيئة الرقابة الإدارية واستقلالها المؤسسي

تحتل الأجهزة الرقابية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الليبية لما تضطلع به من دور في ضمان التزام الجهات الإدارية بمبدأ المشروعية وتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة في إدارة المرافق العامة إذ تمثل هذه الأجهزة أحد أهم الوسائل التي تعتمد عليها الدولة في متابعة أداء المؤسسات العامة والكشف عن أوجه القصور والانحراف الإداري والمالي والعمل على معالجتها بما يسهم في حماية المال العام وترسيخ قواعد المساءلة الإدارية وفي هذا الإطار يبرز دور هيئة الرقابة الإدارية باعتبارها أحد الأجهزة الرقابية التي عهد إليها المشرع بمهمة متابعة نشاط الجهات الخاضعة لرقابتها والتحقق من مدى تقيدها بالقوانين واللوائح المنظمة للعمل الإداري والمالي فضلاً عن دورها في كشف المخالفات والتحقيق فيها واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها غير أن فهم الدور الذي تؤديه الهيئة على نحو دقيق يقتضي الوقوف على طبيعتها القانونية وموقعها ضمن الهيكل المؤسسي للدولة لما لذلك من تأثير مباشر في تحديد نطاق اختصاصاتها وحدود سلطاتها الرقابية وعلى هذا الأساس سنتناول في هذا المطلب بيان الطبيعة القانونية لهيئة الرقابة الإدارية في ضوء التنظيم القانوني الذي قرره المشرع لها والتعرض لمسألة تبعيتها المؤسسية من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول - الطبيعة القانونية لهيئة الرقابة الإدارية

هيئة الرقابة الإدارية في ليبيا هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية وذمة مالية مستقلة تحت إشراف وتبعية السلطة التشريعية وفق قانون إنشائها رقم 20 لسنة 2013م ولائحته التنفيذية أنشئت لضمان رقابة فعالة على الإدارة ولتحقيق الالتزام بالقوانين النافذة وحماية المال العام وتحقيق المصلحة العامة وأنها تقوم بدورها على قاعدة دستورية تمنحها الاستقلالية عن السلطة التنفيذية وتعزز مبدأ الشفافية والنزاهة والمساءلة في الدولة.²

أما المشرع المصري فسن في قانونه رقم 54 لسنة 1964م بشأن إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية بأنها هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذي والمعدل بالقانون في المادة الأولى رقم 207 لسنة 2017م إعادة تنظيم الهيئة لتكون هيئة الرقابة الإدارية المصرية هيئة مستقلة تكون تبعيتها لرئيس الجمهورية ولها الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وذلك لضمان ممارسة مهامها بكفاءة وفاعلية ضمن النظام الإداري للدولة المصرية³ وعرف المشرع التونسي الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية بموجب القانون رقم 50 لسنة 1993م حيث نصت في الفصل الأول على أنها

1 صالح محمد المخزوم- النظام القانوني لجهاز التفيتش والرقابة الشعبية- رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الإجازة العليا الماجستير في القانون العام الجامعي 2003/2004م، ص: 15-20.

2 القانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن انشاء هيئة الرقابة الإدارية المؤتمر الوطني العام .

3 دارزق سعد علي عبد المجيد ،الاختصاص المستحدث لهيئة الرقابة الإدارية بالكشف عن الجرائم ومركبيها ودوره في الحد من جرائم الفساد عدد 53 مجلة البحوث القانونية والاقتصادية جزء 3 جامعة المنوفية كلية الحقوق سنة 2021 ص: 285.

مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري ومالها من دور في تعزيز الرقابة وضمان الشفافية والنزاهة في الجمهورية التونسية¹ أما المشرع الأردني فعرف هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في قانون النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2016م في المادة الثالثة الفقرة " أ " التي نصت على أن " تنشأ في المملكة هيئة تسمى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد تتمتع بشخصية اعتبارية وباستقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها... " ².

يمكن التوصل إلى أن جل التشريعات ومنها التشريع الليبي قد منحت الهيئات الرقابية الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري مما يعزز قدرتها على تنفيذ أهدافها المنصوص عليها قوانين إنشائها بعيداً عن المؤثرات السياسية خصوصاً ما تمر به الدولة الليبية من تحديات سياسية واقتصادية من دورها تؤثر على قرارات الهيئة وأن الهيئات الرقابية سلطة أعلى من السلطة التنفيذية تراقب مدى تحقيق السلطة التنفيذية لأهدافها والتزامها بالنصوص القانونية والكشف عن المخالفات ووضع المقترحات لعلاجها وعدم تكرارها وتحديد المسؤولية وتوجيه الاتهام عن الاقتضاء .

وتعد هيئة الرقابة الإدارية إحدى الهيئات ذات الذمة المالية المستقلة والشخصية الاعتبارية وأنشئت وفق القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية وتبعيةها للسلطة التشريعية وتهدف من خلال قانون إنشائها تحقيق رقابة إدارية فعالة على الأجهزة التنفيذية للدولة لضمان تحقيق الواجبات المناطة بها وفق القانون وتناول المشرع في القانون رقم 20 لسنة 2013م ولائحته التنفيذية بالفصل الأول في هذا القانون تكوين الهيئة ونصت المادة الأولى " على إنشاء هيئة تسمى (هيئة الرقابة الإدارية)، تمنح الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وتلحق بالسلطة التشريعية" ويتجلى لنا من النص أن الهيئة تتمتع بالشخصية الاعتبارية أي تتعامل ككيان قانوني ذات استقلال وتمارس اختصاصاتها دون تدخلات أو تأثيرات خارجية أما بخصوص إحاقها بالسلطة التشريعية فإن غاية المشرع تكمن في إبعاد الهيئة عن تأثير السلطة التنفيذية لضمان النزاهة والشفافية في المؤسسات العامة ومرافقها والتأكيد على مبدأ الفصل بين السلطات وتعزيز المساءلة.³

وإنما يظل التساؤل لدينا بشأن طبيعة العلاقة بين الهيئة والسلطة التشريعية، حول هل أنها تقتصر على الإشراف من النواحي الإدارية فقط أم الإدارية والمالية والفنية ونرى أن تُنشأ الهيئات الرقابية مستقلة بشكل كامل عن السلطات التشريعية والتنفيذية وذلك لضمان حياديتها وجاءت المادة الثانية من القانون رقم 20 لسنة 2013م، حول تكوين هيئة الرقابة الإدارية من باب هيكلها الإداري والتنظيمي والتي أشارت "إن الهيئة تتكون من رئيس ووكيل أو أكثر، بالإضافة إلى العدد الكافي من الأعضاء والموظفين كما أشارت بأن تعيين الرئيس والوكيل يتم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط" وأن رئيس الهيئة يعد المسؤول عن سياسات العامة للهيئة وتنفيذ مهامها وأهدافها وأشار المشرع في نص المادة عن وجود أكثر من وكيل إن دل فانه يشير إلى توزيع الاختصاصات وعدم انفراد رئاسة الهيئة مع المساهمة في تعزيز الكفاءة الإدارية وضمان حسن سير العمل بالهيئة

¹ انظر للقانون رقم 50 لسنة 1993م المؤرخ 3 مايو، بشأن الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية .

² انظر للقانون رقم 13 لسنة 2016م، المادة 3 وتعديلاته، بشأن قانون النزاهة ومكافحة الفساد - الأردن .

انظر للقانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية . ³

وأن للهيئة التزود بعدد كافٍ من الأعضاء والموظفين لضمان أدائها لوظيفتها وهذا ما يترك الاحتياجات للموارد البشرية للهيئة رهينة للسلطة التقديرية للهيئة، أما بخصوص تعيين رئاسة الهيئة فالمرشح حدد مدة الرئيس والوكيل لثلاث سنوات وأن تكون قابلة للتجديد مرة واحدة فقط ونجد أن المشرع أشار في النص أن المدة قابلة للتجديد مرة واحدة، وذلك لمنع الاحتكار والأخذ بمبدأ التداول السلمي، خصوصاً بعد قيام الثورة الليبية سنة 2011م وليتم الحد من الفساد الإداري الذي قد ينجم عن بقاء أحد الأفراد في منصب لوقت طويل، وأن التكوين والتأسيس الإداري للهيئة أخذ نظام الهرمي ونظام التبعية المباشرة لرئيس الهيئة.¹

ونجد في مشروع الدستور الليبي لسنة 2017م² الذي تم فيه دسترة الهيئات نصت المادة 156 على رقابة السلطة التشريعية على الهيئات على إنه " تخضع الهيئات الدستورية لرقابة مجلس النواب وتقدم له تقارير عن أعمالها، وفق ما ينظمه القانون كما تقدم تقاريرها لمجلس الوزراء وللمجلس النواب نشرها بعد مناقشتها"³ وتناولت المادة 163 من مشروع الدستور 2017م هيآت أخرى على إنه "تنظم بقانون هيئة للرقابة الإدارية" حيث الهيئات المستقلة تكون مؤسسات قانونية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال بموجب نص دستوري او تشريعي⁴ ونصت المادة (3) من قانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية " يرأس الهيئة شخصية مشهود لها بالكفاية والاستقامة والنزاهة، ويعين ويعفي من منصبه وتقبل استقالته بقرار من السلطة التشريعية، ويعامل من حيث المرتب والمزايا معاملة الوزير" وتحليلنا القانوني لنص المادة نجدها وضعت معايير عند القيام باختيار رئيس الهيئة، وكيفية تعيينه ما يعد ضماناً قانونية لاختيار شخصية ذات مؤهل ومستقيمة ومن جهة نجد أن تعيين وإعفاء رئيس الهيئة يكون من السلطة التشريعية ما يمنحها سلطة وسيطرة على اختيار الرئيس فمن جهة يعزز ويؤيد مبدأ الاستقلالية ومبدأ الفصل بين السلطات ومن جهة قد يتم استغلال ذلك من السلطة التشريعية ونفوذها لاستغلال رئيس الهيئة والضغط عليه.⁵

وفي ذات السياق نصت المادة 4 من قانون إنشاء الهيئة نصت على "تنتهي ولاية رئيس الهيئة في الحالات التالية :-

1. الاستقالة.
2. بلوغ سن التقاعد.
3. ثبوت عجزه عن القيام بمهامه لأسباب صحية.
4. تكليفه بوظيفة أو مهمة أخرى بموافقة.
5. إعفاؤه من مهامه بقرار من السلطة التشريعية."

1 انظر للمادة 2 من قانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

2 مشروع الدستور الليبي لسنة 2017م.

3 انظر للمادة 156 من المرجع السابق.

4 أ.صالح احمد محمد الصالح، النظام القانوني للهيئات الدستورية المستقلة ، مجلة الأستاذ-العدد 21، سنة 2021م ص 119.

5 انظر للمادة 3 من القانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

وعند تحليل نص المادة نجد حالات إنهاء خدمة رئيس الهيئة تضمنت وضوحاً قانونياً من بين حالة الاستقالة للأسباب الطبيعية أو في الحالات التي تقوم السلطة التشريعية بفرضها كالإعفاءات أو التكليف بمهام أخرى، وجاءت المادة 5 بأنه " يعين وكيل الهيئة ولايجوز إعفاؤه من وظيفته أو نقله إلا بقرار من السلطة التشريعية بناءً على عرض رئيس الهيئة " ويتبين أن نقل وكيل الهيئة أو إعفاؤه من منصبه لابد من السلطة التشريعية، ما يجعل له استقلالية ومنع وسد الطريق أمام تدخلات السلطة التنفيذية وأصحاب النفوذ وجماعات الضغط ويُعد الإعفاء تكييفاً قانونياً يندرج ضمن السلطة التقديرية لجهة الإدارة تمارسه وفقاً لتوجهها في إدارة المرفق العام، بما يتيح لها تغيير شاغلي المناصب سواء بانقضاء مدة تكليفهم أو قبل انتهائها متى كان ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة¹ ونري أن المواد المذكورة أعلاه قامت بالتنظيم القانوني للمناصب القيادية لهيئة الرقابة الإدارية وركز المشرع على النزاهة والاستقلالية ومن جهة تحقيق بعض التوازن بين الهيئة والسلطة التشريعية أي أن السلطة التشريعية بالصلاحيات الممنوحة لها قد تقوم باستغلالها وإساءة استعمالها للضغط على رئيس ووكيل الهيئة لتحقيق مصالحهم الشخصية ونفع الغير لهذا ندعو المشرع إلى التدخل وتعديل النص من باب أن يتم ذلك عن طريق انتخاب الرئيس والوكيل عن طريق أعضاء الهيئة دون غيرهم.

ونصت المادة (6) من ذات قانون إنشاء الهيئة على الشروط الأساسية الواجب توفرها حتى تتولى منصب قيادة الهيئة وعلى أهمية المؤهلات العلمية وأن المشرع الليبي قام بوضع هذا المعيار من باب حرصه لإختيار أشخاص يتمتعون بالكفاية العلمية² كذلك المادة(7) تناولت شروط التعيين لأعضاء التحقيق بالهيئة وأهمها أن هذه الوظيفة يكون لها المؤهل العلمي جامعي في اختصاص القانون مع قضاء مدة أربع سنوات على الأقل في الإدارات أو الأقسام الرقابية وأن هذه المدة التي يراها البعض طويلة لكنها تبين لنا توجه المشرع إلى ضمان أن يكون للعضو الخبرة العملية وقدرته على التعامل مع جل الملفات الحساسة منها والمعقدة واختلاف طبيعة التحقيقات³ ولا سيما شرط التخصص والتعمق باعتبار أن شاغل منصب عضو التحقيق ينبغي أن يكون ضليعاً بعلم القانون متمتعاً بمهارة فنية مكتسبة من الدراسة الأكاديمية والخبرة العملية المتراكمة عبر السنوات إلى جانب الإلمام الدقيق بمتطلبات المهنة وأحكامها بما يؤهله لحسن أداء مهامه وتحقيق الغاية المتوخاة من إسناد المنصب إليه⁴.

وتناولت المادة (8) استقلال الهيئة وأعضائها من الحظر على رئيس الهيئة ووكيلها وأعضائها وموظفيها ممارسة أي نشاط آخر سواء كان تجارياً أو صناعياً أو الارتباط بعقود أو أي التزام مع الحكومة أم مؤسساتها أو بشراء ممتلكات الحكومة ويكمن غاية المشرع في هذه القيود من منع التأثير على الهيئة من اتخاذ قراراتها⁵، وأن السؤال الذي يطرح نفسه عن كيفية الامتثال والالتزام

1 دامحمود عيد علي حميد الزبيدي ، التنظيم القانوني للتكليف بالمناصب الإدارية والإعفاء منها- كلية القانون الجامعة المستنصرية مجلة كلية الإشراف الجامعية للعلوم الاجتماعية والإنسانية المجلد الأول العدد صفر ص 28 .

2 انظر للمادة 6 من قانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

3 انظر للمادة 7 من قانون إنشاء الهيئة رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

4 مختار تابري،الخبرة في الجريمة المعلوماتية ، جامعة سيدي بلعباس،الجزائر المجلد الحادي عشر العدد " ديسمبر 2020م ص 283.

بهذه النصوص وغياب العقوبات المحددة على الأعضاء المخالفين ومن جهة نرى أن هذه القيود تحد من قدرة الهيئة على استقطاب الكفايات من القطاعات الخاصة.

وذهب المشرع إلى إسناد رئيس الهيئة صلاحيات واسعة من الإشراف على شؤون الهيئة الإدارية والمالية على كافة أعمال الهيئة وفق المادة (9) من القانون رقم 20 لسنة 2013م والتي جاء في مضمونها للرئيس السلطات والاختصاصات الممنوحة للوزراء فيما يتعلق بالهيئة وأن هذه الصلاحيات منحها المشرع للرئيس لتحقيق أهداف تعزيز الاستقلال للهيئة عن الجهات التنفيذية.¹

ونستشف أن أهم صلاحيات رئيس الهيئة تشكيل اللجان وتكليفها بالمهام المنصوص عليها من قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية، أما الجوانب المالية التي تكون من مسؤولية رئيس الهيئة من اقتراح الميزانية والاعتمادات المالية بذات الصلاحيات الممنوحة لوزير المالية ومن جهة تمنح هذه الاختصاصات استقلالية للهيئة، وأخرى نجد عدم وجود ضمانات لمنع إساءة واستغلال استعمال السلطة من الرئيس أي أن رئيس الهيئة هو الممثل القانوني لها في جل التعاملات إلا في حالة تفويضه لغيره وفي حالات غيابه يحل محله وكيل الهيئة لضمان استمرارية العمل بانتظام واطراد والحفاظ على المصلحة العامة والمال العام .

الفرع الثاني - تبعية هيئة الرقابة الإدارية:

إن الهيئة إحدى الأجهزة الرقابية ذات الاستقلال الإداري والمالي التابعة للسلطة التشريعية وأن التبعية تكون سلطة إشراف دون أن تمتد للتدخل في أعمال الهيئة والمساس باستقلاليتها وهذا ما أكدته المادة (1) من قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم 20 لسنة 2013م ما يمكن الهيئة أداء مهامها الرقابية باستقلالية لكن التساؤل الذي يطرح هنا مدى إشراف السلطة التشريعية على الهيئة واستقلالها فإن البعض أشار إلى أن سلطة التبعية للسلطة التشريعية لا تتعارض مع مبدأ الاستقلالية لهيئة الرقابة الإدارية وشهدت الهيئة تطورا في تنظيمها سوف نتناوله بالتفصيل، وأننا نرى تبعية الهيئة للسلطة التشريعية ضمانه لاستقلالها عن السلطة التنفيذية مع إشرافها عليها لضمان التزامها بأداء مهامها وأن التوازن بين استقلالية الهيئة وإشراف ورقابة السلطة التشريعية يعزز مبدأ سيادة القانون من جهة، وحماية المصلحة العامة وأن استقلالية الهيئة قد ينتج عنها تجاوزات للقوانين واللوائح وتحقيق أهداف شخصية للنفس أو الغير وسوف نستعرض لكم تطور التشريعات للأنظمة الرقابية في الدولة الليبية من تبعيةها القانونية من سنة 1970م حتى قانون إنشاء الهيئة رقم 20 لسنة 2013م، وتعديلاته:

- صدر القانون رقم 116 لسنة 1970م بإنشاء الجهاز المركزي للرقابة الإدارية وعدل بالقانون رقم 106 لسنة 1972م.²

- صدر القانون رقم 88 لسنة 1974م بإعادة تنظيم الجهاز المركزي للرقابة الإدارية.³

1 انظر للمادة 9 من قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم 20 لسنة 2013.

2 انظر للقانون رقم 116 لسنة 1970م، المعدل بالقانون رقم 106 لسنة 1972م.

3 انظر للقانون رقم 88 لسنة 1974م بإعادة تنظيم الجهاز المركزي.

- صدر القرار رقم 10 لسنة 1980م المعدل للقانون رقم 88 لسنة 1974م حيث أعطى لأعضاء الجهاز المركزي للرقابة الإدارية بقسم التحقيق كافة الصلاحيات المخولة للنيابة العامة المنصوص عليها في الباب الرابع الكتاب الأول من قانون الإجراءات الجنائية.¹
- صدر القانون رقم 20 لسنة 1984م بتعديل بعض أحكام القانون رقم 88 لسنة 1974م ليلحق الجهاز بالسلطة التشريعية.²
- قانون إنشاء الجهاز الشعبي للمتابعة رقم 16 لسنة 1986م.³
- صدر القرار رقم 7 لسنة 1988م بشأن دمج جميع الأجهزة الرقابية في جهاز واحد سمي بالجهاز الشعبي للمتابعة.⁴
- صدر القانون رقم 11 لسنة 1996م بإعادة تنظيم الرقابة الشعبية.⁵
- صدر القانون رقم 30 لسنة 2001م بشأن إضافة أحكام للقانون رقم 11 لسنة 1996م.⁶
- صدر القانون رقم 13 لسنة 2003م بأخذ المشرع بتعدد الأجهزة الرقابية.⁷
- صدر القانون رقم 2 ورقم 3 لسنة 2007م بشأن إنشاء الرقابة الشعبية، وإنشاء وتنظيم المراجعة المالية.⁸
- صدر القرار رقم 119 لسنة 2011م بشأن إنشاء ديوان المحاسبة.⁹
- صدر قانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.¹⁰
- صدر القانون رقم 17 لسنة 2016م بشأن بعض التعديلات للقانون رقم 20 لسنة 2013م.¹¹

استنتاجاً مما سبق يمكن القول إن القوانين المذكورة جُلها نصت على الاستقلالية على سبيل المثال لا الحصر قانون إنشاء الجهاز الشعبي للمتابعة سنة رقم 16 لسنة 1986م التي جاءت المادة (1) منه "يكون للجهاز الشعبي للمتابعة الشخصية الاعتبارية وميزانية مستقلة ويتبع مؤتمر الشعب العام ويمارس اختصاصه وفقاً لأحكام هذا القانون" وبين المشرع في هذه المادة استقلالية الجهاز أما المادة الرابعة جاءت ووضعت طرق إدارة الجهاز عبر لجنة شعبية تتكون من أمين وأعضاء الذين يتم تعيينهم بقرار من مؤتمر الشعب العام¹² والقانون رقم 88 لسنة 1974م بشأن إعادة تنظيم

1 انظر للقانون رقم 88 لسنة 1974م المعدل بالقرار رقم 10 لسنة 1980م بشأن إعطاء أعضاء الجهاز المركزي للرقابة الإدارية بقسم التحقيق الصلاحيات الممنوحة للنيابة العامة .

2 انظر للقانون رقم 20 لسنة 1984م بشأن تعديل أحكام القانون رقم 88 لسنة 1974م لإلحاق الجهاز بالسلطة التشريعية .

3 انظر للمادة 1 - 2 من قانون إنشاء الجهاز الشعبي للمتابعة رقم 16 لسنة 1986م.

4 انظر للقرار رقم 7 لسنة 1988م بشأن دمج جميع الأجهزة الرقابية في جهاز واحد سمي بالجهاز الشعبي للمتابعة .

5 انظر للقانون رقم 11 لسنة 1996م، بإعادة تنظيم الرقابة الشعبية.

6 انظر للقانون رقم 30 لسنة 2001م، بشأن إضافة أحكام للقانون رقم 11 لسنة 1996م .

7 انظر للقانون رقم 13 لسنة 2003م، بأخذ المشرع بتعدد الأجهزة الرقابية .

8 انظر للقانون رقم 2-3 لسنة 2007م بشأن إنشاء الرقابة الشعبية وإنشاء المراجعة المالية .

9 انظر للقرار رقم 119 لسنة 2011م، بشأن إنشاء ديوان المحاسبة للمرة الثانية.

10 انظر للقانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

11 انظر للقانون رقم 17 لسنة 2016م، بإضافة أحكام للقانون رقم 20 لسنة 2013م .

12 انظر للمادة 2-1 من قانون إنشاء الجهاز الشعبي للمتابعة رقم 16 لسنة 1986م.

الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة وما جاء في هذا القانون من إعادة هيكلة الجهاز ونصت المادة الأولى "على أن الجهاز هو هيئة مستقلة تلحق بمجلس قيادة الثورة" ما يؤكد استقلالية الجهاز الإداري والمالي¹ والقانون رقم 16 لسنة 1986 بشأن إنشاء الجهاز الشعبي للمتابعة وأن هذا القانون قام المشرع بسننه امتداداً للقوانين السابقة والذي جاء في مادته الأولى بتبعية الجهاز للسلطة التشريعية وله الشخصية الاعتبارية المستقلة إدارياً ومالياً² وصولاً للقانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية ونجد المشرع في القانون رقم (20) نهج تطوراً لتنظيم الهيئة حيث نصت المادة الأولى على إنشاء هيئة مستقلة تسمى هيئة الرقابة الإدارية لها الشخصية الاعتبارية ولها الاستقلال المالي والإداري وتبعيةها للسلطة التشريعية.³

ووجد الباحث أن قوانين وقرارات الهيئات والأجهزة الرقابية طوال الفترة المذكورة أعلاه أكدت على الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة للهيئة لأداء مهامها المنصوص عليها في قانون إنشائها وإلحاق تبعيةها بالسلطة التشريعية وأهمية رقابة السلطة علي الهيئة فيما يتعلق من تعيين رئيس الهيئة ووكيلها والإشراف عليها إلا أن هذه العلاقة لابد من تنظيمها بلوائح ثابتة حتى لا تتجاوز وتتغسف السلطة التشريعية وذلك لتحقيق الشفافية دون التأثير على استقلالية الهيئة أي ضمان استقلالية الهيئة والحفاظ على الرقابة للسلطة التشريعية عليها، وكما تقوم الهيئة بنشر تقاريرها السنوية على الجمهور وتبين دورها في مكافحة الفساد.

أما المشرع المصري فقد اهتم بعمل الهيئات الرقابية في الدستور المصري سنة 2014م وحرص على استقلالها حيث نصت المادة 215 "يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها".⁴

وأبرزها البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية، ويظهر لنا تنوع الأجهزة ذات الطابع الرقابي في الدولة المصرية وذهب الفقه المصري أن المادة 215 أبرزت أهمية الهيئات الرقابية في تحقيق الرقابة الفعالة والاستقلالية عن الأجهزة التنفيذية لانفرادها بمهامها دون تأثير خارجي أما المادة 216 من الدستور المصري سنة 2014م التي أشارت على تشكيل الهيئات ونظامها الداخلي واستقلالها وأوضاع أعضائها كما نصت على آلية تعيين رؤسائها حيث يتم تعيينهم من رئيس الجمهورية المصرية المقرون بموافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه وأن يكون لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.⁵

ومن أهم فقرات المادة قيدت إعفاء رؤساء الهيئات إلا في حالات معينة حددها القانون لضمان حمايتهم من القرارات التعسفية واستقلالهم ووضعت المادة 216 إطاراً لاستقلال الهيئات الرقابية في الدولة المصرية.⁶

1 انظر للمادة 1 من القانون رقم 88 لسنة 1974، بشأن إعادة تنظيم الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة.

2 انظر للقانون رقم 16 لسنة 1986، بشأن إنشاء الجهاز الشعبي للمتابعة.

3 انظر للقانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

4 انظر للمادة 215 من الدستور المصري سنة 2014م.

5 د/ الطبايح، عصام على المحامي بالنقض الإدارية - سلسلة الجرائم التي تختص بها هيئة الرقابة الإدارية - الطبعة الأولى-دار النهضة العربية 2019 ص 6 .

6 انظر للمادة 216 من الدستور المصري سنة 2014م.

وقد اقتضت المادة 218 من الدستور المصري أن الدولة المصرية ملتزمة في مكافحة الفساد عن طريق أدواتها الرقابية وعدم اقتصر الأمر على مكافحة الفساد بل يمتد إلى تحقيق الشفافية والحوكمة وحسن أداء المرفق العام وحماية المال العام¹ وأنها تعد الحجر الأساسي لمكافحة الفساد من التزام الدولة المصرية بأجهزتها الرقابية للمحافظة على الصالح العام .

ويتضح لنا من خلال التحليل أن المشرع المصري أشار لأهمية الشخصية الاعتبارية الممنوحة للأجهزة والهيئات الرقابية ذات الاستقلال المالي والفني والإداري التي تمكنها من القيام بممارسة مهامها دون تدخلات خارجية لأداء دورها الرقابي بكل فاعلية، وأن المشرع المصري اشترط موافقة مجلس النواب عند تعيين أو إعفاء رؤساء الهيئات الرقابية، ما يضعف التأثير الفردي لرئيس الجمهورية وأن أهمية استقلالية الهيئة سواء في التشريع المصري أم الليبي ارتكازاً على المبدأ العام المتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات وما لهذا المبدأ من أهمية من مكافحة تركيز السلطات في جهة منفردة واحترام مبدأ المشروعية وتفادي حدوث التعسف من سلطة واحدة .

وذهب عدد من المفكرين للقول إن الدولة حتى تحقق أهدافها لا بد أن تقوم بالفصل بين السلطات للقيام بكل مهامها وواجباتها بما يضمن الوصول للمصلحة العامة وقد وضعت جل الدول هذا المبدأ في دساتيرها وتشريعاتها لتنظيم العلاقة بين السلطات ومنع تعسف واعتداء سلطة على اختصاص الأخرى.²

من وجهة نظرنا أن مبدأ الفصل بين السلطات يساهم في تعزيز استقلال هيئة الرقابة الإدارية ومنحها الاستقلالية عن السلطة القضائية والتنفيذية وتكون تبعيتها للسلطة التشريعية وفق قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم 20 لسنة 2013م وأن الاستقلالية تكمن أهميتها في تعزيز نزاهة وشفافية الهيئة وضمان محاسبة المخالفين التابعين للسلطات الأخرى وعدم إفلاتهم من رقابة الهيئة والعقوبة وهذا ما يؤكد حماية مبدأ المشروعية ومن جهة يُعد من العوامل المساندة لمكافحة الفساد مما يتيح للهيئة ممارسة مهامها بكل حرية ودون ضغوطات سياسية من جماعات الضغط والسلطة التنفيذية وتكون قادرة على أداء دورها الرقابي .

وتعد الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة حيث جاءت المادة 16 من القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية على النحو الآتي:

- 1- مجلس الوزراء والوزارات وكافة الوحدات الإدارية الممولة من الميزانية العامة.
- 2- الهيئات والمؤسسات العامة المصالح والأجهزة القائمة بذاتها والوحدات الإدارية التابعة لأي من مجلس الوزراء أو الوزارات.
- 3- الأجهزة والهيئات الضبطية.
- 4- المنافذ البرية والجوية والبحرية.
- 5- الشركات العامة.
- 6- الشركات التي تساهم فيها الدولة، أو إحدى الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الشركات العامة بنسبة لا تقل عن 25% من رأسمالها سواء أكانت داخل ليبيا أم خارجها.

¹ الطباخ، المرجع سابق ص: 7 .

² دازهير شكر الوسيط في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية الجزء الأول المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع لبنان 1994 ص: 174.

- 7- الشركات والوحدات الإنتاجية والخدمية المملوكة للدولة ما لم تكن قد سددت التزاماتها الناتجة عن عملية التمليك.
- 8- لجان تصفية الشركات العامة.
- 9- الهيئات والمؤسسات والجمعيات ذات النفع العام التي تدعمها الدولة أو تساهم في ميزانيتها.
- 10- السفارات والقنصليات الليبية في الخارج وما في حكمها.
- 11- أي جهة أخرى يصدر بإخضاعها لرقابة الهيئة قرار من السلطة التشريعية أو بناءً على طلب من الحكومة.¹

وبتحليلنا للمادة (26) نجدها حددت الجهات الواقعة تحت رقابة الهيئة ما يبين نطاق اختصاص هيئة الرقابة الإدارية الداخلي والخارجي وأن المشرع يسعى ويهدف إلى تحقيق رقابة على كل مؤسسات الدولة وما يرتبط بها لضمان مكافحة الفساد حيث تناولت المادة المؤسسات الحكومية التي تشمل كل الوزارات والمرافق الإدارية الممولة من الميزانية العامة للدولة الليبية ورقابة الهيئة على تصرفات جهة الإدارة المالية والإدارية بالمؤسسات الحكومية العامة والوحدات التابعة وذلك لضمان عدم استغلال هذه الجهات لأعمال الفساد والنفع غير المشروع والمحابة وتضمن مساءلتها دون أي استثناء إلا وفق القانون.

أما الأجهزة الضبطية والمنافذ أشار نص المادة بشمولها وخضوعها لرقابة الهيئة مثل الشرطة والجمارك وما لها من أهمية خصوصاً أن هيئة الرقابة الإدارية بعد قيام الثورة الليبية أصبح الوضع القائم يضع عليها عوائق من عدم احترام القانون ولممارسة صلاحيتها لغياب الشرطة والجيش بالدولة ووجود المجموعات والمليشيات المسلحة التي ارتدت ثوب الشرعية عند دمجها في أجهزة الدولة واختراقها ما أثقل كاهل الهيئة في محاربة الفساد والمنافذ البرية والجوية والبحرية التي تُعتبر ذات طابع حساس ووجود الفساد بها يمس المصلحة العامة والأمن الاقتصادي والوطني.

كذلك الشركات المملوكة أو المساهمة بها الدولة تتمثل رقابة الهيئة في الشركات التي تملك بها الدولة الليبية نسبة 25% من رأس مال الشركة سواء كانت داخل ليبيا أم الخارج وذلك لضمان حماية الاستثمارات الليبية وتقييد الشركات بالنزاهة وعدم الفساد مع أننا نرى قد تواجه الهيئة بعض الإشكالات فيما يتعلق بالشركات ذات النسبة بالخارج التي تحكمها قوانين دول أخرى وآلية التعامل الرقابي معها.

أما بخصوص الشركات المملوكة بالكامل للدولة الليبية سواء الشركات ذات الطابع الإنتاجي أو الخدمي الخاضعة لرقابة الهيئة أو الجهات ذات النفع العام، هي كل الهيئات والجمعيات أو تلك الجهات التي تتلقى دعماً من الدولة الليبية لتحقيق أهداف اجتماعية إنسانية مثل الجمعيات الاستهلاكية والغذائية وضمان قيامها بعملها.

البعثات الدبلوماسية والتي تشمل السفارات والقنصليات بالخارج خاضعة لرقابة الهيئة بُجْل أعمالها الإدارية منها والمالية والفنية وكل ما يتعلق بالبعثات الدبلوماسية ومنح النص إضافة أي جهة للخضوع لرقابة الهيئة للسلطة التشريعية أو الحكومة المتمثلة بالسلطة التنفيذية صلاحية ضم الجهات للرقابة وهذا يتمثل في إنشاء الجهات والمراكز الجديدة وأن المادة (26) وضعت الجهات

¹ انظر للمادة 26 من قانون إنشاء الهيئة رقم 20 لسنة 2013 م .

الخاضعة لرقابة الهيئة لحماية المال العام ومؤسسات وهيئات الدولة ومحاربة الفساد في كل القطاعات¹ ونرى أنه لابد للمشرع من وضع آليات للتعاون بين الأجهزة الرقابية وذلك لضمان عدم تدخل الاختصاصات ومن جهة سن تشريعات أو لوائح منظمة لممارسة الهيئة صلاحياتها الرقابية في الخارج ذات الطابع الدولي بالشركات ذات النسب بما يضمن تحقيق الرقابة الفعالة للهيئة .

المطلب الثاني

حدود الاختصاص الرقابي للهيئة في ضوء قانونها والتشريعات ذات الصلة

تُدرج هيئة الرقابة الإدارية من أهم الهيئات الرقابية المعنية بمكافحة الفساد في الدولة الليبية وتقويم أداء الإدارة العامة لما تضطلع به من دور جوهري في رصد المخالفات الإدارية والمالية وكشف أوجه القصور والاختلال داخل الجهات العامة الخاضعة لرقابتها وتسهم الهيئة من خلال اختصاصاتها المتعددة إسهامًا فاعلاً في تحسين أداء المرافق العامة وتعزيز مبادئ الحوكمة الرشيدة وترسيخ قيم الشفافية والمساءلة بما يحقق حماية المال العام وصون المال العامة من صور التبيد والهدر ورغم ما تتمتع به الهيئة من صلاحيات واسعة وفعالة تمكّنها من أداء مهامها الرقابية فإن هذه الصلاحيات لا تُمارس على نحو مطلق بل تخضع لجملة من الضوابط القانونية التي أرساها المشرع الليبي بهدف منع أي تجاوز أو إساءة استعمال للسلطة وضمان تحقيق التوازن بين فاعلية الهيئة في مكافحة الفساد وبين عدم التأثير سلباً على سير عمل الجهات الإدارية أو تعطيل نشاطها المشروع ويعكس هذا التنظيم القانوني حرص المشرع على تعزيز الدور الرقابي للهيئة في إطار من المشروعية بما يكفل احترام مبدأ سيادة القانون داخل المؤسسات العامة ويحقق الصالح العام.²

وقد أسند المشرع الليبي بموجب أحكام القانون رقم (20) لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية اختصاصات متعددة للهيئة من أبرزها التحري عن الجرائم والمخالفات التي تقع داخل الجهات العامة والكشف عن مرتكبيها واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بشأنها وفي هذا السياق نصّ الفصل الثالث بالمادة (25) من القانون المذكور على إبراز الدور المحوري للهيئة في تعزيز سيادة القانون ومكافحة الفساد الإداري والمالي من خلال إجراء التحقيقات اللازمة وضبط المخالفين وتحديد المسؤوليات القانونية المترتبة عن الأفعال المخالفة ويتضح من ذلك أن هيئة الرقابة الإدارية تُعد إحدى الأدوات الرئيسية التي يعتمد عليها المشرع في منظومة مكافحة الفساد وحماية المال العام وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.³

1 انظر للمادة 26 من قانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

2 د\ محفوظ علي عمران التواتي - مكافحة الفساد من المنظور التشريعي نطاق اختصاص هيئة الرقابة الإدارية بمكافحة الفساد دراسة في القانون رقم 20 لسنة 2013م، وتعديلاته ولائحته التنفيذية، - المؤتمر العلمي الأول ص:5.

3 انظر للمادة 25 للقانون رقم 20 لسنة 2013م، بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

الفرع الأول - صلاحيات الضبط القضائي الممنوحة لهيئة الرقابة الإدارية

نستعرض الصلاحيات الممنوحة لأعضاء ومأموري الضبط القضائي التابعين لهيئة الرقابة الإدارية باعتبارهم أدوات رئيسية للهيئة للقيام باختصاصاتها وصلاحياتها وفي هذا الصدد سوف نقوم بتناول الاختصاصات التقليدية الممنوحة لهيئة الرقابة الإدارية بموجب القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية وما جاء به من تطور تشريعاتها بموجب القانون رقم 17 لسنة 2016م والقانون رقم 2 لسنة 2023م وهذه التعديلات توضح لنا حرص المشرع الليبي على تطوير ودعم صلاحيات الهيئة لتعزيز دورها الرقابي بمكافحة الفساد ومواكبته باعتباره جريمة متطورة ولحماية المصلحة العامة والمال العام، وفي مستهل الأمر نذهب إلى اختصاص الضبطية القضائية الممنوحة لأعضاء هيئة الرقابة الإدارية والتميز بين الضبط القضائي والإداري.¹

تعتبر صفة منحها القانون لإثبات وقوع الجرائم والبحث عن مرتكبيها ويتولى القيام بها الشخص المتحصل على هذه الصفة وقد نظمها قانون الإجراءات الجنائية الليبي وبالإضافة إلى ذلك بعض القوانين الخاصة التي منحتها لفئات معينة وفقاً للتشريعات، أما الضبط الإداري هو وظيفة إدارية وقائية من أهدافها منع وقوع الجرائم من باب وضع إجراءات احترازية ووقائية للمحافظة على الأمن العام ولتحقيق الحماية أي أن الضبط القضائي يعنى بإثبات الجرائم وإحالتها للقضاء حتى يتم اتخاذ الإجراءات القانونية بخصوصها أما الضبط الإداري يذهب للوقاية من وقوع الجرائم وصون النظام العام قبل حدوث واقعة الجريمة.²

يتضح جلياً أن مأموري الضبط القضائي التابعين لهيئة الرقابة الإدارية لهم اختصاص مزدوج بالجمع بين سلطة الضبط القضائي والإداري ما يمنحهم مرونة وفاعلية لأداء المهام المناطة بهم وفق قانون إنشاء الهيئة والتعامل مع مختلف القضايا المتعلقة بالفساد الإداري والمالي من عدة نواحي من باب الوقاية منها وضبطها إن وقعت والتحقق منها وقدرته للتصدي لها، حيث الضبط الإداري يمنحهم اتخاذ التدابير الوقائية الرقابة السابقة، ومن ثم الضبط القضائي يمنحهم إثبات الجريمة وملاحقة من ارتكبها وهذا ما يعد تعزيزاً ودعماً لاختصاصات أعضاء ومأموري الضبط بالهيئة لمكافحة الفساد وحماية المال العام .

أولاً- الضبط القضائي:

يكنم الأساس القانوني لصفة الضبط القضائي بإرتكازه إلى مجموعة من القواعد القانونية ومن أبرزها قانون الإجراءات الجنائية الليبي تحديداً بنص المادة (13) على تحديد الفئات التي تمنح صفة الضبط القضائي ضمن دوائر اختصاصهم.

- رجال الشرطة من ضباط، وضباط صف، وجنود برتبة شاويش (عريف) على الأقل.
- ضباط السجون.
- رجال حرس الجمارك.
- رجال الحرس.
- الموظفون المخولون بهذه الصفة بموجب القوانين أو المراسيم.

¹ انظر للقانون رقم 20 لسنة 2013 وتعديله رقم 17 لسنة 2016م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية .
² محمد نيازي حتاته - شرح الإجراءات الجنائية في القانون الليبي- كلية القانون- جامعة قارونس الطبعة الأولى 1980م، ص143.

ويمكن الملاحظة أن هذا النص بقانون الإجراءات الجنائية يعد القاعدة القانونية لمنح صفة الضبط القضائي لبيانه الفئات التي تحصل عليها ومالها من أهمية في تنظيم ومكافحة الجريمة ودورهم في رصد الجرائم وضبط مرتكبيها وتعزيز النظام القانوني والعدالة بالدولة من تمكين الجهات ذات الاختصاص من التدخل ومباشرة التحقق والاستدلال لمكافحة الجرائم دون عراقيل شكلية وبطء العدالة عند تحريك ومباشرة الدعوى من السلطة العمومية.¹

وبالذهاب للفقرة الأخيرة من نص المادة أشارت إلى "الموظفون المخولون بهذه الصفة بموجب القوانين أو المراسيم" أي نجد القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية والمعدل بالقانون رقم 17 لسنة 2016م في مادته الحادية عشرة (11) من الفصل الأول المتعلق بتكوين الهيئة منحه صفة مأمور الضبط القضائي لرئيس الهيئة ووكيلها وأعضائها حتى يتمكن المذكورون من القيام بمهامهم وفق القانون وأن رئيس الهيئة يقوم بمنح هذه الصفة بقرار يصدر منه لمنحها لموظفي هيئة الرقابة الإدارية.²

ثانياً- أنواع الضبط القضائي:

بالرجوع لمفهوم الضبط القضائي واختصاصاتهم وفق قواعد القانون الليبي نجد أن المشرع الليبي قام بتصنيفهم لقسمين هما مأمورو الضبط القضائي ذات الاختصاص النوعي العام وهم الذين يتصفون بصلاحيات ذات اختصاص عام مما يخولهم ويمدهم بالقيام بجميع مهام الضبطية على كافة الاختصاص الجغرافي، أي على إقليم الدولة بالكامل، ومأمورو الضبط القضائي ذات الاختصاص النوعي المقيد وهم المأمورون الذين يتم تحديد مهامهم وصلاحياتهم بنوع معين من الجرائم ونطاق جغرافي معين.

وأكد قانون الإجراءات الجنائية الليبي في المادة (13) على هذا التصنيف حيث قسم مأموري الضبط القضائي إلى ذوي الاختصاص النوعي العام وذوي الاختصاص النوعي الخاص:-

1- مأمورو الضبط القضائي ذوو الاختصاص العام وهم موظفون مخولون قانوناً بالبحث والتحقق في كل الجرائم بكامل أنواعها دون استثناء، وشمل هذا التصنيف المادة 13 من قانون الإجراءات الجنائية الليبي بالفئات الأخرى الذين يتمتعون بمأمورية الضبط القضائي.³

2- مأمورو الضبط القضائي ذات الاختصاص الخاص وهم الموظفون المخولون وفق القانون بالتحقق والاستدلال في جرائم محددة وفق اختصاصهم ولا يمكنهم الخروج عنها ومنهم مأمورو الضبط التابعون لهيئة الرقابة الإدارية وديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد والذي ينحصر اختصاصهم في مكافحة والتحقق من جرائم الفساد المالية والإدارية كذلك أفراد الشرطة المتخصصة مثل شرطة مكافحة المخدرات وشرطة حماية الآداب والمباحث العامة جلها تختص باختصاصات معينة ومحددة تتوافق مع طبيعة مهامها.⁴

1 انظر للمادة رقم 13 من قانون الإجراءات الجنائية الليبي.

2 انظر للمادة 11 من القانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

3 د\احمد فتحى سرور- الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية-دار النهضة العربية القاهرة الطبعة 10 سنة 2016 كلية الحقوق جامعة القاهرة ص689.

4 د\ أحمد فتحى سرور، المرجع سابق، ص: 690.

وعلى سبيل المثال النيابة العامة بصفتها سلطة عمومية تختص بالتحقيق في كل الجرائم ذات الاختصاص العام ولكن إذا تم إعادة هيكليّة إحدى النيابة وأصبحت ذات اختصاص خاص لا يجوز لها تجاوز اختصاصها مثل نيابة مكافحة الفساد ونيابة النظام العام.¹

تثبت المعطيات أن من التشريعات الليبية في تقسيمها للمتخصصين على صفة الضبط القضائي إلى مأموري الضبط القضائي ذوي الاختصاص العام، وذوي الاختصاص الخاص، تتمتع الأولى بصلاحيات أوسع والتحقق والاستدلال على جميع أنواع الجرائم دون استثناء، أما الثانية فتقتصر مهامهم في البحث والتحقيق والاستدلال من نوع معين من الجرائم ويتم تحديدها في قوانين إنشائها وقد ذهب المشرع إلى هذا التقسيم لضمان كفاية مأموري الضبط في اختصاص معين وتعزيز وتقوية السلطة العامة من جهة وبقدر تخفيف الكم على مأموري الضبط القضائي ذوي الاختصاص العام وتطور الجريمة الأمر الذي دفع المشرع لإنشاء أجهزة متخصصة لجرائم محددة لمكافحتها والقضاء عليها.

3- أما الاختصاص النوعي والمكاني لمأموري الضبط القضائي في القانون الليبي حيث أن الاختصاص النوعي هو تحديد جهة معينة لمكافحة جريمة ومن جهة هذا لا يمنع مأموري الضبط ذوي الاختصاص العام من التحقق من ذات الجريمة إذا حصلت الواقعة في نطاق اختصاصهم مثل جرائم الفساد المختصة بها هيئة الرقابة الإدارية والأجهزة الرقابية حيث يستطيع رجال الشرطة مباشرة الاستدلال بها إذا وقعت في اختصاصهم أي القانون خول الطرفين مباشرة البحث والمتابعة والاستدلال مع مراعاة عدم الازدواجية في الاستدلال.²

ويذهب الباحث أنه يُشكل أعضاء ومأمورو الضبط القضائي التابعون لهيئة الرقابة الإدارية العمود الفقري في جهود الهيئة لمكافحة الفساد في العقود الإدارية وذلك بالصلاحيات المزدوجة التي تجمع بين الضبط الإداري الوقائي والضبط الشبه قضائي فالاختصاص الإداري يمنحهم القدرة على اتخاذ التدابير الوقائية والإجراءات الرقابية السابقة لإبرام العقود بهدف الحد من وقوع المخالفات وحماية المال العام والمصلحة العامة كما يوفر الاختصاص الرقابي الشبه قضائي الإمكانات القانونية اللازمة لجمع الأدلة والتحقق من ارتكاب الجرائم وإحالة مرتكبيها إلى جهات الاختصاص وفق القواعد المنصوص عليها في قانون إنشاء الهيئة ويتيح هذا الكم من الاختصاصات لأعضاء ومأموري الهيئة التعامل مع كافة جوانب الفساد الإداري والمالي في العقود الإدارية من مرحلة الإعداد والإبرام مروراً بالتنفيذ وانتهاءً بالإنهاء ما يعزز دور الهيئة في منع الانحرافات الإدارية وضبط المخالفات عند وقوعها والتحقق من صحة الإجراءات التعاقدية.

ثالثاً- تبعية مأموري الضبط القضائي لهيئة الرقابة الإدارية :

نص القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية المعدل بالقانون رقم 17 لسنة 2016م ولائحته التنفيذية بالمادة 11 على أن رئيس الهيئة ووكيلها وأعضائها يتمتعون بصفة مأموري الضبط القضائي فيما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون، كما يجيز النص لرئيس الهيئة إصدار

1 داداود، جمال- الأحكام الموضوعية والجوانب الإجرائية لجرائم توظيف الأموال- جامعة عين شمس دار النهضة العربية للنشر والتوزيع القاهرة، تاريخ النشر الطبعة 1 سنة 2023 ص: 289-290.

2 دامنير محمد الجوبي، سلطات مأمور الضبط القضائي والأخطاء الشائعة في مرحلة جمع الاستدلالات -مجلة البحوث والدراسات القضائية والقانونية مصر، سنة النشر 2024-7-19 العدد 10، ص: 93.

قرارات بمنح هذه الصفة للموظفين الآخرين في حال تطلبت طبيعة عملهم ذلك وأن تبعية مأموري الضبط القضائي تكون للرقيب العام (رئيس الهيئة) .¹

وأوضح هذا النص أن صفة الضبط القضائي تكتسب وتمنح لرئيس الهيئة ووكيلها وأعضائها دون الحاجة لقرار لمنح الصفة بينما يملك رئيس الهيئة السلطة التقديرية لمنح موظفين للهيئة التي تستدعي طبيعة عملهم التحصل على الصفة ولكن التساؤل الذي يثار بشأن الموظفين العاملين بالإدارات الفنية الذين لا يحملون صفة الضبط القضائي نجد اللائحة التنفيذية رقم 20 لسنة 2013م بالمادة 1 تناولت تعريف المصطلحات الوارد بالقانون ولكن لم تقدم تعريفاً محدداً ودقيقاً لهذه الفئة من الموظفين وأنا نرى أن الموظفين بهيئة الرقابة الإدارية غير المتحصلين على صفة الضبط القضائي يكونون في حكم مساعدي مأموري الضبط القضائي ويقتصر دورهم على التحري وجمع الأدلة التي تساعد وتدعم الإجراءات التي يقوم بها مأمور الضبط القضائي وأن هؤلاء الموظفين ليس لهم صلاحيات فتح محاضر جمع الاستدلالات ولا يملكون سلطة تقييد حريات الأفراد واتخاذ إجراءات الحبس الاحتياطي لمدة 48 ساعة .²

وأن الفرق الجوهرية بين مأمور الضبط القضائي ومساعديهم حول الصلاحيات الممنوحة للمأمور دون الآخر وأن تبعية الموظف المساعد لمأمور الضبط عند العمل جاء في التبعية الإدارية للموظفين بالهيئة بالمادة (3) من قانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء الهيئة "أعضاء الهيئة وموظفوها الفنيون تابعون لرؤسائهم دون غيرهم بترتيب درجاتهم، ثم لرئيس الهيئة، وينوب بعضهم عن بعض" .³

ونشير إلى أن النص القانوني الذي سنه المشرع بنظام التبعية بهيئة الرقابة الإدارية يكون تبعية مباشرة للرؤساء والمرؤوسين وشدد المشرع في النص على عبارة دون غيرهم أي أن التعليمات تصدر من الرئيس المباشر للأعضاء والموظفين الفنيين ما يبين وجود التنظيم الهرمي بالهيئة والاختياد بالهرم الإداري مثل تشكيل اللجان الرقابية لتقييم أداء الجهات التابعة حيث يعتبر رئيس اللجنة هو المدير المباشر لأعضائها وهو المسؤول عن توجيه أعمالهم والإشراف عليهم وفي النهاية تبقى التبعية النهائية والمطلقة لرئيس الهيئة باعتباره السلطة العليا بالهيئة لأعضاء وموظفين فنيين وموظفين إداريين.

وبهذه التبعية التي تفرض الإشراف والتوجيه والرقابة جاءت المادة 52 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 20 لسنة 2013م التي نصت "ينشأ بالهيئة مكتب للتفتيش على أعمال أعضائها وعلى أعمال الموظفين الفنيين المرشحين لنيل صفة العضوية بمراعاة الشروط الواجب توافرها بالخصوص..." ونستشف من النص أن مكتب التفتيش داخل الهيئة يتولى مهمة الرقابة على أعمال الأعضاء والموظفين الفنيين الذين يسعون للحصول على صفة العضوية كما نصت المادة 54 على "يجب إجراء التفتيش على أعمال أعضاء الهيئة وموظفيها الفنيين مرة على الأقل كل سنة ويودع تقرير التفتيش خلال شهرين على الأكثر من تاريخ انتهاء التفتيش وتقدر الكفاءة" أي تمتع مكتب التفتيش بصلاحيات رقابية واسعة وأشار النص أن آلية التفتيش تنفذ مرة واحدة على الأقل سنوياً

1 انظر للمادة 11 من القانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

2 دامون محمد سلامة - الإجراءات الجنائية في التشريع الليبي- كلية الحقوق -جامعة القاهرة ص: 654.

3 انظر للمادة 3 من القانون رقم 20 لسنة 2013م.

وأنه يجب أن يُودع تقرير التفتيش بملفات الموظفين خلال فترة لا تتجاوز شهرين من تاريخ الانتهاء لعملية التفتيش مع ضرورة إشعار الأعضاء بالملاحظات والمستندات التي تتعلق بأدائهم وسلوكهم الوظيفي، ويقوم رئيس الهيئة باعتباره السلطة العليا بالهيئة بإصدار لائحة تنظيمية وضوابط العمل لمكتب التفتيش، وتحليلنا وجدنا أن الهيئة تعمل على نظام التبعية الهرمية الصارمة والتزام الأعضاء بالامتثال لتوجيهات رؤوسهم في حالة عدم مخالفة القانون من بداية الهرم رئيس الهيئة إلى أسفل الهرم لضرورة تنظيم العمل وسيره بكل انتظام وإطراد .

رابعاً - حصانات مأموري الضبط القضائي:

تكمن غاية المشرع الليبي في تحقيق الصالح العام طو قيام جهة الإدارة والتي لها العديد من التصرفات للتعبير عن إرادتها المادية القانونية لكن قد تتحرف جهات الإدارة عن الغاية المراد تحقيقها ما جعل المشرع يقوم بسن قوانين تنظمها واحترامها لمبدأ المشروعية وخلق هيئات رقابية للرقابة على أعمالها وقد أكد قضاء المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر بتاريخ 27\12\2017م حيث جاء في الأسباب أن قرار الإدارة للمدعي يوضح مخالف للقانون واللوائح لا يمنع المحكمة من إنزال حكم القانون على المنازعة المطروحة ...¹ أي أن تصرفات الإدارة تكون باطلة إذا خالفت القانون من عدم الاستناد على نص تشريعي أم مبدأ قانوني.²

وبناءً على ما تقدم يتبين أن جهة الإدارة لا بد أن تكون ملزمة بالنقيد بمبدأ المشروعية الإدارية أما عند انحرافها عنه يعرضها للمساءلة عن التصرفات المخالفة للقانون وأن الإدارة تقوم بالرقابة الذاتية لمعالجة أسباب القصور وعدم التعسف في إساءة استعمال سلطاتها في مواجهة الأفراد وتتجلى وظيفة الهيئة بالرقابة على أعمال الإدارة الإدارية والمالية للجهات الخاضعة لرقابة الهيئة حيث نصت المادة (13) من قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية على " في غير حالات التلبس لايجوز القبض أو اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق مع أعضاء الهيئة أو رفع الدعوى الجنائية عليهم إلا بإذن كتابي من رئيس الهيئة ويتعين في حالات التلبس إبلاغ رئيس الهيئة خلال الأربع والعشرين ساعة التالية للقبض " وتتجلى حصانة أعضاء الهيئة في حمايتهم من أي خروقات وإساءة استعمال سلطات في مواجهتهم وانقسمت المادة إلى حالات التلبس وفي غير حالات التلبس حيث في حالات عدم التلبس لا بد من الحصول على إذن كتابي من رئيس الهيئة قبل اتخاذ أي إجراء في مقابل العضو وتحريك الدعوى الجنائية في مواجهته، وأن المشرع وضع هذه الحصانة حرصاً منه على حماية أعضاء الهيئة خصوصاً وطبيعة أعمالهم وتعاملهم مع أصحاب النفوذ وجماعات الضغط في البلد وخارجه لضمان عدم استغلال سلطاتهم ضد أعضاء الهيئة وحماية استقلالية الهيئة ولا يتم اتخاذ أي إجراء إلا وفق القواعد والنصوص القانونية، أما في حالات التلبس بالجريمة مثل القيام بضبط العضو أثناء قيامه بارتكاب الجريمة فإنه يتم القيام بالإجراءات وضبطه ولكن لا بد من إبلاغ رئيس الهيئة خلال أربع وعشرين ساعة من القبض على العضو وأن المشرع عندما وضع الإذن الكتابي وضعه كضمانه قانونية إجرائية لحماية الأعضاء تهدف الحصانة إلى تمكين العضو من أداء

1 الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا، طعن إداري 64\5 ق بتاريخ 27-12-2017.

2 طعن المحكمة العليا الليبية، إداري 64\5 ق 9 .

مهامه باستقلال وطمأنينة وحمايته من أي كيد أو تعسف قد يصدر عن السلطة التنفيذية أو عن أي جهة أو شخص ذي مصلحة بما يضمن حسن سير العمل وتحقيق الغاية من إسناد الاختصاص إليه.¹

ونجد أنه قد خص الحصانة بحاملي صفة العضوية فأقر لهم حصانة كاملة في حين قيد الحصانة الممنوحة لمأموري الضبط بحدود أداء العمل الوظيفي وأن الإذن هنا لا يهدف إلى عرقلة العدالة بل يكمن في عدم التعسف أو التلاعب بالإجراءات ضد أعضاء الهيئة، وأن الحصانة جاءت لتضمن أن تكون الإجراءات وفق الضوابط باستثناء حالات التلبس، فإن هذا الاستثناء على قاعدة الحصانة بأشكالها راسخ بمبدأ سيادة القانون ومن ناحية مدى ضمان نزاهة رئيس الهيئة في منح الإذن ورفضه، وهنا نذهب إلى أن المشرع لا بد أن يتدخل ويقوم بتعديل منح الإذن والرفض إلى جهة أخرى مثل أن يقوم بتأسيس مجلس أعلى للهيئات الرقابية الذي بدوره يقوم بالاجتماع كامل النصاب ويقوم بمنح الإذن الكتابي بالموافقة أو الرفض وأن يكون لعضو الهيئة الحق في الطعن في القرار لضمان النزاهة والموضوعية.

الفرع الثاني - الاختصاصات التقليدية والاستثنائية للهيئة

هيئة الرقابة الإدارية تمارس رقابتها على الأجهزة الخاضعة لها بالدولة الليبية للتحقق من مدى تفقيدها والتزامها بالقوانين واللوائح والكشف عن الجرائم والمخالفات التي تتعلق بالوظيفة العامة وتمس بالصالح العام ومساءلة مرتكبيها تأديبيا وجنائيا في حالات معينة.

أولا - الاختصاص التقليدي للهيئة:

جاء القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الادارية والقانون رقم 17 لسنة 2016م ولائحته التنفيذية محدداً اختصاصات الهيئة بالفصل الثالث المادة (25) والتي نصت على أن الهيئة تباشر اختصاصاتها دون الإخلال بحق الجهة الإدارية في المتابعة والرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق وتباشر الهيئة اختصاصاتها على الوجه المبين الآتي:

إجراء التحريات اللازمة والتفتيش الدوري على جميع الجهات الخاضعة لرقابتها للتأكد من أن أداءها للمهام المناطة بها يتم وفقا للتشريعات النافذة ومن أن العاملين بها يؤدون أعمالهم دون وساطة أو محسوبية أو استغلال لوظائفهم ومتابعة الأداء بتلك الجهات ومكافحة التسبب الإداري وإجراء التحريات اللازمة لكشف أي ممارسة إدارية جائرة ضد أي من العاملين خلافا للقوانين واللوائح.

والكشف عن الجرائم والمخالفات الإدارية التي تقع من العاملين بالجهات الخاضعة لرقابة الهيئة أثناء مباشرتهم لأعمالهم أو بسببها واتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط تلك الجرائم والمخالفات وكذلك الكشف عن الجرائم والمخالفات التي تقع من غير المذكورين في الفقرة السابقة إذا استهدفت المساس بأداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة أو إلحاق الضرر بالمصلحة العامة واتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط تلك الجرائم والمخالفات .

¹ شيماء عبد الهادي، حصانة النواب حماية من الحكومة أم مظلة للتجاوزات، موقع المصري اليوم، منشور بتاريخ 17 مارس 2006 <https://www.almasryalyoum.com>، تاريخ الاطلاع: 2026 / 2 / 2.

يفهم من ذلك أن المشرع في نص المادة أشار ضمناً أن اختصاصات الهيئة استثناء على الأصل الذي يكمن في اختصاص جهة الإدارة بالرقابة الداخلية والذاتية على أعمالها وتصرفاتها وأضاف للهيئة صلاحيات واسعة تمكنها من الرقابة وحل محل جهة الإدارة إذا لم تقم بأعمالها الرقابية لضمان رقابة فعالة على الإدارة العامة وأن المشرع عندما قام بسن تشريعات هيئة الرقابة الإدارية وبالأخص المادة (25) أكدت ودعمت مبدأ التوازن والاستقلال لجهة الإدارة في ممارسة مهامها ورقابتها على أنه "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في المتابعة والرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق" وذلك جاء حتى تكون لجهة الإدارة ممارسة مهامها وفق النصوص التشريعية وتقيدها بمبدأ سيادة القانون ومكافحة الفساد الإداري والمالي بداخلها نظراً أنها قريبة له وتستطيع وضع الحلول أسرع من الجهات الخارجية الداعمة لها في مكافحته.¹

وأن المشرع لم يمنح الهيئة صلاحية مطلقة كافية ولم يقيدها مطلقاً بل وضع وخلق أسس للنظام الرقابي حيث جهة الإدارة تقوم بالرقابة على تصرفاتها المادية والقانونية من تلقاء نفسها لها سلطة الإشراف والتوجيه والمتابعة سواء قامت بها من تلقاء نفسها كمتابعة دورية أم ورود إليها تظلمات من عاملها أو بلاغ وتمتعها برقابة داخلية تتم ممارستها داخل جهازها الإداري ما تعرف بالرقابة الرئاسية، والتي يباشرها الرئيس الأعلى على رؤوسه ولها عدة أشكال منها الرقابة التلقائية والتي تتم ممارستها من تلقاء نفسها لضمان احترامها لمبدأ المشروعية الإدارية وتصحيح أي تصرفات يشوبها عيب عدم المشروعية والرقابة بناء على التظلمات التي تكون بالاستجابة للشكاوى والتظلمات المقدمة في من توفرت فيهم شروطها، وأن جهة الإدارة تقوم بممارسة الرقابة على أعمال المرؤوسين والإشراف عليها وسير العمل وفق التشريعات وذلك لضمان تحقيق المشروعية الإدارية وعدم تعسف جهة الإدارة.²

وأن الرقابة بناء على التظلمات التي تتيح وتعطى للأفراد الذين توفرت فيهم شرطاً الصفة والمصلحة تقديم الشكاوى في مواجهة جهة الإدارة الأعلى وتنقسم إلى التظلم الولائي وهذا التظلم يقدم لجهة الإدارة التي قامت بإصدار القرار المتظلم منه لتعديله أو إلغائه أما التظلم الرئاسي يقدم للإدارة الأعلى من الجهة التي قامت بإصدار القرار أو فعلها المادي أو القانوني، وتتجلى هذه التظلمات في مراجعة تصرفات جهة الإدارة ومدى خضوعها وتقيدها بمبدأ المشروعية الإدارية من عدمها.³

ونرى أن جهة الإدارة برقابتها على نفسها لها فاعلية لتصحيح أخطائها باعتبارها الأقرب وتستطيع معرفة ومعالجة مواطن القصور والقضاء عليه ومن جهة لابد من ممارسة الرقابة الخارجية كون بقائها أحادية الجانب وكونها مسؤولة عن تصرفاتها من إصدارها وإلغائها مما يخلق لنا تعسفاً وإساءة استعمال سلطاتها من طرف الإدارة.

وبمقتضى نص المادة (25) من قانون إنشاء الهيئة أكدت اختصاصات الهيئة على إجراء التحريات اللازمة والتفتيش الدوري على جهات الخاضعة لرقابتها والتأكد من أداء المهام الموكلة إليها وفق القانون ومن ضمان أن يؤدي العاملون أعمالهم دون محسوبية ووساطة ومكافحة التسيب الإداري

1 انظر للمادة 25 من القانون رقم 20 لسنة 2013م.

2 د.محمد عبد الله الحراري- الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي كلية القانون طرابلس - جامعة الفاتح سابقا - الطبعة الثالثة 1999، ص: 24- 25 .

3 الحراري، المرجع ساق ص: 25-26.

وأي ممارسات مخالفة للقوانين واللوائح¹ ومن صلاحيات الهيئة الاستعانة برجال الشرطة ووردت بنص المادة (28) من قانون إنشاء الهيئة على أنه يمكن للهيئة الاستعانة بالشرطة لإجراء التحريات والرقابة الفردية وأن يتم تحرير محضر بتوثيق التحريات والمراقبة والتفتيش المفاجئ وأشار ذات القانون في مادته (30) إلى أن للهيئة إجراء التفتيش المفاجئ على الجهات الخاضعة لها والاطلاع على جميع المستندات بما فيها السرية والتحفظ على السجلات والوثائق لضمان الحفاظ على الأدلة ويحق لها استدعاء المعنيين لسماع أقوالهم².

ومن خلال الاستقراء يتضح أن المشرع وضع إطاراً تشريعياً لتمكين الهيئة من ممارسة رقابتها الفعالة ومالها من صلاحيات التي تشمل التفتيش المفاجئ والاطلاع على كل المستندات والتحفظ عليها إن رأت ذلك والاستعانة برجال الشرطة وهذا ما يؤيد ويدعم سلطتها وصلاحياتها في مكافحة الفساد ودورها الوقائي والمساءلة والإحالة للجهات القضائية وقد بينت الفقرة الثالثة والرابعة من المادة (25) من قانون إنشاء الهيئة بالكشف عن الجرائم والمخالفات الإدارية التي يرتكبها العاملون أثناء القيام بأداء أعمالهم، أو بسببها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط الجرائم والتحري عن أسباب القصور ومعرفة العيوب التي تعرقل النظم الادارية بالمرافق العامة واقتراح ووضع حلول لتلافيها في المستقبل.

نأتي لمعرفة الجرائم الإدارية فقد عرفها البعض بأنها الجريمة التأديبية التي تكون بالفعل أو الامتناع لفعل مخالف للواجبات الوظيفية أو الإخلال بحسن السلوك الوظيفي والمس بكرامة المهنة والوظيفة العامة بل يكفي أن يكون تقصيراً أو خرقاً للواجبات والقوانين أثناء العمل سواء كان ذلك عمداً أو عن غير عمد³ ونرى أن الجرائم والمخالفات الإدارية هي أي إخلال بالمصلحة العامة أو خرق لضوابط وقواعد الوظيفة العامة وعرفها الأستاذ خليفة سالم الجهمي بأنها " كل إخلال بواجبات الوظيفة أو خروج عن مقتضياتها " .⁴

وبتحليلنا نستخلص أن المشرع بليبيا لم يضع لنا تعريفاً دقيقاً وواضحاً للمخالفة والجريمة الإدارية في حين وجود جانب إيجابي من عدم تقييدها وتضييقها بقدر تمتع الجهات الضبطية بحرية في تكيف الوقائع، لكن الأمر الذي قد يخلق التعسف وإساءة استعمال السلطة من هذه المكنة، حيث نجد في قانون الخدمة المدنية السابق رقم 55 لسنة 1976م متعلق بشؤون الموظفين العموميين وقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م فقط تم الاكتفاء بتحديد العقوبات دون تقديم تعريف محدد ودقيق للجريمة التأديبية⁵ ويكمن دور هيئة الرقابة الإدارية في تولي متابعة كل الجهات الخاضعة لرقابتها وذلك للكشف عن المخالفات والجرائم الإدارية والمالية التي يتم ارتكابها من الموظفين أو العاملين ومن في حكمهم سواء كان بقصد أم من عدمه والقيام بدورها من المتابعة والتحري عن المخالفات والكشف عن مرتكبيها والاستدلال ومن ثم إحالة المخالفين للتحقيق أو للمجالس التأديبية.

وأكد المشرع على الموظفين والعاملين ومن في حكمهم، يشير هذا الأمر إلي الجرائم غير المرتبطة بالموظفين أي الجرائم التي يرتكبها غير الموظفين ولكن تمس جرائمهم المصلحة العامة والأداء

1 انظر لقانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم 20 لسنة 2013م، المادة 25-28-30 .

2 انظر للمادة 28-30 من قانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

3 حسين حمودة المهدي، قواعد تطهير الأجهزة الإدارية - الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والاعلان - الطبعة الأولى سنة 1988 ص: 39-40 .

4 د. محمد محمد جمد الشلماني- ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي- دار المطبوعات الجامعية 2014، ص 27 .

5 قانون رقم 12 لسنة 2010م، بشأن علاقات العمل الليبي .

الوظيفي للموظفين والعاملين وهذا ما يُعد توسعاً في اختصاصات الهيئة التي منحها إياه المشرع أي لا يقتصر على الموظفين فقط، بل يمتد ويشمل غير الموظفين.

وتُعد الجريمة التأديبية كل فعل يرتكبه العاملون أثناء تأديتهم لوظائفهم، أو بسببها وعرفها آخرون بأنها أي إخلال بالواجبات الوظيفية أو القيام بأفعال تخالف القوانين واللوائح المعمول بها داخل المؤسسة الحكومية ومنهم ذهب بوجود العديد من المصطلحات منها الذنب الإداري أو الخطأ الإداري أي الأخطاء التي يرتكبها الموظف العام.¹

و بالرغم من هذه التسميات فإنها جميعها تفسر بذات المعنى أي الأخطاء التي تتم أثناء تأدية الموظفين العاملين لمهامهم الوظيفية وتؤثر وتضر بالمرفق العام وعلى سير العمل بالمؤسسة بشكل منتظم ومطرد وأن المشرع الليبي لم يقدم تعريفاً معيناً بل جاء في قانون علاقات العمل الليبي وحدد الواجبات المفروضة على العامل والمحظورات الواجب تلافيها وتجنبها، وإننا نؤيد المشرع الليبي بعدم تحديد تعريف دقيق للجريمة التأديبية حيث أنها من الجرائم التي تتأثر بالواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي خاصة في دول العالم الثالث ولكن في ذات الوقت تعطى سلطات أوسع لجهة الإدارة.

إن تجنب المشرع لتعريف الجريمة التأديبية شمل الجرائم دون استثناء لكل الأفعال غير المشروعة المرتكبة من العاملين وغير العاملين وترك لجهة الإدارة السلطة التقديرية لوجود جريمة تأديبية أو لا، ولكن مع خضوع قراراتها لرقابة القضاء وذلك لعدم خروج تصرفات الإدارة عن الأفعال غير المشروعة، وقد عرفها الدكتور علي خطار شنطاوي "بأنها ارتكاب الموظف العام فعلاً إيجابياً أو سلبياً يلحق ضرراً بسير المرفق العام الذي ينتمي إليه".²

أما المخالفات المالية تكون في مخالفة الاحكام المالية للمال العام والميزانية بالدولة الليبية وعدم التقيد بالقوانين واللوائح المنظمة للمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات، وقد عرفها البعض بأنها مخالفة تنتج وتنبثق من تصرف خاطئ يرجع إلى الإهمال والتقصير أو العمد، وينتج عن هذا الفعل صرف أو ضياع مبالغ مالية من الأموال العامة للمؤسسات والهيئات العامة والجهات الخاضعة لرقابة الهيئة.³

ونمضي إلى تناول دور هيئة الرقابة الإدارية في المادة 25 الفقرة الخامسة والسادسة من إجراء التحريات والكشف عن أسباب القصور ودراسة الشكاوى والبلاغات من الأفراد ومنظمات المجتمع المدني ومتابعة ما ينشر في الصحف والإعلام وتقديم مقترحات لتحسين العمل الإداري ومعالجة القصور ونجد أن المشرع الليبي منح للهيئة صلاحيات واختصاصات واسعة لمحاربة الجرائم المالية والإدارية، فمن جهة تستطيع الهيئة القيام بالاطلاع والتحفظ على أي بيانات أو مستندات ذات أهمية والحصول على نسخ منها حتى وإن كانت سرية وحق الاستدعاء لسماع أقوال المعنيين وصلاحيات الإيقاف عن العمل أي وقف الموظف احتياطياً عن العمل إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك

¹ د/ عصام الطباخ- سلسلة الجرائم التي تختص بها هيئة الرقابة الإدارية- الطبعة الأولى- دار النهضة العربية، سنة 2019 ص: 95 .

² على خطار شنطاوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، جزء الثالث، عمان (د.ط) مؤسسة وائل للنسخ السريع، 1993 - نقلاً عن طارق فيصل مصطفى غنام، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية دراسة مقارنة جامعة النجاح الوطنية كلية الدراسات العليا أطروحة استكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، نابلس فلسطين سنة 2016 ص: 10.

³ عمر محمد أبو جناح - دور ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد المالي- رسالة لاستكمال مرحلة الماجستير- كلية الحقوق- جامعة الشرق - تاريخ الاطلاع 2-2-2026 ص: 67-68 <https://meu.edu.iq> الاوسط الأردن، سنة 2020م.

والمراقبة والتحريات السرية، لكن المشرع لم يتوقف إلى هذا الحد بل أتاح للهيئة وأعضائها تفتيش الأشخاص ومنازلهم بعد الحصول على موافقة رئيس الهيئة إذا توافرت المبررات لذلك وتفتيش أماكن العمل وغيرها من المواقع التي يقوم الموظفون المنسوب إليهم المخالفات باستخدامها مع استطاعتهم الاستعانة برجال الشرطة وأن إجراءات التفتيش لا بد أن يتم تحرير محضر رسمي بها وتضمنه تفاصيلها سواء كان الموظف المعنى موجوداً أم لا.¹

بالاستناد إلى المعطيات يتضح لنا إعطاء المشرع هذه الصلاحيات لتمكينها ودعمها لمعرفة أسباب المؤدية للفساد في القوانين الليبية ومعالجتها وتلافيها في المستقبل وحسن سير المرافق العامة وتحديد المسؤولية القانونية ونجد المشرع أشار إلى تلقي الهيئة الشكاوى والبلاغات من الأفراد والمجتمع المدني وأن هذا المصطلح حديث نسبياً في المجتمع والدولة الليبية انتشار بعد قيام الثورة الليبية سنة 2011م وعرفه المجتمع المدني بأنه كل التجمعات المدنية، وتكون لها دور أساسي في مكافحة الفساد والرقابة على أفعال السلطات بالدولة وتسليط الضوء على وقائع الفساد والمخالفة للقوانين والإبلاغ عنها وماله من أهمية مما جعل المشرع للهيئة قبول الشكاوى والبلاغات المقدمة من طرفهم مساعدة وداعمة للهيئة في محاربة الفساد .

وتملك الهيئة مكنة قبول الشكاوى من أي جهة ومتابعة ما ينشر في الصحف والإعلام والدور الجوهري الذي تقوم به هذه الوسائل من الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية التي تمس المال والصالح العام، ومن جهة تقوم بتوعية ثقافة الشعب في تعزيز محاربة الفساد وتجعل وتدفع الجهات الرقابية وأصحاب الاختصاص لاتخاذ الإجراءات القانونية وما للشكاوى من أهمية كونها مرحلة تسبق مرحلة التحري والاستدلال.²

وتعرف الشكاوى بأنها كل تظلم يرفعه المتضرر من الجريمة أو المجنى عليه للجهات المختصة لاتخاذ الإجراءات القانونية ضد مرتكبها وهناك من عرفها بأنها هي كل إجراء يبشره صاحب الحق للتعبير عن إرادته وأنها تختلف عن البلاغ الذي عرف بإبلاغ السلطات بوقوع جريمة واقعة معينة سواء وقعت هذه الجريمة في مواجهة المبلغ وغيره أم تمس الدولة ومرافقها أي هو المعلومة التي ترد للهيئة سواء عن طريق إبلاغ أحد الأشخاص أم الاتصال الهاتفي ومواقع التواصل الاجتماعي والإعلام وأي طريق لوصول المعلومة³ وفي هذا السياق أوجب القانون رقم 20 لسنة 2013م أن الهيئة تقوم بقبول الشكاوى والبلاغات من أي مصدر حتى وإن كانت غير معروفة المصدر يقوم مأمور الضبط القضائي بإجراء التحريات والتحقق والاستدلال اللازم بخصوصها وإذا تبين وجود جريمة يشرع في جمع الاستدلالات وتجهيز ملف بموضوع الشكاوى ليباشر إحالتها للإدارة العامة للتحقيق.⁴

وفي التطبيق العملي لا بد لمأموري الضبط القضائي القيام بعمليات المتابعة والبحث والتحري بشكل كامل لكل الجوانب ومن ثم الاستدلال والتمييز والتفريق بين الأخطاء الإدارية والمالية التي لا ترتقي لصور الجرائم وتكييف الأفعال وما خالفته من القوانين العامة أو الخاصة بالتشريع الليبي لتحقيق

1 د. عبد المجيد، رزق سعد علي، الاختصاص المستحدث لهيئة الرقابة الإدارية بالكشف عن الجرائم ومرتكبيها ودوره في الحد من جرائم الفساد، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق – جامعة المنوفية - العدد 53 مايو 2021 ص 298.

2 دازينة يحي ميكانيل بك العباسي- إجراءات ما قبل المحاكمة لجرائم الفساد الإداري-المركز القومي للإصدارات القانونية- الطبعة الأولى -2025، ص 56.

3 زينة يحيي، المرجع سابق، ص: 63.

4 القانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

العدالة وتجنب إساءة تفسير النصوص، بل لم يتوقف الأمر هنا بل ذهب المشرع في المادة 50 من القانون رقم 20 لسنة 2013م أنه "على مجلس الوزراء والوزارات والجهات التابعة لها إحالة نسخة من محاضر اجتماعاتها وقراراتها فور صدورها إلى الهيئة، كما يجب على تلك الجهات أن تحيل للهيئة صوراً من مراسلاتها التي تمنح مزايا أو ترتب التزامات مالية أو تتضمن تغييراً في الصلاحيات والمراكز القانونية وإذا تبين للهيئة أن القرارات المحالة إليها من الجهات الخاضعة لرقابتها مخالفة للتشريعات النافذة تتولى الطعن في تلك القرارات أمام دوائر القضاء الإداري ويترتب على رفع الطعن من الهيئة إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه لحين صدور حكم نهائي بشأنه" وأن هذا الاختصاص منح الهيئة صلاحية مراجعة قرارات السلطة التنفيذية ومدى التزامها بمبدأ مشروعية القانون ودورها كسلطة رقابية مستقلة لحماية المال والمصلحة العامة وتحقيق العدالة ومعالجة أسباب القصور إن وجدت ومعالجتها في المستقبل¹.

كما أشرنا سابقاً أن دور هيئة الرقابة الإدارية استثناء عن القاعدة أي لا تأخذ دور الإدارة العامة بل دورها ضمان التزام الإدارة العامة بمبدأ سيادة القانون وتعزيز الحوكمة ودورها في الكشف عن أوجه القصور للإدارة وتجنب المخالفات وإن الهيئة لا تتدخل في أعمال جهة الإدارة إلا في حالات معينة والمشرع أضاف العديد من التعديلات الحديثة لقانون إنشاء الهيئة منها صلاحية التحقيق وتحريك الدعوى العمومية ومباشرتها للدعوى أمام القضاء والتساؤل الذي يثار حول مضمون الاختصاصات المستحدثة وضابط تنظيمها والصلاحيات الممنوحة التي منحت للهيئة من التحقيق والتأديب وصولاً إلى تحريك الدعوى العمومية والرقابة المصاحبة على العقود الإدارية بالدولة ما يوضح لنا تطوراً اتجه له المشرع في مكافحة الفساد ودعم صلاحيات الهيئة .

أ- اختصاصات التحقيق والتأديب الإداري:

أسند المشرع الليبي اختصاص التحقيق والتأديب الإداري والذي يكون اختصاص أصيل لجهة الإدارة العامة وفق ما نص عليه قانون علاقات العمل الليبي رقم 12 لسنة 2010م الذي نظم تشكيل لجان التحقيق والمجالس التأديبية العادية والعليا ومع ذلك منح المشرع لهيئة الرقابة الإدارية اختصاصاً استثنائياً ولكن دون إخلال بحق جهة الإدارة في ممارسة مهامها إذا لم تباشره الهيئة قبل جهة الإدارة بموجب قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم 20 لسنة 2013م والمعدل بقانون رقم 17 لسنة 2016م² وإنه قبل البدء في تفاصيل الاختصاصات المستحدثة لابد أن نوضح مفهوم الموظف العام حيث يتضح لنا أن التشريعات المقارنة لم تقدم لنا تعريف موحد مثل المشرع المغربي عرف الموظف العام بأنه كل شخص يعين في وظيفة قارة أي دائمة ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأمالك الإدارة العامة، أما المشرع الكويتي عرفه بأنه كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته، أما المشرع العراقي عرفه بأنه كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية خاصة ويخضع لأحكام التعاقد، ويتجلى لنا أن تعريفات الموظف العام في جل التشريعات المقارنة اتسمت بالمرونة وينعكس النظام القانوني السائد بالدولة على تعريف الموظف³.

1 انظر للمادة 50 من القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

2 قانون رقم 12 لسنة 2010م، بشأن علاقات العمل الليبي .

3 دانصر الدين مصباح القاضي ، النظريات العامة للتأديب في الوظيفة العامة دراسة موازية في القانون الليبي والقانون المصري والشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه جامعة عين الشمس القاهرة كلية الحقوق ، دار الفكر العربي، سنة 1997، ص 35 .

وبالنظر إلى التباين القائم بين التشريعات منها من أغفل وضع تعريف للموظف العام واكتفى بتوضيح الوظائف التي يسرى عليها قانون العمل وأوكل مهمة وضع التعريف للفقهاء والقضاء، أما في التشريع الليبي استقر الفقه والقضاء أن الموظف العام هو كل شخص أسند إليه عمل بالمرفق العام التابع للدولة أو الهيئات العامة وأن يكون عمل دائم ويتقاضى مقابلة أجر من المال العام ومفهوم الموظف العام يتأثر بالنظام القانوني بالدولة سواء نظام الوظيفة المعلقة التي يكون عملاً دائماً خاضع لنظام قانوني عام ومحدد للحقوق والواجبات الوظيفية وعلاقته بالإدارة العامة أو النظام الآخر الوظيفة المفتوحة والتي يخضع فيها الموظف لنظم وقواعد لأنظمة ولوائح خاصة للعمل، ما يمنحه مرونة للعلاقة وإن مهمة التشريع لا تكون في وضع تعاريف ومفاهيم بل يهدف إلى تحديد النصوص القانونية التي تبين الأفراد الساري عليها أحكامها وتنظيم العلاقة بينهم وبين جهة الإدارة لتحقيق الأغراض التي سنتها النصوص من أجل تحقيق الصالح العام.

وبالرجوع لتسلسل التشريعات الليبية نجدها قد تناولت مفهوم الموظف العام بشكل غير دقيق في قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م حيث نصت المادة 2 في البند (ب) أن الوظيفة هي مجموعة من الواجبات والمسؤوليات والاختصاصات التي تهدف إلى خدمة المواطن وتحقيق الصالح العام وعرف البند (ج) الموظف العام بأنه كل من يشغل إحدى الوظائف المشار إليها في البند (ب) 1.

وتظهر المؤشرات أن المشرع لم يقدم لنا تعريفاً شاملاً ودقيقاً بل حدد الإطار العام لتطبيق القانون وهذا ما أعطى الفقه والقضاء المكنة في تحديد المفهوم وأن التعريف المذكور في قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م شمل كل العاملين بالدولة الذي تستعين بهم الإدارة العامة في أداء مهامها وينطبق عليهم وصف الموظف العام سواء تم تنظيم أوضاعهم الوظيفية بموجب القانون أم اللوائح، واستقر نفاذ هذا القانون حتى سنة 2010م حيث تدخل المشرع وقام بسن محله قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م الذي قام بإعادة التنظيم القانوني للموظف والوظيفة العامة ويعتبر الأساس القانوني في الدولة الليبية المنظم للموظف العام وجاء في المادة 5 منه تعريف الوظيفة والموظف حيث أشار إلى أن الوظيفة هي مجموعة من الاختصاصات والواجبات والمسؤوليات والصلاحيات لها رقم بملك الوحدة الإدارية أما الموظف فهو كل من يشغل إحدى الوظائف بملك الوحدة الإدارية . 2

ويبرز لنا أن القوانين الليبية وضعت اصطلاح الموظف العام ولكن لم تضع معياراً دقيقاً له حيث في قانون الخدمة المدنية من وجهة نظرنا نراه اقتصر على تحديد الفئات للعاملين بالدولة الذين يطبق عليهم أحكام القانون، والقانون رقم 12 لسنة 2010م ألغى قانون الخدمة المدنية ولم يرقم بتغيير جوهري بل أعاد تكرار ذات العناصر والشروط للوظيفة العامة واعتمدت القوانين على ربط تعريف الموظف العام بالعمل والوظيفة ما يبين لنا بقاء النهج التقليدي في تحديد مفهوم الموظف العام، وقد عرف قانون العقوبات الليبي الموظف العام في المادة 16 الفقرة 4 "الموظف العمومي هو كل من أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة، أو الولايات، أو الهيئات العامة الأخرى، سواء كان موظفاً

1 انظر للمادة 2 من قانون الخدمة المدنية، رقم 55 لسنة 1976م .

2 انظر للمادة 5 من قانون رقم 12 لسنة 2010م، بشأن علاقات العمل .

ومستخدماً دائماً أم مؤقتاً، براتب أو بدونه" ووسع التعريف ليشمل فئات مثل محرري العقود والأعضاء المساعدين في الأحكام والمحكمين والخبراء والمترجمين والشهود أثناء القيام بواجبهم.¹

ويتبين لنا أن تعريف قانون العقوبات اتصف بالشمولية والمرونة أفضل من سابقه حيث لم يكتفِ بالعاملين الدائمين بجهة الإدارة بل شمل الأشخاص الذي يؤدون مهامهم بصورة مؤقتة أو بدون مقابل والتعريف به في قانون عقوبات يعتبر خطوة مهمة فيما يتعلق بشق المسؤوليات القانونية في مواجهة الافراد الموظفين الذين يقومون بخدمة الصالح العام ومساءلتهم عند مخالفة القانون بل لم يتوقف المشرع الجنائي هنا بل جاء في نص المادة 299 مكرر الفقرة 2 من قانون العقوبات الليبي على أنه "مع عدم الإخلال بتعريف الموظف الوارد في البند 4 من المادة 16 قانون العقوبات أنه يعد في حكم الموظف العام رؤساء وأعضاء مجالس إدارة ومديرو وموظفو ومستخدمو الشركات والمؤسسات والجمعيات والمنشآت اذا كانت الدولة او احدى الهيئات او المؤسسات العامة تساهم في راس مالها".²

وإن النص في قانون العقوبات توسع في تعريف الموظف العام للأحكام الجنائية كون الموظف العام يعمل في المؤسسات والشركات التي تساهم فيها الدولة والهيئات العامة وبغض النظر عن النظام القانوني للعلاقة بين الموظف والدولة وأن غاية المشرع من هذا التوسع لضمان تطبيق القانون الجنائي خصوصاً بأن الموظف قد يشغل منصباً يؤثر على المصلحة والمال العام.³

أما القضاء الإداري الليبي وبصفته صاحب الاختصاص بتولى الفصل في الطعون التي تقدم من الموظفين عبر دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف قام بتحديد مفهوم الموظف العام حيث جاءت المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري وبيّنت اختصاصات القضاء الإداري بما في ذلك الموظف العام وقد استقر القضاء الليبي عبر دوائر القضاء الإداري بتعريف الموظف العام بأنه هو كل شخص الذي يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره أو تشرف عليه الدولة وينطبق عليه جميع القوانين واللوائح الخاصة بالخدمة المدنية وما يترتب عليه من حقوق والتزامات، وأن هذا التعريف وضع وبين تحديد المسؤوليات القانونية للموظف العام بالدولة الليبية، وأكدت المحكمة العليا الليبية واستقرت بأن الموظف العام هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره أو تشرف عليه الدولة ومن تم تسرى عليه جميع القوانين ولوائح الخدمة المدنية بما من حقوق وواجبات وأنه لا يلزم لإضفاء صفة الموظف العام أن يكون شغلة للعمل دائماً ومستمراً، وإنما العبرة بدوام العمل ذاته ولو كان من أسند إليه العمل ذا صفة مؤقتة كما أنه لا أهمية للمرتب الذي يتقاضاه الموظف العام.⁴

أما المخالفة التأديبية فقد اختلف الفقه في تعريفها فقد عرفها الدكتور إسماعيل زكي بأنها هي كل تقصير في أداء الواجب أو إخلال بحسن السيرة والسلوك والآداب من شأنه أن يترتب عليه امتحان المهنة والخط من كرامتها والخروج على التزاماتها المفروضة على الموظفين، أما الدكتور الطماوي فقد عرفها بأنها كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه، وذهب الفقه الفرنسي بأن

¹ انظر للمادة 16 من قانون العقوبات الليبي.

² انظر للمادة 299 مكرر الفقرة 2 من قانون العقوبات الليبي .

³ عمر رمضان المريري - الموظف العام وعلاقته بالإدارة في القانون الليبي- مجلة جامعة صبراتة العلمية، المجلد 4 الإصدار الثاني، سنة 2020 ص: 111-110.

⁴ صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري الليبي، دار النشر الشركة العامة للنشر والتوزيع والاعلان، سنة 1978 ص 383.

الجريمة التأديبية تكون في كل فعل أو امتناع عن فعل يكون مخالفة للواجبات التي تفرضها الوظيفة، وذهب الفقيه الليبي الدكتور بشير مسكوني لتعريف الخطأ التأديبي أو الجريمة التأديبية بأنها الواقعة المادية التي يستند إليها القرار الإداري التأديبي ومن ثم فهي سبب قيام المسؤولية التأديبية للموظف.

ومن خلال الاستقراء يتضح أن الجريمة التأديبية هي إخلال الموظف بالقيام بالالتزامات والواجبات المفروضة عليه لأداء وظيفته سواء كان بقصد أم بغير قصد لارتكابه عمل مخالف، وأن الجريمة التأديبية هي كل فعل يرتكبه الموظف مخالفاً أثناء القيام بعمله، ولكن قد يكون الموظف قد قام بجرائم قبل الخوض في عمله أو خارج ساعات العمل، حيث فيما يتعلق بالجرائم التي يقوم بها الموظف قبل تعيينه فإنها تؤثر على وضعه الوظيفي إذا كانت الأفعال تتعارض مع التزامات وواجبات الوظيفة التي تم تعيينه فيها، وإنه لا بد ألا تكون جهة الإدارة جاهلة بهذه الأفعال، أي لا يقوم الموظف بإخفاء الأفعال عن إدارته.

أما الأفعال التي يقوم بها الموظف بعد ساعات العمل فإن البعض أشار إلى أنها لا تعتبر أخطاء وجرائم تأديبية ولكن بشرط ألا تخل بكرامة الوظيفة واحترامها والإساءة لسمعتها، الأمر الذي يؤثر سلباً على صورة الموظف العام ولمؤسسات الدولة¹.

وإننا نجد أن الخطأ التأديبي هو كل فعل يرتكبه الموظف يتعارض مع واجباته والتزاماته سواء كان الخطأ ادرياً أو مالياً، وأن الجرائم التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر في القانون الليبي بل أعطى المشرع سلطة تقديرية لكل واقعة على حدة، إذا كان الفعل المرتكب مخالفة تستدعي تأديب الموظف أو لا، ما يوضح لنا مرونة المساءلة التأديبية بالدولة الليبية وأن قانون إنشاء الهيئة بالمادة 25 أكد " أن الهيئة تباشر اختصاصاتها دون الإخلال بحق الجهة الإدارية في المتابعة والرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق ..."²

وإن التحقيق والتأديب الإداري يعتبر كأصل عام من اختصاص جهة الإدارة التي هي السلطة المخولة به حيث أن المشرع عندما قام بوضع هذه الصلاحيات لم يضعها بشكل عشوائي في أي موظف أو صغار الموظفين الأمر الذي قد يؤدي إلى انحراف الهدف من التأديب، وفي هذا الصدد نجد قانون علاقات العمل الليبي رقم 12 لسنة 2010م في مادته 116 حدد زمن اتخاذ الإجراءات في المخالفة التأديبية أنه "لا يجوز اتهام العامل في مخالفة مضى على كشفها أكثر من ثلاثين يوماً أو توقيع الجزاء عليه بعد تاريخ المخالفة بأكثر من ستين يوماً" وهذه ما يعتبر ضماناً للموظف بالنظام القانوني وضمان الإجراءات التأديبية وعدم استغلال هذه الجريمة بعد فترة من وقوعها وابتزاز الموظفين بها .³

ونرى أن المشرع أكد على الالتزام بالمواعيد للإجراءات التأديبية لحفظ حقوق الموظفين لعدم حصول التعسف وأن نص المادة 116 من قانون علاقات العمل يعتبر ضماناً قانونية لحماية الموظف من تعسف الطرف المقابل وحفظ حقوق الموظفين.

1 مسكوني، مرجع سابق، ص: 382 - 383.

2 انظر للمادة 25 لقانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

3 انظر للمادة 116 من قانون علاقات العمل، رقم 12 لسنة 2010م.

وإن التحقيق الإداري يكون من الإجراءات الجوهرية للعملية التأديبية لما له من دور من كشف الحقيقة ومدى نسبته للموظف، ويتضمن استجواب الموظف أو العامل بالوقائع التي تنسب إليه بمخالفته لواجباته والتزاماته الوظيفية التي تعد جرائم ومخالفات تأديبية ويتمثل كضمانة من الضمانات السابقة للمتهم بموجب القوانين الليبية فإن أي قرار يُتخذ من جهة الإدارة باطلاً إذا لم يتم التحقيق في الواقعة إلا في وقائع معينة بتوفر شروطها منها الحالات التي يتم فيها التلبس من خلال ثبوت الجريمة من خلال المستندات واتخاذ القرار دون تحقيق ونصت المادة 156 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م على أهمية التحقيق المسبق لضمان عدالة الإجراءات التأديبية.¹

وأكدت المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 29\3ق بتاريخ 31\03\1985م بأنه "من المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن القانون التأديبي شأنه شأن القانون الجنائي إنما يقوم على مبدأ لا عقوبة إلا بنص ولهذا فإنه لا يجوز لأي سبب من الأسباب أن يعاقب من ثبت ارتكابه لجريمة تأديبية بعقوبة لم ينص عليها القانون"² حيث دعمه هذا المبدأ نص المادة 118 من قانون علاقات العمل الليبي الذي نص على أنه " لا يجوز توقيع أي جزاء على العامل إلا بعد إبلاغه بالمخالفة المنسوبة إليه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات ذلك في محضر يوقع عليه على أن يبدأ التحقيق خلال سبعة أيام على الأكثر من تاريخ اكتشاف المخالفة، ويجوز بالنسبة لجزائي الإنذار والخصم من المقابل الذي لا يزيد مقداره على مقابل ثلاثه أيام أن يكون التحقيق شفاهة وأن يثبت مضمونه بالقرار الصادر بالجزاء وفي جميع الحالات يشترط أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً " وتثبيت المضمون مع توضيح الأسباب والمبررات للعقوبة لضمان العدالة والشفافية لتطبيق العقوبات وفق المشروعية .

وأكد نص المادة على حماية الموظف وحقوقه بالإجراءات التأديبية ومنح المشرع هيئة الرقابة الإدارية إجراء التحقيق مع الموظفين والعاملين بالجهات التابعة لها وفق المادة 23 من الفصل الثاني للقانون رقم 20 لسنة 2013م إنه "تتولى إدارة التحقيق إجراء التحقيقات فيما نسب للموظفين والعاملين بالجهات الخاضعة لرقابة الهيئة عن المخالفات المحالة إليها من رئيسها أو من يكلفه بذلك وفقاً لأحكام القانون".³

ويتضح لنا من خلال النص أن إدارة التحقيق الجهة ذات الاختصاص، وتحقيقات الإدارة لا تبتدئ إلا بناءً على الإحالة وأن يكون التقرير المحال معتمداً من السيد رئيس الهيئة بالإحالة للتحقيق، وأن الأصل جهة الإدارة هي الجهة المسؤولة عن التحقيق وممارسة مهامها وفي حالات تقاعس جهة الإدارة الأصلية عن أداء دورها في الكشف عن المخالفات والتحقيق فيها تتدخل الهيئة، وفي حالات معينة تقوم إدارة التحقيق بإحالة الأمر لجهة الإدارة لاستكمال التحقيق أو قيام إدارة التحقيق بالبداية بالتحقيق وهنا تتوقف جهة الإدارة الأصلية في البت بالموضوع وذلك لضمان الحفاظ على الاستقلالية بين هيئة الرقابة الإدارية وجهة الإدارة الأصلية وتقوم الهيئة بضمان الرقابة والمساءلة لمكافحة الفساد والجريمة بالإدارة العامة للدولة .

1 د. محفوظ النواتي، مرجع سابق، ص: 20 .

2 مجلة المحكمة العليا - سنة 1986، العدد 4، 3- سنة 22 ق، ص 26.

3 انظر للمادة 23 من القانون رقم 20 لسنة 2016م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

وأوردت المادة 24 من قانون إنشاء الهيئة أن التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية للموظفين والعاملين الخاضعين لهيئة الرقابة الإدارية يكون عن طريق أعضاء التحقيق وأنه يخضع للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية ومن ثم جاءت المادة 26 وأفادت بأن إجراء التحقيق يكون بمقر الهيئة ولكن يجوز لعضو التحقيق الانتقال إلى جهة أخرى إذا اقتضت الضرورة التحقيق، وبذلك نصت المادة 27 من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة "أن يكون التحقيق كتابة ويثبت في محضر أو محاضر سلسلة يصدر كل منها بذكر تاريخه ومكانه وساعة افتتاحه وهيئته وتذييل كل ورقة من أوراقه بتوقيع عضو التحقيق وعلى عضو التحقيق أن يثبت بالمحضر كل ما يتخذه من إجراءات واسم المتهم ولقبه وجهة عمله ووظيفته ومحل إقامته والاسئلة والاجوبة وأن يطلب من المتهم التوقيع على كل صفحة من أقواله بالمحضر" وكذلك المادة 28 "العضو التحقيق أن يستدعي المتهمين من العاملين بالجهات الخاضعة لرقابة الهيئة وغيرهم لاستجوابهم فيما نسب إليهم، ويتم ذلك بموجب أمر تكليف بالحضور إما شخصياً أو عن طريق أحد مأموري الضبط القضائي بالهيئة أو أحد رجال الأمن ويجب أن يشتمل أمر التكليف بالحضور على اسم المتهم ولقبه ومهنته وجهة عمله ومحل إقامته والتهمة المنسوبة إليه وتاريخ الأمر وميعاد الحضور ومكانة وتوقيع العضو مديبل بختم الهيئة" وأن المشرع في هذه المواد أشار على شكليات محضر التحقيق وكيفية توثيقه حيث إن الإجراءات الشكلية في حالة مخالفتها يتم الطعن في محضر التحقيق لعيب الشكلية.¹

ونستشف مما ذكر أن إجراءات التحقيق بالهيئة تكون بشروط معينة نتناولها في النقاط الآتية:

1 - إخطار جهة الإدارة المنتسب لها الموظف أو العامل أي عند البدء في عملية التحقيق يتم إخطار الجهة وذلك لضمان علمها بالإجراءات المتخذة بالخصوص وقيامها بإجراءاتها المنصوص عليها في التشريعات.

2 - يتم التحقيق من قبل عضو التحقيق التابع للهيئة أي أن المخالفات المنسوبة للموظف أو العامل أو أي شخص له علاقة بالواقعة يتم التحقيق فيها من قبل أعضاء الهيئة الحاملين صفة عضو التحقيق ويكون وفق قانون الإجراءات الجنائية الليبي.

3 - توثيق محاضر التحقيق نصت المادة 27 والمادة 28 من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة على ضرورة توثيق محاضر إجراءات التحقيق وأن تكون سلسلة ومؤرخة ووجود كاتب للمحضر مع عضو التحقيق.

4 - ضمانات المتهمين وفق ما نصت عليه المادة 45 من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة التي أشارت إلى منح الموظف أو العامل المتهم الضمانات القانونية المنصوص عليها كافة في قانون الإجراءات الجنائية.

5 - المدة الزمنية للتحقيق أن يتم بداية وإنهاء التحقيق خلال مدة ثلاثة أشهر ويمكن تمديد بقرار من المجلس التأديبي إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك.

¹ انظر للمادة 26-27-28 من قانون رقم 20 لسنة 2013م، المعدل بقانون رقم 17 لسنة 2016م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

ووضع المشرع هذه الآليات والإجراءات لشفافية التحقيقات وحماية حقوق المتهمين وضمان عدم إفلات المخالفين من المساءلة القانونية وصلاحيات عضو التحقيق يقوم باستمدادها من القواعد العامة من قانون الإجراءات الجنائية كأصل عام، وقانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية وتتمثل في الآتي:

1 - استدعاء الشهود لسماع أقوالهم حيث نصت المادة 40 من اللائحة التنفيذية لقانون الهيئة أنه يحق لعضو التحقيق استدعاء كل من يراه شاهداً لتقديم شهادته بخصوص الوقائع محل الجريمة وتوسيع التحقيق وتعزيزه في إثبات المخالفات والجرائم.¹

2 - الاستعانة بالخبراء وفق المادة 3 من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة أن يقوم عضو التحقيق بالاستعانة بالخبراء إذا تطلبت مصلحة التحقيق ذلك ويكون خضوعهم للأحكام والقوانين المتعلقة بالخبرة القضائية لضمان دقة تقاريرهم ومسؤوليتهم القانونية.²

3 - إيقاف الموظف أو العامل عن العمل وهذه المكنة التي نصت عليها المادة 34 من اللائحة التنفيذية أن يجوز إيقاف الموظف عن العمل للمصلحة العامة وإذا اقتضت مصلحة العمل ذلك لتعزيز سير التحقيق وحماية المصلحة العامة للدولة الليبية.³

4 - إجراءات التفتيش نصت المادة 36 من ذات اللائحة على أحقية عضو التحقيق تفتيش أماكن عمل الموظفين والعاملين الذين نسبت لهم المخالفات والجرائم ويشمل الحق تفتيش كل مكان يحتوى على أدلة تتعلق بالوقائع، وقد جاء القانون رقم 17 لسنة 2016م المعدل للقانون رقم 20 لسنة 2013م في المادة (2) على أنه " تعدل المادة 38 بحيث يجري نصها : يجوز لأعضاء الهيئة دون الإذن من النيابة العامة تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون المنسوبة إليهم المخالفات ولرئيس الهيئة في حالة التحقيق أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل المتهمين إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الاجراء وفي جميع الأحوال يجب أن يكون الإذن كتابياً وأن يباشر التفتيش أحد أعضاء التحقيق"

إلا أن المشرع قد أرسى ضمانات تسبق التحقيق وأخرى ترافق سيره سواء أجري من جهة الإدارة أم من هيئة الرقابة الإدارية وتتمثل الضمانات السابقة في ضرورة إشعار الموظف أو العامل بقرار

1 انظر للمادة 40 من اللائحة التنفيذية رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

2 انظر للمادة 33 من اللائحة التنفيذية من قانون رقم 12 لسنة 2013م، مرجع سابق.

3 انظر للمادة 34 من اللائحة التنفيذية من قانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

الإحالة للتحقيق مع تمكينه من الاطلاع على الأوراق قبل مباشرة الإجراءات¹، ويستلزم ذلك إرسال أمر التكليف بالحضور، والذي عرّفه البعض بأنه إجراء يصدره المحقق موجهاً للمتهم للحضور في زمان ومكان محددين بينما اعتبره آخرون بمثابة دعوة لمثول المتهم أمام المحقق في الموعد والمكان المبيينين في مضمون الطلب²، وكما تمت الإشارة سابقاً يجب أن يتضمن أمر التكليف بالحضور الاسم واللقب والوظيفة ومحل الإقامة والتهمة المنسوبة للمعني وتوقيع الجهة المختصة إضافة إلى تحديد المكان والزمان وتاريخ التكليف وذكر سبب الاستدعاء مع بيان النص القانوني المخالف³.

إلا أن المتهم قد يمتنع أحياناً عن الحضور لإبداء أقواله وقد ذهب الفقه الفرنسي إلى اعتبار عدم الامتثال لتكليف الحضور جريمة تأديبية مستقلة يُحاسب عليها الموظف بذاتها لما يمثلها ذلك من تمرد على سلطة التحقيق وإخلال بالتزاماته⁴، أما حق الاطلاع على الأوراق فهو من أقدم الحقوق القانونية إذ يجوز للمعني الاطلاع على ملفه ليتعرف على الأخطاء والتهم الموجهة إليه بهدف تمكينه من الدفاع عن نفسه ومنع التعسف في مواجهته⁵.

وشدد الفقه الفرنسي على أن هذا الحق يعتبر أساسياً لتمكين المتهم من الإحاطة بجميع مستندات التحقيق قبل المحاكمة التأديبية حيث اعتبره القضاء احتراماً لحقوق الدفاع وقرر ضرورة ألا تتخذ الإدارة قراراً منفرداً قبل سماع المعني، كما يجب منح الموظف أو العامل مهلة مناسبة لفحص المستندات والاطلاع عليها حتى يتمكن من إعداد دفاعه خلال وقت كافٍ وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار إنهاء خدمة موظف لعدم تمكينه من الاطلاع على ملفه مسبقاً حيث صدر القرار بفصله لأسباب تأديبية دون منحه هذا الحق مما أدى لإلغاء قرار الفصل⁶.

وبالنسبة للضمانات المعاصرة للتحقيق فهي تلك التي تسري أثناء مواجهة العامل بالتهم لإتاحة الرد عليها وتقديم دفاعه وإحضار الشهود والمستندات وضمان حياد المحقق وقد نص قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م في المادة (156)، على أنه "لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابياً وسماع أقواله وتحقيق دفاعه" ويأتي في مقدمة هذه الضمانات حق الموظف في الاستعانة بمحامٍ، وطلب الشهود، إذ قد لا يمتلك العامل الدراية القانونية الكافية للدفاع عن نفسه مما يجعل حق الدفاع ضماناً أساسية في جميع مراحل المساءلة التأديبية وقد أكدت المادة 156 من القانون الليبي سالف الذكر هذا الحق، أما الفقه الفرنسي فقد أجاز حضور المحامي أمام التحقيق والتأديب استناداً إلى المادة الثانية من المرسوم رقم 311 لسنة 1959م الذي اعطي حق الاستعانة بمحامٍ للحضور أمام هيئات التحقيق وذلك وفقاً لاختياره أي أنه في حال سكوت النص لا يجوز الاستعانة بمحامٍ بينما ذهب الرأي الراجح إلى جواز ذلك باعتباره من المبادئ العامة المعترف بها.

أما بخصوص الاستعانة بالشهود فالشهادة هي بيان الشخص لما رآه أو سمعه أو أدركه بحواسه ويجوز للمحقق استدعاء الشهود متى وجد فائدة في شهادتهم ويتم ذلك وفق الإجراءات القانونية

1 ياقوت محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية- دراسة مقارنة- دار الجامعة الجديدة الإسكندرية 2007 ص: 259

2 حمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية- دار النهضة العربية، الطبعة 2 - سنة 2020 ص: 59.

3 نوفال العقيل العجاردة، مرجع سابق، ص: 171.

4 ياقوت محمد ماجد، مرجع السابق، ص: 364.

5 هاشمي خرفي: الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية- دار هومة للطباعة والنشر الجزائر 2010، ص: 340

6 علي جمعه علي جمعه محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة - مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى سنة 2004 ص 327-328

بإثبات استلامهم الاستدعاء مع ذكر الزمان والمكان وللمحقق السلطة التقديرية في سماع من يرى لزوم شهادته وإثبات أقواله بمحضر يشتمل على بياناته ودون أي إكراه وله مناقشته عند وجود غموض أو تعارض بل ومواجهة شاهد بآخر.¹

وبالنسبة لحياد سلطة التحقيق فالمقصود به عدم جمع سلطات التحقيق والحكم بيد شخص واحد وضمان استقلال المحققين عن رؤسائهم الإداريين اتساقاً مع مبدأ الفصل بين سلطتي التحقيق والتأديب وتتجلى أهمية الحياد في أنه لا قيمة لضمائم الدفاع إن كانت جهة التحقيق لا تتمتع بالنزاهة² وقد أكد القضاء الإداري ضرورة الحياد حيث أيدت المحكمة العليا المصرية أن التجرد المطلوب من المحقق لا يقل عن التجرد المطلوب من القاضي كون الحكم التأديبي يستند إلى نزاهة المحقق واستقلاله³ ويعد تحقيق الحياد شرطاً لازماً لسلامة إجراءات المساءلة التأديبية إذ لا جدوى من ضمانات التحقيق إذا باشرت جهة غير محايدة كما ينبغي أن يرأس لجنة التحقيق موظف حاصل على مؤهل قانوني ليتمكن من مراعاة الأصول القانونية ويتحقق الحياد بتنظيم الاختصاص بما يمنع الجمع بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء وباستبعاد من تحيط به ظروف تثير الشك في حياده ومن ضمانات الحياد عدم الجمع بين التحقيق والحكم فتوقيع الجزاء من سلطة مستقلة يحقق الحياد الكامل.⁴

ويرى بعض الفقه أن تولي الرئيس الإداري للتحقيق وتوقيع الجزاء يُعد إخلالاً بمبدأ الفصل بين الاتهام والإدانة بينما يرى آخرون عدم وجود مانع من ذلك ما لم يجر العرف على العكس وهو ما انتهى إليه الفقه من ضرورة مباشرة التحقيق من شخص آخر غير صاحب اختصاص الجزاء⁵ وتجمع أنظمة التأديب على ضرورة إجراء التحقيق بروح موضوعية إذ تتعارض الموضوعية مع وجود قرابة أو مصالح شخصية لمن يملك سلطة التحقيق أو الحكم، لذلك يفقد من تتوفر بحقه أسباب للشك في حياده أهلية الفصل في موضوع التأديب ويتعين على أعضاء اللجان التنحي عن التحقيق أو الحكم عند وجود أسباب تمس حيادهم ولا يجوز لمن شارك في التحقيق أو الاتهام أو الشهادة أن يشارك في إيقاع العقوبة.⁶

وتخضع اللجنة التحقيقية لأحكام رد القضاة فيجوز رد عضو اللجنة إذا كانت بينه وبين الموظف صلة ترجح عدم قدرته على ممارسة مهامه بحياد كالعلاقة الخاصة أو تلقي الهدايا أو إبداء رأي مسبق ويكون الرد بناءً على طلب الموظف فإن لم يطلب فلا شبهة في عمل اللجنة أما إذا أثبتت أسباب الرد ولم تتخذ اللجنة إجراء فإن قرار العقوبة يكون قابلاً للإلغاء لعدم توفر ضمانات التحقيق المحايد ويتضح أن الرد يتميز بأنه لا يعتد به إلا إذا طلبه أحد الخصوم وأنه غير متعلق بالنظام العام فيجوز التنازل عنه وإن كانت إمكان رد أعضاء مجلس التأديب في ليبيا مستقرة فينبغي أن تشمل هذه الضمانة أيضاً أعضاء اللجان التحقيقية باعتبارها من أهم متطلبات حيادها.

1 أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة - الناشر: المكتبة الرقمية جامعة النجاح الوطنية، فلسطين - سنة 2007م، ص 27.

2 علي خطار شنتاوي - مبادئ القانون الإداري الوظيفة العامة - دار وائل عمان، سنة 1994 ص 583.

3 محمد ماجد باقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق ص 107.

4 سليمان الطماوي، قضاء التأديب ص 525.

5 أمجد عياش - ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ص 34.

6 علاء إبراهيم محمود، مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق جامعة كربلاء العراق، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني السابع، سنة 2010 ص 175.

ب - صلاحيات هيئة الرقابة الإدارية في التفتيش وضمانات التطبيق:

حدد القانون رقم 17 لسنة 2016م بالمادة الثانية المعدلة للمادة 38 من القانون رقم 20 لسنة 2013م على أنه " تعدل المادة 38 بحيث يجري نصها : يجوز لأعضاء الهيئة دون الاذن من النيابة العامة تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون المنسوبة إليهم المخالفات ولرئيس الهيئة في حالة التحقيق أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل المتهمين اذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء وفي جميع الأحوال يجب أن يكون الاذن كتابياً وأن يباشر التفتيش أحد أعضاء التحقيق " يتضح هنا تعزيز دور هيئة الرقابة الإدارية لمراقبة الموظفين العاملين بالمؤسسات الحكومية ونأتي لتفصيل الصلاحيات والضمانات في الآتي: -

1- تفتيش أماكن العامة يحق لأعضاء الهيئة الدخول وتفتيش أماكن العمل في كل الوقائع المتعلقة بالمخالفات الإدارية والمالية دون الحاجة للحصول على إذن من النيابة العامة وذلك لتمكين الهيئة لأداء مهامها الرقابية بكفاية والتحفظ على الأدلة والحفاظ على المال العام.

2- تفتيش الأشخاص والمنازل يتطلب هذا الامر ضوابط قانونية أن يتم وفق أعضاء التحقيق ويكون التفتيش كتابياً صادراً عن رئيس الهيئة وأن تكون هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء ومن جهة وضع المشرع هذه الشروط للتوازن بين الحقوق والصلاحيات وحرصه على احترام حقوق الأفراد في القانون رقم 20 لسنة 2013م وجاء في القانون رقم 17 لسنة 2016م الذي قام بتعديل المادة 38 من القانون رقم 20 لسنة 2013م تناول منح الهيئة صلاحية تفتيش المنازل دون إذن للنيابة العامة وأن تتم الموافقة من رئيس الهيئة.

ووضع المشرع ضمانات للتفتيش نتناولها في الآتي: -

- الإذن الكتابي الذي يُعتبر شرطاً أساسياً لتفتيش الأشخاص والمنازل وضمان حماية الأطراف المعنية ولعدم إساءة استعمال السلطة وحماية حقوق الأفراد .

- التفتيش بواسطة عضو التحقيق التابع للهيئة .

- توثيق الإجراءات الرسمية بمحضر يوثق به جميع إجراءات التفتيش.

ويظهر لنا بوضوح توجه المشرع الليبي إلى تمكين الهيئة في مكافحة الفساد والتصدي له بتوسع صلاحياتها واختصاصاتها ومن جهة الأخذ بالتوازن بينها وبين حقوق الأفراد وما للحقوق الفردية من مكانة في القانون وما تتطلب من حمايتها واحترامها ونص عليها في الدستور والقوانين باحترامها باعتبارها حقوق دستورية وأن صلاحيات التفتيش الممنوحة للهيئة تُعد خطوة مهمة لمكافحة الفساد.

وبعد الانتهاء من التفتيش يتم جمع الأدلة كافة وكتابة المحضر ومن ثم يقوم عضو التحقيق بإعداد تقرير شامل للعملية وإنهاء التحقيق مع المعنيين وتقديم أعماله إلى مدير إدارة التحقيق الذي بدوره يقوم باختصاصه وإحالة الملف لرئيس الهيئة وذلك أحدى الخياريين: -

حفظ التحقيق حيث تبين عدم وجود جريمة أو مخالفة يقوم الرئيس بإصدار قراره بحفظ التحقيق وإنهاء ملف القضية.

أو إعطاء الملف رقم قضية واتخاذ الإجراءات بعد التثبت من وجود جريمة وقد تقوم الهيئة بإحالة القضية لجهة الإدارة المختصة للموظف لاتخاذ الإجراءات التأديبية في مواجهته وأن تصدر قرارها في غضون 15 يوماً من تاريخ الإحالة وإعلام الهيئة بالإجراءات المتخذة أو الإحالة للمجلس التأديبي وإذا استدعت الجرائم المرتكبة توقيع العقوبات التأديبية يتم إحالة المعني للمجلس التأديبي ويصدر رئيس الهيئة أو من يفوضه قراراً بإحالة المتهم للمجلس التأديبي المختص سواء المختص بالمخالفات الإدارية أم المالية وإذا تثبت وجود جرائم جنائية يقوم عضو التحقيق بعد القيام بالتحقيق باتخاذ الإجراءات المفروضة وفق قانون الإجراءات الجنائية بتحريك الدعوى الجنائية في مواجهة المتهم ومباشرتها أمام المحكمة المختصة.

ج - صلاحية التأديب لهيئة الرقابة الإدارية :

المشرع الليبي منح الهيئة العديد من الاختصاصات بموجب قانون إنشائها رقم 20 لسنة 2013م وتعديلاته في القانون رقم 17 لسنة 2016م وقبل الخوض في اختصاصات الهيئة التأديبية لابد أن نشير إلى أن الاختصاص الأصلي منحة المشرع لجهة الإدارة الأصلية لتأديب الموظف وأن دور الهيئة يكمن في التأديب الاستثنائي حيث نظم قانون علاقات العمل الليبي رقم 12 لسنة 2010م السلطات التأديبية بما فيها من تشكيل مجالس التأديب للموظفين والقواعد المنظمة وأن جهة الإدارة هي المخولة قانوناً بإجراء واتخاذ الإجراء التأديبي.¹

وبتناولنا للسلطات التأديبية وفق ما ورد في قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م الذي نظم الإجراءات التأديبية المخولة لجهة الإدارة وتشكيل مجالس التأديب وقانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم 20 لسنة 2013م الذي بدوره منحها صلاحيات واختصاصات استثنائية في المجال التأديبي خصوصاً القانون رقم 17 لسنة 2016م بعد تعديلاته ولكن لابد أن نشير إلى أن هذه الصلاحيات والسلطات الممنوحة للهيئة وللإدارة العامة ليست مطلقة بل مقيدة بمجموعة من المبادئ القانونية ومن أبرزها :

1- مبدأ شرعية العقوبة التأديبية: مضمون هذا المبدأ أن جهة الإدارة لا تستطيع فرض أى عقوبات تأديبية على مرتكبها إلا عندما تكون العقوبة منصوص عليها في القانون وقد جاءت المحكمة العليا الليبية الدائرة الإدارية في طعنها الإداري رقم 3\29ق، بتاريخ 31\3\1985م في حكمها من المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن القانون التأديبي شأنه شأن القانون الجنائي يقوم على مبدأ لا عقوبة إلا بنص ولذلك لا يجوز لأي سبب من الأسباب توقيع عقوبة على من يثبت ارتكابه لجريمة تأديبية بعقوبة لم ينص عليها القانون.²

2- مبدأ وحدة الجزاء التأديبي: حرص التشريع الليبي على هذا المبدأ فقد نصت المادة 156 الفقرة الثالثة من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م على أنه "لا يجوز محاكمة الموظف على مخالفة واحدة أكثر من مرة كما لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة على المخالفة الواحدة" واقتضى المبدأ ألا تفرض على الموظف عقوبتان عن ذات الخطأ المرتكب في نفس الواقعة.³

1 مفتاح غنية محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الإداري الليبي بين فاعلية الإدارة وضمانات الموظفين دراسة مقارنة (مع القانون المصري والمغربي) مكتبة طرابلس العلمية العالمية – رسالة ماجستير في القانون الإداري كلية القانون جامعة التحدي سنة 2005، ص: 176 .

2 طعن اداري رقم 29، ق 3 .

3 انظر للمادة 156 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م .

وأشار الفقه إلى أن هذا المبدأ لا يطبق بخصوص العقوبات التبعية والتكميلية أو العقوبات الجنائية والمدنية المفروضة على ذات الخطأ وقد أكدت المادة 155 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م التي نصت على أنه "كل موظف يخالف أحد الواجبات أو يرتكب أحد المحظورات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون وذلك مع عدم الإخلال بحق إقامة الدعوى المدنية أو الجنائية ضده عند الاقتضاء ولا يُعفي الموظف من عقوبة ارتكابه الفعل استناداً إلى أمر رئيسه إلا إذا كان تنفيذ الأمر كتابياً صادراً إليه من رئيسه وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على من أصدر الأمر ولا يُسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي" ونجد أن هذا المبدأ يضمن عدالة الإجراءات التأديبية وحمايته من تعسف جهة الإدارة لضمان التوازن بين سلطة جهة الإدارة وحماية الحقوق وتطبيق العدالة والأخذ بالاعتبار المصلحة الاجتماعية ومقتضيات الوظيفة العامة، حيث معاقبة الموظف عن الخطأ ذاته بأكثر من عقوبة يخالف مبادئ العدالة والاستقرار الوظيفي وعدم الثقة إذ قد يتعرض في المستقبل للاستغلال من جهة الإدارة لعقوبة إضافية أخرى عن ذات الخطأ.

3- مبدأ تناسب العقوبة والفعل: أي تناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة من الموظف أو العامل ويعد مبدأ التناسب أحد الركائز الأساسية في النظام التأديبي الليبي أي مراعاة سلطة التأديب عند اتخاذ قرارها في توقيع العقوبة التأديبية وتناسبها مع المخالفة المرتكبة والأخذ في الاعتبار السوابق التأديبية للموظف والظروف المحيطة به أي أن العقوبة تكون على قدر الذنب الإداري المقترف وأن العقوبات الكبيرة تكون للمخالفات الجسيمة والعكس، وأرست المحكمة العليا الليبية هذا المبدأ في العديد من أحكامها وأن التناسب بين العقوبة والمخالفة يكون محور قرار جهة الإدارة كما اعتمدت وثبتت دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف هذا المبدأ لتحقيق العدالة في الإجراءات التأديبية إلا أن المحكمة العليا الليبية عدلت عن ذلك رغم تأكيدها على أهمية المبدأ سابقاً، وأشارت إلى أن جهة الإدارة المختصة بالتأديب رغم سلطتها التقديرية إلا أنها تشكل خطراً على الموظفين والعاملين لإفراطها في استخدام السلطة التأديبية دون رقابة والإضرار بالموظفين والتجاوزات في تطبيق العقوبة.¹

4- مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية: والذي يعد من المبادئ العامة التي تحكم وتطبق في جميع القوانين ونصت عليه معظم الدساتير بالعالم وقضي المبدأ أن الجميع متساويين في تطبيق القانون عليهم وتوقيع العقوبة وأن العقوبة التأديبية لا تختلف عن الأخرى وأن كل الموظفين أو العاملين الذي ارتكبوا ذات المخالفة وفي ذات الظروف يتم معاملتهم بالتساوي في الجزاء أي العقوبة وأن المبدأ لا يتعارض إذا أخذت جهة الإدارة الظروف الشخصية لكل موظف أو كل عامل على حدة عند توقيع الجزاء ويعتمد ذلك عن السلوك الوظيفي للموظف وللعامل ومدى التزامه بأخلاقيات الوظيفة ونيته حيث تختلف المخالفة التي ارتكبت عن طريق الإهمال والغفلة وبين المرتكبة عن عمد لتحقيق غايات غير مشروعة، لذلك تُعطي جهة الإدارة التأديبية التميز والتفريق في الجزاء وفقاً لجسامة الخطأ وأن من إيجابيات المبدأ تحقيق العدالة والثقة للموظف باعتباره الطرف الضعيف وجهة الإدارة.²

1 أ إبراهيم إسماعيل احفيظة - مجلة العلوم القانونية والشرعية - أحكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة - كلية القانون - جامعة الزاوية العدد السادس سنة النشر يونيو 2015م، ص: 259 .

2 أ إبراهيم إسماعيل احفيظة، مرجع سابق ص: 259

وقد اختلف الفقهاء على أهمية هذا المبدأ من جهة حيث يعتبر المبدأ الداعم للقاعدة القانونية بوصفها قاعدة عامة ومجردة وتنطبق على الجميع دون تمييز وأن الاتجاهات الفقهية القانونية اختلفت في ذلك منهم من أشار إلى أن تطبيق المبدأ الهدف منه تحقيق العدالة بين الموظفين والعاملين بالدولة بشرط تساوى مراكزهم القانونية، وأن اختلاف الجزاء بناءً على الوصف والموقع الإداري لا يُعد إخلالاً للمبدأ، وذهب الاتجاه الآخر إلى أن التصنيف الإداري والوظيفي للموظفين والعاملين لا يعتبر من المبررات أي المخالفة المقترفة تقابلها عقوبة يتم تطبيقها دون الرجوع للوصف أو موقع الموظف وأن الهدف من العقوبة التأديبية الردع وتحقيق العدالة .

وذهب المشرع الليبي في هذا المبدأ في قانون علاقات العمل الليبي رقم 12 لسنة 2010م في المادة (160) التي وضعت إطاراً قانونياً للعقوبة التأديبية لضمان تحقيق العدالة والجزاءات مع مراعاة الظروف المحيطة للمخالفة.¹

والجدل الفقهي الواقع يكمن في تطبيق التوازن في تطبيق المبدأ والعقوبة دون تمييز، ومن جهة ملائمة ظروف الموظف مرتكب المخالفة وتحقيق العدالة الإدارية وأن مبدأ المساواة في العقوبة مبدأ أساسى ولا يمكن مخالفته ويكمن الاختلاف بين الفقهاء في مدى التوازن بين خصوصية الوقائع الفردية وتطبيق المبدأ.²

وتناول قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م بالمادة 160 "أن العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا:

1 العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا هي:

- اللوم.
- الخصم من المرتب بما لا يجاوز تسعين يوماً في السنة ولا يجوز أن يجاوز الخصم تنفيذاً لهذه العقوبة ربع المرتب شهرياً بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً.
- الحرمان من العلاوة السنوية .
- الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة، ولا تزيد عن ثلاث سنوات .
- خفض الدرجة .
- العزل من الخدمة .
- العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين الذين يشغلون وظائف من الدرجة العاشرة فأقل :
- الإنذار.
- اللوم .

1 انظر للمادة 160 من قانون رقم 12 لسنة 2011م، بشأن علاقات العمل الليبي .

2 أ إبراهيم احفيظة، مرجع سابق ، ص : 260 .

- الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ستين يوما في السنة، ولا يجوز أن يجاوز الخصم تنفيذا لهذه العقوبة ربع المرتب شهرياً بعد الربع الجائز الحجز عليه، أو التنازل عنه قانوناً .
- الحرمان من العلاوة السنوية.
- الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن ثلاث سنوات .
- خفض الدرجة.
- العزل من الخدمة .

وتحدد أقدمية من يتقرر تخفيض درجته وفقاً لحكم هذه المادة بذات مربوط الوظيفة التي كان يشغلها قبل الخفض" .

وأوردت المادة (161) من ذات القانون "توقع العقوبات التأديبية على النحو التالي :

- للأمين المختص توقيع عقوبة اللوم أو الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً في السنة وبما لا تزيد عن عشرة أيام في المرة الواحدة.
- للكاتب العام أو رئيس المصلحة أو مدير الإدارة توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب على الموظفين من غير شاغلي وظائف الإدارة العليا لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً في السنة وبما لا تزيد عن خمسة أيام في المرة الواحدة.
- توقع العقوبات الأخرى بقرار من مجلس التأديب المختص المنقول منها من اختصاص تلك الوحدة ويكون تأديب الموظف المنقول عن المخالفات التي ارتكبها أثناء تأدية وظيفته في الوحدة الإدارية.

أما تأديب الموظف المنتدب أو المعار عن المخالفات التي يرتكبها خلال مدة ندمه أو إعارته من اختصاص الجهة التي انتدب للعمل بها أو أعير إليه، وتخطر بالقرار الجهة المنتدب أو المعار منها وعليها إخطار الهيئة بقرارها خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدوره، أما إذا وجد رئيس الهيئة أو من يفوضه أن المخالفة تستجوب جزاءً يتجاوز الجزاءات التي يجوز للجهة التي يتبعها الموظف توقيعها أحال الأوراق إلى مجلس التأديب المختص مع إخطار الموظف والجهة التي يتبعها بذلك" .

وعندما نأتي للقانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية بالفصل الثالث المادة (40) نجد أنها نصت على أنه "إذا رأى رئيس الهيئة أو من يفوضه أن المخالفة تستوجب جزاءً يجاوز الجزاءات التي يجوز للجهة التي تتبعها الموظف توقيعها أحال الأوراق إليها..."

ونستنتج أن المشرع منح لرئيس الهيئة صلاحية تقدير المخالفة أي في حال اعتبر المخالفة بسيطة ولا تستدعي العقوبة يقوم بإحالة الموضوع إلي جهة عمل الموظف المختص حيث تقوم جهة عمله بدورها وباتخاذ القرار المناسب على أن تخطر الهيئة بقرارها خلال مدة لا تتجاوز 15 يوماً من تاريخ صدور القرار ويعكس هذا الشرط حرص المشرع على متابعة الإجراء لعدم الإفلات من العقاب، ومن جهة تخفيف العبء على الهيئة أما في الحالات التي يرى فيها رئيس الهيئة أن المخالفة

تستدعى عقوبات أشد يمتلك رئيس الهيئة أو من يفوضه بإحالة القضية للمجلس التأديبي المختص مع ضرورة إخطار الموظف والجهة التي يتبعها بقرار الإحالة لضمان إخطار الموظف وجهة عمله بالإجراءات التأديبية .

وأظهرت المادة (41) أهمية تبليغ المجالس التأديبية للهيئة بقراراتها الصادرة عنها خلال مدة لا تتجاوز 15 يوماً لمتابعة الهيئة للإجراءات التأديبية، أما الفقرة الثالثة من النص التي منحت رئيس الهيئة أو من يفوضه الحق في الطعن على قرارات المجلس التأديبي أمام المحكمة المختصة وأن يتم الطعن ضمن المواعيد القانونية لمراجعة القرارات التأديبية كضمانة إضافية للموظف والجهة في ذات الوقت مما يتيح تصحيحها ومراجعتها عندما تقوم الهيئة بدراستها وأن الهيئة لها وفق نص المادة 40 من قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية إحالة الموظفين إلى مجالس التأديب المختصة سواء كانت الإدارية أم المالية مع ضرورة إبلاغ الجهة التابع لها الموظف ويتم مباشرة التأديب من خلال المحاكمة أمام المجالس التأديبية أو مجلس التأديب للمخالفات المالية الذي يتشكل بموجب المادة 43 من القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

واقترضت المادة 45 أن تحال القضايا إلى المجلس التأديبي للمخالفات المالية من قبل الإدارة المختصة بالتحقيق بعد اعتماد من رئيس الهيئة وأن يتولى عضو التحقيق مباشرة الدعوى أمام المجلس، كما أن الهيئة لها أن تباشر الدعوى التأديبية أمام المجلس التأديب الأعلى المشكل بموجب المادة 4 من القانون رقم 6 لسنة 1992م بشأن إدارة القانون ولائحته التنفيذية رقم 356 لسنة 1993م حيث نصت المادة 21 على أنه "يجوز لمن يندبه أمين اللجنة الشعبية العامة للرقابة والمتابعة الشعبية أو مدير الإدارة العامة للتحقيق أن يحضر جلسات مجلس التأديب ويباشر الدعوى التأديبية أمامه".¹

حيث أشار النص للهيئة مباشرة الدعوى التأديبية أمام المجلس التأديبي للمخالفات المالية وذلك لصراحة النص القانوني بالإحالة إلى المجلس التي تتم من مدير الإدارة المختصة للتحقيق بعد اعتماد رئيس الهيئة، وأن يتم متابعتها تحريكها ومباشرتها من قبل عضو التحقيق المحقق في الواقعة أو من يتم تكليفه بذلك، أما المجلس التأديب التابع لجهة الإدارة فأن الهيئة لا تباشر الدعوى أمامه إلا إذا كانت من تولت التحقيق بالواقعة والحالات التي تم فيها التحقيق من قبل سلطة التأديبي لدى جهة الإدارة التابع لها الموظف ويتم إحالته للمجلس التأديبي بقرار من أمين اللجنة الشعبية العامة وتقوم الوحدة الإدارية بنذب أحد موظفيها لحضور الجلسات ومباشرة الدعوى أمام المجلس ونستشف من ذلك أن المشرع لم يشترط أن يكون عضو التحقيق الذي حقق في الواقعة هو ذاته الذي يباشر الدعوى التأديبية بل إن رئيس الهيئة ومدير الإدارة العامة للتحقيق له نذب أي عضو تحقيق آخر امام المجالس التأديبية ما يبين لنا المرونة في توزيع الأدوار وسرعة سير العمل.

أما النقطة الثانية فقد تناولت جواز الحضور حيث أتاح النص لمن يندبه رئيس الهيئة أو مدير إدارة التحقيق حضور جلسات مجلس التأديب ومباشرتها ومدى حرص المشرع على تمكين الهيئة في الاستمرار للإجراءات التأديبية وخدمة الصالح العام وسير الإجراءات التأديبية دون تقييد.²

1 انظر للمادة 4 من القانون رقم 6 لسنة 1992م، بشأن إنشاء إدارة القانون .

2 د. محفوظ علي التواتي، مرجع سابق، ص: 20-18 .

وأن تشكيل المجالس التأديبية للمخالفات المالية جاء في المادة (44) من قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية يختلف عن تشكيل المجالس المنصوص عليها في قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م وسوف نتناول تشكيل المجالس المذكورة في الآتي :

1 - تشكيل المجالس التأديبية وفق قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م:

أشارت المادة (157) من قانون علاقات العمل الليبي رقم 12 لسنة 2010م التي جاء بمضمونها الإجراءات التأديبية ضد الموظفين بداية من الإحالة للمجلس التأديبي والإيقاف الاحتياطي و ضمانات الموظفين والعاملين ونصت في مضمونها أن الإحالة للمجلس التأديبي يتم بقرار من الأمين المختص خلال ثلاثة أيام وللأمين المختص أو الكاتب العام إيقاف الموظف احتياطياً إذا تتطلب التحقيق ذلك وأنه إذا لم يتم إثبات إدانة الموظف أو العامل يُعاد إلى عمله مع صرف كامل مرتباته عن الإيقاف.¹

وأن هيكلية المجلس التأديبي وفق اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل وفق المادة (143) أن تشكيل المجالس التأديبية تكون بتشكيل مجلس تأديبي عام في كل قطاع أو وحدة إدارية الذي يكون مختص بالمخالفات التأديبية ويتم تشكيله بقرار من الأمين المختص ويتألف من رئيس الذي يكون الكاتب العام أو من يكلفه ومدير الشؤون الإدارية أو من ينوب عنه وعضو قانوني ويتولى رئيس قسم شؤون الموظفين أمانة السر ويشترط ألا تقل درجة الأعضاء به عن درجة الموظف المحال للمحاكمة.

2 - تشكيل المجالس التأديبية لقانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم 20 لسنة 2013م:

نصت المادة 45 من قانون إنشاء الهيئة على الآليات اللازمة للإحالة للمجالس التأديبية للمخالفات المالية حيث الجهة المسؤولة عن هذه الإحالات الإدارة العامة للتحقيق وضرورة اعتماد الإجراء من السيد رئيس الهيئة وأن عضو التحقيق هو المسؤول والمعني بتحريك ومباشرة الدعوى التأديبية أمام المجلس المختص وتركيز المادة على تشكيل المجلس واختصاصاته المناط بها ومسؤولية أعضاء التحقيق التابعين للهيئة للإدارة العامة للتحقيق.²

أما هيكلية المجلس التأديبي للمخالفات المالية بقانون الهيئة بالمادة رقم 44 نص على أن تشكيل المجلس يكون بقرار رئيس الهيئة ويتكون من رئيس المجلس بصفة قاضي بدرجة مستشار بمحكمة الاستئناف الذي تختاره الجمعية العمومية للمحكمة، أما الأعضاء فيكونون عضواً من ديوان المحاسبة بحيث ألا تقل درجته عن الثالثة عشرة وعضواً من إدارة القانون بوزارة العدل وعضواً من وزارة العمل والتأهيل وعضواً من وزارة المالية لا تقل درجاتهم عن الثالثة عشرة وتكون مدة عضويتهم سنتين قابلة للتجديد .

ووفق المعطيات اتضح لنا أن قانون علاقات العمل قدم إطاراً عاماً للتأديب، أما قانون إنشاء الهيئة فجاء مخصصاً للتعامل مع المخالفات المالية والإدارية وتوزيع المشرع للاختصاصات للمجالس

1 انظر للمادة 157 من قانون رقم 12 لسنة 2010م، بشأن علاقات العمل.

2 انظر للمادة 44-45 من القانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

التأديبية وفي حالة اجتماع المخالفات الإدارية والمالية يكون الاختصاص للدرجة الأعلى لوحدة المحاكمة أي تمنح لمجلس المخالفات المالية عند تعدد المخالفات وارتباطها ببعضها إلى مجلس المخالفات المالية.

ثانيا - الاختصاص المستحدث لهيئة الرقابة الإدارية:

ذهب المشرع الليبي في سنة 2016م، إلى إصدار القانون رقم 17 المعدل للقانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية وتوسيع صلاحيات الهيئة ومنحها اختصاصات جديدة بالتحقيق في الجرائم، حيث نصت المادة رقم (1) الخاصة بتعديل المادة (42) من القانون رقم 20 لسنة 2013م، أنه إذ أسفر التحقيق الإداري عن وقائع تشكل جرائم جنائية أو إذا كشف التحقيق عن ارتكاب جريمة جنائية، فإن لعضو التحقيق في الهيئة صلاحيات النيابة العامة المنصوص عليها بالباب الرابع من الكتاب الأول لقانون الإجراءات الجنائية وخولت المادة لمدير الإدارة المختصة بالتحقيق عند توفر الأدلة الكافية ضد المتهم إصدار أوامره بإحالة القضية للمحكمة المختصة أو غرفة الاتهام، وذلك بتكليف الواقعة ومنحها الوصف القانوني وأن يتم الاعتماد من قبل رئيس الهيئة أو من يفوضه، ومن ثم يتولى عضو التحقيق تحريك ومباشرة الدعوى أمام المحكمة المختصة أو غرفة الاتهام وتمتعه بالصلاحيات الممنوحة للنائب العامة، أما إذا وجد مدير الإدارة المختصة أنه لا يوجد مبرر لتحريك الدعوى الجنائية فإنه يصدر أمراً بالألا وجه ويفرج على المتهم مالم يكن على ذمة قضية أخرى، كما يتيح القانون لرئيس الهيئة إلغاء قرار بالألا وجه لإقامة الدعوى الجنائية خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخه وفق الأحوال المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية.¹

وقبل قيام المشرع بإدخال التعديلات لقانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية كانت الهيئة تقتصر صلاحياتها على التحقيق الإداري وأن النيابة العامة هي المختصة بالتحقيق الجنائي ومع التعديلات التي وضعها المشرع ووضع لها ضوابط صارمة وضرورة الالتزام لسرعة الإجراءات وضمن عدم إفلات المجرمين من العقوبة، ومن جهة حرص المشرع على الفصل بين الاختصاصات بين الهيئة والجهات القضائية وتخفيف العبء عن القضاء الواقف والجالس .

أ- الاختصاص المستحدث وفق القانون رقم 17 لسنة 2016م:

تناول المشرع تعديل نص المادة 42 من القانون رقم 20 لسنة 2013م وفق أحكام قانون رقم 17 لسنة 2016م في مادته الأولى على أنه " إذا أسفر التحقيق عن وقوع جريمة جنائية أو كانت الوقائع التي تم التحقيق فيها إدارياً تشكل جرائم جنائية يمارس عضو التحقيق جميع الصلاحيات المخولة للنائب العامة المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الأول من قانون الإجراءات الجنائية".²

إذا رأى مدير الإدارة المختصة بالتحقيق أن الأدلة كافية في مواجهة المتهم أمر بإحالة الأوراق إلى المحكمة المختصة أو غرفة الاتهام بحسب الأحوال بعد تكليف الواقعة واعطائها الوصف القانوني واعتمادها من الرئيس أو من يكلفه وعلى عضو التحقيق مباشرة الدعوى أمام المحكمة المختصة أو

¹ انظر للمادة 42 من قانون إنشاء الهيئة المعدل رقم 17 لسنة 2016م.

² القانون رقم 17 لسنة 2016م، المعدل للقانون رقم 20 لسنة 2013م المادة الأولى .

غرفة الاتهام وله في سبيل ذلك الصلاحيات المقررة لعضو النيابة العامة بما في ذلك الطعن في الأوامر والأحكام الصادرة بشأنها.

أما إذا رأى مدير الإدارة المختصة بالتحقيق ألا وجه لإقامة الدعوى الجنائية أصدر أمراً بذلك مع الافراج عن المتهم ما لم يكن محبوساً لسبب آخر وللرئيس أن يلغي الأمر الصادر بالأوجه لإقامة الدعوى الجنائية خلال ثلاثة أشهر من تاريخ صدوره في الأحوال المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية.

وفي جميع الأحوال يختص رئيس الهيئة أو من يكلفه بذلك الطعن في الأحكام الصادرة في مواد الجنايات وله في ذلك جميع الصلاحيات المقررة للنائب العام ورؤساء النيابة العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية".

ونجد أن التعديل قد حدد لكل الأدوار صلاحياته فقد جاء عضو التحقيق المكلف بإجراء التحقيق وتمتعه بصلاحيات النيابة العامة في الحالات الجنائية كما لمدير الإدارة المختصة الإدارة العامة للتحقيق في تقييم كفاية الأدلة ومدى إحالة القضية للمحكمة المختصة أو غرفة الاتهام، أما رئيس الهيئة أو من يفوضه فله صلاحية الأمر بالأوجه لإقامة الدعوى وصلاحية الطعن في الأحكام الصادرة ومنح الصلاحيات المخولة للسلطة العمومية بموجب الباب الرابع من الكتاب الأول من قانون الإجراءات الجنائية وضمن الالتزام بالإجراءات القانونية .

بالذهاب للقانون رقم 17 لسنة 2016م أفصح عن تحسين ودعم فاعلية هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد بكل صوره الإداري والمالي والجنائي، من خلال منحها صلاحيات ممنوحة للنيابة العامة وأنه عند منح هذه الصلاحيات للهيئة يمكنها من مباشرة القضية بشكل فوري دون تحويلها وتعطيلها والعمل على مبدأ السرعة أي سرعة العدالة، ومن جهة تقليل التداخل بين الاختصاصات حيث حددت نص المادة كل طرف واختصاصاه من عضو تحقيق ومدير الإدارة العامة للتحقيق ورئيس الهيئة لعدم التداخل في المهام وتعزيز المساءلة القانونية من الالتزام بالمدة الزمنية وحرص المشرع على منع التعسف وإساءة استعمال السلطة والتواطؤ وإخفاء الأدلة وأن هذا التعديل الحاصل من قبل المشرع يُعد تعزيزاً وتقوية للمؤسسات الرقابية عامة ولهيئة الرقابة الإدارية خاصة ولكن من جهة هذا التعديل عزز الاستقلالية للهيئة في التعامل مع القضايا الجنائية ولكن لابد من التنسيق مع النيابة العامة لعدم خلق ازدواجية وتضارب في القرارات والأفعال للسلطة العمومية للمجتمع المتمثلة في النيابة والهيئة.

واستشف الباحث من التعديل القانوني للاختصاصات وفق القانون من إدخال المشرع الليبي التعديلات فيما يتعلق بالتحقيقات الجنائية وتحريك ومباشرة الدعوى الجنائية ومنح هذا التعديل الهيئة صلاحيات في الأصل من صميم اختصاص النيابة العامة¹ وأنه في كل الحالات يبقى الطعن في الأحكام على الجنايات من اختصاص رئيس الهيئة أو من يفوضه، لتمتعه بجميع الصلاحيات المخولة للنائب العام ورؤساء النيابة الممنوحة لهم وفق القانون بصفته الرقيب العام للدولة الليبية وأن الإجراءات المنصوص عليها في القانون رقم 17 لسنة 2016م أنه في حالة كفاية الأدلة يتم إحالة الأوراق للمحكمة المختصة أو غرفة الاتهام ومن ثم تكييف الواقعة قانونياً لمتابعة الدعوى أمام

¹ انظر للقانون رقم 17 لسنة 2016م، المعدل للقانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

المحكمة وأن في حالة عدم كفاية الأدلة يصدر رئيس الهيئة الأمر بعدم إقامة الدعوى الجنائية ويفرج عن المتهم إلا إذا كان محبوساً لقضية أخرى، وتتمثل غاية المشرع في هذا التعديل التشريعي في دعم الهيئة في التحقيقات لتسريع الإجراءات وتقليل الاعتماد على النيابة العامة لتوفير الوقت والبت في القضايا بالسرعة الممكنة وإعطاء رئيس الهيئة صلاحية إلغاء أوامر ألا وجه لإقامة الدعوى وحفظها يوفر رقابة على الأعمال وتحديد القرارات الخاطئة وتصويبها .

نستنتج أن الطبيعة القانونية للهيئة قبل التعديل للقانون رقم 20 لسنة 2013م، مختصة بمراقبة الأداء الإداري والتحقيق في المخالفات الإدارية ولا تملك صلاحيات التحقيق الجنائي أو تحريك الدعوى، وهذا ما نصت عليه المادة 33 أنه "إذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق يحيل رئيس الهيئة أو وكالة الأوراق إلى الإدارة المختصة بالتحقيق بالهيئة، أو إلى النيابة العامة بحسب الأحوال" والمادة 42 قبل التعديل التي نصت أنه "إذا أسفر التحقيق عن وقوع جريمة جنائية أو كانت الوقائع التي تم التحقيق فيها إدارياً تشكل جرائم جنائية يتعين على الهيئة إحالة الأوراق إلى النيابة العامة المختصة خلال مدة لا تتجاوز شهراً، لاتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها" أي أن الهيئة لم يكن لها هذه الصلاحيات بل للنيابة العامة لها مسؤولية التحقيقات الجنائية ورفع الدعاوى والطعن في الأحكام وأن التعديل التشريعي منح الهيئة هذا الاختصاص في القانون رقم 17 لسنة 2016م، في المادة 1 المعدلة للمادة 42 من القانون رقم 20 لسنة 2013م الذي نص على أن "إذا أسفر التحقيق عن وقوع جريمة جنائية أو كانت الوقائع التي تم التحقيق فيها إدارياً تشكل جرائم جنائية، يمارس عضو التحقيق جمع الصلاحيات المخولة للنيابة العامة المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الأول من قانون الإجراءات الجنائية..."

والمشرع هنا منح الهيئة صلاحية تحريك ومباشرة الدعوى الجنائية التي يكتشفها عضو التحقيق عند التحقيق الإداري وإذا شكلت واقعة التحقيق جريمة جنائية، فإن هذه التعديلات منحت الهيئة سلطات استثنائية للتعامل مع قضايا الفساد الجنائية وتعزيز فاعليتها الرقابية في مكافحة الفساد بكل أنواعه ومراحلها ولكن لا بد من الفصل بين الجرائم المحالة والجرائم المكتشفة أثناء التحقيق حيث تناولته التعديل الأخير تعديل المادة 42 ولم يعدل المادة 33 التي ألزمت الهيئة بإحالة القضايا الجنائية المكتشفة أثناء التحريات التي تجريها الإدارات المختصة إلى النيابة العامة، في المقابل جاءت المادة 42 المعدلة وفق المادة 1 من قانون رقم 17 لسنة 2016م وأشارت إلى أن الهيئة تختص فقط بالقضايا الجنائية التي تكشفها لها أثناء التحقيق الإداري الذي يجريه عضو التحقيق.¹

أما صلاحيات التفتيش قبل وبعد التعديل اختلفت جذرياً حيث كانت قبل التعديل تفتيش المنازل أو الأشخاص يتطلب إذناً من النيابة العامة أما تفتيش أماكن العمل ليس خاضعاً للإذن، ومن ثم بعد التعديل أصبح للهيئة صلاحية تفتيش المنازل والأشخاص المتهمين بالجرائم بشرط الحصول على إذن من رئيس الهيئة وإذ نجد المشرع استخدام مصطلح الموظفين المنسوبة إليهم المخالفات قبل التعديل، أما بعد التعديل فقد أشار لمصطلح المتهمين مما يبين لنا تحول الإجراءات.

¹ انظر للمادة 1 من قانون رقم 17 لسنة 2016م.

وأن إجراء التفتيش كإجراء يُعد استثنائياً لحماية حقوق الأفراد وضمان الوصول إلى الحقيقة في الوقائع قيد التحقيق وأن المشرع وضع له ضمانات إجرائية بمنح الهيئة صلاحيات التفتيش لكن ليست مطلقة، بل قيدها المشرع في الحصول على إذن مسبق للتفتيش من رئيس الهيئة قبل تفتيش المنازل والأشخاص وكتابة محضر التفتيش وأن يكون بوجود عضو التحقيق ومن معه من مأموري الضبط القضائي وأن يكون في الوقت الذي نص عليه قانون الإجراءات الجنائية وبشروط معينة لحماية الحريات العامة وعدم تجاوز الضمانات القانونية أو الإخلال بالحدود المرسومة لحماية حقوق الأفراد.

وتم وضع الضوابط الإجرائية عندما قام المشرع بتعديل هذه النصوص لتتماشى هذه الإجراءات مع المبادئ الدستورية لحماية الحقوق والحريات في النقاط الآتية :

- 1- مبررات التفتيش توضيح الغرض من التفتيش بالبحث عن الأدلة التي تتعلق مباشرة بموضوع الواقعة محل التحقيق والخروج عن هذه الأغراض تجاوز للقانون ويكون مقيداً ولا يمكن توسيع نطاقه إلا في حالة ظهور جرائم أخرى أثناء التفتيش.
- 2- الإذن الكتابي حيث أكدت التشريعات المنظمة على ضرورة وجود الإذن الكتابي الصادر عن رئيس هيئة الرقابة الإدارية للبدء في إجراءات التفتيش وأن أي تفتيش يتم على أوامر شفوية يُعد باطلاً بل لا بد من وثيقة بالإذن بالموافقة لتوثيق الإجراءات.
- 3- ضرورة وجود أعضاء التحقيق وعدم ندب أي جهة أخرى ويهدف هذا القيد لضمان صحة الإجراءات وسلامتها القانونية لإلزامهم بالإجراءات ووقائع الواقعة والجريمة.

وأكدت المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر بالطعن الجنائي رقم 32-765 ق " ... وأن تلك القواعد المتعلقة بالتحقيق إنما وضعت للأجهزة الرقابية للدولة أي ذات الاختصاص الإداري في التحقيق ومنها جهاز الرقابة الإدارية العامة ولا يغير من ذلك كونه ذا طبيعة مزدوجة إذ هو تحقيق إداري من حيث الأصل كما أنه جهة تحقيق قضائي له صلاحيات النيابة العامة استثناء وبصفة تبعية... " ¹

وعند المقارنة بين قانون الهيئة السابق والمعدل نجد أن تعديلات المشرع خطوة إيجابية لتحسين كفاية الهيئة في مكافحة جرائم الفساد المتكشفة أثناء التحقيق الإداري، والتعاون والاتصال الدائم ما بين الهيئة والنيابة العامة لضمان سرعة الإجراءات وعدم ازدواجية البحث وأن الهيئة لها طبيعة مزدوجة فتجمع بين الاختصاص الإداري والاتهامي، فإن النيابة العامة تحتفظ بالاختصاص الأصلي كقاعدة عامة إلا أن القانون رقم 17 لسنة 2016م المعدل لبعض نصوص القانون رقم 20 لسنة 2013م منح الهيئة هذه الصلاحيات الإستثنائية.

ب - الاختصاص المستحدث وفق القانون رقم 2 لسنة 2023م بإضافة أحكام لقانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية 20 لسنة 2013م :

سن المشرع الليبي في هذا القانون تعديلات ومنحها للهيئة حيث أضاف توسيع صلاحياتها لشمّل الرقابة بأنواعها الثلاثة في التعاقدات من الرقابة السابقة التي تمنح الهيئة حق التدخل في المعاملات

¹ حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الجنائي رقم 32-765 ق الصادر بتاريخ 13-1-1987 السنة 25، العدد 1-2 ص 170.

قبل إتمام الإجراءات الإدارية والمالية من الموافقة المسبقة والوقاية من الأخطاء والفساد قبل حدوثه والرقابة المصاحبة أي رقابة الهيئة وإشرافها على الإجراءات أثناء تنفيذها ومدى سلامة تقيدها بالقوانين واللوائح المعمول بها والرقابة اللاحقة من مراجعة الهيئة للجهات الخاضعة لها وتقييمها ومعرفة مدى تقيدها بالامثال لمبدأ المشروع القانونية وتحديد المسؤولية القانونية للمخالفين ونجد أن هذا التوسع من المشرع منحه للهيئة صلاحيات أصبحت أكثر شمولية بل لم تعد تقتصر على مراجعة المخالفات بعد وقوعها بل امتدت من بداية العملية الإدارية مصاحبة لها في كل مراحلها.

علاوة على ذلك الرقابة على العقود الكبرى بالدولة الليبية نصت المادة (2) من القانون رقم 2 لسنة 2023م، على أن "تخضع لرقابة الهيئة المسبقة على التعاقد عقود التوريد والمقاولات والالتزام وغيرها من العقود التي تكون الحكومة ومصالحها والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة الهيئة طرفاً فيها، ويكون من شأنها أن ترتب حقوقاً أو التزامات مالية تزيد قيمة كل منها عن 5,000,000 خمسة مليون دينار..." أي نستشف أن الهيئة تمارس الرقابة المسبقة على العقود التي تزيد قيمتها عن خمسة مليون دينار ليبي وما قام به المشرع من تغيير جذري حيث إن هذا الاختصاص كان من صميم اختصاص ديوان المحاسبة، وماله من آثار مالية كبيرة وتعزيز الشفافية الإدارية والمالية بالدولة الليبية ويكمن دور الهيئة الوقائي للحد من الفساد المالي والإداري قبل حدوثه وتوفير الحماية القانونية للمؤسسات العامة وتحسين أدائها، خصوصاً الرقابة الاستباقية على العقود الكبرى بالدولة ودور الهيئة في حفظ المال العام وموارد الدولة .

وجاء نص المادة (3) من ذات القانون وأشار للرقابة المسبقة وتحديد الإجراءات الواجب على الجهات اتباعها من تقديم المستندات للهيئة من الجهة التي تريد التعاقد والموافقات اللازمة وبيان الإذن بطرح العطاءات موضوع التعاقد ومن ثم مدة البت في المستندات من الهيئة يكون خلال مدة أقصاها شهر فقط، وأنه إذا لم تصدر الهيئة قرارها في هذه المدة تستطيع الجهة الطالبة للموافقة المضي للتعاقد على مسؤوليتها الخاصة¹ كذلك حضور أعضاء الهيئة لإجتماعات لجنة العطاءات على أن تبلغ الهيئة مسبقاً بمواعيد اجتماعات لجان العطاءات وأن يحضرها عضو الهيئة بصفته مراقباً ويُعد تقريراً بالإجراءات وملاحظاته بالخصوص، ونرى أن مدة بت الهيئة شهر قصيرة نسبياً بالنسبة للعقود الكبيرة والمعقدة الأمر الذي يضع ضغطاً على أعضاء الهيئة في أخذ قرارات سريعة قد تكون غير مدروسة بشكل كافي.

وما نتج عن هذا القانون من تنازع في الاختصاصات بين هيئة الرقابة الإدارية وديوان المحاسبة حيث الإطار القانوني للنزاع، نأتي للقانون رقم (19) لسنة 2013م الذي قام بتنظيم ديوان المحاسبة الليبي حيث أسند إليه جملة من الاختصاصات على الأداء والعمل المالي بالدولة من رقابة مصاحبة ولاحقة على التصرفات التي تتعلق بالأموال العامة، والقانون رقم (20) لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية ومنحها مجموعة من الاختصاصات الواسعة من الرقابة على المشروعية الإدارية، حيث أصدر المشرع القانون رقم (2) لسنة 2023م الذي جاء فيه توسيع اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية وتناول تمكين الهيئة من ممارسة أعمال الرقابة السابقة والمصاحبة واللاحقة على الإجراءات الإدارية والمالية كافة والرقابة على العقود والتوريدات والالتزامات المالية وبموجبه تم إلغاء المواد (23- 26) من قانون ديوان المحاسبة رقم 19 لسنة 2013م ونجد الهيئة قد باشرت

¹ انظر للمادة 2- 3 من القانون رقم 2 لسنة 2013م.

اختصاصها المكتسب من القانون الصادر وألزمت الجهات الخاضعة لها بتنفيذ نصوص القانون من الرقابة على العقود الكبرى التي تتجاوز قيمتها 5 مليون دينار وحضور أعضائها لإجتماعات لجان العطاءات ومراجعة الصرف، إلا أن ديوان المحاسبة قام بالطعن في القانون أمام المحكمة العليا بالدائرة الدستورية وأشار إلى أن القانون تجاوز الأحكام الدستورية مشيراً أن الاختصاص الرقابي المالي وفق المادة (28) من الإعلان الدستوري لسنة 2011م من اختصاص الديوان وأن مباشرة الهيئة لاختصاصه يمثل خرقاً دستورياً وقد صدر الطعن رقم (9\70) بتاريخ 17-1-2024م عن الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا الذي أكد على أن الرقابة المالية على المال العام من اختصاص الديوان وفق الدستور وذلك بإستنادهم على نص المادة (28) من الإعلان الدستوري المؤقت التي تناولت إنشاء ديوان المحاسبة وأن يتولى الرقابة المالية بالدولة وقيدته فيه دون غيره وأن المشرع العادي المتمثل في البرلمان لا يستطيع أن يسن تشريعاً أو يعدل أو يلغيه مخالفاً للإعلان الدستوري المؤقت سنة 2011م ولكن عقب صدور الحكم تم الاستشكال من قبل هيئة الرقابة الإدارية وأن التعديل الصادر من السلطة التشريعية جاء لظروف المرحلة الانتقالية وتوسيع صلاحيات الهيئة لمكافحة الفساد بإضافة أعمال الرقابة المصاحبة لها .

وإننا نرى أن المشرع أصدر هذا القانون ومنح بعض الاختصاصات للهيئة ونزع أخرى من ديوان المحاسبة دون رسم حدود فاصلة وواضحة ما انبثق عنه حالة من الازدواجية والتنازع في الاختصاص ومن جهة نجد البرلمان خالف الإعلان الدستوري المؤقت لسنة 2011م مخالفاً في ذلك مبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية بالأخذ بالهرم التشريعي.

ونذهب أن الديوان احد أهم الأجهزة الرقابية في الدولة الليبية وله دور جوهري في حماية المال العام وقد نص عليه في الإعلان الدستوري المؤقت لسنة 2011م، بوصفه هيئة مختصة بالرقابة المالية على الدولة، بالمادة (28) التي نصت على انه " ينشئ المجلس الوطني الانتقالي المؤقت ديواناً للمحاسبة، يتولى الرقابة المالية على جميع الإيرادات والمصروفات وكافة الأموال المنقولة والثابتة المملوكة للدولة، والتأكد من حسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها، ويرفع تقريراً دورياً عن ذلك لكل من المجلس الوطني الانتقالي المؤقت والمكتب التنفيذي أو الحكومة المؤقتة "1 وهذا ما اضفي على اختصاصاته طابع دستوري يسمو على القوانين العادية، حيث جاء القانون رقم (19) لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة²، ليؤكد هذا الدور من تحويل الديوان فحص ومراجعة الحسابات الحكومية ومراجعة الإيرادات والمصروفات والرقابة على تنفيذ الميزانية العامة وخطة التنمية ومراجعة الحسابات الختامية للدولة والجهات العامة كما منحه المشرع سلطات ممارسة الرقابة السابقة والمصاحبة واللاحقة.

ومع صدور القانون رقم 2 لسنة 2023م³ الذي أضاف أحكام للقانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية بمنح هيئة الرقابة الإدارية صلاحيات الرقابة السابقة والمصاحبة واللاحقة على الإجراءات الإدارية والمالية للتعاقدات وقد أفرز لنا إشكالية قانونية ودستورية تمثلت في تنازع الاختصاص بين الديوان والهيئة خاصة في مجال الرقابة المالية على العقود العامة والتصرفات التي تترتب عليها التزامات وأثار مالية ونلاحظ ان هذا التوسع من المشرع في

1 انظر للمادة 28 من الإعلان الدستوري المؤقت سنة 2011م.

2 انظر للقانون رقم 19 لسنة 2013م، بشأن إنشاء ديوان المحاسبة.

3 انظر للقانون رقم 2 لسنة 2023م المعدل للقانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

اختصاصات الهيئة قد مس اختصاص أصيل لديوان المحاسبة المستند على نص صريح في الإعلان الدستوري، حيث استقر القضاء الدستوري إن اختصاص القاضي الدستوري يقتصر على ممارسة رقابة قانونية موضوعها التحقق من مدى توافق نصوص القوانين مع أحكام الدستور ومبادئه دون أن يمتد نطاق هذه الرقابة إلى بحث أو تقييم الاعتبارات أو الدوافع التي حدت بالمشروع إلى سن التشريعات محل الرقابة الدستورية¹ ويذهب الباحث أنه لا يجوز تعديل أو تعطيل اختصاص دستوري إلا بأداة دستورية مماثلة وليس بقانون عادي وعزز ذلك بحكم الدائرة الدستورية سالف الذكر رقم (9\70) المؤرخ 2024-1-17م، والذي أكد مضمونه أن الرقابة المالية على المال العام من اختصاص ديوان المحاسبة استناداً إلى نص المادة (28) من الإعلان الدستوري المؤقت لسنة 2011م .

المبحث الثاني

الإشكاليات القانونية للرقابة على العقود الإدارية

تمثل العقود الإدارية أحد أبرز مجالات النشاط الإداري التي تتجلى فيها علاقة الإدارة بالمال العام لما تنطوي عليه من التزامات مالية ضخمة ومشروعات تنموية ذات أثر مباشر على المرافق العامة غير أن هذه الأهمية ذاتها تجعلها من أكثر المجالات عرضةً للمخاطر القانونية والانحرافات الإدارية خاصة في ظل ما تتمتع به الإدارة من سلطات استثنائية وما يكتنف إجراءات التعاقد من تعقيد وتعدد في المراحل وإذا كانت الرقابة على العقود الإدارية تُعد أداة أساسية لضمان احترام مبدأ المشروعية وصون المال العام، فإن ممارستها لا تخلو من إشكاليات قانونية وعملية تفرضها طبيعة العقد الإداري ذاته من جهة وتعدد الجهات الرقابية المختصة من جهة أخرى، فخصوصية هذه العقود بما تنسم به من طابع فني ومالي معقد واتساع السلطة التقديرية للإدارة في إبرامها وتنفيذها قد تجعل من الرقابة مسألة دقيقة تتطلب توازناً بين حماية المشروعية وعدم تعطيل سير المرافق العامة.

كما أن تعدد الأجهزة الرقابية وفي مقدمتها هيئة الرقابة الإدارية إلى جانب جهات رقابية أخرى مثل ديوان المحاسبة يثير تساؤلات بشأن حدود الاختصاص ومدى التنسيق وأثر ذلك على فاعلية الرقابة في تحقيق الردع ومنع الفساد قبل وقوعه.

وعليه يهدف هذا المبحث إلى استجلاء أبرز الإشكاليات القانونية التي تعترض الرقابة على العقود الإدارية من خلال بيان خصوصية هذه العقود بوصفها مجالاً خصباً للفساد ثم تحليل أثر تداخل الاختصاصات الرقابية على فاعلية الحماية.

¹ فوزي إبراهيم دياب، أوجه الطعن بعدم الدستورية في القضاء الدستوري الليبي، مجلة البحوث القانونية، العدد (13)، سنة 2022م، كلية القانون جامعة مصراتة، ص 13.

المطلب الأول

خصوصية العقود الإدارية مجال خصب للفساد

تُعتبر العقود الإدارية من أهم الوسائل التي تعتمد عليها الإدارة في تسيير المرافق العامة وتحقيق الأهداف التنموية لما يتيح من آلية قانونية لتنفيذ المشروعات وتوفير الخدمات غير أن هذه العقود بحكم طبيعتها الاستثنائية وارتباطها بالمال العام تمثل في الوقت ذاته مجالاً تتزايد فيه احتمالات الانحراف وإساءة استعمال السلطة خاصة في ظل اتساع السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة وتعدد الإجراءات الفنية والمالية المصاحبة لعملية التعاقد وتكمن خطورة العقود الإدارية في أنها تمر بعدة مراحل تبدأ بالإعداد والإعلان مروراً بالترسية والإبرام وانتهاءً بالتنفيذ والتسوية وكل مرحلة من هذه المراحل قد تشكل بيئة محتملة لصور متعددة من الفساد سواء تعلق الأمر بالمحاباة أو تضخيم الأسعار أو التلاعب في المواصفات أو إساءة استخدام أوامر التغيير والملاحق التعاقدية.

فإن تناول خصوصية العقود الإدارية يقتضي بدايةً تحديد معيار تمييزها عن غيرها من عقود القانون الخاص بإعتبار أن تحديد طبيعتها القانونية يمثل المدخل الأساسي لفهم نطاق الرقابة المفروضة عليها وهو ما سيتم تناوله في الفرع الأول من هذا المطلب كما سيتم بيان مظاهر الفساد التي قد تعترى مختلف مراحل التعاقد الإداري باعتبارها نتيجة مباشرة لخصوصية هذا النوع من العقود، أما في الفرع الثاني فسيتم الانتقال إلى تحليل إشكالية تدخل الاختصاصات الرقابية وأثر ذلك على فاعلية الرقابة من خلال استجلاء مدى تأثير تعدد الجهات المختصة على تحقيق الحماية الفعالة للمال العام وضمان احترام مبدأ المشروعية في مجال التعاقد الإداري.

الفرع الأول - الطبيعة الاستثنائية للعقد الإداري

تنقسم العقود إلى نوعين رئيسيين النوع الأول من العقود الإدارية تخضع لقواعد القانون العام أما النوع الثاني من العقود هو العقود الإدارية الخاضعة للقانون الخاص وأن العقود الإدارية التي تكون بطبيعتها تنجّه للمصلحة العامة المرتبطة بالمرافق العامة، وهذا ما يبين أن القواعد المختلفة التي تحكم العقود الإدارية، وبالرغم أن النظام القضائي الليبي تبني مبدأ وحدة القضاء إلا أنه اعتمد فكرة الدوائر داخل المحاكم على سبيل المثال تنظر محكمة الاستئناف بهيئة القضاء الإداري في المنازعات الإدارية وقد تناولت التشريعات الليبية موضوع العقود الإدارية في عدة قوانين وسوف نقوم بدراسة نشأتها في الدولة الليبية من خلال محورين، الأول الذي يركز على العقود الإدارية التي وردت في القانون، والثاني العقود الإدارية في القضاء.¹

¹ د\الشلماني، المرجع سابق، ص: 27 .

أولا - العقود الإدارية بنص القانون:

تناولت النصوص القانونية في ليبيا العقود الإدارية في العديد من المراحل المرحلة الأولى التي سبقت صدور القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري¹ والمرحلة الثانية بعد صدور القانون وسنتناول المراحل في الآتي :

1- المرحلة السابقة لصدور القانون رقم 88 لسنة 1971م.

حدد المشرع الليبي اختصاصات العقود الإدارية في قانون المحكمة العليا الليبية الصادر في 10 نوفمبر 1953م حيث نصت المادة 24 على أن "تفصل محكمة القضاء الإداري في المنازعات الخاصة بعقود الامتياز (عقود الالتزام)، وعقود الأشغال العامة، وعقود التوريد التي تنشأ بين الحكومة والأطراف المقابلة من العقد، إلا إذا نص العقد أو القانون على خلاف ذلك" وتتمثل في الآتي :

أ- عقد الالتزام الذي عرفته المادة 667 من القانون المدني الليبي بأنه عقد يهدف إلى إدارة المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي من قبل شخص من أشخاص القانون العام والذي يسند إلى فرد أو شركة لاستغلال المرفق لفترة زمنية محددة.²

ب- عقد الأشغال العامة الذي تناولته المحكمة العليا الليبية في قرارها الصادر بتاريخ 5 أبريل 1970م في عقد المقاولة الذي يكون بين شخص من أشخاص القانون العام ويلتزم فيه المقاول بتنفيذ أعمال بناء أو ترميم أو صيانة لصالح الشخص العام وفقا للمصلحة العامة مقابل الثمن المذكور في العقد .

ج- عقد التوريد والذي يكون بين شخص معنوي عام مقابل فرد أو شركة ويتعهد فيه المورد بتوريد مواد أو منقولات معينة لمشروع للمصلحة العامة لقاء ثمن محدد من العقد .

وأن المشرع الليبي أعطى اختصاص المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية الثلاث لمحكمة القضاء الإداري مالم ينص العقد أو القانون على جهة أخرى للفصل وقد جاء بالمادة 24 من قانون المحكمة العليا لعام 1953م ومنحه الاختصاص المشترك بين القضاء الإداري والقضاء العادي والسماح لأطراف العقد بالاتفاق على جهة أخرى للفصل في النزاعات.³

ونجد أن المشرع الليبي قد أشار للتحكيم ضمناً والذي يعتبر وسيلة لحل المنازعات برضا الأطراف الذين يذهبون له لفصل النزاع القائم ويتمتع التحكيم بإجراءات أسرع في الفصل في القضايا وأكثر مرونة من القضاء لحرية المتعاقدين في اختيار المحكمين، وهذا ما أشارت إليه المحكمة العليا الليبية سنة 1953م بالمادة 24 التي نصت على أن "محكمة القضاء الإداري تختص بالنظر في المنازعات المتعلقة بعقود الامتياز، وعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد، التي تنشأ بين الحكومة

1 القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري.

2 انظر للمادة 667 من القانون المدني الليبي.

3 دأ الشلماني، حمد محمد حمد، مرجع سابق، ص : 28-29 .

والطرف الآخر من العقد، إلا إذا نص العقد على خلاف ذلك، ويتضح هنا أن المتعاقدين باستطاعتهم القيام بالاتفاق بعد اللجوء للقضاء الإداري أو العادي واللجوء إلى التحكيم لحل النزاع القائم في هذا العقد".¹

وأن القانون رقم 76 لسنة 1970م بشأن المنازعات الناشئة عن عقود الإدارة العامة قد منع اللجوء إلى التحكيم في العقود الإدارية في مادته الأولى التي نصت ("كل شرط في العقود التي تبرمها الوزارات والمصالح والمؤسسات والهيئات العامة، يتضمن فض المنازعات الناشئة عن العقد الإداري بطريقة التحكيم، أو بإسناد الاختصاص إلى جهة قضائية أخرى غير القضاء الليبي، يُعد باطلاً وعلى الجهات المسؤولة عن البت في العطاءات ابعاد أي عطاء مقترن بهذا الشرط ما لم يتنازل مقدم العطاء عنه".²

ومن ثم جاء المشرع في القانون رقم 1 لسنة 1971م المعدل للقانون السابق الذي وضع استثناءً من القاعدة بقرار من مجلس الوزراء وأكدت لائحة العقود الإدارية الصادرة في عام 1980 بالمادة (99) اختصاص القضاء الإداري الليبي بالنظر في المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية وأجازت اللجوء للتحكيم كاستثناء في العقود المبرمة مع الشركات الأجنبية وأن يتضمن العقد تحديد موضوع النزاع واختيار المحكمين بما يضمن للطرف الليبي فرصاً متكافئة في اختيارهم.³

ثم أكدت لائحة العقود الإدارية رقم 263 لسنة 2000م بالمادة (104) مع الالتزام بالشروط والضوابط لحماية المصلحة العامة وضمان عدالة الإجراءات بين الطرفين.⁴

وأن النص عرّج في العقود الإدارية على اختصاص القضاء الإداري الليبي في المنازعات مع السماح بالتحكيم عند التعاقد مع الجهات غير الوطنية بشرط موافقة مجلس الوزراء والتضمنين في بنود العقد بالسماح باللجوء للتحكيم عبر هيئة تحكيم خاصة، وأنه يجب أن يتم تحديد هيئة التحكيم ووضع الإجراءات وقواعد اختيار المحكمين لضمان حقوق الجانب الليبي وتحديد سلطاتهم واختصاصهم وقد حدد المشرع شروط التحكيم في النقاط الآتية:

- أن يكون الطرف المتعاقد معه الإدارة جهة أجنبية غير وطنية.
- الحصول على الموافقة من مجلس الوزراء.
- عدم اختيار محكم فرداً للتحكيم.
- تحديد إجراءات التحكيم وقواعد اختيار المحكمين في العقد أو الاتفاقية.

ونستشف من المادة أن المشرع الليبي قد تأثر بالمُشرع المصري بالمادة (5) من القانون رقم 9 لسنة 1949م التي أعطت اختصاص محكمة القضاء الإداري اختصاصاً استثنائياً ومقتصرأ على

1 انظر للمادة 24 من القانون المحكمة العليا لسنة 1953 .

2 انظر للمادة الأولى من القانون رقم 67 لسنة 1970م .

3 انظر للمادة 99 من اللائحة العقود الإدارية سنة 1980م .

4 انظر للمادة 104 من القانون رقم 263 لسنة 2000م، لائحة العقود الإدارية .

ثلاثة أنواع من العقود الإدارية عقود الالتزام والاشغال العامة والتوريد، أما باقي العقود التي تقوم بإبرامها جهة الإدارة تكون خاضعة للقضاء العادي¹.

وأنا نجد هذا التقييد واجهته المحكمة العليا الليبية في تفسير مفهوم العقد الإداري في حكمها الصادر 1970\6\20م طعن إداري رقم 17\4 ق، أن عقد النقل البحري ضمن عقود التوريد عندما قضت باختصاصها بنظر عقدي نقل أبرمتها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لنقل الحجاج الليبيين بحراً إلى الأراضي المقدسة، واستندت المحكمة إلى أن العقدين مرتبطين بمرفق عام (مرفق الحج)، وأوضحت المحكمة أن هذه العقود تكتسب الطابع الإداري لارتباطها بالمرفق العام واعتمادها على أسلوب القانون العام ما يجعلها خاضعة لاختصاص المحكمة العليا بوصفها محكمة قضاء إداري على الرغم من النص على اختصاص القضاء المدني واختصاص المحكمة العليا الليبية في المنازعات الإدارية أن اختصاصها بالنظر في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية المنصوص عليه في المادة 24 من قانون الإنشاء أن يقتصر في العقود التي حددتها المادة ولا يمتد للأنواع الأخرى أي فقط المنازعات التي تنشأ بين جهة الإدارة والطرف المقابل.²

وعرف العقد الإداري في المادة (3) من لائحة العقود الإدارية بأنه كل عقد تبرمه جهة من الجهات المشار إليها المادة السابقة بقصد تنفيذ مشروع من مشاريع خطة التحول أو تطوير أو تسيير مرفق من المرافق العامة لخدمة الشعب بانتظام واطراد متى كان ذلك العقد يشتمل على شروط استثنائية غير مألوفة في العقود المدنية ويستهدف تحقيق المصلحة العامة.

وحددت المادة أنواع العقود الإدارية :

- عقود الاشغال العامة.
- عقود التوريد الإدارية.
- عقود الصيانة والتشغيل.
- عقود الإدارة.
- عقود النقل.
- عقود بيع الأشياء التي تقرر جهة الإدارة بيعها.

2 - أما المرحلة اللاحقة للقانون رقم 88 لسنة 1971م.

عند صدور القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، تم تنظيم القضاء الإداري بالدولة الليبية وإنشاء دوائر بمحاكم الاستئناف المدنية وأن هذه الدوائر تعتبر محكمة أول درجة بالنسبة للمنازعات الإدارية ويتم إحالة الاستئناف للمحكمة العليا وحددت المادة الرابعة نطاق اختصاص هذه الدوائر وجاءت بوضوح الفصل في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والاشغال العامة والتوريد

¹ انظر للقانون رقم 9 لسنة 1949م، مجلس الدولة المصري، بشأن اختصاص محكمة القضاء الإداري .

² حكم المحكمة العليا 1970-6-20 طعن إداري رقم 4 لسنة 17 ق، السنة الثامنة العدد الأول ص 52 .

ويقع ضمن صلاحياتها ولكن لم يكن القضاء الإداري الجهة الوحيدة المختصة بهذه العقود الإدارية بل بقى الاختصاص مشتركاً مع القضاء العادي¹ وقد أكدته المحكمة العليا الليبية في أحد أحكامها الصادر في 7 يناير 1979م في الطعن المدني رقم 23\24 أن المشرع قد ميز بين المادة الثانية من القانون الذي جعل من اختصاص القضاء الإداري وبين المادة الرابعة التي حددت الاختصاص المشترك².

وإن المحكمة العليا الليبية توسعت في تفسير مفهوم العقد الإداري مستعينة بالمعايير القضائية الفرنسية والمصرية ونجد حكمها الصادر في 20 يونيو 1970م في طعنها الإداري رقم 17\4 ق³ اعتبرت أن عقد نقل الحجاج عقد إداري رغم عدم وروده في العقود الثلاثة وقد تم هذا الوصف القانوني على طبيعة العقد لاتصاله بالمرفق العام والشروط الاستثنائية المفروضة من الإدارة وحق الإدارة في فسخ العقد وجاءت لائحة العقود الإدارية سنة 1980م وتوسعت في تعريف العقد الإداري وأكدت أن العقد يُعد إدارياً إذا أبرمته جهة الحكومة بهدف تنفيذ المشروع وتسيير المرفق العام وأن يشترط العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة على العقود المدنية منها عقود الأشغال العامة والتوريد وعقود الصيانة والتشغيل وعقود الإدارة والنقل وعقود بيع الأشياء التي قررت جهة الإدارة عرضها في المزايمة واستمرت لائحة العقود الإدارية الصادرة بقرار اللجنة الشعبية العامة سابقا رقم 263 لسنة 2000م بالعمل على ذات المبادئ وأن التزام المشرع الليبي بذات المنهجية والقواعد في تنظيم العقود الإدارية لخدمة الصالح العام.⁴

يتبين بالدراسة أن تحسين نظام التعاقد الإداري بالدولة الليبية حاجة وأمر ملح لتطوير الإطار القانوني والتعايش ومواكبة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية وأن يقوم المشرع بإصدار تشريع التعاقد الإلكتروني وما به من ضرورة حتمية في ظل التطور التكنولوجي الحاصل والتعاقد بكفاية أسرع وحماية للبيانات وتقليل المخاطر التقليدية وتعزيز وضمان الشفافية، كذلك تقليل فرص الفساد وتعزيز الثقة بين المتعاقدين والمساواة بين المتنافسين لضمان تحقيق المصلحة العامة وأن المشرع في تعديل اللائحة رقم 600 لسنة 2024م أشار للعرض على المنصة الالكترونية .

أما عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (BOT) فإن تدخل المشرع ووضع أساس قانوني لها أصبح ضرورة ملحة حيث إن هذه العقود تعد أداة أساسية لجذب المستثمرين الأجانب ودعم الاقتصاد الوطني، لذلك لا بد من تنظيمه بدقة ولحماية حقوق الأطراف والتزاماتهم فيه لتنفيذ العقود بكفاية ووضع اليات التحكيم وسيلة لتسوية المنازعات الحاصلة بين الأطراف سواء كان تحكيمياً داخلياً أم خارجياً مع ضمان حماية مصالح الجانب الليبي، وإننا نرى أنه في ظل المتغيرات التي تشهدها الدولة الليبية لا بد من تحديث النصوص المتعلقة بلائحة العقود الإدارية والانتقال تدريجياً

1 انظر للقانون رقم 88 لسنة 1971م، بشأن القضاء الإداري .

2 حكم المحكمة العليا الليبية رقم 23\24 المؤرخ 7 يناير 1979م.

3 حكم المحكمة العليا الليبية الصادر في 20 يونيو 1970م، طعن إداري رقم 17\4 ق السنة الثامنة العدد الأول ص 52.

4 انظر للقرار رقم 263 لسنة 2000م، للجنة الشعبية العامة سابقا .

للافتتاح الاقتصادي الذي يتطلب من المشرع سن نصوصاً قانونية تدعم جلب الاستثمار والتنمية دون المساس بسيادة الدولة.¹

وأن القرارات التي ترتبط بإصدار اللوائح المنظمة للعقود الإدارية تقوم بوضع الإطار القانوني للعقد الذي تقوم بإبرامه جهة الإدارة لتحقيق المصلحة العامة وسير المرفق، حيث صدر القرار رقم 563 لسنة 2007م من اللجنة الشعبية العامة سابقاً مجلس الوزراء حالياً التي وضعت تعريفاً للعقد الإداري ونطاق سريان اللائحة ونصت على أن "العقد الإداري هو كل عقد تبرمه جهة إدارية تهدف إلى تنفيذ مشروع معتمد ضمن خطة التنمية أو الميزانية أو الإشراف عليه أو تقديم المشورة الفنية أو تسيير مرفق عام بانتظام واطراد بشرط أن يحتوى العقد على شروط استثنائية غير مألوفة في العقود المدنية وأن يسعى لتحقيق المصلحة العامة" وأشارت المادة 2 من القرار على نطاق سريان اللائحة بشمولها جميع العقود الإدارية التي تبرمها الجهات الإدارية من ذلك العقود المتعلقة بمشروعات التنمية الممولة من الميزانية العامة مع إمكان استثناء بعض الجهات والمشروعات إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، وأن هذه المادة قدمت بياناً واضحاً لأنواع العقود التي تعتبرها إدارية من عقود المقاولات العامة والتوريد والصيانة والإدارة واستخدام المكاتب الاستشارية وبيع الأشياء.²

ولقد تم اصدار القرار رقم 600 لسنة 2024م الصادر عن مجلس الوزراء لإعادة التنظيم القانوني للعقود الإدارية والذي احتفظ بذات المفاهيم الأساسية مثل تعريف العقد الإداري باعتباره عقد تبرمه جهة أو وحدة إدارية لتنفيذ مشروع معتمد في خطة التنمية أو الميزانية أو الإشراف عليه أو تقديم مشورة الفنية أو تطويره أو تسيير المرفق العام، إلا أنه تركز بشكل أكبر على الشروط الاستثنائية التي تفرق بين العقود الإدارية والعقود المدنية.³

ونجد القرار رقم 563 لسنة 2007م أكثر شمولية في تحديد أنواع العقود الإدارية ومرونة أكبر في حين القرار رقم 600 لسنة 2024م لم تأت شمولية مثل سابقتها وأن اللائحة السابقة كانت أكثر متكاملة في حين اللائحة الأخرى مبسطة الإطار التنظيمي.⁴

أظهرت تحليلاتنا أن تطور العقود الإدارية في الدولة الليبية في الماضي والحاضر من لائحة العقود الإدارية العام 2007م هدفت لضبط العملية التعاقدية الإدارية وحماية المال العام ومن جهة لم تستطع اللائحة مواكبة المتغيرات الاقتصادية الاجتماعية التي حصلت بالدولة الليبية في السنوات اللاحقة الذي بات من الضروري أن يقوم المشرع بتحديث اللوائح مع التطورات المحلية والدولية وأصدرت مؤخراً السلطة التنفيذية اللائحة التنفيذية رقم 12 لسنة 2023م بشأن المشتريات الحكومية والتي أظهرت تحولا جوهرياً للعمل التقني والإلكتروني في العمليات التعاقدية حيث نصت إحدى موادها على إلزامية عرض العطاءات على منصة المشتريات الحكومية وتعزيز الشفافية واستخدام الأدوات الرقمية وإتاحة الرقابة والمنافسة العادلة وأن هذا التطور التشريعي التكنولوجي يؤكد ويعزز رغبة

1 دا مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص: 14.

2 انظر للمادة 2 من لائحة العقود الإدارية رقم 563 لسنة 2007م سابقاً .

3 لائحة العقود الإدارية رقم 600 لسنة 2024م .

4 انظر للائحة رقم 600 لسنة 2024م بشأن اصدار لائحة العقود الإدارية .

المشرع الليبي في مواكبة الأنظمة القانونية المقارنة والعالمية، وفي ذات السياق قام مجلس الوزراء بإصدار لائحة العقود الإدارية رقم 600 لسنة 2024م التي حلت محل اللائحة السابقة واستهدفت اللائحة الجديدة سد الثغرات القانونية باللوائح السابقة والتنظيم القانوني للعقود الإدارية والتماشي مع التطورات القانونية التقنية ووضع ضوابط لها سواء عقود الشراكة أم التوريد أم العقود الالكترونية .

وإننا نرى أن تحديث اللوائح الحاصل بليبيا خطوة ممتازة للانتقال من الأنظمة التقليدية لأنظمة أكثر تطوراً ومجال الرقمنة والتقنية والعرض الإلزامي على منصة المشتريات الحكومية لضمان شفافية أكبر وتعزيز الثقة في الإدارة العامة وأن تعديل لائحة العقود الإدارية لسنة 2024م يعكس مواكبة المشرع للتطور ومرونة التشريع لمواكبة التغيرات العالمية لجذب المستثمر وتحقيق التنمية وإن التعديل التشريعي الحاصل بلائحة العقود الإدارية رقم 600 لسنة 2024م خطوة إيجابية لتحسين نظام العقود الإدارية ومواكبة التطور ولكن يظل التحدي في عملية التطبيق الفعلي للوائح والالتزام بها وتحقيق أهدافها من مكافحة الفساد وتحقيق نهضة والتنمية.

إن استقلال نظرية العقود الإدارية أثارت جدلاً حول التداخل بين الالتزامات التعاقدية وقسمية العقود والامتيازات التي تتمتع بها الدولة لتحقيق المصلحة العامة وأن العقد الإداري رغم شبهه بالعقود المدنية من توافق إرادتين أو أكثر لإنشاء التزام له خصائص ومميزات ولكن توجد العديد من الاختلافات منها عنصر الأهلية حيث إن الأهلية في العقود الإدارية تكون أهلية الشخص المعنوي والاعتباري ويلزم تحقق وتوفر سبب مشروع يحقق المصلحة العامة¹ وقد أكدت المحكمة العليا الليبية في حكمها 30 نوفمبر 1978 على أن العقود الإدارية تهدف أساساً لخدمة احتياجات المرافق العامة والمصلحة العامة التي تتفوق على المصالح الفردية.²

وبغض النظر عن العقود الإدارية يكون السبب في العقود الإدارية موجود ومشروع وإلا فإن العقد يكون باطلاً، حيث للإدارة تعديل الالتزامات لتحقيق المصلحة العامة ووجود التشابه بالعديد من الأركان وظهور الخلافات بين الفقهاء حول نظرية العقود الإدارية عن العقود المدنية وتعددت الاتجاهات في الاتي:

ذهب أصحاب الاتجاه الأول إلى أن العقود الإدارية لا تختلف جوهرياً عن العقود المدنية من ناحية اشتراك ذات الخصائص، وأخذ به الأستاذ Duguít، الذي أكد الفرق يكمن فقط في اختصاص القضاء من عرض المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية أمام القضاء الإداري.³

أما الاتجاه الثاني صاحبه كل من الفقيه Jeze،de Labadere أن العقود الإدارية تختلف عن العقود الخاصة في القواعد المنظمة لها والقضاء المختص وأن العقد الإداري يتسم بخصائص تمليها متطلبات المصلحة العامة الأمر الذي يجعلها متعارضة مع القانون المدني.⁴

1 دا مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص: 15.

2 حكم المحكمة العليا، جلسة 30-11-1978 موسوعة المبادئ القانونية المجموعة الأولى 1974-1979، محمد صالح الصغير ص 348.

3 دا مازن ليلو راضي، مرجع سابق ص: 25.

4 المرجع سابق ص: 26.

وأنا ندعم الفرضية التي أخذ بها الاتجاه الثاني أكثر قرباً للواقع العملي، حيث مع وجود العديد من النقاط المتشابهة بين العقد الإداري والعقد المدني إلا أن العقود الإدارية تخضع لنظام قانوني يمنح امتيازات السلطة العامة لجهة الإدارة لتحقيق الصالح العام، وقد جاءت المحكمة العليا الليبية في حكمها المؤرخ 6 مارس 1975م¹ أن الإدارة تمتلك حقوقاً استثنائية مثل مراقبة تنفيذ العقد وتوجيه المتعاقد لتحقيق أفضل النتائج وتعديل شروط العقد بإرادتها المنفردة ورغم أن هذه الحقوق قد تبدو مجحفة بحق المتعاقد، إلا أنها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة دون أن تهدر المصلحة الفردية بشكل كلي وإنما تجعلها في مرتبة ثانوية أمام الصالح العام².

حيث الاتجاه الثاني الأكثر فاعلية في القانون بالعقود الإدارية والتي تعتبر وسيلة للإدارة لتحقيق الأهداف العامة دون تجاوز حقوق الأفراد وأن العقود الإدارية لها طابع مشترك مع العقود الخاصة من عناصر الرضا والسبب والمحل، وأن الخلاصة تكمن في كون العقود الإدارية تتطلب وضع قانونياً بين المبادئ التقليدية للعقود الاستثنائية ومتكاملاً حتى يتم تحقيق المصلحة العامة دون المساس بالقواعد القانونية المنظمة للعقود.

ثانياً - معيار التمييز وفق القضاء الليبي:

إن القضاء الإداري الليبي ظهر بعد الاستقلال للدولة الليبية سنة 1953م وجاء في قانون المحكمة العليا الليبية والذي أنشأ الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا وصدر القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري الليبي وجاء بتوسيع اختصاصاته حيث شمل عقوداً أخرى لسد الفراغ التشريعي ووضع معياراً قضائياً الذي لا بد أن يشمل ثلاثة عناصر أساسية من أن تكون الإدارة العامة طرفاً من أطراف العقد وأن يتصل العقد بمرفق عام وأن يتضمن شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون المدني.

وشرعت لائحة العقود الإدارية في سنة 1980م بتعريف العقد الإداري حيث تبنت لائحة العقود الإدارية ذات التعريف السابق، أي أن المشرع تبنى ذات المعيار الذي أخذت به المحكمة العليا في العديد من أحكامها في العناصر الثلاثة أن تكون الإدارة طرفاً في العقد وأن يتصل العقد بمرفق عام وأن يتضمن العقد شروطاً استثنائية، وهذا ما أكدته المحكمة العليا الليبية في هذا المعيار بحكمها الصادر في 1971\6\20م رقم 18\5 ق، حيث قالت " المادة (24) صريحة كل الصراحة في أن أي نزاع ينشأ بخصوص عقد التوريد الذي تكون الحكومة طرفاً فيه يكون مرجع الفصل فيه للمحكمة العليا بوصفها محكمة القضاء الإداري..."³.

وأن في مجال تحديد الجهة الإدارية كطرف في العقود الإدارية نصت المادة الثانية من لائحة العقود الإدارية رقم 563 لسنة 2000 على أنه "تسرى أحكام هذه اللائحة على العقود الإدارية التي تبرمها الهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الوحدات الإدارية والأجهزة العامة القائمة بذاتها فيما لم يرد بشأنه نص خاص في اللوائح المنظمة للتعاقد" وأن القضاء الإداري الليبي قد استقر على عدم اعتبار

¹ حكم المحكمة العليا - الجلسة 6-3-1975 - موسوعة المبادئ القانونية 1974-1979.

² د\ مازن ليلو راضي، مرجع سابق ص: 16.

³ طعن إداري رقم 18\5 ق، السنة الثامنة، العدد الأول- ص 69.

العقود التي تقوم بإبرامها الشركات والمنشآت العامة مع الأفراد من العقود الإدارية وإذ نجد قيام محكمة الاستئناف طرابلس دائرة القضاء الإداري بالحكم في الدعوى رقم 15 لسنة 1976م بأن الشركة العامة لاستيراد الآلات الزراعية من أشخاص القانون الخاص¹ وأن اتصال العقد بالمرافق العامة يبرر ما تضمنه القانون الإداري من خروج العقد الإداري عن العقود الاعتيادية الخاصة والقواعد التي تحكم الأفراد .

واختلف الفقهاء حول المعيار الذي استند إليه القضاء في تحديد المرفق العام وأن القانون الليبي لم يكتفى باعتبار العقد إدارياً أن يكون أحد الأطراف من العقد شخصاً عاماً أو إذا كان متصلاً بمرفق عام، حيث جاءت المادة 4 من لائحة العقود الإدارية وأشارت "أن العقد الإداري ينبغي أن يكون بقصد تنفيذ مشروع من المشاريع المعتمدة في الخطة والميزانية أو الإشراف على تنفيذ أو تقديم المشورة الفنية أو تطوير أو تسيير مرفق من المرافق العامة لخدمة الشعب بانتظام واطراد" .

وأن المحكمة العليا الليبية عرفت المرفق العام في حكمها الصادر 16\5\1993م "بأنه هو كل مشروع يعمل بانتظام واطراد تحت إشراف الدولة لسد حاجة عامة، مع خضوعه لنظام قانون معين..."² ويتضح التشابه بين القضاء الليبي والمصري على ضرورة توفر الشروط من أن يكون العقد يبرمه شخص معنوي عام وأن تكون هناك شروط استثنائية غير مألوفة وشرط المرفق العام، وأنه لا بد من توفر الشروط الثلاثة حتى ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري .

أما الفقه فقد اختلف في تحديد مدلول الشروط الاستثنائية حيث ذهب الأستاذ waline إلى أن الشرط الاستثنائي هو الشرط الذي يُعد باطلاً إذا تحصل في القانون الخاص، وأشار البعض إلى أن الشرط يعد غير مشروع في القانون المدني وعدم استطاعة الأفراد وضعه في عقودهم، وقد أشار vedel إلى أن معيار الشرط الاستثنائي يظهر ويكشف عن إرادة المتعاقدين عن أسلوب القانون العام وأن الاتجاه الذي أخذ بشرط الشروط الاستثنائية أفاد بأن القاضي تظهر له نية الإدارة في استخدام سلطة القانون العام وتمتعها بالحقوق أكبر من تلك التي يملكها الأفراد في عقود القانون الخاص.³

وتبنى القضاء الليبي ذات الاتجاه الذي أخذ به مجلس الدولة المصري وتوفير المعايير التي تميز العقد الإداري عن غيره من العقود المدنية، حيث حكمت المحكمة العليا الليبية في طعنها الإداري رقم 17\4 ق، بشأن عقد نقل الحجاج الذي جاء فيه "...أنهما قد تضمنت شروطاً استثنائية غير مألوفة في العقود الخاصة المماثلة، منها حق وزارة الشؤون الاجتماعية في التفويض على الباخرة ومعدات، للتأكد من استعدادها لنقل الحجاج والتحقيق من توفير وسائل الراحة لهم، ومنها أيضاً وجوب استخدام المدعي المتعاقد مع الإدارة لعدد لا يقل عن مائتي ليبي على ظهر كل باخرة في كل موسم لتدريبهم على أعمال الملاحة وغيرها من الأعمال التي تؤدي على ظهر السفينة، ومنها حق وزارة

1 الشلماني، مرجع سابق ص: 39 40 41- 43.

2 المحكمة العليا الليبية حكمها الصادر 16\5\1992م، طعن إداري رقم 14- 38 ق العدنان الثالث والرابع لسنة الثامنة والعشرون، ص 45.

3 الشلماني، مرجع سابق، ص 65.

الشئون الاجتماعية في تحديد موعد سفر كل فوج ذهاباً وإياباً، ومنها أيضاً أنه في حالة إخلال الطرف الثاني (المتعاقد مع الإدارة) بشرط من هذه الشروط، أو عدم قيامه بأي التزام من التزامه يكون للحكومة حق فسخ العقد ومصادرة التامين دون حاجة إلى إنذار أو أي إجراء آخر..."

ووضحت المحكمة بأنه على مقتضى ما تقدم يكون العقدان المذكوران قد اتسما بالطابع المميز للعقود الإدارية من حيث اتصالهما بمرفق عام وأخذهما بأسلوب القانون العام فيما تضمناه من شروط استثنائية ومن ثم يكونان عقدين إداريين، حيث أكدت لائحة العقود الإدارية الصادرة بموجب قرار (اللجنة الشعبية العامة سابقاً) مجلس الوزراء الحالي رقم 263 لسنة 2000م على ضرورة احتواء العقد على الشروط الاستثنائية غير المألوفة في العقود المدنية ومنها حق الإدارة في تعديل العقد بإرادتهما المنفردة وحققها في الفسخ وإنهائه من جانب الإدارة وحدها.¹

وبتحليلنا حول مدى إسهام الخصائص الاستثنائية للعقد الإداري في خلق بيئة قد تسمح بالفساد نجد انعكاس ذلك على طبيعة الدور الرقابي لهيئة الرقابة الإدارية باعتباره دوراً مركباً يوازن بين احترام السلطة التقديرية للإدارة وضمان عدم تجاوزها لحدود المشروعية :

أولاً- ارتباط العقد الإداري بالمرفق العام وأثره في البيئة المحتملة للفساد

نشير أنه العقد الإداري يقوم على فكرة جوهرية تتمثل في اتصاله بالمرفق العام وارتباطه بتحقيق المصلحة العامة وهو ما يبرر إخضاعه لنظام قانوني استثنائي يغاير قواعد القانون الخاص غير أن هذه الخصوصية رغم مشروعيتها تخلق مساحة تقديرية واسعة للإدارة في تحديد ما تراه محققاً للصالح العام وهي مساحة بطبيعتها مرنة ومتغيرة تبعاً للظروف والاعتبارات المحيطة بكل تعاقد وتكمن الإشكالية في أن مرونة مفهوم المصلحة العامة قد تتحول في غياب الضبط الدقيق إلى مدخل لاحتتمال الانحراف في استعمال السلطة من خلال توسيع تفسيرها لتبرير قرارات قد تمسّ بمبدأ تكافؤ الفرص أو تُفضي إلى تفضيل متعاقد بعينه دون مبرر موضوعي كاف وهذا لا يكون الانحراف ظاهراً دائماً في صورة مخالفة صريحة للنصوص وإنما قد يتخذ شكلاً مقنعاً تحت ستار حماية المرفق العام، على سبيل المثال تأتي إحدى الوزارات أو المؤسسات وتقوم جهة الإدارة فيها بإسناد مشروع صيانة لمبنى الإدارة العامة وذلك بطريقة التكليف المباشر ومبررة سبب تعاقد بها هذه الطريقة بوجود ضرورة عاجلة لضمان استمرارية المرفق العام كونه مُعرض للسقوط غير أن الفحص يكشف أن حالة الاستعجال لم تكن حقيقية وأن الوقت كان يسمح بطرح مناقصة عامة، كما أن الشركة المتعاقد معها ترتبط بعلاقة خاصة بأحد المسؤولين وتمسكها بالمصلحة العامة والاستعجال كغطاء لتجاوز مبدأ المنافسة وتكافؤ الفرص مما يشكل انحرافاً في استعمال السلطة.

وأن دور الهيئة هنا يكمن في التحقق من مدى توافر حالة الضرورة فعلاً وفحص المراسلات والتوقيات والإجراءات السابقة للتأكد من أن اللجوء إلى التعاقد المباشر لم يكن وسيلة لتمرير تعاقد معين وهنا يكمن الفساد إذ لا بد لأعضاء ومأموري الهيئة أن يقوموا بفحص مدى جدية الاستناد إلى

¹ الشلماني، المرجع سابق، ص: 53.

المصلحة العامة والتأكد من عدم استخدامها كغطاء لإخفاء ممارسات الفساد أو المحاباة وهو ما يتطلب رقابة نوعية تتجاوز الشكل إلى بحث الغاية الحقيقية للتصرف الإداري.

ثانياً. تمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة واحتمال إساءة الاستعمال

تتمتع الإدارة في مجال العقود الإدارية بامتيازات استثنائية من بينها حقها في تعديل شروط العقد بإرادتها المنفردة وفسخه وفرض الجزاءات وإصدار الأوامر أثناء التنفيذ وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة العليا الليبية وأن الامتيازات تبررها ضرورة ضمان استمرارية المرفق العام وحماية المال العام غير أن اتساع هذه الصلاحيات قد يخلق بيئة تسمح إذا أسيء استخدامها بوقوع انحراف في استعمال السلطة، سواء عبر الضغط على المتعاقدين أو إدخال تعديلات جوهرية تُخل بالتوازن المالي للعقد أو استعمال سلطة الفسخ لتحقيق أهداف غير مشروعة، فكلما ازداد تركّز السلطة بيد الإدارة ازدادت الحاجة إلى آليات رقابية فعالة تحول دون انقلاب هذا الامتياز إلى أداة للانحراف، ومثالاً على ذلك قيام جهة الإدارة بعد إرساء مناقصة وفق إجراءات سليمة تقوم الإدارة أثناء التنفيذ بإدخال تعديلات جوهرية على نطاق الأعمال المنصوص عليها في العقد وتضاعف قيمة العقد بنسبة كبيرة دون إعادة الطرح أو دراسة جدوى جديدة ولا التزام بنظرية فعل الأمير ومن ثم فإن دور هيئة الرقابة الإدارية لا يقتصر على التحقق من وجود السند القانوني للقرار بل يمتد إلى فحص حدود ممارسته وملاءمته وارتباطه الفعلي بالمصلحة العامة، بما يحقق التوازن بين تمكين الإدارة من أداء وظيفتها ومنع تجاوزها لحدود المشروعية.

ثالثاً. اتساع السلطة التقديرية وأثره في تعقيد الرقابة

مجال العقود الإدارية من أكثر المجالات التي تتجلى فيها السلطة التقديرية للإدارة خاصة في مراحل إعداد المواصفات وتقييم العطاءات وترسية المناقصات وإصدار أوامر التغيير أثناء التنفيذ وهذه السلطة تمثل ضرورة عملية لمواجهة تعقيد المشروعات الإدارية لكنها في المقابل تفتح مجالاً للفساد فقد يتم توظيف السلطة التقديرية لتفصيل شروط فنية تخدم متعاقداً بعينه أو لترجيح عرض معين بدعوى الملاءمة الفنية أو الاقتصادية، دون أن يظهر ذلك في صورة مخالفة صريحة للنصوص وهنا يكمن التحدي الحقيقي في مكافحة الفساد بالعقود الإدارية.

ويترتب على ذلك أن طبيعة الدور الرقابي لهيئة الرقابة الإدارية تصبح دوراً مركباً ومعقداً فهي من جهة ملزمة باحترام حدود السلطة التقديرية للإدارة وعدم الحلول محلها في تقدير الملاءمة ومن جهة أخرى مطالبة بالكشف عن أي انحراف في استعمال هذه السلطة متى خرجت عن تحقيق المصلحة العامة وهذا التوازن الدقيق يجعل الرقابة في هذا المجال رقابة فنية وقانونية ومالية في آن واحد، تتطلب خبرة متخصصة وأدوات تحليل متقدمة وعلى سبيل المثال نجد أن كراسة لشروط في مناقصة تتضمن توريد أجهزة بمواصفات فنية دقيقة لا تتوافر إلا في منتج شركة معينة رغم وجود بدائل مطابقة في السوق، وعند الترسية يتم اختيار العرض "الأفضل فنياً" رغم تقارب العروض الأخرى بما يثير شبهة توجيه المواصفات أو التقييم لصالح متعاقد محدد ويُعد هذا سلوكاً ينطوي على استغلال السلطة التقديرية في صياغة المواصفات أو تقييم العطاءات لإقصاء المنافسين دون وجود مخالفة صريحة للنصوص، وإنما عبر تفصيل فني قد يخدم مصلحة خاصة ويتمثل دور الهيئة في مراجعة الأسس التي بُنيت عليها المواصفات الفنية ومدى ضرورتها الفعلية لطبيعة المشروع

والتحقق من وجود مبررات موضوعية لتلك الشروط، مع الاستعانة بالخبرات الفنية المختصة للتأكد من أن المعايير لم تُصمَّم بشكل يحد من المنافسة أو يُوجه الترسية بصورة غير مشروعة، بما يعزز نزاهة إجراءات التعاقد ويحمي مبدأ تكافؤ الفرص.

ويذهب الباحث أن الخصائص الاستثنائية للعقد الإداري المتمثلة في ارتباطه بالمرفق العام وتمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة واتساع نطاق سلطتها التقديرية تسهم في خلق بيئة قانونية قد تسمح بخلق الفساد إذا لم تُحط بضوابط فعالة وإن الهيئة تضطلع بدور مزدوج يتمثل في تمكين الإدارة من أداء مهامها وتحقيق الصالح العام وفي الوقت ذاته ضمان عدم تجاوزها لحدود المشروعية أو توظيف صلاحياتها في ممارسات فساد تمس المال العام، فإن مكافحة الفساد في مجال العقود الإدارية لا تتحقق بمجرد وجود نصوص قانونية بل تقتضي رقابة واعية ومتخصصة قادرة على النفاذ إلى جوهر القرار الإداري والكشف عن أي انحراف مستتر خلف مظاهر المشروعية الشكلية بما يعزز الشفافية ويحمي المال العام.

الفرع الثاني - الفساد في طرق ومراحل التعاقد

ذهب المشرع الليبي في نص المادة 24 من قانون المحكمة العليا أنه تفصل محكمة القضاء الإداري في المنازعات المتعلقة بعقد الالتزام وعقود الأشغال العامة وعقود التوريد، التي تتم بين الحكومة والطرف الآخر من العقد إلا إذا نص العقد والقانون على خلاف ذلك، حيث جاء القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري إنشاء دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف حيث نصت المادة 4 منه على أنه "تفصل دائرة القضاء الإداري في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة، والتوريد".

وأن المشرع هنا قصر الاختصاص في العقود المذكورة في النص، والقضاء الإداري هو المختص بها ومن جهة نجد المشرع الليبي قام بالتوسيع في العقود الإدارية بإصدار لائحة العقود الإدارية 1980م التي أشار فيها تسري أحكام هذه اللائحة على عقود الأشغال العامة، والتوريد والنقل وغيره من العقود الإدارية التي تبرمها اللجنة الشعبية العامة واللجان الشعبية العامة النوعية وغيرها من الجهات الإدارية، التي تبرم العقود الإدارية التي تبرمها الهيئات¹.

وفي سنة 1980م، إصدار لائحة العقود الإدارية التي عرفت العقد الإداري بذات التعريفات السابقة وجاء فيها تنظيم الإجراءات لإبرام العقود واجبة الاتباع حتى جاءت لائحة العقود الإدارية رقم 263 لسنة 2000م التي وضعت طرماً أساسية لإبرام العقود الإدارية من المناقصات العامة والخاصة والممارسة والتكليف المباشر، تم نجد اللائحة رقم 926 لسنة 2007م، حيث نصت المادة 2 من نطاق سريان لائحة أنه "تسري أحكام هذه اللائحة على العقود الإدارية التي تبرمها الجهات والوحدات الإدارية، وكذلك على العقود التي تبرم لتنفيذ مشروعات التنمية الممولة من الميزانية العامة، أي كانت جهة التعاقد، ويجوز للجنة الشعبية العامة تحقيقاً للمصلحة العامة استثناء بعض

¹ د.مازن ليلو راضي، العقود الإدارية في القانون الليبي المقارن، مرجع سابق ص: 82.

الجهات والمشروعات من تطبيق أحكام هذه اللائحة ونص الفصل الثالث على طرق وحالات التعاقد في المادة 8 أن تكون العقود الإدارية بإحدى الطرق الآتية من المناقصة العامة والمناقصة المحدودة والممارسة والتكليف المباشر والمزايدة العامة".

بعد ذلك تم إصدار القرار رقم 600 لسنة 2024م بإصدار لائحة العقود الإدارية التي ألغت اللائحة رقم 563 لسنة 2007م، والتي تناولت في فصلها الثالث طرق وحالات التعاقد بالمادة 8 وسوف نتناول هذه الآليات للأبرام وإجراءات التعاقد في الآتي :

1- المناقصة العامة :

هي إحدى الطرق التي تقوم جهة الإدارة عن طريقها باختيار أفضل المتقدمين لتنفيذ العقد ويتم اللجوء للمناقصة عند توفر شروطها وفق القوانين واللوائح، وأن جهة الإدارة لها حرية التعاقد إذا لم يوجد نص يفرض عليها ذلك¹، أي تقوم جهة الإدارة بالإعلان عن مناقصة تنفيذ العقد وتختار أفضل العروض للمتقدمين من الجانب المالي والفني وقد تكون المناقصة محلية أو دولية ومسموح لكل الراغبين في التقديم إذا توفرت الشروط المطلوبة².

وبصدور قرار إصدار لائحة العقود الإدارية رقم 563 سنة 2007 بشأن إصدار لائحة العقود الإدارية حيث جاء في الفصل الثالث على طرق وحالات التعاقد بالمادة (8) أن المناقصة العامة هي التي يتم فيها الإعلان عن جميع أدوات التنفيذ المؤهلة للتعاقد، وأن تكون مسجلة لدى الجهات المختصة بالقيود والتصنيف ووفق التخصص والفئة المناسبة للمشروع حسبما تنظمه لائحة قيد وتصنيف المقاولين بقصد الوصول لأصلح عرض وتكون المناقصة العامة داخلية يعلن عنها في ليبيا أو عالمية يعلن عنها في الداخل والخارج³.

وبالذهاب للقرار الصادر عن مجلس الوزراء رقم 600 لسنة 2024م، بإصدار لائحة العقود الإدارية يتبين لنا أن الفصل الثالث بها تحدث عن طرق وحالات التعاقد بالمادة (8) حيث عرفت المناقصة العامة بأن يعلن عنها لجميع أدوات التنفيذ المؤهلة بقصد الوصول إلى أفضل عرض وتكون المناقصة العامة داخلية يعلن عنها في ليبيا أو عالمية يعلن عنها في الداخل والخارج وأشارت المادة (9) من لائحة العقود الإدارية سنة 2007م على حالات إبرام العقود بطريق المناقصة والممارسة والمزايدة وفي ذات الأمر نصت الفقرة (9) من اللائحة رقم 600 لسنة 2024م بشأن لائحة العقود الإدارية على حالات إبرام العقود بطريق المناقصة أو الممارسة والمزايدة : -

"تبرم عقود الأشغال العامة وعقود التوريد وغيرها من العقود الإدارية بصفه عامة بطريق المناقصة العامة، ولا يجوز العدول عنها إلى طريق آخر من طرق التعاقد المشار إليها، إلا بمقتضي يستند إلى أحكام هذه اللائحة..."

1 الطماوي، مرجع سابق، ص 240.

2 دا محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، ص: 221.

3 انظر للمادة 8 من اللائحة رقم 926 لسنة 2007م، بشأن لائحة العقود الإدارية، دار النشر مدونة الإجراءات العدد التاسع، السنة السادسة 2007م .

وبالرغم من أن المشرع الليبي تناول في لائحة العقود الإدارية لسنة 2007م وفي اللائحة رقم 600 لسنة 2024م بشأن لائحة العقود الإدارية وقرر أن المناقصة العامة هي الأصل العام في إبرام العقد الإداري وأحاطها بمجموعة من الضمانات التي تتمثل في العلانية وحرية المنافسة والمساواة بين المتنافسين وذلك للوصول لأفضل العروض ولكن هذه الضمانات قد نجدها في التطبيق العملي مجرد إطار شكلي عند غياب الرقابة الفعالة، حيث الإعلان عن المناقصة وإن كان شرطاً جوهرياً لقيام المناقصة إلا أنه قد لا يحقق الانتشار الكافي وتقييد مدته الأمر الذي يضعنا بحصر دائرة المنافسين لخدمة مصالح دون أخرى ولكن نجد تدخل المشرع بأن جعل العرض على المنصة المشتريات الالكترونية أمر جوهري، أي أن عند مرحلة الإعلان لا يكفي عضو الهيئة بالتحقق من وجود الإعلان منشور على المنصة من عدمه وإنما يمتد عمله لمدى تحقق العلانية بالفعل وذلك من مراجعة العرض ووسيلة النشر والمدة والتاريخ ومدى كفاية البيانات الواردة من الجهة طالبت التعاقد لتمكين الأدوات الراغبة للتقديم بصورة واضحة للمشروع وشروطه كون قد يكون العرض غير واضح ومعبر وتستغل جهة الإدارة ذلك في إضفاء المشروع الظاهرية بالالتزام بالعرض على المنصة، وننتهي أن عضو الهيئة لا تنصرف رقابته إلى تطبيق النصوص فقط بل يمتد لتطبيقها عملياً، حيث عند مباشرة العضو أعمال الفحص يضع في صوب عقيدته فرضية مهمة أساسها أن سلامة الشكليات لا يعنى بالضرورة سلامة الجوهر .

وأن المناقصة العامة تقوم على مبادئ رئيسية وهي :

1- الإعلان عن المناقصة.

2- حرية المنافسة.

3- المساواة بين المتنافسين.

4- الإعلان عن المناقصة.

نبتدى بالإعلان عن المناقصة وهي أن تقوم جهة الإدارة بالإعلان عن رغبتها في التعاقد وذلك بالقيام بإعلان رغبتها على الجميع ووجود العديد من الخيارات والعروض وجودة الخدمات التي سوف تُقدم من الراغبين في التعاقد ومنها تقوم جهة الإدارة بإختيار أفضل العروض المقدمة من كل النواحي المالية والفنية للخدمة المطلوب تحقيقها، وأن الإعلان عن المناقصة يبين رغبة الإدارة في رغبتها في التعاقد لكل الراغبين بالتعاقد وأن تقوم بتقدير كلفة المشروع والخدمة المطلوب تحقيقها بالمواصفات التفصيلية والكميات والواجبات والجزاءات، حيث تناولت اللائحة رقم 600 لسنة 2024م، بالباب الثاني الفصل الأول الإعلان عن المناقصة بالمادة 29 من وثائق المناقصة "ويقصد بها مستندات شروط التعاقد، وقوائم الأصناف، والأعمال وملحقاتها والمواصفات، وجداول الكميات، والرسومات حسب الأحوال، وكل ما له علاقة بالعطاء، وتكون معتمدة من قبل الجهة طالبة التعاقد، ويجب أن تشتمل وثائق المناقصة على ما يلي :

1- نموذج الإعلان عن المناقصة.

2- نموذج المناقصة العطاء.

3- التعليمات والشروط العامة للمناقصة، بما فيها الأحكام القانونية التي يجب أن يراعيها المقاول عند تقديم عطاءه.

4- الشروط الخاصة بالمناقصة، وهي المسائل الفنية التي تنفرد بها كل مناقصة بحسب نوعها.

5- جداول الكميات المفصلة والدقيقة، التي تبين مفردات البنود.

6- الرسومات والمواصفات التفصيلية الكاملة .

7- نموذج العقد .

8- عناصر وأسس التقييم.

9- الشروط العامة للتعاقد .

10- أي وثائق أخرى ذات صلة، ترى الجهة طالبة التعاقد إضافتها. "

ومن خلال ما ورد بشأن الإعلان عن المناقصة العامة وما يجب أن يتضمنه وفق أحكام المواد المذكورة أعلاه لللائحة رقم 600 لسنة 2024م ويتجلى لنا أن المشرع لم يقتصر على تقرير مبدأ العلانية فقط بل أحاطها بمنظومة كاملة من ضوابط شكلية وموضوعية لضمان جدية المنافسة وسلامة التعاقد، حيث أن الإعلان عن رغبة الإدارة في التعاقد لا يعتبر مجرد إجراء شكلي كونه يعتبر نقطة البداية في إبرام العقد كلما كان الإعلان واضح ومحدد البيانات للمشروع ومدته وشروطه كلما تتحقق المساواة الفعلية بين الراغبين في التعاقد، ونذهب للقول أن كل هذه الضمانات التي وضعها المشرع تظل رهينة بحسن تطبيقها فعضو الهيئة عند قيامه بمباشرة مهامه لا يقف عند حد التحقق بوثائق المناقصة للعناصر المنصوص عليها في اللائحة وإنما يمتد ويشمل فحص مدى ترابط الوثائق مع طبيعة المشروع المعروف، فمثلا عند قيام مأمور الضبط مراجعة جدول الكميات والمواصفات والتأكد من أنها أعدت بشكل دقيق ومحاييد أم أنها تمت صياغتها بطريقة تؤدي لتقييد وحصر المنافسة ولا بد أن يفحص قيمة التقدير المبدئي للمشروع للحد من المبالغة.

ونصت المادة 31 من اللائحة رقم 600 لسنة 2024م، على الإعلان عن المناقصة وما يتضمنه الإعلان عن المناقصة ويجب أن يتضمن الإعلان عن المناقصة البيانات الآتية:

- الإذن بمباشرة إجراءات التعاقد.
- ملخصاً وافياً لموضوعها، وشروطها.
- المدة المحددة لتقديم العروض.
- تاريخ و مكان فتح المظاريف.
- المدة التي يظل مقدم العطاء ملتزماً خلالها بعطاءه.
- الجهة التي تقدم إليها العطاءات.
- قيمة التأمين الابتدائي للتقدم بالعرض.
- قيمة التأمين النهائي عند الترسية.
- فئة التصنيف لأدوات التنفيذ التي يحق لها التقدم للعطاء.
- أمين وسائل التواصل، والاتصال مع لجنة العطاءات.
- غير ذلك من البيانات التي ترى لجنة العطاءات أن تضيفها إلى الإعلان.

وان البيانات الواردة في المادة 31 في نظرنا ليست مجرد بيانات تنظيمية بل تمثل ضمانات جوهرية لحماية نزاهة الإجراءات، وعضو الهيئة بدوره يقوم بالتحقق من صدور الاذن من الجهة المختصة ومن مدة تقديم العروض كونها كافية لتحقيق المنافسة من عدمها وتطابق تاريخ فتح المظاريف مع ما أعلن عنه في الإعلان، وتستشف غاية المشرع في هذه المادة أن الاخلال بهذه العناصر تؤدي لإهدار مبدأ العلانية وتمكين أدوات معينة من الاستفادة على حساب غيرها وبالتعمق في تحليل إجراءات المناقصة العامة من منظورنا الرقابي نجدها لا تقوم على إفتراض سوء النية وانما تبنى على فحص يكون دقيق لمدى الالتزام بالضوابط الموضوعية من قبل المشرع فكل انحراف عن مقتضيات عملية الإعلان يشكل مَدْخَلاً للانحراف يمس المال العام وأن لأعضاء الهيئة الانتقال من الرقابة الشكلية للرقابة الموضوعية .

وأقرت المادة 32 من اللائحة أنه "تحدد المدة اللازمة لتقديم العطاءات لمدة كافية تبعاً لأهمية موضوع المناقصة وطبيعته، بحيث لا تقل عن ثلاثين يوماً من تاريخ الإعلان لأول مرة، ويجوز بموافقة الجهة المختصة باعتماد محاضر الترسية تقصير هذه المدة إذا كان ثمة مقتضى لذلك" ومن ثم وردت بالمادة 34 طرق الإعلان عن المناقصات العامة بأن يجرى الإعلان عن المناقصات العامة المحلية والعالمية وفقاً لما يلي: -

"أ- يعلن عن المناقصات العامة المحلية بالنشر عبر وسائل الإعلام المحلية الرسمية، ويحدد عدد مرات النشر تبعاً لأهمية المناقصة من حيث قيمتها وغير ذلك من الاعتبارات، وبما لا يقل عن ثلاث مرات، ويجب بالإضافة إلى ذلك الإعلان عن المناقصات في لوحة تُعد لهذا الغرض بمقر الجهة طالبة التعاقد.

ب- يعلن عن المناقصات العالمية عن طريق النشر عبر وسائل الإعلام المحلية الرسمية والعالمية وتزود السفارات الليبية في الخارج وما في حكمها، وفق طلبها بالعدد اللازم من نسخ الإعلان وشروط المناقصة، والمواصفات، والقوائم، وملحقاتها، وذلك لتسليمها مقابل الوقت المحدد لمن يرغب في الاشتراك فيها."

وفي كل الأحوال تلتزم الجهات الإدارية بالإعلان عن المناقصات العامة من خلال المنصة المعدة لذلك، ما لم يتعذر الطرح لأسباب فنية، أو تتعلق بالأمن الوطني وبحرية المنافسة والمبدأ يقوم بإرساء حقوق الشركات المتقدمة للعطاء، وأن الإدارة لا تستطيع أن تقيد أو تشطب الجهات الخاضعة للتعاقد والاشتراك في المناقصة في حال توفرت الشروط القانونية للتشريعات المنظمة.¹

وإن المنافسة تقوم على المساواة بين الأدوات المتقدمة للانتفاع في خدمات المرافق العامة وأن جهة الإدارة لا بد أن تقوم بأخذ موقف حيادي اتجاه المنافسين حول اختيار الأدوات المتقدمة للإعلان والبعض أشار إلى أن سلطة الإدارة ليست مطلقة حيث توجد بعض الاستثناءات، بشأن الإبعاد المؤقت أو النهائي بإنهاء التعاقد وقد نصت اللائحة رقم 600 لسنة 2024م، بإصدار لائحة العقود الإدارية بالمادة رقم 20 بشأن حالات الحرمان من التعاقد :

¹ د. مازن ليلو راضي، العقود الإدارية في القانون الليبي المقارن، ص: 45 .

أ- حالات الحرمان من التعاقد:

مع عدم الإخلال بالإجراءات الأخرى المقررة قانوناً حيث يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناءً على عرض من الوزير المختص حرمان أداة تنفيذ بصورة دائمة أو لمدة يحددها القرار من التعاقد مع الجهات أو الوحدات الإدارية سواء بطريق مباشر أو غير مباشر، وذلك في الحالات الآتية:

أ- إذا تأخر في تنفيذ العقد بما يجاوز المدة المتفق عليها فيه، دون مبررات تقبلها الجهة المتعاقدة.

ب- إذا وقع منه غش أو خطأ جسيم في إبرام، أو تنفيذ العقد.

ج- إذا امتنع عن دفع التأمين النهائي، أو امتنع عن توقيع العقد بعد اختياره للتعاقد.

د- إذا وقع منه احتيال في تعامله، أو ثبت أنه قدم أو حاول تقديم رشوة بنفسه، أو من خلال وسيط سواء بطريق مباشر، أم غير مباشر إلى موظف له صلة بالتعاقد.

ويبلغ القرار الصادر بالحرمان من التعاقد فور صدوره إلى جميع الجهات التي تطبق هذه اللائحة ويؤشر بمضمونه في ملف أداة التنفيذ لدى الجهة المختصة بقيد وتصنيف أدوات التنفيذ وينشر في المنصة إلا إذا تعذر النشر لأسباب فنية.

ب- المساواة بين المتنافسين:

الأصل أن كل الأدوات المتقدمة للعطاء يتم التعامل معها بالمساواة ولا يتم أي تمييز بينها أي لا يتم طلب أحد الطلبات من شركة دون الأخرى ولكن في بعض الأحيان توجد استثناءات على هذه القاعدة وأن جهة الإدارة تقوم بوضع شروط إضافية مستخدمة حقها وطلب شروط معينة من توفر خبرات خاصة.¹

وفي حالة عدم التزام الإدارة بمبدأ المساواة يعتبر تمييزاً غير مشروع ومخالفاً لمبدأ المشروعية الإدارية لعدم مشروعية قرار إرساء المناقصة وهذا ما أكدته المحكمة العليا في أحد أحكامها أنه "حيث إن القرار القاضي بمنع الطاعن من المشاركة في المناقصة العامة لإتمام باقي طريق فزان، يترتب عنه حرمان الطاعن من فرصة العمل خرقاً لمبدأ المساواة التي قررها الدستور وحرماناً من حق العمل الذي كفله جميع الليبيين على السواء، ومن ثم يكون هذا القرار واجب الإلغاء"²

ومن خلال الإحاطة بالنصوص نجد تقييد مرحلة الإعلان عن المناقصة بضوابط من مدة تقديم العطاءات وطرق النشر وضمان العلانية الداخلي والخارجي مع تنظيم حالات الحرمان من التعاقد ومبدأ المساواة بين المتنافسين، وأن أهمية هذه النصوص لا بد من رؤية مدى كفاءة انفاذها من الناحية العملية وتكمن فاعلية عضو الهيئة كونه أداة لحراسة وحماية هذه المشروعية، أما فيما يتعلق بالمدد المحددة للتقديم العطاءات يمتد دوره لفحص

¹ دا مازن ليلو، مرجع سابق، ص: 75 .

² د/محمد الحراري، مرجع سابق، ص: 222.

مدى ملائمة هذه المدة لطبيعة المشروع، كون تقصير المدة أو زيادتها قد يتحول لوسيلة للمحاباة في المنافسة وقصرها على الأدوات التي لها القدرة على المدة المعدلة ويقوم عضو الهيئة بفحص مبررات المدد وصحة إجراءات الموافقة من الجهة المختصة، وأن طرق الإعلان المنصوص عليها في المادة (34) بالنشر عبر المنصة المخصصة يقوم العضو بالتأكد من النشر وفق التوقيت المناسب دون حذف أو تعديل والتأكد من صحة إدعاء جهة الإدارة من عدم العرض على المنصة لأسباب فنية حالة دون العرض عن طريق مكتب الرقابة على الأنظمة الرقمية بهيئة الرقابة الإدارية.

أما حالات الحرمان من التعاقد المنصوص عليها بالمادة (20) فان الهيئة يكمن دورها في حماية المرفق العام من أدوات التنفيذ التي ثبت تورطها في الغش أو الرشوة وغيرها من الجرائم، ومن جهة ضمان عدم إساءة استعمال سلطة الحرمان كوسيلة لإقصاء أداة معينة أي لابد للعضو أن يقوم بفحص ودراسة القرار الصادر بحرمان الأدوات من حيث سببه وتناسبه مع الفعل واحترام حق الدفاع كون الحرمان من التعاقد يجعل الأداة محرومة من التعاقدات العامة بالكامل الامر الذي يتطلب رقابة دقيقة لعدم حصول تعسف في استعمال هذه السلطة من قبل جهة الإدارة .

2- طريقة المناقصة المحدودة:

تتمثل في أن يتم التقدم للمشاركة في المناقصة بأدوات معينة يتم تسجيلها مسبقا في سجل لدى جهة الإدارة، بعد توفر الشروط المطلوبة وقد عرفتها لائحة العقود الإدارية لسنة 2007م بالمادة 8 بطرق التعاقد الفقرة (ب) المناقصة المحدودة وهي التي تقتصر بالاشتراك فيها على الجهات أو الأشخاص الذين يتم تقييدهم بأسمائهم في السجلات المعدة لذلك وفق الأحكام، وإن المناقصة المحدودة تعد طريقة استثنائية للتعاقد وأن جهة الإدارة لا تستطيع اللجوء إليه إلا عند توفر الشروط باللوائح المنظمة كذلك نصت اللائحة رقم 600 لسنة 2024م، بإصدار لائحة العقود الإدارية، بالمادة 8 طرق التعاقد الفقرة (ب) بذات التعريف المذكور في اللائحة السابقة، ما يبين لنا اتجاه المشرع الليبي إلى تضيق حالات المناقصة المحدودة التي تعد خروجاً على القاعدة العامة التي تقضي بالعرض على المنصة بطريق المناقصة العامة.¹

والمناقصة المحدودة تكون مقصورة على مجموعة من الأدوات، وإننا نرى أن المشرع الليبي سابقاً كان متوجه للنظام الاشتراكي بدعمه للشركات العامة ومنحها الأولوية للمشاريع والتعاقدات التي تخدم المصلحة العامة، وإن باللجوء للمناقصة المحدودة لا يتم إلا بالحصول على الإذن من الجهة المختصة وأن يتم دعوة الأدوات المقيدة بالسجل المعد لذلك.²

¹ د\ مازن ليلو راضي ، مرجع سابق: ص 77.
² د\ محمد الحراري، مرجع سابق، ص: 225، 226 .

وبتحليلنا لهذه الطريقة يظهر لنا إشكال رقابي دقيق وعميق يتمثل في الموازنة بين المبررات التي بناء عليها تم تضيق نطاق المناقصة ومن جهة عدم تحول هذا التضيق لوسيلة للانحراف والمحاباة، وإن كانت مشروعة متى استندت لاعتبارات فنية وتنظيمية تتعلق بطبيعة المشروع وضرورة التعامل مع الأدوات (شركات) مسجلة سلفاً، وفي هذه المرحلة عضو الهيئة يتأكد من مشروعية الأخذ بالمناقصة المحدودة وسبب العدول عن المناقصة العامة وصحة التوافق مع أحكام اللائحة المنظمة للتعاقد فالهيئة لا تذهب لصحة الإجراءات اللاحقة فقط بل تمتد للقرار الأول باختيار طريقة التعاقد باعتباره قرار إداري خاضع للرقابة على المشروعية من حيث السبب والغاية كما يباشر عضو الهيئة الاطلاع على سجل القيد للأدوات التي يقتصر عليها الدعوة وأنه لم يتم استبعاد أدوات متوفرة بها الشروط القانونية دون مبرر وتتشكل مهمة الهيئة في هذا السياق بوصفها أداة لكشف أي انحراف محتمل في إدارة سجل القيد، أما فيما يتعلق بحالات الحرمان من التعاقدات المنصوص عليها من اللائحة فإنه إجراء خطير يمس المراكز القانونية لأدوات التنفيذ وللهيئة التحقق من أركان القرار الصادر بالحرمان من ثبوت الوقائع المنسوبة بصحة الإجراءات وتناسب الجزاء مع المخالفة وضمان صدوره من الجهة المختصة، فإن الهيئة بأعضائها تؤدي رقابة مزدوجة من حماية المرافق العامة من الأدوات التنفيذية غير الآمنة وفي ذات الوقت منع تعسف جهة الإدارة في الحرمان كوسيلة لإقصاء المنافسين لأسباب غير مشروعة، وتتجلى ممارسة الهيئة لرقابتها في هذه المرحلة بأن تمارس دورها موضوعياً باستهداف كشف مدى احترام الغاية التي يستهدفها المشرع من إقرار هذه الطريق الاستثنائية حيث كل تضيق في نطاق المنافسة يقابله اتساع مسؤولية الرقابة لضمان عدم تحول الاستثناء إلى توجيه التعاقد واحتكاره .

3- الممارسة:

ونجد القانون المصري قد تناول الممارسة في المادة (5) من القانون رقم 9 لسنة 1983م حيث جاء فيه "يكون التعاقد عن طريق الممارسة في الأحوال الآتية :

- 1- الأشياء المحتكره صنعها او استيرادها.
- 2- الأشياء التي لا توجد إلا لدى شخص بذاته.
- 3- الأشياء التي لا يمكن تحديدها بمواصفات دقيقة.
- 4- الاعمال الاستشارية او الفنية التي تتطلب بحسب طبيعتها اجراءها بمعرفة فنيين أو قضائيين أو خبراء....) وجاءت الفقرة الثانية وأشارت أن (تتولى إجراءات الممارسة لجنة تشكل بقرار من السلطة المختصة تضم عناصر فنية ومالية وقانونية ... " ¹

¹ د/ سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، ص : 326 .

وبالرجوع للتشريع الليبي عرفت الممارسة على أنها قيام جهة الإدارة بإبرام تعاقداتها بطريقة الممارسة بالتواصل مع الأدوات والتفاوض معهم للوصول لأفضل الشروط والأسعار والعروض للتعاقد وقد شرع المشرع الليبي إلى هذه الطريقة التعاقدية لإختصار الوقت من الإجراءات الطويلة الموجود في المناقصة العامة والمحدودة، وقد عرفتها لائحة رقم 600 لسنة 2024م، بإصدار لائحة العقود الإدارية بالفصل الثالث لطرق وحالات التعاقد الفقرة (ب) المادة (8) الفقرة (ج) الممارسة أنها تقع بالاتصال المباشر بجهات أو أشخاص متخصصين في مجال الأعمال أو الأصناف المطلوب التعاقد عليها من المقيدة أسماؤهم في السجلات المعدة لذلك بالجهة المختصة قانوناً، وممارستها للوصول إلى أفضل الشروط والأسعار للتعاقد ووجود العلانية من خلال معرفة الجهات الراغبة بالتعاقد بالأسعار التي يقدمها المنافسون والتفاوض العلني للوصول للاتفاق¹ وجاءت المادة (9) من ذات اللائحة وتناولت حالات إبرام العقود بطريق المناقصة والممارسة والمزايدة :

" أ- تبرم عقود الأشغال العامة وعقود التوريد وغيرها من العقود الإدارية بصفة عامة بطريق المناقصة العامة ولا يجوز العدول عنها إلى طريق آخر من طرق التعاقد المشار إليها في المادة السابقة إلا لمقتضى يستند إلى أحكام هذه اللائحة.

ب- استثناء مما جاء في الفقرة السابقة يجوز التعاقد بطريق المناقصة المحدودة أو في الأحوال الآتية:

1. الخدمات الاستشارية.
2. الأعمال والتوريدات التي يتم صنعها أو استيرادها والتي لا توجد إلا لدى أدوات تنفيذ معينة.
3. غير ذلك من الأحوال التي لا تسمح فيها طبيعة العقد أو ظروف إبرامه بإتباع طريق المناقصة العامة، ويجرى تحديد هذه الأحوال بقرار مسبب من الجهة الإدارية المختصة بإصدار الإذن بمباشرة إجراءات التعاقد.
- ج- يشترط للتعاقد في الأحوال المشار إليها في الفقرة السابقة بالنسبة للوحدات الإدارية الحصول على إذن بإجراء مناقصة محدودة أو ممارسة من الجهة الإدارية المختصة بإصدار الإذن بمباشرة إجراءات التعاقد، وأن يدعى للتعاقد عدد كاف من أدوات التنفيذ لا يقل عن ثلاثة.
- د- تبرم بطريق المزايدة العامة عقود تأجير الأشياء التي يستغنى عنها أو التي يتقرر بيعها وفقاً للتشريعات النافذة".²

وإن التعاقد بطريق الممارسة يتطلب رقابة مشددة وذلك لما ينطوي عليه من مرونة إذا لم تحكم بضوابط صارمة تصبح منفذاً وملجأً للفساد، كون اللائحة رقم 600 لسنة

1 انظر للمادة 8 الفقرة (ج) من القرار رقم 600 لسنة 2024م، بإصدار لائحة العقود الإدارية .

2 انظر للمادة 9، المرجع السابق .

2024م، أجازت اللجوء إلى الممارسة اختصاراً للوقت وتحقيق الصالح العام إلا أن اللائحة قيدتها بشروط إجرائية واضحة وأهمها التسبب والحصول على الإذن المسبق ودعوة عدد كافٍ من أدوات التنفيذ ولا تقل عن ثلاثة أدوات، وأن أي انحراف في استعمال هذه السلطة كاستطاع مبررات غير حقيقية أو توجيه دعوة إلي متعاقدين دون آخرين بقصد تفضيلهم يشكل شبهة فساد .

4- الاتفاق المباشر (التكليف المباشر):

التكليف المباشر أن تقوم جهة الإدارة بحرية التعاقد مع الأدوات بطريقة التكليف المباشر وإصدار أوامر الشراء وأن جهة الإدارة ليست لها الحرية المطلقة للأخذ بهذا الإجراء إلا في الأحوال التي بينها لائحة العقود الإدارية رقم 600 لسنة 2024م، التي جاء فيها بالمادة 8 الفقرة (د) أن يكون التعاقد المباشر للشراء أو القيام بالأعمال مع أدوات التنفيذ من المختص بتوقيع العقود في الجهات التي تسري عليها أحكام هذه اللائحة، وذهب الفقه إلى القول أن الأصل في التعاقد يكون بالمناقصة العامة وأن جهة الإدارة ليست لها الحرية المطلقة باختيار آلية التعاقد لخضوعها للوائح المنظمة.¹

أما قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ 18-3-1967 " ... أن الإدارة لها الحرية في اختيار من يتعاقد معها وإن هذه الحرية خاضعة لتنظيم قانوني معين عند إجراء الممارسة ... " ²

والاتفاق المباشر من أكثر طرق إبرام العقود الإدارية عرضه للفساد من منظورنا الرقابي لما فيه من استبعاد المنافسة وغياب الإجراءات المفاضلة العلنية ما يجعله بيئة محتملة للفساد، حيث إن الأصل وفق القواعد العامة لأحكام اللائحة رقم 600 لسنة 2024م، بشأن إصدار لائحة العقود الإدارية أن يتم التعاقد بطريق المناقصة العامة ولا يعمل بالتكليف المباشر إلا استثناء في حالات محدده في المادة (8) المذكورة أعلاه وأن يصدر القرار من الجهة المختصة قانوناً بتوقيع العقد ولعضو الهيئة التحقق من توفر الحالات القانونية التي تصرح باللجوء لأسلوب الاتفاق المباشر وأن الإدارة لم تتوسع في تفسير النصوص ومدى اختصاص الجهة التي تصدر أوامر الشراء أو التكليف ووجود التسبب مكتوب بالضرورة أو الاستعجال لطبيعة الأعمال محل التعاقد.

ومراجعة القيمة التقديرية للعقد بالأسعار السائدة في السوق درءاً للشبهات والمغالاة مع التثبيت من عدم تجزئه الاعمال العقد لتفادي طرق التعاقد الأخرى والرقابة المصاحبة في حال تبين أن التكليف تم بالتحايل على أحكام اللائحة ما يعد فساد إداري يستجوب الاستدلال والتحقيق والمساءلة صونا لمبدأ الشفافية وحماية المال العام .

¹ انظر للمادة 8 الفقرة (د) من القرار رقم 600 لسنة 2024م، بإصدار لائحة العقود الإدارية .

² الطماوى ، مرجع سابق، ص : 330

5 - المزايدة العامة :

وهي أن تقوم الإدارة بعرض شي محل للبيع أو الايجار، وأن تختار أفضل المتعاقدين المتقدمين لل شراء بأعلى عرض وعرفت المادة 8 الفقرة (هـ) المزايدة العامة باللائحة رقم 600 لسنة 2024م بأنها "تجرى لتأجير أو بيع الأشياء وتتم عن طريق تقديم عطاءات أو بطريق المناداة للوصول إلى أعلى الأسعار" وأن المزايدة تعطى لجهة الإدارة للتخلص من مما لم ترده أو إيجاره بأعلى الأسعار.¹

وبتحليلنا للمادة(8) الفقرة (هـ) نجدها وسيلة قانونية تمكن جهة الإدارة من البيع والتأجير ما تريد الاستغناء عنه من أموال ومنقولات وذلك لتحقيق أعلى العوائد للخزانة العامة، إلا أننا نرى أن فاعليتها بحسن تطبيق إجراءاتها وإن عضو الهيئة يقوم بدراسة القرار ومشروعيته حول الاستغناء عن الشيء محل المزايدة وسلامة إجراءات التقييم الفني والمالي السابق لطرح العطاء حتى لا يتم بيع المحل بأقل من القيمة الحقيقية، كما يقتضى مراجعة إعلان المزايدة وتحقيق العلانية لجذب أكثر عدد ممكن للمتنافسين وعدم تقييدها وتوجيهها لفئة محددة، ويذهب الباحث على ضرورة حضور العضو إجراءات جلسة المزايدة ذاتها للتأكد من سلامة محاضرها وعدم وجود تواطؤ أو اتفاق مسبق بين المتزايدين لخفض الإيجار وأن تقوم جهة الإدارة بإرساء المزايدة على أعلى عطاء مستوفى للشروط .

6 - المناقصة ذات المرحلتين:

وردت المادة 8 من اللائحة رقم 600 لسنة 2024م بالفقرة (و) على المناقصة ذات المرحلتين "أن تكون على مرحلتين، الأولى عرض مقترحات فنية فقط، والثانية يتم فيها إخطار مقدمي العروض المقبولة فنياً لتقديم عروضهم المالية" .

في بداية الأمر نشير إلى أنها إجراء تعاقدى ولكن قد تكون جهة الإدارة لا تستطيع أن تقوم بتحديد المواصفات الفنية فوراً للخدمات المطلوب تحقيقها، وأن المرحلة الأولى المحتوية للعرض الفني تقتصر فقط على المقترحات الفنية والوصول للمشاكل الفنية قبل الشروع في الالتزام المالي تليها المرحلة الثانية المتعلقة بالعرض المالي أي بعد القيام بالتقييم الفني تقوم جهة الإدارة بالتواصل مع أصحاب العروض المقبولة من الناحية الفنية، ويطلب منهم تقديم الجانب المالي من عروضهم بناءً على عروضهم الفنية المقبولة ومن ثم يتم اختيار وتقييم العرض المالي، وأننا نرى أن هذه الطريقة قصد بها المشرع أن للإدارة الأخذ بها عندما تكون المواصفات غير مكتملة وواضحة من البداية وضمان جودة الجوانب الفنية، ونجد أنها آلية تعاقدية استثنائية تقتضيها بعض المشروعات التي تنسم بالتعقيد الفني أو عدم اكتمال التصور المسبق للمواصفات الامر الذي يتعذر على جهة الإدارة تحديد

¹ انظر للمادة 8 الفقرة (هـ) من اللائحة رقم 600 لسنة 2024 م .

الشروط الفنية نهائياً منذ البداية وقد أحسن المشرع حين قام بفصل التقييم الفني والالزام المالي لعدم الدخول في مخاطر التسرع في إنشاء الالتزامات المالية قبل الجوانب الفنية وضمان الجودة للمخرجات ويتركز اختصاص عضو الهيئة بفحص معايير التقييم الفني وموضوعيتها وإعلانها مسبقاً أما المرحلة الثانية يباشر العضو دوره بالرقابة على العروض المالية التي اجتازت التقييم الفني .

7 - الاتفاق الاطاري:

عرفت اللائحة رقم 600 لسنة 2024م، في المادة (8) الفقرة (ز) على أنه "يتم بالتعاقد بين جهة أو وحدة إدارية وأداة تنفيذ بأسعار ثابتة لمدة زمنية محددة باتباع أسلوب المناقصة، أو الممارسة، أو بالاتفاق المباشر وبما يتفق مع محل الطرح دون أن يكون معلوماً على وجه الدقة كمياتها، أو موعد توريدها أو تنفيذها وهي أن تقوم جهة الإدارة بالتعاقد مع إحدى الجهات تنفيذاً بأسعار ثابتة بمدة زمنية محددة" بأن تتم باتباع أساليب المناقصة أو الممارسة أو بالاتفاق المباشر ولكن دون أي معلومة على وجه الدقة في كمياتها أو مواعيد التوريد والتنفيذ أي على سبيل المثال وزارة أو مؤسسة عامة تقوم بالتعاقد مع شركة أو مورد معين بأسعار محدده وثابته وذلك لتغطية الاحتياجات المستقبلية¹.

ونستشف أن المشرع وضع السعر الثابت خلال فترة الاتفاق لاستقرار الأسعار رغم التقلبات الحاصلة بالسوق، وكذلك المدة الزمنية المحددة حيث يتم إبرام الاتفاق لفترة زمنية سنة على سبيل المثال وأشار المشرع عن عدم تحديد الكميات والتواريخ عند القيام بالاتفاق، وأننا نرى الإدارة قد تكون لها احتياجات دورية وغير محددة، مثل توريد القرطاسية أو الأدوية للأمراض المزمنة وتحقيق المرونة والسرعة في تلبية الحاجات دون البطء في إجراءات التعاقد في كل مرة عند الاحتياج وتقليل الاستغلال عند الحاجة الطارئة وارتفاع الأسعار، كما ينهض الاختصاص الرقابي للعضو بالأساس الذي تم به تحديد الأسعار الثابتة ودراستها مع سعر السوق لتجنب تضمين أسعار مبالغ فيها، وأن الرقابة في هذه الطريقة ذات طابع مستمر لا تقتصر على مرحلة الإبرام بل تمتد لمرحلة التنفيذ .

8 - المسابقة:

عرفتها المادة 8 من ذات اللائحة بالفقرة (ح) المسابقة "هي نوع من أنواع المنافسة بين عدة أشخاص بغرض اجراء دراسات، أو إعداد تصاميم مبدئية، أو مخططات، أو مجسمات، وغير ذلك من الأعمال الفنية اللازمة لمشروع معين"، وتعد طريقة التعاقدية ذو طبيعة فنية خاصة يتم اللجوء اليها عندما يكون محل التعاقد منصبا على اعداد دراسات او تصاميم او مخططات تتطلب مفاضله قائمة على الجودة والابتكار وتعتمد المسابقة باتساع نطاق السلطة التقديرية للجنة في تقييم الجوانب

¹ انظر للمادة 8، الفقرة (ح) من اللائحة رقم 600 لسنة 2024م.

الفنية، ولعضو الهيئة التحقق من مشروعية اللجوء للمسابقة لطبيعة المشروع وعدم إساءة استعمال السلطة بالالتفاف على طرق التعاقد الأخرى .

المطلب الثاني

تداخل الاختصاصات الرقابية وأثره على فاعلية الرقابة

الأجهزة الرقابية من أهم الآليات القانونية والمؤسسية التي اعتمدها المشرع الليبي لحماية المال العام وصون الموارد المالية للدولة من العبث أو الإهدار أو سوء الاستعمال ويبرز دورها بصورة أكثر وضوحاً في مجال العقود الإدارية باعتبارها من أخطر مجالات الإنفاق العام وأكثرها عرضةً لمخاطر الفساد، فالعقد الإداري ليس مجرد اتفاق قانوني بين جهة الإدارة وأحد المتعاقدين معها بل هو وسيلة أساسية لإدارة المرافق العامة وتسييرها بانتظام وإطراد وأداة لإنجاز المشروعات العامة لتقديم الخدمات ونظراً لما يترتب من التزامات مالية كبيرة وما يتضمنه من إجراءات فنية وقانونية معقدة أحاطه المشرع بجملة من الضوابط الرقابية التي تمارسها الأجهزة المختصة وفي مقدمتها هيئة الرقابة الإدارية إلى جانب الأجهزة المالية والرقابية الأخرى وقد أسندت التشريعات المنظمة لهذه الأجهزة اختصاصات متعددة في مجال العقود الإدارية شملت الرقابة السابقة على إجراءات الطرح والترسية واعتماد العقود والرقابة المصاحبة أثناء التنفيذ والرقابة اللاحقة على مشروعية الإجراءات وسلامة الصرف فضلاً عن سلطات التحري والفحص والمراجعة والتحقيق في ما قد يشوب العملية التعاقدية من مخالفات مالية أو إدارية ويساهم هذا التنوع في إحكام الرقابة على جميع مراحل العقد الإداري ابتداءً من إعداد كراسة الشروط مروراً بإجراءات المنافسة والتقييم وانتهاءً بالتنفيذ والتسوية النهائية.

وتتجلى أهمية هذه الاختصاصات في بعدها الوقائي والعلاجي حيث لا تقتصر على كشف المخالفات بعد وقوعها وإحالة المسؤولين عنها للتحقيق والمساءلة وإنما تمتد إلى منع حدوثها ابتداءً من خلال فرض الالتزام بمبادئ المشروعية والمنافسة والشفافية وتكافؤ الفرص ما يحول دون تفصيل أي شروط تخدم متعاقداً بعينه أو إساءة استعمال السلطة التقديرية للإدارة وانطلاقاً من ذلك نهدف في هذا المطلب إلى ذكر اختصاصات الأجهزة الرقابية في مجال العقود الإدارية وتحليل أثرها العملي في العملية التعاقدية، بما يعزز الثقة في الإدارة العامة ويكرّس سيادة القانون ويسهم في تحقيق التوازن بين تمكين الإدارة من أداء وظيفتها بكفاءة وإخضاعها في ذات الوقت لرقابة قانونية صارمة تحول من الانحراف أو الفساد، وسنتناول هذا المطلب من خلال تقسيمه إلى فرعين رئيسيين الفرع الأول اختصاصات الأجهزة الرقابية، والفرع الثاني أوجه التفرقة والتكامل بين اختصاصات الأجهزة الرقابية.

الفرع الأول - اختصاصات الأجهزة الرقابية

يشكل تحديد اختصاصات الأجهزة الرقابية الإطار القانوني الذي تمارس من خلاله دورها في حماية المصلحة العامة خاصة في مجال العقود الإدارية باعتبارها من أبرز مجالات الإنفاق العام وأكثرها عرضةً للفساد حيث أن العقد الإداري يمثل وسيلة الإدارة في إنشاء المشروعات العامة وتسيير

المرافق العامة وهو في الوقت ذاته مجال تتداخل فيه الاعتبارات القانونية والفنية والمالية مما يستوجب إخضاعه لرقابة دقيقة تضمن سلامة إجراءاته ومشروعية آثاره وقد حرص المشرع الليبي على إسناد الأجهزة الرقابية اختصاصات متعددة ومتكاملة تمكّنها من مكافحة الفساد في مختلف مراحل العملية التعاقدية بدايةً من مرحلة الإعداد وطرح العطاء ومروراً بإجراءات الترسية وإبرام العقد حتى الانتهاء بمرحلة التنفيذ والتسوية النهائية، وتشمل هذه الاختصاصات الرقابة على الإيرادات والمصروفات المرتبطة بالعقود وفحص الحسابات والمستندات المالية والتحري عن المخالفات الإدارية والمالية التي قد تشوب إجراءات التعاقد أو تنفيذه والتحقيق فيها فضلاً عن متابعة أداء الجهات المتعاقدة والتأكد من التزامها بالتشريعات واللوائح المنظمة للعقود الإدارية، وسنتناول في هذا الفرع ذكر اختصاصات الأجهزة الرقابية المختلفة ودورها في مكافحة الفساد في العقود الإدارية وذلك من خلال استعراض اختصاصات كل من :

أولاً - اختصاصات ديوان المحاسبة

نظم المشرع اختصاصات الديوان في القانون رقم (19) لسنة 2013م، في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة بالمادة (13) من أنه¹ :

"أ- يختص الديوان فيما يتعلق بالمصروفات بما يأتي:

- التثبت من أن جميع الاعتمادات قد صرفت في الأغراض التي خصصت لها وأن الصرف قد تم طبقاً للقوانين واللوائح النافذة.
- التحقق من أن جميع المدفوعات تدعمها وتؤيد صرفها مستندات صحيحة والتأكد من مطابقة المستندات والقسائم للأرقام المدرجة بالحسابات.
- تطبيق الضوابط الرقابية التي تمنع حدوث أي تجاوزات أو مخالفات عند الصرف.
- التأكد من مراعاة جميع اللوائح والأنظمة الخاصة بالمخازن العامة وفروعها ومن سلامة تطبيقها ولفت النظر إلى ما قد يرى فيها من أوجه النقص أو العيب".

ب- على الديوان التثبت بوجه خاص مما يلي:

- أن المبالغ التي تم صرفها على كل بند من بنود الميزانية تطابق تماماً الأرقام الواردة في المستندات الخاصة بها.
- أن جميع قسائم الصرف قد صدرت صحيحة وفي حدود التفويضات الخاصة بها وأنها صدرت من السلطات المختصة طبقاً للقوانين واللوائح وأنها مصحوبة بالأوراق والمخالفات والمستندات المطلوبة.
- أن جميع المصروفات قد خصمت من الباب والبند المخصصين لهذا النوع من المصروفات في الميزانية وأن المبالغ قد خصمت بالفعل لتحقيق الغرض المقصود منها.

¹ انظر للمادة 13 من القانون رقم 19 لسنة 2013م، بشأن إنشاء ديوان المحاسبة.

- أنه لم يحصل تجاوز للاعتمادات المخصصة لأي باب من أبواب الميزانية أو بند من بنودها إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من السلطات المختصة.
- أن جميع المبالغ التي تم صرفها على خطة التنمية قد صرفت في الأوجه التي رصدت من أجلها تلك المبالغ وأنه لم يتم الصرف على عمل غير مدرج بالميزانية دون موافقة الجهات المختصة.
- صحة الأسباب التي أدت إلى عدم القيام بصرف كل أو بعض الاعتمادات المخصصة للتنمية وأن الوفرة في اعتماد معين لم يتم بقصد مواجهة التجاوز في اعتماد مخصص لعمل آخر ما لم يكن هناك ترخيص بذلك أصدرته السلطة المختصة لمواجهة زيادة التكاليف النهائية لذلك العمل.
- عدم ارتباط أي مصلحة حكومية بأية التزامات قد يترتب عليها تجاوز الاعتمادات التي رصدت لأي باب من أبواب الميزانية ولو لم يتم الصرف فعلاً.
- التأكد من مراعاة الأحكام الخاصة بحالة عدم إقرار الميزانية سواء كانت واردة بالدستور أو أي قانون آخر.
- التأكد من أن القرارات الخاصة بالتعيين والترقية ومنح البدلات والعلاوات أيا كان نوعها قد صدرت طبقاً للقوانين واللوائح المنظمة لها في حدود الميزانية والقواعد المالية ومراعاة القواعد الخاصة بدرجات الوظائف التي منحت بصفة شخصية أو التي تقرر إلغائها أو تعديلها.
- التأكد من أن المعاشات والمكافآت التقاعدية والأساسية قد تم تقريرها أو تسويتها وفقاً لأحكام القوانين واللوائح السارية "

يتضح لنا في نص المادة (13) من القانون رقم (19) لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة الليبي أن المشرع منح الديوان اختصاصاً مالياً رقابياً دقيقاً يتركز أساساً على ضبط المصروفات العامة والتحقق من سلامة الإنفاق وما لهذا الاختصاص من أهمية بالغة في مجال العقود الإدارية باعتبارها الإطار الذي تصرف من خلاله نسبة كبيرة من أموال الميزانية العامة للدولة، حيث لديوان المحاسبة من خلال التثبيت من أن الاعتمادات قد تم صرفها في الأغراض التي خصصت لها ووفقاً للقوانين واللوائح النافذة هنا يضطلع الدور المحوري في منع الانحراف في استعمال الأموال المخصصة للعقود العامة وتحقيقه من سلامة المستندات المؤيدة للصرف ومطابقتها للأرقام المدرجة بالحسابات ما يُمثل خط دفاع أساسياً ضد التلاعب في الفواتير أو تضخيم قيمة الأعمال أو الصرف وهي من أبرز صور الفساد في تنفيذ العقود الإدارية ويمتد دور ديوان المحاسبة لتطبيق الضوابط الرقابية التي تمنع التجاوز عند الصرف، والتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المخصصة لأي باب من أبواب الميزانية إلا بترخيص من الجهة المختصة، الأمر الذي يقيد جهة الإدارة مالياً ويمنعها من ترتيب التزامات تعاقدية تفوق إمكانياتها المالية المعتمدة وهذا الاختصاص يحد من ظاهرة إبرام عقود دون توفر غطاء مالي كافٍ، ورقابته على المصروفات المرتبطة بخطة التنمية التي تتضمن الأموال المخصصة للمشروعات التعاقدية وإن التصرف في الأوجه المخصصة لها ولا يتم إدراج أعمال غير معتمدة أو تحويل وفر لاعتمادات ببند معين لتغطية تجاوز في بند

آخر دون ترخيص قانوني ويعد ذلك ضماناً جوهرياً ضد إعادة توجيه الأموال بغير سند قانوني أو التحايل على القيود المالية المقررة في الميزانية.

وتكمن أهمية هذه الخاصية في عدم ارتباط الجهات الحكومية بالتزامات تتجاوز الاعتمادات حتى وإن لم يتم الصرف فعلياً، وهو ما يمثل رقابة سابقة على الالتزام ذاته وليس على الدفع فقط أما رقبته على القرارات المالية المتعلقة بالتعيين والترقية والبدلات والمعاشات فرغم أنها تبدو بعيدة ظاهرياً عن العقود الإدارية إلا أنها تسهم في ضبط المصروفات المرتبطة بتنفيذ تلك العقود خاصة في المشروعات التي تعتمد على لجان أو فرق عمل أو وظائف مستحدثة بما يمنع استغلال العقود كغطاء لمنح مزايا مالية غير مستحقة.

وفي المجلد تبين لنا من خلال استقراء النصوص أن اختصاصات ديوان المحاسبة تقوم على رقابة مالية لاحقة وأحياناً سابقة على الالتزام ذات طبيعة محاسبية دقيقة، وتركز على مشروعية الصرف وسلامته وتطابقه مع الاعتمادات المقررة من الدولة وهذا ما يمثل أداة رقابية فعالة في مكافحة الفساد في العقود الإدارية من خلال منع تجاوز الاعتمادات وكشف التلاعب في المستندات وضبط أوجه الإنفاق وضمان توجيه الأموال العامة نحو الأغراض التي خصصت.

ثانياً - اختصاصات هيئة مكافحة الفساد

نظمها المشرع بالقانون رقم (11) لسنة 2014م، بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وتناولت المادة رقم (3) على أنه "تباشر الهيئة اختصاصاتها وفقاً لما يلي¹ :

- 1- إعداد المقترحات المتعلقة بتعديل التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد التي ترى الهيئة الحاجة إلى تعديلها وإحالتها لمجلس هيئة مكافحة الفساد لدراستها.
- 2- مراجعة وتقييم التقارير الصادرة عن المنظمات المحلية والإقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد والاطلاع على وضع الحكومة الليبية فيها واقتراح الإجراءات المناسبة حيالها.
- 3- تلقي إقرارات الذمة المالية وفحصها وحفظها وطلب أي بيانات أو إيضاحات تتعلق بها من ذوي الشأن أو الجهات المختصة.
- 4- المساهمة في وضع الأسماء المضافة إلى قوائم الحراسة وفقاً لأحكام القانون رقم 2012\36 المعدل بالقانون رقم 2012\47 بشأن إدارة أموال وممتلكات بعض الأشخاص.
- 5- التنسيق مع مصرف ليبيا المركزي والجهات ذات العلاقة للعمل على استرداد الأموال الناتجة عن الفساد في الداخل والخارج.
- 6- تمثيل ليبيا في المنظمات والمؤتمرات الدولية والإقليمية المتعلقة بمكافحة الفساد.
- 7- القيام بالتحري والكشف عن جرائم الفساد وعلى الأخص:

- أ- الجرائم المنصوص عليه في القانون رقم (2) لسنة 2005م بشأن مكافحة غسل الأموال.
- ب- الجرائم الماسة بالأموال العامة والمخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات.
- ت- الجرائم الاقتصادية المنصوص عليها بالقانون رقم (2) لسنة 1979م وتعديلاته.

¹ انظر للمادة رقم 3 من القانون رقم 11 لسنة 2014م بشأن إنشاء هيئة مكافحة الفساد.

ث- جرائم إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والوساطة والمحسوبية.

ج- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (3) لسنة 1986م بشأن من أين لك هذا.

ح- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (10) لسنة 1994م بشأن التطهير.

خ- أي فعل آخر نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد".

نجد أن نص المادة (3) من القانون رقم (11) لسنة 2014م بشأن إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد اعطى لهذه الهيئة أن تضطلع بدورها الاستراتيجي والشامل في منظومة مكافحة الفساد يتجاوز الرقابة الإدارية أو المالية التقليدية، حيث شمل الجوانب التشريعية والوقائية والدولية وهو ما ينعكس بصورة مباشرة على مجال العقود الإدارية باعتبارها من أكثر المجالات عرضة لجرائم الفساد المالي والوظيفي، فمن الناحية الوقائية والتشريعية خول المشرع الهيئة إعداد مقترحات تعديل التشريعات ذات الصلة بمكافحة الفساد وهو اختصاص ذو أثر غير مباشر لكنه بالغ الأهمية في مجال العقود الإدارية إذ يتيح تطوير القواعد المنظمة للتعاقد العام وسد الثغرات التي قد تُستغل للتحايل أو إساءة استعمال السلطة، كما أن مراجعتها للتقارير المحلية والدولية وتقييم وضع الدولة فيها يعزز من مواعمة المنظومة الوطنية مع المعايير الدولية ويساهم في رفع مستوى الشفافية والنزاهة في التعاقدات العامة.

أما اختصاص هيئة مكافحة الفساد من تلقي إقرارات الذمة المالية وفحصها فيعد من أهم الأدوات الوقائية في مواجهة الإثراء غير المشروع الناتج عن الصفقات والعقود العامة إذ يسمح بمقارنة الذمة المالية للمسؤولين قبل توليهم المناصب وبعدها والكشف عن أي تضخم غير مبرر قد يرتبط بعمليات تعاقدية مشوبة بالفساد ويمتد دورها للمساهمة في إدراج الأسماء في قوائم الحراسة والتنسيق مع مصرف ليبيا المركزي والجهات ذات العلاقة لاسترداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد في الداخل والخارج، وهو اختصاص يعالج الأثر المالي لجرائم العقود الإدارية ولا يكتفي بمساءلة مرتكبيها بل يعمل على استرجاع الأموال العامة المنهوبة بما يحقق البعد العلاجي لاسترداد المال العام.

كذلك تمثل الدولة في المحافل الدولية المعنية بمكافحة الفساد ما يعزز التعاون الدولي في تعقب الأموال والعقود المشبوهة ذات الطابع العابر للحدود، خصوصاً في العقود الكبرى التي تتداخل فيها شركات أجنبية أو تحويلات مالية خارجية.

ومن جهة قد خولها المشرع سلطة التحري والكشف عن جرائم الفساد، وعلى الأخص الجرائم الماسة بالأموال العامة والجرائم الاقتصادية وجرائم غسل الأموال وإساءة استعمال الوظيفة والوساطة والمحسوبية والإثراء غير المشروع، فضلاً عن أي أفعال تندرج ضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ونستشف أن هذا الاختصاص الواسع يغطي معظم الجرائم التي قد تنشأ عن العقود الإدارية سواء تعلق الأمر بتضخيم الأسعار أو الرشوة أو غسل العائدات غير المشروعة أو استغلال النفوذ في إجراءات الطرح والترسية وعدم التنفيذ وفق المواصفات.

وننتهي أن اختصاصات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تتسم بطابع استراتيجي ومالي دولي، فهي لا تركز فقط على مشروعية الإجراءات أو سلامة الصرف مثل الديوان بل تتجه إلى تتبع الثروة غير

المشروعة وتجريم الإثراء الناتج عن العقود العامة واسترداد الأموال المتحصلة من الفساد وبهذا تمثل الهيئة ركيزة أساسية في مكافحة الفساد في العقود الإدارية من خلال الجمع بين الوقاية التشريعية والتحري واسترداد العائدات غير المشروعة وتعزيز التعاون الدولي بما يرسخ حماية المال العام ويعزز الثقة في منظومة التعاقدات العامة.

الفرع الثاني - أوجه التفرقة والتكامل بين اختصاصات الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد في العقود الإدارية

يتميز التنظيم الرقابي في الدولة الليبية بتعدد الأجهزة المختصة بحماية المصلحة العامة وفي مقدمتها هيئة الرقابة الإدارية وديوان المحاسبة والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وهو تعدد يقوم على توزيع وظيفي للاختصاصات لا على التداخل أو الازدواج ويظهر أثر هذا التنظيم بوضوح في مجال العقود الإدارية باعتبارها المجال الأكثر حساسية من حيث حجم الإنفاق العام وتعدد صور الفساد المحتملة فيها.

أولاً: أوجه التفرقة بين الاختصاصات في نطاق العقود الإدارية

تتحدد التفرقة ابتداءً من زاوية طبيعة الرقابة فديوان المحاسبة يباشر رقابة مالية ومحاسبية والتي تتركز على مشروعية الصرف وصحة المستندات وعدم تجاوز الاعتمادات والتأكد من مطابقة المدفوعات لبنود الميزانية العمومية ومن ثم فإن تدخله في العقود الإدارية يرتبط أساساً بالآثار المالية للعقد أي بمرحلة الالتزام والصرف وبمدى انضباط الجهة المتعاقدة بالقواعد المالية المقررة فهو لا يفحص القرار الإداري من حيث ملاءمته ولا يتصدى بذاته للجريمة الجنائية وإنما يقف عند حدود الرقابة المالية الفنية.

أما هيئة الرقابة الإدارية فتتجه رقابتها إلى مشروعية الإجراءات الإدارية ذاتها بدءاً من إعداد كراسة الشروط مروراً بقرارات الطرح والترسية وانتهاءً بمتابعة التنفيذ وهي تختص بالتحري والتحقيق في المخالفات الإدارية والتأديبية ولها صلاحية تحريك الدعوى الجنائية متى أسفرت تحقيقاتها الإدارية عن وجود جريمة جنائية، ومن ثم فإنها تمارس رقابة إدارية شاملة على السلوك الوظيفي وسلامة استعمال السلطة التقديرية في التعاقد، بما يمنع تفصيل الشروط أو الانحراف بالسلطة لخدمة متعاقد معين.

في المقابل تتميز الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بطابعها الاستقصائي إذ ينصرف اختصاصها إلى التحري عن جرائم الفساد ذاتها كالرشوة واستغلال النفوذ وغسل الأموال والإثراء غير المشروع وتتبع العائدات غير المشروعة واستردادها، وبالتالي فإن تدخلها في العقود الإدارية يرتبط بوجود شبهة جريمة فساد سواء في مرحلة الإبرام أو التنفيذ أو ما بعدها ولا ينصرف إلى جهة لوحدها.

ونستشف أن التفرقة تقوم على ثلاث زوايا أساسية في مجال العقود الإدارية:

- رقابة إدارية على المشروعية وسلامة الإجراءات.
- رقابة مالية على الانضباط في الالتزام والصرف.
- رقابة على جرائم الفساد والعائدات غير المشروعة.

ثانياً: أوجه التكامل في مكافحة الفساد في العقود الإدارية

رغم هذا التمايز الوظيفي فإن العلاقة بين هذه الأجهزة من المفترض أن تقوم على التكامل العملي ويتجلى ذلك عبر مراحل العقد الإداري المختلفة ففي مرحلة الإعداد والطرح، تمارس هيئة الرقابة الإدارية رقابة وقائية للتأكد من مشروعية الشروط ومنع إساءة استعمال السلطة بينما يتأكد ديوان المحاسبة من توافر الاعتماد المالي وعدم ترتيب التزامات تتجاوز المخصصات، وإذا ظهرت مؤشرات على تواطؤ أو مقابل غير مشروع، تتدخل هيئة مكافحة الفساد.

أما مرحلة الترسية وإبرام العقد يتكامل الدور الرقابي إذ تتحقق هيئة الرقابة الإدارية من سلامة قرار الترسية ومطابقته للقانون، ويتثبت ديوان المحاسبة من صحة الارتباط المالي في حين تتولى هيئة مكافحة الفساد البحث في أية شبهة رشوة أو استغلال نفوذ أثر في اختيار المتعاقد.

أما في مرحلة التنفيذ والصرف فيبرز دور ديوان المحاسبة في فحص المدفوعات والمستندات ومنع تضخيم الأسعار أو الصرف دون وجه حق وقد تكشف هذه الرقابة عن مخالفات مالية تُحال إلى هيئة الرقابة الإدارية للتحقيق في المسؤولية الإدارية، وفي مرحلة ما بعد التنفيذ يتجسد التكامل العلاجي إذ تحدد تقارير ديوان المحاسبة المسؤوليات المالية وتباشر هيئة الرقابة الإدارية المساءلة الإدارية، والجنائية إذا تكتشفت أثناء التحقيق الإداري، بينما تتولى هيئة مكافحة الفساد تتبع الأموال الناتجة عن عقود فاسدة والعمل على استردادها داخلياً أو خارجياً.

ويتضح أن التفرقة بين اختصاصات الأجهزة الرقابية لا تؤدي إلى تجزئة الحماية بل تسهم في توزيع الأدوار بصورة تكفل تغطية جميع الجوانب المحتملة للفساد في العقود الإدارية من الانحراف الإداري إلى التجاوز المالي إلى الجريمة الجنائية، كما أن التكامل بينها يحقق منظومة رقابية متدرجة ومتراصة تبدأ بالوقاية وتنتهي بالمساءلة واسترداد الأموال بما يعزز حماية المال العام ويرسخ مبادئ الشفافية والمساءلة ويكرس سيادة القانون في إدارة التعاقدات العامة.

ثالثاً: أثر التعديلات التشريعية في إعادة توزيع الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية

ومن خلال قراءتنا المتعمقة للتعديلات التشريعية بالنصوص القانونية يتضح أن المشرع الليبي قد تبنى توجهاً تشريعياً يقوم على إعادة هندسة منظومة الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية بين الحين والآخر وذلك عبر توسيع صلاحيات هيئة الرقابة الإدارية ومنحها أدواراً تحقيقية تكون في الأصل من اختصاص السلطة العمومية (النيابة العامة) فقد أتاح التعديل الوارد بالقانون رقم (17) لسنة 2016م¹ للهيئة مباشرة إجراءات التحقيق الجنائي وتحريك الدعوى الجنائية في الجرائم التي تكتشف أثناء التحقيق الإداري، ما يمثل خروجاً نسبياً عن القاعدة العامة في النظام الإجرائي الجنائي التي تجعل من النيابة العامة صاحبة الاختصاص الأصلي في تحريك ومباشرة الدعوى الجنائية ورغم أن هذا التوجه يمكن تفسيره في رغبة المشرع بتمكين الهيئة من التعامل الفوري مع وقائع

¹ القانون رقم 17 لسنة 2016 المعدل لبعض أحكام القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

الفساد التي تتكشف أثناء التحقيقات الإدارية ما يحقق سرعة الإجراءات والحد من إطالة مسار التقاضي.

ومع صدور القانون رقم (2) لسنة 2023م المعدل للقانون رقم (20) لسنة 2013م، حيث اتجه المشرع إلى منح هيئة الرقابة الإدارية صلاحيات أوسع في مجال الرقابة على الإجراءات الإدارية والمالية من خلال إقرار ممارسة الرقابة السابقة والمصاحبة واللاحقة بما في ذلك الرقابة المسبقة على العقود الإدارية التي تتجاوز قيمتها خمسة ملايين دينار، وهذا التعديل تحولاً نوعياً في طبيعة الدور الذي تضطلع به الهيئة إذ لم يعد دورها مقتصر على الكشف عن المخالفات الواقعة في التعاقد بعد وقوعها أو التحقيق فيها بل امتد ليشمل التدخل في مرحلة اتخاذ القرار الإدارية، غير أن هذا التوسع في الاختصاصات يثير تساؤلات جوهرية تتعلق بمدى انسجامه مع البناء الدستوري والتنظيمي لمنظومة الرقابة المالية في الدولة خاصة إذا ما أخذ في الاعتبار أن ديوان المحاسبة يستند في ممارسته للرقابة المالية على المال العام إلى أساس دستوري صريح وارد في المادة (28) من الإعلان الدستوري المؤقت لسنة 2011م¹ التي أسندت إليه مهمة الرقابة على الإيرادات والمصروفات والأموال العامة للدولة.

ومن ثم فإن نقل بعض مظاهر الرقابة المالية ولا سيما الرقابة السابقة والمصاحبة على العقود العامة ذات الآثار المالية إلى هيئة الرقابة الإدارية بموجب القانون رقم (2) لسنة 2023م، يمثل في جوهره إعادة توزيع للاختصاصات دون مراعاة كافية للتدرج في القواعد القانونية إذ تم المساس باختصاص يستند إلى نص دستوري من خلال تعديل تشريعي عادي، وقد تجلت آثار هذا الخلل التشريعي في النزاع الذي نشأ بين ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية حول نطاق ممارسة الرقابة المالية والذي انتهى بعرض المسألة على الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا في الطعن رقم (9/70) الصادر بتاريخ 17 يناير 2024م، حيث أكدت المحكمة العليا أن الرقابة المالية على المال العام تظل اختصاصاً أصيلاً لديوان المحاسبة استناداً إلى النص الدستوري، وأن المشرع العادي لا يملك تعديل هذا الاختصاص أو نقله إلى جهة أخرى إلا من خلال تعديل دستوري مماثل ويكشف هذا الحكم عن إشكالية تشريعية أعمق تتمثل في غياب رؤية متكاملة لدى المشرع عند إعادة تنظيم الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية الأمر الذي أدى إلى خلق حالة من التداخل المؤسسي والتنازع الوظيفي بين هذه الأجهزة.

وعلى ضوء ما تقدم يذهب الباحث إلى أن التعديلات التشريعية المشار إليها، وإن كانت تستهدف في ظاهرها تعزيز آليات مكافحة الفساد وتفعيل الدور الوقائي للأجهزة الرقابية إلا أنها في واقع الأمر قد أفرزت عدداً من الإشكالات في بنية العمل الرقابي، وذلك نتيجة التوسع غير المنضبط في اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية دون وضع حدود فاصلة ودقيقة بينها وبين الجهات الرقابية الأخرى وعلى رأسها ديوان المحاسبة ومن ثم فإن تحقيق الفاعلية المرجوة لمنظومة الرقابة على المال العام ومكافحة الفساد يقتضي إعادة النظر في الإطار التشريعي المنظم لهذه الأجهزة على نحو يحقق التكامل بينها بدلاً من التنافس أو التداخل مع ضرورة احترام مبدأ التدرج التشريعي وحماية الاختصاصات ذات الطبيعة الدستورية بما يضمن بناء نظام رقابي متوازن يقوم على توزيع واضح للوظائف الرقابية ويكفل في الوقت ذاته تعزيز الشفافية وحماية المال العام.

¹ انظر للمادة 28 من الإعلان الدستوري المؤقت الليبي لسنة 2011م .

الفصل الثاني

فاعلية هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد بالعقود الإدارية

تعد هيئة الرقابة الإدارية من أقدم المؤسسات الليبية العاملة في مجال مكافحة الفساد الإداري والمالي وقد رافقت مختلف المراحل التي مر بها النظام الإداري للدولة مما أكسبها خبرة تراكمية في متابعة مظاهر الفساد والتجاوزات القانونية وقد أولى المشرع الليبي أهمية خاصة لدورها من خلال منحها اختصاصات واسعة تتنوع بين الضبط الإداري والضبط القضائي إضافة إلى صلاحيات التحقيق وتحريك الدعوى الجنائية عند الاقتضاء ويهدف هذا المطلب إلى بيان مدى فاعلية هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد في العقود الإدارية، من خلال دراسة آلياتها الإدارية والجنائية وما تضمنه الإطار القانوني المنظم لعملها خاصة القانون رقم (20) لسنة 2013م، بشأن إنشائها وتعديلاته¹ والقانون رقم (2) لسنة 2023م² إلى جانب اللائحة رقم (600) لسنة 2024م الخاصة بالعقود الإدارية.

المبحث الأول

آليات تدخل الهيئة في مراحل العقد الإداري

العقود الإدارية من أهم الأدوات القانونية التي تلجأ إليها جهة الإدارة العامة لتحقيق أهدافها في إدارة المرفق العام وتسييره بانتظام واطراد إذ تمثل وسيلة رئيسية لتنفيذ المشروعات العامة وتقديم الخدمات وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ونظراً لما تنطوي عليه هذه العقود من تعامل مباشر بالمال العام وما يكتنفها من إجراءات متعددة تبدأ بمرحلة الإعداد والتخطيط وتتم بمرحلة الإبرام وتنتهي بمرحلة التنفيذ فإنها تكون من أكثر المجالات عرضة لمخاطر الفساد الإداري والمالي سواء في صورة استغلال السلطة التقديرية للإدارة أو توجيه إجراءات التعاقد بما يحقق مصالح خاصة على حساب المصلحة العامة.

وقد نظم المشرع الإطار القانوني لعمل الهيئة من خلال القانون رقم (20) لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية³ والذي منحها عدداً من الآليات الإدارية والرقابية التي تمارس من خلالها دورها في متابعة أعمال الجهات الخاضعة لرقابتها بما في ذلك ما يتعلق بإجراءات التعاقد الإداري، كما شهد هذا القانون تطوراً لاحقاً مع صدور القانون رقم (2) لسنة 2023م⁴ المعدل

1 انظر للقانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

2 انظر للقانون رقم 2 لسنة 2023م، بشأن إضافة أحكام لقانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

3 انظر للقانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

4 انظر للقانون رقم 2 لسنة 2023م، بشأن إضافة أحكام للقانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

لأحكام القانون رقم 20 لسنة 2013م، والذي جاء لتعزيز دور الهيئة وتوسيع نطاق آليات تدخلها في أعمال الرقابة على العقود وعلى هذا الأساس، سيتناول هذا المبحث بيان الآليات الإدارية التي تمارسها الهيئة في مجال العقود الإدارية وغيرها، والتي قررها القانون رقم (20) لسنة 2013م ثم بيان ما استحدثه القانون رقم (2) لسنة 2023م بشأن إضافة أحكام للقانون رقم 20 لسنة 2013م.

المطلب الأول

الآليات الإدارية للهيئة لمكافحة الفساد بالعقود الإدارية

تتمتع الهيئة بالعديد من الآليات الإدارية لتحقيق مهامها المذكورة وفق قانون إنشائها رقم 20 لسنة 2013م وتعديلاته ولائحته التنفيذية، وما جاء في الفصل الثالث بالمادة 25 من اختصاصات الهيئة وكذلك ما جاء في القانون رقم 2 لسنة 2023م، بشأن إضافة أحكام لقانون إنشاء الهيئة رقم 20 لسنة 2013م.

الفرع الأول - آليات الهيئة وفق القانون رقم 20 لسنة 2013م:

تحديد الآليات التي تعتمدها هيئة الرقابة الإدارية بموجب القانون رقم (20) لسنة 2013م أمراً جوهرياً لفهم كيفية ممارستها لاختصاصاتها الرقابية على الجهات الخاضعة لها إذ لم يكتفِ المشرع بمنح الهيئة سلطات عامة في مكافحة الفساد وضمان حسن سير العمل الإداري بل حرص على إرساء مجموعة من الوسائل والإجراءات العملية التي تمكنها من الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية وتتبعها ومعالجتها وفق الأطر القانونية وتتنوع هذه الآليات بين أدوات وقائية تهدف إلى منع وقوع الانحرافات قبل حدوثها، وأخرى علاجية تستخدم عند اكتشاف المخالفات بما يعكس شمولية الدور الرقابي للهيئة كما تتسم هذه الوسائل بالمرونة والتكامل، حيث تُمارس في إطار منظومة رقابية مترابطة تضمن الفاعلية والدقة في الأداء بدءاً من جمع المعلومات وتحليلها مروراً بأعمال الفحص والتفتيش ووصولاً إلى إعداد التقارير واتخاذ الإجراءات اللازمة، وعليه سيتم في هذا الفرع استعراض أبرز الآليات التي نص عليها القانون والتي تُشكل في مجموعها الأدوات الأساسية التي تعتمد عليها الهيئة في مباشرة مهامها وتحقيق أهدافها الرقابية .

أولاً- آلية مراجعة مستندات التعاقد والتحقق من سلامة الإجراءات القانونية:

تُعد مراجعة مستندات التعاقد من أهم الآليات الوقائية التي تعتمدها هيئة الرقابة الإدارية في مواجهة مظاهر الفساد الإداري والمالي إذ يتولى عضو الهيئة المختص فحص العقود المبرمة من قبل الجهات الخاضعة لرقابتها والتأكد من مدى التزام تلك الجهات بأحكام لائحة العقود الإدارية ولا سيما ما ورد في المادة (2) منها التي نصت على أن "تسري أحكام هذه اللائحة على العقود الإدارية التي

تبرمها الجهات، أو الوحدات الإدارية، وكذلك على العقود التي تبرم لتنفيذ مشروعات التنمية الممولة من الخزانة العامة أيا كانت جهة التعاقد".¹

ويبدأ عضو الهيئة عمله بالتحقق من صفة الجهة المتعاقدة وما إذا كانت من الجهات الخاضعة لأحكام اللائحة والتأكد من أن العقد المبرم يندرج ضمن العقود الإدارية التي تسري عليها أحكامها وفي حالة عدم انطباق أحكام اللائحة كالعقود المبرمة من قبل الشركات النفطية مثلاً، فإن عضو الهيئة يتأكد من خضوعها لأحكام اللائحة الموحدة للتعاقد للقطاع النفطي الصادرة عن المؤسسة الوطنية للنفط إذ تُستبعد هذه الجهات من تطبيق لائحة العقود الإدارية.

وبعد تحديد الطبيعة القانونية للعقد يقوم عضو الهيئة بمراجعة إجراءات التعاقد للتأكد من سلامتها ومشروعيتها إذ تختلف الأحكام المنظمة لكل نوع من أنواع العقود بحسب التشريعات النافذة، كما يتحقق من مدى التزام الجهة المتعاقدة بتطبيق القواعد المنصوص عليها في اللائحة رقم (600) لسنة 2024م بشأن تنظيم التعاقدات الإدارية ويعنى عضو الهيئة كذلك بالتفتيش الدوري على الجهات الخاضعة للتأكد من التزامها بأحكام التشريعات السارية ومن أداء موظفيها لمهامهم دون وساطة أو محسوبية أو استغلال للوظيفة العامة، كما يتأكد من مشروعية قرار تشكيل لجان العطاءات قبل الشروع في دراسة ومتابعة العقود وذلك باعتبار أن تشكيل هذه اللجان يمثل خطوة أساسية في مشروعية عملية التعاقد برمته ثم ينتقل عضو الهيئة إلى فحص طريقة إبرام العقد سواء أكانت عن طريق المناقصة العامة أم المناقصة المحدودة أم الممارسة أم الاتفاق المباشر أم المزايدة العامة أم المناقصة ذات المرحلتين أم الاتفاق الإطاري أم المسابقة، وذلك وفقاً لما نصت عليه أحكام لائحة العقود الإدارية.

ففي حالة التعاقد بطريق المناقصة العامة أكدت المادة (9) من اللائحة أنه "حالات إبرام العقود بطريق المناقصة، والممارسة، والمزايدة 2 :

أ - تبرم عقود الأشغال العامة، وعقود التوريد، وغيرها من العقود الإدارية بصفة عامة بطريق المناقصة العامة، ولا يجوز العدول عنها إلى طريق آخر من طرق التعاقد المشار إليها في المادة السابقة، إلا بمقتضى يستند إلى أحكام هذه اللائحة.

ب - استثناء مما جاء في الفقرة السابقة، يجوز التعاقد بطريق المناقصة المحدودة، أو الممارسة في الأحوال الآتية:

1 - الخدمات الاستشارية.

2 - الأعمال والتوريدات التي يتم صنعها، أو استيرادها، والتي لا توجد إلا لدى أدوات تنفيذ معينة.

3 - غير ذلك من الأحوال التي لا تسمح فيها طبيعة العقد، أو ظروف إبرامه باتباع طريق المناقصة العامة، ويجرى تحديد هذه الأحوال بقرار مسبب من الجهة الإدارية المختصة بإصدار الإذن بمباشرة إجراءات التعاقد.

¹ انظر للمادة 2 من قرار رقم 600 لسنة 2024م، بشأن إصدار لائحة العقود الإدارية .

² انظر للمادة 9 من اللائحة رقم 600 لسنة 2024م، بإصدار لائحة العقود الإدارية.

ج - يشترط للتعاقد في الأحوال المشار إليها في الفقرة السابقة بالنسبة للوحدات الإدارية الحصول على إذن بإجراء مناقصة محدودة، أو ممارسة من الجهة الإدارية المختصة بإصدار الإذن مباشرة إجراءات التعاقد، وأن يدعى للتعاقد عدد كاف من أدوات التنفيذ، لا يقل عن ثلاثة.

د - تبرم بطريق المزايدة العامة عقود تأجير الأشياء التي يستغنى عنها، أو التي يتقرر بيعها للتشريعات النافذة".

وبناءً على ذلك يتوجب على عضو الهيئة التأكد من التزام الإدارة بهذا النص وعدم تجاوزه إلا في الحالات التي ورد بشأنها استثناء قانوني، أما في حال لجوء الجهة المتعاقدة إلى الاتفاق الإطاري، أو المسابقة، فإن عضو الهيئة يتحقق من مدى توافر الشروط الواردة في المادة (10) من اللائحة والتي أجازت إبرام الاتفاق الإطاري في حالات معينة منها: ¹

أ: يتم إبرام العقود بالاتفاق الإطاري في الأحوال الآتية :

1 - الحاجة للتعاقد المتكرر على الأصناف، أو لتنفيذ الأعمال أو الخدمات، أو تقديم الدراسات الاستشارية مع من يقع عليه الاختيار، بحيث يتضمن القواعد والشروط التي يتم على أساسها إصدار أوامر التوريد، أو الشراء أو الخدمات، أو الدراسات الاستشارية.

2 - التكليف بأعمال تطلبها الحاجة مستقبلاً بصورة عاجلة، دون أن يكون معلوماً على وجه الدقة توقيت توريدها، أو تنفيذها، أو كمياتها.

3 - الحالات التي ترى فيها الجهة أو الوحدة الإدارية مناسبة اتباع هذا النمط من التعاقدات، بما في ذلك استهداف تنمية بعض الصناعات وغيرها من الحالات المماثلة.

ب: يتم إبرام العقود بطريق المسابقة لغرض إعداد تصاميم أو مجسمات، وغير ذلك من الأعمال الفنية اللازمة لمشروع معين.

كما نصت المادة نفسها على جواز إبرام العقود بطريق المسابقة لغرض إعداد تصاميم أو مجسمات أو أعمال فنية خاصة بمشروعات معينة وهو ما يستوجب من عضو الهيئة التأكد من توافر هذه الشروط قبل الموافقة على التعاقد ضماناً لسلامة الإجراء ومنعاً لأي استغلال أو محاباة.

وفي حالة الاتفاق المباشر تُلزم اللائحة التثبيت من مدى توافر الحالات التي نصت عليها المادة (11) والتي حصرت التعاقد المباشر في ظروف محددة² من أبرزها:

1 - الحالات التي تقتضيها متطلبات الأمن الوطني، أو الحالات الطارئة، أو العاجلة شريطة ألا تكون الجهة طالبة التعاقد قد تسببت في توفرها.

2 - التعاقد مع إحدى المنظمات الدولية أو الجهات الحكومية الأجنبية لتنفيذ للاتفاقيات النافذة.

¹ انظر للمادة 10 من اللائحة رقم 600 لسنة 2024م، بإصدار لائحة العقود الإدارية.

² انظر للمادة 11 من اللائحة رقم 600 لسنة 2024م، بشأن إصدار لائحة العقود الإدارية .

3 - الحالات التي لا يتقدم فيها احد للتعاقد بالطرق الأخرى المنصوص عليها في هذه اللائحة وذلك بموافقة مجلس الوزراء المسبقة.

4 - إذا كانت الاعمال أو الأصناف أو الخدمات مطلوبة على سبيل التجربة.

5 - مقاولات النقل والمشتريات والأعمال البسيطة.

6 - عند الإعلان والنشر والاشتراك في الصحف والمجلات والدوريات، وغيرها من وسائل الإعلان، وشراء الكتب والمراجع العلمية والثقافية اللازمة للجهة طالبة التعاقد

7 - الأعمال أو الخدمات ذات الطبيعة الفنية أو الثقافية أو التدريبية أو الإبداعية أو المتعلقة بالخدمات التسويقية.

8 - المواد أو قطع الغيار المحتكرة والتي لا توجد إلا لدى شخص أو جهة بذاتها، والخدمات الاستشارية وتنفيذ أعمال الصيانة العاجلة، وشراء مواد لازمة لحالة من حالات الضرورة، شرط ألا تتجاوز قيمتها مبلغ (1,000,000) مليون دينار، فإذا زادت القيمة عن هذا المبلغ ولم تتجاوز (5,000,000) خمسة ملايين دينار، فيلزم ضرورة الحصول على إذن مسبق من رئيس مجلس الوزراء، ومتى زادت القيمة عن ذلك، فيشترط الحصول على إذن من مجلس الوزراء.

ومن خلال هذه الإجراءات تتحقق الهيئة من الرقابة المسبقة على مشروعية التعاقدات قبل إبرامها بما يضمن سلامة القرارات الإدارية ويمنع أي تجاوز أو محاباة في اختيار المتعاقدين، كما يحد من ظاهرة التلاعب في شروط العقود أو استغلال النفوذ أو تضارب المصالح الأمر الذي يسهم في حماية المال العام وضمان الشفافية والنزاهة في إدارة الموارد العامة، ونرى أن آلية مراجعة مستندات التعاقد تمثل إحدى الركائز الأساسية في منظومة الرقابة الإدارية والمالية داخل الدولة، إذ تجسد المفهوم الحقيقي للرقابة المسبقة على الإجراءات القانونية وتعزز مبدأ المشروعية والشفافية في العقود الإدارية، كما أن قيام أعضاء الهيئة بمتابعة مراحل التعاقد منذ بدايتها والتأكد من مشروعية لجان العطاءات وطرق التعاقد يسهم في سد الثغرات القانونية، ويرى الباحث أن تطبيق هذه الآلية بصرامة يسهم في الوقاية من الفساد أكثر من معالجته لأن التدقيق المسبق في المستندات القانونية للعقود يمنع وقوع المخالفات قبل حدوثها مما يعزز الثقة في أداء الأجهزة الإدارية ويحافظ على المال العام من أي عبث أو استغلال.

ثانيا - آلية التفتيش الدوري والمفاجئ على الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة:

التفتيش الدوري والمفاجئ من أبرز الأدوات الرقابية التي تمكن هيئة الرقابة الإدارية من مواجهة مظاهر الفساد المالي والإداري في العقود الإدارية، إذ تسعى هذه الآلية إلى الكشف عن التجاوزات في المراحل المبكرة قبل أن تتفاقم أثارها أو تحدث ضرراً بالمصلحة العامة وقد ألزم القانون رقم (2) لسنة 2023م في المادة الثانية، بإضافة بعض الأحكام إلى القانون رقم (20) لسنة 2013م

بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية¹ "تخضع لرقابة الهيئة المسبقة على التعاقد عقود التوريد والمقاولات والالتزام وغيرها من العقود التي تكون الحكومة ومصالحها والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة الهيئة طرفاً فيها، ويكون من شأنها أن ترتب حقوقاً أو التزامات مالية تزيد قيمة كل منها عن 5,000,000 خمسة مليون دينار..." وتكمن غاية المشرع في هذا القانون من أن جميع الجهات العامة والهيئات والمؤسسات الحكومية بعدم إبرام أي عقد يتجاوز قيمته خمسة ملايين دينار ليبي، إلا بعد الحصول على إذن مسبق من الهيئة وذلك لضمان حماية المال العام ومنع إبرام العقود المخالفة لأحكام التشريعات النافذة أو غير المجدية اقتصادياً.

ويمارس عضو الهيئة من خلال التفيتش الدوري صلاحيات واسعة تشمل الاطلاع على الوثائق والسجلات والمستندات كافة بما في ذلك تلك التي تحمل طابع السرية وله الحق في التحفظ على ما يراه ضرورياً من مستندات أو أوراق لإثبات وجود المخالفات، ويعتبر هذا التفيتش وسيلة فعالة لضبط الانحرافات الإدارية والمالية التي قد تقع أثناء مراحل إبرام أو تنفيذ العقود الإدارية مثل التلاعب بمحاضر لجان العطاءات، أو بتاريخ المستندات، أو تجزئة العقود بغرض التهرب من الرقابة المسبقة المفروضة على الجهات العامة وتمثل الرقابة السابقة للهيئة خطوة وقائية مهمة حيث تُجرى التحريات اللازمة والتفتيش الدوري على الجهات الخاضعة لها كافة ومتابعة أدائها الإداري والمالي ومكافحة حالات التسريب أو الإهمال والكشف عن الممارسات المخالفة للقوانين واللوائح المنظمة، كما تسعى الرقابة السابقة والمصاحبة إلى ضبط صياغة العقود الإدارية وضمان إبرامها وفق الضوابط القانونية المحددة.

ومن خلال آلية التفيتش الدوري تتمكن الهيئة من اكتشاف الممارسات غير المشروعة في بدايتها قبل وقوع الضرر الفعلي مما يغلق الطريق أمام مظاهر الوساطة والمحسوبية واستغلال النفوذ ويضمن التزام الموظفين والعاملين في الجهات العامة بأداء واجباتهم وفق التشريعات السارية ويسهم في دعم مبادئ الشفافية والنزاهة والحد من أفعال الفساد أثناء مراحل تنفيذ العقود الإدارية، أما التفيتش المفاجئ فيُعد من أكثر الوسائل فاعلية في منظومة الرقابة وقد خول المشرع الليبي بموجب القانون رقم (20) لسنة 2013م الهيئة صلاحية إجراء التفيتش المفاجئ على جميع الجهات والمؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابتها بما في ذلك تلك التي تبرم عقوداً إدارية في مجالات التوريد والمقاولات والخدمات العامة.²

وتمنح هذه المكنة لعضو الهيئة الحق في الاطلاع المباشر على المستندات والوثائق والسجلات كافة بما فيها السرية والتحفظ على الحسابات والأوراق التي يرى أنها ضرورية لإثبات المخالفات كما يُعتبر أداة رقابية مباشرة لكشف الانحرافات قبل تعديلها أو إخفائها من قبل القائمين عليها، ومن خلاله يستطيع عضو الهيئة ضبط التجاوزات الواقعة في مراحل التعاقد والتنفيذ مثل التلاعب بمحاضر لجان العطاءات أو المستندات

1 انظر للقانون رقم 2 لسنة 2023م، بشأن إضافة أحكام للقانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية

2 انظر للمادة 25 من القانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

المقدمة ضمن ملفات التعاقد أو الشروط الفنية والمالية وكذلك التحفظ على الدفاتر والسجلات وأذونات الصرف والمستندات المالية التي قد تكون أدلة على ارتكاب مخالفات أو جرائم إدارية، وتبرز أهمية التفتيش المفاجئ في قدرته على الضبط الفوري للمخالفات قبل طمس معالمها ولا سيما أن بعض الموظفين قد يلجؤون إلى إتلاف المستندات فور علمهم بقدوم أعضاء الهيئة لذلك فإن المفاجأة تمثل عنصراً حاسماً في تحقيق الرقابة الفعالة، كما أن هذه الآلية تؤكد أن مكافحة الفساد في العقود الإدارية لا تتحقق فقط من خلال التقارير المكتوبة أو المراسلات الرسمية بل تستلزم المتابعة الميدانية المباشرة لمواقع تنفيذ العقود باعتبارها الوسيلة الأمثل للوقاية من الانحرافات ومعالجة المخالفات في مهدها صوناً للمال العام وضماناً لسلامة الإجراءات الإدارية والمالية.

وأن آلية التفتيش الدوري والمفاجئ تمثل أحد الأعمدة الرئيسية في منظومة الرقابة الإدارية الحديثة إذ تجسد الرقابة الميدانية الفاعلة التي تجمع بين الطابع الوقائي والعلاجي في آن واحد فالرقابة الدورية تتيح للهيئة متابعة الأداء الإداري بشكل مستمر وتقييم مدى التزام الجهات بالتشريعات النافذة، في حين يعتبر التفتيش المفاجئ أداة ردع قوية تمنع الموظفين من التلاعب أو التستر على المخالفات كما يؤكد الباحث أن التزام الجهات العامة بالحصول على إذن مسبق من الهيئة عند التعاقد على مبالغ تفوق خمسة ملايين دينار لبيبي يكون خطوة جوهرية في تعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة وضمان أن تكون التعاقدات متوافقة مع المصلحة العامة وتبرم وفق أسس قانونية سليمة.

ونخلص إلى أن تفعيل الجاد لهذه الآليات من خلال التفتيش المستمر والمفاجئ يسهم في بناء بيئة إدارية نزيهة ويرسخ ثقافة الرقابة الذاتية داخل المؤسسات العامة، مما يعد ضماناً حقيقية لحماية المال العام وتحقيق مبادئ الحوكمة الرشيد في الدولة.

ثالثاً - آلية التحريات الدورية ومراجعة مستندات التعاقد:

آلية التحريات الدورية ومراجعة مستندات التعاقد من الركائز الأساسية التي تعتمد عليها هيئة الرقابة الإدارية في ممارسة رقابتها الوقائية والسابقة على الجهات الخاضعة لها إذ تهدف هذه الآلية إلى التحقق من سلامة الإجراءات القانونية ومطابقتها لمبدأ المشروعية الإدارية قبل إبرام أي عقد إداري بما يضمن حماية المال العام ومنع إساءة استعمال الوظيفة أو السلطة ويقوم عضو الهيئة في هذا الإطار بإجراء التحريات اللازمة حول مدى التزام الجهة المتعاقدة بأحكام اللائحة رقم (600) لسنة 2024م بشأن إصدار لائحة العقود الإدارية لاسيما ما ورد في المادة (2) التي نصت على أن "تسري أحكام هذه اللائحة على العقود الإدارية التي تبرمها الجهات أو الوحدات الإدارية، وكذلك على العقود التي تبرم لتنفيذ مشروعات التنمية الممولة من الخزنة العامة، أيّاً كانت جهة التعاقد"¹

¹ انظر للمادة 2 من اللائحة رقم 600 لسنة 2024م بإصدار لائحة العقود الإدارية.

ويُنَاطُ بعضو الهيئة التأكّد من أنّ الجهة التي أبرمت العقد من الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة وأنّ العقد من أنواع العقود الإدارية المحددة بالمادة (3) من اللائحة "تعتبر العقود الآتية من العقود الإدارية، متى توافرت بشأنها شروط العقد الإداري : ¹

1 - عقود مقاولات الأشغال العامة.

2 - عقود استخدام الاستشاري.

3 - عقود التوريد وعقود التوريد والتركيب.

4 - عقود الصيانة والتشغيل للمشروعات والمرافق العامة.

5 - عقود تأجير أو بيع الأشياء التي تقرر الاستغناء عنها.

6 - عقود الإدارة بمختلف أنواعها للمرافق العامة، والمنشآت الصناعية، أو السياحية، وما في حكمها.

7 - غيرها من العقود التي تتوافر فيها شروط العقد الإداري."

ويقصد المشرع في الفقرة رقم 7 العقود أن يكون أحد أطرافه شخصية اعتبارية عامة، وأن يتصل موضوع العقد بالمرفق العام وأن يتضمن شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص.²

وضرورة التزام الجهة بهذه الأنواع دون الخروج عنها كما يلتزم عضو الهيئة بالتحقق من كون اللائحة تُعد جزءاً لا يتجزأ من أي عقد إداري مبرم في الدولة الليبية وفق ما نصت عليه المادة (4) منها والتي أوجبت تفسير العقود الإدارية استناداً إلى أحكام التشريعات النافذة في الدولة الليبية ومن خلال هذه الإجراءات تضمن الهيئة ممارسة الرقابة السابقة على التعاقدات العامة، إذ يتم التحقق من سلامة الإجراءات القانونية قبل إبرام العقود بما يمنع وقوع التجاوزات في تحديد الجهة المتعاقدة أو نوع العقد ويحول دون مظاهر المحاباة أو التلاعب في تصنيفات العقود مما يحقق هدفاً جوهرياً يتمثل في صون المال العام من الضياع أو إبرام عقود مخالفة لمبدأ المشروعية، كما يقوم عضو الهيئة بإجراء التفتيش الدوري المستمر وفق أحكام التشريعات المنظمة للتأكد من قيام الموظفين والعاملين في الجهات العامة بأداء مهامهم على النحو الصحيح ومنع أي مظهر من مظاهر الوساطة أو المحسوبية أو استغلال الوظيفة العامة لتحقيق منافع شخصية.

وتُعد هذه الخطوة بمثابة أداة رقابية استباقية، تُمكن الهيئة من اكتشاف المخالفات قبل وقوعها أو قبل أن تتسبب في أضرار جسيمة بالمصلحة العامة، مما يعزز قيم الشفافية والنزاهة في مراحل التعاقد والتنفيذ الإداري.³

¹ انظر للمادة 3 من اللائحة رقم 600 لسنة 2024م بإصدار لائحة العقود الإدارية.

² الشلّمانى، مرجع سابق ص 40 .

³ انظر للمادة 4 من اللائحة رقم 600 لسنة 2024م، بإصدار لائحة العقود الإدارية.

إذ إن آلية التحريات الدورية ومراجعة مستندات التعاقد تمثل إحدى أهم صور الرقابة الوقائية التي تضمن سلامة العمل الإداري في الدولة حيث تجمع بين المتابعة الميدانية والتحليل القانوني الدقيق لمشروعية التعاقدات فهي لا تقتصر على مراجعة الأوراق والمستندات بل تمتد لتشمل تحليل الإجراءات ومطابقتها للقوانين واللوائح قبل إتمام التعاقد، مما يحقق رقابة سابقة فعالة تُغلق أبواب الفساد الإداري قبل فتحها، كما يؤكد الباحث أن هذه الآلية تُسهم في تعزيز مبدأ المسؤولية القانونية للجهات العامة وتحد من مظاهر التجاوز والعبث بالمال العام إذ تضمن أن جميع العقود الإدارية تُبرم وفق إطار قانوني واضح يخضع لرقابة مستمرة من الهيئة ومن ثم فإن تفعيل هذه الآلية بصورة منتظمة يعتبر من أفضل الوسائل في تحقيق حوكمة التعاقدات العامة وترسيخ مبادئ الشفافية والعدالة الإدارية في الدولة الليبية.

رابعاً - آلية الاستدلال وإعداد التقارير وإحالتها للجهات المختصة:

تُباشر هيئة الرقابة الإدارية مهامها الرقابية وفق آلية دقيقة تضمن الكشف عن المخالفات والتجاوزات في مراحل التعاقد المختلفة وتتمثل هذه الآلية في تلقي الهيئة للشكاوى والبلاغات الواردة من المتقدمين للعطاءات أو من تتوافر لديهم الصفة والمصلحة في التبليغ عن أي مخالفات تتعلق بإجراءات التعاقد وفي إطار اختصاصاتها تملك الهيئة صلاحية إجراء التفتيش المفاجئ على الجهات الخاضعة لرقابتها من خلال تكليف مباشر للأعضاء أو لمأموري الضبط القضائي بمتابعة لجان الأداء والرقابة المصاحبة ودراسة الملفات الخاصة بتلك الجهات للتحقق من سلامة الإجراءات ومدى التزامها بالقوانين واللوائح المنظمة يتولى العضو المكلف بالمتابعة إجراء التحريات اللازمة وجمع المعلومات والأدلة المتعلقة بالموضوع محل الفحص كما يقوم بتوثيق المخالفات المحتملة بمحاضر جمع استدلالات ثم يعدّ تقريراً مفصلاً يتضمن الوقائع التي تم رصدها والملاحظات الجوهرية والتوصيات المناسبة بشأنها وبعد الانتهاء من إعداد التقرير يُحال إلى المدير المباشر للعضو المختص لدراسته وإبداء الرأي عليه مع وضع التأشير اللازمة ثم يُحال الملف إلى المدير العام الذي يتولى مراجعته النهائية، وتحديد التوصية التي يراها مناسبة.

وفي المرحلة الأخيرة يُرفع التقرير إلى رئيس هيئة الرقابة الإدارية أو من يفوضه لإعتماد أحد الآراء المقدمة سواء من العضو أم المدير المباشر أم المدير العام، تمهيداً لاتخاذ الإجراء القانوني المناسب حيال الموضوع، أما فيما يتعلق بآلية الرقابة التي تُمارس من خلال لجان متابعة وتقييم الأداء فتُشكل هذه اللجان لمتابعة أداء الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة وتضم في تشكيلها أعضاء ذوي تخصصات متعددة تشمل الجوانب القانونية والمالية والفنية والإدارية.

وفي الحالات التي تتطلب طبيعة الجهة المستهدفة متابعة ذات طبيعة خاصة يراعى أن تضم اللجنة في عضويتها مختصين يتناسب تخصصهم مع طبيعة نشاط تلك الجهة وتباشر اللجنة أعمالها خلال فترة زمنية محددة قد تمتد إلى ثلاثة أو ستة أشهر أو أكثر حسب حجم العمل وطبيعته وفي ختام أعمالها تُعد اللجنة تقريراً شاملاً يتضمن نتائج المتابعة والتوصيات الختامية بما يسهم في دعم تحقيق الأهداف الأساسية لهيئة الرقابة الإدارية والمتمثلة في تعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة وضمان سلامة الأداء الإداري والمالي في مؤسسات الدولة تنفيذاً لما ورد في قانون إنشائها.

خامسا - آلية المراقبة الفردية:

تناولت المادة (25) من القانون رقم (20) لسنة 2013م¹ بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية في مضمونها أنه مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في المتابعة والرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق، تباشر الهيئة اختصاصاتها في هذه الشؤون في متابعة أحكام المراقبة الفردية باعتبارها إحدى الوسائل الرقابية المهمة التي تمكن الهيئة من أداء مهامها في الكشف عن الجرائم والمخالفات الإدارية سواء تلك الواقعة بالفعل أم التي تكون في طور الوقوع وقد منح المشرع الليبي الهيئة هذه الصلاحية في إطار محدد يضمن تحقيق التوازن بين متطلبات مكافحة الفساد وحماية خصوصية الأفراد إذ لم يجعل المراقبة الفردية سلطة مطلقة بل أحاطها بمجموعة من القيود والضوابط القانونية التي تضمن استخدامها في نطاقها المشروع فقط فلا يجوز مباشرة المراقبة الفردية إلا عند وجود سبب ومبرر قوي يستند إلى مؤشرات واقعية تثبت احتمال وقوع مخالفة أو جريمة على أن يُعد عضو الهيئة المختص تقريراً مفصلاً يوضح فيه نوع المخالفة وطبيعتها واسم الموظف المعني والدوافع والأسباب التي تستوجب إجراء المراقبة ويحال هذا التقرير إلى مدير الإدارة المختصة الذي يقوم بدراسته وإبداء رأيه عليه من خلال التأشير المناسب ثم يُرفع إلى رئيس الهيئة أو من يفوضه لإصدار الإذن الرسمي بإجراء المراقبة متضمناً اسم الموظف والجهة التابعة له وأسباب المراقبة وأهدافها، كما أوجب المشرع على عضو الهيئة المكلف بالمهمة أن يُعد محضراً رسمياً يتضمن الأدوات والإجراءات التي تمت أثناء المراقبة والنتائج التي تم التوصل إليها على أن يتم ذلك بصورة سرية تامة حفاظاً على نزاهة الإجراءات وضماناً لعدم المساس بحقوق الأفراد أو إفشاء المعلومات قبل اكتمال التحقيقات وأجاز المشرع للهيئة عند الضرورة الاستعانة برجال الشرطة والأمن لتسهيل تنفيذ أعمال المراقبة وتوفير الدعم الفني والأمني اللازم وفق ما نصت عليه المادة (28) أنه "للهيئة الاستعانة بالشرطة لإجراء التحريات والرقابة المشار إليهما في المادة السابقة وفي جميع الأحوال يجب أن يحضر محضر يتضمن الواقعة والنتيجة التي أسفرت عنها التحريات أو المراقبة أو الضبط الذي تجريه الهيئة عن طريق الأجهزة الأمنية".²

وتُعد المراقبة الفردية من أكثر الآليات فاعلية في عمل الهيئة إذ تمثل أداة رادعة ووقائية في مواجهة الفساد الإداري خصوصاً في مجال إبرام العقود الإدارية لما تنتيحه من إمكان الوصول إلى المسؤول الحقيقي عن المخالفة داخل الجهة محل الفحص وتمنع في الوقت ذاته استغلال النفوذ والوساطة والمحسوبية من قبل بعض العاملين أو جماعات الضغط ذات المصالح الخاصة كما تحقق هذه الآلية الردع العام والخاص من خلال شعور الموظف العام بخضوعه لرقابة دقيقة ومستمرة مما يدفعه إلى الالتزام بواجباته الوظيفية ويحد من احتمالات الانحراف أو الإخلال بالمسؤوليات الموكلة إليه وبذلك يتضح أن المشرع الليبي أراد من خلال تنظيم المراقبة الفردية أن يجعلها أداة استباقية لمكافحة الفساد الإداري في مراحله الأولى أي قبل وقوع الجريمة فعلياً أو إحداث ضرر بالمال العام تحقيقاً لمبدأ الوقاية قبل المساءلة وصوناً للمصلحة العامة من أي أضرار قد تمس كيان الدولة أو مواردها.

¹ انظر للمادة 25 من القانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء الهيئة

² انظر للمادة 28 من القانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية

ويرى الباحث أن آلية المراقبة الفردية تمثل نقلة نوعية في المنظومة الرقابية الليبية لما توفره من قدرة على تحديد المسؤوليات بدقة ومتابعة سلوك الموظف العام في نطاق مهامه دون انتظار وقوع المخالفة، غير أن فعاليتها تتوقف على مدى الالتزام بالضوابط القانونية والإجرائية المقررة لها حتى لا تتحول إلى وسيلة للمساس بالخصوصية أو تجاوز الصلاحيات، كما يؤكد الباحث على ضرورة تفعيل هذه الآلية عملياً عبر تدريب الأعضاء المكلفين وتطوير أساليب الرصد والتحري الإلكتروني بما يضمن تحقيق الهدف المنشود منها في الحد من الفساد الإداري والمالي وصون المال العام في مراحل التعاقد والتنفيذ وتحقيق مبدأ الشفافية والمساءلة داخل الجهات العامة.

سادساً - آلية الاستعانة بالخبراء وسماع الشهود:

نظراً لتعدد الجوانب القانونية والمالية والفنية التي تتداخل في العقود الإدارية فقد أجاز المشرع الليبي لهيئة الرقابة الإدارية بموجب المادة (35) من قانون إنشائها الاستعانة بالخبراء والمتخصصين في مختلف المجالات واستدعاء الشهود من العاملين بالجهات الخاضعة أو من غيرهم ممن لهم صلة مباشرة بالوقائع محل التحقيق وتعد هذه الآلية من أبرز الأدوات الجوهرية التي تمكن الهيئة من أداء دورها بكفاية في مكافحة الفساد ولا سيما في العقود الإدارية ذات الطابع الفني أو المالي المعقد ويكمن جوهر هذه الآلية في منح أعضاء التحقيق عند مباشرتهم لأعمال التحقيق الحق في استدعاء الشهود لسماع أقوالهم حول الوقائع المرتبطة بالتعاقدات الإدارية سواء أكان هؤلاء الشهود من داخل الجهة الخاضعة للرقابة أم من خارجها متى تبين أن لهم علاقة مباشرة أو معرفة تفصيلية بما يدور حول المخالفة ويُطبق على الشهود في هذا الإطار الأحكام الواردة بقانون الإجراءات الجنائية من حيث الالتزام بالحضور وأداء الشهادة وما يترتب على الامتناع عنها.

أما فيما يخص الخبراء فإن المشرع أحال إلى القوانين المنظمة لأعمال الخبرة القضائية المعمول بها في الدولة الليبية بحيث تُحدد كيفية اختيار الخبراء وتكليفهم ومهامهم وضوابط أدائهم لعملهم بما يضمن النزاهة والدقة والموضوعية في النتائج وتبرز أهمية هذه الآلية في قدرتها على كشف الجوانب الفنية والمالية الدقيقة التي قد يصعب اكتشافها بالاعتماد على المستندات وحدها مثل تحليل التقديرات المالية أو مراجعة المواصفات الفنية أو تتبع عمليات التلاعب في العطاءات والمناقصات فضلاً عن تقييم مدى تكافؤ المقابل المالي مع الخدمة أو الأعمال المقدمة فعلياً ودور الشهود ركيزة مكملة لهذا الدور إذ يساهم في كشف الحقائق التي قد لا تظهر في الوثائق الرسمية خصوصاً ما يتعلق بمظاهر المحاباة أو الانحراف الإداري في اختيار الشركات المتعاقد معها أو أثناء مراحل التنفيذ.¹

وقد أحسن المشرع حين خول الهيئة استخدام هذه الوسائل إذ أن الفساد في العقود الإدارية لا يمكن حصره في المستندات وحدها بل يتطلب الاستناد إلى قرائن فنية وشهادات واقعية توضح طبيعة المخالفة ومسؤولية كل طرف فيها، ولم يقف المشرع عند هذا الحد بل ألزم الهيئة باتخاذ ما يلزم من إجراءات لحماية الشهود والخبراء والمبلغين سواء من أي اعتداء مادي أم معنوي قد يتعرضون له

¹ انظر للمادة 35 من قانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية

نتيجة ما قدموه من شهادات أو تقارير فنية وذلك تعزيزاً لثقافة الإبلاغ وتشجيعاً للمساهمة في مكافحة الفساد دون خوف أو تردد.

يرى الباحث أن الاستعانة بالخبراء وسماع الشهود تشكل إحدى الركائز الأساسية لتعزيز فاعلية الدور الرقابي لهيئة الرقابة الإدارية خاصة في ظل الطبيعة الفنية المعقدة للعقود الإدارية التي تتطلب معرفة متخصصة وتحليلاً علمياً دقيقاً لا يتوفر دائماً لدى المحقق القانوني وحده ونؤكد على أن نجاح هذه الآلية يتوقف على كفاية الخبراء وحيادهم واستقلالهم وعلى مدى التزام الهيئة بتطبيق معايير الشفافية في اختيارهم وإدارة أعمالهم، كما نستنتج بضرورة توسيع قاعدة الخبراء المعتمدين لدى الهيئة وتكثيف الدورات التدريبية المشتركة بين أعضاء الهيئة والخبراء الفنيين بما يخلق تكاملاً بين الجانب القانوني والفني في معالجة قضايا الفساد و حماية الشهود والمبلغين تعد عنصرًا جوهرياً لاستدامة الرقابة الفعالة إذ لا يمكن تحقيق كشف حقيقي للفساد ما لم تتوفر بيئة آمنة تشجع على الإفصاح والإبلاغ دون خشية من الانتقام أو التهديد.

سابعا - آلية الإيقاف عن العمل احتياطيا :

حَوَّلَ المشرع الليبي في المادة (31) من القانون رقم (20) لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية لعضو الهيئة الحق في طلب إيقاف الموظف عن العمل احتياطياً سواء لمصلحة التحقيق أو المصلحة العامة متى توفرت مبررات تستدعي ذلك على أن يصدر قرار الإيقاف من قبل رئيس الهيئة أو من يفوضه وألا تتجاوز مدة الإيقاف ثلاثة أشهر، والوقف الاحتياطي هو إجراء مؤقت يتم فيه إقصاء الموظف عن أداء وظيفته لمدة معينة حتى يتسنى للجهات ذات الاختصاص الاستدلال بخصوص التهم المنسوبة للمعني وأن المدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر كما ورد بالمادة 31 من قانون رقم 20 لسنة 2013م¹ بشأن إنشاء الهيئة وأيضاً أشارت المادة 157 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م، على أنه "تكون الإحالة إلى مجلس التأديب بقرار من الأمين المختص، أو الكاتب العام، وله أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً، إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، ولا يجوز أن تزيد مدة الإيقاف على ثلاثة أشهر..."².

وأن الغاية من الوقف الاحتياطي تجنب أي ضرر يسببه الموظف موضوع الاستدلال أو الاتهام وحماية المصلحة العامة إلا أن المشرع وضع شروطاً للوقف الاحتياطي:

- اقتضاء المصلحة العامة ومصلحة التحقيق: كما أشرنا سابقاً في المادة 31 من قانون إنشاء الهيئة والمادة 157 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م أن الإيقاف يكون للمصلحة العامة أو لمصلحة التحقيق والعبرة تكمن من عدم التأثير بوجود الموظف الموقوف على التحقيق والمرفق العام.
- صدور قرار الإيقاف من صاحب الاختصاص: حيث أشارت المادة 31 من ذات القانون إلى أن الإيقاف يكون صادراً من قبل رئيس الهيئة أو من يفوضه، أي عضو الهيئة يباشر عملية التحري

¹ قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم 20 لسنة 2013، انظر للمادة 31 .

² انظر للمادة 157 من قانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل.

وجمع المعلومات واقتراح طلب الإيقاف إذا تبين بقاء الموظف في عمله يؤثر على المرفق العام والعبث بالأدلة فيتم اعتماد رأي العضو من رؤسائه المباشرين حتى رئيس الهيئة للاعتماد ويتم الإيقاف للمصلحة العامة، أما إذا كان الإيقاف لمصلحة التحقيق فيقوم عضو التحقيق بدوره بطلب الإيقاف عند توفر مبررات قوية تظهر وتتجلى أن استمرار الموظف في عمله قد يمكنه من العبث بمسرح الواقعة والعبث بالأدلة والتأثير بنفوذ على الشهود وسير التحقيق وجعل المشرع سلطة إصدار القرار بالإيقاف مركزياً كون الإيقاف ليس قراراً فردياً أو تقديرياً من عضو الهيئة أو عضو التحقيق بالهيئة بل قرار مركزي يصدر من رئيس الهيئة أو من يفوضه، وأن المشرع أحاط قرار الإيقاف بضمانات قانونية كونه يمس مركزاً وظيفياً وحقوقاً مالية للموظف أما التفويض في إصدار القرار فيكون تفويضاً مقيداً ومكتوباً فقط ولا يجوز التوسع به.

- أن لا تزيد مدة الإيقاف عن ثلاثة أشهر:

جاءت المادة 31 ونصت على أن لا يجوز أن تزيد مدة الإيقاف عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من السلطة المختصة¹ وكذلك نصت المادة 157 من قانون علاقات العمل انه "...لا يجوز أن تزيد مدة الإيقاف على ثلاثة أشهر..."² وبتحليلنا للنص نجد أن المشرع لم يقوم بالتوسع في سلطة الإيقاف بل قيدها وألا تزيد عن ثلاثة أشهر سواء كانت المدة متصلة أم متفرقة إلا أنه منح استثناءً في إجازة التمديد إذا رأت سلطة التأديب المتمثلة في المجلس التأديب ذلك التي تنظر في موضوع المخالفة التأديبية ما يعتبر قيداً يحمي الموظف من تعسف سلطة الاستدلال، والتحقيق من التعسف في استعمال هذه المكنة وإيقاع رقابة مزدوجة على الأعضاء من رئيس الهيئة كونه صاحب إصدار القرار، كذلك وجود رقابة من السلطة التأديبية التي لها السلطة في تمديده من عدمه، ونرى أن المشرع الليبي وازن بين الحفاظ على المصلحة العامة من جهة وحماية الموظف من التعسف والقرارات الإنفعالية كونه إجراء الإيقاف إجراء إداري تحفظي لا يشكل أي جزء تأديبي.

وتكمن أهمية هذه الآلية في تمكين الهيئة من وقف استمرار الضرر أو العبث بالأدلة أثناء مراحل التحري وجمع الاستدلالات والتحقيق خصوصاً في القضايا التي تتعلق بالعقود الإدارية لما تنسم به من تعقيد وتشابك بين الجوانب القانونية والمالية والفنية فالإيقاف هنا وسيلة احترازية تهدف إلى حماية المال العام ومنع المتهم من التأثير على سير التحقيق أو طمس معالم المخالفة خاصة في حالات التلاعب في العطاءات أو استغلال النفوذ لتحقيق منافع شخصية، كما نرى أن الإيقاف لا يقتصر على منع الموظف من ممارسة عمله بل قد يمتد ليشمل تجميد حساباته المصرفية وكل ما يتصل بالأموال العامة محل الفحص ضماناً للحفاظ على الحقوق ومنع التصرف في الأموال المشبوهة.

ومن الناحية القانونية الإيقاف عن العمل من أبرز الآليات الرقابية التي تمتلكها الهيئة إذ يُحقق التوازن بين مصلحة التحقيق وحماية المصلحة العامة من جهة وضمان استقرار المركز الوظيفي للموظف وعدم التعسف في استعمال هذا الحق من جهة أخرى حيث حصر المشرع مدة الإيقاف في

1 انظر للمادة 31 من قانون انشاء هيئة الرقابة الإدارية .

2 انظر للمادة 157 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م.

ثلاثة أشهر فقط دون تمديد إلا من الجهات المختصة، حرصًا على عدم المساس غير المبرر برزق الموظف وحقوق أسرته ويظهر هذا التنظيم التشريعي نظرة المشرع المتوازنة في تمكين الهيئة من أداء دورها الرقابي بكفاية دون الإضرار بالضمانات الوظيفية للعاملين مما يجعل هذه الآلية أداة فعالة في مكافحة الفساد وضمان نزاهة التعاقدات الإدارية.

ويرى الباحث أن تنظيم المشرع لآلية الإيقاف عن العمل بهذه الصورة يعكس إدراك عميق لخطورة الفساد وضرورة اتخاذ تدابير وقائية تحول دون استمرار المخالفة أو التأثير في سير التحقيقات، كما أن تحديد مدة الإيقاف بثلاثة أشهر فقط يكون ضمانة جوهريّة تمنع إساءة استخدام السلطة أو المساس غير المبرر بحقوق الموظفين وبذلك يوازن المشرع بين مقتضيات المصلحة العامة ومتطلبات العدالة الوظيفية مما يعزز الثقة في عمل هيئة الرقابة الإدارية ويكرس مبادئ الشفافية والنزاهة في الإدارة العامة.

ثامنا - آلية المصادر الشخصية لعضو الهيئة:

نصت المادة (12) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (20) لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية على أنه "يجوز لعضو الهيئة، أو الموظف الفني الاستعانة بمصادره الشخصية للحصول على المعلومات بالجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، والتي تتطلبها مهامه الرقابية، على أن يخطر رئيسه المباشر بها، وأن يتعامل معها بسرية تامة".

وهذه الآلية من الأدوات المهمة التي تمكن عضو الهيئة من الوصول إلى المعلومات الدقيقة والسرية خصوصًا في القضايا التي تنسم بتشابك المصالح وصعوبة الحصول على الأدلة المباشرة مثل حالات الفساد في العقود الإدارية حيث قد يلجأ بعض المسؤولين أو جماعات الضغط إلى إخفاء المستندات أو التلاعب بالبيانات أو تعطيل وصول الهيئة إلى الأدلة الحقيقية.

ومن هنا جاءت أهمية منح عضو الهيئة صلاحية الاستعانة بمصادره الشخصية لما توفره من مرونة وسرعة في جمع المعلومات خاصة في المراحل الأولية للتحري وجمع الاستدلالات غير أن المشرع حرص على تقييد هذه الصلاحية بجملة من الضوابط القانونية والرقابية أهمها¹ :

1 - إخطار الرئيس المباشر قبل الشروع في استخدام المصادر الشخصية ضمانًا لوجود رقابة داخلية على تصرفات العضو وعدم انفراده باتخاذ القرارات.

2 - الالتزام بالسرية التامة في التعامل مع مصادر المعلومات حمايةً للمتعاونين مع الهيئة من أي أذى محتمل.

3 - حظر استغلال هذه الصلاحية لأغراض شخصية، أو بما يمس خصوصية الأفراد، أو حياتهم الخاصة وذلك حفاظًا على الثقة في العمل الرقابي ونزاهته.

¹ انظر للمادة 12 من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة رقم 20 لسنة 2013م.

وتُظهر هذه الآلية إدراك المشرع لواقع العمل الرقابي وما يكتنفه من تحديات تتعلق بصعوبة الوصول إلى المعلومات داخل بعض المؤسسات العامة مما يجعل المصادر الشخصية أداة فعالة في كشف الممارسات غير المشروعة وتتبع مظاهر الفساد الإداري والمالي.

ويرى الباحث أن المشرع قد وُفق في إقرار هذه الآلية لما تمثله من أهمية بالغة في تمكين عضو الهيئة من أداء دوره الرقابي بفاعلية في مواجهة الأساليب الممنهجة لإخفاء الفساد غير أن نجاحها يتوقف على مدى التزام أعضاء الهيئة بالضوابط القانونية والأخلاقية التي تحكم استخدامها، كما أن اشتراط إخطار الرئيس المباشر يشكل ضمانة أساسية تحول دون إساءة استعمال هذه الصلاحية أو تجاوز حدودها مما يحقق التوازن بين متطلبات الفاعلية الرقابية وصون الحقوق والحريات الفردية.

تاسعا- آلية دراسة القوانين واللوائح والقرارات النافذة الخاصة بالعقود الإدارية:

تتجلى هذه الآلية في قيام هيئة الرقابة الإدارية بدراسة العقود المبرمة والتأكد من مدى مطابقتها للإجراءات القانونية المنصوص عليها في اللائحة رقم (600) لسنة 2024م بشأن إصدار لائحة العقود الإدارية خاصة في المواد (10)-(11) المتعلقة بطرق التعاقد، والمادة (12) المتعلقة بمتطلبات التعاقد، والمادة (17) الخاصة بقيد الجهات المتقدمة في سجل الموردين، والمادتين (19) (20) اللتين تحددان شروط المتعاقدين، وحالات الحرمان من التعاقد وغيرها.¹

تهدف هذه الآلية إلى وضع حاجز وقائي ضد تجاوز السلطة من جهة الإدارة والحد من المحاباة والتلاعب في منح العقود الإدارية وضمان توافر المستندات اللازمة والاعتمادات المالية مثل تحديد موضوع العقد والشروط البيئية والخدمات المرفقية وقوائم الجرد والدراسات الفنية والهندسية والاجتماعية والقانونية، كما تلتزم الجهات الراغبة في التعاقد بتقديم نماذج استيفاء متطلبات التعاقد مع المستندات الداعمة كافة .

وتُعزز هذه الآلية الرقابة المالية وفق الإجراءات القانونية قبل البدء في التعاقد مما يمنع صرف الأموال على المشاريع دون دراستها أو تجاوز الميزانية المحددة ويُسهم في حماية المال العام ومنع التعاقد مع الشركات الوهمية أو غير مقيدة في سجل الموردين، كما تتحقق الهيئة من مدى التزام الجهات المتقدمة للتعاقد بالضوابط القانونية بما يشمل السمعة الجيدة للمتعاقد وتوافر التراخيص والسجل التجاري مما يشكل حاجزاً إضافياً لمنع الفساد والمحاباة.

أما المواد (19)-(20)، فتوضحان الجانب الرادع للفساد وتمنعان التعامل مع الأدوات التنفيذية المتورطة في مخالفات أو غش أو أخطاء جسيمة مثل تقديم عروض وهمية أو الامتناع عن دفع التأمين النهائي أو تقديم الرشوة أو استغلال النفوذ في اختيار المتعاقدين وفي هذا السياق تقوم الهيئة

¹ انظر للمواد 10-11-12-17-19-20 من اللائحة رقم 600 لسنة 2024م، بإصدار لائحة العقود الإدارية.

بالتحري وجمع الأدلة والاستدلال كسلطة استدلال، واستدعاء الخبراء والشهود كسلطة تحقيق لإثبات المخالفات وحماية المال العام.¹

وتتمثل الرقابة في ثلاث مراحل:

- 1 - الرقابة السابقة: فحص الشروط والتأكد من مشروعية الجهات المتقدمة للتعاقد.
- 2 - الرقابة المصاحبة: متابعة مراحل تنفيذ العقد والتأكد من التزام المتعاقدين بالمواصفات.
- 3 - الرقابة اللاحقة: التحقيق في المخالفات وتحريك الدعوى التأديبية والجنائية بحق المعنيين عند ثبوت التجاوزات.

ونرى أن هذه الآلية تشكل ركيزة أساسية للرقابة الوقائية والمصاحبة واللاحقة على العقود الإدارية إذ تجمع بين التحقق القانوني والمالي والفني وتمنع التجاوزات قبل وقوعها، كما أن نجاحها يتوقف على مدى التزام أعضاء الهيئة بتطبيق هذه الضوابط بدقة وهو ما يعزز حماية المال العام ويضمن الشفافية والنزاهة في العقود الإدارية.

الفرع الثاني - الآليات المقررة بموجب القانون رقم (2) لسنة 2023م بشأن إضافة أحكام للقانون رقم (20) لسنة 2013م:

يمثل القانون رقم (2) لسنة 2023م نقلة نوعية في تعزيز اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية إذ أضاف إلى اختصاصاتها الأساسية المنصوص عليها في قانون إنشائها إمكان مباشرة أنواع الرقابة السابقة والمصاحبة واللاحقة على جميع التصرفات الإدارية والمالية وهو ما منح الهيئة أدوات رقابية متكاملة تحقق الوقاية قبل وقوع الفساد والكشف عنه أثناء التنفيذ والمساءلة بعد حدوثه.

أولاً - آلية الرقابة المصاحبة على العقود:

انعقدت اختصاصات الهيئة بموجب القانون رقم (2) لسنة 2023م الذي أضاف أحكاماً على القانون رقم (20) لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية، فقد جاء في المادة (1) أنه يضاف لنص المادة 24 من القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية الحكم الاتي " ولها في سبيل تحقيق أهدافها مباشرة أنواع الرقابة السابقة والمصاحبة واللاحقة على كافة الإجراءات الإدارية والمالية بتلك الجهات " أي أن أهداف الهيئة تشمل تحقيق رقابة إدارية فعالة على الأجهزة التنفيذية في الدولة ومتابعة أعمالها للتأكد من مدى التزامها بمسؤولياتها وأداء واجباتها في مجالات اختصاصاتها وتنفيذ القوانين واللوائح مع التأكد من أن العاملين بها يستهدفون خدمة المواطن، كما تعمل الهيئة على الكشف عن الجرائم والمخالفات المتعلقة بأداء الواجبات الوظيفية العامة وكرامتها والتحقيق فيها واتخاذ الإجراءات اللازمة لمساءلة مرتكبيها.²

¹ انظر للمادة 19-20 من لائحة العقود الإدارية رقم 600 لسنة 2024م.

² انظر للمادة رقم 1 من القانون رقم 2 لسنة 2023م، المعدل لقانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية، رقم 20 لسنة 2013م.

وتباشر الهيئة هذه الاختصاصات بالنسبة للوزارات والمصالح ووحدات الإدارة المحلية والسفارات والقنصليات الليبية بالخارج والهيئات والمؤسسات العامة والخاصة ذات النفع العام والشركات وأجهزة القطاع الخاص التي تباشر أعمالها لحساب الجهات السابقة، وكذلك الجهات التي تساهم فيها الدولة أو تشرف عليها وقد تم تعديل النص ليشمل أن للهيئة في سبيل تحقيق أهدافها مباشرة أنواع الرقابة السابقة والمصاحبة واللاحقة على الإجراءات الإدارية والمالية كافة في هذه الجهات.

ونرى أن الأصل في رقابة الهيئة أن تكون لاحقة بينما أعطى القانون الجديد للهيئة صلاحيات الرقابة السابقة (قبل اتخاذ الإجراء) والمصاحبة (أثناء التنفيذ) واللاحقة (بعد إتمام الإجراء) بما يحقق رقابة شاملة متكاملة تشمل الوقاية المبكرة من المخالفات والجرائم وضمان صحة الإجراءات الإدارية والمالية ويجمع بين الدور الرقابي الوقائي والعلاجي والعقابي لحماية المال العام.

ثانيا - آلية الرقابة المسبقة على العقود:

نصت المادة (3) من القانون رقم 2 لسنة 2023م على أنه " يتعين على الجهات التي تخضع عقودها للمراجعة المسبقة أن تقدم إلى الهيئة صورة من الموافقات اللازمة للتعاقد وصوراً من الرسائل التي تطلب فيها الإذن بطرح المشروع للتعاقد مرفقة ببيان موضوع التعاقد والمستندات المتعلقة به التي تتطلبها التشريعات النافذة وعلى الهيئة أن تبث في الأوراق المحالة إليها من الجهة طالبة الحصول على الموافقة على التعاقد في مدة أقصاها شهر من تاريخ تلقيها للأوراق وكافة ما يتصل بها من وثائق ومستندات وبيانات وإيضاحات ترى الهيئة أنها ضرورية ولازمة لعملية الفحص والمراجعة وبيان رأيها فيما إذا كانت الاعتمادات الواردة بالخطوة والميزانية تسمح بالتعاقد والصرف وما قد يكون لها من ملاحظات على موضوع التعاقد أو شروطه وإذا لم تبث الهيئة في الموضوع تخطر الجهة المعنية قبل فوات الميعاد المشار إليه بالفقرة السابقة، وجاز لهذه الجهة أن تتعاقد على مسؤوليتها مع عدم إخلال ذلك بحق الهيئة في ممارسة اختصاصاتها في الرقابة اللاحقة ويجب على جميع الجهات التي تخضع عقودها لرقابة الهيئة إبلاغها بمواعيد اجتماع لجان العطاءات بها بوقت كاف ويتعين على عضو الهيئة حضور جلسات لجان العطاءات بتلك الجهات بصفة مراقب وعليه إعداد تقرير بالإجراءات التي تم اتخاذها من قبل تلك اللجان ورأيه فيها"¹

ويرى الباحث أن هذه المادة تعكس رغبة المشرع في إحكام الرقابة على المال العام وضمان المشروعية منذ مراحل التعاقد الأولية مع التزام الجهات بتقديم المستندات والبيانات اللازمة ووجود السند المالي والحصول على الإذن بالتعاقد، كما يعكس تحديد مدة شهر للرد من الهيئة مراعاةً لسير المرافق العامة بانتظام وعدم تعطيلها مع المحافظة على حق الهيئة في الرقابة اللاحقة لضمان المشروعية والشفافية.

¹ انظر للمادة 3 من القانون رقم 2 لسنة 2023م، المعدل لقانون انشاء الهيئة، رقم 20 لسنة 2013م.

يكمّن دور الهيئة في الرقابة على الاعتماد المالي ومدى تقيده بالخطّة والموازنة العامة ومتابعة المشروعات والملاءمة بينما يمكن القانون الجهات من المضي في التعاقد بعد انقضاء المهلة المحددة بما يحقق توازنًا بين الرقابة الوقائية وسير المرفق العام، خصوصًا في المشاريع الاستيعابية دون المساس بحق الهيئة في الرقابة اللاحقة.

ونلاحظ أن المشرع الليبي في هذه النصوص أحاط العقود الإدارية والمشروعات العامة برقابة متكاملة من طرف الهيئة حيث شددت المادة 4 على ضرورة إخطار الهيئة عقب قيام الجهة بصرف أي مبالغ تتجاوز قيمتها 500 ألف دينار وإحالة جميع المستندات المتعلقة بالصرف، أما المادة 5 نجدها وسعت نطاق اختصاص الهيئة حتى شمل متابعة مراحل التنفيذ والتثبت من جودة وسلامة الأعمال التي تم إنجازها بل حتى بعد استلامها والتأكد من تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها.¹

واهمها آلية الرقابة على لجان العطاءات وحضور الاجتماعات، حيث أكدت المادة 22 من القرار رقم 600 لسنة 2024م بإصدار لائحة العقود الإدارية من تنظيم لجان العطاءات بشأن تشكيل لجان العطاءات بالجهات والوحدات الإدارية وتشكل لجان العطاءات في الجهات والوحدات الإدارية بقرار من رئيس الجهة الإدارية بعدد لا يقل عن خمسة ولا يزيد عن سبعة من بينهم رئيس اللجنة ونائبة ويجوز أن يضم إلى تشكيل اللجنة عضوين من خارج الجهة وتحدد اختصاصات اللجنة ونظام عملها وإجراءاتها وكيفية عقد اجتماعاتها واتخاذ قراراتها واعتماد هذه القرارات وتوثيقها وتنفيذها وغير ذلك من الأحكام المنظمة لها بقرار من مجلس الوزراء² وقد تناولت المادة 3 من القانون رقم 2 لسنة 2023م بإضافة بعض الأحكام للقانون رقم 20 لسنة 2013م على أنه "... ويجب على جميع الجهات التي تخضع عقودها لرقابة الهيئة إبلاغها بمواعيد اجتماع لجان العطاءات بها بوقت كاف ويتعين على عضو الهيئة حضور جلسات لجان العطاءات بتلك الجهات بصفة مراقب، وعليه أعداد تقرير بالإجراءات التي تم اتخاذها من قبل تلك اللجان ورايه فيها" ونذهب أن هذا النص أضاف بُعداً رقابياً مهماً يتمثل في إلزام الجهات الخاضعة لرقابة هيئة الرقابة الإدارية بإخطار الهيئة بمواعيد انعقاد لجان العطاءات وتمكين أحد أعضائها من حضور الاجتماعات بصفة مراقب، كما أوجب على هذا العضو إعداد تقرير يتضمن تقييمه للإجراءات المتخذة ويُعد هذا النص تجسيداً لما يُعرف بالرقابة المصاحبة أو الوقائية، حيث لا تقتصر الرقابة على الفحص اللاحق بل تمتد لتواكب العملية التعاقدية في مراحلها المبكرة بما يساهم في الحد من وقوع المخالفات قبل اكتمالها.

وجاء مضمون المادة (4) من القانون رقم 2 لسنة 2023م على أن الهيئة تتولى التحقق من صحة الوثائق والمستندات المتعلقة بصرف أي مبلغ ناتج عن عقد إداري تتجاوز قيمته خمسمائة ألف دينار ليبي بحيث تُخطر الهيئة مباشرة بعد عملية الصرف، كما أوجبت المادة (5) على الهيئة متابعة

1 انظر للمادة 4-5 من القانون رقم 2 لسنة 2023م المعدل، لقانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية، رقم 20 لسنة 2013م.

2 انظر للمادة رقم 22 من لائحة العقود الإدارية، رقم 600 لسنة 2024م.

مراحل تنفيذ المشروعات المتعاقد عليها للتأكد من سلامة التنفيذ وجودته ومدى تحقيقه للأغراض التي أنشئ من أجلها المشروع.¹

وتعتبر هذه الآليات من صور تتبع المال العام حتى بعد صرفه وهي تمثل بُعداً جديداً للرقابة الإدارية في ليبيا يقوم على الملاحقة المستمرة للعمليات المالية والفنية منذ إبرام العقد وحتى استلام المشروع وتشغيله.

ثالثاً - آلية متابعة مراحل تنفيذ المشروع:

تناولت المادة 5 من القانون رقم 2 لسنة 2023م، من ذات القانون متابعة مراحل العقد المبرم وذلك بمنح الهيئة متابعة مراحل تنفيذ المشاريع قيد التنفيذ والتحقق من سلامة الإجراءات قيد التنفيذ ومدى الالتزام بإنجاز المشروع وفق شروط المتعاقد عليها ووفق الأهداف المراد تنفيذها والتي تم إبرام العقود لتحقيقها وأن هذه المادة منحت الهيئة الرقابة الفنية والإدارية في ذات الوقت أى عدم اكتفاء الهيئة بالرقابة على المستندات بل لابد من متابعة ومراقبة التنفيذ على الأرض ونجد المشرع أعطاه الهيئة رقابة شاملة من ناحية الأداء الإداري والفني والمالي والقانوني ما يسهل كشف أي تلاعب بالمواصفات في التنفيذ من ناحية تعزيز مبدأ الشفافية .

أما المادة (1) من ذات القانون نصت يضاف إلى نص المادة 24 من القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية الحكم الاتي "ولها في سبيل تحقيق أهدافها مباشرة أنواع الرقابة السابقة والمصاحبة واللاحقة على كافة الإجراءات الإدارية والمالية بتلك الجهات" حيث نصت المادة الأولى للهيئة صلاحية مباشرة على أنواع الرقابة جميعها من رقابة سابقة ومصاحبة ولاحقة على جميع التصرفات الإدارية والمالية والفنية والقانونية وهذه المادة تعتبر أرست مبدأ عاماً في مكافحة الفساد الإداري والمالي وأعطت ووضعت على عاتق الهيئة ضمان الشفافية والنزاهة في التعامل بالمال العام منذ نشأة وولادة الأجراء حتى تنفيذ والمتابعة

ونستنتج من خلال تحليلاتنا ودراستنا للقانون رقم 2 لسنة 2023م بأنه أضاف لاختصاصات الهيئة خمسة آليات وهي تتمثل في الرقابة السابقة على التعاقد ومنع تجزئة العقود تحايلاً على القانون والرقابة المصاحبة أثناء تنفيذ الإجراءات، والرقابة اللاحقة بعد الصرف والمتابعة الميدانية لمراحل تنفيذ العقود وصولاً إلى تحقيق الغاية المرجوة من التعاقد ومنع الفساد قبل حدوثه والكشف عنه أثناء التنفيذ وإحالة المخالفين للتحقيق بعد وقوعه.

¹ انظر للمادة 4-5 من القانون رقم 2 لسنة 2023م، بشأن اعمال الرقابة المصاحبة .

رابعاً - آلية متابعة الأداء والتحقق من توفر المستندات والاعتمادات المالية قبل التعاقد:

تناولت المادة (13) من اللائحة رقم 600 لسنة 2024م، دراسة نموذج استيفاء متطلبات التعاقد ومراجعة المستندات المرفقة به قبل منحه الإذن بالتعاقد كما ألزمت المادة (17) الجهات العامة بعدم التعاقد إلا مع الأدوات المقيدة والمصنفة قانوناً ومنعت التعامل مع الجهات المحرومة أو غير المؤهلة ومن خلال هذه الآلية تراقب الهيئة التزام الإدارات العامة بالإجراءات الصحيحة وتضبط التجاوزات في مراحل التنفيذ وتمنع المحاباة أو التلاعب في شروط العطاءات ما يسهم في إحكام الرقابة على المال العام وضمان نزاهة التعاملات الإدارية.¹

ولأعضاء الهيئة التأكد من التزام الجهة الإدارية بمتطلبات التعاقد قبل البدء في الإجراءات بالمادة 12 من لائحة العقود الإدارية رقم 600 لسنة 2024م، بدراسة موضوع التعاقد ومتطلباته قبل البدء في الإجراءات ويجب على كل جهة من الجهات التي تطبق أحكام هذه اللائحة أن تقوم وقبل البدء في موضوع التعاقد ومتطلباته بدراسة شاملة وخاصة من النواحي الآتية بحسب الأحوال:²

- 1 - تحديد موضوع التعاقد تحديداً دقيقاً.
- 2 - مراعاة الشروط البيئية والمحيط، وانسجامه مع المخطط العام.
- 3 - التأكد من توفر الخدمات المرفقية، وجاهزيتها لاستفادة المشروع منها عند إنجازه.
- 4 - التأكد من أن المشروع مدرج في خطة التنمية، أو في الميزانية، وتحديد علاقته بالمشروعات الأخرى الواردة في هذه الخطة، ومبلغ الاعتمادات المالية المدرجة له، ومدى كفاية هذه الاعتمادات لتنفيذ المشروع.
- 5 - قبل التعاقد على التوريد السنوي، أو الدوري، أو الموسمي للمواد، يتعين وجود قوائم جرد موثقة في تاريخ قريب من تاريخ تقديم طلب الإذن بمباشرة إجراءات التعاقد تبين:
 - المخزون الفعلي في المخازن الرئيسية والفرعية، ووحدات التوزيع كمية وقيمة.
 - المواد التي انتهت صلاحيتها، والتالفة، وأسباب تلفها كمية وقيمة.
 - كمية وقيمة المورد في آخر مرة.
 - معدلات الاستهلاك السنوي لهذه المواد.
- 6 - الدراسة الفنية والهندسية، مع وجوب تحديد المواصفات، ووصف البنود، والمكونات والسعات.
- 7 - الدراسات الاجتماعية والاقتصادية، بما فيها المالية، التي تشمل بيان الأسعار، والتقديرات المالية المبدئية للمشروع.

¹ انظر للمادة 13-17 من لائحة العقود الإدارية رقم 600 لسنة 2024م

² انظر للمادة 12 من اللائحة رقم 600 لسنة 2024م .

8 - التأكد من توفر الشروط القانونية لموضوع التعاقد، وإجراءاته.

9 - ما يفيد من وزارة التخطيط عدم ازدواجية التعاقد على ذات المشروع.

ويجوز عند الضرورة بموافقة مجلس الوزراء الاستثناء من أحكام بعض البنود الواردة في هذه المادة.

ونستشف أن هذه الآلية تمثل أحد أهم أدوات الرقابة الوقائية التي تعزز من دور عضو الهيئة في ضبط سلامة الإجراءات قبل نشوء الالتزام التعاقدية إذ إن تمكين عضو الهيئة من التحقق المسبق من توفر المستندات والاعتمادات المالية ودراسة متطلبات التعاقد بشكل شامل يساهم في الحد من المخاطر المالية والإدارية ويمنع إبرام تعاقدات غير مدروسة، وأن هذا الدور يرسخ مبدأ المشروعية ويعزز كفاءة الإنفاق العام من خلال كشف أوجه القصور وفاعلية هذه الآلية تظل مرهونة بمدى التزام الجهات الإدارية بملاحظات عضو الهيئة ومنحه دوراً عملياً مؤثراً لا يقتصر على الجانب الشكلي لذلك فإن تعزيز حجية الملاحظات الرقابية يكون أمراً ضرورياً لتحقيق الغاية المرجوة من هذه الآلية.

خامساً - آلية دراسة العقود والتأكد من مطابقة طرق التعاقد للشروط القانونية:

نصت المادة 13 على نموذج استيفاء متطلبات التعاقد وترفق معه الوثائق والمستندات المذكورة في المادة السابقة كافة ويقدم للجهة المختصة بمنح الإذن بالتعاقد من تحديد موضوع العقد والشروط البيئية والخدمات المرفقية ومدرج في خطة التنمية أو الميزانية وقوائم الجرد والدراسة الفنية والهندسية والدراسات الاجتماعية والاقتصادية¹ وشرعت المادة 17 من ذات اللائحة على قيد الجهات المؤهلة للقيام بالأعمال موضوع العقود الإدارية.²

وللهيئة آلية الفحص والتحري والتأكد من مدى التزام الجهة المتعاقدة بالالتزام بالعمل وفق صحيح القانون دون إعمال وساطة ومحسوبة وفحص الوثائق ذات الصلة بمحل التعاقد واستدعاء من ترى لزوم سماع أقواله وقد نصت المادة 30 من قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم 20 لسنة 2013م على أنه "الهيئة إجراء تفتيش مفاجئ ولعضو الهيئة حق الاطلاع على كافة المستندات المتعلقة بتلك الجهات" وكذلك المادة 16 من اللائحة التنفيذية بقرار رقم 28 لسنة 2015م للقانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء الهيئة "...على العضو أن يتحرى المعلومات عن الجهات الخاضعة للرقابة من مختلف المصادر والتأكد من مدى صحتها على الوقائع وفحص الملفات وسمع وضبط أقوال من يرى لزوما لسمعهم " حيث يقوم العضو بالتأكد من طريقة إبرام العقد وفق اللائحة رقم 600 لسنة 2024م من الالتزام بطرق وحالات التعاقد المنصوص عليها في المادة 8 بشأن طرق التعاقد باللائحة، ومدى توفر حالات إبرام العقود بطريق المناقصة والممارسة والمزايدة والاتفاق الإطاري والمسابقة وحالات التعاقد بطريق الاتفاق المباشر المادة 11 ويكمن دور الهيئة في

¹ انظر للمادة 13 من لائحة العقود الإدارية، رقم 600 لسنة 2024م.

² انظر للمادة 17 من لائحة العقود الإدارية، رقم 600 لسنة 2024م.

مدى تقيد الإدارة بالشروط الواجب توفرها ومتى يتم إبرام العقد وفق كل نوع، أي هل التزمت جهة الإدارة بالتعاقد وفق نوع العقد المفروض أن تقوم بإبرامه أم تعسفت وإساءة استعمال سلطتها وقامت بإبرام العقد بطريقة إبرام أخرى غير الطريقة التي توفرت شروطها، حيث أشارت المادة 9 في الفقرة (أ) أنه "تبرم عقود الأشغال العامة، وعقود التوريد، وغيرها من العقود الإدارية بصفة عامة بطريقة المناقصة العامة، ولا يجوز العدول عنها إلى طريق آخر من طريق التعاقد المباشر إليها في المادة السابقة، إلا بمقتضى يستند إلى أحكام هذه اللائحة..." ووضعت اللائحة شروط واستثناءات لإبرام العقد بطرق أخرى ويمكن دور الهيئة بمتابعة الأداء وضبط طرق التعاقد ضمن الآلية القانونية المحددة وفق كل نوع عقد ما يغلق لنا باب الفساد من مناقصات صورية وأعمال المحاباة والتزوير لإختبار الأدوات المنفذة للمشروع محل التعاقد، ونصت المادة 2 من القانون رقم (2) لسنة 2023م أنه "تخضع لرقابة الهيئة المسبقة على التعاقد عقود التوريد والمقاولات والالتزام وغيرها من العقود التي تكون الحكومة ومصالحها والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة الهيئة طرفاً فيها ويكون من شأنها أن ترتب حقوقاً أو التزامات مالية تزيد قيمة كل منها عن 5,000,000 خمسة مليون دينار..." ونجد ان المادة قامت بمنح الهيئة صلاحية الرقابة المسبقة على العقود الإدارية التي تتجاوز قيمتها خمسة ملايين دينار ليبي بحيث لا يجوز إبرام أي عقد أو تنفيذه قبل الحصول على إذن كتابي من الهيئة.

وتهدف هذه الآلية إلى ضمان سلامة الإجراءات المالية والقانونية والفنية للتعاقد ومنع ظاهرة تجزئة العقود التي كانت تستخدم للتحايل على الرقابة إذ نصت الفقرة الثانية من المادة ذاتها على أنه "وتكون العبرة في تحديد هذه القيمة بالقيمة الاجمالية للأصناف أو الاعمال موضوع التعاقد وتحسب في حالة المناقصة على أساس اقل الأسعار بالعطاءات المقدمة المستوفية للشروط ولا يجوز في هذه الأحوال تجزئة العقد بقصد إنقاص قيمته إلى الحد الذي ينأى به عن الرقابة ويعتبر من قبيل التجزئة أن تقوم الجهة صاحبة الشأن بطرح مناقصة أخرى عن أصناف أو أعمال من ذات النوع خلال مدة تقل عن سنة ولا يعد العقد سارياً الا بعد المصادقة عليه من قبل الهيئة" أي في حالة قيام الجهات المتعاقدة تقسيم العقود ذات الطبيعة الواحدة خلال نفس السنة المالية بهدف تفادي رقابة الهيئة وهو ما أغلق أحد أهم منافذ الفساد الإداري في التعاقدات العامة.

المطلب الثاني

الآليات الجنائية للهيئة لمكافحة الفساد بالعقود الإدارية

سوف نتناول في هذا المطلب آلية جمع الاستدلالات بإعتبارها المرحلة الابتدائية والممهدة لمرحلة التحقيق الابتدائي وفق السلطات الممنوحة لهيئة الرقابة الإدارية بقانون إنشائها ولائحته التنفيذية وآليات مباشرة وتحريك الدعوى للهيئة :

الفرع الأول - آلية جمع الاستدلالات:

آلية جمع الاستدلالات من أهم المراحل التمهيدية التي تعتمد عليها هيئة الرقابة الإدارية في مباشرة اختصاصاتها إذ تمثل الأساس الذي تُبنى عليه باقي الإجراءات الرقابية والتحقيقية فقبل الشروع في اتخاذ أي تدابير قانونية أو إحالة الوقائع للجهات المختصة يتعين على الهيئة تجميع المعلومات والقرائن التي تكشف عن وجود مخالفات أو شبهات فساد وذلك في إطار من المشروعية والضوابط القانونية وقد نظم المشرع هذه الآلية من خلال تحديد الجهة المختصة بمباشرة أعمال الاستدلال داخل الهيئة وبيان نطاق اختصاص أعضاء ومأموري الضبط القضائي التابعين لها بما يضمن وضوح الأدوار وعدم تجاوز الحدود القانونية، كما شمل التنظيم الإجراءات المتعلقة بتلقي البلاغات والتعامل معها إلى جانب القواعد التي تحكم جمع الأدلة وسماع الأقوال بما يكفل تحقيق التوازن بين فاعلية الرقابة وحماية الحقوق والحريات، وسيتم في هذا الفرع تناول مختلف الجوانب المرتبطة بآلية جمع الاستدلالات بدءاً من تحديد الجهات المختصة مروراً ببيان نطاق الاختصاص وانتهاءً بالإجراءات العملية المتعلقة بالتبليغ وجمع الأدلة وسماع الأقوال.

أ: الجهة المختصة بالاستدلال

تشكل مرحلة جمع الاستدلال تمهيداً للوصول لمرحلة التحقيقات الابتدائية وفق السلطة الجنائية الممنوحة لهيئة الرقابة الإدارية في الوقائع التي تصنف جرائم ومخالفات كون هذه المرحلة يشرع فيها قبول البلاغات وجمع المعلومات والتحريات وفق الاختصاصات المذكورة في القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء الهيئة وللاعضاء الفنين للهيئة، وقد تناول قانون الإجراءات الجنائية الليبي القاعدة العامة لجمع الاستدلال في المادة 13 على الفئات التي تمنح صفة الضبط القضائي ضمن دوائر اختصاصهم :¹

" أولاً : - يعد من رجال الضبط القضائي في دوائر اختصاصهم: -

- أ- أعضاء اللجنة الشعبية العامة للأمن العام .
- ب- رؤساء وأعضاء لجان التطهير المشكلة طبقاً للقانون.
- ج- أعضاء الأمن الشعبي المحلي.
- د- ضباط وصف ضباط وأفراد الشعب المسلح المكلفون بحراسة الحدود.

¹ انظر للمادة 13 من قانون الإجراءات الجنائية.

هـ- ضباط وصف ضباط الشرطة من رتبة عريف على الأقل وحرس الجمارك والحرس البلدي والتفتيش الزراعي .
و- الموظفون المخول لهم اختصاص مأموري الضبط القضائي بمقتضى القانون.

ثانياً : يجوز منح صفة مأموري الضبط القضائي للأشخاص الذين يصدر بتسميتهم قرار من اللجنة الشعبية العامة بناء على عرض من اللجان الشعبية المختصة".

ويتضح لنا من النص قيام المشرع بتحديد القاعدة القانونية بمنح صفة الضبط القضائي لفئات معينة محصورة لمكافحة الجريمة ودورهم في رصد الجرائم الواقعة وضبط مرتكبيها لضمان مباشرة أعمال الاستدلال وإحالتها للتحقيق دون عراقيل وأخطاء شكلية، تحول من تحريك الدعوى العمومية.

وفي هذا الإطار منح المشرع للهيئة وفق قانون إنشائها رقم 20 لسنة 2013م المعدل بالقانون رقم 17 لسنة 2016م بالمادة 11 من الفصل الأول بشأن تكوين الهيئة، صفة مأموري الضبط القضائي لرئيس الهيئة ووكيلها وأعضائها، وذلك لتمكينهم من أداء مهامهم وفق التشريعات النافذة، كما خول النص رئيس هيئة الرقابة الإدارية سلطة ومكنة إصدار قرارات منح صفة الضبط للموظفين متى تطلبت طبيعة أعمالهم ذلك على أن تكون تبعية مأموري الضبط القضائي للرقيب العام (رئيس الهيئة) ويستفاد من النص أن صفة الضبط القضائي تمنح مباشرة وتلقائياً لرئيس الهيئة ووكيلها وأعضائها دون الحاجة لإصدار قرار بمنحها في المقابل يملك رئيس الهيئة سلطة تقديرية لمنحها للموظفين الذين تتطلب مهامهم اكتسابها، أما الموظفون العاملون بالإدارات الفنية ولا يحملون صفة الضبط القضائي فإن اللائحة التنفيذية للقانون رقم 20 لسنة 2013م بالباب الثاني الفصل الأول في أعمال الرقابة لم تقدم تعريفاً دقيقاً لهم مما يجعلهم في حكم مساعدي مأموري الضبط القضائي وتقتصر وتنحصر أعمالهم ومهامهم على التحري وجمع الأدلة والمعلومات الداعمة لمأموري الضبط دون أن يكون لهم صلاحية فتح محاضر جمع الاستدلال واتخاذ إجراءات تقييد الحرية والحبس الاحتياطي لمدة 48 ساعة، حيث تظل هذه الصلاحيات حصراً لمأموري الضبط القضائي، ونلاحظ أن الفارق الجوهرى بين مأموري الضبط القضائي ومساعديهم يتمثل في حدود الصلاحيات المخولة لكل منهم مع خضوع المساعدين لإشراف وتوجيه المأمور المختص، أما من الناحية الإدارية فقد نظم القانون رقم 20 لسنة 2013م، تبعية أعضاء الهيئة وموظفيها الفنيين لرؤسائهم وفق التسلسل الإداري ثم لرئيس الهيئة بما يرسخ مبدأ التبعية الهرمية داخل الهيئة، ونستنتج من النص أن التعليمات تصدر فقط من الرؤساء المباشرين للأعضاء ومأموري الضبط مما يضمن انتظام العمل وفق تنظيم إداري صارم يبرز ذلك في تشكيل اللجان الرقابية من أن يكون رئيس اللجنة هو المسؤول المباشر عن أعضائها والمشرف على أعمالها وتوجيههم بينما تبقى هيئة الرقابة الإدارية السلطة العليا التي تشرف على جميع الأعضاء ومأموري الضبط القضائي وعززت المادة 52 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 20 لسنة 2013م إذ نصت على إنشاء مكتب تفتيش داخل الهيئة يتولى مهمة الرقابة على أعمال الأعضاء

الفنيين خصوصاً أولئك الساعين للحصول على صفة العضوية ويتمتع المكتب بصلاحيات واسعة تشمل اجراء تفتيش الدوري مرة واحدة على الأقل سنويا وايداع تقاريره في ملفات الموظفين خلال مدة لا تتجاوز شهرين من تاريخ انتهاء عملية التفتيش مع إشعار المعنيين بالملاحظات أو المستندات المتعلقة بأدائهم وسلوكهم الوظيفي¹.

ويتضح لنا أن الهيئة تعتمد في تنفيذ مهامها على نظام قانوني دقيق يقوم على تدرج السلطة والمسؤولية على أعضائها ومأموري ضبطها بما يكفل فاعلية آلية جمع الاستدلال وسير العمل بانضباط وفق صحيح القانون، ونرى أن مأمور الضبط القضائي لنجاح الاستدلال أن يقوم بأداء واجبه بكل دقة وأمانة بما يمليه عليه ضميره من الالتزام بالقانون وتحقيق العدالة وقيامه ببذل جهده لاستظهار الحقيقة سواء كانت ضد المتهم أم لصالحه وأن يتصف بقوة البداهة متنبهاً ويقظاً وتحليله للوقائع وتكييفها وسرعة التصرف، خصوصاً في بعض الجرائم الماسة بالمصلحة والمال العام .

وأن مهام مأموري الضبط القضائي التابعين للهيئة جاءت في نص المادة 25 من قانون إنشاء الهيئة رقم 20 لسنة 2013م التي نصت على أن "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في المتابعة والرقابة وفحص الشكاوى، والتحقيق، تباشر الهيئة اختصاصاتها في هذه الشؤون على الوجه المبين في الآتي :²

- إجراء التحريات اللازمة والتفتيش الدوري على الجهات الخاضعة لرقابتها كافة، للتأكد من أن أداءها للمهام المناطة بها يتم وفقاً للتشريعات النافذة، ومن أن العاملين بها يؤدون أعمالهم دون وساطة، أو محسوبية، أو استغلال لوظائفهم.
- متابعة الأداء بتلك الجهات ومكافحة التسيب الإداري وإجراء التحريات اللازمة لكشف أي ممارسة إدارية جائرة ضد أي من العاملين، خلافاً للقوانين و اللوائح.
- الكشف عن الجرائم والمخالفات الإدارية التي تقع من العاملين بالجهات الخاضعة لرقابة الهيئة أثناء مباشرتهم لأعمالهم، أو بسببها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط تلك الجرائم والمخالفات.
- الكشف عن الجرائم والمخالفات التي تقع من غير المذكورين في الفقرة السابقة، إذا استهدفت المساس بأداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة، أو إلحاق الضرر بالمصلحة العامة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط تلك الجرائم، والمخالفات.
- إجراء التحريات اللازمة لاستقصاء أسباب القصور في العمل في شتى المجالات التي تؤديها الدولة، والكشف عما يشوب النظم المعمول بها من عيوب، يكون من شأنها عرقلة حسن سير العمل في مرافق الدولة، واقتراح الوسائل الكفيلة بتلافي أوجه القصور.
- بحث ودراسة ما تتلقاه الهيئة من شكاوى، وبلاغات الأفراد، ومنظمات المجتمع المدني، أو من أي جهة في الدولة، والتصرف فيها في ضوء النتائج التي يسفر عنها البحث والدراسة.
- دراسة وبحث ما يرد في الصحف ووسائل الإعلام المختلفة من شكاوى وتحقيقات واستطلاعات إعلامية وآراء، ومقترحات تتعلق بسير العمل في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة.

¹ انظر للمادة 52 من اللائحة التنفيذية لإنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

² انظر للمادة 25 من قانون انشاء هيئة الرقابة الإدارية، رقم 20 لسنة 2013م.

- دراسة القوانين واللوائح والقرارات النافذة، والأنظمة المعمول بها، للتأكد من كفايتها للأغراض التي شرعت من أجلها، واقتراح التعديلات المؤدية إلى تلافي أوجه النقص فيها، وكذلك التحري عن أسباب القصور أو التراخي أو الانحراف في تطبيقات واقتراح الوسائل الكفيلة لتداركها، وتلافيها.

- إبداء الرأي في من يرشح لشغل وظيفة عليا بناءً على طلب من الجهات المختصة."

وقيام الأعضاء ومأموري الضبط القضائي بتنفيذ مهامهم المتمثلة في تلقي البلاغات والشكاوى والبحث والمتابعة وجمع الأدلة والاستدلال وغيرها من المهام المذكورة في نص المادة لتهتدي بها إدارة التحقيق وتلقي البلاغات والشكاوى من أي جهة سواء الأفراد أم منظمات المجتمع المدني، أم وسائل الإعلام المختلفة، حتى وإن كانت غير معروفة المصدر على أن يقوم مأمور الضبط القضائي بإجراء التحريات والتحقق والاستدلال اللازم والتبين من وجود جريمة بشروعه في جمع الاستدلالات وتجهيز ملف متكامل بخصوص موضوع البلاغ أو الشكاوى تمهيدا لإحالة لإدارة العامة للتحقيق ولا بد أن تتم عملية المتابعة والبحث والتحري بشكل شامل لكل الجوانب والتميز بين الأخطاء الإدارية والمالية والجنائية وتكييف الوقائع وفق القانون لتحقيق العدالة وتجنب إساءة تفسير القانون.

ب: نطاق اختصاص أعضاء ومأموري الضبط التابعين للهيئة

نطاق اختصاص أعضاء ومأموري الضبط القضائي للهيئة، حيث أشارت إليه المادة 26 من قانون إنشائها رقم 20 لسنة 2013م، بأن تخضع لرقابة الهيئة الجهات التالية :

- 1- مجلس الوزراء، والوزارات، والوحدات الإدارية كافة، التي تُمول من الميزانية العامة.
- 2- الهيئات والمؤسسات العامة، والمصالح والأجهزة القائمة بذاتها، والوحدات الإدارية التابعة لأي من مجلس الوزراء، والوزارات.
- 3 -الأجهزة والهيئات والوزارات.
- 4 -المنافذ البرية، والجوية، والبحرية.
- 5 -الشركات العامة.
- 6 -الشركات التي تساهم فيها الدولة، أو إحدى الهيئات العامة، أو المؤسسات العامة، أو الشركات العامة، بنسبة لا تقل عن 25% من رأسمالها، سواء أكانت في داخل ليبيا أم خارجها.
- 7 -الشركات والوحدات الإنتاجية والخدمات المملوكة ما لم تكن قد سددت التزاماتها على عملية التملك.
- 8 -لجان تصفية الشركات العامة.

9 - الهيئات والمؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام، التي تدعمها الدولة، أو تساهم في ميزانيتها.

10 - السفارات والقنصليات الليبية في الخارج، وما في حكمها.

11- أي جهة أخرى، يصدر بإخضاعها لرقابة الهيئة قرار من السلطة التشريعية، أو بطلب من الحكومة.¹

وبتحليلنا القانوني للنص نستفاد أن نطاق التحري والاختصاص لمأموري الضبط القضائي في هيئة الرقابة الإدارية يمتد ليشمل حيزاً واسعاً من الجهات العامة والمؤسسات بالدولة لضمان حماية المال العام وتحقيقاً لمبدأ المشروعية في الأداء الإداري والمالي وأن من حيث النطاق المؤسسي يعمل الأعضاء والمأمورون ضمن حدود اختصاصهم من مراقبة جميع الأجهزة التنفيذية والإدارية الممولة من الخزانة العامة، أما من حيث النطاق الجغرافي تسرى صلاحيات المأمور داخل الحدود الإقليمية للدولة الليبية بل وتشمل الجهات التابعة للدولة كافة بالخارج من سفارات وقنصليات كونها امتداداً للسلطة الإدارية الليبية خارج الإقليم الوطني وخضوعها للرقابة الإدارية والمالية، وقد أشار المشرع إلى الامتداد القانوني للهيئة كون تغطية رقابتها لأي جهة يصدر في مواجهتها قرار من السلطة التشريعية أو بطلب من السلطة التنفيذية (الحكومة) بإخضاعها لرقابة الهيئة، ما يمنح مأموري الضبط مرونة بممارسة مهامهم.

ج : إجراءات التبليغ

تعتبر عمليات التبليغ عن حالات الفساد أو المخالفات الإدارية والمالية أهم آليات تمكين الهيئة من أداء دورها في مكافحة الفساد والتحري عن الانحرافات داخل الأجهزة العامة ويجوز تقديم البلاغ للهيئة كتابياً مباشرة عبر إدارتها العامة أو أحد فروعها أو مكاتبها أو من خلال موقعها الإلكتروني كما يمكن أن يحال البلاغ إليها من الجهات الرقابية أو القضائية أو منظمات المجتمع المدني، كما يمكن أن يقدم البلاغ شفاهياً أمام الموظف المختص الذي يحضر محضراً رسمياً بذلك ويشترط في الموظف الذي يتولى تلقي البلاغات أن يكون من مأموري الضبط القضائي التابعين للهيئة ويكلف بواجب إبلاغ الهيئة والإدارة المختصة، وتعد الهيئة سجلاً سرياً خاصاً تقيد فيه البلاغات والشكاوى الواردة متضمن ملخصاً بالوقائع وتاريخها.

ث : إجراءات جمع الأدلة وسماع الاقوال

تبدأ إجراءات الاستدلال في هيئة الرقابة الإدارية بقيام مأموري الضبط القضائي المختصين بالتحري بمقابلة المسؤول الإداري في الجهة محل الفحص مع التعريف بأنفسهم وصفاتهم ويتم إثبات جميع الإجراءات في تقارير رسمية ويتم تقديمه للرئيس المباشر وفي حال تبين للإعضاء ولمأموري

¹ قانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء الهيئة، انظر للمادة 26 .

الضبط وجود شبهة فساد يتم الاستدلال لإحالة الأمر للإدارة العامة للتحقيق، وأن تتضمن إجراءات الاستدلال التي تقوم بها الهيئة ما يلي :

1- الحصول على الإيضاحات لمأموري الضبط القضائي من المبلغين أو المشتكين أو أي أشخاص يملكون معلومات حول الواقعة مع إمكان الاستعانة بالشهود أو أهل الخبرة.

2- إجراء المعاينات تعد المعاينة من أهم وسائل الإثبات حيث يتم الانتقال إلى مكان الواقعة لإثباتها وسماع أقوال الحضور أو من لديه أي علم بالواقعة.

3- التحفظ على أدلة الجريمة يقوم مأمور الضبط القضائي باتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الأدلة من بينها وضع الحراسة على مكان الواقعة وضبط المبرزات والأدوات والمستندات التي تفيد في كشف الحقيقة ووضعها في أحرار مغلقة وفق قانون الإجراءات الجنائية.

يلتزم عضو الهيئة بسماع أقوال المعنيين دون استجوابه حيث يعتبر من اختصاص الإدارة العامة للتحقيق إذ يقوم بفتح محاضر جمع استدلال لكل ذي علاقة ويقوم بكتابة تقرير بخصوصها مع تكليفها قانونيا ويوصي بإحالتها للإدارة العامة للتحقيق إن وجد من خلال استدلاله وجود مخالفات أو جرائم وثبت وفق الأقوال والأدلة يقوم بالتحفظ على المعنى وحسبة احتياطيا لمدة ثمان وأربعون ساعة وإحالة موقفا للإدارة العامة للتحقيق، وذهب البعض إلى أن مأمور الضبط يقوم بحفظ الملف إذ لم توجد جريمة ولكن نرى أن تحال جل محاضر جمع الاستدلالات للإدارة العامة للتحقيق وبكونها صاحبة الاختصاص في ملاءمة تحريك الدعوى أو عدم تحريكها وحفظ الأوراق .

الفرع الثاني - آلية التحقيق الجنائي لهيئة الرقابة الإدارية:

حرص المشرع على ضمانة التحقيق للمتهمين سواء في القانون الإداري أم الجنائي وتستمد الهيئة اختصاصها في التحقيق الإداري من نصوص قانونها رقم 20 لسنة 2013م ومكنة التحقيق الجنائي إذا تكشف هذه الجرائم عند التحقيق الإداري وفق القانون رقم 17 لسنة 2016م المعدل لقانون إنشاء الهيئة، ولعضو التحقيق التابع للهيئة أن يباشر إجراءات التحقيق المبينة في الآتي :

أ- التكليف بالحضور للمتهم

يقوم عضو التحقيق باستدعاء المتهمين للمثول لسلطة التحقيق مع بيان المكان وزمن الحضور في ورقة التكليف بالحضور وأن يشمل الاستدعاء اسم الموظف المتهم ولقبة ووظيفته ومحل الإقامة والتهمة المنسوبة له، ولا بد من توقيع عضو التحقيق والختم الرسمي للإدارة العامة للتحقيق وختم الهيئة وقد أكدت المحكمة العليا الليبية بطعنها الإداري رقم 11\12ق أن " الإجراءات السابقة على المحاكمة التأديبية هي إجراءات جوهرية يتحقق بإتباعها الضمان المقرر في المحاكمة بألا يحكم على أحد إلا بعد إعلانه الذي يتيح له فرصة الدفاع عن نفسه، فإذا تمت المحاكمة بغير هذا الإعلان كان ذلك إخلافا صريحا بحق الدفاع يترتب عليه البطلان " ونستشف من هذا المبدأ أن الإعلان للمتهم قبل الجلسة المحددة لمحاكمته وتضمنه وصف التهمة وتاريخ ارتكابها مع بيان الزمان والمكان الذي تقرر لمحاكمته وإنما هو إجراء جوهري يترتب من عدم الالتزام به بطلان الإجراء

وإن ورقة التكليف بالحضور لابد من بيانها الجريمة بأركانها القانونية ولا يكفي بيان نوع الجريمة فقط والمواد القانونية المنطبقة بخصوصها، وأن حالات بطلان ورقة التكليف بالحضور في حال عدم تصحيحها يترتب عليها عدم اتصال العلم للمعنى وأن يتم إعادة التكليف بالحضور.¹

1: الإعلان بأمر الحضور

عقب مباشرة عضو التحقيق بتوقيع التكليف بالحضور ويتم ختمه من الإدارة العامة للتحقيق والتأكد من صحة البيانات وإجراءات التكليف الشكلية يتم القيام بالإعلان لأمر الحضور للتحقيق للمتهم وذلك بتبليغه بالأمر عن طريق أعضاء التحري التابعين لإدارة التحري بهيئة الرقابة الإدارية على أن يتم التبليغ للمتهم بأمر الحضور بتفاصيله كافة دون وجود أي بيانات غامضة بالتكليف كما بين قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم 20 لسنة 2013م وجاء في قانون الإجراءات الجنائية الليبي في الفصل السابع من الكتاب الأول على مشتملات الأمر بالحضور في المادة 108 أنه "يجب أن يشتمل كل أمر على اسم المتهم ولقبه وصناعته ومحل إقامته والتهمة المنسوبة إليه، وتاريخ الأمر وإمضاء القاضي، والختم الرسمي، ويشمل الأمر بحضور المتهم فضلا عن ذلك تكليفه بالحضور في ميعاد معين..."² وأن الإخلال بالإعلان على التكليف بالحضور يترتب عليه بطلان التحقيق لعدم علم المتهم ووصول العلم له ومن ضمانات المتهم أن يتم إعلانه لتحقيق دفاعه، حيث نصت المادة 31 من الإعلان الدستوري الليبي على أن "المتهم برئ حتي تثبت إدانته في محاكمة عادلة تكفل له فيها الضمانات الضرورية للدفاع عن نفسه"³ كذلك قانون علاقات العمل الليبي رقم 12 لسنة 2010م أشار في نص المادة 156 على أن "لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابيا، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه..."⁴ ونرى أن هذا جسد لنا مبدأ أساسياً من مبادئ العدالة يتمثل في ضمان حق الدفاع للمتهم قبل توقيع أي عقوبة عليه إذ يشترط إجراء تحقيق كتابي وسماع أقوال الموظف وتمكينه من عرض دفاعه بما يكفل الشفافية ومنع التعسف في استعمال السلطة وترسيخ مبدأ المشروعية.

2: امتناع المتهم عن الحضور

في حال امتناع المعني عن المثول أمام سلطة التحقيق دون عذر مبرر فإن فعل الامتناع جريمة مستقلة حيث جاء قانون إنشاء الهيئة رقم 20 لسنة 2013م، في المادة رقم 30 من لائحته التنفيذية على أنه "إذا لم يحضر المتهم بعد تكليفه بالحضور دون عذر مقبول يجوز لعضو التحقيق أن يصدر أمراً بضبطه وإحضاره، وتعلن أوامر الضبط والاحضار عن طريق أحد مأموري الضبط القضائي بالهيئة، أو أحد رجال الامن ويجب أن يشتمل هذا الامر على اسم المتهم ولقبه ووظيفته وجهة عمله

¹ طعن اداري رقم 11\12ق، م.م.ع السنة الثانية، العدد الثالث، ص 7 .

² انظر للمادة 108 من قانون الإجراءات الجنائية الليبي.

³ انظر للمادة 31 من الإعلان الدستوري الليبي.

⁴ انظر للمادة 156 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م.

ومحل إقامته والتهمة المنسوبة إليه، وتاريخ الأمر وتوقيع العضو مذيل بختم الهيئة ويسقط الأمر بعد مضي ستة أشهر من تاريخ صدوره، مالم يجدد من العضو مدة أخرى".¹

ونرى أن منح عضو التحقيق بالهيئة صلاحية إصدار أمر الضبط والإحضار بحق المتهم المتخلف عن الحضور دون عذر مقبول، يعكس تمتع الهيئة بسلطة شبة قضائية لضمان فاعلية إجراءات إدارة التحقيق في الوقائع مع وضع المشرع ضوابط من بيانات محددة للمتهم والتهمة المنسوبة إليه وتحديد مدة السقوط الأمر بعد ستة أشهر لتحقيق مبدأ التوازن بين مقتضيات الصالح العام وصون وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف سلطة التحقيق.

ب - تدوين التحقيق وشكلياته

نصت المادة 27 من اللائحة التنفيذية لهيئة الرقابة الإدارية على أن "يكون التحقيق كتابة، ويثبت في محضر أو محاضر متسلسلة، يصدر كل منها بذكر تاريخه، ومكانه، وساعة افتتاحه، وهيئته وتذييل كل ورقة من أوراقه بتوقيع عضو التحقيق، وعلى عضو التحقيق أن يثبت بالمحضر كل ما يتخذه من إجراءات، واسم المتهم ولقبه، وجهة عمله، ووظيفته، ومحل إقامته والأسئلة، والأجوبة وأن يتم الطلب من المتهم التوقيع على أقواله بكل صفحة"² وأن المشرع وضع الكتابة والتوقيع شرطاً أساسياً لصحة التحقيق وكفالة المتهم حقوقه حيث تعد الكتابة من أهم الضمانات للمتهم وأن يتم كتابة الأقوال المدلى بها كافة وأن تتوفر فيها الشكليات الواجبة للتحقيق وأن يقوم عضو التحقيق بفتح محضر التحقيق مع اثبات تاريخ الافتتاح ووقته واليوم والشهر والسنة والساعة ومكان التحقيق والمقر وأن يثبت اسم المتهم وصفته وأن يكتب اسمه واسم الكاتب وصفاتهم

ونؤكد على ما ورد من أهمية ورود التاريخ باعتباره عنصراً جوهرياً في تحرير المحضر مع بيان وقت مباشرة التحقيق وإنهائه باليوم والشهر والسنة وأن تشمل الديباجة على اسم المحقق واختصاصه والكاتب حتى يعتبر مضمون محضر التحقيق صحيحاً وفق القانون لتضمنه على جميع المعلومات والبيانات الواردة وفق المنصوص عليه حتى لا يكون عرضة للطعن في إجراءاته الشكلية ويغلق عضو التحقيق المحضر مع بيان ساعة القفل وأن يقوم المتهم بالإمضاء وعضو التحقيق والكاتب على محضر التحقيق في نهاية كل صفحة.

1- إجراءات البحث عن الأدلة

استدعاء الشهود قيام عضو التحقيق باستدعاء الشهود حيث نصت المادة 40 من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة على أنه "العضو التحقيق أن يستدعي الشهود من العاملين بالجهات الخاضعة لرقابة الهيئة وغيرهم، وأن يستمع لأقوالهم بعد حلف اليمين"³ ويتم ذلك بأمر تكليف للحضور وتأدية الشهادة مع بيان اسم الشاهد ولقبه وجهة عمله ووظيفته ومحل إقامته وموضوع التحقيق والتاريخ وموعد الحضور مع توقيع عضو التحقيق وختم الهيئة، وقد نصت المادة 35 من ذات

1 انظر للمادة 30 من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة رقم 20 لسنة 2013م.

2 انظر للمادة 27 من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم 20 لسنة 2013م.

3 انظر للمادة 40 من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم 20 لسنة 2013م.

القانون من ضوابط استدعاء الشهود أنه "تسري على المتهم والشهود الأحكام المقررة في قانون الإجراءات الجنائية، بما في ذلك الأمر بالضبط والإحضار..."¹

2- طلب المستندات

أعطى المشرع بقانون إنشاء الهيئة لعضو التحقيق أن يطلب المستندات والأوراق والملفات اللازمة لعملية التحقيق، حيث نصت المادة 32 من اللائحة التنفيذية لقانون الهيئة أن "العضو التحقيق أن يطلب من الجهات المختصة المستندات والأوراق والملفات وأخذ صورة ضوئية منها متى رأى أنها لازمة للتحقيق كما له الاطلاع على أية بيانات يرى أنها ضرورية ولازمة للتحقيق وعلى الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة تمكين أعضاء التحقيق من ذلك ولو كانت أوراقها أو بياناتها سرية".²

ج : سلطات الهيئة في التصرف بالتحقيق

الهيئة كأصل عام مختصة بأعمال الرقابة والتحقيق الإداري والتأديب ولكن كاستثناء على القاعدة التي تعطي جهة الإدارة الحق في ممارسته أعمال الرقابة الداخلية جاء المشرع في تعديله للقانون رقم 20 لسنة 2013م وفق القانون رقم 17 لسنة 2016م منحها الحق في ممارسة الشق الجنائي من حيث التحقيق الجنائي ومباشرة الدعوى امام المحاكم المختصة وأن الأصل في التحقيق الجنائي من اختصاص النيابة العامة بالدولة الليبية كونها تنوب عن المجتمع كسلطة عمومية وسلطة اتهام وأمانة على الدعوى العمومية وأن الهيئة لها آليات التحقيق في الجرائم المنسوبة للموظفين والعاملين وغيرهم المنسوبة إليهم الجرائم، وأن عضو التحقيق بالهيئة التابع للإدارة العامة للتحقيق هو الأمين العام على الدعوى الإدارية والمالية بالدولة الليبية وأن القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية نص في المادة 33 أنه "إذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمور تستجوب التحقيق، يحيل رئيس الهيئة، أو وكيله، الأوراق إلى الإدارة المختصة بالتحقيق بالهيئة، أو إلى النيابة العامة بحسب الأحوال" كذلك نصت المادة 42 من ذات القانون على أنه "إذا أسفر التحقيق عن وقوع جريمة جنائية، أو كانت الوقائع التي تم التحقيق فيها إداريا تشكل جرائم جنائية يتعين على الهيئة إحالة الأوراق إلى النيابة العامة المختصة خلال مدة لا تتجاوز شهراً، لاتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها".³

وبتحليلنا للنصوص نجد أنها وضعت حدوداً لسلطة الهيئة في الجانب الإداري دون الجنائي فهي لم تمنح الهيئة مكنة التحقيق الجنائي أي بمجرد ما أن تكتشف الهيئة من خلال قيامها بممارسة مهامها وقوع الجريمة الجنائية فإنها تلتزم بأن تقوم بإحالة الملف للنسبة العامة كونها ذات الاختصاص الأصلي في التحقيق وتحريك الدعوى العمومية وأن الهيئة جهاز رقابي إداري ذات طابع وقائي وظيفي وأن النص عزز دور النيابة العامة في مباشرة التحقيقات التي يتضمن الشق الجنائي وأن دور الهيئة إداريا فقط يقتصر على رصد المخالفات وجمع الأدلة والاستدلال، ونرى أن النص قلص صلاحيات الهيئة في الملفات الحساسة كونها بحاجة إلى تنسيق مستمر مع النيابة العامة .

1 انظر للمادة 35 من قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

2 انظر للمادة 32 من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة، رقم 20 لسنة 2013م.

3 انظر للمادة 33 والمادة 42 من قانون إنشاء الهيئة، رقم 20 لسنة 2013م

وبعد صدور القانون رقم 17 لسنة 2016م بشأن تعديل القانون رقم 20 لسنة 2013م في المادة الأولى والتي بموجبها تم تعديل المادة 42 حيث جاء في الفقرة 1 منها على أنه "إذا أسفر التحقيق عن وقوع جريمة جنائية، أو كانت الوقائع التي تم التحقيق فيها إدارياً تشكل جرائم جنائية، يمارس عضو التحقيق جميع الصلاحيات المخولة للنيابة العامة المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الأول، من قانون الإجراءات الجنائية".¹

قرر المشرع بهذا النص أن الهيئة عند مباشرتها التحقيق في الوقائع الإدارية وتكشف لها أثناء التحقيق أن تلك الوقائع شكلت جرائم جنائية في هذه الحالة لا تقوم الهيئة بإحالة الموضوع للنيابة العامة بل يستمر عضو التحقيق ويقوم بتحريك ومباشرة الدعوى وفق ما نص عليه قانون الإجراءات الجنائية في الكتاب الأول بالباب الرابع، ولكن نجد بقاء نص المادة 33 من القانون رقم 20 لسنة 2013م² على حالة فقط اقتصر التعديل على النص المادة 42 وإننا نستشف غاية المشرع هنا بين التمييز والتفريق بين الجرائم التي تكتشفها الهيئة عند جمع الاستدلالات وبين الجريمة التي يتكشفها عضو التحقيق عند قيامه بالتحقيق الإداري.

وبالرجوع للتسلسل التاريخي لمنح المشرع هذه الاختصاصات نجد أنه "أبدت المحكمة العليا الليبية في طعنها الجنائي رقم 32\765 أن المستفاد من نص المادتين 44، 45 من قانون رقم 13 - 81 م، في شأن اللجان الشعبية، أن اشتراط الإذن في التحقيق قاصر على حالات التحقيق الإداري وهو ما يترتب عليه أنه لا قيد على النيابة العامة إذا ما باشرت التحقيق بنفسها في المسائل الجنائية مع المذكورين في المادة (44) المذكورة وهم أمناء اللجان الشعبية النوعية في البلديات والشركات والمنشآت العامة وأن تلك القواعد المتعلقة بالتحقيق، وإنما وضعت الأجهزة الرقابية للدولة أي ذات الاختصاص الإداري في التحقيق ومنها جهاز الرقابة الإدارية العامة، ولا يغير من ذلك كونه ذا طبيعة مزدوجة من التحقيق الإداري من حيث الأصل، وجهة تحقيق قضائي لها صلاحية النيابة العامة بصفة تبعية، كاستثناء بمقتضى نص المادة 12 من القانون رقم 88 سنة 1974م، المعدل بالقانون رقم 10 لسنة 1980م، بتعديل بعض أحكام قانون الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة أنه إذا ما أسفرت تحرياته ومراقبته عن أمور تتعلق بمسائل جنائية أن يحيلها على النيابة العامة، دون التحقيق فيها، أما إذا لم يتبين ذلك إلا بعد التحقيق الإداري فيها الذي يجريه³ فإن القانون منحه في هذه الحالة وفقاً لنص المادة 26 أنه إذا أسفر التحقيق عن وقوع جريمة جنائية، فيمارس عضو التحقيق كافة الصلاحيات المخولة للنيابة العامة والمنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الأول من قانون الإجراءات الجنائية، وإذا رأى وكيل الجهاز لقسم التحقيق بعد الانتهاء من التحقيق أنه لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية، أصدر أمراً بعدم وجود وجه لإقامة الدعوى ويأمر بالإفراج عن المتهم

1 انظر للمادة 1 من القانون رقم 17 لسنة 2016م.

2 انظر للمادة 33 من قانون انشاء الهيئة رقم 20 لسنة 2013 م .

3 انظر للمادة 12 والمادة 26 من قانون 88 لسنة 1974م.

ما لم يكن محبوسا لسبب آخر، وللرقيب العام أن يلغي الأمر المذكور خلال ثلاثة أشهر من تاريخ صدوره وأن يحيل الدعوى إلى المحكمة الجنائية المختصة عن طريق النيابة العامة.

أما إذا رأى وكيل الجهاز لقسم التحقيق أن التهمة الجنائية ثابتة ثبوتا كافيا فيحيل الأوراق إلى النيابة المختصة بعد تكييف الواقعة وإعطائها الوصف القانوني ويتعين على النيابة العامة في هذه الحالة إقامة الدعوى الجنائية ومباشرتها أمام المحكمة الجنائية المختصة أو غرفة الاتهام بحسب الأحوال."

ويوضح لنا ان المشرع الليبي ليس بالجديد في منح هذه الآليات للأجهزة الرقابية، حيث منحها سابقا تارة ويسحبها تماشيا مع وقائع المجتمع وغاياته التشريعية، ومدى فاعلية نصوص مشرعه الجنائي في مكافحة ومحاربة الجريمة الجنائية وإن الوقائع الجنائية المتكشفة خلال التحقيق الإداري تقوم الهيئة باستكمال الدعوى بالكامل ومتابعتها أمام المحاكم المختصة وأن معيار التمييز بين نطاق التطبيق للمادتين أن المشرع الليبي أرسى مرحلتين بالمادة (33) من قانون إنشاء الهيئة رقم 20 لسنة 2013م، والتي لم تُعدل وبقيت ذاتها، حيث نظمت المرحلة السابقة على التحقيق أي مرحلة التحري أو الكشف عن المخالفات والجرائم المحتمل وقوعها وفي هذه المرحلة وتكمن اختصاصات وصلاحيات الهيئة في جمع الاستدلالات وفي حال وجود جريمة جنائية تقوم بإحالتها للنيابة العامة المختصة.

أما المادة الأولى المعدلة للمادة (42) فقد أظهرت أنه في حالة ظهور الجريمة أثناء التحقيق الإداري الذي تجريه الهيئة وتكشف خلاله أن الفعل يشكل جريمة جنائية فإن عضو التحقيق في الهيئة يمارس صلاحيات النيابة العامة وفقا لأحكام الباب الرابع من قانون الإجراءات الجنائية ونتناولها في النقاط الآتية :¹

1 - سلطة الهيئة في التفتيش

تناول القانون حق التفتيش للهيئة كونه في القانون السابق لا بد ان يتم أخذ الإذن من النيابة العامة عند تفتيش اشخاص ومنازل الموظفين أما أماكن عملهم يتم دون إذن نيابة فقد نصت المادة 38 من القانون رقم 20 لسنة 2013م، أنه "يجوز لأعضاء الهيئة دون إذن من النيابة العامة تفتيش أماكن العمل وغيرها، مما يستعمله الموظفون المنسوبة إليهم المخالفات وليس للهيئة أن تجري تفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفات، إلا بعد الحصول على إذن كتابي بذلك من النيابة العامة، إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء، وفقا لقانون الإجراءات الجنائية، وللهيئة الاستعانة برجال الشرطة أثناء التفتيش، ويجب أن يحضر محضر بحصول التفتيش، ونتيجته ووجود الموظف، أو غيابه عند إجرائه".²

¹ انظر للمادة 1 من القانون رقم 17 لسنة 2016م .

² انظر للمادة 38 من القانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء الهيئة المعدل بالقانون رقم 17 لسنة 2016م.

وقد جاء القانون رقم 17 لسنة 2016م بتعديل المادة 38 من القانون رقم 20 لسنة 2013م، وفق المادة 2 على أنه "يجوز لأعضاء الهيئة دون الإذن من النيابة العامة تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون المنسوبة إليهم المخالفات، ولرئيس الهيئة في حالة التحقيق أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل المتهمين، إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء، وفي جميع الأحوال يجب أن يكون الإذن كتابيا وأن يباشر التفتيش أحد أعضاء التحقيق".

وإن التفتيش يعد إجراء من إجراءات التحقيق الذي بدوره يهدف لضبط وتحريز أدلة الجريمة في مكان وقوعها لكشف الحقيقة وضبط المخالفة والجريمة، لإثباتها ونسبتها للمعنى وأن السلطة المختصة للتفتيش في الأصل النيابة العامة بصفاتها السلطة العمومية بالمجتمع الليبي تقوم بالتفتيش وإعطاء الإذن به ولكن المشرع في المادة (2) من القانون رقم 17 لسنة 2016م، أجاز لأعضاء الهيئة تفتيش أشخاص ومنازل المتهمين، وأن لقيام التفتيش لابد أن تتوفر شروط وضعها المشرع أن يتم وفق إذن كتابي من رئيس الهيئة، حيث يقدم عضو التحقيق طلب الحصول على إذن بتفتيش مسبق من رئيس الهيئة والذي بدوره له السلطة التقديرية في الموافقة من عدمها لابد من وجود تحقيق مفتوح بالخصوص حتى يتم تفتيش شخص ومنزل المتهم وعند إجراء التفتيش لابد من حضور شخص المتهم أو من ينوب عليه¹، حيث جاء في مضمون المادة 37 من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة على أن يباشر التفتيش أحد أعضاء التحقيق على ضرورة بحضور المتهم المراد تفتيشه أو من ينوب عنه، كلما كان ذلك ممكناً وإذا لم يكن ذلك ميسوراً أوجب أن يحصل التفتيش بحضور شاهدين كاملي الأهلية من أقاربه أو من القاطنين معه من الجيران، وإذا كان المراد تفتيشه أنثي يكون التفتيش بمعرفة أنثي يندبها عضو التحقيق، ويجوز الاستعانة برجال الشرطة في التفتيش.²

ولابد أن يقوم عضو التحقيق بإثبات التفتيش في محضر يذكر فيه جميع إجراءات التفتيش من الندب والاستعانة بالشرطة والخبرة، وكل ما يتم العثور عليه من أوراق وأدلة بخصوص الواقعة أو غيرها وأن يتم وضعها في حرز ويغلق عليه، أما إذا تبين وجود أي دليل على وقوع جريمة أخرى وتشكل جريمة جنائية يقوم عضو التحقيق بتحريز الموضع أو الأداة وإحالتها بمحضر إلى السلطة المعنية .

ونستشف بتحليلنا للنص أن الصلاحيات الإجرائية المخولة لهيئة الرقابة الإدارية بمنحها سلطة مباشرة أعمال التفتيش دون الرجوع المسبق للنسبة العامة والغاية من تسريع إجراءات التحقيق لكن المشرع لم يدع المجال مفتوحاً بل وضع قيوداً وضوابط لضمان المشروعية أن يكون الإذن كتابيا صادراً من رئيس الهيئة وأن توجد مبررات قوية ومقنعة تدعو للتفتيش وأن يتم مباشرة التفتيش أحد أعضاء التحقيق ما يمنح الهيئة أداء مهامها الرقابية بكل كفاية، ومن جهة حماية وصون الحريات الفردية بضمانات التفتيش المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية.

1 انظر للمادة 2 من قانون رقم 17 لسنة 2016م، من قانون إنشاء الهيئة رقم 20 لسنة 2013م.

2 انظر للمادة 37 من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة رقم 20 لسنة 2013م .

2- سلطات الرقيب العام ومدير الإدارة العامة للتحقيق

تناول المشرع بالمادة (1) في قانون رقم 17 لسنة 2016م، التي عدلت المادة (42) من القانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء الهيئة حيث يجري نصها على النحو التالي:

" - إذا أسفر التحقيق عن وقوع جريمة جنائية، أو كانت الوقائع التي تم التحقيق فيها إدارياً تشكل جرائم جنائية، يمارس عضو التحقيق جميع الصلاحيات المخولة للنيابة العامة المنصوص عليها في الباب الرابع، من الكتاب الأول من قانون الإجراءات الجنائية.

- إذا رأى مدير الإدارة المختصة بالتحقيق أن الأدلة كافية في مواجهة المتهم، أمر بإحالة الأوراق إلى المحكمة المختصة، أو غرفة الاتهام، بحسب الأحوال، بعد تكليف الواقعة وإعطائها الوصف القانوني، واعتمادها من الرئيس، أو من يكلفه، وعلى عضو التحقيق مباشرة الدعوى أمام المحكمة المختصة، أو غرفة الاتهام، وله في سبيل ذلك الصلاحيات المقررة لعضو النيابة العامة، بما في ذلك الطعن في الأوامر، والأحكام الصادرة بشأنها.

- أما إذا رأى مدير الإدارة المختصة بالتحقيق ألا وجه لإقامة الدعوى الجنائية، أصدر أمراً بذلك مع الإفراج عن المتهم، ما لم يكن محبوساً لسبب آخر.

- وللرئيس أن يلغي الأمر الصادر بالألا وجه لإقامة الدعوى الجنائية خلال ثلاثة أشهر، من تاريخ صدوره في الأحوال المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية.

وفي جميع الأحوال يختص رئيس الهيئة أو من يكلفه بذلك الطعن في الأحكام الصادرة في مواد الجنايات وله في ذلك جميع الصلاحيات المقررة للنائب العام ورؤساء النيابة العامة والمنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية"

تُعتبر مباشرة الدعوى وتحريكها من الصلاحيات الأصلية المقررة لرقيب العام في هيئة الرقابة الإدارية ويجوز له أن يُسند ممارسة هذه الصلاحية إلى أعضاء التحقيق المعيّنين وفق أحكام القانون ويمارس الرقيب العام هذا الاختصاص باعتباره الممثل الأعلى للهيئة في المجال الجنائي والمسؤول عن تحريك الدعوى ومتابعتها والإشراف على سيرها، ويباشر أعضاء التحقيق هذه المهام بالنيابة عن الرقيب العام بحكم وظائفهم القانونية دون الحاجة إلى تفويض خاص لكل واقعة طالما كانت ضمن نطاق اختصاص الهيئة.

ويحق للرقيب العام بصفته صاحب الولاية العامة في الدعوى وفق ما نص عليه قانون الهيئة أن يصدر التعليمات والتوجيهات اللازمة لأعضاء التحقيق بشأن كيفية رفع الدعوى أو تحريكها أو مباشرتها، ضماناً لحسن سير العدالة وتحقيق المصلحة العامة وإن الرقيب العام هو المختص الأصلي والمخول قانوناً بالإجراءات كافة المتعلقة بتحريك الدعوى ورفعها ومباشرتها ومتابعة سيرها أمام الجهات القضائية المختصة.

3- السلطات الخاصة للرقيب العام

رغم أن أعضاء التحقيق يمارسون بعض الصلاحيات بالنيابة عن الرقيب العام، إلا أن القانون قد خصّه بمجموعة من الاختصاصات الحصرية التي لا يجوز مباشرتها إلا من قبله شخصياً أو من يفوضه تفويضاً خاصاً وتتمثل أبرز هذه الاختصاصات فيما يلي:

1- سلطة إلغاء أوامر عدم رفع الدعوى الجنائية الصادرة من إدارة التحقيق بعد انتهاء الإجراءات خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ صدورهما، بشرط ألا تكون الجهة القضائية المختصة قد أصدرت قراراً برفض الطعن في تلك الأوامر.

2 - صلاحية الطعن في الأحكام الجنائية النهائية باعتباره الجهة المختصة قانوناً بممارسة هذه السلطة وله في ذلك جميع الصلاحيات المقررة للنائب العام في قانون الإجراءات الجنائية وذلك وفق ما ورد في تعديل المادة (42) من قانون رقم 17 لسنة 2016م.

3- إقرار أو تعديل أو إلغاء أوامر الإحالة والحفظ الصادرة عن مدير إدارة التحقيق، كلما اقتضت المصلحة العامة أو سلامة تطبيق القانون ذلك.

4 - تقديم طلبات إعادة النظر في الأحكام النهائية إذا ظهرت أسباب جوهرية تبرر ذلك ويتم رفع الطلب من قبل الرقيب العام إلى الجهة القضائية المختصة مشفوعاً بالأسباب والمستندات المؤيدة.

5- تفويض بعض أعضاء التحقيق بصلاحيات خاصة في الحالات الاستثنائية التي تتطلب السرعة أو البعد الجغرافي عن مقر الهيئة، وفق الضوابط القانونية المقررة.

ونستشف أن هذا التعديل أضفى ركيزة جوهرية لتوسيع الاختصاص للهيئة في مواجهة الجرائم ذات الطابع الجنائي المتكشفة أثناء قيام الهيئة بالتحقيق الإداري أي أن لعضو التحقيق الصلاحيات الكاملة للنيابة العامة في مباشرة الدعوى الجنائية وفق الاختصاص الممنوح للهيئة، ما يبين لنا توجه المشرع نحو تمكين الهيئة أن تكون سلطة تحقيق ذات اختصاص مزدوج إداري مالي جنائي لمواجهة الفساد ووضع المشرع مجموعة من الضمانات من ضرورة تكييف الواقعة قانونياً واعتمادها من رئيس الهيئة أو من يفوضه، وأحقية رئيس الهيئة من مراجعة الأوامر بعدم إقامة الدعوى خلال مدة محددة وتقييد الهيئة بممارسة الصلاحيات ضمن الحدود التي نص عليها قانون الإجراءات الجنائية ويعد التوجه الذي سلكه المشرع الليبي خطوة في المسار الصحيح لبناء نظام رقابي يعزز سيادة القانون وتحقيق فاعلية أكبر في ملاحقة الجرائم الإدارية والمالية .

4- سلطات مدير الإدارة العامة للتحقيق

يُعتبر مدير إدارة التحقيق أحد أهم الركائز التنظيمية في هيكل هيئة الرقابة الإدارية إذ يضطلع بمهام تحقيقية وقضائية ذات طبيعة خاصة، تجعله بمثابة محامٍ عام إداري داخل الهيئة من حيث السلطة والإشراف وتقدير الأدلة وقد حدّد القانون اختصاصاته بوضوح من خلال نص المادة الأولى من القانون رقم (17) لسنة 2016م التي نصت على ما يلي :

" ... وإذا رأى مدير الإدارة المختصة بالتحقيق أن الأدلة كافية في مواجهة المتهم، أمر بإحالة الأوراق إلى المحكمة المختصة، أو غرفة الاتهام، بحسب الأحوال، بعد تكييف الواقعة، وإعطائها الوصف القانوني، واعتمادها من الرئيس، أو من يُكلفه.

أما إذا رأى مدير الإدارة المختصة بالتحقيق، ألا وجه لإقامة الدعوى الجنائية، أصدر أمراً بذلك مع الإفراج عن المتهم، ما لم يكن محبوساً لسبب آخر ... " ¹.

ويستفاد من هذا النص من وجهة نظرنا أن المشرع قد منح مدير إدارة التحقيق صلاحيات واسعة في مجال التصرف في نتائج التحقيق إذ خوله تقدير كفاية الأدلة وتكييف الواقعة قانوناً والتصرف فيها سواء بالإحالة أم بالأمر بعدم وجود وجه لإقامة الدعوى وهذه السلطات تعد في جوهرها موازية لما يتمتع به المحامي العام لدى محاكم الاستئناف في النظام القضائي، من حيث ولايته على التحقيق والإحالة ومباشرة الدعوى أمام المحاكم ونرى أنه يمتاز مدير إدارة التحقيق بمعيار مزدوج من الاختصاص:

أولاً - اختصاص قضائي تحقيقي يتمثل في ممارسته لسلطات النيابة العامة في مباشرة التحقيق والتصرف في نتيجته بما يعكس مركزه المماثل للمحامي العام في هيكل النيابة.

ثانياً - اختصاص إداري إشرافي يتمثل في الإشراف على أعمال أعضاء التحقيق داخل الهيئة وتوجيههم وضمان التزامهم بالقواعد القانونية والإجرائية تحقيقاً لوحدة الأداء وضمان عدالة المساءلة.

أما فيما يتعلق بعلاقته برئيس الهيئة فإنها وجدناها تشبه العلاقة القائمة بين المحامي العام والنائب العام في النظام القضائي إذ يخضع مدير إدارة التحقيق لإشراف رئيس الهيئة، من حيث اعتماد قرارات الإحالة أو الأوامر الصادرة بعدم إقامة الدعوى، مع احتفاظ رئيس الهيئة بسلطة إلغاء هذه القرارات خلال المدة المحددة قانوناً ومن ثم فإن مدير إدارة التحقيق يُمارس اختصاصاته باستقلال نسبي في حدود ما رسمه القانون دون أن ينفصل عن الإشراف العام الذي يباشره رئيس الهيئة باعتباره صاحب الولاية الأعلى في تحريك الدعوى داخل الهيئة.

¹ انظر للمادة الأولى، من القانون رقم 17 لسنة 2016م، المعدل للقانون رقم 20 لسنة 2013م .

5- سلطة ممارسة عضو التحقيق لصلاحيات أعضاء النيابة العامة

يتمثل دور عضو التحقيق في هيئة الرقابة الإدارية في الفقرة الأولى من المادة (42) من القانون رقم (20) لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية، المعدلة وفق المادو (1) من القانون رقم (17) لسنة 2016م، أنه إذا أسفر التحقيق الإداري عن وقائع تُشكل جريمة جنائية، فإن عضو التحقيق بالهيئة يمارس جميع الصلاحيات المخولة للنياية العامة، والمنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الأول، من قانون الإجراءات الجنائية.

ويستفاد من هذا النص أن المشرع أراد أن يؤكد الطبيعة المزدوجة لاختصاص الهيئة إذ لم يحصر ولايتها في المجال الإداري التأديبي بل مدها إلى المجال الجنائي، كلما كشفت تحقيقاتها عن أفعال تُكون جريمة يعاقب عليها القانون وبهذا منحها المشرع صفةً شبه قضائية، تمكنها من التحقيق الفوري في الجرائم التي يتم اكتشافها أثناء التحقيق الإداري، دون حاجة لإحالتها أولاً إلى النيابة العامة تحقيقاً للسرعة والفاعلية في مكافحة الفساد والانحراف الإداري وضماناً لصون الأدلة ومنع العبث بها، ويترتب على هذا التنظيم أن عضو التحقيق في الهيئة يعتبر نظيراً لوكيل النيابة العامة في النظام القضائي من حيث ولايته في تحريك الدعوى العمومية ورفعها ومباشرتها وممارستها لذات الصلاحيات العادية المقررة للنياية العامة بما في ذلك إصدار أوامر القبض أو الإحضار أو الحبس الاحتياطي وذلك في نطاق ما يُخوله له القانون وفق اختصاصه غير أن هذه السلطات لا تمتد إلى الاختصاصات الاستثنائية أو الذاتية التي خص بها القانون النائب العام أو المحامي العام أو رئيس النيابة مثل إصدار قرارات النذب للتحقيق في الجنايات أو الطعن بطلب إعادة النظر إذ لا يجوز لعضو التحقيق مباشرة هذه الصلاحيات إلا بتفويض خاص من رئيس الهيئة ويصدر التصرف أو الإجراء في هذه الحالة باسم الرئيس باعتباره صاحب الولاية الأعلى في الدعوى.¹

وبذلك يتبين أن المشرع الليبي قد أراد من المادة الأولى من القانون رقم 17 لسنة 2016م المعدلة للمادة (42) من قانون رقم 20 لسنة 2013م، أن يُرسخ نموذجاً متكاملًا للتحقيق داخل هيئة الرقابة الإدارية يكون فيه عضو التحقيق بمثابة وكيل نياية رقابي يمارس سلطات قضائية في الحدود التي رسمها القانون تحت إشراف مدير إدارة التحقيق الذي يُعد نظيراً للمحامي العام، والرقيب العام الذي يماثل النائب العام في الولاية العامة على الدعوى العمومية وفق اختصاص الهيئة.

6- سلطة الإحالة إلى المحكمة أو غرفة الاتهام

منح المشرع الليبي بموجب أحكام قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم (20) لسنة 2013م، المعدل بالقانون رقم 17 لسنة 2016م، لمدير الإدارة المختصة بالتحقيق سلطة تقدير كفاية الأدلة في القضايا التي تباشرها الهيئة، فإذا تبين له من خلال التحقيقات أن الأدلة كافية لتكوين قناعة مبدئية بارتكاب المخالفة أو الجريمة، جاز له أن يصدر أمراً بإحالة الأوراق إلى المحكمة المختصة أو إلى

¹ د. أمّون محمد سلامة، الإجراءات الجنائية في التشريع الليبي، الطبعة الأولى 1971م.

غرفة الاتهام، وذلك بعد أن يجري التكييف القانوني للواقعة ويمنحها الوصف القانوني السليم شريطة اعتمادها من رئيس الهيئة أو من يُكلفه بذلك، كما أكدت النصوص التنظيمية أن عضو التحقيق بالهيئة هو من يتولى مباشرة الدعوى أمام المحكمة المختصة وله في سبيل ذلك جميع الصلاحيات المقررة لأعضاء النيابة العامة، بما في ذلك الحق في الطعن في الأوامر والأحكام وهو ما يظهر أن المشرع قد خول الهيئة سلطات التحقيق والاتهام في آن واحد بالنسبة للجرائم الإدارية والمالية التي تكتشفها أثناء أداء مهامها الرقابية وذلك حتى مرحلة الإحالة القضائية.¹

ومن هذا المنطلق فإن هيئة الرقابة الإدارية تكون جهة تحقيق ذات اختصاص خاص تتكامل مهامها مع القضاء الجنائي الواقف دون أن تحل محله حيث تمارس التحقيق الإداري الموسع إلى حين إحالة الوقائع التي تكون شبهة جنائية إلى غرفة الاتهام أو النيابة العامة بحسب طبيعة الجريمة واختصاصها.

وبالرجوع إلى أحكام قانون الإجراءات الجنائية الليبي نجد أن المادة (145) في الفصل الثاني عشر في غرفة الاتهام تشكيل غرفة الاتهام " تشكل غرفة الاتهام في كل محكمة ابتدائية من رئيس المحكمة أو من قاض من قضاة المحكمة تنتدبه لذلك الجمعية العمومية، وتختص هذه الغرف بالنظر في الدعاوى المحالة إليها من قاضي التحقيق، أو من النيابة العامة، كما خولها المشرع سلطة إجراء التحقيقات التكميلية، وتوسيع نطاق الاتهام، ليشمل وقائع، أو أشخاصاً، لم يتناولهم قرار الإحالة الأصلي".²

وبتحليلنا لنص المادة الأولى المعدلة للمادة 42 يتضح من ذلك أن الهيئة عند مباشرتها للتحقيقات الداخلية تعمل ضمن مرحلة تمهيدية تسبق الإحالة إلى القضاء وتملك من خلالها سلطة جمع الأدلة وسماع الشهود وضبط المستندات، وصولاً إلى تكييف الوقائع وتقدير مدى كفاية الأدلة.

فإذا خلصت إلى أن الأفعال المرتكبة تشكل جريمة جنائية فإنها تحيل الأوراق إلى الجهة القضائية المختصة مدعومة بتقرير شامل يبين نتائج التحقيق والوصف القانوني للواقعة تمهيداً لعرضها على غرفة الاتهام أو المحكمة وفقاً لقواعد الاختصاص.

ويعتبر هذا التنظيم خروجاً مقصوداً من المشرع عن المفهوم التقليدي للفصل بين سلطتي الاتهام والقضاء إذ خول الهيئة بحكم طبيعتها الرقابية سلطات شبه قضائية تتعلق بجمع الأدلة وتقدير كفايتها وإحالة القضايا عند الاقتضاء ضمناً لتحقيق مكافحة الفساد الإداري والمالي.

وعند انتهاء الهيئة من التحقيق فإنها تتصرف في الملفات وفق أحد الأوجه التالية :

1- حفظ الملف، إذا لم تتوفر أدلة كافية.

2- اتخاذ إجراءات تأديبية داخلية، إذا كانت الوقائع ذات طابع إداري بحت.

¹ انظر للقانون رقم 20 لسنة 2013م، المعدل وفق القانون رقم 17 لسنة 2016م، المادة الأولى .

² انظر للمادة 145، من قانون الإجراءات الجنائية الليبي .

3- الإحالة إلى المحكمة المختصة، أو غرفة الاتهام، إذا كانت الأفعال تشكل جريمة جنائية.

وفي جميع الأحوال يجب أن تُدون قرارات الإحالة في أوامر رسمية تتضمن البيانات الجوهرية مثل اسم الموظف، أو المتهم ووظيفته ومحل عمله ووصف الفعل القانوني وتفصيل الأدلة التي بُني عليها القرار مع تسبيب قانوني واضح يبرر الإجراء المتخذ، وبذلك فإن سلطة الإحالة في هيئة الرقابة الإدارية تمثل مرحلة مفصلية تربط بين التحقيق الإداري والعدالة الجنائية، حيث تتحول الهيئة من مجرد جهة رقابية إلى جهة تحقيق موضوعي واتهام ابتدائي، بما يعكس الدور المزدوج الذي أراده لها المشرع في حماية المصلحة العامة وصون المال العام.

7- سلطة إصدار أمر عدم إقامة الدعوى الجنائية

تناولت الفقرة الثالثة من المادة الأولى من القانون رقم 17 لسنة 2016م، المعدل للمادة (42) من قانون رقم 20 لسنة 2013م، من قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية حول الحالة التي يُقدر فيها مدير الإدارة المختصة بالتحقيق عدم كفاية الأدلة أو انتفاء الجريمة، حيث خوله المشرع في هذه الحالة سلطة إصدار أمر بالألا وجه لإقامة الدعوى الجنائية مع ما يترتب على ذلك من الإفراج عن المتهم ما لم يكن محبوساً لسبب آخر ويعد هذا التنظيم امتداداً طبيعياً للسلطات التي منحها المشرع للهيئة في مباشرة التحقيق الجنائي، ويبرز بوضوح استقلالها النسبي عن النيابة العامة في نطاق القضايا التي تدخل في ولايتها.¹

فمنح المشرع مدير إدارة التحقيق سلطة تقدير مدى توافر أركان الجريمة وكفاية الأدلة ويعد بمثابة تفويض قانوني بممارسة وظيفة النيابة العامة في هذه المرحلة بما يشمل التحقيق وتقدير الدليل والتصرف في الأوراق سواء بالحفظ أم بالإحالة وبذلك تتولى الهيئة من خلال إدارتها المختصة وظيفة العدالة الأولية في مجال مكافحة الجرائم الإدارية والمالية فتملك أن تقرر ما إذا كانت الوقائع تستوجب الإحالة إلى المحكمة أو أن تُحفظ الأوراق لعدم كفاية الأدلة أو لانتفاء الجريمة من أساسها. ويلاحظ أن الأمر بعدم وجود وجه لإقامة الدعوى الجنائية هو إجراء قضائي في طبيعته يصدر بعد انتهاء التحقيق وتقرره سلطة التحقيق عندما ترى أن ثمة أسباباً قانونية أو موضوعية تحول دون السير في الدعوى، وأن هذه الأسباب كما في الفقه الجنائي العام تنقسم إلى قسمين رئيسيين:

- الأسباب القانونية للأمر بالألا وجه:

تتمثل في الحالات التي تنتفي فيها الصفة الإجرامية للفعل مثل عدم وجود نص تجريمي ينطبق على الواقعة وانعدام أحد أركان الجريمة (الركن المادي، أو المعنوي، أو السببي) أم سقوط الدعوى لسبب قانوني كوفاة المتهم أو العفو العام أو التقادم أو عدم استيفاء شروط رفع الدعوى أو عدم وجود الإذن القانوني في الجرائم التي تتطلب ذلك، وفي جميع هذه الحالات تُصدر الهيئة أمراً بعدم وجود وجه لإقامة الدعوى لإنقضاء الأساس القانوني للعقاب.

¹ انظر للمادة 42 من قانون إنشاء الهيئة رقم 20 لسنة 2013م، المعدل وفق قانون رقم 17 لسنة 2016.

- الأسباب الموضوعية للأمر بالألا وجه :

تتعلق بتقدير الهيئة للقيمة الإثباتية للأدلة المستخلصة من التحقيق من عدم كفاية الأدلة لترجيح الإدانة على البراءة وعدم صحة الواقعة أو ثبوت أنها لم تقع أصلاً أم عدم معرفة الفاعل لعدم تحديد شخص الجاني رغم مباشرة التحقيقات، وفي هذه الحالات يكون الأمر بالألا وجه تعبيراً عن قناعة الهيئة بانتفاء الدليل أو ضعف الثبوت.¹

ويضاف إلى ذلك سبب آخر استقر عليه القضاء المقارن وهو عدم الأهمية ويقصد به أن تكون الواقعة رغم مخالفتها الشكلية للنص التجريمي عديمة الخطر الاجتماعي أو قليلة الجسامة بحيث لا تبرر تحريك الدعوى الجنائية ويكتفى حينها بالجزاء الإداري ورغم أن هذا السبب يختص به عادة النيابة العامة دون غيرها، إلا أن الفقرة الثالثة من المادة الأولى المعدلة للمادة (42) منحت الهيئة نطاقاً تقديرياً مماثلاً فيما يدخل ضمن اختصاصها النوعي وهو ما يؤكد الطبيعة شبه القضائية لاختصاصاتها في مجال مكافحة الفساد.²

8 - رقابة الرئيس على قرارات الحفظ

تنص الفقرة الرابعة من المادة (1) من قانون رقم 17 لسنة 2016م، المعدل للمادة (42) من قانون إنشاء الهيئة رقم 20 لسنة 2013م، على أن رئيس الهيئة أو من يُنيبه له الحق في إلغاء الأمر الصادر عن مدير الإدارة المختصة بالتحقيق بعدم وجود وجه لإقامة الدعوى الجنائية وذلك خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ صدوره وفق ما تحدده أحكام قانون الإجراءات الجنائية، ويعكس هذا النص وجود آلية رقابية داخلية تسلسلية داخل الهيئة تهدف إلى ضمان التوازن بين الاستقلالية في مباشرة التحقيقات وسرعة الفصل في القضايا وبين ضمان حماية الحقوق القانونية للمتهمين ومتابعة القضايا ذات الخطورة.

ويستفاد من هذا التفويض أن رئيس الهيئة يمتلك سلطة مراجعة وتصحيح القرارات الصادرة عن مدير الإدارة المختصة بالتحقيق متى تبين له أن الوقائع الملموسة تستدعي السير في الدعوى الجنائية حتى في حال عدم ورود دلائل جديدة بعد صدور القرار، بما يشمل سلطة تعديل القرار أو إلغائه، إذا اقتضت الضرورة متابعة الدعوى الجنائية وضبط استخدام السلطة من قبل مدير الإدارة من خلال تحديد مهلة زمنية في ثلاث أشهر لممارسة هذه الرقابة.

وبناءً على ما سبق، فإن قرار رئيس الهيئة بإلغاء الأمر الصادر بعدم وجود وجه لإقامة الدعوى الجنائية يمثل تجسيداً لمبدأ التحقيق الذاتي والرقابة المؤسسية المزدوجة إذ يدمج بين سلطة التقدير والتحقيق وبين آليات الرقابة الداخلية، بما يسهم في حماية المصلحة العامة وضمان العدالة وحفظ حقوق الأفراد ومنع إساءة استخدام السلطة أو المساس بحرية المتهمين دون سند قانوني، وبذلك

¹ د. مأمون محمد سلامة، الإجراءات الجنائية في التشريع الليبي، مرجع سابق ص 676.

² انظر للمادة 42 المرجع السابق .

يصبح رئيس الهيئة أو من يُنيبه الجهة العليا داخل الهيئة فيما يتعلق بقرارات عدم وجود وجه لإقامة الدعوى الجنائية مؤكداً دور الهيئة كجهاز رقابي شبه قضائي مستقل يتمتع بصلاحيات كاملة في التحقيق والإحالة والمتابعة القضائية.

9- اختصاص رئيس الهيئة بالطعن في الأحكام

اختصاص رئيس الهيئة بالطعن في الأحكام الصادرة في مواد الجنايات حيث تنص المادة (1) من قانون رقم 17 لسنة 2016، المعدل للمادة (42) من قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم 20 لسنة 2013م، على أن رئيس الهيئة، أو من يُنيبه له الحق في الطعن في الأحكام الصادرة في مواد الجنايات، ويتمتع في ذلك الصلاحيات المقررة كافة للنائب العام، ورؤساء النيابة العامة، وفق أحكام قانون الإجراءات الجنائية.¹

ويعتبر هذا التفويض من المشرع تجسيداً لصلاحيات الادعاء العام الخاصة داخل الهيئة حيث يخول رئيس الهيئة ممارسة سلطة متابعة الدعوى الجنائية حتى مرحلة صدور الحكم، بما يشمل حق الطعن في الأحكام الصادرة وبهذا يصبح رئيس الهيئة جهة الادعاء العام الخاصة ضمن نطاق اختصاصها، مع تمكينها من ممارسة الدور الرقابي القضائي في الجرائم الإدارية والجنائية المرتبطة بها.

وتكمن الغاية من ضمان استقلالية الهيئة في متابعة القضايا التي تكشف عنها أثناء التحقيق الإداري وتمكين الهيئة من استكمال الإجراءات القضائية وممارسة الحق في الطعن، بما يضمن عدم الإفلات من العقاب لغياب جهة متابعة مستقلة، وتحقيق التوازن بين الاستقلال الإداري للهيئة والرقابة القانونية الهرمية على أعمالها خاصة في الجرائم المعقدة أو المؤثرة على المصلحة العامة ويتيح هذا التفويض للهيئة أن تتابع القضية من لحظة اكتشاف الجريمة وحتى تنفيذ الحكم النهائي ويمنح رئيس الهيئة القدرة على ضمان حماية حقوق المتهمين مع استمرارية الملاحقة القضائية فلا يمكن لأي حكم صادر أن يفلت من الطعن القانوني إذا رأى الرئيس وجود مبررات قانونية لذلك.

وأن يمارس الرئيس هذا الاختصاص وفق القواعد والإجراءات المقررة في قانون الإجراءات الجنائية، وذلك بأن يشمل الطعن في الأحكام النهائية والجزئية الصادرة عن المحاكم في المواد الجنائية التي تم إحالتها من قبل الهيئة، أو التي تتعلق بالتحقيق الإداري الخاص بها ويمكن القول إن المادة (1) أعطت رئيس الهيئة صلاحية شبه قضائية متقدمة تجمع بين سلطة الادعاء العام وحق الرقابة الداخلية وهو ما يميز الهيئة عن الجهات الرقابية الأخرى، فهذه السلطة لا تمنح مجرد الحق في متابعة التحقيق الإداري بل تشمل حق الطعن في الأحكام الجنائية مما يجعل الهيئة قادرة على ضمان فاعلية مكافحة الجرائم الإدارية والمالية دون الاعتماد الكلي على النيابة العامة.²

¹ القانون رقم 17 لسنة 2016م، المعدل للقانون رقم 20 لسنة 2013م، انظر للمادة (1) .

² انظر للمادة 42 مرجع سابق .

10- مخاصمة أعضاء التحقيق وردهم :

تخضع أعمال أعضاء التحقيق بهيئة الرقابة الإدارية شأنهم شأن أعضاء النيابة العامة لمبدأ المساءلة القانونية متى تجاوزوا حدود صلاحياتهم، أو خالفوا مقتضيات الحياد والنزاهة الواجب توافرها في من يتولى مهمة التحقيق وأن هذه الضمانات لا تمثل مجرد التزامات أخلاقية بل قواعد قانونية تهدف إلى حماية المصلحة العامة وضمان عدالة الإجراءات الرقابية، فمن حيث المخاصمة فإنها تمثل وسيلة قانونية لمساءلة عضو التحقيق إذا ارتكب أثناء أداء وظيفته غشاً أو تدليساً أو غدرًا أو خطأ مهنيًا جسيمًا أضر بأحد الخاضعين لرقابة الهيئة أو بأي من ذوي المصلحة، وفي هذه الحالة تكون الدولة مسؤولة مدنيًا عما يحكم به من تعويضات نتيجة هذه الأفعال مع احتفاظها بحق الرجوع على عضو التحقيق المخطئ لاسترداد ما دفعته نيابة عنه، وذلك قياسًا على ما ورد في قانون المرافعات المدنية والتجارية بالمواد 720 وما بعدها في الباب الثاني المتعلق بمخاصمة القضاء وأعضاء النيابة.¹

ويُستفاد من ذلك أن عضو التحقيق بالهيئة لا يتمتع بحصانة مطلقة وإنما بمسؤولية محددة تضمن توازنًا دقيقاً بين حماية الوظيفة الرقابية وصون حقوق الأفراد من أي تعسف أو إساءة استعمال للسلطة.

أما فيما يتعلق بالرد فقد استقر المبدأ على أنه لا يجوز لعضو التحقيق أن ينظر أو يتولى قضية يكون له فيها مصلحة شخصية أو صلة قرابة أو خصومة سابقة مع أحد أطرافها إذ إن من مقتضيات العدالة أن يكون المحقق في موقف الحياد التام بين الأطراف ويجوز بالتالي للمعني أو من له مصلحة مشروعة أن يطلب رد عضو التحقيق متى قام سبب جدي يثير الشك في نزاهته أو استقلاله، ويستند هذا إلى ذات الفلسفة التي نص عليها قانون المرافعات في المادة (267) ويقابلها نص المادة 220 من الفصل الرابع في تنحي القضاة وردهم عن الحكم من قانون الإجراءات الجنائية الليبي، والتي هدفت إلى صون الثقة العامة في الحياد المؤسسي وإن كان لا يطبق على أعضاء التحقيق بنفس الآثار الإجرائية المقررة لرد القضاة، إلا أن جوهر المبدأ واحد وهو تحييد من قد يتأثر في تقديره لاعتبارات شخصية.²

وفي المقابل نرى أنه يظل التنحي واجبًا ذاتيًا وأخلاقيًا قبل أن يكون قانونيًا، إذ يتعين على عضو التحقيق بالهيئة أن يتنحي من تلقاء نفسه متى شعر بأن هناك ما قد يمس حياده أو يثير الشك في نزاهته كأن تكون له علاقة شخصية بأحد الأطراف أو سبق له أن أبدى رأيًا في الواقعة محل التحقيق، وهذا الالتزام يعكس جوهر الوظيفة الرقابية القائمة على الثقة العامة لأن عضو التحقيق يمثل في عمله ضمير الهيئة وأداة تحقيق العدالة الإدارية.

1 انظر للمادة 720 من قانون المرافعات المدنية والتجارية الليبي .

2 انظر للمادة 267 من قانون المرافعات المدنية والتجارية الليبي .

ومن خلال تحليلنا القانوني تم الاستنتاج أن نص المادة (1) من قانون رقم 17 لسنة 2016م المعدل للمادة (42) من قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم (20) لسنة 2013م، عندما وضعه المشرع قد منح الهيئة صلاحيات واسعة ومتكاملة في مجال التحقيق والمتابعة بما يجعلها جهازاً رقابياً ذا طبيعة شبه قضائية يتمتع بالاستقلال الفني والقانوني في مباشرة مهامه، فقد أرست هذه المادة الطبيعة الخاصة لأعمال التحقيق داخل الهيئة ومنحت رئيسها سلطة الإشراف والرقابة على أعمال أعضاء التحقيق، بما في ذلك الحق في إلغاء الأوامر الصادرة بعدم وجود وجه لإقامة الدعوى الجنائية وهو ما يُعزز مبدأ الرقابة المؤسسية الداخلية على أعمال التحقيق دون المساس باستقلالية القائمين عليها.¹

ويمثل هذا التنظيم تجسيداً لمبدأ التوازن بين الاستقلال والمسؤولية الذي يشكل جوهر العمل الرقابي والتحقيقي داخل الهيئة إذ يضمن من جهة استقلال عضو التحقيق في أداء مهامه القانونية والفنية ومن جهة أخرى يخضع أدائه لرقابة قانونية تضمن سلامة الإجراءات وتحقيق العدالة بما يُكرس الثقة في أداء الهيئة، ويؤكد دورها في مكافحة الفساد الإداري وصون سيادة القانون، كما يتضح من مضمون المادة ذاتها أن اختصاصات الهيئة لا تتوقف عند حدود المتابعة أو التحقيق الإداري بل تمتد إلى مراحل أكثر عمقاً تبدأ من رصد المخالفات وجمع الأدلة والاستدلال مروراً بإجراءات التحقيق الإداري والجنائي وانتهاءً بتحريك الدعوى ومباشرتها والطعن في الأحكام أمام الجهات القضائية المختصة، وفقاً لما نص عليه قانون الإجراءات الجنائية في الباب الرابع من الكتاب الأول.

أما عن آلية التصرف في القضايا داخل الإدارة العامة للتحقيق بالهيئة فإن عضو التحقيق بعد استكمال التحقيقات يقوم بإحالة الأوراق إلى مدير الإدارة العامة للتحقيق للاطلاع وإبداء الرأي القانوني فيها، فإذا تبين عدم كفاية الأدلة أو انتفاء الجريمة يُصدر أمراً بالحفظ أو بالألا وجه لإقامة الدعوى أما إذا ثبت من التحقيق وجود أفعال مجرّمة قانوناً فيُعتمد رأي عضو التحقيق من مدير الإدارة العامة للتحقيق وتُعرض الأوراق على رئيس الهيئة لاعتماد التكييف القانوني وتقرير المسؤولية ومن ثم إحالة الملف إلى المحكمة المختصة لتحريك الدعوى ومباشرتها في مواجهة المتهم وذلك وفقاً للأحكام والإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية ومن خلال هذا التنظيم يتأكد أن الهيئة قد أُنيط بها نظام رقابي متكامل يجمع بين سلطة التحقيق والإحالة والمتابعة القضائية بما يعزز فاعليتها في مكافحة الفساد الإداري والمالي ويؤكد دورها الحيوي في حماية المال العام وترسيخ مبادئ النزاهة والشفافية في المرافق العامة تحقيقاً للمصلحة العامة وصوناً لسيادة القانون.

ويلخص رأينا بالرجوع إلى أحكام القانون رقم (1) لسنة 2020م، القاضي بإلغاء جميع القوانين والقرارات الصادرة عن المؤتمر الوطني العام بعد انتهاء ولايته يتضح من نص المادة (1) أنه قرر إلغاءً كلياً لكل ما صدر عن المؤتمر بعد تاريخ 2014/08/03م، باعتبار هذا التاريخ حداً فاصلاً بين ما صدر في إطار الشرعية الدستورية وبين ما صدر بعدها من قرارات وتشريعات تفتقر إلى السند الدستوري، غير أن المادة (2) من ذات القانون جاءت مكّلة ومخففة لحدة الإلغاء الكلي إذ قررت استمرار العمل بالقوانين والقرارات الصادرة قبل التاريخ المذكور إلى حين تعديلها أو إلغائها

¹ انظر للمادة 42 من قانون رقم 20 لسنة 2013م، المعدل بالقانون رقم 17 لسنة 2016م.

من الجهة التشريعية المختصة، وبذلك يكون المشرع قد أبقى على نفاذ تلك التشريعات السابقة مؤقتاً ضماناً لاستمرارية المرافق العامة ومنعاً لحدوث فراغ تشريعي وإداري في الدولة.¹

إلا أن الواقع العملي أفرز مفارقة قانونية واضحة، إذ ما تزال العديد من القوانين والقرارات التي ألغى سندها القانوني بموجب القانون رقم (1) لسنة 2020م، تطبق فعلياً داخل مؤسسات الدولة وأروقة المحاكم سواء بحكم الضرورة أو بسبب الانقسام السياسي والتشريعي الذي حال دون وجود سلطة تشريعية موحدة قادرة على معالجة هذا الوضع الشاذ، مما أدى إلى تعدد مصادر الشرعية القانونية داخل الدولة الواحدة، ومن الزاوية الدستورية فإن الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا تظل الجهة المختصة بالفصل في مدى دستورية هذا القانون وتحديد مشروعية التشريعات الصادرة عن المؤتمر الوطني العام بعد انتهاء ولايته غير أنها لم تمارس دورها في هذا الجانب حتى تاريخه مما عمق الإشكال القانوني وزاد من حالة الغموض في تحديد ما يسري وما يُلغى من القوانين.²

ونجد المحكمة الدستورية العليا ببنغازي أصدرت في أكتوبر 20-1-2025م، قرار قضائي بإلغاء الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا بطرابلس، مما أدى إلى ازدواج قضائي وسياسي بين مرفقين قضائيين في الشرق والغرب، الأمر الذي أثار خلافات واسعة من حيث شرعية القرار واختصاص المحكمة الدستورية نفسها بإلغائها، خصوصاً وأن قانون إنشاء المحكمة الدستورية في بنغازي محل نزاع حول دستوريته القانون رقم 5 لسنة 2023م، من حيث :

- 1- مخالف للإعلان الدستوري وتعديلاته، حيث لم ينص على إنشاء محكمة دستورية مستقلة بل اسند الاختصاص الدستوري للمحكمة العليا.
- 2- تجاوز السلطة التشريعية لاختصاصها .
- 3- الاخلال باستقلال السلطة القضائية .
- 4- المساس بوحدة النظام القضائي الليبي .
- 5- مخالفة أحكام صادره عن المحكمة العليا .
- 6- مخالفة مبدأ الشرعية الدستورية .

وقضت المحكمة العليا الدائرة الدستورية في 28 يناير 2026م، بعدم دستورية القانون رقم 1 لسنة 2020، المتعلق بإلغاء كافة القوانين والقرارات الصادرة عن المؤتمر الوطني العام بعد انتهاء ولايته عليه فإن معالجة هذا الوضع يتطلب تدخلاً حاسماً لإرساء قاعدة فاصلة في مدى مشروعية تلك التشريعات، إلى جانب مبادرة تشريعية وقضائية لتوحيد التشريعات وضمان انسجامها مع مبدأ المشروعية واستقرار النظام الدستوري وتحقيق الامن القانوني والمؤسسي للدولة الليبية.

¹ انظر للمادة 1-2 من القانون 1 لسنة 2020م الصادر على البرلمان الليبي بعدم مشروعية تصرفات المؤتمر الوطني العام .

² انظر للقانون رقم 1 لسنة 2020م، المرجع السابق .

المبحث الثاني

التقييم والتحديات لدور هيئة الرقابة الإدارية

تنظيم الأجهزة الرقابية لا يقتصر على مجرد النصوص القانونية التي تحدد اختصاصاتها وصلاحياتها، بل يمتد إلى مدى قدرة هذه النصوص على تحقيق الغاية التي شرعت من أجلها المتمثلة في ضمان فعالية الرقابة على الأداء الإداري والمالي داخل الجهات العامة، بما يساهم في تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية وحسن إدارة المال العام فالنصوص القانونية مهما بدت متكاملة من حيث الصياغة والتنظيم تظل في حاجة دائمة إلى التقييم في ضوء تطبيقها العملي للكشف عن مدى كفايتها في تمكين الأجهزة الرقابية من أداء دورها، ومدى قدرتها على مواجهة مظاهر الفساد تحقيقاً لغاية المشرع من تشريعها وفي هذا السياق يبرز دور التقييم القانوني للنصوص المنظمة لعمل الهيئة بوصفه أداة أساسية لقياس مدى فعالية الإطار التشريعي الذي يحكم نشاطاتها الرقابية والوقوف على ما قد يعترضها من قصور أو غموض أو تداخل مع اختصاصات جهات رقابية أخرى كما أن الواقع العملي يكشف عن جملة من التحديات التي قد تعيق ممارسة الدور الرقابي بالصورة المأمولة سواء كانت تحديات تنظيمية أو إجرائية أو متصلة ببيئة العمل الإداري ذاتها، الأمر الذي يستدعي البحث في سبل معالجتها وتعزيز فعالية الرقابة، وعليه سنتناول في هذا المبحث تقييم النصوص القانونية المنظمة لعمل الهيئة ومدى كفايتها في تحقيق الغاية الرقابية التي أنشئت من أجلها، ثم الوقوف على أبرز التحديات العملية التي قد تواجهها في أداء مهامها مع بحث السبل الكفيلة بتعزيز دورها الرقابي وترسيخ حماية المال العام وضمان سلامة الأداء الإداري وذلك على النحو الذي سيتم بيانه في المطلبين الآتيين :

المطلب الأول

تقييم النصوص القانونية المنظمة لهيئة الرقابة الإدارية

يتحدد مدى فاعلية الدور الرقابي لهيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد حول مدى كفاية الإطار القانوني المنظم لمهامها، لا فقط من حيث وجود النصوص بل من جودتها وقدرتها على تحقيق الغايات الرقابية في الواقع العملي فالنص القانوني لا يكتسب قيمته بمجرد صدوره وإنما بمدى قابليته للتطبيق وفاعليته في ضبط السلوك الإداري والحد من الفساد، فإن تقييم النصوص القانونية المنظمة لعمل الهيئة يقتضي تبني مقاربة نقدية تتجاوز الوصف الشكلي للوقوف على أوجه القصور البنيوي والوظيفي في هذه النصوص وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول - تقييم البناء التشريعي للنصوص القانونية

البناء التشريعي للنصوص القانونية المنظمة لعمل هيئة الرقابة الإدارية في مجال العقود الإدارية الإطار الحاكم لمدى فعالية الرقابة على هذا النوع من العقود لما تمثله من أهمية خاصة باعتبارها أحد أبرز مجالات إنفاق المال العام وأكثرها عرضة لمخاطر الفساد وسوء الإدارة إذ لا تقتصر وظيفة هذه النصوص على تقرير اختصاص الهيئة في الرقابة على العقود بل تمتد لتشمل تحديد آليات هذه الرقابة ونطاقها والوسائل التي تمكن الهيئة من التدخل لضبط المخالفات وضمان سلامة الإجراءات التعاقدية وتتوقف هذه الرقابة إلى حد كبير على جودة البناء التشريعي، من حيث دقة

الصياغة ووضوح الأحكام وتكاملها مع القواعد المنظمة للعقود الإدارية سواء فيما يتعلق بإجراءات التعاقد أو تنفيذ العقود أو متابعة مراحلها المختلفة، كما أن أي قصور في هذا البناء سواء من حيث الغموض أو التشتت أو عدم التناسق ينعكس سلباً على قدرة الهيئة في ممارسة دورها الرقابي خاصة في ظل تعقيد العمليات التعاقدية وتعدد الجهات المتدخلة فيها، ومن هذا المنطلق فإن تقييم البناء التشريعي في هذا المجال يقتضي الوقوف على مدى كفاية النصوص القانونية المنظمة لرقابة الهيئة على العقود الإدارية ومدى وضوحها في تحديد الاختصاصات وآليات التدخل الرقابي إضافة إلى مدى استقرارها وتوازنها ضمن المنظومة القانونية وهو ما سيتم تناوله من خلال تحليل أبرز الإشكاليات المرتبطة بها على النحو الآتي :

أولاً - إشكالية الصياغة التشريعية وأثرها على الفاعلية الرقابية

تثير الصياغة التشريعية للنصوص المنظمة لعمل هيئة الرقابة الإدارية بعض الإشكاليات الجوهرية التي تتعلق بمدى وضوحها ودقتها في تحديد الاختصاصات والإجراءات حيث لاحظنا أن بعض هذه النصوص جاءت بصياغات عامة وفضفاضة تفتقر إلى التحديد الدقيق للمفاهيم القانونية وحدود الممارسة الرقابية وهو ما يعكس غياب الدقة التشريعية اللازمة لضبط العمل الرقابي، ويتجلى ذلك بوضوح في بعض النصوص التي منحت الهيئة سلطات واسعة دون ضبط دقيق لحدودها أو آليات ممارستها، فعلى سبيل المثال المادة (25) من القانون رقم 20 لسنة 2013م، نصت على أن الهيئة تتولى "... إجراء التحريات اللازمة والتفتيش الدوري ومتابعة الأداء والكشف عن الجرائم والمخالفات..." وهذه العبارات رغم أهميتها جاءت بصياغة عامة لا تحدد بشكل دقيق نطاق هذه التحريات أو وسائلها أو حدودها الأمر الذي يفتح المجال لاختلاف التفسير عند التطبيق.

كما يظهر هذا القصور في المادة (9) التي خولت رئيس الهيئة اقتراح الخطط والبرامج والأساليب لممارسة العمل الرقابي دون بيان معايير هذه الأساليب أو الضوابط الحاكمة لها وهو ما يضفي طابعاً تقديرياً واسعاً قد يؤدي إلى تفاوت في التطبيق العملي، كذلك ما ورد بمضمون المادة (27) من منح الهيئة سلطة اتخاذ الوسائل اللازمة للتحري والكشف وهي صياغة فضفاضة تثير تساؤلات حول مدى اتساع هذه الوسائل وحدود مشروعيتها ولا يقف أثر هذا القصور عند الجانب الشكلي بل يمتد إلى إضعاف الفاعلية الرقابية ذاتها إذ إن الغموض التشريعي يفتح المجال لتعدد التفسيرات ويمنح الجهات الخاضعة للرقابة هامشاً واسعاً للمناورة أو التملص من الالتزامات المفروضة عليها، كما قد يؤدي في المقابل إلى تباين في ممارسات الهيئة ذاتها.¹

وبالاطلاع على تقارير هيئة الرقابة الإدارية لسنة 2022-2023-2024 تؤكد التقارير هذا الطرح من خلال رصد حالات متكررة لعدم الالتزام بالتوصيات الرقابية أو التأخر في تنفيذها وهو ما لا يمكن تفسيره فقط بسوء الإدارة بل يرتبط في جانب منه بضعف الإطار القانوني من حيث وضوح الإلزام وحدود المسؤولية، خاصة في ظل غياب نصوص دقيقة تحدد بشكل صريح طبيعة الالتزامات المترتبة على الجهات الخاضعة للرقابة ومن ثم فإن الإشكال لا ينحصر في غياب النصوص القانونية بل في ضعف بنيتها الصياغية الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في منهجية

¹ انظر للمادة 9-25-29 من قانون انشاء الهيئة رقم 20 لسنة 2013م.

الصياغة التشريعية من خلال الانتقال من العبارات العامة إلى النصوص المحددة التي تضبط الاختصاص وتوضح الإجراءات وتحد من التأويل بما يعزز من فاعلية الدور الرقابي للهيئة.¹

ثانياً - قصور الإطار القانوني في ضبط الاختصاصات وآليات العمل

يتكشف لنا من تحليل النصوص القانونية المنظمة لعمل الأجهزة الرقابية في الدولة الليبية عن وجود قصور واضح في تحديد الاختصاصات وآليات العمل بشكل دقيق حيث يبدو أن المشرع لم يضع إطاراً قانونياً محكماً يفصل بين اختصاصات هذه الأجهزة وعلى رأسها هيئة الرقابة الإدارية وديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد، الأمر الذي أفرز حالة من التداخل والازدواجية في ممارسة الوظيفة الرقابية ويظهر هذا القصور بوضوح في نص المادة (25) من قانون هيئة الرقابة الإدارية التي نصت على مباشرة الهيئة لاختصاصاتها "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في المتابعة والرقابة..." وهي صياغة تعكس إقراراً صريحاً بتعدد الجهات التي تمارس الرقابة على ذات النشاط دون أن يصاحب ذلك تحديد دقيق لحدود هذا التداخل أو وضع معايير فاصلة لتنظيمه بما يفتح المجال لتضارب الاختصاص أو ازدواجية الإجراءات ويزداد هذا التداخل وضوحاً عند مقارنة اختصاصات الهيئة بما حُول لديوان المحاسبة وفق القانون رقم 19 لسنة 2013 في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة حيث منح الأخير بموجب المواد (21)-(22)-(23) صلاحيات واسعة تشمل فحص وتقييم الأداء² والتحقق من تطبيق القوانين واللوائح ومتابعة تنفيذ المشروعات وهي اختصاصات تتقاطع بشكل مباشر مع ما خولته المادة (25) من قانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية من متابعة الأداء والكشف عن أوجه القصور، كما أن ما خوله القانون لكل من الجهازين في مجال الرقابة على العقود والتصرفات المالية يعكس نوعاً من التكرار في الاختصاصات بدلاً من توزيعها على أساس وظيفي متكامل الأمر الذي يؤدي إلى ازدواجية الرقابة دون تحقيق الفاعلية المرجوة منها.

ولا يقتصر التداخل على هذين الجهازين بل يمتد ليشمل هيئة مكافحة الفساد وفق قانون انشائها رقم 11 لسنة 2014³ التي خولها المشرع اختصاصات واسعة في مجال التحري والكشف عن جرائم الفساد ومراجعة التشريعات والتنسيق مع الجهات المالية لاسترداد الأموال فضلاً عن اختصاصها في تلقي إقرارات الذمة المالية وفحصها وهي مجالات تتقاطع مع اختصاصات كل من هيئة الرقابة الإدارية وديوان المحاسبة، خاصة فيما يتعلق بالكشف عن الجرائم المالية والإدارية ومتابعة أداء الجهات العامة وهو ما يعكس غياب رؤية تشريعية موحدة تنظم العلاقة بين هذه الأجهزة في إطار تكاملي واضح.

ومن جهة أخرى يمتد القصور إلى آليات العمل حيث يظهر من خلال النصوص مثل المادة (28) التي تجيز الاستعانة بالشرطة والمادة (33) من قانون رقم 20 لسنة 2013، التي تنظم الإحالة إلى النيابة العامة، وإن ممارسة الهيئة لاختصاصاتها ترتبط بإجراءات مشتركة مع جهات أخرى دون أن يحدد المشرع بشكل دقيق آليات التنسيق أو ترتيب الاختصاص أو حدود المسؤولية بين هذه الجهات، كما أن ما ورد في التعديلات الأخيرة لا سيما المادة (1) من القانون رقم 17 لسنة 2016

¹ تقارير هيئة الرقابة الإدارية السنوية عن سنة 2022-2023-2024م.

² انظر للمادة 21-22-23 من قانون رقم 19 لسنة 2013م، بشأن إنشاء ديوان المحاسبة الليبي .

³ انظر للقانون رقم 11 لسنة 2014م، بشأن إنشاء هيئة مكافحة الفساد.

¹ والتي قامت بتعديل المادة (42) من قانون رقم 20 لسنة 2013، والتي منحت أعضاء الهيئة صلاحيات واسعة تماثل صلاحيات النيابة العامة في مباشرة الدعوى الجنائية يثير إشكالية أخرى تتعلق بتداخل الاختصاص القضائي بين الهيئة والنيابة العامة، وهو ما قد يؤدي إلى إرباك في سير العدالة أو ازدواجية في مباشرة الإجراءات الجنائية ويتعزز هذا الطرح بما نصت عليه المادة (2) من قانون رقم 17 لسنة 2016، والتي قامت بتعديل نص المادة (38) من القانون رقم 20 لسنة 2013، التي خولت أعضاء الهيئة سلطة تفتيش أماكن العمل بل وأشخاص ومنازل المتهمين في بعض الحالات وهي صلاحيات ذات طابع استثنائي تمس الحقوق والحريات وكان يقتضي تنظيمها بضوابط أكثر دقة ووضوحاً خاصة في ظل عدم تحديد العلاقة الإجرائية بشكل واضح مع السلطة القضائية المختصة.

وتترتب على هذا التداخل في الاختصاصات وغموض آليات العمل آثار عملية مباشرة تتمثل في إطالة الإجراءات وتعطيل الفصل في المخالفات وتعدد الجهات المعنية بالموضوع الواحد الأمر الذي قد يستغل أحياناً لنفاذي المساءلة أو تأخيرها، ومن زاوية تحليلية أعمق فإن هذا القصور لا يعكس مجرد خلل في بعض النصوص بل يشير إلى غياب تصور تشريعي متكامل لتنظيم المنظومة الرقابية في الدولة الليبية حيث لم يتم توزيع الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية المختلفة على أساس التكامل الوظيفي وإنما على أساس التداخل غير المنظم، الأمر الذي أضعف من كفاءة الأداء الرقابي ككل ونذهب لضرورة معالجة هذا القصور بإعادة النظر في الإطار القانوني المنظم للأجهزة الرقابية من خلال وضع تنظيم دقيق يحدد اختصاص كل جهة بشكل واضح ويؤسس لآليات تنسيق فعال بينها بما يحقق التكامل بدلاً من التداخل ويعزز من فاعلية النظام الرقابي في مواجهة الفساد.

الفرع الثاني - تقييم الفاعلية العملية للنصوص القانونية

أهمية النصوص القانونية المنظمة لعمل هيئة الرقابة الإدارية في مجال العقود الإدارية ليس فقط في مضمونها التشريعي وإنما في مدى فاعليتها العملية وقدرتها على إحداث أثر ملموس في الواقع التطبيقي، خاصة في ظل ما تتسم به العقود الإدارية من تعقيد في الإجراءات وتعدد المراحل وتداخل الاختصاصات بين الجهات المختلفة فالقيمة الحقيقية لأي نص قانوني لا تقاس بمجرد وجوده أو وضوحه النظري وإنما بمدى قدرته على التطبيق الفعلي وتحقيق الغاية التي شرع من أجلها والمتمثلة في ضمان مشروعية الإجراءات التعاقدية وحماية المال العام.

وفي هذا الإطار فإن تقييم الفاعلية العملية لهذه النصوص يثير تساؤلاً محورياً حول مدى قدرتها على تمكين الهيئة من ممارسة رقابة فعالة على مختلف مراحل العقد الإداري سواء في مرحلة الإبرام أو التنفيذ أو المتابعة اللاحقة، وكذلك مدى قدرتها على فرض الالتزام بقراراتها وتوصياتها على الجهات المتعاقدة إذ يلاحظ أن وجود النصوص القانونية وحده لا يكفي لتحقيق الردع أو ضمان الامتثال ما لم تقترن بآليات تنفيذ واضحة وفعالة تضمن التطبيق السليم لها ومدى وجود فجوة بين الإطار التشريعي من جهة والتطبيق العملي من جهة أخرى وهو ما يضاعف من الأثر الحقيقي للنصوص القانونية في ضبط العقود الإدارية وحماية المال العام ومن ثم فإن تقييم الفاعلية العملية

¹ انظر للمادة 1 من القانون رقم 17 لسنة 2016م، بشأن تعديل القانون رقم 20 لسنة 2013م.

لهذه النصوص يقتضي الوقوف على مدى قدرتها على تحقيق الردع الفعلي ومدى كفاية آليات تنفيذها وأثرها في تعزيز الشفافية والنزاهة في مجال التعاقد الإداري، وذلك على النحو الآتي:

أولاً - القوة الإلزامية للنصوص القانونية في ضمان تنفيذ قرارات الهيئة

فاعلية النصوص القانونية المنظمة لعمل هيئة الرقابة الإدارية رهينة بمدى قدرتها على ضمان تنفيذ قراراتها وتوصياتها في الواقع العملي إذ لا يكفي منح الهيئة صلاحيات رقابية واسعة ما لم تُدعم هذه الصلاحيات بآليات قانونية ملزمة تكفل تنفيذ مخرجات العمل الرقابي وتحقيق الأثر المرجو منه.

ومن خلال تحليل النصوص القانونية يلاحظ أن المشرع قد منح الهيئة بعض السلطات ذات الطابع التنفيذي، كما هو الحال في المادة (32) من قانون رقم 20 لسنة 2013، التي خولت لرئيس الهيئة سلطة إيقاف الموظف عن العمل في حال إلحاقه ضرراً بالمال العام فضلاً عن إمكانية إيقاف التصرف في حسابات الجهة المعنية وهي صلاحيات تعكس اتجاهاً نحو تمكين الهيئة من التدخل المباشر لحماية المال العام كما تدعم المادة (35) من ذات القانون أعلاه هذا الاتجاه من خلال منح عضو التحقيق سلطات واسعة في استدعاء المتهمين والشهود واتخاذ الإجراءات اللازمة وفقاً لأحكام قانون الإجراءات الجنائية.¹

غير أن هذا التمكين لا يعكس بالضرورة فاعلية كاملة في التنفيذ، إذ يظهر من خلال باقي النصوص أن دور الهيئة في كثير من الحالات يظل مرهوناً بإجراءات لاحقة تتولاها جهات أخرى ويتجلى ذلك بوضوح في المادة (40) من قانون رقم 20 لسنة 2013، التي تنص على إحالة الأوراق إلى الجهة المختصة أو مجلس التأديب لاتخاذ القرار المناسب، مع إلزامها بإخطار الهيئة خلال مدة محددة وهو ما يعني أن سلطة توقيع الجزاء النهائي لا تمارسها الهيئة بشكل مباشر بل تعتمد على استجابة جهات أخرى في هذه المادة.

ويتعزز هذا الطرح بما ورد في المادة (41) من ذات القانون، التي اكتفت بإلزام الجهات بإبلاغ الهيئة بالقرارات الصادرة ومنحها حق الطعن فيها دون أن تقرر ذلك بجزء واضح في حال عدم الالتزام أو التأخر في التنفيذ الأمر الذي يكشف عن محدودية القوة الإلزامية للنصوص القانونية في هذا الجانب من قانون إنشاء الهيئة.

كما تبرز إشكالية أخرى من خلال التعديلات الواردة بالمادة (1) من القانون رقم (17) لسنة 2016م، بالتعديل الحاصل للمادة (42) من القانون رقم 20 لسنة 2013²، التي منحت أعضاء الهيئة صلاحيات واسعة تماثل صلاحيات النيابة العامة في تحريك الدعوى الجنائية ومباشرتها عند كشف الجريمة أثناء التحقيق الإداري وهو ما يعكس توجهاً تشريعياً نحو تعزيز دور الهيئة في الجانب الجنائي، إلا أن هذا التوسع يثير في المقابل تساؤلات حول مدى وضوح العلاقة بين الهيئة والنيابة العامة وإمكانية حدوث تداخل أو ازدواجية في مباشرة الدعوى الجنائية الأمر الذي قد يؤثر على فاعلية التنفيذ بدلاً من تعزيزها.

¹ انظر للمادة 32- 35 من قانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية

² انظر للمادة 1 من القانون رقم 17 لسنة 2016م، بشأن إضافة أحكام لقانون إنشاء الهيئة رقم 20 لسنة 2013م

ويضاف إلى ذلك ما نصت عليه المادة (2) من القانون رقم 17 لسنة 2016، التي قامت بتعديل المادة (38) من القانون رقم 20 لسنة 2013، من منح أعضاء الهيئة سلطة تفتيش أماكن العمل بل وأشخاص ومنازل المتهمين في بعض الحالات وهي صلاحيات استثنائية تعكس قوة قانونية معتبرة إلا أن فاعليتها تبقى مرتبطة بمدى وضوح الضوابط المنظمة لها وضمان عدم تعارضها مع اختصاصات السلطة القضائية.¹

ويتضح أن النصوص القانونية قد جمعت بين اتجاهين متباينين، الأول يتمثل في منح الهيئة صلاحيات واسعة ذات طابع تنفيذي وتحقيقي، والثاني يتمثل في إبقاء تنفيذ بعض مخرجات العمل الرقابي مرهوناً بجهات أخرى دون وجود آليات حاسمة تضمن إلزام هذه الجهات بتنفيذ قرارات الهيئة أو الاستجابة لها في المواعيد المحددة.

وقد انعكس هذا التباين على الواقع العملي من وجود حالات متكررة لعدم تنفيذ التوصيات أو التأخر في اتخاذ الإجراءات اللازمة وهو ما يعكس فجوة واضحة بين النص القانوني والتطبيق الفعلي وعليه فإن دور النصوص القانونية في هذا المجال تظل محدودة ليس بسبب نقص الصلاحيات وإنما نتيجة غياب آليات إلزام واضحة وجزاءات رادعة تضمن تنفيذ قرارات الهيئة الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في هذا الإطار بما يحقق الانتقال من مجرد منح السلطة إلى ضمان ممارستها الفعلية في مواجهة الفساد.

ثانيا - قراءة نقدية للتطبيق العملي في ضوء تقارير الهيئة

تشكل تقارير هيئة الرقابة الإدارية أداة حيوية لفهم مدى فاعلية النصوص القانونية في الواقع العملي حيث تكشف هذه التقارير عن أنماط متكررة من المخالفات والإخفاقات التي تعكس في جوهرها نقاط ضعف هيكلية في الإطار القانوني والتنظيمي للرقابة فقد أظهرت هذه التقارير لسنة 2023-2024 حالات متعددة منها تجاهل المكاتبات الرقابية أو التأخر في الرد عليها، مما يفضي إلى تعطيل الإجراءات الرقابية وتأخير المساءلة ولا يمكن تفسير هذه الظواهر على أنها مجرد انحرافات فردية بل هي مؤشرات واضحة على ضعف القدرة الإلزامية للنصوص القانونية وغياب آليات فعالة للمتابعة والتنفيذ، فالحياة وفق المادة (25) من القانون رقم 20 لسنة 2013، تقوم بإجراء التحريات والتفتيش الدوري على الجهات الخاضعة لرقابتها ومتابعة الأداء ومكافحة التسيب الإداري والكشف عن المخالفات الإدارية إضافة إلى حماية المبلغين والشهود والخبراء وفق المادة (29) واتخاذ الإجراءات اللازمة عند الإضرار بالمال العام كما ورد في المادة (32).²

كما تشير التقارير إلى محدودية التأثير القانوني للنصوص في معالجة المخالفات الجسيمة إذ يبين التطبيق العملي أن هناك صعوبات في إحالة الأوراق إلى المحاكم أو مجالس التأديب والطعن في القرارات الصادرة، كما هو منصوص عليه في المواد (40)-(41)-(42) فضلاً عن التحديات المتعلقة بتفتيش أماكن العمل أو منازل المتهمين عند الضرورة وفق المادة (2) من قانون رقم 17 لسنة 2016، المعدلة للمادة (38)³ من القانون رقم 20 لسنة 2013، وهذا الواقع يعكس عدم كفاية

¹ انظر للمادة 2 من قانون رقم 17 لسنة 2016م، المعدل للقانون رقم 20 لسنة 2013 م .

² انظر للمادة (25)-(29)-(32) من القانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية

³ انظر للمادة (1) (والمادة 2) من القانون رقم 17 لسنة 2016م، بشأن تعديل بعض احكام القانون رقم 20 لسنة 2013 م .

النصوص في خلق آليات رقابية مرنة وقادرة على مواجهة التعقيدات العملية ويبرز الحاجة إلى مراجعة دورية للنصوص القانونية لتلافي أوجه القصور.

وعليه فإن تقارير الهيئة لا تكتفي بالكشف عن مظاهر الفساد الإداري فحسب بل تشكل مرجعاً عملياً لتقييم النصوص القانونية نفسها وتحديد أوجه النقص فيها بما يفرض ضرورة توظيفها في عملية الإصلاح التشريعي وتحسين الإجراءات الرقابية بدلاً من الاكتفاء بدورها الوصفي التقليدي إذ يتضح أن النصوص القانونية مهما كانت متقدمة شكلياً فإن فاعليتها الحقيقية تقاس بمدى قدرتها على تحقيق الرقابة الفعلية وضمان الالتزام بالقوانين وتمكين الهيئة من أداء مهامها في كشف المخالفات ومساءلة المتسببين بها.

ثالثاً - إشكالية الاستقرار والتوازن في التنظيم القانوني

يطرح التنظيم القانوني لعمل الهيئة إشكالية جوهرية تتعلق بمدى استقرار النصوص التشريعية وتوازنها في تحديد صلاحيات الهيئة وعلاقتها بالجهات الأخرى إذ إن كثرة التعديلات على القوانين المنظمة لعمل الهيئة سواء كانت على مستوى المواد الأساسية الخاصة بالصلاحيات أو المواد الإجرائية المتعلقة بالتحقيق والرقابة قد توحى في ظاهرها برغبة المشرع في تطوير منظومة الرقابة ومواكبة التحديات المتجددة، إلا أن الواقع العملي يظهر أن هذه التعديلات المتكررة تخلق حالة من عدم الاستقرار التشريعي والإرباك المؤسسي.

فعلى سبيل المثال نص المادة (42) من القانون رقم 20 لسنة 2013، والتي تم تعديلها بالقانون رقم 17 لسنة 2016، بالمادة (1) من أن تمنح عضو التحقيق جميع الصلاحيات المخولة للنيابة العامة عند ظهور جرائم جنائية أثناء التحقيق الإداري، كما تخوله إحالة الأوراق إلى المحكمة المختصة والطعن في الأوامر والأحكام بعد اعتماد رئيس الهيئة ويملك الأخير تعديل قرارات عدم إقامة الدعوى الجنائية خلال ثلاثة أشهر، وهذه الصلاحيات الواسعة رغم أهميتها لضمان فاعلية التحقيق قد تؤدي إلى تضخم الدور الرقابي إذا لم يُضبط بموازنة واضحة مع اختصاصات الجهات الأخرى.

ومن جانب آخر تمنح المادة (38) التي تم تعديلها في القانون رقم 17 لسنة 2016 وفق المادة (2) ¹الحق لأعضاء التحقيق بالهيئة تفتيش أماكن العمل دون إذن النيابة العامة مع إمكانية تفتيش منازل الأشخاص في حالات وجود مبررات قوية، وهو ما يبرز ضرورة وجود إطار تشريعي مستقر وواضح يحدد حدود هذه الصلاحيات ويوازن بين حماية المال العام وحقوق الأفراد لتفادي أي تجاوز محتمل.

وتتضح إشكالية التوازن كذلك في المواد المتعلقة بإحالة المخالفات إلى مجالس التأديب في المادة (40) والمادة (41) من القانون رقم 20 لسنة 2013، حيث لرئيس الهيئة أو من يفوضه إحالة المخالفات التي تتجاوز الجزاءات المخولة للجهة التابعة للموظف إلى مجلس التأديب مع إمكانية الطعن في هذه القرارات أمام المحكمة المختصة وهذا التداخل بين صلاحيات الهيئة وصلاحيات

¹ انظر للمادة 2 من القانون رقم 17 لسنة 2016، المعدل للقانون رقم 20 لسنة 2013 .

الجهات الإدارية الأخرى يشير إلى غياب رؤية تشريعية متكاملة تحدد الأولويات والمسؤوليات بوضوح.¹

وعند مقارنة هذه الصلاحيات مع تلك المتعلقة بالرقابة المالية والمحاسبية وفق مواد ديوان المحاسبة (24)-(27)² يظهر أن الهيئة تتداخل مع نطاق اختصاصات الديوان في متابعة العقود والمصروفات والمشروعات المتعاقد عليها مثل هذا التدخل قد يؤدي إلى ازدواجية في الرقابة أو تضارب في المسؤوليات ما لم يتم توحيد قواعد التنسيق بين الأجهزة الرقابية ضمن نصوص واضحة ومستقرة.

ومن منظورنا النقدي أن هذه الإشكالية تعكس غياب الاستراتيجية التشريعية الموحدة التي توازن بين تمكين الهيئة بصلاحيات فعالة وبين عدم الإضرار باستقلالية الجهات الأخرى وفاعلية عملها حيث الإفراط في التوسع يعطي الهيئة سلطات واسعة يمكن أن تتحول إلى ثقل إداري بينما التقييد المفرط يفرغ الدور الرقابي من مضمونه، ومن ثم فإن الحل يكمن في تبني مقاربة تشريعية قائمة على الاستقرار والوضوح والتكامل المؤسسي مع تحديد آليات التنسيق بين الهيئة والأجهزة الأخرى بما يضمن تحقيق الرقابة دون الإضرار بالتوازن المؤسسي.

كما يشدد الباحث على أهمية ربط التعديلات القانونية بالواقع العملي المستند إلى تقارير الهيئة إذ أن هذه التقارير تعد مرجعاً عملياً لتحديد نقاط الضعف في التشريعات وتوضيح أوجه القصور الناتجة عن غياب استقرار النصوص أو التدخل بين الصلاحيات وإن الاستفادة من هذه التقارير في عملية الإصلاح التشريعي يضمن تحقيق فاعلية الرقابة وتعزيز النزاهة الإدارية بدل الاكتفاء بالدور الوصفي للنصوص القانونية.

المطلب الثاني

التحديات العملية وسبل تعزيز الرقابة

لم يقتصر تقييمنا للعمل الرقابي على دراسة النصوص القانونية المنظمة للهيئة فقط بل تطلب الأمر الوقوف على التحديات العملية التي تواجه الهيئة وأعضائها في التطبيق العملي وما تتعرض له الهيئة بأعضائها أثناء ممارسة مهامها من المعوقات التي تؤثر بدرجات متفاوتة على مستوى فاعليتها سواء كانت معوقات سياسية أو اجتماعية أو إدارية ومن ثم فإن التعرف على هذه المعوقات يعتبر خطوة أساسية لفهم طبيعة الصعوبات التي تواجه الهيئة كونها تختلف هذه المعوقات من مجتمع لآخر والعمل على اقتراح الآليات المناسبة لتعزيز فاعلية الهيئة لتحقيق أهدافها وسنتناول هذه التحديات في النقاط الآتية :

¹ انظر للمادة 40 - 41 من قانون انشاء الهيئة رقم 20 لسنة 2013م.

² انظر للمادة 24 - 27 من قانون انشاء ديوان المحاسبة رقم 19 لسنة 2013م.

الفرع الأول - التحديات الداخلية للعمل الرقابي

النظام الإداري في الدولة الليبية لا يزال يعتمد بدرجة كبيرة على الأساليب التقليدية في إدارة العمل دون مواكبة حقيقية للتطور التكنولوجي رغم وجود مؤشرات شكلية على التوجه للتحويل الرقمي في بعض السياسات، إلا أن هذا التوجه لم يترجم إلى تطبيق عملي فعال مما أفرز بيئة إدارية تسهم في إضعاف كفاءة الرقابة، لا سيما في مجال العقود الإدارية ويتجلى ذلك بوضوح في الإجراءات المتبعة داخل هيئة الرقابة الإدارية حيث يتم إصدار أوامر التكاليف الورقية بتشكيل لجان رقابية ويتعين على الأعضاء استلامها يدويًا من الأمانة الإدارية والتوقيع عليها ثم إعادة تسليم التقارير بذات الآلية التقليدية وتسهم هذه الدورة المستندية الورقية في إبطاء العمل وتفتح المجال أمام مخاطر فقدان المستندات أو تعطيلها سواء بشكل عرضي أو متعمد، كما نرى أنه تمر التقارير الرقابية بسلسلة من الإجراءات البيروقراطية تبدأ بالعرض على المدير المباشر ثم المدير العام وصولاً إلى رئيس الهيئة أو من يفوضه، وهو ما يخلق بيئة خصبة للتدخلات غير المشروعة، إذ قد يستغل بعض المسؤولين هذا التسلسل الإداري للتأثير على محتوى التقارير من خلال الضغط على أعضاء اللجان لتعديل النتائج أو التوصيات أو إعادة تكييف الوقائع من جرائم فساد ذات طابع جنائي إلى مخالفات إدارية بسيطة تخضع لتشريعات أخرى، كقانون علاقات العمل أو القانون التجاري بما يؤدي إلى إفراغ العمل الرقابي من مضمونه.

وتزداد خطورة هذه الممارسات في سياق العقود الإدارية حيث قد يتم التلاعب بالتقارير الفنية أو الرقابية المتعلقة بإجراءات التعاقد بما يخدم مصالح جهات معينة وهو ما يُكرس الفساد المؤسسي ويضعف من قدرة الهيئة على كشفه أو الحد منه ومن ناحية أخرى فإن غياب الأنظمة الإلكترونية الحديثة لإدارة التكاليف والملفات الرقابية يعد من أبرز المعوقات إذ يفترق العمل داخل الهيئة إلى منظومات رقمية متكاملة تتبع الإجراءات وحفظ المستندات وضمان الشفافية وسرعة الإنجاز وكان من شأن اعتماد مثل هذه الأنظمة أن يُقلل من الاعتماد على الورق ويحد من فرص التلاعب أو الإخفاء ويعزز من كفاءة الأداء الرقابي، كما تواجه الهيئة صعوبات لوجستية تؤثر بشكل مباشر على أداء أعضائها من بينها ضعف وسائل النقل المخصصة للمهام الميدانية مما يضطر الأعضاء لاستخدام وسائل النقل الخاصة لإنجاز أعمالهم ما يشكل مخالفة لمقتضيات التنظيم القانوني لعمل الهيئة ويُعزى ذلك في جزء منه إلى سوء توزيع الموارد حيث تمنح الإمكانات في بعض الأحيان على أساس اعتبارات غير موضوعية وهو ما يجسد أحد مظاهر الفساد الإداري الداخلي.

ويضاف إلى ذلك تعرض الأعضاء لضغوط متزايدة تتعلق بسرعة إنجاز التقارير رغم تعقيد الملفات الرقابية خاصة تلك المرتبطة بالعقود الإدارية التي تتضمن أرقامًا مالية كبيرة ووقائع تستدعي التحري والتدقيق وفتح محاضر جمع الاستدلالات ويؤثر هذا الضغط سلبيًا على جودة العمل الرقابي وقد يُفضي إلى نتائج غير دقيقة أو متسرعة وفي حال فقدان بعض المستندات قد يتم إحالة الموضوع إلى مكتب التفتيش التي قد يباشر مساءلة الأعضاء وهو ما قد يستغل في بعض الأحيان ويخلق الضغط عبئًا إضافيًا على الأعضاء لتأثير على آراءهم وما يضعف من بيئة العمل الرقابي ويؤثر على استقلاليتهم وحيادهم.

ويتضح لنا أن استمرار الاعتماد على الأساليب التقليدية وغياب التحول الرقمي إلى جانب الاختلالات الإدارية واللوجستية تُشكل جميعها عوامل معيقة لممارسة هيئة الرقابة الإدارية

لاختصاصاتها بكفاية، وتساهم بشكل غير مباشر في خلق بيئة مواتية لاستمرار الفساد في العقود الإدارية بدلاً من مكافحته.

الفرع الثاني - التحديات الخارجية المؤثرة على العمل الرقابي

البيئة السياسية من التحديات المؤثرة في فاعلية مؤسسات الدولة لما تتضمنه من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية إلى جانب الأحزاب السياسية التي يختلف دورها وتأثيرها باختلاف النظام السياسي، وماتر به الدولة الليبية من تصارع على السلطة والإنقسامات حيث لدينا الحكومات بالشرق والغرب من حكومة الاستقرار الوطني والبرلمان بالمنطقة الشرقية، ومجلس الدولة وحكومة الوحدة الوطنية في المنطقة الغربية، ما جعل الهيئة مقسمة لهيئة الرقابة الإدارية بالمنطقة الغربية والشرقية ما يضعف الهيئة في ممارسة مهامها، وعند مباشرتها لإختصاصاتها تصطدم بهذه التحديات السياسية من عدم الإستقرار والأمن، وممارسات جماعات الضغط من المجموعات المسلحة ورجال السياسة والقبيلة والتجاذبات بين الحكومة ومجلس الدولة ومجلس النواب خصوصاً أن تبعيتها للسلطة التشريعية وأحياناً هذا ما يعتبر عائق أمام الهيئة وأعضائها في مكافحة الفساد المستشري بالعقود الإدارية للدولة الليبية لنقص الإرادة السياسية كون الهيئة مؤسسة من مؤسسات الدولة الليبية وتتأثر بسياساتها والبيئة والدور السلبي للسلطات التنفيذية والتشريعية وكذلك سلبية المجتمع في مكافحة ظاهرة الفساد .

وإن الإرادة السياسية هي ظاهرة غير ملموسة تفترض وجود النية والدافع وهما بدورهما من الظواهر غير الملموسة، وتكتسب العوامل السياسية أهمية بالغة في هذا الموضوع نظراً لتعدد الأطراف المتداخلة فيها من سلطة تنفيذية وتشريعية، إضافة إلى الأحزاب والتيارات السياسية وهو ما يختلف بطبيعة الحال باختلاف نظام الحكم في كل دولة وفي الحالة الليبية تبرز هذه العوامل كأحد أبرز المعوقات التي تواجه هيئة الرقابة الإدارية في أداء دورها في مكافحة الفساد.¹

ومن الأمثلة على ذلك التأخر في اتخاذ إجراءات قانونية حاسمة تجاه بعض المخالفات الواردة بتقارير الجهات الرقابية نتيجة تدخلات أو اعتبارات سياسية، واستمرار بعض الجهات في إبرام أو تنفيذ عقود رغم ملاحظات رقابية سابقة دون اتخاذ إجراءات تصحيحية فعّالة وصعوبة تنفيذ قرارات أو توصيات الجهات الرقابية في بعض المناطق نتيجة الانقسام المؤسسي أو ضعف السيطرة الإدارية، ونذهب إلى أن الإرادة السياسية تعتبر عنصراً حاسماً في نجاح جهود مكافحة الفساد رغم كونها مفهوماً غير ملموس يقوم على توفر النية والدافع لدى متخذي القرار وهما بدورهما من العوامل غير المادية إلا أن أثرهما ينعكس بشكل مباشر على المؤسسات الرقابية وقدرتها على أداء دورها.

ويرجع تفشي ظاهرة الفساد رغم وجود أدوات وتشريعات تهدف إلى مكافحته إلى جملة من العوامل المتداخلة في مقدمتها غياب استراتيجيات وطنية شاملة لمكافحة الفساد في الدولة الليبية بما يكفل توحيد الجهود وتحديد الأهداف والآليات بشكل واضح ويأتي ذلك في وقت تعتبر فيه هيئة الرقابة الإدارية

¹ نصر الدين حرز الله، صعوبات تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد – مجمع الأطرش لنشر الكتاب ط 2021م.

إحدى الجهات التي أنشئت أساساً لتحقيق غاية مكافحة الفساد لاسيما في مجال العقود الإدارية إلا أن واقع الحال يكشف عن وجود معوقات تحد من فاعلية أدائها.

فمن ناحية تعاني الهيئة من ضعف في الموارد البشرية الأمر الذي يؤثر سلباً على كفاية أدائها ونجاعة أعمالها خاصة في ظل تدخلات بعض الأطراف السياسية وجماعات الضغط التي تسعى إلى التأثير على قرارات التعيين داخل الهيئة بما في ذلك تعيين أقاربهم أو أشخاص غير مؤهلين كما أن دمج بعض المجموعات المسلحة ضمن مؤسسات الدولة وفق القرار رقم 74 لسنة 2014 لمجلس الوزراء بشأن دمج الثوار في المجال المدني¹ ومن بينها الهيئة أدى إلى وجود عناصر وظيفية لا تتوافر فيها المؤهلات العلمية والتخصصية المطلوبة بالرغم من توفر الشروط القانونية في فئات أخرى فضلاً عن التضخم العددي في بعض الإدارات دون كفاية حقيقية.

ومن ناحية أخرى يُلاحظ غياب العدالة في الحقوق والإمكانيات الوظيفية حيث يعاني الموظفون المؤهلون والذين يتحملون ضغط العمل من ضعف في الحوافز والمزايا في مقابل حصول فئات أخرى لا سيما من تم ضمهم دون تأهيل كافٍ على حقوقهم وإمكانيات إضافية مثل المكافآت والمهام الخارجية الأمر الذي أدى إلى تدني الروح المعنوية لدى الموظفين الأكفاء، وانعكس سلباً على مستوى الأداء والإنتاجية نتيجة الشعور بعدم الإنصاف.

كما يبرز قصور الإطار التنظيمي المنظم لعمل أعضاء ومأموري الهيئة في ظل غياب لوائح واضحة تحدد آليات مباشرة مهامهم، وهو ما يفتح المجال أمام بعض ضعاف النفوس لإستغلال هذا الفراغ التنظيمي بل وقد يستخدم أحياناً كوسيلة للضغط على أعضاء الهيئة من خلال توظيف النفثيش الرقابي بصورة تعسفية، ما يبرز لنا الحاجة الملحة إلى إصدار لوائح تنظيمية تكفل حماية أعضاء الهيئة وتحدد حقوقهم وواجباتهم بشكل واضح.

ورغم أن قانون إنشاء الهيئة قد تناول مسألة حماية المبلغين عن جرائم الفساد إلا أن التطبيق العملي يكشف عن غياب هذه الحماية على أرض الواقع، حيث يتعرض بعض المبلغين لأعمال تضيق أو تهديد دون وجود آليات فعالة للحماية أو حوافز تشجيعية مثل المكافآت، الأمر الذي يضعف من دور الإبلاغ كأداة مهمة في كشف الفساد كما يلاحظ التأخر في إصدار النصوص القانونية المجرمة للجرائم المستحدثة المرتبطة بتطور أنماط الفساد وهو ما يخلق فراغاً تشريعياً تستغله بعض الجهات للإفلات من المساءلة ويضاف إلى ذلك ضعف الإرادة السياسية بإعتبارها عاملاً حاسماً في تفعيل النصوص القانونية وتطبيقها ويبرز الدور السلبي للسلطة التشريعية حيث إن مجلس النواب رغم اختصاصه التشريعي والرقابي على الجهات التابعة له ومنها الهيئة إلا أن أدائه يتأثر في كثير من الأحيان بالاعتبارات السياسية والقبلية، وما يرتبط بها من إنقسامات ومحاصصة فضلاً عن حالات الصدام مع السلطة التنفيذية الأمر الذي يؤدي إلى تعطيل بعض الأدوار الرقابية والتشريعية بل وتحول بعض جلساته إلى ساحات لتصفية الخلافات بدلاً من التركيز على تحقيق المصلحة العامة.

ويتضح أن تفشي ظاهرة الفساد لا يرتبط بغياب النصوص القانونية فحسب بل يعود إلى خلل بنيوي مركب يشمل ضعف الإرادة السياسية وقصور البيئة المؤسسية وغياب العدالة الوظيفية وضعف

¹ انظر للقرار مجلس الوزراء رقم 74 لسنة 2014، بشأن دمج الثوار في المجال المدني .

الحماية القانونية الفعلية، فضلاً عن التداخلات السياسية والقبلية وهو ما يتطلب معالجة شاملة تتجاوز الجانب التشريعي إلى إصلاح مؤسسي وإداري متكامل.

ويذهب الباحث أنه ترتبط فاعلية مكافحة الفساد ارتباطاً وثيقاً بمدى توافر الإرادة السياسية الجادة التي ينبغي أن تتجه نحو تحقيق نتائج ملموسة من خلال توفير الوسائل اللازمة ضمن خطط زمنية واضحة ومدروسة غير أن الواقع في الدولة الليبية يكشف عن غياب هذا التوجه بشكل فعال حيث رغم وجود منظومة قانونية متكاملة نسبياً تشمل نصوصاً لتنظيم عمل الأجهزة الرقابية وأحكاماً للعقوبات ودوراً للنيابة العامة في تطبيق القانون، إلا أن ظاهرة الفساد ما تزال في تزايد مستمر الأمر الذي يثير تساؤلات جدية حول مدى فاعلية هذه النصوص في التطبيق العملي.

ولا يمكن تفسير هذا التناقض بين وجود النصوص واستمرار تفشي الظاهرة إلا بوجود خلل بنيوي يتجاوز الإطار القانوني ليشمل ضعف الإرادة السياسية في تفعيل هذه النصوص أو غياب آليات حقيقية لضمان تنفيذها، كما قد يعكس هذا الوضع قصوراً في ردع العقوبات المقررة أو عدم كفاية تطبيقها بالشكل الذي يحقق الأثر الزجري المطلوب، مما يسهم في ترسيخ الفساد وانتشاره من المستوى المؤسسي إلى البيئة الاجتماعية.

ونعزز هذا الطرح ما تعكسه المؤشرات الدولية، حيث تظهر بيانات منظمة الشفافية الدولية تراجعاً ملحوظاً في ترتيب الدولة الليبية على مؤشر مدركات الفساد، إذ انتقلت من مراتب أفضل نسبياً قبل سنة 2011، حيث كانت في المرتبة (16) سنة 2003، ثم (33) سنة 2010، إلى مراتب متأخرة بعد ذلك، حيث سجلت المرتبة (15) سنة 2014، والمرتبة (19) سنة 2019، وصولاً إلى المرتبة (8) سنة 2024، ثم المرتبة (5) عالمياً في سنة 2025، وهو ما يعكس تفاقم الظاهرة بدلاً من انحسارها.¹

ومن منظور نقدي نرى أن هذا التدهور لا يعكس فقط ضعف كفاية الأجهزة الرقابية أو قصور النصوص القانونية بل يعبر أساساً عن غياب إرادة سياسية حقيقية تتبنى مكافحة الفساد كخيار استراتيجي وتعمل على تفعيل القوانين القائمة وتدعيم استقلالية الأجهزة الرقابية وضمان تنفيذ قراراتها دون تدخل أو تعطيل وعليه فإن أي إصلاح حقيقي لمنظومة مكافحة الفساد يظل رهيناً بوجود إرادة سياسية فاعلة تترجم إلى سياسات عملية وإجراءات ملموسة لا مجرد نصوص قانونية تفتقر إلى التطبيق.

أما التحديات الاجتماعية فإنها من أخطر المعوقات التي تواجه جهود الهيئة في مكافحة الفساد لا سيما في مجال العقود الإدارية، وذلك لكونها أصبحت متجذرة في البنية الثقافية للمجتمع ومتحولة إلى أنماط سلوكية شبه مقبولة وقد تعمقت هذه الظاهرة في الحالة الليبية خصوصاً عقب أحداث ثورة 17 فبراير، حيث أسهم غياب الاستقرار المؤسسي وضعف أجهزة إنفاذ القانون في تعزيز بيئة الإفلات من العقاب وعدم ملاحقة المخالفين، الأمر الذي أتاح المجال لتنامي هذه الممارسات داخل منظومة التعاقدات العامة بالمرافق العامة وحتى الخاصة.

ومن خلال التحليل يتبين أن المجتمع الليبي شهد انتشاراً ملحوظاً لسلوكيات مغذية للفساد في العقود الإدارية تمثلت في الرشوة والمحسوبية واستغلال الوظيفة العامة للتأثير على إجراءات التعاقد وقد

¹ تقارير منظمة الشفافية الدولية عن سنة 2003 حتى سنة 2025م

ارتبط ذلك بمفاهيم اجتماعية مثل ما يعرف بمصطلح الفَرِيَّة التي تعبر عن السعي لتحقيق مكاسب مادية سريعة بغض النظر عن مشروعيّتها القانونية أو الشرعية ويعكس هذا التحول تراجعاً لفاعلية القيم الدينية والقانونية التي تجرم الفساد مقابل تغلغل ثقافة المنفعة الفردية دون النظر لمصلحة المجتمع.

وتتجلى خطورة هذه الظاهرة في كون الفساد في العقود الإدارية لا يقتصر على مرحلة واحدة بل يمتد عبر مختلف مراحل التعاقد بدءاً من إعداد المواصفات الفنية مروراً بتقارير التقييم الفني وانتهاءً بقرارات لجان العطاءات ما يدل على وجود ترابط في ممارسات الفساد داخل التسلسل الإداري، حيث قد يتم توجيه التقارير الفنية أو التأثير على قرارات اللجان بما يخدم مصالح جهات أو شركات معينة دون وجه حق وهذا النمط المنهجي من الفساد يُضعف من فاعلية أعضاء الهيئة في ممارسة مهامهم ومحاربة ظاهرة الفساد التي أصبحت توجد بيئة إجتماعية سياسية إقتصادية حاضنه لها.

كما أسهمت النزعات الجهوية والقبلية في تكريس هذا الواقع من خلال السعي إلى توجيه العقود والمشروعات العامة لخدمة مناطق أو قبائل معينة وهذا ما يتعارض مع مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص ويؤدي إلى تسييس القرار الإداري وإخضاعه لإعتبارات غير موضوعية، ومن ناحية أخرى تبرز ظاهرة العزوف عن الإبلاغ عن جرائم الفساد كأحد أبرز التحديات الاجتماعية حيث يسود في المجتمع الليبي تصور سلبي تجاه المبلغين إذ يُنظر إليهم بوصفهم واثقين "قواد" وهو ما يخلق بيئة طاردة لأي سلوك إيجابي، ويعزز هذا في ضعف الثقة بين المواطن والسلطات العامة والخشية من تعرض المبلغين للانتقام خاصة في ظل غياب منظومة فعالة لحمايتهم وهو ما ينعكس سلبيًا على قدرة هيئة الرقابة الإدارية في الحصول على المعلومات الأولية اللازمة لمباشرة اختصاصاتها في الكشف عن الفساد كما أن بعض المبررات الاجتماعية والاقتصادية تستخدم لتطبيع الفساد كاعتباره مصدرًا مشروعًا للدخل في ظل تدني مستوى المعيشة وضعف القوة الشرائية للموظفين و تصوير الرشوة على أنها "هدايا" وسائل لبناء العلاقات ويُفاقم من ذلك غياب خطاب ديني موحد وفعال يساهم في ترسيخ قيم النزاهة، بالإضافة إلى ضعف الوعي بمفهوم المواطنة لدى الشعب الليبي الذي لا يزال غير متجذر بشكل كافٍ في الوعي المجتمعي نتيجة تعاقب تحولات سياسية وتاريخية أثرت في بناء الهوية الوطنية.

ويمكننا القول إن هذه التحديات الاجتماعية شكلت بيئة حاضنة للفساد في العقود الإدارية وتحد بشكل مباشر وغير مباشر من فاعلية هيئة الرقابة الإدارية في ممارسة اختصاصاتها سواء من حيث الكشف عن المخالفات أو منع وقوعها أو تعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة في الإدارة العامة.

الخاتمة

خلصت هذه الدراسة إلى بروز دور هيئة الرقابة الإدارية كأداة أساسية لمكافحة الفساد الإداري والمالي وحمايةً للصالح العام، من خلال صلاحيات الهيئة الرقابية والقانونية الواسعة إلا أن واقع الممارسة أظهر لنا التحديات التي حدت من فاعليتها، خصوصاً مع قصور التشريعات وضعفها ومحدودية الإمكانيات البشرية والمادية في مقابل استتراء الفساد بالمؤسسات الليبية كما بينت الدراسة أن العقود الإدارية الأكثر عرضة للفساد بأنواعه، ما يفرض على المشرع ضرورة تشديد الرقابة عليها وتفعيل الهيئة آلياتها الرقابية الإدارية والمالية منها والجنائية، مع ضرورة وجود إرادة سياسية جادة وداعمة لمكافحة الفساد، وبناءً على ما تقدم توصل الباحث إلى جملة من النتائج والتوصيات :

أولاً- النتائج:

- 1- أظهرت الدراسة أن تعدد اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية وتنوعها بين الرقابة التقليدية والاستثنائية أسهم بشكل مباشر في تعزيز فاعلية دورها الرقابي ولا يقتصر نشاط الهيئة على متابعة التزام الجهات الإدارية بالقانون، بل يمتد إلى ترسيخ مبدأ المشروعية والكشف عن المخالفات وتحديد المسؤوليات القانونية، بما يعكس تطوراً تشريعياً يعبر عن اهتمام المشرع الليبي في مكافحة الفساد وحماية المال العام.
- 2- كشفت النتائج أن التعديلات المتكررة على قوانين الأجهزة الرقابية ولاسيما ما يتعلق بدمجها وفصلها قد أثرت سلباً على استقرار النظام الرقابي بالدولة وأدائه المؤسسي ورغم ذلك فقد منح القانون رقم (20) لسنة 2013م، الهيئة اختصاصات رقابة الأداء الإداري والاستدلال والتحقيق في المخالفات الإدارية، ثم عززها التعديل وفق القانون رقم (17) لسنة 2016م، بصلاحيات استثنائية في تحريك الدعوى الجنائية ومباشرتها دون إذن من النيابة العامة.
- 3- بينت الدراسة أن منح هيئة الرقابة الإدارية الشخصية الاعتبارية والإستقلالية الإداري والمالي مكنها من أداء مهامها بعيداً عن الضغوط السياسية كما أسهم تعاون الهيئة مع الأجهزة الرقابية الإقليمية والدولية ومنظمات المجتمع المدني في تعزيز فاعلية

مكافحة الفساد وتحقيق رقابة فعالة على أعمال السلطة العامة، وترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة.

4- أوضحت النتائج أن الهيئة تضطلع بدور محوري في الرقابة على العقود الإدارية من خلال مراجعة بنودها ودراسة الشروط التي قد تضرر بالمال العام أو بالمصلحة العامة، كما تمارس الهيئة دورًا وقائيًا في كشف المخالفات الإدارية وتحليل أسبابها ووضع الحلول الكفيلة بمنع تكرارها مستقبلاً.

5- أسفر تحليل النصوص القانونية عن أن حالات إنهاء خدمة رئيس الهيئة جاءت محددة وواضحة قانونًا سواء بالاستقالة أو الإغفاء أو التكليف بمهام أخرى بقرار من السلطة التشريعية، كما أكدت المادة (5) من قانون إنشاء الهيئة أن تعيين وكيل الهيئة أو إغفائه أو نقله لا يتم إلا بقرار من السلطة التشريعية بناءً على عرض رئيس الهيئة بما يعزز استقلالية المناصب القيادية ويحد من تدخل السلطة التنفيذية وأصحاب النفوذ.

6- تبين أن اهتمام المشرع الليبي بتطوير التشريعات المنظمة للأجهزة الرقابية أسهم في تعزيز حماية المال العام ومكافحة الفساد وعكس التوسع التدريجي في اختصاصاتها مواكبةً للواقع الليبي ومع ذلك، فإن تكرار التعديلات المتعلقة بدمج وفصل اختصاصات ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية أثر سلباً على استقرار النظام الرقابي، في حين أسهم القانون رقم (17) لسنة 2016م، إيجاباً بمنح أعضاء التحقيق بالهيئة صلاحيات النيابة العامة في تعزيز الرقابة والمساءلة.

7- أكدت الدراسة أن هيئة الرقابة الإدارية تلعب دورًا أساسيًا في دعم مبدأ المشروعية في جميع مراحل التعاقد الإداري بدءًا من الإجراءات السابقة على التعاقد ومرورًا بتشكيل لجان العطاءات واجتماعاتها وانتهاءً بإبرام العقد وتنفيذه وإنهائه، بما يحقق حماية المال العام ويضمن حسن إدارة العقود الإدارية.

8- يتبين من خلال تقييم النصوص القانونية المنظمة لعمل هيئة الرقابة الإدارية أن البناء التشريعي رغم شموليته يعاني من ضعف في الصياغة التشريعية من حيث الغموض والعمومية وهو ما ينعكس سلباً على وضوح الأحكام ويحد من فاعليتها في التطبيق العملي.

9- على مستوى التطبيق تظهر فجوة واضحة بين الإطار القانوني والواقع العملي، حيث لا تقتزن الصلاحيات الممنوحة للهيئة بآليات تنفيذ فعالة مما يؤدي إلى ضعف الالتزام بقراراتها وتوصياتها من قبل الجهات الخاضعة للرقابة.

10- يرتبط ضعف فاعلية مكافحة الفساد بغياب الإرادة السياسية الحقيقية لتفعيل النصوص القانونية، حيث يستمر تفشي الفساد رغم وجود منظومة قانونية ورقابية قائمة مما يدل على أن المشكلة تتجاوز النصوص إلى مستوى التطبيق والتنفيذ.

ثانيا - التوصيات:

- 1- ضرورة تدخل المشرع لتعزيز الإطار التشريعي المنظم للعقود الإدارية ولاسيما من خلال تطوير لائحة العقود الإدارية رقم (600) لسنة 2024م، وذلك بما يتلاءم مع التطورات التكنولوجية والتحول الرقمي وتوسيع نطاق الرقابة السابقة والمصاحبة على التعاقدات الإدارية، كما يستحسن توسيع إلزام العرض على منصة المشتريات الحكومية مع دعم التحول الرقمي لهيئة الرقابة الإدارية بإنشاء منظومات رقابية إلكترونية شاملة لمتابعة العقود منذ نشأتها حتى إنتهاؤها.
- 2- تحديث التشريعات المنظمة لهيئة الرقابة الإدارية بما يدعم آليات الرقابة السابقة والمصاحبة على تنفيذ العقود الإدارية ولا سيما في الجوانب الفنية التي يقوم عليها العقد وتؤثر مباشرة في سلامة تنفيذه، كما يُوصى بتدريب وتأهيل أعضاء الهيئة لمواكبة التطورات في الرقابة القانونية والمالية والفنية، بما يرفع كفاءتهم في كشف المخالفات وإيقافها قبل وقوعها.
- 3- تعزيز التعاون المؤسسي بين هيئة الرقابة الإدارية والأجهزة القضائية والهيئات الرقابية الأخرى وذلك لتجنب ازدواجية الاختصاصات وتعارض الإجراءات الرقابية كما يسهم هذا التعاون في توحيد الجهود الوطنية لمكافحة الفساد الإداري والمالي وتحقيق فاعلية أكبر في حماية المال العام وترسيخ مبدأ المشروعية.
- 4- العمل على ضمان استقلالية هيئة الرقابة الإدارية عن التبعية للسلطة التشريعية وذلك بإقرار استقلالها الدستوري بنص دستوري صريح مع اعتماد آلية انتخاب قياداتها من بين أعضائها لمنع التدخلات وتضارب المصالح وإنشاء مجلس رقابي أعلى يضم الأجهزة الرقابية لوضع السياسات العامة لمكافحة الفساد.
- 5- إعادة تنظيم مسألة منح الإذن بالتحقيق أو رفضه لأعضاء الهيئة، بما يضمن النزاهة والموضوعية وذلك من خلال إسناد هذا الاختصاص إلى مجلس أعلى للهيئات الرقابية على أن يصدر الإذن أو الرفض بقرار مكتوب ومسبب مع كفالة حق عضو الهيئة في الطعن على القرار ضماناً للعدالة والحياد.
- 6- تعزيز دور هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد من خلال مراقبة الالتزام بالتشريعات الرقمية واللوائح المنظمة لمنصات المشتريات الحكومية وضمان تحقيق مبدأ المنافسة العادلة والشفافية في التعاقدات الإلكترونية ومكافحة جرائم الرشوة والمحابة واستغلال الوظيفة حمايةً للمال العام والصالح العام.

قائمة المراجع

أولا - المصادر.

- سورة الحج - الآية (41)
- سورة الروم - الآية (41)
- سورة المائدة - الآية (33)

ثانيا - المعاجم.

- الزاوي الطاهر أحمد المختار- القاموس مرتب على طريقة مختار الصحاح والمصباح المنير - الدار العربية للكتاب - ليبيا وتونس أحد المؤرخين ولد في الحرشة بالزاوية وحقق العديد من الكتب منها معجم البلدان الليبية 1980م.

ثالثا - الكتب والمؤلفات العامة

- د. محمد عبد الله الحراري أصول القانون الإداري- الطبعة الأولى سنة 1995م.
- د. محمد عبد الله الحراري- الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي- كلية القانون جامعة الفاتح سابقاً، الطبعة الثالثة 1999م.
- د. جمال داود - الأحكام الموضوعية والجوانب الإجرائية لجرائم توظيف الأموال- جامعة عين شمس دار النهضة العربية للنشر والتوزيع القاهرة، تاريخ النشر الطبعة 1 سنة 2023م.
- د\احمد فتحى سرور- الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية-دار النهضة العربية القاهرة كلية الحقوق جامعة القاهرة الطبعة 10 سنة 2016.
- د. حمد محمد حمد الشلمانى امتيازات السلطة العامة في العقد الإداري في التشريع الليبي دار المطبوعات لجامعة الإسكندرية، سنة 2007م
- د. حمد محمد حمد الشلمانى- ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي- دار المطبوعات الجامعية 2014م.
- خالد حمدان العميري سعيد دور أجهزة الرقابة الإدارية في مقاومة الفساد الإداري - دراسة مقارنة دار النهضة العربية - الطبعة الأولى 2021 م .
- علي جمعه علي جمعه محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة - مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الاولى - سنة 2004م.

- علي خطار شـنطـاوي مبادئ القانون الإداري الوظيفة العامة – دار وائل عمان، سنة 1994م.
- عبد العزيز بن سعد الدغيتـر، الرقابة الإدارية الرياض السعودية سنة 2016م.
- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية- دار هومة للطباعة والنشر الجزائر 2010م.
- حسين حمودة المهدي- قواعد تطهير الأجهزة الإدارية - الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والاعلان - الطبعة الأولى سنة 1988م.
- د.مأمون محمد سلامة، الإجراءات الجنائية في التشريع الليبي- كلية الحقوق -جامعة القاهرة الطبعة الأولى 1971م. .
- مازن ليلو راضي، العقود الإدارية في القانون الليبي المقارن، كلية القانون جامعة عمر المختار سنة 2003 م .
- د. محمد محمود علاونه - الأصول العلمية في الرقابة الإدارية – دار المسيرة للنشر والتوزيع عمان - الطبعة الأولى 2014م.
- د. محمد الحراري – الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، دار النشر مكتبة الجامعة الزاوية الطبعة 7 سنة 2019م.
- د. محمد نيازي حتاته - شرح الإجراءات الجنائية في القانون الليبي- كلية القانون- جامعة قاريونس الطبعة الأولى 1980م.
- د. ناجي السيد - الرقابة على الأداء من الناحية العلمية والعملية - دار النهضة العربية القاهرة 1991م.
- د. نصر الدين مصباح القاضي، النظريات العامة للتأديب في الوظيفة العامة دراسة موازية في القانون الليبي والقانون المصري والشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه جامعة عين الشمس القاهرة كلية الحقوق، دار الفكر العربي، سنة 1997م.
- د. سليمان محمد الطماوى - الأسس العامة للعقود الإدارية دراسة مقارنة- دار الفكر العربي الطبعة الخامسة 1997.
- د. عصام الطباخ- سلسلة الجرائم التي تختص بها هيئة الرقابة الإدارية- الطبعة الأولى- دار النهضة العربية، سنة 2019.
- د. زهير شكر الوسيط في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية الجزء الأول المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع لبنان 1994.
- د. زينة يحيى ميكائيل بك العباسي، إجراءات ما قبل المحاكمة لجرائم الفساد الإداري المركز القومي للإصدارات القانونية –القاهرة، الطبعة الأولى سنة 2025م.
- صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري الليبي، دار النشر الشركة العامة للنشر والتوزيع والاعلان، سنة 1978م.
- حمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية- دار النهضة العربية، الطبعة الثانية سنة 2020 م .

- محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية- دراسة مقارنة- دار الجامعة الجديدة الإسكندرية 2007م.
- نصر الدين حرز الله، صعوبات تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد مجمع الأطرش لنشر الكتاب الطبعة سنة 2021م

رابعاً - الرسائل العلمية (الدكتوراه والماجستير)

- عادل عثمان أحمد ملوكة، النظام القانوني لهيئة الرقابة الإدارية في القانون الليبي رسالة ماجستير في القانون العام جامعة طرابلس - كلية القانون، سنة 2020-2021م.
- على خطار شنطاوي : مبادئ القانون الإداري الأردني، جزء الثالث ، عمان (د.ط) مؤسسة وائل للنسخ السريع، 1993 -نقلاً عن طارق فيصل مصطفى غنام ، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية دراسة مقارنة جامعة النجاح الوطنية كلية الدراسات العليا أطروحة استكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، نابلس فلسطين سنة 2016م.
- بشرى بو طالب، دور الرقابة الإدارية في تقييم أداء العاملين -دراسة ميدانية بالمؤسسة الاستشفائية ابن زهر- قالمة رسالة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي في علم الاجتماع تنظيم وعمل، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية-قسم علم الاجتماع سنة 2018 - 2019م.
- عبد الحميد عبدالله الهراة - الرقابة المالية على الإنفاق العام في التشريع الليبي، بحث مقم لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير- كلية القانون - جامعة الزاوية، 2020م.
- صالح محمد المخزوم، النظام القانوني لجهاز التفتيش والرقابة الشعبية رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الإجازة العالية - ماجستير جامعة طرابلس- كلية القانون، سنة 2003 -2004 م.
- عمر محمد أبو جناح، دور ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد المالي - دراسة مقارنة - رسالة لإكمال متطلبات الحصول على الماجستير، كلية الحقوق -جامعة الشرق الأوسط 2020م.
- مفتاح أغنية محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الإداري الليبي بين فاعلية الإدارة و ضمانات الموظفين دراسة مقارنة (مع القانون المصري والمغربي) مكتبة طرابلس العلمية العالمية رسالة ماجستير في القانون الإداري كلية القانون جامعة التحدي سنة 2005م.
- هنادي فوزي حسين - رقابة الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد الإداري - أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام - كلية الحقوق - جامعة النهرين المستودع الرقمي العراق سنة 2015م.

خامسا - المجلات والابحاث العلمية

- ابتسام حسن سالم بن عيسى : المواجهة الجنائية الموضوعية لجرائم الفساد في القانون الليبي مؤتمر العلمي الأول : مكافحة الفساد في ليبيا من منظور التشريعي، الجامعة الاسمرية الإسلامية كلية الشريعة والقانون، بتاريخ 18-19-2021 .
- أروى محمد الخويطر وآخرون، الرقابة الإدارية في الإسلام نماذج تطبيقية، المجلد الأول، العدد الرابع 2019م، كلية التربية - جامعة أسيوط، المجلة التربوية لتعليم الكبار، سنة 2019م.
- إبراهيم إسماعيل احفيظة -مجلة العلوم القانونية والشرعية -أحكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة -كلية القانون- جامعة الزاوية العدد السادس، سنة النشر يونيو 2015 م .
- د. عادل محمد الشرجي، د. عبد السلام المايل: واقع الفساد المالي والإداري في ليبيا الاثار وسبل مكافحته، مجلة الدراسات الاقتصادية، مجلد الأول، العدد الثاني كلية الاقتصاد جامعة سرت مارس 2018م.
- عمر رمضان المريري - الموظف العام وعلاقته بالإدارة في القانون الليبي- مجلة جامعة صبراته العلمية، المجلد 4 الإصدار الثاني، سنة 2020م.
- علاء إبراهيم محمود مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق جامعة كربلاء العراق العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني السابع، سنة 2010م.
- صالح احمد محمد الصالحي، النظام القانوني للهيئات الدستورية المستقلة ، مجلة الأستاذ- العدد 21، سنة 2021 م .
- د. محمود عبد علي حميد الزبيدي ، التنظيم القانوني للتكليف بالمناصب الإدارية والاعفاء منها- كلية القانون الجامعة المستنصرية مجلة كلية الاشراف الجامعة للعلوم الاجتماعية والإنسانية المجلد الأول العدد صفر.
- د. محفوظ علي عمران تواتي - مكافحة الفساد من المنظور التشريعي نطاق اختصاص هيئة الرقابة الإدارية بمكافحة الفساد دراسة في القانون رقم 20 لسنة 2013م، وتعديلاته ولائحته التنفيذية، المؤتمر العلمي الأول.
- د. شريهان ممدوح حسن احمد - جهود مكافحة الفساد الإداري والمالي في المملكة العربية السعودية- دراسة مقارنة المجلة القانونية المصرية مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية المجلد 4 العدد 4 لسنة 2018 م .
- د. منير محمد الجوبي، سلطات مأمور الضبط القضائي والأخطاء الشائعة في مرحلة جمع الاستدلالات -مجلة البحوث والدراسات القضائية والقانونية مصر، سنة النشر 19-7-2024 العدد 10.
- د. عبد المجيد رزق سعد علي ، الاختصاص المستحدث لهيئة الرقابة الإدارية بالكشف عن الجرائم ومرتكبيها ودوره في الحد من جرائم الفساد ،مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق – جامعة المنوفية – الجزء الثالث، العدد 53 مايو 2021م.

- د. سيد طه بدوي- الفساد المالي والإداري للدولة وآثاره الاقتصادية - بحث قسم الاقتصاد والمالية العامة، مجلة القانون والدراسات الاجتماعية مجلد 2 عدد3 سنة 2023 م.
- فوزية سكران، التدابير القانونية والإدارية لمكافحة الفساد الإداري- دراسة حالة، جامعة مجلة دفاثر السياسة والقانون تصدر عن جامعة قاصدي ورقلة الجزائر عدد 17 لسنة 2017م.
- فوزي إبراهيم دياب، أوجه الطعن بعدم الدستورية في القضاء الدستوري الليبي، مجلة البحوث القانونية، العدد (13)، كلية القانون – جامعة مصراته، سنة 2022 م .
- محمد مهنا العلي: الوجيز في الإدارة العامة، الرياض السعودية 1984، نقلا عن حيدر الشمري وتامر السعيد الرقابة ودورها في مكافحة الفساد الإداري والمالي، كلية القانون جامعة كربلاء العراق مجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونية والفقهية المجلد عدد 2 سنة النشر 2021\6\4م.
- مختار تابري، الخبرة في الجريمة المعلوماتية، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر المجلد الحادي عشر ديسمبر 2020م.
- سهى محمد مصطفى سليم، الفساد الإداري في المنظمات الحكومية أسبابه اثاره طرق مكافحته جامعة قناة السويس، كلية التجارة بالإسماعلية، المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية المجلد 8 العدد 3 سنة 2017م.

سادسا - التشريعات والاحكام.

- الدستور الملكي الليبي 1951م، 7 أكتوبر الجمعية الوطنية الليبية.
- الإعلان الدستوري الليبي الصادر عام 2011م، شاملا تعديلاته.
- مشروع الدستور الليبي لسنة 2017م.
- الدستور المصري لسنة 2014، الجريدة الرسمية، العدد 14، لسنة 204، والمعدل في 23 أبريل سنة 2019، العدد 16 مكرر الجريدة الرسمية .
- القانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية المؤتمر الوطني العام.
- القانون رقم 50 لسنة 1993م، المؤرخ 3 مايو، بشأن الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية.
- القانون رقم 13 لسنة 2016م، بشأن قانون النزاهة ومكافحة الفساد – الأردن.
- القانون رقم 27 لسنة 1950م، بشأن إنشاء ديوان المحاسبة.
- القانون رقم 72 لسنة 1955م، بشأن إنشاء ديوان محاسبة مستقل لولاية طرابلس.
- القانون رقم 42 لسنة 1970 بشأن إنشاء مكتب المظالم.
- القانون رقم 6 لسنة 1992م، بشأن إنشاء إدارة القانون.
- القانون رقم 17 لسنة 2016م، بشأن تعديل لأحكام القانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

- القانون رقم 116 لسنة 1970 بشأن إنشاء الجهاز المركزي للرقابة الإدارية.
- القانون رقم 88 لسنة 1974م، بشأن إعادة تنظيم الجهاز المركزي للرقابة الإدارية.
- القرار رقم 10 لسنة 1980 المعدل للقانون رقم 88 لسنة 1974م، بشأن تنظيم الجهاز المركزي للرقابة الإدارية.
- القانون رقم 19 لسنة 2013م، بشأن إنشاء ديوان المحاسبة.
- القانون رقم 79 لسنة 1975م بشأن إنشاء هيئة المحاسبة.
- القانون رقم 16 لسنة 1986م بشأن إنشاء الجهاز الشعبي للمتابعة.
- القانون رقم 29 لسنة 1982م المعدل بالقانون رقم 88 لسنة 1974م، بشأن إعادة تنظيم الجهاز المركزي للرقابة الإدارية.
- القانون رقم 11 لسنة 1996م، بشأن إعادة تنظيم الرقابة الشعبية.
- القانون رقم 2 لسنة 2007م، بشأن تنظيم عمليات التفتيش والرقابة الشعبية.
- قرار المجلس الوطني الانتقالي رقم 119 لسنة 2011، بشأن إنشاء ديوان المحاسبة للمرة الثانية.
- قانون رقم 106 لسنة 1972م، بتعديل بعض أحكام القانون رقم 116 لسنة 1970م، بشأن إنشاء الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة.
- القانون رقم 88 لسنة 1974م المعدل بالقرار رقم 10 لسنة 1980م، بشأن منح أعضاء الجهاز المركزي للرقابة الإدارية بقسم التحقيق الصلاحيات الممنوحة للنيابة العامة.
- القانون رقم 20 لسنة 1984م، بشأن تعديل أحكام القانون رقم 88 لسنة 1974م لإلحاق الجهاز بالسلطة التشريعية.
- قانون إنشاء الجهاز الشعبي للمتابعة رقم 16 لسنة 1986م.
- القرار رقم 7 لسنة 1988م، بشأن دمج جميع الأجهزة الرقابية في جهاز واحد سمي بالجهاز الشعبي للمتابعة.
- القانون رقم 11 لسنة 1996م، بإعادة تنظيم الرقابة الشعبية.
- القانون رقم 30 لسنة 2001م، بشأن إضافة أحكام للقانون رقم 11 لسنة 1996م، بشأن إعادة تنظيم الرقابة الشعبية.
- القانون رقم 13 لسنة 2003م، بأخذ المشرع بتعدد الأجهزة الرقابية.
- القانون رقم 2 ورقم 3 لسنة 2007م، بشأن إنشاء الرقابة الشعبية وإنشاء المراجعة المالية.
- قانون المرافعات المدنية والتجارية، وتعديلاته، مطبوعات وزارة العدل.
- القانون رقم 1 لسنة 2020 الصادر على البرلمان الليبي بعدم مشروعية تصرفات المؤتمر الوطني العام.
- للقانون رقم 16 لسنة 1986م بشأن إنشاء الجهاز الشعبي للمتابعة.
- قانون العقوبات الليبي سنة 1954 وتعديلاته، الجريدة الرسمية، عدد خاص 3، السنة السابعة.

- القانون رقم 12 لسنة 2010م، بشأن علاقات العمل الليبي.
- القانون المدني الليبي سنة 1953م، وتعديلاته.
- القانون رقم 14 لسنة 1953م، بشأن المحكمة العليا الاتحادية للمملكة الليبية المتحدة.
- القانون رقم 9 لسنة 1949م، مجلس الدولة المصري، بشأن اختصاص محكمة القضاء الإداري.
- القانون رقم 88 لسنة 1971م، بشأن القضاء الإداري.
- لائحة رقم 600 لسنة 2024م، بشأن اصدار لائحة العقود الإدارية.
- القانون رقم 67 لسنة 1970م، بشأن المنازعات الناشئة عن عقود الإدارة العامة.
- قرار اللجنة الشعبية العامة للائحة العقود الإدارية سنة 1980م، بشأن تنظيم طرق التعاقد.
- القانون رقم 263 لسنة 2000م، بشأن لائحة العقود الإدارية.
- القانون رقم 2 لسنة 2023م، بشأن إضافة أحكام لقانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن انشاء هيئة الرقابة الإدارية.
- قانون الإجراءات الجنائية الليبي سنة 1953م، وتعديلاته.
- طعن إداري رقم 12\11ق، م.م.ع السنة الثانية، العدد الثالث.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في 30-12-1977، القضية 110 السنة 13.
- المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر في 29 يناير 1976م، موسوعة المبادئ القانونية أكتوبر 1979.
- حكم المحكمة العليا 20-6-1970 طعن إداري رقم 4 لسنة 17 ق، السنة الثامنة العدد الأول.
- حكم المحكمة العليا الليبية، المؤرخ 5\4\1970م، م.م.ع.
- قضية مجلس الدولة الفرنسي commune de monsegur في 10\6\1921م.
- حكم المحكمة العليا في 30-11-1978، موسوعة المبادئ القانونية – محمد صالح الصغير.
- حكم المحكمة العليا في 26-10-1978 – موسوعة المبادئ القانونية.
- حكم محكمة القضاء الإداري رقم 284 لسنة 8 قضائية، السيد فتحى عباس الغبارى ضد وزارة الشؤون البلدية والقروية ومصلحة المجارى، س 11.
- مجموعة مجلس الدولة السنة 7 ص 76، محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها 2 ديسمبر سنة 1952م
- حكم المحكمة العليا 13-11-1983، طعن إداري 16-27ق م.م.ع السنة الحادية العشرون العدد الأول أكتوبر 1984م.
- حكم محكمة القضاء الإداري 14\4\1952م، رقم 7027، سنة قضائية 8 .
- لائحة رقم 926، لسنة 2007م، بشأن لائحة العقود الإدارية.
- حكم المحكمة العليا المصرية، رقم 1-175، المؤرخ 11\2\1956م، المحكمة الإدارية.

- حكم مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ 1919\7\9م، بشأن قضية كريند.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في 24-2-1957م، المجموعة مجلس الدولة السنة 11 مبدأ رقم 159.
- حكم المحكمة العليا الليبية رقم 23\24 المؤرخ 7 يناير 1979م.
- حكم المحكمة العليا الليبية الصادر في 20 يونيو 1970م، طعن إداري رقم 17\4 ق السنة الثامنة العدد الأول.
- حكم المحكمة العليا، جلسة 30-11-1978 موسوعة المبادئ القانونية المجموعة الأولى 1974-1979، محمد صالح الصغير .
- حكم المحكمة العليا –الجلسة 6-3-1975 – موسوعة المبادئ القانونية 1974-1979.
- طعن إداري رقم 18\5 ق، السنة الثامنة، العدد الأول.
- المحكمة العليا الليبية حكمها الصادر 6\5\1992م، طعن إداري رقم 14-38 ق العددان الثالث والرابع لسنة الثامنة والعشرون.
- حكم محكمة القضاء الإداري في 25-3-1956م، المجموعة التشريعية س 10.
- طعن إداري رقم 9\14 ق السنة الأولى، العدد الثالث.
- الأمم المتحدة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بموجب القرار رقم (58\4) بتاريخ 31 أكتوبر 2003م، ودخلت حيز النفاذ في 14 ديسمبر 2005م، نيويورك .
- طعن إداري، رقم 9\14 م.م.ع السنة الأولى، العدد الثالث.
- الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا، طعن إداري 5\64 ق بتاريخ 27-12-2017
- طعن المحكمة العليا الليبية، إداري 5\64 ق 9 .
- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الجنائي رقم 765-32 ق الصادر بتاريخ 13-1-1987 السنة 25، العدد 1-2.
- مجلة المحكمة العليا – سنة 1986، العدد 3، 4 - سنة 22 ق .
- طعن إداري رقم 9\14 ق، السنة الأولى العدد الثالث.

سابعاً - المواقع الإلكترونية

- أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة – الناشر: المكتبة الرقمية جامعة النجاح الوطنية ، فلسطين – سنة 2007م.
- الزمخشري، تحقيق محمد أبو الفضل إبراهيم بن إسماعيل - موقع المعاني لكل رسم معنى 1444-1075، الساعة 1:20 ظهراً بتاريخ 2025\10\30م.
- د. الشلماني، حمد محمد محمد، امتيازات السلطة العامة في العقد الإداري في التشريع الليبي 2007م، دار المطبوعات الجامعية الإلكترونية.
- شريف عيسى، مقال منشور بموقع المال الإلكتروني بتاريخ 2 فبراير 2021م، <https://almalnews.com> - تاريخ الاطلاع: 2026\2\2م.
- شيماء عبد الهادي، حصانة النواب حماية من الحكومة أم مظلة للتجاوزات، موقع المصري اليوم، منشور بتاريخ 17 مارس 2006م. <https://www.almasryalyoum.com> تاريخ الاطلاع: 2026 / 2 / 2.
- عبد العزيز بن سعد الدغيتر ، الرقابة الإدارية الرياض السعودية شبكة الالوكة - قسم الكتاب سنة 2016.

فهرس الموضوعات

الصفحة	العنوان
أ	الآية القرآنية
ب	الشكر والتقدير
ت	الإهداء
ث	المستخلص
1	المقدمة
2	أولا : إشكال الدراسة
2	ثانيا : أهمية الدراسة
2	ثالثا : اهداف الدراسة
3	رابعا : أسباب إختيار موضوع الدراسة
3	خامسا : منهجية الدراسة
3	سادسا : الدراسات السابقة

4	سابعا : خطة الدراسة
5	الفصل الأول : الإطار القانوني والإشكالي لرقابة هيئة الرقابة الإدارية على العقود الإدارية
5	المبحث الأول : الأساس القانوني لرقابة هيئة الرقابة الإدارية
11	المطلب الأول : الطبيعة القانونية لهيئة الرقابة الإدارية وإستقلالها المؤسسي
11	الفرع الأول : الطبيعة القانونية لهيئة الرقابة الإدارية
15	الفرع الثاني : تبعية هيئة الرقابة الإدارية
20	المطلب الثاني : حدود الإختصاص الرقابي للهيئة في ضوء قانونها والتشريعات ذات الصلة
20	الفرع الأول : صلاحيات الضبط القضائي الممنوحة لهيئة الرقابة الإدارية
21	أولا : الضبط القضائي
22	ثانيا : أنواع الضبط القضائي
23	ثالثا : تبعية مأموري الضبط القضائي لهيئة الرقابة الإدارية
25	رابعا : حصانات مأموري الضبط القضائي
26	الفرع الثاني : الإختصاصات التقليدية والإستثنائية للهيئة
26	أولا : الإختصاص التقليدي لهيئة الرقابة الإدارية

47	ثانيا : الإختصاص المستحدث لهيئة الرقابة الإدارية
53	المبحث الثاني : الإشكاليات القانونية للرقابة على العقود الإدارية
54	المطلب الأول : خصوصية العقود الإدارية مجال خصب للفساد
54	الفرع الأول : الطبيعة الإستثنائية للعقد الإداري
55	أولا : العقود الإدارية بنص القانون
61	ثانيا : معيار التمييز وفق القضاء الليبي
65	الفرع الثاني : الفساد في طرق ومراحل التعاقد
77	المطلب الثاني : تداخل الإختصاصات الرقابية وأثره على فاعلية الرقابة
77	الفرع الأول : إختصاصات الأجهزة الرقابية
78	أولا : إختصاصات هيئة ديوان المحاسبة
80	ثانيا : إختصاصات هيئة مكافحة الفساد
82	الفرع الثاني : أوجه التفرقة والتكامل بين إختصاصات الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد في العقود الإدارية
82	أولا : أوجه التفرقة بين الإختصاصات في نطاق العقود الإدارية
83	ثانيا : أوجه التكامل في مكافحة الفساد في العقود الإدارية

83	ثالثا : أثر التعديلات التشريعية في إعادة توزيع الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية
85	الفصل الثاني : فاعلية هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد في العقد الإداري
85	المبحث الأول : آليات تدخل الهيئة في مراحل العقد الإداري
86	المطلب الأول : الآليات الإدارية للهيئة لمكافحة الفساد بالعقود الإدارية
86	الفرع الأول : آليات الهيئة وفق القانون رقم 20 لسنة 2013م.
86	أولا : آلية مراجعة مستندات التعاقد والتحقق من سلامة الإجراءات القانونية
89	ثانيا : آلية التفتيش الدوري والمفاجيء على الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة
91	ثالثا : آلية التحريات الدورية
93	رابعا : آلية الاستدلال وإعداد التقارير وإحالتها للجهات المختصة
94	خامسا : آلية المراقبة الفردية
95	سادسا : آلية الاستعانة بالخبراء وسماع الشهود
96	سابعا : آلية الإيقاف عن العمل احتياطيا
98	ثامنا : آلية المصادر الشخصية لعضو الهيئة
99	تاسعا : آلية دراسة القوانين واللوائح والقرارات النافذة الخاصة بالعقود الإدارية

100	الفرع الثاني : الآليات المقررة بموجب القانون رقم 2 لسنة 2023
100	أولا : آلية الرقابة المصاحبة على العقود
101	ثانيا : آلية الرقابة المسبقة على العقود
103	ثالثا : آلية متابعة مراحل تنفيذ المشروع
104	رابعا : آلية متابعة الأداء والتحقق من توفر المستندات والاعتمادات المالية قبل التعاقد
105	خامسا : آلية دراسة العقود والتأكد من مطابقة طرق التعاقد للشروط القانونية
107	المطلب الثاني : الآليات الجنائية للهيئة لمكافحة الفساد بالعقود الإدارية
107	الفرع الأول : آلية جمع الاستدلالات
112	الفرع الثاني : آلية التحقيق الجنائي
130	المبحث الثاني : التقييم والتحديات لدور هيئة الرقابة الإدارية
130	المطلب الأول : تقييم النصوص القانونية المنظمة لهيئة الرقابة الإدارية
130	الفرع الأول : تقييم البناء التشريعي للنصوص القانونية
131	أولا : إشكالية الصياغة التشريعية وأثرها على الفاعلية الرقابية
132	ثانيا : قصور الإطار القانوني في ضبط الاختصاصات وآليات العمل

133	الفرع الثاني : تقييم الفاعلية العملية للنصوص القانونية
134	أولا : القوة الإلزامية للنصوص القانونية في ضمان تنفيذ قرارات الهيئة
135	ثانيا : قراءة نقدية للتطبيق العملي في ضوء تقارير الهيئة
136	ثالثا : إشكالية الاستقرار والتوازن في التنظيم القانوني
137	المطلب الثاني : التحديات العملية وسبل تعزيز الرقابة
138	الفرع الأول : التحديات الداخلية للعمل الرقابي للهيئة
139	الفرع الثاني : التحديات الخارجية المؤثرة على العمل الرقابي
143	الخاتمة
146	قائمة المراجع