



الدائرة الدستورية

الطعن الدستوري: 70/9 ق

في القانون 2 لسنة 2023 بإضافة بعض الأحكام للقانون 20 لسنة 2013 بإنشاء الرقابة الإدارية

المبادئ القانونية

يشترط لقبول الدفع في الخصومة أن يكون مُبيناً، معيّناً تعييناً كافياً نافياً عنه الجهالة حتى يتأتى للمحكمة الوقوف على مبلغ صدقه وأثره في الدعوى. فإذا ما جاء مبهماً لانطوائه على مغالطة تأبأها المبادئ العقلية، ولم تجلّ مذكرات الخصم الغموض ولم ترفع التناقض، ولا تداركت ذلك مرافعته الشفوية، فإن دفعه على هذا النحو يعدُّ مجهلاً بما يتعذر معه تبين وجه الحق فيه، فلا يكون مقبولاً للوزن بميزان القانون.

الوضوح والتعيين شرط
لقبول الدفع، الدفع
المجهل: غير مقبول

من المقرر في قضاء المحكمة العليا أن لمجلس النواب، في ظل الإعلان الدستوري المؤقت وخلال المرحلة الانتقالية، خصوصيةً شرعيةً وأخرى وظيفيةً وثالثةً زمنية تجعل منه سلطة مؤقتة لا تمارس وظيفة عادية، بل دوراً محدوداً وظيفياً وزمنياً بقيد الحاجة في هذا الطرف الاستثنائي، تمكيناً لاستمرار الوظائف الأساسية للدولة، واستعادةً للأمن والاستقرار، وتوفيراً للوقت والجهد لانكباب المجلس على العمل على تحقيق متطلبات العملية الانتقالية تهيئةً لنقل البلاد إلى الحالة الدائمة. ولهذا فهو ممنوع دستورياً من العمل التشريعي في غير الموضوعات التي نص عليها الإعلان، أو تلك التي يستلزمها الانتقال بالبلاد إلى مرفأ الدولة المنشودة، أو يدعو إليها التعجيل الرشيد في خطوات المرحلة، أو ما كان سداً لحاجة أساسية يفرضها السير الاعتيادي للحياة ومؤسسات الدولة.

سلطة مجلس النواب خلال
المرحلة الانتقالية: مقيدة،
بيان حدودها

النص في المادة 28 من الإعلان الدستوري على أن تنشئ السلطة التشريعية ديواناً للمحاسبة يتولى الرقابة المالية على جميع الإيرادات والمصروفات والأموال العامة، يفيد أن موضوع هذه الرقابة مما تنبسط إليه سلطة التشريع في المرحلة الانتقالية.

اختصاص مجلس النواب
بالتشريع في موضوع
الرقابة المالية على الأموال
العامة: مصدره

أهمية الرقابة المالية على الأموال العمومية، في المرحلة الانتقالية خصوصاً، أملت على المشرع الدستوري أن يجعلها بنص المادة 28 من الإعلان الدستوري عملاً دستورياً، وأن يعين لها مؤسسة دستورية مستقلة تضطلع بها، يصدر بإنشائها وبتفصيل مهامها في إطاره قانون هو من الناحيتين الموضوعية والعضوية قانوناً مكمل للدستور. ويبين من النص أن العملية الرقابية تضمُّ حزمةً من المهام تتسع لتشمل واجب التثبت من السلامة والتوفيق

الرقابة على الأموال العامة:
عمل دستوري، حدوده،
المختص به

في كلِّ صنوف العمليات العامة ذات الأثر المالي على ميزانية الدولة. فلا تقف عند ما يتعلق منها باستخدام المال العام في الإنفاق، بل تستطيل إلى عمليات تحصيله من موارده وإلى حراسة الأصول المملوكة للدولة، الثابتة منها والمنقولة، وتمتد إلى واجب التحقق من كفاءة الإنفاق الحكومي، والكشف عن أوجه القصور في أسلوب إدارة أموال الدولة، وإلى واجب التوجيه والإرشاد من أجل استخدام رشيد لها، وإلى كلِّ موجبات المحافظة عليها بالرقابة المناسبة، الموضوعية والزمنية، السابقة منها على التصرف المالي تفادياً للمخالفة المالية قبل وقوعها، واللاحقة الكاشفة عنها، والمصاحبة التي تواكب التنفيذ لتقف على وجه انحرافه وموطن قصوره بغية تصحيحه، وهو ما يجزم بأن المشرع الدستوري أراد للرقابة المالية على الأموال العامة أن تكون شاملة، وأن تمارسها مؤسسة دستورية أسندها إليها دون غيرها، وهي تلك التي سماها ديوان المحاسبة.

إن المشرع الدستوري وقد أطلق عمليات الرقابة المالية إلى المدى متقدم البيان، وقرّر تفرّد ديوان المحاسبة دون غيره بها جميعها، أفصح عن أن اختصاصه بها مانع، وأنه اختصاص دستوري لا ينفك عنه ولا يحلُّ الانتقاص منه، ودلّ على إلزام المشرع العادي المؤقت بتكملة نص الدستور بتشريع ينشئ الديوان وينظّم عمله، ويبسط له المساحة القانونية الكافية لممارسة اختصاصه الشامل بالرقابة المالية على المال العام، وعلى أن سلطته التشريعية في هذا ليست تقديرية، بل مقيدة تنحسر عن سنّ ما يخالفه. فإذا كان المشرع بالأمس استجاب له وأصدر به القانون 19 لسنة 2013 وتعديلاته، لكنه اليوم زاغ ببصره عنه وتولّى، غير مكترث بالقاعدة الدستورية التي تحتضنه، كان هذا منه عدواناً على الولاية الدستورية للديوان، وعدّ منتهكاً للدستور، غاصباً سلطةً مشرّعه، فصار واجباً على هذه المحكمة أن تبطل عمله ردّاً له إلى سواء السبيل، إلى حظيرة المشروعية الدستورية.

الاختصاص بالرقابة المالية:
مانع، دستوري - سلطة
مجلس النواب في تنظيمه
مقيدة لا تقديرية

رئيس الدائرة



دولة البحرين
المحكمة العليا

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الدائرة الدستورية

بالجلسة المنعقدة علناً صباح يوم الأربعاء: 5 رجب، 1445 هـ الموافق: 2024-01-17م، بمقر المحكمة العليا بمدينة طرابلس،

برئاسة الأستاذ المستشار: عبدالله محمد أبورزيزة، رئيس المحكمة،
وعضوية الأساتذة المستشارين:

بشير علي العكاري،	فتحي حسين الحسومي،
بنور عاشور الصول،	نصرالدين محمد العاقل،
محمد أحمد الخير امبارك،	علي أحمد النعاس،
محمود محمد الصيد الشريف،	عبد الحميد علي الزيادي،
عبدالسميع محمد البحري،	د. موسى الشتيوي النايض،
عاشور نصر الرزيقي،	شعبان ميلاد الحبوشي،
يوسف المرتضى محمد،	محمود ميلاد الدويس،
	عبدالقادر عبدالسلام المنساز.

وبحضور عضو نيابة النقض، الأستاذ: مصباح نصر الجدي،
ومسجل الدائرة، الأخ: الصادق ميلاد الخويلدي.

أصدرت الحكم الآتي في قضية

الطعن الدستوري: 70/9 ق

في القانون 2 لسنة 2023 بإضافة بعض الأحكام للقانون 20 لسنة 2013 بإنشاء الرقابة الإدارية
المرفوع من:

رئيس ديوان المحاسبة بصفته.
تنوب عنه إدارة القضايا.

ضد:

رئيس مجلس النواب بصفته.
تنوب عنه إدارة القضايا.

بعد الاطلاع على الأوراق، وتلاوة تقرير التلخيص، وسماع المرافعة الشفوية ورأي نيابة النقض، وبعد المداولة.

الوقائع

أقام الطاعن بصفته الطعن الدستوري المائل أمام هذه الدائرة طعناً بعدم دستورية القانون 2 لسنة 2023 بإضافة بعض الأحكام للقانون 20 لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية، الصادر عن مجلس النواب بتاريخ 27-2-2023، بما فحواه أن هذا القانون صدر في سبع مواد أهدر بها، بشكل صارخ، الأهداف التي أنشئ من أجلها ديوان المحاسبة كهيئة مستقلة تأسست منذ 68 عاماً، وهي أهدافٌ قررتها المادة 28 من الإعلان الدستوري لعام 2011 التي جعلت الديوان الهيئة العليا المختصة بالمراقبة المالية على جميع الإيرادات والمصروفات وكافة الأموال المنقولة والثابتة المملوكة للدولة، وبالتحقق من حسن استعمالها والمحافظة عليها. وإذ قرر القانون المطعون فيه خلاف ذلك بما نص عليه من اختصاص هيئة الرقابة الإدارية بمباشرة أنواع الرقابة السابقة والمصاحبة واللاحقة على كافة الإجراءات الإدارية والمالية بالجهات الخاضعة لرقابتها الإدارية، يكون قد فرغ القانون 19 لسنة 2013 في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة من القواعد الدستورية والقانونية النافذة بغير مقتضى، وهو ما يشكل إخلالاً بالمبادئ الدستورية.

يضيف الطاعن أنه يقيم هذا الطعن أمام الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا تأدية لواجبه الوظيفي في المحافظة على الأموال والمصالح المؤتمن عليها بحكم وظيفته. وانتهى إلى طلب قبول الطعن شكلاً، وفي الموضوع بعدم دستورية القانون المطعون فيه للأسباب المبينة في صحيفة الطعن.

الإجراءات

صدر القانون المطعون فيه بتاريخ 27-2-2023. بتاريخ 16-3-2023، قررت إدارة القضايا، نيابة عن الطاعن، الطعن فيه بعدم الدستورية بتقرير لدى قلم كتاب هذه المحكمة. أودعت مذكرة بأسباب الطعن وأخرى شارحة، وصورة من القانون المطعون فيه ضمن حافظة مستندات. وبتاريخ 22-3-2023، أودعت أصلَ تقرير الطعن معلناً إلى إدارة القضايا يوم 21-3-2023 بصفتها النائب القانوني عن المطعون ضده.

أودعت إدارة القضايا بتاريخ 5-4-2023 نيابة عن المطعون ضده مذكرةً بدفاعه دفعت فيها بعدم صفة الطاعن، وبانتفاء مصلحته من الطعن، وانتهت إلى طلب الحكم بعدم قبول الطعن شكلاً، وفي الموضوع برفضه. وأودعت نيابة النقض مذكرتها التي أوصت فيها بقبول الطعن شكلاً، وفي الموضوع بعدم دستورية القانون المطعون فيه.

بجلسة المرافعة بتاريخ 28-11-2023، تلا المستشار المقرر تقرير التلخيص، وقدم دفاع الطاعن مذكرة دفاع مشفوعة بحافظة مستندات، وتمسك دفاع المطعون ضده بدفعه بعدم صفة

الطاعن. وحجزت المحكمة الطعن للحكم بجلسة اليوم مع السماح لنيابة النقض بتقديم مذكرة تكميلية.

الأسباب

وحيث إن المطعون ضده دفع في مذكرة دفاعه وبجلسة المرافعة بعدم صفة "الطاعن" في الدعوى بقوله إن "الطاعن في الطعن المائل أمام عدالة المحكمة الموقرة قد زالت عنه صفة رئيس ديوان المحاسبة"، ورتب على ذلك انتفاء مصلحته الشخصية المباشرة في رفع الطعن و"عدم تعرضه أو تكبده لأية أضرار شخصية مباشرة تؤثر في مركزه القانوني نتيجة صدور القانون ... المطعون فيه".

وحيث إنه مما يشترط لقبول الدفع أن يكون مُبيناً، معيّناً تعييناً كافياً نافياً عنه الجهالة حتى يتأتى للمحكمة الوقوف على مبلغ صدقه وأثره في الدعوى. وحيث إن المطعون ضده يعبر بصريح اللفظ عن أنه إنما ينازع في صفة "الطاعن" وفي مصلحته الشخصية من الطعن. وحيث إن أساس الدعوى الذي يرسم حدودها الشخصية هو ذلك الذي حدده رافعها في صحيفة افتتاحها. وحيث إن الثابت في صحيفة الطعن التي لم يلحقها أثناء نظره التعديل أن الطاعن هو "رئيس ديوان المحاسبة بصفته، وتنوب عنه إدارة القضايا طرابلس الكائن مقرها بمجمع المحاكم شارع السيدي الدور الثالث"، وإن هذه الإدارة هي التي مثلت هذا/الطاعن في الدعوى بصفتها النائب القانوني عن الجهات العامة. وحيث إن صاحب الصفة في تمثيل ديوان المحاسبة أمام القضاء، على وفق ما تقضي به المادة السادسة من القانون 19 لسنة 2013 في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة، هو "رئيس الديوان"، وإن إدارة القضايا هي التي باشرت إجراءات الدعوى نيابة عنه، لهذا كله فإن المطعون ضده إذ يجادل في صفة الطاعن بدعوى أن "صفة رئيس ديوان المحاسبة" قد زالت عنه، مع أن الطاعن بحسب صحيفة الطعن والتمثيل القانوني هو ذاته "رئيس ديوان المحاسبة" مقيماً الطعن بصفته، ورغم أنها وظيفة ما زالت قائمة بموجب القانون، لذا فإنه كأنما يدفع بعدم تحقق صفة "رئيس ديوان المحاسبة" في "رئيس ديوان المحاسبة". ولا يخفى ما في هذا من مغالطة تأبأها المبادئ العقلية. وإذ لم تجلّ مذكرة دفاع المطعون ضده هذا الغموض ولم ترفع التناقض، ولا تداركت ذلك مرافعته الشفوية، فإن دفعه على هذا النحو يكون مجهلاً مهماً بما يتعذر معه تبين وجه الحق فيه، فلا يكون مقبولاً للوزن بميزان القانون.

وحيث إنه ولئن كان ما تقدّم، وكان لزاماً على هذه المحكمة أن تستجلي حقيقة الأمر في ذلك الدفع من مبدية، ولا أن تلجأ إلى تأويله بما لا تحتمله عبارته، وكان نعتة بالجهالة كافياً للالتفات عنه، إلا أنها لا تألوه عنايةً، فتحمله حيطةً على وجه آخر تراهي لها من بعض مستندات الطاعن نفسه، بأن تواجهه على أنه نعي بانتفاء الصفة الإجرائية لمتقلد وظيفة الطاعن (رئيس ديوان

المحاسبة) وتردّ عليه رغم أن المطعون ضده لم يأت البتة على ذكر الأسماء، مكتفياً بالإشارة بالصفات فحسب.

وحيث إنه وجهٌ للنعي هو الآخر مردود؛ ذلك أن صفة الطاعن متحققة في متقلّدها "خالد أحمد منصور شكشك"، الذي رفعت إدارة القضايا الطعن المائل امثالاً لطلبه، بما أرفقته هذه الإدارة نيابة عنه بصفته من قرار مجلس النواب "طرابلس" 19 لسنة 2019 "بشأن استمرارية تكليف موظف بمهام"، والذي نص على استمرار تكليف المذكور رئيساً لديوان المحاسبة. وهو قرار ليس في الأوراق ما يفيد تعديله، وقد تجلّت شرعيته بتاريخ 2021-4-11 بمقتضى الاتفاق المبرم بين رئيس مجلس النواب المنعقد آنذاك في طرابلس، ونائب نظيره مُصدر القانون المطعون فيه، وذلك بما تقرّر فيه من التئام المجلسين ومن الإعلان عن اعتماد قرارات الأول السابقة على الاتفاق وعن عدّها واجبة النفاذ، جمعاً للصف الوطني، وتجاوزاً للخلافات السياسية، وتوحيداً لمؤسسة السلطة التشريعية، وهو ما جرى على وفقه عمل المطعون ضده في خصوص المسألة المطروحة من خلال التراسل الرسمي المطّرد بين هيئته وهيئة ديوان المحاسبة برئاسة شاغلها سالف التسمية، ومنه مراسلات الأول إلى الثاني في 2021-4-28، 2023-3-12، 2023-3-14.

لمّا كان ذلك، وحيث إن الطاعن هو رئيس ديوان المحاسبة، وإن رئيس الديوان هو صاحب الحق في تمثيله أمام القضاء، وحيث إن إدارة القضايا هي نائبه القانوني، وإنها من أقامت الطعن نيابةً عنه، لذا فإن الطعن يكون مرفوعاً من ذي الصفة في رفعه، ما يفرض قبوله من هذا الجانب.

وحيث إنه لمّا كان ديوان المحاسبة الهيئة التي أناط بها الدستور مسؤولية الرقابة على الإنفاق العام، وكان رئيس الديوان هو صاحب الصفة في تمثيله أمام القضاء. وكان من واجباته الدستورية، ومن بعدها القانونية، كفالة عمل الديوان وأدائه الوظيفة التي أوجد من أجلها. وحيث إن القانون المطعون فيه واجب التطبيق عليه، وإن الظاهر أن من شأن نفاذه التأثير في هذه الوظيفة انتقاصاً، وإذن فإن من مصلحة رئيس الديوان، وهي مصلحة متفرعة عن مصلحة الديوان ككل، الطعن في دستورية هذا القانون توجّياً لإهداره واستعادة الديوان وظيفته الدستورية، وهو ما يتحقق به شرط المصلحة الشخصية المباشرة المقرر بالمادة الرابعة من قانون المرافعات، ويستوجب من ثم قبول الطعن من هذه الناحية.

وحيث إن الطعن حاز الأوضاع الشكلية المقررة قانوناً، فهو مقبول شكلاً.

حيث إن الطاعن ينعي على القانون الطعين صدوره عن مجلس النواب خارج حدود اختصاصه الدستوري في المرحلة الراهنة، تأسيساً على أن المشرّع الدستوري حدّد اختصاصه بالتشريع في إصدار القوانين التي تستلزمها المرحلة الانتقالية التي تعيشها البلاد وصولاً إليها إلى المرحلة الدائمة،

وهو ما يعني أن اختصاصه بذلك ينحصر في المسائل العاجلة التي تتطلبها طبيعة المرحلة، وهي مسائل لا يندرج موضوع القانون المطعون في دستوريته ضمنها.

وحيث إن هذا النعي في غير محله. فلئن كان من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن لمجلس النواب، في ظل الإعلان الدستوري المؤقت وخلال المرحلة الانتقالية التي ما انفكت البلاد تعيشها، خصوصيةً شرعيةً وأخرى وظيفيةً وثالثةً زمنية تجعل منه سلطة مؤقتة لا تمارس وظيفة عادية، بل دوراً محدوداً وظيفياً وزمناً بقيد الحاجة في هذا الطرف الاستثنائي، تمكيناً لاستمرار الوظائف الأساسية للدولة، واستعادةً للأمن والاستقرار، وتوفيراً للوقت والجهد لانكباب المجلس على العمل على تحقيق متطلبات العملية الانتقالية تهيئةً لنقل البلاد إلى الحالة الدائمة، وكان المجلس لهذه الأسباب ممنوعاً دستورياً من العمل التشريعي في غير الموضوعات التي تستلزمها حالة الانتقال بالبلاد إلى مرفأ الدولة المنشودة، أو يدعو إليها التعجيل الرشيد في خطوات المرحلة، أو ما كان سداً لحاجة أساسية يفرضها السير الاعتيادي للحياة ومؤسسات الدولة، فلئن كان ذلك، إلا أنه متى نص الدستور على اختصاص الجسم التشريعي، متمثلاً اليوم في مجلس النواب المؤقت، بالتشريع في موضوع محدد، كان هذا تقديراً منه لجوهريته ولزومه للمرحلة الراهنة، فلا يكون من بعد من باب للمجادلة في اختصاصه بسنّ القوانين في ذلك الموضوع.

متى كان ذلك، وحيث إن نصوص الإعلان الدستوري لعام 2011 الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي المؤقت، دستور البلاد وتشريعها الأسمى، تمثل الدعائم التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة، وهي المرجع في تحديد ما تتولاه سلطاتها العامة من وظائف. وحيث إنه ينص في المادة 28 على أن تنشئ السلطة التشريعية المؤقتة ديواناً للمحاسبة، يتولى الرقابة المالية على جميع الإيرادات والمصروفات والأموال العامة، فإن مفاد ذلك أن موضوع هذه الرقابة مما تنبسط إليه سلطة التشريع في المرحلة الانتقالية. ولما كان القانون المطعون فيه يتعلق خصوصاً بهذا النوع من الرقابة، فإن النعي عليه بعدم اختصاص مجلس النواب المؤقت بإصداره يكون مجاناً للفهم السليم لنص الدستور، وهو ما يتعين معه رفضه.

وحيث إن مما ينعي به الطاعن على القانون المطعون فيه صدور به بالمخالفة للقاعدة الدستورية المنصوص عليها بالمادة 28 من الإعلان الدستوري التي تجعل من الرقابة المالية على الأموال العامة من اختصاص ديوان المحاسبة، إذ إن مقتضى النص أن ولاية السلطة التشريعية في هذا الشأن ولاية مقيدة لا تتسع إلى سلطة سحب هذا الاختصاص من الديوان إلى غيره.

وحيث إن المطعون ضده دافع ضد ذلك بأن قابلية القانون المطعون فيه للتأويل بدلالة تعصمه من المخالفة الدستورية توجب حمله على هذه الدلالة. وبني على ذلك أنه لما كان القانون الطعين لم يبلغ وجود ديوان المحاسبة الذي ظل يمارس اختصاصاته القانونية، فإن تشاركه وهيئة

الرقابة الإدارية في بعض وظائف الرقابة المالية بحسب نصوص قانونيهما يعني أن للرقابة المالية التي نصت عليها المادة 28 أوجهاً متعدّدةً تتشارك في بعضها الجهتان، ومن ثم فلا مبرر لوقف الاختصاص برقابة التعاقد على الديوان دون الهيئة.

ولما كان افتراق الخصمين ناشئاً عن تغاير فهمهما لنص المادة 28، وهو سبب خصومتها، وكان تبيان مدلول هذا النص هو الأساس الذي ينحسم عليه النزاع، وحيث إن هذه المحكمة، بوصفها القوّامة على الشرعية الدستورية، هي صاحبة القول في تفسير نصوص الإعلان الدستوري وتحديد مضامينها وبيان مقاصد المشرّع الدستوري منها في جملتها وفي تفاصيلها، وإنها في مهمتها هذه إنما تستنبط أحكامه وقواعده من أصولها التي تحملها نصوصه في لفظها وفي فحواها. لذا، كان أمراً مَقْضِيّاً أن ما تستظهره من نصوص الإعلان، وما تنبئ عنه من مراد واضعه والحكمة من ورائه، هو التفسيرُ الصحيحُ الملزم الذي لا تعقيب عليها من أحدٍ فيه، ولا خيارَ لولاة الأمر والناس أجمعين غيرُ التسليم به وتبنيه.

وحيث إن المادة المذكورة تنص على أن "ينشئ المجلس الوطني الانتقالي المؤقت ديواناً للمُحاسبة، يتولى الرقابة المالية على جميع الإيرادات والمصروفات وكافة الأموال المنقولة والثابتة المملوكة للدولة، والتأكد من حُسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها، ويرفع تقريراً دورياً عن ذلك لكل من المجلس الوطني الانتقالي المؤقت [حالياً، مجلس النواب المؤقت] والمكتب التنفيذي أو الحكومة المؤقتة".

وحيث إن النفقات العامة هي أداة الدولة في ممارسة أنشطتها التي تستوجبها وظيفتها في تلبية الحاجات العمومية للمؤسسات والأفراد. وحيث إنه مع التزايد المطرد على الإنفاق العام، واتساع وظائف الدولة، ومحدودية مواردها، وحاجتها إلى توظيف هذه الموارد التوظيف الأمثل، ومع شيوع النزعة إلى الفساد المالي الناشئة عن الحبّ المتأصل في النفس البشرية للمال، كان لزاماً على الدولة تبني نظام رقابة مالية فعّال تصون به الأموال العامة وتضبط استخدامها وتصحح مسارات أدائها، وتكشف عن انحرافات الأفراد والهيئات بها عن غاياتها وأطرها المقررة بالقواعد القانونية النافذة.

وحيث إنه وإن كانت الرقابة المالية ضرباً من الرقابة على الإدارة، إلا أن علو مكانتها في العملية الإدارية، وبالنظر إلى التحديّات الاقتصادية الملازمة للمراحل الانتقالية، وإلى ما يصاحب العبور إلى المرحلة الدائمة من توسّع شديد في الإنفاق العام، تستلزم فرض سياسة مالية صارمة تأمن بها البلاد شرّ الفساد، وتكبح الجهات العامة عن الإسراف. لهذا خصّ المشرّع الدستوري هذه الرقابة بنظام ضمّنه الدستور لإحكام مراقبة فعّالة للمال العام. ولضمان فاعليتها، عيّن لها أداتها الدستورية التي تقوم عليها، وذلك في ما نص عليه في المادة 28 من الإعلان من إلزام المشرّع العادي المؤقت بإنشاء ديوانٍ للمحاسبة يختص بالرقابة المالية على المال العام.

وحيث إن مفاد هذا النص، بحسب ما تفصح عنه ألفاظه ودلالات عباراته في سياقها اللغوي والتاريخي، أن أهمية الرقابة المالية على الأموال العمومية، في المرحلة الانتقالية خصوصاً، أملت على المشرع الدستوري أن يجعلها عملاً دستورياً، وأن يعين لها مؤسسة دستورية مستقلة تضطلع بها، يصدر بإنشائها وبتفصيل مهامها في إطاره قانوناً هو من الناحيتين الموضوعية والعضوية قانوناً مكمل للدستور. ويبين من النص أن العملية الرقابية تضمّ حزمةً من المهام تتسع لتشمل واجب التثبيت من السلامة والتوفيق في كلّ صنوف العمليات العامة ذات الأثر المالي على ميزانية الدولة. فلا تقف عند ما يتعلق منها باستخدام المال العام في الإنفاق، لكنها تستطيل إلى عمليات تحصيله من موارده وإلى حراسة الأصول المملوكة للدولة، الثابتة منها والمنقولة. بل إن شمول الرقابة بصريح النص واجب "التأكد من حسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها" ينبئ عن تقصّد المشرع الدستوري امتدادها إلى واجب التحقّق من كفاءة الإنفاق الحكومي، والكشف عن أوجه القصور في أسلوب إدارة أموال الدولة، وإلى واجب التوجيه والإرشاد من أجل استخدام رشيدٍ لها، وإلى كلّ موجبات المحافظة عليها سواء بالرقابة المناسبة، الموضوعية والزمنية، السابقة منها على التصرف المالي تفادياً للمخالفة المالية قبل وقوعها، واللاحقة الكاشفة عنها، والمصاحبة التي تواكب التنفيذ لتقف على وجه انحرافه وموطن قصوره بغية تصحيحه. كلُّ ذلك يجزم بأن المشرع الدستوري، بما نص عليه في المادة 28 من الإعلان الدستوري، أراد للرقابة المالية على الأموال العامة أن تكون رقابة مالية شاملة، وأن تمارسها مؤسسة دستورية أسندها إليها دون غيرها، وهي تلك التي سمّاها ديوان المحاسبة.

ومتى كان ذلك، وكانت عمليات الرقابة المقصودة بالنص على الشمول المتقدم، فإنها ولا غرو تستغرق بالضرورة تصرفات جهة الإدارة في المال العام عن طريق العقود التي تبرمها بتوريد سلع وأداء خدمات تنفيذاً للمشروعات الخدمية والإنتاجية العامة؛ فما تنطوي عليه من أوجه إنفاق كبرى للمال العام يجعلها أخرى بالرقابة المالية وفي جميع مراحل العقد، من التمهيد له إلى تمام تنفيذه بالصرف، وذلك ضماناً لسلامتها القانونية وجدواها الاقتصادية ولتناسبها والموارد المالية والحاجات العامة بما يسهم في ضبط النفقات العامة وكفاءتها.

وحيث إن هذه المحكمة، وهي تفحص القانون المطعون في دستوريته، تردّه بنصوصه إلى هذا النص الدستوري لتزنه بميزانه في ضوء ما سلف من مدلولاته، تحريماً لمبلغ سلامته الدستورية. وحيث إن المشرع الدستوري وقد أطلق عمليات الرقابة المالية إلى المدى متقدم البيان، وقرّر تفرد ديوان المحاسبة دون غيره بها جميعها، أفصح أن اختصاصه بها مانع، وأنه اختصاص دستوري لا ينفك عنه ولا يحلّ الانتقاص منه، ودلّ على إلزام المشرع العادي المؤقت بتكملة نص الدستور بتشريع ينشئ الديوان وينظّم عمله، ويبسط له المساحة القانونية الكافية لممارسة اختصاصه الشامل

بالرقابة المالية على المال العام، وعلى أن سلطته التشريعية في هذا ليست تقديرية، بل مقيدة تنحسر عن سنّ ما يخالفه. فإذا كان المشرّع بالأمس استجاب له وأصدر به القانون 19 لسنة 2013 وتعديلاته، لكنه اليوم زاع ببصره عنه وتولّى، غير مكترث بالقاعدة الدستورية التي تحتضنه، كان هذا منه عدواناً على الولاية الدستورية للديوان، وعُدّ منتهكاً للدستور، غاصباً سلطةً مشرّعه، فصار واجباً على هذه المحكمة أن تبطل عمله ردّاً له إلى سواء السبيل، إلى حظيرة المشروعات الدستورية.

لما كان ما تقدم، وكان القانون الطعين، على الرغم من تسميته قانوناً بإضافة أحكام للقانون 20 لسنة 2013 بشأن هيئة الرقابة الإدارية، إلا أنه في شكله قانونٌ قائم بذاته؛ ففيما عدا نص مادته الأولى الذي أضاف حكماً إلى المادة 24، جعل لمواده الست التالية كياناً مستقلاً عن ذلك القانون، فلا هو ربطها بمواده ولا أدمجها ضمن نصوصها تحت أرقام مخصوصة على نحو ما يجري عليه العمل التشريعي حتى يستوي تموضعها فيه وفهمها في إطار سياقها. وعليه، فإنها فيما عدا المادة الأولى نصوصٌ قائمة بذاتها تجب قراءتها على هذا الحال. وحيث إنه بالنظر إلى فحوى نصوص هذا القانون جميعها، يبين أنه في حقيقته قانونٌ بتنظيم أحكام في الرقابة المالية على المال العام وبتعيين المختصّ بها.

وحيث إن نصوصه، وقد أناطت بهيئة الرقابة الإدارية الاختصاص بالرقابة المالية الشاملة على كلّ الإجراءات المالية التي تباشرها أجهزة الدولة التنفيذية جميعها، متمثلةً في "الوزارات والمصالح ووحدات الإدارة المحلية والسفارات والقنصليات الليبية بالخارج والهيئات والمؤسسات العامة والخاصة ذات النفع العام والشركات وأجهزة القطاع الخاص التي تباشر أعمالاً لحساب الجهات السابقة وكذلك الجهات التي تساهم فيها الدولة أو تشرف عليها" (المادة الأولى)، وخصّت من تصرفات هذه الجهات بأحكام تفصيلية تعاقباتها المولّدة حقوقاً أو التزامات في المال العام (المواد من الثانية إلى الخامسة)، ملغيةً نظائرها في قانون ديوان المحاسبة (المادة السادسة)، ثم قرّرت إلغاءً عاماً لكلّ حكم يخالف أحكام القانون الطعين (المادة السابعة)، فإن مجلس النواب المؤقت بإقدامه على سنّ هذا القانون يكون قد انتزع سلطة الرقابة المالية من اختصاص ديوان المحاسبة انتزاعاً كلياً لينيطها بهيئة أخرى غير التي عينها الدستور، معطّلاً بذلك ولاية الديوان الدستورية، مصادراً مقامه في البنيان الدستوري، وهو ما يردي عمله في عيب عدم الدستورية وبما يتعين معه إهداره.

ولا يعصم هذا العمل من عيبه قولٌ دفاع المطعون ضده إن هيئة الرقابة الإدارية تمارس هي الأخرى أوجهاً من الرقابة المالية على المال العام وتتشارك مع الديوان في بعضٍ آخر، مستمسكاً بنصوص قانونها دليلاً، منتهياً إلى أن تعدّد أوجه الرقابة المالية المنصوص عليها بالمادة 28 من الإعلان الدستوري يتعارض مع حصرها في يد ديوان المحاسبة وحده. فاستشهاده بقانون هيئة الرقابة

الإدارية ينطوي على تحجج بقانونٍ في مقام الاحتكام إلى الدستور، وهو بهذا لَمَن الفساد الشديد في الاستدلال؛ ذلك أن تحري شرعية القانون المطعون في دستوريته إنما تكون بمحاكمته إلى القواعد الدستورية الواردة في الدستور لا إلى نصوص قانون يعادله في المرتبة التشريعية. وأمَّا اتكاؤه إلى المادة 28، فمردودٌ لمخالفته الفهم السليم لنصها على النحو سالف البيان.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلاً، وبعدم دستورية القانون رقم 2 لسنة 2023م بشأن إضافة بعض الأحكام للقانون رقم 20 لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية، وإلزام المطعون ضده بصفته المصروفات، وبنشر هذا الحكم في الجريدة الرسمية.

المستشار
بشير علي العكاري

المستشار
فتحي حسين الحسومي

رئيس المحكمة، المستشار
عبدالله محمد أبورزيزة

المستشار
علي أحمد النعاس

المستشار
بنور عاشور الصول

المستشار
نصرالدين محمد العاقل

المستشار
محمود محمد الصيد الشريف

المستشار
عبد الحميد علي الزيايدي

المستشار
محمد أحمد الخير امبارك

المستشار
شعبان ميلاد الحبوشي

المستشار
عبد السميع محمد البحري

المستشار
د. موسى الشتيوي النايض

المستشار
يوسف المرتضى محمد

المستشار
محمود ميلاد الدويس

المستشار
عاشور نصر الرزوقي

مسجل الدائرة
الصادق ميلاد الخويلدي

المستشار
عبد القادر عبدالسلام المنساز