



الإطار التشريعي لأجهزة مكافحة الفساد في ليبيا

أ. آمال محمد إجمد المزوغي

قسم القانون العام ، كلية القانون، جامعة الزيتونة ، ليبيا.

amalalmzwghy8@gmail.com

The legislative framework for anti-corruption agencies in Libya.

Amal Muhammad Emhaed Almwzghy

Department of Public Law, Faculty of Law, Zaytuna University, Libya

تاريخ النشر: 2024-06-01

تاريخ القبول: 2024-05-12

تاريخ الاستلام: 2024-04-21

الملخص

يتناول بحث (الإطار التشريعي لأجهزة مكافحة الفساد في ليبيا) دراسة الأساس القانوني لنشأة الأجهزة العاملة حالياً في ليبيا وهي ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية وهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ، ويعالج أيضاً طبيعة عملها من حيث بيان الاختصاصات الأصلية لكل منها والاختصاصات المتداخلة فيما بينها وذلك وفق خطة ثنائية تتبعنا فيها المنهج الوصفي لدراسة نشأة هذه الأجهزة والمنهج التحليلي والمقارن لتحليل النصوص القانونية التي تنظم عملها والمقارنة بينها ، واعتمدنا نظام المطالب فيها حيث كان المطلب الأول في التنظيم القانوني لأجهزة مكافحة الفساد درسنا فيه وفي فقرتين متتاليتين الأساس القانوني لإنشاء أجهزة مكافحة الفساد و تشكيل هذه الأجهزة ، أما المطلب الثاني فكان في طبيعة عمل أجهزة مكافحة الفساد والذي يحوي أيضاً فقرتين الأولى في الاختصاصات الأصلية للأجهزة - محل الدراسة - والثانية في الاختصاصات المتداخلة .

الكلمات الدالة: مكافحة ، فساد ، اختصاصات ، ديوان المحاسبة ، الرقابة الإدارية ، هيئة مكافحة الفساد .

Abstract

The research (Legislative Framework for Anti-Corruption Agencies in Libya) examines the legal basis for the establishment of the agencies currently operating in Libya, namely the Audit Bureau, the Administrative Control Authority, and the National Anti-Corruption Authority. It also addresses the nature of its work in terms of clarifying the original competencies of each of them and the overlapping competencies among them, according to a dual plan in which we followed the descriptive approach to study the emergence of these agencies and the analytical and comparative approach to analyze the legal texts that regulate their work and compare them. We adopted a system of demands in it, as the first demand was for the legal organization of anti-corruption agencies. We studied in it, in two successive paragraphs, the legal basis for establishing anti-corruption agencies and the formation of

these agencies. The second requirement was about the nature of the work of the anti-corruption agencies, which also contains two paragraphs, the first on the original competencies of the agencies – the subject of the study – and the second on the overlapping competencies, to conclude by presenting the results and recommendations

Keywords: Combating, corruption, specializations, Audit Bureau, Administrative Oversight, Anti-Corruption Commission.

مقدمة:

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين .

تشهد دول العالم على اختلاف انظمتها السياسية وعلى تفاوت نظمها الاقتصادية ومستوى الحياة الاجتماعية فيها تشهد استشرافاً واضحاً وكبيراً لظاهرة الفساد السياسي والإداري والمالي ، الأمر الذي يؤدي بها إلى قاع التخلف وعدم التطور ومواكبة الحضارة البشرية ناهيك عن تفاقم الأمراض الاجتماعية التي تفتك بالنسيج الاجتماعي بهذه الدول ، وللأسف لبيبا ليست بمنأى عن كل ذلك بل أن بعض التقارير الدولية تجعلها في قائمة الدول العشر الأكثر فساداً في العالم وعلّة وجودها في تلك القائمة ليست فيها كدولة وإنما كما ذكرنا بل باعتبار الفساد مرض العصر وهو ينهش في أوصال الدول الضعيفة والتي لا يوجد بها نظام حماية ومكافحة للفساد .

من هنا كان لزاماً على المشرع التصدي لهذه الظاهرة من خلال تنظيم وإنشاء الأجهزة والهيئات التي يسهم وجودها في مكافحة الفساد والحد منه ومحاولة القضاء عليه ، حيث تتمثل الأهمية النظرية لطرح هذا الموضوع في بيان الأساس التشريعي لإنشاء أجهزة مكافحة الفساد وذلك لاختلاف المركز القانوني باختلاف ذلك الأساس ، وتكمن الأهمية العملية في دراسة مدى فاعلية وتفعيل أداء هذه الأجهزة على أرض الواقع المليء بشبهات الفساد ، ومدى أهمية فكرة تعددها وهل هذا التعدد أوتي ثماره في مكافحة الفساد .

من هذا المنطلق اخترت البحث في موضوع أجهزة مكافحة الفساد بعنوان (الاطار التشريعي لأجهزة مكافحة الفساد) والذي يتضمن دراسة أجهزة مكافحة الفساد العاملة في ليبيا حالياً وهي ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية وهيئة الوطنية لمكافحة الفساد .

حيث يثير الموضوع العديد من الإشكاليات من قبيل ما هو الأساس القانوني لإنشاء هذه الأجهزة ؟ وهل سيختلف معيار ترتيبها إذا كان هذا الأساس نص دستوري ؟ وهل يؤثر اختلاف تسميتها وتنوعها على تنظيم وهيكل كل جهاز على حدة ؟ وما هي طبيعة عمل الأجهزة والهيئات ؟ هل هناك اختصاصات محددة لكل منها أم أن هناك اختصاصات متداخلة فيما بينها ؟ وما الحكمة التي ابتغاها المشرع من تعدد وتنوع اختصاصاتها ؟

وللبحث في حل هذه الإشكاليات تتبعنا المنهج الوصفي للتعريف بأجهزة مكافحة الفساد والمنهج التحليلي والمقارن لتحليل نصوص القوانين التي تنظم عملها والمقارنة بينها وذلك كله وفقاً لخطة ثنائية هذه تفاصيلها :

المطلب الأول : التنظيم القانوني لأجهزة مكافحة الفساد ، ويحتوي فقرتين :

أولاً – الأساس القانوني لإنشاء أجهزة مكافحة الفساد .

ثانياً – تشكيل أجهزة مكافحة الفساد .

المطلب الثاني : طبيعة عمل أجهزة مكافحة الفساد ، ويحتوي فقرتين :

أولاً - الاختصاصات الأصلية لأجهزة مكافحة الفساد .

ثانياً - الاختصاصات المتداخلة مكافحة الفساد .

المطلب الأول : التنظيم القانوني لأجهزة مكافحة الفساد .

نبحث في هذا المطلب التنظيم القانوني لأجهزة مكافحة الفساد من خلال بيان الأساس التشريعي لها مع نبذة تاريخية مختصرة عن التطور التاريخي لكل جهاز في فقرة أولى ، ثم دراسة تشكيل ونظام تكوين هذه الأجهزة في فقرة ثانية وذلك بالتفصيل الآتي :

أولاً - الأساس القانوني لإنشاء أجهزة مكافحة الفساد .

ندرس قوانين انشاء وتنظيم عمل كل من ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية وهيئة مكافحة الفساد والتي اصدرها المؤتمر الوطني العام¹ ، ولكن ذلك لا يعني أن هذه الأجهزة لم تكن موجودة من قبل فبعض منها لها نشأة تاريخية منذ الاستقلال كما سيأتي بيانه :

1- ديوان المحاسبة : انشئ ديوان المحاسبة في ليبيا لأول مرة بالقانون رقم (3) لسنة 1955م وأعيد تنظيمه عام 1966م ثم بالقانون رقم (79) لسنة 1975م ، وتم دمج بعد ذلك مع جهاز الرقابة الإدارية وجهاز المتابعة الشعبية بحيث نظم عمل هذه الأجهزة مجتمعة القانون رقم (11) لسنة 1996 م ليعاد تنظيمه مستقلاً بالقرار رقم (5) لسنة 2006 م وبالقانون رقم (3) لسنة 2007 م² ، وبعدها صدر قرار المجلس الوطني رقم (119) لسنة 2011م وألغى القانون رقم (3) لسنة 2007 م وأعاد العمل بالقانون السابق أي القانون رقم (11) لسنة 1996³ ، ومؤخراً فقد تم تنظيم عمل ديوان المحاسبة وفقاً للقانون رقم (19) لسنة 2013 م والذي فصل اختصاصات الرقابة الإدارية والمظالم والتحقيق عن ديوان المحاسبة بحيث تم انشاء هيئة جديدة لها هي (هيئة الرقابة الإدارية) وفقاً للقانون رقم (20) لسنة 2013 .⁴

إذاً وكما أشرنا سلفاً فإن ديوان المحاسبة ينظم عمله القانون رقم (19) لسنة 2013 م الصادر عن المؤتمر الوطني العام والذي ينص في مادته الأولى على أن ديوان المحاسبة هو هيئة مستقلة تُلحق بالسلطة التشريعية وتهدف إلى تحقيق رقابة على المال العام (م 2) وتبعية الديوان للسلطة التشريعية يعد أحد أنواع الرقابة التي تمارسها هذه السلطة على السلطة التنفيذية وأجهزتها .

2- هيئة الرقابة الإدارية : أول بادرة ظهور للرقابة الإدارية في ليبيا كانت بالقانون الصادر عام 1967 بشأن انشاء هيئة التحقيق الإداري ، ثم جاء بعد ذلك القانون رقم (42) لسنة 1970 بإنشاء الجهاز المركزي للرقابة الإدارية

1- المؤتمر الوطني العام هو أول جهة تشريعية في المرحلة السياسية التي تلت ثورة 17 فبراير وتم انتخابه بموجب القانون رقم 4 لسنة 2012 م الصادر عن المجلس الانتقالي .

2- وفقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية وهو أحد ضمانات دولة القانون فإنه لا يمكن لقرار أن يلغي قانوناً باعتباره أعلى منه درجة .

3- د. خليفة الجهمي - قراءة نقدية لبعض مشروعات القوانين الرقابية - مقال منشور على منصة وورد برس : .com . wordprss . - ابريل / 2013 م - ص 4 - تاريخ الزيارة 17 / 2 / 2024 م .

4- عمر محمد أبو جناح - دور ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد المالي - رسالة ماجستير "غير منشورة" - جامعة الشرق الأوسط - عمان - الأردن - 2020 م - ص 30 .

العامة والذي أعيد تنظيمه بالقانون رقم (88) لسنة 1974 م ، وتم دمج الجهاز مع ديوان المحاسبة وجهاز المتابعة الشعبية وفقاً للقانون رقم (11) لسنة 1996م "المشار إليه سابقاً".¹

وأخيراً تم انشاء هيئة الرقابة الإدارية بالقانون رقم (20) لسنة 2013 م والصادر عن المؤتمر الوطني العام (مع ملاحظ أن هذا القانون وقانون تنظيم ديوان المحاسبة قد صدرا في نفس الجلسة المنعقدة في (1-8-2013) .

ووفقاً لأحكام القانون رقم (20) وفي المادة الأولى منه تنشأ هيئة تسمى "هيئة الرقابة الإدارية" وتمنح لها الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وتُلحق "أي تتبع" السلطة التشريعية ، وتمارس الهيئة أعمالها من خلال خمس وعشرون فرعاً على مستوى الدولة ومقرها طرابلس.²

3- هيئة مكافحة الفساد : وقعت ليبيا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2005 م³ ، وبناءً على ذلك انشئت هيئة مكافحة الفساد بموجب القانون رقم (63) لسنة 2012 م ، ثم صدر القانون رقم (11) لسنة 2014 م بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والذي ينص في مادته (31) بأيلولة كل ما يتعلق بالقانون رقم (63) لسنة 2012 من أصول وممتلكات وكادر وظيفي إليها.⁴

وتنص المادة الأولى من القانون رقم (11 / 2014) على أنه تنشأ بموجب أحكام هذا القانون هيئة عامة تسمى (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد) تكون لها الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وتتبع السلطة التشريعية .

إذاً هذه هي الأجهزة أو الهيئات التي تعمل حالياً في ليبيا على مكافحة الفساد ومما نلاحظ على القوانين التي تنظم عملها أنها اشارت في انشاء أو تسمية الأجهزة بتبعيتها أو إلحاقها بالسلطة التشريعية وهذه وسيلة من وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ، وفي الفقه الدستوري مثل هذا الأسلوب يتميز به نظام حكومة الجمعية الذي يقوم على رقابة تامة من السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية دون العكس ، وإذا ما دققنا في ذلك جيداً " ولا اعتبر ذلك خروجاً عن الموضوع" فإن ذلك يعني فيما يعنيه الخلط الواضح والصورة الهجينة للتنظيم السياسي في ليبيا بعد 2011 حيث أن هذا التنظيم لا يقف على ركيزة ثابتة ولا يمكن تحديد معالمه الأمر الذي انعكس على التفريخ التشريعي للأجهزة وجعل تبعيتها لسلطة معينة وعدم استقلاليتها وعدم حيديتها مما يصعب الأمر عليها لتحقيق أهدافها التي انشئت من أجلها وهي الرقابة ومكافحة الفساد .

ملاحظة أخرى بخصوص الأساس القانوني لتنظيم أجهزة مكافحة الفساد ومما تجدر الإشارة إليه فإنه وفقاً لمشروع الدستور الليبي الصادر عام 2017 والذي من المتوقع عرضه على الاستفتاء في (أجل غير معلوم!) وفقاً لذلك فإن الجهاز الوحيد من بين الأجهزة - محل الدراسة - والمنصوص على انشائه صراحةً فيه هو ديوان المحاسبة ففي المادة (158) وتحت باب (الهيئات الدستورية المستقلة) ينص مشروع الدستور على أن (ديوان المحاسبة أعلى جهة

1- د. خليفة الجهمي - مرجع سابق - ص 6 .

2- الموقع الرسمي لهيئة الرقابة الإدارية : www.Aca.gov.ly - تاريخ الزيارة 27 / 2 / 2024 م .

3- اصدرت الجمعية العامة القرار رقم (4/58) لسنة 2003 للمصادقة على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد والتي تم اعتمادها بتاريخ 2003/12/10 بمدينة ميريدا بالمكسيك ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 2005/12/14 : مكتب الأمم المتحدة الإقليمي المعني بالمخدرات والجريمة بالشرق الأوسط : unodc.org - تاريخ الزيارة : 2024/3/2 م .

4- د. عادل الكاسح انبيّة - مكافحة الفساد المالي والإداري في ليبيا - مقال منشور على الموقع الرسمي لجامعة طرابلس : <https://uot.edu.ly>

ديسمبر 2017 م - ص 25 - تاريخ الزيارة : 2024/2/25 م .

للرقابة والمحاسبة في الدولة ، تختص بالرقابة الشاملة على أموالها وعلى الجهات التي تمولها الدولة كلياً أو جزئياً بما في ذلك وحدات الحكم المحلي وعلى أي جهات أخرى يحددها القانون كما له سلطة تتبع هذه الأموال) أما هيئة الرقابة الإدارية وهيئة مكافحة الفساد فقد أشار إليهما مشروع الدستور عرضاً وذلك في نص المادة (163) والتي كان عنوانها "هيئات أخرى" حيث تنص المادة على أنه " تنظم بقانون هيئة للرقابة وهيأة للشفافية ومكافحة الفساد ويحدد القانون تكوينها واختصاصاتها ونظام عملها" هذا يعني - حسب وجهة نظري - وفي حال اعتماد المشروع دستورياً دائماً للدولة فإن معيار ترتيب هذه الأجهزة سيتغير تبعاً لذلك فديوان المحاسبة سيكون أساس نشأته دستورياً بينما باقي الأجهزة الأخرى سيكون وتنظيمها بتشريع عادي ونتيجةً لذلك فإن ديوان المحاسبة سيكون في مرتبة أعلى من بقية الأجهزة وفقاً لمبدأ التدرج في القواعد القانونية .

ثانياً - تشكيل أجهزة مكافحة الفساد .

لا يختلف تشكيل ونظام اختيار رئيس وأعضاء أجهزة مكافحة الفساد كما هو منصوص عليه في قوانين انشائها وتنظيمها إلا في بعض الأمور التي لا تشكل مقارنةً حقيقيةً بينها ، ندرس ذلك بشيء من التفصيل :

1- تشكيل ديوان المحاسبة¹ : وفقاً لنص المادة الرابعة من القانون رقم 19 / 2013 فإنه أي الديوان يتشكل من رئيس ووكيل أو أكثر وعددٍ كافٍ من الأعضاء والموظفين .

ومن الملاحظ على عبارة " ووكيل أو أكثر " أنها غامضة بالقدر الذي يجعلنا نتساءل فيه عن العدد المسموح به من الوكلاء لتشكيل مجلس الديوان ؟ وهل بالإمكان الاكتفاء بوكيل واحد خصوصاً إذا ما عرفنا أن هذا الوكيل يُعامل معاملة وكيل وزارة؟! فمثل هذا الغموض في النص من المفترض توضيحه وتفسيره في اللائحة التنفيذية للقانون .

ووفقاً لنص المادة الخامسة من القانون فإنه يتم تعيين وإعفاء وقبول استقالة رئيس ديوان المحاسبة بقرارٍ من السلطة التشريعية ، ومن حيث المرتب والمزايا فهو " أي رئيس الديوان " يُعامل معاملة وزير .

أما المادة 28 فهي تحدد شرط المؤهل العلمي الذي يجب أن يحمله أعضاء الديوان من رئيسٍ ووكيلٍ وأعضاء وهو مؤهل جامعي أو عالي في القانون أو الاقتصاد أو المحاسبة أو الهندسة أو أي مؤهل آخر تتطلب طبيعة عمل الديوان الحصول عليه .

والتساؤل المطروح في هذا المجال : هل يمكن الاكتفاء بالدرجة الأكاديمية المطلوبة في هذه التخصصات؟ كان حرياً بالمشروع اشتراط تأهيلاً وتدريباً عملياً بما يلاءم وكيفية إدارة الديوان والعمل فيه لتحقيق اهدافه ، أما مجرد اشتراط مؤهلات علمية فقط لا أتصور أنه سيؤدي إلى نجاح عمل الديوان مهما كان هذا المؤهل عالياً دون تأهيل أو تدريب .

2- هيئة الرقابة الإدارية :تنص المادة الثانية من القانون رقم (20 / 2013) على أن تشكيل هيئة الرقابة يكون من رئيسٍ ووكيلٍ أو أكثر ويلحق بها العدد الكافي من الأعضاء والموظفين .

وفي تكرارٍ لنفس نصوص القانون رقم 19 بشأن ديوان المحاسبة² ، فإن المادتان الثالثة والخامسة من قانون الهيئة يوضحان طريقة تعيين وإعفاء وقبول استقالة كل من رئيس ووكيل الهيئة حيث يكون ذلك بقرارٍ من السلطة التشريعية

1- الموقع الرسمي لديوان المحاسبة : www.audt.gov.ly - تاريخ الزيارة 15 / 2 / 2024 .

1- هذا التشابه بين القانونين ليس بغريب خصوصاً إذا ما عرفنا أنهما قد صدرا تباعاً عن المؤتمر الوطني العام وفي نفس الجلسة المؤرخة في 2013/8/1 .

، ومن حيث المزايا المالية والمرتب يعامل الأول معاملة وزير والثاني معاملة وكيل وزارة ، أما شرط الحصول على المؤهل العالي أو الجامعي في تخصص القانون فقط بالنسبة لرئيس ووكيل وأعضاء الهيئة فقد نصت عليه المادة السادسة مع أن المشرع استكمل النص بالقول "أو أي تخصص علمي آخر " دون تحديد لهذا التخصص .

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى وباستقراء نص المادة السادسة من قانون الهيئة نجد أن المشرع وبعد اشتراطه مؤهل القانون استكمل النص بعبارة (وأي تخصص آخر) وهذه العبارة تتعارض في الصياغة مع عبارة "ولا يجوز تعيين أعضاء بالهيئة أو منح صفة العضوية لغير حملة المؤهلات المذكورة" فهو لم يذكر إلا مؤهل القانون لذا يجدر بالمشرع أن يكون أكثر وضوحاً وأدق حصراً للتخصصات المطلوبة لعضوية الهيئة حتى تؤدي عبارة " لا يجوز" الواردة في النص الغرض منها¹ ، وفي المادة السابعة من قانون الهيئة يشترط أن يكون "عضو التحقيق" من حملة مؤهل جامعي أو عالٍ في القانون وأن يكون قد أمضى على الأقل أربع سنوات في أحد الإدارات الرقابية ويشترط كذلك في أعضاء الهيئات القضائية المنتدبين للعمل بالهيئة ذات الشرط ، وهذا النص هو من المحاسن التي تحسب للمشرع فالتحقيق الإداري الذي هم صميم عمل الهيئة يستدعي وجود خبرات ومؤهلات متخصصة بحيث لا يمكن إسناد هذه الوظيفة إلا لمن يملك الخبرة والمؤهل المطلوبين في النص .

3- الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد : يمكن القول أن تشكيل هيئة مكافحة الفساد يختلف قليلاً عن تشكيل الجهازين السابقين (ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية) ، حيث تنص المادة السابعة من القانون رقم 2014/11 على نظام الهيئة فيكون لها مجلساً يسمى مجلس "هيئة مكافحة الفساد" ويتألف من رئيس ووكيل وخمسة أعضاء يتم تسميتهم من السلطة التشريعية بناءً على عرضٍ من رئيس الهيئة ، نلاحظ أن المشرع في قانون تنظيم هيئة الفساد كان أكثر تحديداً ووضوحاً في الصياغة حين اشترط تسمية وكيلاً واحداً للهيئة وفي هذا اختلاف عن قانوني تنظيم ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة - السابق شرحهما - حيث ذكر عبارة وكيل أو أكثر .

أما المادة الثامنة من القانون فقد بينت طريقة تعيين وإعفاء وقبول استقالة رئيس الهيئة بقرارٍ من السلطة التشريعية ويُعامل معاملة وزير وهي نفس الطريقة ونفس المرتبة التي يعامل بها رئيسي ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة كما رأينا سابقاً .

أما المادة الثالثة عشر من القانون فتتضمن على الشروط الواجب توافرها في رئيس ووكيل وأعضاء الهيئة من حيث المؤهل العلمي والذي يجب أن يكون مؤهلاً عالياً أو جامعياً في مجال القانون أو المحاسبة أو الاقتصاد² ، والتساؤل المطروح في هذا المقام هل يمكن بهذه المؤهلات فقط القيام بصفة مأمور الضبط القضائي أو إنشاء الهيئة خصوصاً إذا عرفنا أن بعض الجرائم المالية تتسم بالدقة والتعقيد الأمر الذي يستلزم معه تدريباً وتأهيلاً خاصاً لإتقان مهارات

2- تنص المادة 6 من القانون رقم 20 / 2013 على أنه "يشترط في رئيس الهيئة ووكيلها وأعضائها أن يكونوا من الليبيين الحاصلين على مؤهل عالٍ أو جامعي في القانون أو أي تخصص آخر تتطلبه طبيعة عمل الهيئة ولا يجوز تعيين أعضاء بالهيئة أو منح صفة العضوية لغير حملة المؤهلات المذكورة " .

1- نص المادة 13 من القانون 2014/11 "يشترط في رئيس الهيئة ووكيلها وأعضاء مجلسها وموظفيها أن يكونوا من الليبيين الحاصلين على مؤهل عالٍ أو جامعي في القانون أو المحاسبة أو الاقتصاد ، ولا يجوز منح صفة الضبط القضائي لغير حملة المؤهلات المذكورة " .

البحث والاستدلال في جرائم الفساد والوسيلة المثلى لسد هذه الثغرة القانونية هو التدريب وإقامة الدورات التأهيلية لموظفي الهيئة.¹

الخلاصة أن التنظيم القانوني لأجهزة مكافحة الفساد متشابه إلى حد بعيد مع بعض الاختلافات التي لا تكاد تذكر ، ومن نافلة القول أن الاستقلالية الممنوحة لهذه الأجهزة عن السلطة المنشئة لها يكاد يكون صورياً لأن عمل هذه الأجهزة يجب أن يكون حيادياً بعيداً عن التأثير والتأثير من الاطراف الخارجية ، ومادامت هي تابعة للسلطة التشريعية فهذا يعني ابتعاد هذه السلطة عن دائرة اختصاصات اجهزة مكافحة الفساد ! غير أن الأساس القانوني لتنظيم عمل أجهزة مكافحة الفساد والمحتمل النص عليه في مشروع الدستور يمكن أن يضمن لها تحقيق أهدافها بنزاهة وحياد كاملين .

والتساؤل المطروح في هذا الجانب هل التشابه في الأساس القانوني لنشأة أجهزة مكافحة الفساد يؤثر على اختصاصاتها أم أن لكل واحدٍ منها اختصاصات محددة ؟
إجابة هذا التساؤل هي محور المطلب الثاني بحول الله .
المطلب الثاني : طبيعة عمل أجهزة مكافحة الفساد .

تختلف طبيعة عمل أجهزة مكافحة الفساد باختلاف الهدف أو مبرر انشائها ، ولكن ذلك لا يعني أن كل جهاز أو هيئة تتمتع باستقلالية تامة في اختصاصاتها بل هناك اختصاصات متداخلة وأخرى مكملة لعمل أو اختصاصات الأجهزة الأخرى ، ندرس إذاً في هذا المطلب الاختصاصات الأصيلة لكل جهاز من الأجهزة - محل الدراسة - على حدة ثم نبين الاختصاصات المتداخلة أو المكملة وذلك في فقرتين متتاليتين :

أولاً - الاختصاصات الأصيلة لأجهزة مكافحة الفساد .

من خلال دراسة النصوص القانونية التي تنظم عمل أجهزة مكافحة الفساد نلاحظ أن هناك أهدافاً وهناك اختصاصات فالأهداف هي المبرر من انشاء هذا الجهاز أو ذلك ، أما الاختصاصات في الأعمال المنوطة بكل جهاز والتي من خلالها يستطيع تحقيق أهدافه :

1- اختصاصات ديوان المحاسبة : المادة الثانية من القانون رقم 2013/19 تنص على الأهداف التي من أجلها تم إنشاء الديوان وهي " الرقابة على المال العام وتحقيق ملاءمة أنظمة الرقابة الداخلية يدويةً كانت أم الكترونية للتشريعات النافذة " ومن أهداف الديوان أيضاً الكشف عن المخالفات المالية للجهات الخاضعة للديوان وتقييم أداء هذه الجهات والتحقق من استخدام الموارد بطريقة اقتصادية وكفاءة عالية .

وفي سبيل تحقيق هذه الأهداف نص القانون على ضوابط محددة لكل نواحي الاختصاصات الموكلة إلى الجهاز وذلك كما ورد في نص المادة العاشرة من القانون رقم 19 التي تقول " يمارس الديوان مباشرة اختصاصاته في عملية فحص ومراجعة الحسابات والقوائم المالية للجهات الخاضعة لرقابته وفقاً للمعايير والقواعد المحاسبية المرعية " وكذلك المادة 11 التي تنص على قيود زمنية محددة من قبيل أن يقدم وزير المالية الحساب الختامي للدولة في مدة لا تتجاوز ستة

2- عائشة سليمان القذافي - عناصر الضعف الإدارية في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد- مقال منشور في مجلة المقدمة الالكترونية - العدد العاشر - السنة الأولى - 2022م - ص40 - على الموقع الالكتروني <https://ejournal.um.edu.myl /MUQADDIMAH>. - تاريخ الزيارة 2024/2/25

أشهر من تاريخ انقضاء السنة المالية وأن يقدم رئيس الديوان ملاحظاته المالية والتقارير السنوي المتعلق بالحساب الختامي للدولة إلى السلطة التشريعية في موعد لا يتجاوز الأربعة أشهر التالية لتسلمه للحساب الختامي ، وغيرها من الضوابط والآليات التي ينص عليها القانون ولا مجال لسردها كلها ¹.

ثم نلاحظ أن نصوص المواد من (17 إلى 20) تنص على نتائج عمل الديوان وتبدأ بعبارات (طلب ، تنبيه ، إلزام ، إيقاف الخ ، وهي كما نلاحظ عبارات تتدرج حسب نوع وقوة أثر العمل غير المشروع والذي نكتفه شبهة فساد .

أيضاً وباستقراء نصوص القانون هناك دور رقابي يقوم به ديوان المحاسبة وهو دور رقابي سابق وأيضاً لاحق في حالة مراجعة وفحص العقود (نص المادة 24 وما يليها) ، وإذا ما تعمقنا في دراسة نصوص القانون رقم (19) فإن المادة (46) منه تنص على التكييف القانوني لتلك المخالفات التي يحقق فيها الديوان باعتبارها مخالفات مالية ، أي أن الوصف القانوني لتلك الاعمال محل شبهة الفساد هي مخالفة .

أما المادة (47) فتتص على جواز إيقاف أي من العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان إذا كان هناك مبررات قوية أو أسباب جدية ، نلاحظ من خلال صياغة المادة أن الأمر جوازي وليس حتمي لنتيجة عمل الديوان وهذا فيه من الغموض الشيء الكثير فمنح السلطة التقديرية لموظف الديوان سيجعل العديد من المخالفات لا تتطوي على مبررات قوية أو أسباب جدية أو حتى مبنية على بلاغات كيدية تكون نتيجتها إيقاف هؤلاء العاملين فكان حرياً بالمشرع أن يحدد المعايير التي من خلالها يتم تقدير المبررات القوية والأسباب الجدية لإيقاف العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان .

ثم واستكمالاً لما سبق بيانه فإن المادة (52) تمنح حجية تقارير ديوان المحاسبة حجية مركز البحوث القضائية أي أن سلطة تقدير وتقرير ما إذا كان العمل أو المخالفة ينطوي على شبهة فساد هي كل ما يملكه الديوان من سلطات بل أن عمله يقف عند هذا الحد دون متابعة نتائج تقاريره وما أفضت إليه وهذا حسب وجهة نظري قصور من المشرع يجب تلافيه بمنح الديوان سلطات أوسع بما يمكنه من متابعة نتائج التقارير التي يقدمها .

2- هيئة الرقابة الإدارية : تنص المادة (24) من القانون رقم (2013/20) على أهداف هيئة الرقابة الإدارية والمتمثلة في رقابة الأجهزة التنفيذية في الدولة ومتابعة أعمالها والكشف عن الجرائم والمخالفات المتعلقة بأداء واجبات الوظيفة العامة وكرامتها والتحقيق فيها ، أما نطاق تحقيق هذه الأهداف فهو الوزارات والمصالح ووحدات الإدارة المحلية والسفارات والقنصليات الليبية العاملة بالخارج والهيئات والمؤسسات العامة والخاصة ذات النفع لعام والشركات وأجهزة القطاع الخاص التي تباشر أعمالاً لحساب الجهات السابقة والجهات التي تشرف عليها الدولة وذلك وفقاً لما ورد في المادة (24) السالفة الذكر ، ومما يلاحظ على هذا النص هو تحديد الإطار المكاني لعمل الهيئة حصراً مما يقيد هذا الإطار في حالة استحداث جهات ادارية أخرى فكان الأجدر بالمشرع ترك الأمر دون تحديد أو على الأقل إضافة عبارة (ما في حكمها أو ما يقوم مقامها) في نهاية النص .

أما المادة (25) فتتضمن على اختصاصات الهيئة والتي تتمثل في إجراء التحريات اللازمة والتفتيش الدوري ومتابعة الأداء ومكافحة التسبب الإداري والكشف عن الجرائم والمخالفات الإدارية ، والمواد (من 27 إلى 29) تنص على وسائل تحقيق وتنفيذ الاختصاصات وهي تتدرج من الإذن الكتابي من رئيس الهيئة إذا كان ثمة مبرر جدي يقتضي ذلك (27) ، والاستعانة بالشرطة وتحرير محضر بالواقعة والنتيجة التي أسفرت عليها التحريات (م 28) ، إلى إجراءات حماية المبلغين والشهود من أي اعتداء يقع عليهم بسبب ما قاموا به من تبليغ أو شهادة أو خبرة (م 29).

أما المادة 31 فتتضمن على إعطاء الحق بطلب إيقاف الموظف عن عمله لمقتضيات التحقيق أو المصلحة العامة ويصدر طلب الإيقاف من رئيس الهيئة ، والمواد من (32 إلى 34) تبين الإجراءات التي يجب اتخاذها وتختص الهيئة بإجرائها وتتمثل في : أنه وفي حالة التثبت من الإضرار بالمال العام يجوز لرئيس الهيئة إيقاف المتسبب في ذلك الضرر أو إيقاف التصرف في حسابات الجهة التي لحقها الضرر ولا يتم الإفراج عنها حتى التأكد من رفع الضرر ، وإذا ما أسفرت التحقيقات عن أمور تستوجب التحقيق فإن رئيس الهيئة يحيل الأوراق إلى الإدارة المختصة بالتحقيق في الهيئة أو إلى النيابة العامة بحسب الأحوال ، ويتم تفتيش أماكن العمل المتعلقة بالمتهمين دون إذن من النيابة أما تفتيش منازل المتهمين فيستوجب أخذ إذن من النيابة العامة ذلك كله وفقاً لما ورد في نص المادة (54) .

3- الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد : تتولى الهيئة اتخاذ التدابير الوقائية اللازمة والتي من شأنها العمل على مكافحة الفساد والحد من انتشار ظاهرة الفساد في القطاعين العام والخاص وتعمل الهيئة أيضاً على دراسة التشريعات والقوانين واللوائح لاكتشاف مكامن الضعف فيها لاقتراح تعديلها¹، وتتمحور اختصاصات الهيئة في مكافحة الفساد المالي والإداري ، حيث تنص المادة الثالثة على أن الهيئة تباشر اختصاصاتها المتعلقة بإعداد المقترحات المتعلقة بتعديل التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد (الفقرة الأولى) ، ومراجعة التقارير الصادرة عن المنظمات سواء كانت منظمات محلية أم إقليمية أم دولية والاطلاع على وضع الحكومة الليبية فيها واقتراح الحلول بشأنها (الفقرة الثانية) ، وتقوم الهيئة بتلقي إقرارات الذمة المالية من ذوي الشأن أو الهيئات المختصة (الفقرة الثالثة) وتختص أيضاً بالمساهمة في وضع الأسماء المضافة إلى قوائم الحراسة وفقاً للقانون رقم 47 / 2012 م بشأن إدارة ممتلكات بعض الأشخاص (الفقرة الرابعة) وكذلك تختص بالتنسيق مع مصرف ليبيا المركزي للعمل على استرداد الأموال الناتجة عن الفساد ، وأخيراً وفي الفقرة السابعة توضيح "اختصاص التحري والكشف عن جرائم الفساد" المنصوص عليها في القوانين الصادرة قبل قانون انشاء الهيئة مثل القانون رقم (2005/2) بشأن مكافحة غسل الأموال ، والقانون رقم (1979/2) بشأن الجرائم الاقتصادية .

مع ملاحظة مهمة وهي أن اختصاصات الهيئة إجرائية تقف عند الكشف والتحري عن جرائم الفساد المالي بحيث إذا تبين لها من نتائج التحري قيام شبهة فساد فعليها إحالة الأوراق إلى النائب العام ، وإذا ما تبين لها أنها مخالفة مالية أو إدارية فعليها إحالة الأوراق إلى هيئة الرقابة الإدارية² ، وفي كل الأحوال تتدرج الآليات الإجرائية التي تقوم بها الهيئة من اختصاص الهيئة كمؤسسة أو شخص اعتباري إلى اختصاصات مجلس الهيئة وأخرى من صلاحيات رئيس

1- د. عادل الكاسح انبيية - مرجع سابق - ص 25 .

1- سنأتي على شرح هذه النقطة في موضع آخر من البحث .

الهيئة وأخيرة يقوم بها أعضاء الهيئة ممن يتمتعون بصفة الضبطية القضائية¹ ، فدور الهيئة إذاً يقف عند سلطة جمع الاستدلالات ونتائج التحريات ورفعها إلى النيابة العامة أو هيئة الرقابة دون أن يكون لها سلطة المتابعة ومعرفة اجراءات ونتائج التحقيق الابتدائي أو النهائي أو الفصل في القضية وهذا يعدّ ثغرة إجرائية كبيرة في قانون انشاء الهيئة².

وباستقراء نصوص القانون رقم (2014/11) لفتت انتباهي صياغة المادة (25) منه والتي تنص على تشريع عقوبة السجن ما لا يقل عن خمس سنوات أو غرامة مالية لا تزيد عن عشرة آلاف دينار أو بكنتا العقوبتين معاً لكل من ارتكب أي جريمة منصوص عليها في الفقرة السابعة من المادة الثالثة من القانون، حيث نلاحظ أن اختصاصات الهيئة ذات طابع اجرائي ودورها يقف عند سلطة الاستدلال وعليها إحالة النتائج إلى الجهات المعنية -كما أسلفنا- فهل يمكن لها توقيع عقوبات جنائية على مرتكبي جرائم الفساد؟ وما هي إجراءات المحاكمة؟ اعتقد أن الأمر يحتاج إلى إعادة نظر في نص هذه المادة حتى تتلاءم وطبيعة اختصاصات الهيئة .

ثانياً : الاختصاصات المتداخلة لأجهزة مكافحة الفساد .

عند دراسة النصوص القانونية المتعلقة بإنشاء أجهزة مكافحة الفساد يتبين لنا أن هناك تداخلاً في بعض الاختصاصات بينها وهناك أيضاً اختصاصات مكملة لبعضها البعض :

1- حماية المال العام : المادة الثانية من قانون ديوان المحاسبة (2013/19) وفي الفقرة الأولى منها تنص على أن من أهداف الديوان " تحقيق رقابة فعالة على المال العام" والفقرة الثالثة من نفس المادة تنص على " الكشف عن المخالفات المالية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان " .

والمادة (32) من قانون انشاء هيئة الرقابة الإدارية فتتص على أنه يجوز لرئيس الهيئة إيقاف المتسبب في الإضرار بالمال العام وإيقاف التصرف في حسابات الجهة التي لحقها الضرر إلى حين رفعه .

أما المادة الثالثة في الفقرة السابعة من قانون انشاء هيئة مكافحة الفساد (2014/11) فتتص على "القيام بالتحري والكشف عن جرائم الفساد على الأخص ب- الجرائم الماسة بالأموال العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات " ، وعلة هذا التداخل - حسب وجهة نظري - هو تحقيق رقابة مشددة على المال العام ومن أكثر من جهة ، ولكن السؤال المطروح في هذا المجال ألا يحدث مثل هذا التداخل ارتباكاً في الأداء بين هذه الأجهزة خصوصاً إذا كانت جهة حكومية واحدة هي محل الكشف والتحري؟ أم أن هناك تنسيقاً فيما بينها عند إجراء الكشف والتحري وجمع الاستدلالات والتحقيق في مثل هذه الحالات؟ والسؤال الأهم هل حققت الرقابة المشددة على المال العام من أكثر من جهة الغرض منها؟

2- محل تأدية وتنفيذ الاختصاصات : باستقراء النصوص القانونية - محل الدراسة - فإن المادة الثالثة من قانون ديوان المحاسبة تنص على الإطار المكاني أو الاختصاص المكاني للديوان وذكرتها بالتفصيل وهي : مجلس الوزراء والوزارات وكافة الهيئات والمصالح والمؤسسات والأجهزة العامة والمكاتب التابعة للدولة وما في حكمها والسفارات والقنصليات والبعثات الدبلوماسية الليبية بالخارج (الفقرة 1) والشركات التي تساهم فيها الدولة والجهات التي تتولى إدارة

2- عائشة سليمان القذافي - مرجع سابق - ص 39 .

3- المرجع السابق نفسه - ص 41 .

أموال التقاعد والهيئات ذات النفع العام والمشروعات التي يتحصل أصحابها على إعانات مباشرة من الدولة وأي جهة أخرى يعهد إليه بفحصها ومراجعتها من السلطة التشريعية (الفقرات من 2 إلى 6 من نص المادة الثالثة) ، وهي تقريباً ذات الجهات التي تشكل تطبيق وتنفيذ اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية كما ورد في نص المادة (24) من قانون انشائها.

هناك نوع آخر من الاختصاصات يمكن تسميته بالاختصاصات المكتملة بمعنى أن عمل أو اختصاص من جهاز من الأجهزة - محل الدراسة- لا يكتمل إلا بالاستعانة بغيرها من الجهات ، أو لنقل أنه نوع من التعاون والتكامل فيما بينها مثال :

1- المادة (27) من قانون ديوان المحاسبة تنص على أنه " إذا أسفرت عمليات الفحص والمراجعة والتدقيق عن أمور تستوجب التحقيق ، يحيل رئيس الديوان أو وكيله الأوراق إلى هيئة الرقابة الإدارية" بمعنى أن اجراء التحقيق في شهادات الفساد الناتجة عن أعمال التدقيق والمراجعة التي يقوم بها الديوان هو من اختصاص الرقابة الإدارية ، أيضاً تنص المادتان (43 ، 44) من قانون هيئة الرقابة الإدارية على إنشاء مجلس تأديبي يختص بمحاكمة الموظفين العاملين التابعين للجهات الخاضعة لرقابة الهيئة وديوان المحاسبة عن المخالفات المالية ويكون من ضمن أعضاء هذا المجلس أحد أعضاء ديوان المحاسبة ولعل ذلك يمثل وبوضوح نموذج التعاون بين جهاز ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية .

أما المادة (21) من قانون مكافحة الفساد فتتضمن على أنه "إذا تبين أن هناك مخالفات مالية أو إدارية فعليها إحالة الأوراق هيئة الرقابة الإدارية " ، وهذا أيضاً نوع من التعاون والتكامل بين الأجهزة - محل الدراسة - وهو في نفس الوقت تأكيد على الطبيعة الإجرائية لعمل هيئة مكافحة الفساد .

من خلال ما سبق نلاحظ أن الأساس القانوني الواحد في نشأة قوانين تنظيم عمل أجهزة مكافحة الفساد وكذلك صبغة الاستعجال التي شابت صياغتها هو مرد هذا التداخل والازدواجية في اختصاصات وعمل هذه الأجهزة مما يحدث ارتباكاً في تنفيذ تلك الاختصاصات على أرض الواقع ناهيك ن أن وجود هذه الأجهزة على درجة واحدة من الأهمية هو الذي يفسر إحالة بعض الاختصاصات من جهاز إلى آخر وهي ذات النتيجة التي توصلنا إليه في المطلب الأول من البحث .

الخاتمة .

من خلال ما تمت دراسته في البحث يمكن استخلاص النتائج التالية وكذلك تدوين بعض التوصيات :

أولاً - النتائج :

1- أن الأساس التشريعي لأجهزة مكافحة الفساد واحد وهو السلطة التشريعية ، ولكن وحدة الأساس التشريعي لم تؤد في كل الأحوال إلى وحدة الاختصاصات أو التنظيم القانوني لها .

2- هذا الأساس التشريعي الواحد سيختلف إذا تم اعتماد مشروع الدستور 2017 كدستور موحد للدولة ذلك أنه نص صراحةً على تنظيم أجهزة دون أخرى وتبعاً لذلك سيتغير معيار ترتيب هذه الأجهزة وفقاً لتدرج القواعد القانونية .

3- تبعية أجهزة مكافحة الفساد لأحد سلطات الدولة وهي السلطة التشريعية قد يؤثر على حيادها وعملها باستقلالية ونزاهة ، فقلما تتأى هذه الأجهزة عن تأثير السلطة المتبوعة والتأثر بها ، أيضاً ومن النتائج السلبية لهذه التبعية غير المبررة يجعل السلطة التشريعية بعيدة عن مجال الرقابة التي انشئت من أجلها أجهزة مكافحة الفساد .

4- اشتراط مؤهل علمي أكاديمي معين دون غيره في تشكيل وتنظيم الهيكل الوظيفي للأجهزة يعدّ ناقصاً ما لم يكمل بتأهيل وتدريب وتطوير العاملين بما يناسب والقيام بتحقيق الأهداف وتنفيذ الاختصاصات الموكلة لها .

5- هناك اختصاصات أصيلة لكل جهاز من الأجهزة - محل الدراسة - تستدعي طبيعة عمله القيام بها دون غيره ، وبالمقابل هناك اختصاصات متداخلة أو مزدوجة خصوصاً تلك المتعلقة بالرقابة على المال العام يهدف من خلالها المشرع تشديد الرقابة من أكثر من جهاز ، وهناك نوع من الاختصاصات المكتملة التي تبرز فيها صورة التعاون والتكامل بين أجهزة مكافحة الفساد .

6- أن تعدد أجهزة مكافحة الفساد ليس له مبرر قانوني ولا طائل عملي من ورائه خصوصاً مع تشابه وتداخل الاختصاصات وأيضاً فإن واقع البلاد والوضع السياسي الراهن لا يشجع على مثل هذا التعدد.

ثانياً - التوصيات :

1- إعادة النظر في صياغة نصوص قوانين تنظيم أجهزة مكافحة الفساد بما يرفع التعارض فيما بينها من حيث الاختصاصات وأيضاً توضيح الغموض الذي يشوب بعض النصوص .

2- تحقيق استقلالية أجهزة مكافحة الفساد والعمل على عدم تبعيتها لأي سلطة في الدولة وذلك من خلال تعديل الأساس التشريعي لها وجعل تنظيم عملها بنص دستوري الأمر الذي سيخلق لها ضمانة أكيدة بالعمل بنزاهة وحياد كاملين .

3- خلق التعاون والتكامل بين الأجهزة لمزيد تركيز جهودها في الرقابة على المال العام ومكافحة الفساد المالي والإداري في مؤسسات الدولة ، وإلا فإن توحيد هذه الأجهزة في مؤسسة واحدة يكون أساس إنشائها دستورياً لتحقيق الاستقلالية والحياد المطلوبين في عملها هو الحل الناجع حسب وجهة نظري .

والحمد لله أولاً وأخيراً .

قائمة المراجع .

- 1- د. خليفة الجهمي - قراءة نقدية لبعض مشروعات القوانين الرقابية - مقال منشور على المنصة الالكترونية وورد بريس : wordpress.com - أبريل 2013 م .
- 2- د. عادل الكاسح انبيّة - مكافحة الفساد المالي والإداري في ليبيا - مقال منشور على الموقع الرسمي لجامعة طرابلس : <https://uot.edu.ly> - ديسمبر / 2017 م .
- 3- عائشة سليمان القذافي - عناصر الضعف الإدارية في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد - مجلة المقدمة الالكترونية - العدد العاشر - السنة الأولى - 2022م - الصفحة الرسمية للمجلة : <https://ejournal.um.myl.index/MUQADDIMH>.
- 4- عمر محمد أبو جناح - دور ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد المالي - رسالة ماجستير "غير منشورة" - جامعة الشرق الأوسط - عمان - الأردن - 2020 م .
- 5- الموقع الرسمي لديوان المحاسبة : www.audit.gov.ly .
- 6- الموقع الرسمي لهيئة الرقابة الإدارية : www.Aca.gov.ly .
- 7- مكتب الأمم المتحدة الإقليمي المعني بمكافحة المخدرات والجريمة بالشرق الأوسط : unodc.org.
- 8- القانون رقم 19 لسنة 2013 م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة .
- 9- القانون رقم 20 لسنة 2013 م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية .
- 10- القانون رقم 11 لسنة 2014 م بشأن إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد .