

النظام القانوني للهيئات الدستورية المستقلة

*أ.صالح أحمد محمد الصالحي

الملخص:

إن الهيئات الدستورية المستقلة مهما كانت تسميتها ومهما كانت طبيعتها أو مجال تدخلها، فقد أصبحت تحتل مكانة متميزة في المنظومة القانونية للدولة وتحديدًا بنص الدستور باعتباره القانون الاسمي للدولة، كما أسمى تشكيل جميع الهيئات الدستورية المستقلة بالجماعية والتنوع ومظهر ذلك يتبدى في النصوص القانونية الخاصة بتنظيمها. حيث إن هذه الهيئات الدستورية المستقلة هي مؤسسات قانونية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتكون هذه الهيئات مستقلة هيكلياً ووظيفياً، وهي ينشأها الدستور وتكون الرقابة عليها من قبل السلطة التشريعية بالإضافة إلى السلطة القضائية وهي التي تعد أهم الضمانات لتحديد محتوى هذه الاستقلالية للهيئات الدستورية. ولقد تم دسترة عديد الهيئات المستقلة في مشروع الدستور الليبي لسنة 2017م وخصص لها باباً كاملاً وهي المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، وديوان المحاسبة، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان، والمجلس الوطني لحماية الموروث الثقافي واللغوي، وهيئة الرقابة الإدارية، وهيئة الشفافية ومكافحة الفساد، وغيرها من الهيئات المستقلة. أما الرقابة على هذه الهيئات الدستورية المستقلة في ليبيا فقد نصت المادة (167) من مشروع الدستور الليبي على رقابة السلطة التشريعية على الهيئات وذلك بنصها على أن تخضع هذه الهيئات لرقابة مجلس النواب، وتقدم له تقارير عن أعمالها وفق ما ينظمه القانون، كما تقدم تقاريرها لمجلس الوزراء، ويتولى مجلس النواب نشرها بعد مناقشتها. بالإضافة إلى ذلك تم دسترة هيئات مستقلة أخرى في أبواب أخرى متفرقة غير باب الهيئات الدستورية المستقلة تبعاً لاختصاصها على سبيل المثال تم دسترة مصرف ليبيا المركزي في باب النظام المالي (168) من مشروع الدستور الليبي لسنة 2017م، وهيئة للعدالة الانتقالية في باب الاحكام الانتقالية (181) من مشروع الدستور الليبي لسنة 2017م.

المقدمة:

إن البحث في موضوع النظام القانوني للهيئات الدستورية المستقلة يقودنا إلى توضيح ماهية الهيئات الدستورية ومدى استقلالية هذه الهيئات ثم بيان رقابة السلطة التشريعية على هذه الهيئات مع بيان هذه الأخيرة في القانون الليبي، وتكمن أهمية الموضوع في معرفة الخلط بين مصطلح الهيئات الدستورية المستقلة من هيئات إدارية ومستقلة ورقابة هذه الهيئات محل الدراسة حيث يعالج هذا الموضوع، والذي هو على قدر كبير من الأهمية.

* عضو هيئة تدريس كلية القانون جامعة طرابلس-ليبيا

حيث إن البحث في موضوع النظام القانوني للهيئات الدستورية المستقلة يثير تساؤلات عديدة ومتنوعة تتمثل في طرح التساؤل التالي: ماهو النظام القانوني للهيئات الدستورية المستقلة؟ وكيف نظم القانون الليبي هذه الهيئات؟ إن الإجابة على هاذين السؤالين هي الهدف الذي يصبو إليه الباحث من خلال هذه الورقة.

حيث يتطلب هذا الموضوع إتباع منهجية بحث معينة، ذلك أن دراسته تقتضي بحث النصوص القانونية ذات الصلة وتحليلها بغرض فهمها ودراساتها دراسة معمقة وفق المنهج التحليلي التأصيلي في مجال القانون الدستوري.

ولقد اعتمدنا في دراسة هذه الورقة اتباع خطة ثنائية في مطلبين يسبقهما مقدمة وينتهيان بخاتمة وهي على النحو التالي:

المطلب الأول: التنظيم الدستوري للهيئات الدستورية المستقلة.

لقد شهدت النظم الدستورية تطورات في الهيئات الدستورية المستقلة حيث يتم التعرض إلى بيان ما هية هذه الهيئات وعلاقتها باللامركزية الإدارية.

الفرع الأول: ما هية الهيئات الدستورية المستقلة وعلاقتها باللامركزية الإدارية.

1- إنشاء الهيئات الدستورية المستقلة

إن الهيئات المستقلة عديدة ومتنوعة، فهل من الضروري أن يتم تضمينها جميعاً صلب نص الدستور؟ وما هي أهمية ذلك؟

لقد عرفت ليبيا منذ سنة 2011 عدداً من الهيئات تم تكييفها على أنها هيئات عمومية مستقلة، وهو في الحقيقة استحداث فرضه واقع سياسي استثنائي عاشته البلاد.

لقد استعملت النصوص القانونية مصطلح هيئة مستقلة، إلا أنها أحجمت عن تعريفها أو تحديد طبيعتها أو إخضاعها إلى نظام قانوني موحد وواضح يجمع بينها، ولا خلاف في أن هذا الفراغ القانوني سيترك المجال واسعا أمام القاضي (أولاً)، والهيكل المكلف بمراقبة دستورية القوانين (ثانياً)، والفقهاء (ثالثاً) للاجتهاد وإتمام هذه المهمة. ومن هذا المنطلق، تكثر الانتقادات وتتنوع الحلول، وقد تتعدّد الأمور.

الهيئات المستقلة هي مبدئياً مؤسسات قانونية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي (مبدئياً)، تستحدث بموجب نص تشريعي أو دستوري، وتوكل إليها مهمة الإشراف على مرفق معين، وتتكون عادة من شخصيات مستقلة وذوي اختصاص وكفاءة، يتكلمون باسمها ويتولون تنظيم المرفق وتسييره والبت في مختلف الإشكاليات المتعلقة بشأنه وفق منظومة تعديلية محددة، وتكون هذه الهيئات عادة مستقلة هيكلياً ووظيفياً عن

مختلف أجهزة الدولة السياسية والإدارية، وتتولى تقديم الاستشارات في مجال تخصصها وإصدار قرارات توصف تارة بالإدارية وطوراً بالقضائية، وفق ما يخول لها النص القانوني المحدث لها.

ظهرت الهيئات المستقلة تاريخياً لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية في نهاية القرن التاسع عشر، وتحديداً سنة 1887 بإحداث ما كان يعرف بالوكالات المستقلة، ثم امتدت إلى بلدان أوروبا الشمالية، وتحديداً الدول الاسكندنافية (النرويج، السويد، الدنمارك، فنلندا) مع بداية القرن العشرين، ومنها إلى بريطانيا، فبقية الدول الأوروبية (Colliard (CA) et Timsit 1998).

وقد كان أول ظهور للهيئات المستقلة في فرنسا عام 1941 والتي تستمد شرعيتها من القانون العادي وبعدها تم إنشاء عديد الهيئات المستقلة، بعد ذلك أصبحت الهيئات المستقلة دستورية حيث تم النص على طبيعتها واختصاصها وحتى تكوينها في عديد الدساتير وخاصة الحديثة منها كالدستور التونسي والمصري وجنوب أفريقيا.

وقد عرفت نشأة هذه الهيئات المستقلة وتطورها وانتشارها نقداً شديداً على مختلف المستويات، وتركز هذا النقد بالأساس على مفهوم الاستقلالية في حد ذاته، وخاصة تلك الهيئات التي تجمع بين مفهوم الإدارة من جهة والاستقلالية من جهة أخرى، وربما قد يؤدي هذا الغموض الذي يرافق مفهوم الهيئات المستقلة إلى إحداث أزمة جديدة في المفاهيم القانونية المستحدثة في القانون الإداري، إذ يتفق الفقهاء على أن القانون الإداري هو قانون الأزمات، ذلك أنه نشأ على وقع أزمة المرفق العام، وتطور على وقع أزمة المؤسسة العمومية، فهل يمكن الحديث اليوم عن أزمة جديدة هي أزمة الهيئات المستقلة؟

مهما كانت طبيعة هذه الهيئات المستقلة ومهما تنوع مجال تدخلها، فهي عبارة عن مؤسسات قانونية أحدثت لمواكبة التطور التشريعي والمؤسساتي على المستوى الدولي، وما تفرضه قواعد العولمة من تناسق في التشريعات والمؤسسات بين مختلف الدول، وإعطاء أفضل الضمانات للمستثمرين (السوق المالية، الاتصالات، التأمين) أو كذلك لسد فراغ مؤسساتي بسبب عدم قدرة المؤسسات الإدارية التقليدية على القيام بها أو لانعدام الثقة فيها بسبب هشاشة بعض المبادئ التي تحكمها مثل مبدأ الحياد ومبدأ عدم الانحياز، أو كذلك بسبب خصوصية الظرف الذي تستحدث فيه، ويكون الهدف من ذلك الابتعاد بها قدر الإمكان عن منطق التجاذبات السياسية والولاءات الحزبية، وإسناد مثل هذه الاختصاصات إلى أهل الميدان، أي إلى أطراف ذوي اختصاصات وكفاءات عالية وتتميز باستقلاليته عن الإدارة وعن غيرها في إدارة المسألة ولعب الدور التعديلي المطلوب بكل ما يتطلبه المفهوم من معنى.

وبعبارة أخرى، فإن إحداث مثل هذه الهيئات المستقلة، يعني بالضرورة تكريس لمنطقتين إثنين: أولهما: ترابط فكرة الثقة بالضمانات في علاقة المتعاملين مع الدولة، من خلال تغيير نظرة هؤلاء إلى الإدارة، أي تعويض الإدارة التقليدية بإدارة جديدة ومن صنف خاص، ومن ثم ترجمة الاستقلالية من خلال تجديد منطق الحياء وعدم الانحياز... إلخ.

ثانيهما: ترابط فكرة الاختصاص والتخصص (من جهة) بالكفاءة (من جهة أخرى) في إدارة المسألة والإشراف عليها، من خلال توفير هيكل قادر على البت في الإشكاليات المطروحة بكل حرفية.

2- العلاقة بين الهيئات الدستورية المستقلة واللامركزية الإدارية اللامركزية "الهيئات العامة والمؤسسات العامة":

اللامركزية الإدارية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يسعى إلى تخفيف العبء عن السلطة المركزية بعد أن اتسعت مجالات السلطة في الدولة الحديثة، كما أن هذا الأسلوب يسعى إلى تحقيق الديمقراطية في نطاق الإدارة وتقريب المسافة بين الشعب وحكامه أي بين من يحكمون ومن يحكمون. اللامركزية الإدارية تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وإدارات أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي أو مرفقي على أن تباشر هذه الإدارات أو الهيئات سلطاتها في النطاق المرسوم لها في القانون وتحت رقابة الدولة وإشرافها. هذه الرقابة أصطلح على تسميتها بالوصاية الإدارية، أي أن الهيئات العامة والمؤسسات العامة تملك أهلية التصرف بمعزل عن السلطة المركزية بحكم تمتعها بالشخصية الاعتبارية العامة. الهيئات المستقلة التي ينشؤها الدستور تكون الرقابة عليها من قبل السلطة التشريعية بالإضافة إلى السلطة القضائية. البرلمان هو الذي يعطي إشارة البدء لحياة الهيئات المستقلة ويراقب عملها وإذا ما حادت عن الطريق المرسوم لها قانوناً ويمكن أن يضع حداً لحياتها أي حلها وإيجاد البديل.

الهيئات المستقلة ليست قارات منعزلة في النظام القانوني، فهي نشأت بموجب الدستور وتمتعت بالشخصية الاعتبارية العامة مع ما يترتب على ذلك من استقلال مالي وإداري، وهذا يعني خضوعها للرقابة إما من خلال السلطة التشريعية أو القضائية.

الهيئات المستقلة وإن كانت مظهرًا من مظاهر الدولة إلا أنها تعامل بوصفها مستقلة عن شخصية الدولة، ولكن هذا الاستقلال الاسمي لا يخرج بها عن كونها جزءاً من السلطة العامة فتظل محتفظة بعلاقتها بالدولة من حيث

التبعية والمسؤولية والإشراف، واعتبار ماليتها جزء من الأموال العامة، كما أنها تتمتع بمظاهر السلطة العامة فتكون قراراتها إدارية وعقودها عقود إدارية وتمتاز أموالها بالمزايا التي تتمتع بها أموال الدولة وحقوقها.

الفرع الثاني : استقلالية الهيئات الدستورية المستقلة.

إن الهيئات المستقلة، مهما كانت تسميتها، ومهما كانت طبيعتها أو مجال تدخلها، فقد أصبحت تحتل مكانة متميزة في المنظومة القانونية للدولة وتحديدًا بنص الدستور باعتباره القانون الأساسي للدولة، فبقطع النظر عن تكريسها بشكل صريح من عدمه، فهي تعد الهيئات المستقلة هيئات حديثة العهد نسبياً عمدت الدول إلى انشاءها للاضطلاع بمهام ذات طبيعة حساسة ومهمة تنتمي عن قدرة الإدارة التقليدية، أو أن المشرع لا يرغب أن يعهد بها إلى هذه الأجهزة، وتحقيقاً لذلك منحت هذه الهيئات الاستقلال اللازم لممارسة نشاطها، لكن ما يلاحظ أن مفهوم الاستقلال مثل أحد العناوين التي أثّرت بصدها النقاشات، على الرغم من كونه يمثل عنصراً مشتركاً يرسم ملامح الهيئات المستقلة، إذ يبدو لفظ الاستقلال في جميع عناوين الهيئات المستقلة في الدول التي تبنتها، كما يظهر في جميع التعريفات التي قبلت بصدها، ويعود ذلك إلى أن هذا الاستقلال ذا طبيعة خاصة، إذ يمثل مفهوماً غير مألوف في البناء المؤسساتي التقليدي. يراد بالاستقلال عدم خضوع الهيئات المستقلة للرقابة الرئاسية أو الوصائية، كما لا تتلقى أوامر أو تعليمات من جهة أخرى، فضلاً عن أن السلطة التنفيذية لا تتمتع بحرية في عزل أعضائها، وفي المقابل يتعين القول أن الاستقلال لا يعني أنها تعمل بمعزل عن الأهداف الحكومية؛ بل هي هيئات مساندة للحكومة.

إن خضوع الهيئات المستقلة للرقابة البرلمانية والرقابة القضائية لا يمس بأي حال من الأحوال باستقلاليتها؛ فالبرلمان بوصفه المعبر عن إرادة الشعب يراقب السلطة التنفيذية، والهيئات المستقلة بوصفها سلطة إدارية لا تستثنى من هذا المبدأ، كما تخضع للرقابة القضائية حالها في ذلك حال الأشخاص الأخرى تبعاً لمبدأ الولاية العامة للقضاء كما في حينه، لذا فإن تقرير الرقابة البرلمانية والقضائية يعد أمراً مستقراً في النظم الدستورية الحديثة؛ إذ يمثلان دعائم مبدأ المشروعية ودولة القانون، يضاف إلى ذلك إن هذا الاستقلال يتفاوت من هيئة مستقلة إلى أخرى، أي أن الهيئات المستقلة عموماً لا تتمتع بالدرجة نفسها من الاستقلال (صادق البديري، وآخرون 2016 ص 250).

ولأن الهيئات المستقلة أنشئت لتلبية نشاطات حساسة ومتخصصة فبناء على ذلك يعد تكوينها من المهنيين والمتخصصين أمراً جوهرياً كما اتسم تشكيل جميع الهيئات المستقلة بالجماعية والتنوع، ومظهر ذلك يتبدى في النصوص القانونية الخاصة بتنظيمها.

وتتمثل مظاهر الاستقلال في الهيئات الدستورية المستقلة في ركيزتين: الاستقلال المالي والاستقلال الإداري.

1- الاستقلال المالي: يراد بالاستقلال المالي بصورة عامة؛ أن تستطيع الهيئات المستقلة من حيث الواقع تكوين مواردها المالية، ومن ثم اختيار الأسلوب الذي يلائم استقلالها. ومن ثم لا يكفي للقول بوجود استقلال مالي للهيئات المستقلة أن تكون لها ذمة مالية وسلطة في إدارتها، فالاستقلال هذا يبدو نظرياً، وبعبارة أخرى إن الاستقلال يجب أن يكون فعلياً لا شكلياً.

وأول مظاهر الاستقلال المالي للهيئات المستقلة أن تكون لها حسابات خاصة متميزة عن حسابات الدولة أو الهيئة المرتبطة بها عضواً، وكذلك ميزانية منفصلة عن الميزانية العامة استثناء من مبدأ وحدة الميزانية. وهذا الاستثناء يجد تبريره في مقتضيات الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المستقلة وتمتعها بالشخصية المعنوية.

2- الاستقلال الإداري: تتمتع الهيئات المستقلة بالاستقلال الإداري، وقد سبق لنا القول أن هذا الاستقلال يختلف في طبيعته عن الاستقلال الذي تتمتع به المؤسسات العامة؛ إذ لا تخضع للرقابة الرئاسية والوصائية. ويعد من عناصر الاستقلال الإداري قدرة الهيئات المستقلة على صياغة نظامها الداخلي ففي هذا المظهر تتجلى قدرتها في اختيار القواعد التي تنظم عملها دون أن يكون ذلك خاضعاً للتصديق من قبل السلطة التنفيذية، فضلاً عن حريتها في اختيار أعضائها ورسم قواعد انهاء مهامهم. كما تظهر الاستقلالية من الناحية الإدارية في عدم إمكانية إلغاء أو تعديل قراراتها من قبل سلطة عليا، لكن هذا لا يمنع السلطة التشريعية من التعرض للأنظمة التي تضعها الهيئات المستقلة؛ فالمقصود بالاستقلال إنما يكون في مواجهة الحكومة، ومن ثم يستطيع المشرع أن يغير في القواعد المتعلقة بهذه الهيئات سواء من حيث التشكيل أو التعيين أو الصلاحيات. وتتمثل الاستقلالية الإدارية أيضاً في اكتسابها الشخصية المعنوية على الرغم من أن هناك اتجاهاً في الفقه يقرر عدم اعتبارها عاملاً حاسماً في قياس درجة الاستقلالية؛ إلا أن تحكيم الواقع يشير إلى خلاف ذلك؛ بسبب النتائج المهمة المترتبة على منح الشخصية المعنوية. (سمير حدري)

ويعود تقرير الاستقلالية الإدارية للهيئات المستقلة، وفقا للمعنى سالف الذكر؛ إلى تعزيز ثقة المواطن بالسلطة السياسية والسلطة الإدارية، وضمان عدالة تدخلات الدولة، ومن هذا المنطلق منعت الإدارة من تغيير أو إلغاء القرارات التي تصدرها الهيئات المستقلة إلا عن طريق القضاء.

المطلب الثاني: رقابة السلطة التشريعية على الهيئات الدستورية المستقلة

الهيئات الدستورية المستقلة هي هيئات ذات طبيعة رقابية لا تخضع للسلطة التنفيذية ومستمد شرعيتها حينئذ من الدستور (القانون الأساسي) أو القانون العادي، حيث تخضع هذه الهيئات إلى عدة أنواع من الرقابة وهي رقابة تقليدية على الهيئات المستقلة وأخرى رقابة مستحدثة على الهيئات المستقلة، وبيان هذه الهيئات في ليبيا.

الفرع الأول، الرقابة القضائية التقليدية والمستحدثة: يتم التعرض في هذا الفرع إلى بيان أنواع الرقابة القضائية وهي رقابة تقليدية ورقابة مستحدثة.

1- الرقابة القضائية التقليدية على الهيئات المستقلة: ينقسم هذا النوع الأول من الرقابة إلى رقابة قانونية تعود بالنظر للفاضيين الإداري والمدني والرقابة المالية. من جهة أولى وفي خصوص إخضاع الهيئات المستقلة إلى رقابة القضاء، سواء كان قضاء إداريا أو قضاء مدنيا، فإن ميزة الاستقلالية لجل الهيئات المستقلة لا يمنحها امتياز الحصانة القضائية، فالرقابة القضائية هي أحد أهم الضمانات لتحديد محتوى هذه الاستقلالية. لا يمكن أن ننظر إلى الرقابة القضائية على أنها تهدف فقط إلى ردع الهيئات، وفرض احترامها لميدان اختصاصها بل هي وسيلة حامية لمجالها أمام الانتهاك من طرف أي سلطة أخرى نذكر منها السلطة التنفيذية (كوثر دباش، 2011، ص33). ولعل ما يميز هذه الرقابة القضائية هو أنها غير موحدة وغير متجانسة، ذلك أن هذه الهيئات المستقلة تخضع إلى أنظمة مختلفة، هذا الاختلاف مرده خصوصية كل هيئة وطبيعة نشاطها وكذلك خصوصية أعمالها والقرارات التي تصدرها. ومن جهة ثانية، تخضع هذه الهيئات المستقلة إلى رقابة القضاء المالي، باعتبار أنها تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية.

انطلاقا من هذه المعطيات يبقى الدور الموكل لدائرة القضاء المالي خاصة مراقبة مدى مطابقة أعمال التصرف المنجزة من قبل الهيئات للمشاريع والتراتب الجاري بها العمل، كما يمكن أن تشمل أيضا تقييم أعمال هذه الهيئات للتأكد من مدى استجابتها لمتطلبات الإدارة الرشيدة واحترام مبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية ومقتضيات التنمية المستدامة.

2- الرقابة المستحدثة:

إن استقلالية هذه الهيئات لا تعني عدم إخضاعها للمساءلة السياسية، وبعبارة أوضح، إن حافظت الرقابة القضائية على مكانتها كأهم ضمانة تقليدية فعالة وناجعة، فإنه يكون من الضروري تدعيمها برقابة من صنف آخر، تعرف بالرقابة (الديمقراطية) التي يمارسها نواب منتخبون من الشعب مباشرة، ويتم ذلك في جلسة مساءلة أمام البرلمان.

الفرع الثاني، الهيئات الدستورية المستقلة في ليبيا: لقد تم دسترة عديد الهيئات المستقلة في مشروع الدستور الليبي لسنة 2017م وخصص لذلك باباً كاملاً وهي المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، وديوان المحاسبة، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان، والمجلس الوطني لحماية الموروث الثقافي واللغوي، ومجلس البحوث الشرعية، وهيئة التنمية المستدامة، وهيئة للرقابة الإدارية، وهيئة للشفافية ومكافحة الفساد، وهيئة للإحصاء، ومجلس أعلى للإعلام والصحافة، ومجلس للعلوم والتقنية والابتكار، وتتمتع هذه الهيئات بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي والفني ويراعى توزيعها جغرافياً على مختلف أنحاء البلاد كما نصت على ذلك المادة (154). وقد نصت المادة (165) من مشروع الدستور الليبي على استقلال الهيئات الدستورية وذلك بأن تتمتع الهيئات المنصوص عليها في هذا الباب بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي والفني ويجوز استشارتها في مشاريع القوانين المرتبطة باختصاصاتها، وتمارس عملها وفق أحكام الدستور والقانون، ويراعى توزيعها جغرافياً في مختلف أنحاء البلاد. أما الرقابة على هذه الهيئات في ليبيا فتتص المادة (167) على رقابة السلطة التشريعية على الهيئات وذلك بنصها على أن تخضع الهيئات لرقابة مجلس النواب، وتقدم له تقارير عن أعمالها وفق ما ينظمه القانون، كما تقدم تقاريرها لمجلس الوزراء، ويتولى مجلس النواب نشرها بعد مناقشتها.

بالإضافة إلى ذلك تمت دسترة هيئات مستقلة أخرى في أبواب أخرى متفرقة غير باب الهيئات الدستورية المستقلة تبعاً لاختصاصها، فعلى سبيل المثال تمت دسترة مصرف ليبيا المركزي في باب النظام المالي (المادة 168) وهيئة للمياه في باب الثروات الطبيعية (المادة 173) وهيئة للعدالة الانتقالية في باب الأحكام الانتقالية (المادة 181)، كما تم النص على تولي السلطة التشريعية إصدار التشريعات اللازمة لبناء كل الهيئات المستقلة المنصوص عليها في مشروع الدستور وتحديد مقارها في أول دورة برلمانية المادة. (196).

ونظراً للفساد المالي الكبير الذي تعاني منه الدولة الليبية وبناء على ما تلقته هيئة صياغة الدستور من مقترحات من خلال تواصلها مع مكونات مختلفة من مكونات الشعب الليبي وزيارتها لمناطق عديدة وكذلك

المقترحات المكتوبة التي وصلت الى الهيئة واللقاءات في مقرها، فقد اعتمدت الهيئة التأسيسية ديوان المحاسبة كهيئة دستورية مستقلة حيث نصت المادة (158) من مشروع الدستور الليبي على أن ديوان المحاسبة أعلى جهة للرقابة المالية، والمحاسبة في الدولة، يختص 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 أن له سلطة تتبع الأموال (ابراهيم البابا، 2018م).

إن الدستور المرتقب بمنح الهيئات الدستورية استقلاليتها لتكون بعيدة عن احتمالات «استغوال» الجهاز التنفيذي أو التشريعي للدولة (الجيلاني عبدالسلام أرحومة، 2014). واستقلالية هذه الهيئات أو المنظمات لا تعني أنها تفعل ما تشاء بل هي هيئات دستورية مستقلة بالدستور الذي دسترها ولكنها مقيدة بأحكام الدستور والقوانين الصادرة بالخصوص، وأنها مسؤولة مسؤولية تامة أمام السلطة التشريعية، وتسمية واقتراح هذه المنظمات أو الهيئات المستقلة، سيتم الاتفاق عليه من خلال أعضاء الهيئة التأسيسية مجتمعة (الجيلاني عبدالسلام أرحومة، 2014).

إن هناك سؤالاً يطرح نفسه على الجميع، وهو لماذا الاستقلالية بموجب الدستور وليس القانون؟ إن هذا سيقننا إلى قضية خطيرة جداً وهي أن السلطات جميعاً والمتمثلة في السلطة التنفيذية المتمثلة في الحكومة أو السلطة التشريعية المتمثلة في المجلس النيابي، أو مجلس الأمة، عادة ما تتغول على هذه المنظمات أو الهيئات المستقلة، وبالتالي يتم تفرغها من محتواها ومضمونها وجوهرها الذي أنشئت من أجله، وهذا المضمون أو الجوهر هو في غاية الأهمية، وهو لب الموضوع لأن هذه الهيئات أو المنظمات المستقلة ومنحها الاستقلالية التامة في الدستور لها علاقة مباشرة، ومهمة في ترسيخ قيم الديمقراطية في البلاد ولها علاقة بالمحافظة على مفهوم حقوق الإنسان ونزاهة الانتخابات والشفافية والمحافظة على المال العام وغيرها.

لهذا السبب ينص الدستور على دسترة هذه المنظمات المستقلة، ويقر التسمية والاختصاص، وتكوين مجالسها والمدة الزمنية لها، وأن هذه المسائل التي سينص عليها الدستور بخصوص الهيئات أو المنظمات المقصودة هنا، هي التي ستضعها وتجعلها بمنأى عن التدخل من السلطات التشريعية، أو من السلطات التنفيذية، وبالتالي تكون مستقلة لأن الدستور هو الذي أنشأها ودسترها ومنحها الاستقلالية واختصاصاتها فتستمر في أداء مهامها بكل حرية، وتمارس دورها الريادي بقوة واستقلالية دون الخوف من احتوائها أو السيطرة عليها. وفيما يخص تعيين قيادات هذه الهيئات أو المنظمات المستقلة، هناك شروطاً موضوعية لعضوية هذه الهيئات، أو

المنظمات تحدد بشكل أساسي الكفاءة والحيادية وعدم الانتماء الحزبي. تتنوع الهيئات الدستورية المستقلة في ليبيا إلى عدة هيئات وهي:

1- المفوضية الوطنية العليا للانتخابات: تنص المادة (168) على أن تتولى المفوضية الوطنية العليا للانتخابات دون غيرها إدارة وتنظيم الاستفتاءات العامة والانتخابات العامة والمحلية في جميع مراحلها بشفافية ومصادقية بما في ذلك إعلان النتائج النهائية، ويدير المفوضية مجلس مكون من تسعة أعضاء تنتخب السلطة التشريعية رئيساً من بينهم، يباشرون مهامهم لفترة واحدة مدتها ست سنوات ويجدد ثلثهم كل سنتين.

2- ديوان المحاسبة: تنص المادة (169) على أن ديوان المحاسبة أعلى جهة للرقابة المالية والمحاسبة في الدولة يختص بالرقابة الشاملة على أموالها وعلى الجهات التي تمولها الدولة كلياً أو جزئياً وعلى أى جهات يحددها القانون كما له سلطة تتبّع هذه الأموال، ويدير الديوان رئيس بصفة مراجع عام ونائب أو أكثر بصفة وكيل يباشرون مهامهم مدة ست سنوات تقبل التجديد لمرة واحدة.

3- المجلس الوطني لحقوق الإنسان: تنص المادة (170) على أن يتولى المجلس الوطني لحقوق الإنسان ترسيخ قيم حقوق الإنسان والحريات العامة في الشريعة الإسلامية والمواثيق الدولية وتعزيزها ونشر ثقافتها، كما يختص بالآتي:

- مراقبة أوضاع حقوق الإنسان ورصد الانتهاكات بشأنها وتبليغ الجهات الوطنية المختصة بها ومتابعة ذلك.
- دعم المواطنين في الحصول على حقوقهم المقررة دستورياً وقانونياً.
- التوصية بالتصديق أو الانضمام للعهود الدولية الخاصة بحقوق الإنسان بما لا يتعارض مع أحكام الدستور.
- تعزيز التعاون مع منظمات حقوق الإنسان الوطنية والدولية.

ويُشكّل المجلس من تسعة أعضاء، يراعى فيه تمثيل المرأة والشباب، وتنتخب السلطة التشريعية من بينهم رئيساً بصفة مفوض ونائباً له، يباشرون مهامهم لفترة واحدة مدتها ست سنوات، ويجدد ثلثهم كل سنتين.

4- المجلس الوطني للموروث الثقافي واللغوي: تنص المادة (171) على أن يتولى المجلس المحافظة على الموروث الثقافي واللغوي للشعب الليبي وتوثيقه والاهتمام به بما يكفل المحافظة على أصالته والاندماج والتعايش بين الليبيين.

ويدير المجلس تسعة أعضاء يراعى فيهم التنوع الثقافي واللغوي للشعب الليبي، وتنتخب السلطة التشريعية رئيساً من بينهم لمدة ست سنوات لمرة واحدة.

- 5- مجلس البحوث الشرعية: تنص المادة (172) على أن يتولى مجلس البحوث الشرعية المهام الآتية:
- أ- إبداء الرأي فيما يحال إليه من سلطات الدولة من أجل بحثه وتكوين الرأي فيه استنادا على الأدلة الشرعية.
- ب- إعداد البحوث الشرعية المتخصصة لمعالجة مختلف القضايا الدينية العامة والمعاصرة، بالاستعانة بالمختصين في المجالات كافة وإصدار التوصيات بشأنها.
- ج- إصدار الفتاوى الفردية في شؤون العقائد والعبادات والمعاملات الشخصية.
- ويتشكل المجلس من خمسة عشر عضوا من المختصين في الشريعة الإسلامية، تختارهم السلطة التشريعية لمدة ست سنوات، قابلة للتجديد لمرة واحدة، على أن يكون من بينهم رئيس ونائب لمدة ثلاث سنوات، ويلحق بالمجلس عدد من المختصين في مختلف المجالات، ويراعى في اختيار أعضاء المجلس التوزيع الجغرافي، وتنشأ له فروع، وفق ما ينظمه القانون.
- 6- هيئة التنمية المستدامة: تنص المادة (173) على أن تتولى هيئة التنمية المستدامة المهام الآتية:
- التوصية بالتدابير المناسبة لتحقيق التنمية المستدامة والمتوازنة.
 - اقتراح السياسات والخطط والبرامج المناسبة لبناء القدرات البشرية وتنميتها وتنوع الموارد وتحديد أولويات التنمية الوطنية بما يكفل تقارب المستوى التنموي بين مختلف المناطق.
 - تقديم المشورة الفنية في مخططات التنمية للمستويين المحلي والوطني.
 - تقييم الخطط التنموية وكيفية تنفيذها في ضوء مؤشرات التنمية المستدامة والمتوازنة ولوازم المحافظة على حقوق الأجيال القادمة.
 - يدير الهيئة مجلس مكون من ست أعضاء تنتخبهم السلطة التشريعية ويحدد من بينهم الرئيس ونائبه لمدة ست سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ويجدد ثلثهم كل سنتين.
- 7- هيئات أخرى: تنص المادة (174) على أن تنظم بقانون هيئة للرقابة الإدارية، وهيئة للشفافية ومكافحة الفساد، وهيئة للإحصاء، ومجلس أعلى للإعلام والصحافة، ومجلس للعلوم والتقنية والابتكار، ويحدد القانون تكوينها واختصاصاتها ونظام عملها وضمانات استقلالها وحياد أعضائها وفق ما هو منصوص عليه في هذا الباب.

8- هيئة الرقابة الإدارية: يمكن تعريف هيئة الرقابة الإدارية بأنها رقابة فنية متخصصة تسند مهمة القيام بها إلى هيئة تعمل على نطاق مركزي بحيث تختص برقابة نوعية معينة من الأنشطة بالنسبة لجميع منظمات الإدارة العامة.

من أهم المبادئ الأساسية التي يجب أن تتصف بها هيئة الرقابة الإدارية لكي تستطيع أن تؤدي دورها على أكمل وجه وحتى تحقق الغاية التي استهدفها المشرع من إنشائها هي المشروعية والاستقلالية والتبعية (إبراهيم عبدالله الحصادي).

أصبح من الأهمية بمكان أن يتم النص في دستور ليبيا الجديد على الجهاز الرقابي والمتمثل في هيئة الرقابة الإدارية بشرط أن تكون التسمية تشمل جميع أنواع الرقابة الإدارية والفنية وذلك حتى يستمد هذا الجهاز شرعيته من الدستور مباشرة وليس من السلطة التشريعية، وكذلك أن ينص على استقلاله وتبعية للسلطة التشريعية، ونرى ضرورة النص على وحدة الجهاز الرقابي في ليبيا وليس تعدد الأجهزة الرقابية الذي تم اتخاذه في السابق كوسيلة لترضية الأحزاب والتكتلات السياسية، بالإضافة إلى التغلب على عيوب تعدد الأجهزة الرقابية ومطالبة كل ما هو منصوب وما يترتب على ذلك من عدم التنسيق بينها وتضارب والتعارض في الاختصاصات.

وتكون هذه الهيئة على مستوى السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وتتمتع باستقلال تام عن هذه السلطات وينظم الدستور تلك الهيئة من كافة الوجوه ويؤكد على هذا الاستقلال ، كما لا يمنع وجود هذه الهيئة من إنشاء هيئة للنياحة الإدارية بشرط أن تكون هيئة النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة.

النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج:

1- إن النظم القانونية التي تبنت انشاء الهيئات المستقلة حرصت على اعتماد مظاهر متعددة توطر ضمانات ومظاهر استقلال الهيئات المستقلة، فالطابع الجماعي الذي يلف تكوين الهيئات المستقلة، واشتراك السلطين والتنفيذية في تعيين أعضائها، والضمانة ضد العزل، والاستقلال المالي والإداري، وغير ذلك تعد بمجملها سمات مشتركة لمظاهر استقلال الهيئات المستقلة في الدولة، وإن اختلفت في التفاصيل.

2- ترسيخ سيادة القانون بالكامل، في إطار إدارة شؤون الدولة، بما في ذلك ضمان الفصل الواضح بين السلطات.

3- تكريس أدوات وآليات فعالة تضمن حق الليبيين بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة.

4- النص على إنشاء هيئة وطنية لحقوق الإنسان، لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، تتمتع بالفعالية والاستقلالية، وبصلاحيات شاملة وضمانات كافية لاستقلاليتها.

ثانياً: التوصيات:

1. يجب أن ينص الدستور على إنشاء مؤسسة وطنية واحدة أو أكثر تكلف بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها.
2. أن تتاط العملية الرقابية بجهة واحدة تكون مسئولة عنها وقائمة بها يمكن أن نطلق عليها الهيئة العامة للرقابة تختص بجميع أنواع الرقابة وتضم كلاً من ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية وهيئة مكافحة الفساد الإداري وغيرها إن وجد، في هيئة واحدة.

3. يختص المجلس الوطني بموجب المادة 165 من مسودة الدستور بمراقبة أوضاع حقوق الإنسان ورصد الانتهاكات بشأنها وتبليغ الجهات المختصة بها ومتابعة ذلك.

4. تعبر اللجنة الدولية للحقوقيين عن قلقها من أن المادة 160 تنص على أن الهيئات الدستورية تتمتع، بحكم القانون، بصفة قانونية منفصلة وباستقلالية تقنية وإدارية ومالية، ما يمثل خطوة أولى إيجابية.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

1. محمد رضا جنيح، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، تونس، الطبعة الثانية، 2008.
2. كوثر دباش، القانون الانتخابي التونسي نحو القطع مع الاستبداد، دار الطائر للنشر، سلسلة القانون الدستوري، تونس، 2011.

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية:

1. Colliard (CA) et Timsit (G), Les autorités administratives indépendantes, PUF, Paris, 1998.

ثالثاً: المجلات: صادق محمد علي البديري، إسماعيل صعصاع غيدان، مظاهر استقلال الهيئات المستقلة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل - كلية القانون، العدد الأول، المجلد الثامن، العراق، 2016م.

رابعاً: المواقع الالكترونية:

1. ابراهيم البابا، الهيئات الدستورية المستقلة في مشروع الدستور الليبي - ديوان المحاسبة نموذجاً- ليبيا.
2. إبراهيم عبدالله الحصادي، مقترح حول هيئة الرقابة الإدارية ودستور ليبيا الجديد، بحوث ودراسات، درنة، موقع هيئة الرقابة الادارية- ليبيا. <http://www.aca.gov.ly/index.php>.
3. الجيلاني عبدالسلام ارحومة، عضو الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور عن دائرة أوباري، وعضو لجنة الهيئات الدستورية المستقلة، البيضاء، بوابة الوسط، 10 نوفمبر 2014، الساعة 1:43م.
4. سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية،الموقع الالكتروني التالي. <http://www.sciencesjuridiquesahiantadq.net/1356topic>.