



الجامعة الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

نطاق اختصاص هيئة الرقابة الإدارية بمكافحه الفساد في ليبيا

"دراسة في القانون رقم 20 لسنة 2013 وتعديلاته ولائحته التنفيذية"

د. محفوظ علي عمران تواتي¹

الملخص:

إن الرقابة الإدارية تعد أهم الأجهزة الإدارية التي أنشئت في ليبيا بعد ثورة فبراير، فهي جهاز يختص بمكافحة الفساد على المستوى الإداري من خلال مكافحة التسيب والإهمال والمخالفات الإدارية التي ترتكب داخل الأجهزة التنفيذية في الدولة، ونظرا لما لهذا الجهاز من أهمية في عملية مكافحة الفساد، فإن هناك بعض المحددات التي تحكم عمل هذه الهيئة حتى لا تتداخل الاختصاصات بينها وبين بقية الأجهزة الرقابية الأخرى أو بينها وبين الإدارة العامة التي تخضع لرقابة الهيئة، خاصة أن المادة 25 من القانون رقم 20 لسنة 2013 تنص صراحة على (مع عدم الإخلال بحق الجهات الإدارية في المتابعة والرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق، تباشر الهيئة اختصاصاتها في هذه الشؤون على الوجه المبين في الآتي....)، ولهذا فإننا سنحاول من خلال هذا البحث الإجابة عن تساؤل رئيسي يتعلق بحدود اختصاصات في مجال مكافحة الفساد وذلك من خلال فرضيتين:

- الفرضية الأولى تقوم على أن اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية استثناء على الأصل وهو اختصاص الجهة الإدارية بالرقابة الداخلية
- الفرضية الثانية تقوم على أساس أن هيئة الرقابة الإدارية اختصاصات واسعة تجاه الإدارة العامة تمكنها من الحلول محلها في ممارسة عملية الرقابة.

ولإعطاء هذا الموضوع حقه من الدراسة وللوصول إلى نتائج حقيقية وعملية، فإننا سنتبع في ذلك منهجا تحليليا نقديا لنصوص قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية ولوائحه التنفيذية من خلال بيان:

¹ - أستاذ القانون العام المشارك بالجامعة الإسلامية الإسلامية

- اختصاص الهيئة بالنسبة لتصرفات الجهات الإدارية القانونية
- اختصاص الهيئة بالنسبة للمخالفات والجرائم المرتكبة من قبل الإدارة العامة وموظفيها

Abstrac

Administrative control is the most important administrative apparatus established in Libya after the February revolution. It is an apparatus specialized in combating corruption at the administrative level by combating negligence, neglect and administrative violations committed within the executive apparatus in the state. Given the importance of this apparatus in the anti-corruption process, the There are some determinants that govern the work of this authority so that the competencies do not overlap between it and the rest of the other regulatory bodies or between it and the public administration that is subject to the authority's control, especially since Article 25 of Law No. 20 of 2013 explicitly states (without prejudice to the right of the administrative authorities to follow up Oversight, examination of complaints and investigation, the authority carries out its competencies in these matters in the manner shown in the following....), and for this reason we will try, through this research, to answer a main question related to the limits of competencies in the field :of anti-corruption, through two hypotheses



الجامعة الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

The first hypothesis is that the competencies of the Administrative Control Authority are an exception to the original, which is the competence of the administrative body in internal control

The second hypothesis is based on the premise that the - Administrative Control Authority has broad competencies towards the public administration, enabling it to take its place .in the exercise of the control process

In order to give this topic its due study and to reach real and practical results, we will follow a critical analytical approach to the texts of the law establishing the Administrative Control Authority and its executive regulations through a :statement

The authority's competence with regard to the actions of legal administrative bodies

The authority's competence with regard to violations and crimes committed by the public administration and its employees

المقدمة:

يعد الفساد معولاً من معاول هدم الدولة وعلامة على فشلها في نفس الوقت، ونظراً لما لهذه الظاهرة من تأثير على كافة مناحي الحياة، كان لزاماً أن يتم مكافحتها بكافة الوسائل القانونية المشروعة، ولما كانت الإدارة مسؤولة عن تقديم الخدمات للمواطنين وهي الأمانة على أن تكون هذه الخدمات على الوجه الأمثل والأكمل، فقد أعطيت الحق في القيام بالرقابة الداخلية من خلال ما لها من سلطة بالنسبة للقرارات والتصرفات الصادرة منها أو من الجهات التابعة لها، ولكن ولئن كان هذا هو الأصل، فإنه لا يمكن الاستغناء عن وجود أجهزة رقابية خارجية تسهر على التأكد من مشروعية وملاءمة تصرفات الإدارة والجهات التابعة لها وتوافق ذلك مع الغاية التي أنشئت من أجلها.

وسعيًا من المشرع الليبي إلى إيجاد منظومة متكاملة من الأجهزة الرقابية التي تعنى بمكافحة الفساد بمختلف أنواعه الإدارية والمالية وحتى الجنائية، أنشأ عدة أجهزة رقابية مستقلة، مهمتها القيام بالرقابة على أعمال الإدارة دون المساس بمبدأ استقلال الجهات الإدارية كونها تتمتع بالشخصية الاعتبارية، هذه الأجهزة الرقابية وإن كان كل منها له مجال اختصاص محدد قانوناً إلا أن ذلك لا يخلو من ترابط وتعاون بينها؛ تعاون يبرز من خلال نصوص القوانين التي تنص على أنه عند اكتشاف جريمة من قبل ديوان المحاسبة أو هيئة مكافحة الفساد عند قيامها بمهامها يتم إحالة ملف القضية لهيئة الرقابة الإدارية لتتولى مهامها بالخصوص.

ونظراً لما تمثله هيئة الرقابة الإدارية من أهمية في مجال مكافحة الفساد كونها تعد الأمانة على دعاوى الفساد الإداري والمالي، فإن هذا البحث يحاول دراسة نطاق اختصاصها بالنسبة لعملية مكافحة الفساد من خلال الإجابة على تساؤل رئيسي يتمثل في كيفية التوفيق بين حق الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة في ممارسة الرقابة الداخلية واختصاص الهيئة بممارسة عملية الرقابة، ومدى هذا



الجامعة الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في من المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

الاختصاص، وعلاقته بالجهات ذات الاختصاص بمباشرة الدعاوى التأديبية والجنائية؟.
إشكالية تناولها وفقا لدراسة تحليلية نقدية لنصوص القانون رقم 20 لسنة 2013 وتعديله
ولائحته التنفيذية، وذلك وفقا للخطة التالية:

المبحث الأول: ممارسة هيئه الرقابة الإدارية لاختصاصاتها الأساسية بمكافحه الفساد

المطلب الأول: الرقابة الإدارية كهيئة فحص ومتابعه إدارية

المطلب الثاني: قواعد ممارسه الهيئة لاختصاصها بمكافحه الفساد

المبحث الثاني: الاختصاصات الاستثنائية لهيئة الرقابة الإدارية

المطلب الأول: التحقيق و التأديب الإداري

المطلب الثاني: الاختصاص الجنائي لهيئة الرقابة الإدارية

المبحث الأول

ممارسة هيئه الرقابة الإدارية لاختصاصاتها الأساسية بمكافحه الفساد

تعد هيئة الرقابة الإدارية أحد أهم الأجهزة الرقابة المستقلة، والتي تختص بمكافحة الفساد والعمل على تطوير الإدارة من خلال عدة أعمال تساهم في الكشف عن التقصير والمخالفات، ولكن وبالرغم من

اختصاصها بمكافحة الفساد والرقابة الإدارية على الإدارة، إلا أن الاختصاصات التي تمارسها الهيئة ليست مطلقة من كل قيد، بل تخضع لضوابط محددة، تجعل منها أداة رقابة خارجية فعّلية دون المساس بحق الجهات الإدارية في ممارسة ما يناط بها من مسؤوليات، ولذلك ولتوضيح هذا الأمر فإن دراستنا لهذا المبحث ستكون وفقاً للمطلبين التاليين:

المطلب الأول

الرقابة الإدارية كهيئة فحص ومتابعة إدارية

إن هيئة الرقابة الإدارية هي سلطه رقابية مستقلة، تمارس مهام الرقابة على الأعمال الإدارية دون المساس باختصاصات الجهات الخاضعة لرقابتها، وهي بالتالي لا تمارس كأصل عام أعمال التحقيق الإداري أو الجنائي إلا استثناءً، وبالتالي فإنه يمكن بيان اختصاص الهيئة الأصيل في الآتي:

1- التحري والفحص: إن من أهم اختصاصات الرقابة الإدارية بموجب قانون إنشائها هو التحري والفحص؛ إذ تتولى الهيئة التحري حول أعمال الإدارة العامة والتصرفات التي تصدر عنها، وتتعلق عمليات التحري في الآتي:

- التأكد من مدى الالتزام بأداء العمل وفقاً لصحيح القانون بعيداً عن الوساطة تي والمحسوبية والاستغلال

- كشف التصرفات غير القانونية تجاه العاملين بالجهات الخاضعة لرقابتها

- التحري وكشف المخالفات الإدارية التي تقع من العاملين بالجهات الخاضعة لرقابتها مباشرةم لأعمالهم

- التحري عن أسباب القصور في العمل

- التحري عن كل ما يرد في الصحف ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني

- دراسة وبمبحث ما يرد لها من بلاغات



الجامعة الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

فلها بذلك حق فحص الوثائق الإدارية بالجهات الخاضعة لرقابتها وذلك من خلال الاطلاع على كافة الوثائق و استدعاء من ترى لزوما لذلك، وهو ما نصت عليه المادة 30 من القانون والتي جاء فيها (وله حق استدعاء من يرى لزوما لسماع أقواله) وكذلك ما جاء في نص المادة 16 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 20 لسنة 2013 والتي جاء فيها (كما له سماع وضبط أقوال من يرى لزوما لسماع وضبط أقواله إما في مقر الهيئة وفقا لما تقتضيه ظروف الواقعة).

2- الدراسة وإبداء الرأي: لا يقف دور هيئة الرقابة الإدارية في مجال مكافحة الفساد علي التحري لكشف الجرائم والمخالفات الإدارية فقط، بل يتعداه لدراسة القوانين واللوائح المتعلقة بعمل الإدارة وإبداء الرأي بشأنها للتأكد من فاعليتها، كما أن للهيئة الحق في إبداء الرأي في من يرشحون لشغل وظائف عليا بالدولة، متى ما طلب منها ذلك، وهذا الاختصاص منصوص عليه صراحة في الفقرتين الأخيرتين من المادة 25 من القانون.

ولممارسة الهيئة لاختصاصاتها، فقد منحها المشرع بموجب القانون عدة وسائل في سبيل التحري والفحص بما يمكنها من الوصول لمكافحة فعلية للفساد الإداري ويوصلها لمكامن القصور، وأبرز هذه الوسائل هي:

أ. المراقبة الفردية: أعطى القانون لهيئة الرقابة الإدارية صلاحيات في سبيل قيامها بعملها والكشف عن الجرائم، وذلك من خلال الرقابة الفردية للأشخاص ذوي العلاقة بالموضوع محل التحري؛ ولكن يجب القول أن هذا الأمر ليس مطلقا، بل قيده المشرع بعدة ضوابط نراها كفيلة بالمحافظة على حق الخاضع للمراقبة بعدم تقييد حريته أو المساس بخصوصيته وهذه الضوابط هي:

1. وجود مبرر جدي لإجراء المراقبة الفردية: ويبنى هذا المبرر على تقرير مفصل يعده عضو الهيئة أو

الموظف الفني بها، يذكر فيه الواقعة، والشبهة أو المخالفة، واسم الموظف، والمبررات التي يطلب من أجلها إجراء المراقبة.

2. من يقدم التقرير إلى مدير الإدارة المختصة أو مدير الفرع بحسب الأحوال لإبداء رأيه بالموضوع.

3. أن يصدر إذن من رئيس الهيئة يسمح بالمراقبة يتضمن؛ اسم الموظف المختص بالمراقبة، والجهة التابع لها، والغرض من المراقبة.

4. أن تكون المراقبة بصوره سريه وفقا لما يصدر من مدير الإدارة أو الفرع، ويجوز أن تتم المراقبة بالاستعانة برجال الشرطة والأمن.

5. أن يحرر محضر من قبل عضو الهيئة المختص بالمراقبة، ويجب أن يتضمن المحضر بيان ما تم في كل حاله، والنتيجة المترتبة على المراقبة، ويشترط أن تتم هذه المسائل بصورة سرية.

ب- الاستعانة بالخبراء وسماع الشهود: هيئة الرقابة الإدارية في مجال ممارستها الاختصاصات المنصوص عليها قانونا، الاستعانة بالخبراء وسماع الشهود بشأن الوقائع والمسائل التي يتم التحري عنها سعيا لإثبات هذه الوقائع أو التأكد منها، وهو ما نصت عليه المادة 35 من القانون التي أعطت لعضو التحقيق بالهيئة الحق في استدعاء الشهود سواء كانوا من العاملين بالجهات الخاضعة لها أو من خارجها، بشرط أن يكون لهم صلة بالوقائع محل التحقيق، وفي هذه الحالة يسري على الشهود الأحكام المقررة في قانون الإجراءات الجنائية، ويسري على الخبراء القوانين ذات العلاقة بالخبرة القضائية.

في مقابل هذا الحق لهيئة الرقابة الإدارية فإن نص المادة 29 رتب التزاما على الهيئة بحمايه الشهود والمبلغين، حيث جاء نص المادة المذكورة مؤكدا على أن (على الهيئة اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لحمايه المبلغين عن الجرائم والشهود والخبراء من أي اعتداء قد يقع عليهم بسبب ما قاموا به من تبليغ أو شهادة أو خبرة).

ج- التفتيش المفاجئ: للهيئة من خلال أعضائها الحق في إجراء التفتيش المفاجئ على الجهات



الجامعة الأسمرية الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

الحاضعة لرقابتها، وللعضو المختص عند ذلك الاطلاع على ما يراه من وثائق ولو كانت سرية، وله الحق في التحفظ على ما يراه من حسابات ومستندات وسجلات يراها ضرورية، وله عند إجراء التفتيش المفاجئ استدعاء من يرى لزوماً لسماع أقواله. ويبدو لنا أن هذه السلطات المقررة لعضو الهيئة قد نص عليها المشرع سعياً لتحقيق الغاية من التفتيش، وهي الحصول على المعلومات والوثائق بكل سهولة، والتحفظ عليها خوفاً من أن يتم إخفائها أو إتلافها من قبل الإدارة أو أحد العاملين الذين قد يتورطوا في بعض الأعمال غير المشروعة ويعلموا بوصول الهيئة للوثائق، وبالتالي فإن التحفظ على هذه الأوراق ليس سوى إجراء احترازي لحفظ الأدلة والقرائن ومنع العبث بها.

د. الإيقاف: أعطى القانون هيئة الرقابة الإدارية الحق في إصدار قرارات إيقاف كإجراء وقائي للمصلحة العامة ومصلحة التحقيق، ويمكن وبيان حالات الإيقاف في الآتي:

1. إيقاف الموظف: أعطى القانون لعضو الرقابة وعضو التحقيق الحق في طلب إيقاف موظف سواء عند التحقيق أو التحري، وهذا ما يفهم من نص المادة 31 التي أكدت أن الإيقاف قد يكون لمقتضيات المصلحة العامة أو مصلحة التحقيق¹، وهذا في الواقع دليل على أن الإيقاف ليس المقصود به أن يكون فقط في حالة التحقيق، بل قد يكون عند التحري للمصلحة العامة التي يقدرها عضو الرقابة، بمعنى آخر؛ يجوز إيقاف الموظف متى ما كانت هناك مصلحة في هذا الإجراء، ولو لم يكن ذلك بموجب تحقيق، ولضمان عدم المساس بحقوق الموظف محل الإيقاف، فقد أوجب المشرع لصحته ما يلي:

¹ تنص المادة 31 على (عضو الرقابة بالهيئة وعضو التحقيق بها طلب إيقاف الموظف عن عمله احتياطياً سواء لمقتضيات المصلحة العامة أو مصلحة التحقيق إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء ويصدر قرار الإيقاف من رئيس الهيئة أو من يفوضه ولا يجوز أن تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من السلطة المختصة بالتأديب).

- صدور قرار الإيقاف من رئيس الهيئة أو من يفوضه بذلك، وهذا باعتقادنا بسبب حساسية هذا الإجراء وأهميته، وبالتالي فلا يتم إلا بقرار من الرئيس أو من يصدر له تفويضٌ صريحٌ بهذا الإجراء.

- ألا تزيد مدة الإيقاف عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من السلطة التأديبية، والواقع أن المشرع سكت أو غفل عن حالة ما إذا كان الوقف للمصلحة العامة دون تحقيق يستلزم التمديد؟ ومن يصدر قرار التمديد؟، هنا نرى أن السكوت لا يمكن أن يحمل إلا على عدم جواز تمديد الإيقاف للمصلحة العامة لأكثر من ثلاثة أشهر، وذلك لأن الوقف عن العمل يعد إجراء ماساً بحقوق الموظف وحقوق عائلته، ويترتب على ذلك أن تمديده لا يكون إلا بنص صريح يجيزه، ولا يبنى على المظنة والتأويل، ولو قلنا بغير ذلك لأصبحت حقوق الموظفين مهددة بما قد يقع من إساءه استعمال السلطة.

2. الإيقاف بسبب إلحاق الضرر بالمال العام: ورد النص على هذه الحالة في المادة 32¹ القانون، ومؤداه أن حالة الإيقاف السابقة تتعلق بجميع المسائل التي تختص بها الرقابة عدا جانب ضرر المال العام، إذ خصص له المشرع نصاً مستقلاً، وهو نص المادة 32 والتي بينت أن الإيقاف في هذه الحالة ينصب على أمرين، وهما الموظف والحسابات المصرفية.

والواقع ان المتمعن في هذا النص يجد فيه تشابهاً مع نصوص قانون ديوان المحاسبة وخاصة نص المادة (20)²، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن ضمانات هذا الإيقاف بالنسبة للموظف غير واضحة، ويتضح ذلك في بيان ضوابط هذا الإيقاف كالتالي:

¹ تنص المادة على (إذا تبين للهيئة أن هناك تصرفات ألحقت ضرراً بالمال العام سواء كان ثابتاً أو منقولاً جاز لرئيس الهيئة أن يأمر بإيقاف من تسبب في إلحاق الضرر عن العمل، كما له إيقاف التصرف في حسابات الجهة التي لحقها الضرر لدى المصارف ولا يتم الإفراج عنها إلا بعد التأكد من رفع الضرر ولا يخل ذلك بأحكام المسؤولية الجنائية والتأديبية).

² تنص المادة على (لرئيس الديوان إذا ما ثبت له أن هناك تصرفات ألحقت ضرراً بالمال العام أن يوقف التصرف في حسابات الجهات التي لحقها الضرر لدى المصارف، ويجوز له وضعها تحت الفحص والمراجعة المصاحبة إلى حين زوال الأسباب ورفع الضرر).



الجامعة الإسلامية الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

أ. وجود تصرف الحق ضررا بالمال العام

ب. صدور القرار من رئيس الهيئة: وهنا وجب التنبيه إلى أنه في هذه الحالة لم ينص القانون على جواز تفويض رئيس الهيئة لغيره في إصدار هذا القرار كما هو الحال في الفقرة السابقة، وبالتالي فلا يكون القرار إلا من الرئيس.

ج. المدة: الملاحظ أن هناك ضابطا بالنسبة لمده الإيقاف فيما يتعلق بالحسابات وهو ما نصت عليه المادة 32، ولكن فيما يتعلق بإيقاف من تسبب بالحق الضرر بالمال العام، فلم يرد النص على أقصى مدة للإيقاف، بل جاء النص مطلقا، ولو أعملنا قاعدة أن المطلق يسري على إطلاقه لأصبح الأمر غير منطقي، ولما كان النص قد خلا من هذا التحديد، فإن الرأي عندنا هو أن الموظف إما أن يحال للتحقيق أثناء هذه المدة أو بمجرد انتهائها أو أن يرجع إلى عمله، وفي جميع الأحوال يجب ألا تتجاوز مدة الإيقاف ثلاثة أشهر إلا بتمديد يصدر من مجلس تأديب قياسا على المادة السابقة.

هـ. المصادر الشخصية: بالإضافة إلى الحالات والوسائل التي ذكرت سالفًا، فقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء هيئه الرقابة الإدارية في المادة¹ 12 على حق عضو الهيئة و الموظف الفني² في الاستعانة بمصادر

¹ نصت المادة 12 من اللائحة التنفيذية على (يجوز للعضو أو الموظف الفني بالهيئة في سبيل أدائه للمهام المناطة به تنفيذًا لأحكام القانون أن يستعين بمصادر شخصية للحصول على المعلومات بالجهات الخاضعة لرقابة الهيئة والتي تتطلبها مهامه الرقابية على أن يخطر رئيسه المباشر بها وأن يتعامل معها بسرية تامة).

² عرفت المادة 1 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 20 لسنة 2013 كلا من عضو الرقابة بأنه (الموظف الفني الذي يصدر بمنحه صفة العضوية بقرار من الرئيس) وعرفت الموظف الفني بأنه (هو من يحمل مؤهل عالي أو جامعي في مجال القانون أو غيره من المؤهلات التي يصدر بمنحه صفة مأمور الضبط القضائي بقرار من الرئيس).

شخصية للحصول على معلومات بالجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، وقد قيد هذا الأمر بالقيود التالية:

- إخطار رئيسه المباشر، والواقع أن هذا الأمر فيه مساس بحقوق الموظف خاصة انه لا يستلزم قرارا من رئيس الهيئة أو مدير الإدارة ويستند فقط لإخطار رئيس العضو المختص.

- السرية التامة وفي هذا تأكيد على أمرين؛ الأول عدم إفشاء أسرار من يخضع للمتابعة والتحري، والثاني سعي المشرع اللائحي لضمان فاعلية هذه الوسيلة حتى لا تخفى الأدلة والقرائن والمعلومات.

- أن يكون الغرض من هذا الإجراء الحصول على معلومات بالجهات الخاضعة لرقابة الهيئة وتتطلبها المهام الرقابية، وعلى هذا فلا يحق لعضو الرقابة إجراء هذا التصرف لغرض الحصول على معلومات عن أحد الموظفين فيما يتعلق بحياته الشخصية أو الأسرية التي ليس لها علاقة بعمله داخل الجهة الخاضعة لرقابه الهيئة.

ختاما يمكن القول أنه كان يجب النص على هذه الوسيلة في القانون المنشئ للهيئة وليس في اللائحة التنفيذية له، إذ يجب ألا تضيف اللائحة حكما جديدا سكت عنه المشرع خاصة إذا كان يتعلق بالحقوق الدستورية وبالضوابط الإجرائية¹.

¹ وفي ذلك قضت المحكمة العليا الليبية في الطعن الجنائي رقم 31/45 الصادر بتاريخ 1986/2/4 والذي قضت فيه بـ (إن للتشريع في الدولة درجات ثلاث يمثل التشريع الأساسي فيها المقام الأعلى وبتلوه في المرتبة التشريع العادي أو الرئيسي وهو ما يعرف بالقانون ، ثم يأتي التشريع الفرعي وهو ما يسمى باللوائح من تنفيذه وتنظيمه ولوائح ضبط في المرتبة الأدنى وإن هذا التدرج بين التشريعات في القوة يقتضى خضوع الأدنى منها للأعلى، ذلك أن كل تشريع يستمد قوته من مطابقته لقواعد التشريع الذى يعلوه ، فان صدر مخالفا لأحكامه عد ما ورد به من مخالفة لاغيا ، فالتشريع العادي - أي القانون - يجب ألا يعارض التشريع الأساسي ، والتشريع الفرعي أو اللائحي ينبغى ألا يخالف القانون وانه كما لا يحق للتشريع الأدنى أن يتضمن من الأحكام ما يخالف التشريع الذى يعلوه لا يحق له أيضا أن يأتي بما يقيد مطلق ذلك التشريع أو يخصص عامه أو يضع استثناء عليه، أو ينسخ حكما ورد فيه فان تضمن شيئا من ذلك كانت القوة والقابلية للتطبيق لما يرد بالتشريع الأعلى دون إعطاء أي قوة قانونية لما يحويه التشريع الأدنى من أوجه المعارضة أو المخالفة أو التقييد أو الإطلاق)،



الجامعة الأسمرية الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

المطلب الثاني

قواعد ممارسه الهيئة لاختصاصها بمكافحه الفساد

إن هيئه الرقابة الإدارية كونها المناط بها الرقابة الإدارية على الإدارة العامة، فهي وإن كانت في أدائها لمهامها مستقلة ذات صلاحيات واسعة، إلا أن هذه الاختصاصات يجب أن تكون مقيدة في نطاق محدد يضمن استقلال الجهات الإدارية في أدائها لأعمالها من جهة، ويضمن أن تكون هذه الأعمال في إطار من المشروعية القانونية من جهة أخرى، على هذا الأساس يمكن إجمال قواعد ممارسة الهيئة لاختصاصاتها في مجال مكافحة الفساد في الآتي:

1- تمارس الهيئة أعمالها بالاستقلال عن السلطة التشريعية: تعد هيئه الرقابة الإدارية أحد الأجهزة الرقابية المستقلة التابعة للسلطة التشريعية، وهذه التبعية تبعية إشرافية فقط لا تصل بأي حال من الأحوال إلى تدخل السلطة التشريعية في عمل الهيئة فهي شخص اعتباري عام مستقل إداريا وماليا، وهو ما جاء في نص المادة الأولى من قانون إنشائها، فهي إذا تمارس اختصاصها الرقابي إلى جانب الجهات الرقابية الأخرى بكل استقلال في مجال عملها وتعيين موظفيها ووضع خططها ورؤيتها، لكن ذلك في المقابل لا يمنع السلطة التشريعية من متابعة أعمال الهيئة والتأكد من أنها تؤدي عملها على الوجه المطلوب¹.

مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة 24، العدد 1-2، ص 198.

¹ إن علاقة السلطة العليا المشرفة على عمل إحدى الجهات التابعة لها لا يعطيها الحق في الحلول محلها في أداء مهامها، وفي ذات المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن (.....) وزير التربية والتعليم، وإن كان الرئيس الأعلى للجامعة، إلا أن سلطته لا تجاوز الإشراف على الإدارة التي يتولاها المدير والمجلس، وذلك في الحدود الضيقة التي نص عليها القانون

2- اختصاص الهيئة هو الرقابة على أعمال الإدارة الإدارية: فالهيئة تختص فقط بالرقابة الإدارية على أعمال الإدارة دون أن يكون من اختصاصها مراقبة الجوانب المالية؛ ذلك أن ديوان المحاسبة هو المختص بالرقابة المالية على الإدارة العامة والجهات المحددة في قانون تنظيمه، وهذه القاعدة يمكن تجليها من خلال نص المادة 24 من قانون إنشاء الهيئة¹، كذلك نص المادة 2 من القانون رقم 19 لسنة 2013 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة²، ولكن قد يدق التشابه بين ما تختص به هيئة الرقابة الإدارية و هيئه

صراحة. والوصاية التي خولها إياه القانون لا تخوله حق الطول محل الجامعة في مباشرة حقوقها ومنها حق التقاضي، وإلا أهدرت شخصيتها الاعتبارية واستقلالها اللذان نص عليهما قانون إعادة تنظيمها. ومن ثم فإن مباشرة وزارة التربية والتعليم بداءة لحق جامعة القاهرة في التقاضي ينطوي على مخالفة صريحة لقانون الجامعة وتجاوز من جانبها في استعمال حقها في الإشراف على الجامعة إلى حد مباشرة الحقوق التي تملكها هذه الأخيرة على وجه الاستقلال)، ينظر د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007، ص91.

¹ تنص المادة 24 على (تهدف الهيئة إلى تحقيق رقابة إدارية فعالة على الأجهزة التنفيذية في الدولة ومتابعة أعمالها للتأكيد من مدى تحقيقها لمسئولياتها وأدائها لواجباتها في مجالات اختصاصاتها وتنفيذها للقوانين واللوائح، ومن أن العاملين بها يستهدفون في أداء أعمالهم خدمة المواطن، كما تعمل الهيئة على الكشف عن الجرائم والمخالفات المتعلقة بأداء واجبات الوظيفة العامة وكرمتها والتحقيق فيها واتخاذ الإجراءات اللازمة لمسائلة مرتكبيها)

² تنص المادة 2 على (هدف الديوان إلى ما يلي:

1. تحقيق رقابة فعالة على المال و التحقق من مدى ملائمة أنظمة الرقابة الداخلية اليدوية و الإلكترونية وسلامة التصرفات المالية والقيود المحاسبية و التقارير المالية طبقا للتشريعات النافذة.
2. بيان أوجه النقص أو القصور في القوانين و اللوائح و الأنظمة المعمول بها.
3. الكشف عن المخالفات المالية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان.
4. تقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابة الديوان و التحقق من استخدام الموارد بطريقة اقتصادية و بكفاءة و فاعلية)



الجامعة الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

مكافحه الفساد، ومن ذلك ما ورد في نص الفقرة ت من المادة 3 من القانون رقم 11 لسنة 2014 بشأن هيئته مكافحه الفساد¹، ولكن بالرغم من هذا التوزيع للاختصاصات بين هذه الأجهزة الرقابية، إلا أن التنسيق والتعاون بينها قائم لصالح هيئته الرقابة الإدارية، إذ هي الجهة الوحيدة المخولة بالتحقيق في كافة جرائم الفساد التي يتم اكتشافها من كافة الأجهزة الرقابية الأخرى، وهو ما ورد صراحة في نص المادة 34 من قانون إنشائها التي جاء فيها (تختص الهيئة بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية من قبل العاملين بالجهات الخاضعة لرقابتها سواء تم اكتشافها وضبطها من خلال ممارستها لمهامها، أو المحالة إليها من قبل الجهات المختصة، وتكون الإحالة إلى التحقيق من رئيس الهيئة أو من يفوضه في ذلك. ويكون التحقيق فيما ينسب الموظفين والعاملين من مخالفات مالية بمعرفة عضو التحقيق بالهيئة وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون إجراءات التحقيق والتصرف في الدعوى)، وهو اختصاص صريح بمباشرتها وحدها التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي يرتكبها العاملون في الجهات الخاضعة لرقابة الأجهزة الرقابية، وهو ما أكد عليه قانون ديوان المحاسبة في نص المادة 27 منه التي نصت على (إذا أسفرت عمليات الفحص والمراجعة والتدقيق عن أمور تستوجب التحقيق، يحيل رئيس الديوان أو وكيله الأوراق إلى هيئة الرقابة الإدارية)، وكذلك نص المادة 21 من القانون رقم 11 لسنة 2014 التي جاء فيها (إذا تكشف للهيئة أثناء قيامها باختصاصاتها المنصوص عليها بهذا القانون وجود جريمة من الجرائم الجنائية سواء كانت تلك المتعلقة بجرائم الفساد أو الجرائم العادية يتم إحالتها إلى النائب العام للتحقيق والتصرف فيها. أما إذا تبين لها أن هناك مخالفات مالية أو إدارية فعليها إحالة الأوراق إلى هيئة الرقابة الإدارية لاتخاذ إجراءاتها

¹ تنص الفقرة 7/ت من المادة 3 على (ث- جرائم إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والوساطة والمحسوبة).

فيها وفقا لاختصاصاتها)، وهذا يؤكد أن كلا من ديوان المحاسبة وهيئة مكافحه الفساد يختصان بجمع الاستدلالات حول جرائم الفساد وإحالتها لهيئة الرقابة الإدارية للتحقيق متى ما ثبت وجود جريمة دون أن يكون لهما حق مباشره التحقيق.

3- اختصاص الهيئة برقابه المشروعية دون الملائمة: إن اختصاص هيئه الرقابة الإدارية بالنسبة لمجال اختصاصها يعد اختصاصا بالرقابة على مشروعية القرارات الإدارية دون الاختصاص برقابة الملاءمة، وهو بخلاف طبيعة اختصاص ديوان المحاسبة والذي يختص بالرقابة على مشروعية التصرفات ومدى ملاءمتها، وهو ما يتضح من نص المادة 2 من القانون رقم 19 لسنة 2013 والتي نصت في الفقرة 1 و 4 منها على هذا الاختصاص (1). تحقيق رقابة فعالة على المال و التحقق من مدى ملائمة أنظمة الرقابة الداخلية اليدوية و الإلكترونية وسلامة التصرفات المالية والقيود المحاسبية و التقارير المالية طبقا للتشريعات النافذة.....4. تقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابة الديوان و التحقق من استخدام الموارد بطريقة اقتصادية و بكفاءة و فاعلية)، والواقع أن اختصاص هيئه الرقابة الإدارية على المشروعية دون الملاءمة له أساس في طبيعة الهيئة وطبيعة الجهات الخاضعة لرقابتها، ويمكن بيان ذلك في النقاط التالية:

- الاستقلال بين الهيئة و الجهات الخاضعة لرقابتها، حيث أن كلا منهما مستقل تماما عن الآخر إداريا وماليا وليس بينهما أية علاقة تبعية.

- تتمتع الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة بالشخصية الاعتبارية العامة أو تبعيتها لجهات تتمتع بها، بالتالي فإن لها استقلالاً ماليا وإداريا يعطيها الحق في اتخاذ ما تراه ملائماً لإدارة المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة، وليس عليها من التزام إلا ان يتوافق تصرفها مع مبدأ المشروعية، عليه، متى ما كان قرار الإدارة مشروعاً في جميع أركانه فليس لهيئة الرقابة الإدارية سلطة تجاهه بحجة عدم ملاءمته، وإلا اعتبر تصرفها تدخلاً منها في عمل الجهة الإدارية وحلولاً غير سليم قانوناً، بل إن هيئة الرقابة الإدارية ليس لها حق في توجيه أوامر للإدارة بسحب أو إلغاء أي قرار إداري أو الحلول محلها في وقف تنفيذه إذ لا سلطة للهيئة بذلك، ولا يتعدى الأمر



الجامعة الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

بالنسبة للقرارات غير المشروعة سوى الطعن فيها قضائياً، وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 50 من قانون إنشاء الهيئة التي جاء فيها (...). 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، لكن في المقابل، وجب التنبيه إلى أنه إذا ترتب على القرار غير المشروع جريمة أو مخالفه إدارية أو جنائية فإن للهيئة الحق في الطعن على القرار وإعمال نص القانون بشأن إيقاف المتسبب عن العمل، ولها الحق في فتح تحقيق بالخصوص وفقاً للمادة 34 من القانون وفقاً للإجراءات المحددة لذلك.

3. الأصل في ممارسه الهيئة لاختصاصاتها عدم الإخلال باختصاص الجهات الإدارية في الرقابة الداخلية: جاء النص في المادة 25 من قانون إنشاء الهيئة على (مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في المتابعة والرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق، تباشر الهيئة اختصاصاتها في هذه الشؤون على الوجه المبين في الآتي¹:.....)، والواضح أن هذا النص أراد من خلاله المشرع وضع ضابط لعلاقة الهيئة كسلطه مستقلة وحق الجهات الإدارية الخاضعة لها في ممارسه اختصاصها بالرقابة الذاتية، إذ الأصل كما أسلفنا هو استقلال هذه الجهات في اتخاذ التصرف الذي تراه مناسباً دون تدخل من أي جهة أخرى، فالإدارة موكول لها إدارة

¹ هذا النص هو ذاته الوارد في الباب الثاني "في اختصاص النيابة الإدارية" (الفصل الأول أحكام عامة) المادة 3 من قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية في الإقليم المصري، المنشور بالجريدة الرسمية العدد 24 مكرر في عام 1958، أسمة أنور، سلسلة التشريعات والقوانين المصرية 16 "الهيئات القضائية مجلس الدولة والقضاء الإداري والمحكمة الدستورية العليا والنيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وهيئة قضايا الدولة وفقاً لآخر التعديلات"، دار العربي، مصر، طبعة 2014، ص 196.

المرافق العامة، ويؤكد على هذا الأصل وصف المشرع لاختصاص الجهات الإدارية بممارسه الرقابة الداخلية بالحق كما جاء في بداية نص المادة 25 فهو اختصاص يتعلق بالمتابعة والرقابة و فحص الشكاوى والتحقيق، فالإدارة لها الحق بموجب ذلك في متابعة أعمال موظفيها وتوجيه الأوامر لهم ومراقبتهم في أداء أعمالهم بما لها من سلطه تقديرية كأصل عام، ولها الحق في إجراء التصرفات التي تراها ضرورية في حدود مبدأ المشروعية والحق في تصحيح أخطائها والتأكد من مدى مطابقتها للقوانين النافذة وملائمتها¹، وهي بذلك تصحح ما تكتشفه من أخطاء أو عدم مشروعية تصرفاتها بالسحب أو الإلغاء أو إصدار قرار مضاد، سواء بموجب مراجعة داخلية أو استنادا على تظلم من الغير، فهو إذا حق للإدارة مقرر بموجب القوانين مستقر عليه قضائيا، وهو ما جاء في الطعن الإداري رقم 17/11ق الذي جاء فيه(.... ولوزارة الشؤون الاجتماعية و إدارة الشباب وسلطات الأمن في حدود اختصاصها وفي حدود ما وضعه القانون من شروط و نظم حق الرقابة على النوادي للتحقق من أنها مضطلة بأعبائها محققه للأهداف المرجوة منها لصالح الجماعة والشباب أم لا)²، وكذلك ما جاء في الطعن الإداري رقم 16/17ق والذي جاء فيه (لجهة الإدارة أن تسحب عمليه المقاوله للصالح العام قولي وللمحكمة سلطه الرقابة لتقدير مدى ملاءمة قرار السحب لما تنسبه للطرف الآخر من مخالفات)³، وبالتالي فإن عمل هيئة الرقابة الإدارية يجب ألا يؤدي إلى الإخلال بحق الجهات الإدارية بالرقابة الداخلية، فالأصل هو أن أعمال الإدارة مشروعة وليست محل اتهام⁴، وهي أي الإدارة من لها الحق

¹ رعمة بريس، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، رسالة ماجستير مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي. أم البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، العام الجامعي 2012-2013، ص25.

² حكم المحكمة العليا الليبية الصادر بتاريخ 1971/01/03، مجلة المحكمة العليا، السنة7، العدد2، ص50.

³ حكم المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1970/12/20، مجلة المحكمة العليا، السنة7، العدد2، ص27.

⁴ جاء في حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 12/23ق الصادر بتاريخ 1966/06/25 بأن (الأصل في القرارات الإدارية صحة مشروعيتها إلى أن يثبت الطاعن



الجامعة الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

في تصحيح ما ينجم عن أعمالها من أخطاء قانونية ومهنية، وما دور هيئته الرقابة كأصل عام إلا دور مساعد للوصول إلى الغايات المرجوة من عمل الإدارة، وهو ما أشارت إليه المادة 25 من قانون إنشاء الهيئة.

المبحث الثاني

الاختصاصات الاستثنائية لهيئة الرقابة الإدارية

إن هيئة الرقابة الإدارية ليست جهازاً يحل محل الإدارة العامة في أداء مهامها، بل إنها تمارس واجباتها لتحقيق أهداف الحكم الرشيد، وغايات الإدارة الفاعلة، من خلال المساهمة في كشف الخلل ومتابعه أعمال الإدارة العامة للتأكد من تطبيقها صحيح القانون، وعدم الخروج عن مقتضيات المصلحة العامة، في هذا الإطار فإن هيئة الرقابة لا تتدخل في عمل الإدارة أو تحل محلها، ولكن في أحوال استثنائية قد تمارس الهيئة اختصاصات تعد بالنسبة اختصاصات أصيلة للإدارة، بل إن تعديل قانون إنشاء الهيئة قد منحها اختصاصات هي بحكم القانون للنيابة العامة.

المطلب الأول

التحقيق و التأديب الإداري

عكس ذلك لأن عيب الانحراف يتميز بأنه عيب خفي يستتره مظهر من المشروعات الشكلية وإن مهمة إثباته تقع على عاتق طالب الإلغاء غير أن القضاء الإداري في الإلغاء لا يصل بتساهله إلى مجرد قبول القرائن السببية، وإنما يستشهد بمجموعة من القرائن لا تدع سبيلاً إلى الشك في الانحراف)، مجلة المحكمة العليا، السنة 3، العدد 1، ص 7. للتفصيل حول مشروعية القرارات الإدارية، ينظر د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، مراجعة وتنقيح د. محمود عاطف البناء، 2006، الباب الأول ص 11-183.

أسند المشرع للهيئة اختصاصات ذات طابع إداري هي في أصلها موكولة بموجب قانون علاقات العمل للجهات الإدارية، ويعد هذا الاختصاص بالنسبة للرقابة الإدارية استثنائياً. هذه الاختصاصات تتمثل في التحقيق والتأديب الإداري.

أولاً: التحقيق الإداري: هو إجراء إداري يتم من خلاله أخذ أقوال الموظف بشأن واقعة معينة متهم بارتكابها، أو مخالفته تمثل خروجاً عن مقتضيات الوظيفة العامة وإخلالاً بواجباتها¹، والواقع أن التحقيق الإداري يعد إجراءً جوهرياً بالنسبة للقرارات التأديبية، إذ يقع باطلاً أي قرار تأديبي خلا من تحقيق سبقه²، ولا تعفى الإدارة منه إلا في حالتين، هما، التلبس، وثبوت الواقعة يقينا من خلال المستندات الوثائق، وهو ما حددته المادة 156 من قانون علاقات العمل الليبي³، وكذلك ما أكدته المحكمة العليا الليبية في قضائها في الطعن الإداري رقم 9/15 ق الذي جاء فيه (إذا كانت التهم الموجهة إلى الموظف ثابتة من أوراق بخطه يحويها ملف خدمته والعبارات النائية مسطرة بخطه في رسائل أرسلها لرؤسائه وقدم ذلك كله لمجلس التأديب وناقش المتهم فيها فلم ينكرها فلا ضرورة لإجراء تحقيق قبل المحاكمة التأديبية ومن ثم فلا مخالفته للقانون)⁴.

¹ للمزيد من التفصيل حول التحقيق الإداري ينظر محمد علي الخلايلة، القانون الإداري "الكتاب الثاني" دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012، ص140 وما بعدها.

² نواف كنعان، القانون الإداري "الكتاب الثاني"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2010، 197 وما بعدها.

³ (لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ومع ذلك يجوز للأمين المختص أو للكاتب العام أو لرئيس المصلحة أو مدير الإدارة عند توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب أن يجري التحقيق مع الموظف شفاهة، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع العقوبة، كما يجوز دون اللجوء إلى التحقيق أن يوقع أياً من العقوبتين المشار إليهما، إذا كان قد شاهد وقوع المخالفة بنفسه أو كانت ثابتة من واقع الأوراق والمستندات)

⁴ حكم المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1970/05/03، مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة 6، العدد4، ص43.



الجامعة الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في من المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

وهيئة الرقابة الإدارية في هذا المجال تمارس الاختصاص بالتحقيق الإداري عن المخالفات الإدارية والمالية التي تسفر عنها التحريات التي تقوم بها الهيئة أو الأجهزة الرقابية الخارجية الأخرى، وتحال إلى الإدارة المختصة بالتحقيق داخل الهيئة وفقا للضوابط التالية:

- يتم مباشره التحقيق عن طريق إدارة التحقيق بالهيئة بناء على إحالة من رئيس الهيئة أو من يكلفه الرئيس بذلك.

- إخطار الجهة التابع لها الموظف بالبده بالتحقيق.

- أن يتم التحقيق في التهم المنسوبة للموظفين بواسطة أعضاء الهيئة الذين يحملون صفة عضو التحقيق

- أن يتم التحقيق وفقا للقواعد والإجراءات المحددة في قانون الإجراءات الجنائية الليبي

- الكتابة حيث يجب أن يكون التحقيق مكتوبا ومثبتا في محاضر خاصة مسلسلة ومؤرخة.

- يتم التحقيق بوجود كاتب يختص بتوثيق وكتابة الأسئلة وما يرد عليها من أجوبة

- أن يمنح المتهم جميع الضمانات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية فيما لم يرد به نص

خاص.

- إنهاء التحقيق في المدة المحددة قانونا وهي مدة الوقف ثلاثة أشهر، ولا يجوز تمديدها إلا بمبررات قوية

بقرار من مجلس التأديب مختص وفقا لما سبق بيانه.

وفي نطاق الاختصاص بالتحقيق فقد مُنح عضو التحقيق بالهيئة عدة وسائل وسلطات للوصول إلى

الحقيقة يمكن إجمالها فيما يلي:

1. استدعاء الشهود للإدلاء بشهادتهم بشأن الوقائع محل التحقيق، ويسري عليهم في هذا الشأن

الأحكام المقررة في قانون الإجراءات الجنائية بما في ذلك الأمر الضبط والإحضار.

2. الاستعانة بالخبرة متى رأى ذلك ضروريا، وتسرى عليهم أحكام وقوانين ذات العلاقة بالخبرة.

3. طلب وقف الموظف عن العمل: فلعضو التحقيق أن يتقدم بطلب مرفق بمبررات قوية يطلب فيها وقف الموظف عن العمل متى كان ذلك ضروريا لمجريات التحقيق.

4- التفتيش: أجاز قانون الهيئة لأعضاء هيئة الرقابة إجراء عمليات التفتيش سواء كان ذلك التفتيش مفاجئا عند مراقبه الجهات الإدارية، أو عندما يكون التفتيش ضروريا للتحقيق.

وبعد الانتهاء من التحقيق يتم تجميع ما تم به ويعرض عضو التحقيق المختص ملف الدعوى على مدير الإدارة مشفوعا بتقرير يوضح نتائج التحقيق والتكييف القانوني ووضع المتهمين بالنسبة لممارسة أعمالهم وفقا لما نصت عليه المادة 39 من القانون¹، ويحال بذلك الملف إلى رئيس الهيئة الذي له الصلاحية في اتخاذ أحد أمرين²:

الأول/ حفظ التحقيق أو ترك الأمر لجهة الإدارة: فمتى رأى رئيس الهيئة حفظ التحقيق لعدم الجريمة مثلا، أصدر قرارا بالحفظ، وإذا رأى أن المخالفة تستحق عقوبة توقعها الإدارة التابع لها الموظف، فإنه يجيل الأمر إليها لتوقيع جزاء من الجزاءات التي يجوز لها توقيعها على الموظف، وفي هذه الحالة يحال ملف الدعوى

¹ تنص المادة 39 من القانون على (يعرض عضو التحقيق ملف الدعوى عقب الانتهاء من التحقيق على مدير الإدارة المختصة بالتحقيق مشفوعة بمذكرة تتضمن بيان ما أسفرت عن التحقيق من وقائع وتكييفها ورايه فيها مع بيان ما إذا كان المتهم أو المتهمين موقوفين احتياطيا عن العمل من عدمه).

² تنص المادة 40 من القانون على (ذا رأى رئيس الهيئة أو من يفوضه أن المخالفة تستوجب جزاء يجاوز الجزاءات التي يجوز للجهة التي يتبعها الموظف توقيعها، أحال الأوراق إليها لتصدر قرارها وفقا لما رآه وعليها إخطار الهيئة بقرارها خلال خمس عشرة يوما على الأكثر من تاريخ صدوره).

أما إذا رأى رئيس الهيئة أو من يفوضه أن المخالفة تستوجب جزاء يجاوز الجزاءات التي يجوز للجهة التي يتبعها الموظف توقيعها أحال الأوراق إلى مجلس التأديب المختص مع إخطار الموظف والجهة التي يتبعها بذلك).



الجامعة الإسلامية الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في من المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

إلى جهة الإدارة وفقاً لما رآه رئيس الهيئة، وهنا تصدر الإدارة قرارها وفقاً لما خلص إليه رئيس الهيئة و تخطره بقرارها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره، والملاحظ هنا أن المشرع نص على (تصدر قرارها وفقاً لما رآه) والسؤال هنا قد يطرح عن معنى هذا اللفظ؟ أُقصد به لِمَا رآه الرئيس بالنسبة للتكييف أم للعقوبة؟ فإن كان المقصود به التكييف-وهو ما نراه- فالإدارة ملزمة بمعاقبه الموظف بأي عقوبة من العقوبات التي يجوز لها توقيعها بموجب سلطتها التقديرية، وإن كان المقصود به العقوبة فهذا يعد تدخلاً في عمل الإدارة وحلولاً محلها ولا يعد قرارها سوى قرار كاشف، وهو ما يتنافى مع مبدأ الاستقلال بين عمل الإدارة و هيئه الرقابة.

الثاني/ الإحالة على مجلس التأديب: إذا كان ما خلص إليه التكييف هو أن المخالفات والجرائم تستحق توقيع عقوبة من مجلس التأديب، صدر قرار من رئيس الهيئة أو من يفوضه بإحالة الأوراق إلى مجلس التأديب المختص بالجهة أو خارجها أو مجلس التأديب للمخالفات المالية، وتباشر الهيئة هذه الدعوى أمام هذه المجالس.

ثانياً: التأديب: وفقاً لنص المادة 40 من القانون فقد أعطيت هيئه الرقابة الإدارية الحق في الإحالة على مجالس التأديب المختصة سواء منها الإدارية أو المالية، مع ضرورة إخطار الجهة التابع لها الموظف، بحيث تباشر الهيئة التأديب عن طريق عضو التحقيق أمام المجالس التأديبية أو عن طريق مجلس التأديب للمخالفات المالية المشكل بموجب المادة 43 من القانون¹ وتكون مباشره الدعوى في هذه الحالة وفقاً لنص

¹ (يشكل بموجب أحكام هذا القانون مجلس تأديبي يسمى (المجلس التأديبي للمخالفات المالية) يختص بمحاكمة الموظفين والعاملين التابعين للجهات الخاضعة لرقابة الهيئة وديوان المحاسبة عن المخالفات المالية التي ترتكب بالمخالفة لأحكام قانون النظام المالي للدولة وللوائح الصادرة بمقتضاه، وغير ذلك من المخالفات المالية المنصوص عليها في التشريعات النافذة التي تنظم العمل في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة.)

المادة 45 من القانون رقم 20 لسنة 2013 والتي منحت للهيئة هذا الحق حيث نصت المادة على (تم الإحالة للمجلس التأديبي للمخالفات المالية من قبل مدير الإدارة المختصة بالتحقيق بعد الاعتماد من رئيس الهيئة، ويتولى عضو التحقيق مباشرة الدعوى التأديبية أمام المجلس التأديبي للمخالفات المالية)، وقد تباشر الهيئة الدعوى التأديبية أمام مجلس التأديب الأعلى المشكل بموجب المادة 4 من القانون رقم 6 لسنة 1992 بشأن إنشاء إدارة القانون¹ ولائحته التنفيذية رقم 356 لسنة 1993 حيث جاء في نص المادة 21 منها التأكيد على (ويجوز لمن يندبه أمين اللجنة الشعبية العامة للرقابة والمتابعة الشعبية أو مدير الإدارة العامة للتحقيق أن يحضر جلسات مجلس التأديب ويباشر الدعوى التأديبية أمامه)، وهنا يجب القول إن مباشره هيئة الرقابة الإدارية للدعوى التأديبية تكون وجوبية أمام مجلس التأديب للمخالفات المالية وذلك لصراحة النص ولأن الإحالة على هذا المجلس لا تكون إلا بقرار من مدير الإدارة المختصة بالتحقيق بعد الاعتماد من رئيس الهيئة، وبالتالي فمتابعة هذه الدعوى التأديبية ومباشرتها لا يكون إلا من قبل عضو تحقيق من الهيئة، وتعقيبا على هذا النص نجد أنه استخدم أداة تعريف في النص على من يحق له مباشره الدعوى، ونرى أن مؤدى هذا النص يجعل من الضرورة القول بأن من يباشر الدعوى هو عضو التحقيق في الواقعة الذي قام بالتحقيق فيها وليس أي عضو آخر، ولا يكون تكليف غيره إلا للأسباب التي تؤدي إلى استحاله أداء مهامه كالمرض أو التقاعد أو زوال الصفة عنه أو الوفاة وهو ما نرى ضرورة تعديله ليكون النص دون التعريف حتى يتسنى للهيئة تكليف من ترى لذلك. أما مجالس التأديب بالجهة الإدارية أو مجلس التأديب الأعلى فلا تباشر الهيئة الدعوى إلا إذا كانت هي من باشر التحقيق، وليس لها مباشره الدعوى في الأحوال التي تكون الإحالة من جهة الإدارة، وهو ما ورد صراحة في نص المادة 21 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 6 لسنة 1992 (وأما إذا كانت الوحدة الإدارية التي يتبعها الموظف هي التي قامت بالتحقيق فيحال الموظف إلى مجلس التأديب بقرار من أمين اللجنة الشعبية العامة النوعية، ويجوز لها ندب أحد موظفيها لحضور جلسات مجلس التأديب

¹ ينظر الجريدة الرسمية الليبية، العدد 23، ص 850.



الجامعة الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

ومباشرة الدعوى التأديبية أمامه) و يلاحظ على هذه الحالة أمران؛ الأول أن المشرع لم يشترط أن يباشر الدعوى عضو التحقيق الذي باشر التحقيق، بل أي عضو يندبه الرئيس أو مدير الإدارة العامة للتحقيق، والثاني هو جواز الحضور وأعتقد ان اللائحة محتاجة لتعديل في الصياغة لاستبدال عبارة يجوز إلى عبارته يباشر، ليكون حضور عضو الهيئة وجوبيا، بحيث يصبح النص كالآتي(يباشر عضو التحقيق الذي يندبه.....).

وبالنسبة لإجراءات التأديب فإن الهيئة تباشر الدعوى التأديبية من خلال تحقيقاتها وتحرياتهما والحضور بالنسبة لمجالس التأديب الإدارية متى كانت هي من باشر الدعوى كما سبق البيان، ولكن بالنسبة للمخالفات المالية فلها الدور الأساسي في هذا الشأن من خلال تحقيقاتها وكذلك باختصاصها بـ:

1• تشكيل المجلس التأديبي للمخالفات المالية بقرار من رئيس الهيئة وفقا للتشكيل المنصوص عليه قانونا.

2• انعقاد المجلس التأديبي لا يكون إلا بمقر الهيئة أو أحد فروعها.

3• الهيئة مسؤولة عن منح المزايا المالية المقررة لأعضاء مجلس التأديب للمخالفات المالية بموجب عضويتهم بقرار من رئيس الهيئة.

هذا وتم المحاكمة التأديبية للمخالفات المالية وفقا لضوابط محددة تضمن محاكمة قانونية من حيث، صدور القرار بالأغلبية، وسرية الجلسات، وتسبب قرار التأديب، سماع شهود النفي والإثبات، وفقا لكافة قواعد و ضمانات المحاكمة العادلة، وعند صدور القرار التأديبي، يتم إبلاغ الموظف بالقرار خلال 15 يوم من تاريخ صدوره ليستخدم حقه في الطعن في القرار، إذ يعد قرار مجلس التأديب للمخالفات المالية قرارا إداريا يتم الطعن فيه أمام القضاء الإداري، وهنا نود الإشارة إلى أن القانون أعطى أيضا لرئيس الهيئة أو من يفوضه الحق في الطعن في القرارات التأديبية أمام المحاكم المختصة بعد إبلاغه بصدورها بالنسبة للحالة التي تحال فيها

التحقيقات وفقا لما يراه رئيس الهيئة والتي بينها سابقا.

المطلب الثاني

الاختصاص الجنائي لهيئة الرقابة الإدارية

كما سبق القول فإن الرقابة الإدارية تعد الهيئة ذات اختصاص بالرقابة الإدارية كأصل عام، فهي تختص بالمسائل التي أوردتها سابقا، ولكن القانون قد منحها حقا في ممارسة بعض الاختصاصات ذات الطابع الجنائي، سواء بالنسبة للتحقيق في القضايا الجنائية أو بالنسبة لرفع الدعوى الجنائية ومباشرتها أمام المحاكم المختصة، ولبحث هذا الموضوع ينبغي دراسته وفقا للآتي:

أولاً/التحقيق الجنائي في الجرائم: بحسب الأصل فإن النيابة العامة كونها سلطة اتهام و الأمانة على الدعوى العمومية، فهي المختصة بالتحقيق في المسائل ذات الطابع الجنائي، وتماشيا مع الأصل لم يمنح قانون هيئة الرقابة الإدارية الصادر عام 2013 أي اختصاص للهيئة بمباشره الدعوى الجنائية حيث ورد في نص المادة 33 من القانون أنه (إذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق، يحيل رئيس الهيئة أو وكيله الأوراق إلى الإدارة المختصة بالتحقيق بالهيئة أو إلى النيابة العامة بحسب الأحوال) وفي نص المادة 42 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 شهر لاتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها)، وبالتالي فليس للرقابة الإدارية وفقا لهذه النصوص أي اختصاص بالمسائل الجنائية، سواء بالتحقيق أو رفع الدعوى أو الطعن في الأحكام، ولكن بعد صدور القانون رقم 17 لسنة 2016 بشأن تعديل القانون رقم 20 لسنة 2013 والذي تم موجه تعديل المادة 42، تغيير الوضع؛ ونص في الفقرة 1 من المادة 42 معدل على (إذا أسفر التحقيق عن وقوع جريمة جنائية أو كانت الوقائع التي تم التحقيق فيها إداريا تشكل جرائم جنائية يمارس عضو التحقيق جميع الصلاحيات المخولة للنيابة العامة المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الأول من قانون الإجراءات الجنائية)، وبموجب هذا التعديل أوكل لهيئة الرقابة الإدارية



الجامعة الأسمرية الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

الاختصاص بالتحقيق في المسائل الجنائية التي يسفر التحقيق الإداري الذي تجرّبه عن اكتشافها أو إذا كانت الواقعة محل التحقيق تشكل جريمة جنائية، ولعل البعض قد يتساءل عن السبب في عدم تعديل نص المادة 33 من القانون السابق الإشارة إليها؟ نجيب هنا أن القضاء الليبي قد ميز بين الجرائم التي تكتشف عند التحري من قبل الهيئة أو التي تكتشفها الجهات الإدارية، وبين الجرائم التي تكتشفها هيئة الرقابة الإدارية عند قيامها بالتحقيق، فالأولى تحال للنيابة العامة بموجب نص المادة 33، والثانية تباشرها هيئة الرقابة الإدارية تحقيقاً وترافعاً، وهو ما أكدّه قضاء المحكمة العليا الليبية في الطعن الجنائي رقم 32/765 ق التي قضت فيه بأن (إن المستفاد من نص المادتين 44 و45 من القانون رقم 13-81م 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 للبلديات واللجان الشعبية النوعية في البلديات والشركات والمنشآت العامة 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 ذلك أنه بمقتضى نص المادة 12 من القانون رقم 74-88م المعدلة بالقانون رقم 10-80م بتعديل بعض أحكام قانون الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة يتعين على الجهاز 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 الذي يجريه فإن القانون منحه في هذه الحالة طبقاً لنص المادة 26 من ذات القانون صلاحيات النيابة العامة المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الأول من قانون الإجراءات الجنائية ومن ثم فإن الجهاز لا يكون جهة قضائية أو ذات اختصاص قضائي إلا

بالنسبة للمسائل الجنائية التي تظهر وتتكشف له من التحقيق الإداري الذي يجريه في موضوع التحقيق وتطبيقا لما تقدم على واقعة الحال فإنه لما كان جهاز الرقابة الإدارية هو الذي حقق في الدعوى بكاملها ولم يكن للنيابة العامة أي دور فيها سوى متابعتها أمام المحكمة وكان من غير الجائز له التحقيق مع الطاعن لا بصفته جهة تحقيق إداري لعدم حصوله على الإذن المطلوب وفق نص المادة 44 من قانون اللجان الشعبية ولا بصفته جهة قضاء أو ذات تحقيق قضائي لعدم جواز قيامه بذلك ابتداء وإنما يجوز له ذلك استثناء وبصفة تبعية فإن عدم حصوله على الإذن المطلوب يترتب عليه بطلان تحقيقه الإداري وهذا البطلان من شأنه بطلان تحقيقه القضائي في الدعوى وهو ما لا يجوز له رفع الدعوى على النحو الذي تم¹، واستنادا على ذلك فإن نص المادة 33 ظل دون تعديل ليتم إحالة القضايا الجنائية التي تكتشف عند إجراء التحريات أو التي تكتشفها الإدارة بنفسها إلى النيابة العامة، أما نص المادة 42 معدل فقرة 1 فهي لا تُعمل إلا عند اكتشاف الجريمة الجنائية أثناء التحقيق الإداري الذي تجرّه الهيئة أو إذا كانت الواقعة محل التحقيق تشكل جريمة جنائية، وفي هذه الحالة يمارس عضو التحقيق بالهيئة صلاحيات النيابة العامة المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الأول قانون الإجراءات الجنائية.

هذا وقد ورد في القانون حق عضو التحقيق بإجراء عمليه التفتيش والتي كانت قبل تعديل نص المادة 38 تتطلب أخذ إذن النيابة العامة عند تفتيش أشخاص ومنازل الموظفين، أما تفتيش أماكن عملهم وغيره مما يستعمله الموظفون فيتم دون إذن النيابة، وأما بعد التعديل فتماشيا مع ما منحه القانون رقم 17 لسنة 2016 لهيئة الرقابة الإدارية فإن نص المادة 38 بعد التعديل قد منح أعضاء الهيئة حق التفتيش لمنازل وأشخاص المتهمين بإذن من رئيس الهيئة، والملاحظ في الفرق بين النصين الاتي؛ الأول نص المادة قبل التعديل ذكر عبارته "الموظفين المنسوبة اليهم المخالفات" في حين عند التعديل استخدم عبارة "المتهمين" والواقع

¹ حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الجنائي رقم 32/765 الصادر بتاريخ 13/01/1987، السنة 25، العدد 1-2، ص 170.



الجامعة الأسمرية الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

أن المشرع أصاب في ذلك باعتبار أن النص قبل التعديل يتحدث عن التفتيش في المخالفات الإدارية وليس الجنائية، كونه لم يكن من صلاحيات الهيئة التحقيق الجنائي، في حين أن مصطلح المتهمين استخدم باعتبار التفتيش بعد التعديل يتم بالنسبة للمخالفات الإدارية والمالية والجنائية، وبالتالي فهو يتماشى في السياق مع ما منحه التعديل للهيئة من اختصاصات هي في الأصل للنياحة العامة، ولضمان سلامة التفتيش أحاطه المشرع بضمانات أبرزها:

1. وجود مبررات قوية تدعو لاتخاذ مثل هذا الإجراء، وهذه المبررات تخضع لتقدير رئيس الهيئة الذي يمنح الإذن، ولا رقابه عليه في ذلك إلا من قاضي الموضوع، وهو ما أكدت عليه المحكمة العليا في أحكامها، من ذلك حكمها في الطعن الجنائي رقم 13/19 ق والذي جاء فيه (لما كانت كفاية التحريات لتفتيش شخص أو منزله هي مسألة موضوعية تقدرها الجهة التي لها حق التفتيش أو الإذن به تحت رقابة محكمة الموضوع فإنه لا سبيل لإثارة هذا الدفع أمام المحكمة العليا)¹ وفي الطعن الجنائي رقم 20/255 ق قضت المحكمة العليا بأن (تقدير جدية التحريات وكفايتها لإصدار الأمر بالتفتيش هو من المسائل الموضوعية الموكول أمرها إلى سلطة التحقيق تحت إشراف محكمة الموضوع.....)².

2. أن يكون غرضه البحث عن الأشياء التي لها علاقه بالواقعة محل التحقيق، لأن التفتيش إجراء استثنائي أجاز وفقاً لضرورة فلا يجوز الخروج عن غايته، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في حكمها في الطعن الجنائي رقم ما 38/140 ق (إن التفتيش يترتب عليه مساس بحقوق الفرد سواء حرته الشخصية أو

¹ حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الجنائي رقم 13/19 ق الصادر بتاريخ 1966/12/3، مجلة

المحكمة العليا الليبية، السنة 4، العدد 1، ص 35.

² حكم المحكمة العليا في الطعن الجنائي رقم 20/255 ق الصادر بتاريخ 1974/06/25، مجلة

المحكمة العليا، السنة 11، العدد 2، ص 212.

- حرمة مسكنه ولذلك أجاز هذا الإجراء لضرورة الوصول إلى وجه الحق في الدعوى على أن يقدر بقدره ولا يتعدى نطاق الغرض الذي أبتغي منه ما لم تكتشف جريمة أخرى عرضاً أثناء التفتيش...¹.
3. وجود إذن كتابي: لصحة التفتيش يلزم وجود إذن كتابي من رئيس الهيئة، فلا يغني الإذن الشفوي أو التفتيش المبني على إخطار، إذ يقع باطلاً كل تفتيش دون وجود هذا الإذن.
4. إجراء التفتيش بواسطة عضو التحقيق: حيث إن نص المادة 38 المعدل اشترط أن يتم التفتيش عن طريق عضو التحقيق بالهيئة، وفي هذا الإطار فلا يجوز أن يتم التفتيش عن طريق مأمور ضبط قضائي يتم ندبه لذلك، ويقع باطلاً كل تفتيش لا يجريه أعضاء التحقيق بالهيئة أنفسهم لأن النص لم يمنحهم حق ندب غيرهم للقيام بهذه المهمة.

ثانياً/ التصرف في التحقيق: بعد انتهاء التحقيق يحيل عضو الهيئة الأوراق إلى الإدارة المختصة بالتحقيق وهي التي تتصرف فيه وفقاً للضوابط التالية:

1. البحث في الأدلة التي يتضمنها ملف القضية، فإذا رأى مدير الإدارة أن الأدلة غير كافية، أصدر قراره بالأمر بالألا وجه لإقامة الدعوى، و بالإفراج عن المتهم ما لم يكن محبوساً لسبب آخر.
2. إذا رأى المدير أن الأدلة كافية فإنه يكيف الواقعة ويُعتمد التكييف من قبل رئيس الهيئة أو من يكلفه.
3. بعد اعتماد تكييف الواقعة تتم إحالة ملف القضية إلى المحكمة المختصة في حالة الجرح والمخالفات، وإلى غرفة الاتهام في الجنايات، وهذه الإحالة لا تخل باختصاصات الغرفة المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية.
3. مباشره الدعوى بعد تحريك الدعوى ووصولها للمحكمة المختصة، حيث تباشر الهيئة الدعوى أمام

¹ حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الجنائي رقم 38/140 الصادر بتاريخ 1999/09/29، مجلة المحكمة العليا، غير منشور.



الجامعة الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

المحكمة أو أمام غرفة الاتهام و محكمه الجنايات بحسب الأحوال وفقا لقانون الإجراءات الجنائية، ويمارس هذا الاختصاص عضو هيئة التحقيق المكلف من قبل إدارة التحقيق بالهيئة وفقا للصلاحيات الممنوحة لعضو النيابة العامة، وله في ذلك حق الطعن في الأوامر والأحكام القضائية الصادرة بشأن الدعوى، وقد منح التعديل الحالي للقانون رقم 20 لسنة 2013 منح هيئة الرقابة الإدارية الحق في الطعن على الأحكام الصادرة في القضايا الجنائية التي تباشرها، فوفقا للفقرة الأخيرة من المادة 42 معدل فإن للهيئة الاختصاص بالطعن على الأحكام الجنائية عن طريق رئيسها أو من يكلفه بذلك ولهم جميع الصلاحيات المقررة للنائب العام ورؤساء النيابة العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية¹، ويجب في هذا المجال التأكيد على أن

¹بالرجوع إلى تنظيم الجهاز المركزي للرقابة الإدارية سابقا، نجد أن هذه الاختصاصات قد منحت للجهاز وكانت فقط مقتصرة على بعض الاختصاصات المتعلقة بالتحقيق دون أن يكون له الحق برفع الدعوى ومباشرتها والطعن في الأحكام القضائية، وهو ما أشار إليه حكم المحكمة العليا في الطعن الجنائي رقم 29/492 ق الصادر بتاريخ 14/02/1985 (إن المادة 381 إجراءات جنائية نصص على أنه لكل من النيابة العامة والمحكوم عليه وكذا المسؤول عن الحقوق المدنية والمدعي بها فيما يختص بحقوقهم فقط الطعن أمام محكمة النقض في الأحكام النهائية الصادرة في الأحكام النهائية الصادرة من آخر درجة

ويستفاد من هذا النص أن الطعن بالنقض في المواد الجنائية مقصور على النيابة العامة والمحكوم عليه مسؤول عن الحقوق المدنية والمدعي بها

وكان أعضاء قسم التحقيق بالجهاز المركزي للرقابة الإدارية لا يعتبرون من أعضاء النيابة العامة، وليس لهم الحق في ممارسة الصلاحيات المخولة قانونا لهؤلاء الأعضاء إلا في الحدود التي نصت عليها المادة 1-26 من القرار رقم 80-10م بتعديل بعض أحكام قانون الجهاز المركزي للرقابة الإدارية بقولها: إذا أسفر التحقيق عن وقوع جريمة جنائية فيمارس فيها عضو التحقيق كافة الصلاحيات المخولة للنيابة العامة والمنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الأول من قانون الإجراءات الجنائية وهو اختصاص محدد وقاصر على ما ورد في هذا الباب من أحكام متعلقة بالتحقيق والحبس

هذه الاختصاصات تكون فقط بالنسبة للدعوى التي باشرت الهيئة فيها التحقيق الجنائي ولا يكون في غيرها من الحالات الأخرى، ذلك أن هذا الاختصاص استثنائي لا يكون إلا بنص، إذ أن رفع الدعوى الجنائية ومباشرتها والطعن في الأحكام بشأنها حق للنيابة العامة مصدره القانون، ولا يقيد أو يُقلص إلا بنص صريح، وهو ما قضت به المحكمة العليا الليبية في الطعن الجنائي رقم 37/834ق والذي جاء فيه (إن حق النيابة العامة في رفع الدعوى الجنائية ومباشرتها مصدره القانون ولا يقيد إلا نص خاص فيه ولما كانت المادة 12 من قانون الرقابة الإدارية لا يقيد حق النيابة العامة في رفع الدعوى الجنائية لأن رفع النيابة العامة للدعوى الجنائية موضوع الطعن يكون صحيحاً)¹ وكذلك في الطعن الجنائي رقم 30/229ق (إن مذكرة أسباب الطعن شأنها شأن غيرها من أوراق الإجراءات الصادرة من الخصوم يتعين أن تحمل توقيع محامي الطاعن والا فقدت قيمتها وانعدام الأثر الذي يرتبه القانون عليها، وأن النيابة العامة هي صاحبة الصفة في توقيع مذكرة أسباب الطعن ذلك أن القانون لم يخول الجهاز المركزي للرقابة الإدارية حق التقرير بالطعن بالنقض في الأحكام الصادرة في الدعوى التي يحقق فيها بمعرفته ولا يصح له من ثم توقيع مذكرة بأسبابه، وكان يبين من مذكرة أسباب الطعن أنها لم توقع من رئيس النيابة المقرر بالطعن بل وقعت من عضو الجهاز لقسم التحقيق

الاحتياطي والإحالة إلى غرفة الاتهام الخ... ولا يمتد إلى غير ذلك من الاختصاصات المخولة قانوناً للنيابة العامة ومن بينها حق الطعن بالنقض المنصوص عليه في الباب الثالث من الكتاب الثالث من قانون الإجراءات الجنائية. وكان التقرير بالطعن وإيداع أسبابه يكونان وحدة إجرائية واحدة ولا يغني أحدهما عن الآخر بحيث إذا تخلف أحدهما لعدم اتخاذه أصلاً أو لعدم استيفائه للشروط المقررة في المادة 385 إجراءات صار الطعن غير مستوفٍ للشكل المقرر في القانون. وكان رئيس النيابة العامة الذي قرر بالطعن لم يقدم مذكرة لأسباب طعنه في الميعاد المقرر قانوناً فإن الطعن يكون غير مقبول شكلاً. ولا عبرة بالمذكرة التي أودعها عضو التحقيق بالجهاز المركزي للرقابة الإدارية لأنه لا يحق له التقرير بالطعن بالنقض ولا اتخاذ أي إجراء من إجراءاته)، مجلة المحكمة العليا، السنة 22، العدد 4-3، ص143.

¹ حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الجنائي رقم 37/834ق الصادر بتاريخ 1992/01/22، مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة 32، العدد 1-2-3-4، ص148.



الجامعة الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

بالجهاز المركزي للرقابة الإدارية وهو غير ذي صفة في توقيعها الأمر الذي يجردتها من قيمتها ويعدم أثرها ويفقدتها مقومات وجودها القانوني¹.

الخاتمة

في ختام هذا البحث، يمكن القول بأن الأجهزة الرقابية تعد ذات أهمية بالغة في متابعة المؤسسات التنفيذية، والواقع أن هيئة الرقابة الإدارية تعد اهم هذه الأجهزة، ويمكن أن نؤكد في ختام هذا البحث على النتائج والتوصيات التالية:

أولاً: النتائج:

- 1- هيئة الرقابة الإدارية مستقلة في ممارسة أعمالها تحت إشراف السلطة التشريعية.
- 2- هيئة الرقابة الإدارية تمارس عملها دون الإخلال بالاختصاصات الأصيلة للجهات الخاضعة لرقابتها.
- 3- ليس للهيئة أن تحل محل الجهات الخاضعة لرقابتها في ممارسة أعمالها.
- 4- رقابة الهيئة هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملاءمة.
- 5- للهيئة الاختصاص بالتحري والتفتيش في أعمال الجهات الخاضعة لرقابتها للتأكد من تطبيق القوانين ولها في ذلك وسائل محددة قانوناً مضبوطة بضوابط تحترم حقوق الموظفين وحقوق الجهات الإدارية.
- 6- لهيئة الرقابة الإدارية الاختصاص بالتحقيق والتأديب الإداري في المخالفات والجرائم التي تكتشفها تحريات أو تحريات الأجهزة الرقابية الأخرى.

¹ الطعن الجنائي رقم 30/229 الصادر بتاريخ 1985/06/25، مجلة المحكمة العليا، السنة 23، العدد 3-4، ص 135.

- 7- هيئة الرقابة الإدارية هي المختص بالتحقيق ومباشر الدعوى الجنائية في حال أسفرت تحقيقاتها عن اكتشاف جرائم جنائية أو كانت الواقعة محل تحقيقها ذات صبغة جنائية.
- 8- ليس للهيئة التحقيق أو مباشرة الدعوى الجنائية التي تكتشفها الجهات الإدارية أو تحرياتها قبل ممارسة التحقيق.
- 9- تمارس هيئة الرقابة الإدارية اختصاصات النيابة العامة فيما يتعلق بالتحقيق والظعن في الأحكام الجنائية التي تباشرها بما في ذلك الظعن في الأوامر والظعن بالاستئناف و بالنقض.

ثانيا/ التوصيات:

- 1- تفعيل دور الرقابة الإدارية وفقا لما جاء به قانون إنشائها وتعديله ولائحته التنفيذية
- 2- تدريب موظفي الهيئة ليكونوا قادرين على ممارسة المهام المنوطة بها في مكافحة الفساد.
- 3- ضرورة التعاون بين الجهات الرقابية المختلفة لغرض تحقيق فاعلية أكبر لمكافحة الفساد.
- 4- وضع ضوابط صارمة تتعلق بالمستوى العلمي والتدريبي فيما يتعلق بمن يشغل وظيفة عضو تحقيق أو موظف فني بالهيئة.

قائمة المراجع

أولا/ الكتب والرسائل:

- 1- د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007.
- 2- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، مراجعة وتنقيح د. محمود عاطف البنا، 2006.



الجامعة الأسمرية الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

3- د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري "الكتاب الثاني" دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012.

4- د. نواف كنعان، القانون الإداري "الكتاب الثاني"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2010.

5- ريمة بريش، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، رسالة ماجستير مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، جامعة العربي بن مهدي. أم البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، العام الجامعي 2012-2013،

ثانياً/ أحكام المحكمة العليا:

6- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الجنائي رقم 31/45 ق الصادر بتاريخ 1986/2/4، مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة 24، العدد 1-2، ص 198.

7- حكم المحكمة العليا الليبية الصادر الإداري رقم 17/11 ق بتاريخ 1971/01/03، مجلة المحكمة العليا، السنة 7، العدد 2، ص 50.

8- حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 16/17 ق الصادر بتاريخ 1970/12/20، مجلة المحكمة العليا، السنة 7، العدد 2، ص 27.

9- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 12/23 ق الصادر بتاريخ 1966/06/25، مجلة المحكمة العليا، السنة 3، العدد 1، ص 7.

10- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن 15/9 ق الصادر بتاريخ 1970/05/03، مجلة

- المحكمة العليا الليبية، السنة 6، العدد 4، ص 43.
- 11- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الجنائي رقم 32/765 ق الصادر بتاريخ 1987/01/13، السنة 25، العدد 1-2، ص 170.
- 12- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الجنائي رقم 13/19 ق الصادر بتاريخ 1966/12/3، مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة 4، العدد 1، ص 35.
- 13- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الجنائي رقم 20/255 ق الصادر بتاريخ 1974/06/25، مجلة المحكمة العليا، السنة 11، العدد 2، ص 212.
- 14- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الجنائي رقم 38/140 ق الصادر بتاريخ 1999/09/29، مجلة المحكمة العليا، غير منشور.
- 15- حكم المحكمة العليا في الطعن الجنائي رقم 29/492 ق الصادر بتاريخ 1985/02/14، مجلة المحكمة العليا، السنة 22، العدد 3-4، ص 143.
- 16- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الجنائي رقم 37/834 ق الصادر بتاريخ 1992/01/22، مجلة المحكمة العليا، السنة 32، العدد 1-2-3-4، ص 148.
- 17- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الجنائي رقم 30/229 ق الصادر بتاريخ 1985/06/25، مجلة المحكمة العليا، السنة 23، العدد 3-4، ص 135.

ثالثا/ القوانين واللوائح:

- 18- أسامة أنور، سلسلة التشريعات والقوانين المصرية 16 "الهيئات القضائية مجلس الدولة والقضاء الإداري والمحكمة الدستورية العليا والنيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وهيئة قضايا الدولة وفقا لآخر التعديلات"، دار العربي، مصر، طبعة 2014.
- 19- القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية



الجامعة الأسمرية الإسلامية كلية الشريعة والقانون



المؤتمر العلمي الأول: مكافحة الفساد في من المنظور التشريعي - تحت شعار: نعم لبناء الدولة

-
- 20- القانون رقم 17 لسنة 2016 بشأن تعديل القانون رقم 20 لسنة 2013
 - 21- قرار رئيس المؤتمر الوطني العام رقم 28 لسنة 2015 بشأن إصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم 20 لسنة 2013.
 - 22- القانون رقم 19 لسنة 2013 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة
 - 23- القانون رقم 11 لسنة 2014 بشأن إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد
 - 24- القانون رقم 6 لسنة 1992 بشأن إنشاء إدارة القانون
 - 25- القرار رقم 356 لسنة 1993 بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم 16 لسنة 1992.
 - 26- قانون علاقات العمل الليبي الصادر بالقانون رقم 12 لسنة 2010.