الباب الثالث

وسائل مكافحة الفساد الإداري (سبل الوقاية وطرق العلاج)

اتضح لنا من خلال دراسة الآثار المدمرة للفساد الإداري سواء أكان ذلك للقيم الاجتماعية، أو الحياة الاقتصادية، أو الاستقرار السياسي، فهو بحق نذير شؤم على البلاد والعباد، لذا وجب الوقوف أمام هذه الآفة والظاهرة الخطيرة التي تطال كل مناحي الحياة، ولما كانت أسباب الفساد كثيرة ومتباينة (كما هو واضح من خلال ما سقناه في الفصل الأول من الباب الثاني من هذه الدراسة) فإن وسائل مواجهته وعلاجه، هي الأخرى كثيرة ومتباينة.

ويرى الباحث أنه يمكن مواجهة ظاهرة الفساد الإداري بنوعين من الوسائل: الأولى وقائية تعمل على بناء سد منيع للحيلولة دون انتشار الفساد ابتداء، وتتمثل في الرقابة بجميع أنواعها، والثانية علاجية يتم من خلالها معالجة الفساد بعد وقوعه والحيلولة دون تحوله إلى ظاهرة، وذلك من خلال عقوبات تأديبية توقع على المفسدين عقوبة لهم لكي لا يعودوا، وجزراً لغيرهم تردعهم وتمنعهم من سلوك دروب الفساد.

وهذا ما سيحاول الباحث دراسته من خلال الفصلين التاليين: فخصص الأول لسبل الوقاية، والثاني لطرق العلاج.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

الفصل الأول

سبل الوقاية من الفساد الإداري وفقاً للشريعة الإسلامية والقانون الليبي

إزاء الرسالة السامية للأديان السماوية وما لها من تأثير على بني الإنسان، فقد ذهب البعض إلى القول بأن القيم الدينية من شأنها الحد من الظاهرة الإجرامية بشكل عام ومن ظاهرة الفساد الإداري على وجه أخص بالنسبة للموظف العام، وذلك لأن الدين سعى إلى سمو بالحاسة الخُلقية للفرد والارتفاع بقدرها إلى الحد الذي به يصير الضمير الإنساني هو الحارس والرقيب على أعمال الموظف وتصرفاته بصورة تمكنه من الاهتداء إلى الخير والنأي عن دروب الشر[٤٢٧]، ولا شك أن الفساد الإداري شر الشرور.

وقد اهتمت الشريعة الإسلامية ببيان أحكام الفساد الإداري من خلال وضع القواعد والأسس التي قامت عليها الدولة الإسلامية وترسيخ المبادئ والأخلاق التي ساهمت بدورها في مكافحته، ولعل من أهم المبادئ والأخلاقيات التي سعت الشريعة الإسلامية لترسيخها في نفوس المسلمين (كما سبق وأن بينا)، ترسيخ مفهوم الأمانة في نطاق العمل، كما اهتمت الشريعة الإسلامية بمكافحة الفساد الإداري وتحضين المجتمع الإسلامي منه (قبل حدوثه) وذلك بحسن اختيار الموظفين كما سبق أن أوضحناه، بالإضافة إلى ذلك عملت الشريعة الإسلامية على تقوية الواعز الديني لدى الفرد المسلم.

ولعل من أهم سبل الوقاية التي انتهجتها الشريعة الإسلامية هو الرقابة على عمالها وولاة أمور المسلمين عامة، كما أن المشرع الليبي واستشعاراً منه بخطورة هذه الظاهرة قد أوجد آليات رقابية عديدة من خلالها حاول الحد من انتشار ظاهرة الفساد الإداري في الإدارة.

٤٢٧- زين الدين، بلال أمين. ٢٠١٢م. الإصلاح الإداري في مصر والدول النامية. الإسكندرية: دار الفكر العربي. ص٦٣٨.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

فكيف كان نهج كلٍ من الشريعة الإسلامية والمشرع الليبي في هذا الشأن؟

هذا ما سنحاول الوقوف عليه من خلال المبحثين التاليين: نخصص الأول لوسائل الوقاية من الفساد الإداري في الشريعة الإسلامية، والثاني لدراسة الوسائل التي اتبعها المشرع الليبي لمواجهة الفساد الإداري، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول

وسائل الوقاية من الفساد الإداري في الشريعة الإسلامية

اهتمت الشريعة الإسلامية بمكافحة الفساد الإداري وتحصين المجتمع الإسلامي منه قبل حدوثه، وذلك من خلال تبنيها نظاماً إدارياً سليماً مبنياً على أسس سماوية ربانية (كما سبق وأن أوضحناه)، وحيث أن الدين الإسلامي مبني أساساً على الإيمان والعقيدة، وبدونهما لا يستقيم حال المسلم، ومما لا شك فيه أن للعقيدة الصحيحة تأثيراً كبيراً على حياة الإنسان، إذ أنها تؤثر في سلوكه، وطباعه وتفكيره، والعقيدة السليمة تحقق السعادة البشرية والاستقامة والانضباط[٤٢٨].

عليه فإنه يمكن القول إنه إذا آمن الإنسان وأذعن لربه، فإنه من مستلزمات هذا الإيمان أن يذعن لجميع أوامر الشرع الشريف، بترك المحرمات واجتناب النواهي (بما في ذلك دون شك الفساد الإداري) لأنه يعلم يقيناً أن الله سبحانه يراقبه، وإن نجا من مراقبة البشر.

٤٢٨- العريفي، سعد عبدالله. ٢٠٠٢م. *الحسبة والسياسة الجنائية في المملكة العربية السعودية*. مكتبة الرشد: الرياض. المملكة العربية السعودية. المجلد الأول. ص١٨٤.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

لذلك سوف نسلط الضوء في هذا المبحث على أنواع الرقابة في الشريعة الإسلامية باعتبارها من أهم وسائل الوقاية من الفساد الإداري وذلك في المطلب الثاني، على أن نسبقه بمطلب نتناول فيه دور العقيدة والعبادة في تحصين الموظف المسلم من دروب الفساد الإداري.

المطلب الأول: دور العقيدة والعبادة في الوقاية من الفساد الإداري

أشرنا في مقدمة هذا المبحث إلى أن للعقيدة دوراً فاعلاً في ضبط سلوك الموظف المسلم، بما يمكن معه القول بوجود علاقة عكسية بين العقيدة الصحيحة وبين الفساد الإداري، حيث إن الموظف العام أو عضو الإدارة إذا ما اهتدى وهُدِيَ إلى الطريق القويم والسبيل الرشيد واتبع أحكام وتعاليم الدين من قيم ومبادئ ومُثُل، فإن ذلك يكون له أبلغ الأثر في الحد من ظاهرة الفساد الإداري بل واستئصالها[٤٢٩]، أما العبادة: فهي تعبير حي عن العقيدة التي تستقر في قلب المسلم، وتنقلها من حيز الفكر المجرد إلى حيز القلب الذي يحسُ ويشعر، وإلى مجال العمل الصالح، فيجعلها بذلك قوة دافعة، لها حرارتها ونورها وأثرها في الحياة، ومن هنا كان ذلك الاقتران في القرآن الكريم بين الإيمان والعمل الصالح، في قوله تعالى ﴿الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ طُوبَى لَهُمْ وَحُسْنُ مَآبٍ (٢٩)﴾[٤٣٠]، والعبادة تذَّكر الإنسان بموقعه الحقيقي في هذا الوجود، وتُرقي الجوانب النفسية والروحية عنده، وهي غير منفصلة عن أي جانب من جوانب الحياة[٤٣١].

هكذا تبين لنا أن لكلٍ من العقيدة والعبادة دوراً كبيراً في حفظ المجتمع من الفساد، وهذا ما سنتناوله بالبحث بشيء من التفصيل من خلال الفرعين التاليين.

٤٢٩- أنظر هذا المعنى. زين الدين. ٢٠١٢م. *الإصلاح الإداري في مصر والدول النامية*. مرجع سبق ذكره. ص٦٣٨.

٤٣٠- القرآن الكريم. الرعد ١٣: ٢٩.

٤٣١- ضميرية، عثمان بن جمعة. د.ت. *أثر العقيدة الإسلامية في إخفاء الجريمة*. جدة: دار الأندلس الخضراء. ص٤٨.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

الفرع الأول: دور العقيدة في الوقاية من الفساد الإداري

لا شك أن ترسيخ معرفة الله تعالى بأسمائه الحسنى وصفاته العلا لدى المسلم، وأنه القادر على كل شيء، وأنه يعلم السر وما خفي، وأن الإنسان محتاج إليه مقهور بين يديه ولا يستغني عن ربه طرفة عين، يورث يقظة الضمير[٤٣٢]، عليه ومتى أدرك الموظف المؤمن ذلك، فسيكون لعقيدته الأثر البالغ في حفظه من دروب الفساد ومسالكه، وذلك بتهذيب نفسه في سائر العلاقات والمعاملات وتقوية الواعز الديني لديه وسلامة فطرته، وتلافي الخلل المنافي للاستقامة والصواب، ومقاومة دوافع الفساد بتطهير القلب، وتزكيته ودعمه بنور الحق وتبديد الظلمة التي تغشاه، ومواجهة بواعث الانحراف والضلال والضياع.

هكذا نلاحظ أن العقيدة هي الأصل والأساس الذي تبنى عليه الشريعة، وعلى ذلك فإن للشريعة أثراً تستتبعه العقيدة، حيث لا تقوم الشريعة بدون العقيدة، فهما أمران متلازمان بحيث لا يصح إهمال أحدهما والإبقاء على الآخر، فالعقيدة أصل يدفع إلى الشريعة، وهي في نفس الوقت تلبية واستجابة لانفعال القلب بالشريعة[٤٣٣].

الفرع الثاني: دور العبادة في الوقاية من الفساد الإداري

إن للالتزام بأداء العبادات في الإسلام دوراً كبيراً في حياة المسلم، فهي تعمل على ترسيخ مبادئ الإسلام المهمة في حياته وعلى رأسها احترام النظام والالتزام بالقوانين، وصيانة قيم الحياة، والتعاون، وانتزاع بذور الأنانية واستبدالها بالروح الجماعية، وكبح النزعة العدوانية، وقلع جذور الشر والانحراف تمهيداً

٤٣٢- بوساق، محمد بن المدني. ٢٠٠٢م. "اتجاهات السياسية الجنائية المعاصرة والشريعة الإسلامية". *مركز الدراسات والبحوث*. أكاديمية نايف للعلوم الأمنية. الرياض. ص١١٦.

٤٣٣- عليان، شوكت محمد. ٢٠٠٠م. *دور الحسبة في حماية المصالح*. مطبعة نرجس: الرياض. الطبعة الأولى. ص١٦٩.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

لبناء مجتمع إنساني مستقر[٤٣٤]، ولما كانت العبادة بمختلف أنواعها تنطوي على علاقة العبد بربه، كان لها العديد من الحِكَم والأسرار التي لها أثرها الكبير في سلوك الأفراد وردعهم عن الانحراف[٤٣٥]، فالصلاة تربي في صاحبها حُسن المراقبة لله تبارك وتعالى في السر والعلن، وحسن التصرف في القول والعمل، فالمصلي يقوم بواجبه بوازع إيماني ورقابة ذاتية من غير أن يوجد من يراقبه من البشر، فإن كان لا يرى الله فإن الله يراه، وتجعل ما يصدر عنه من رأي أو تصرف متسماً بالسداد والحكمة[٤٣٦]، وفي هذا السياق يقول الإمام أبو زهرة: (إن الصلاة من الطهارة النفسية... إذا أديت على وجهها وفي وقتها جلت صدأ القلوب)[٤٣٧]. وبذلك تعين الصلاة الموظف المسلم على هوى نفسه وتلجمها عن الفساد، مصداقاً لقوله تعالى: ﴿وَأَقِمِ الصَّلَاةَ إِنَّ الصَّلَاةَ تَنْهَى عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَلَذِكْرُ اللَّهِ أَكْبَرُ وَاللَّهُ يَعْلَمُ مَا تَصْنَعُونَ (٤٥)﴾[٤٣٨].

كما أن الزكاة تخرج الغني من دائرة حب المال والشح به، وما يؤديه ذلك من الفساد في المجتمع حيث يدفع حب جمع المال إلى الاستغلال والبحث عن تكثيره من طرق مشروعة وغير مشروعة، وفي هذا كل الفساد لما ينطوي عليه من خيانة الأمانة، أو استغلال العمال، أو الغش في الكيل والميزان، أو غيرها في سبيل جمع المال الذي يحبه[٤٣٩]، وإذا ما وصلنا إلى قناعة مفادها أن الزكاة تربي المسلم على إيثار الغير، وتخرجه من دائرة حب المال، فإنها ولا شك سوف يكون لها الأثر البالغ في نفس الموظف المسلم في

٤٣٤- هشام، أحمد عمر. ١٩٩٢م. *منهج الإسلام في العقيدة والعبادة والخلاق*. النادي الأدبي الثقافي: جدة. الطبعة الثانية. ص٢٠٧.

٤٣٥- ولد محمدن، محمد عبدالله. ٢٠٠٣م. "سياسة الإسلام في الوقاية والمنع من الفساد". *مركز الدراسات والبحوث*. أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد. أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية.: الرياض. المجلد الأول. ص١٨٦.

٤٣٦- المرجع نفسه. ص٦١.

٤٣٧- أبو زهرة، محمد. د ت. *الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي(العقوبة)*، دار الفكر العربي: القاهرة. مصر. ص٢٤.

٤٣٨- القرآن الكريم. العنكبوت ٢٩: ٤٥.

٤٣٩- فوزي، رفعت. ١٩٩٢م. *العبادات (أحكامها وبيان آثارها في المجتمع الإسلامي)*. مطبعة السعادة: القاهرة. الطبعة الثانية. ص٢٢٥.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

الابتعاد عن جمع المال بالطرق غير المشروعة بما فيها اختلاس المال العام وطلب الرشوة وأخذها وهي دون شك من أهم وأسوء مظاهر الفساد الإداري.

وللصيام دور مهم في هذا الخصوص، فهو يعلم الأمانة ومراقبة الله تعالى في السر والعلن، إذ لا رقيب على الصائم في امتناعه عن المفطِرات إلا الله وحده، وهو يقوي الإرادة، ويعلم الصبر على ما قد يُحْرم الإنسان منه، وعلى الأهوال والشدائد التي قد يتعرض لها[٤٤٠]، ولا شك أن الصيام مدرسة لتعلم الصبر مع وجود المغريات، فيتعلم الإنسان الصبر على الطعام والشراب رغم توفرهما لفترة طويلة لا رقيب عليه في ذلك إلا الله، وبالتالي حريّ بالموظف المسلم أن يطبق ذلك بالتزامه أمر الله بالابتعاد عن الفساد الإداري والمفسدين، فالله الذي يخشاه في الصوم هو سبحانه من يخشاه في الالتزام بنظم العمل والابتعاد عن الفساد بمختلف مظاهره أثناء تأديته لمهام وظيفته، قال ﷺ (الصوم جنة)[٤٤١].

والحج شحنة روحية كبيرة، يتزود بها المسلم، فتملأ جوانحه خشية وتقوى لله، وعزماً على طاعته، وندماً على معصيته، وتغذي فيه عاطفة الحب لله ولرسوله ﷺ وتوقظ فيه مشاعر الأخوة لأبناء دينه في كل مكان، وتوقد في صدره شعلة الحماسة لدينه، والغيرة على حرماته[٤٤٢].

ومن خلال ما سبق نرى أن العبادة في الإسلام وظيفة لا يُستغنى عنها أبداً وهي أنها تربط الإنسان بربه فتخلصه وتحرره بذلك من أنواع الخضوع للبشر وضروب العبودية[٤٤٣].

٤٤٠- فوزي، رفعت. ١٩٩٢م. *العبادات (أحكامها وبيان آثارها في المجتمع الإسلامي)*. المرجع السابق. ص١٢٣.

٤٤١- الترمذي. *الجامع الصحيح*. باب فضل الصوم. المجلد الثالث. حديث رقم ٧٦٤. ص١٣٦.

٤٤٢- القرضاوي، يوسف. ١٩٧٩م. *العبادة في الإسلام*. بيروت: مؤسسة الرسالة. الطبعة السادسة. ص٢٨٧.

٤٤٣- المبارك، محمد. ١٩٧٥م. *نظام الإسلام(العقيدة والعبادة)*. بيروت: دار الفكر العربي. الطبعة الرابعة. ص١٩٠.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

ويرى الباحث أن العبادة تشمل جميع نواحي الحياة، وبوسع المسلم أن يمارسها في كل وقت، مما يجعله يقظ الضمير، وتحميه من الفساد، ونقصد بالعبادة هنا بمفهومها الشامل ولا تقتصر على ما سبق ذكره، بل تشمل جميع العبادات التي يقصد بها وجه الله والتقرب بها إليه مثل سد حاجات الناس، ومد يد العون إليهم، والالتزام بالنظم والقوانين، كل ذلك ابتغاء مرضات الله عز وجل. فالموظف الذي يقوم بواجبه على أكمل وجه، ويخلص فيه بالصورة التي ترضي الله ورسوله، فلا شك أنه في عبادة مستمرة، فمتى ما قام بأداء العبادات بمفهومها الواسع على أكمل وجه، كانت مانعاً له من الوقوع في الفساد في حياته اليومية والوظيفية.

المطلب الثاني: الرقابة في الشريعة الإسلامية وأثرها في الوقاية من الفساد الإداري

تعد الرقابة صمام الأمان ضد الفساد الإداري، كما تعد الأداة الرئيسية في عملية الكشف عن الفساد وتحديد حجمه، وهي بهذا تعد أول حلقات الإصلاح الإداري، فمهمة الرقابة تنصب إلى حد كبير على مكافحة الفساد والعمل على الحيلولة دون وقوعه[٤٤٤]، ويرى الدكتور الضحيان أن المقصود بالرقابة في الشريعة الإسلامية: مجموعة الأسس الثابتة المستقرة المستنبطة من مصادر الفقه الإسلامي، والتي تستخدم في مراقبة الحقوق والالتزامات في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية، بما تحويه من قواعد تتعلق بالعمل وحسن السيرة[٤٤٥]، في حين يعرف البعض الآخر الرقابة الإسلامية بأنها: (متابعة وملاحظة وتقييم

٤٤٤- انظر: الطيب، حسن أبشر. ١٩٨٦م. *الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة*. عمان. الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية. الطبعة الأولى. ص٩٧٨.

٤٤٥- الضحيان، عبد الرحمن إبراهيم. ١٩٨٦م. *الإدارة في الإسلام (الفكر والتطبيق)*. جدة: دار الشروق. الطبعة الأولى. ص١٢٧.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

التصرفات والأشياء بواسطة الفرد ذاته أو بواسطة الغير بهدف التأكد من أنها تتم حسب قواعد وأحكام الشريعة الإسلامية وبيان الانحرافات والأخطاء تمهيداً لعلاجها أولاً بأول) [٤٤٦].

وقد وردت كلمة (رقب) ومشتقاتها في خمسة عشر موضعاً في القرآن الكريم، ومن ذلك قوله تعالى على لسان هارون عليه السلام: ﴿إِنِّي خَشِيتُ أَنْ تَقُولَ فَرَّقْتَ بَيْنَ بَنِي إِسْرَائِيلَ وَلَمْ تَرْقُبْ قَوْلِي (٩٤)﴾ [٤٤٧]، بمعنى لم تحفظ وترع، وقوله تعالى: ﴿مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ إِلاَّ لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ (١٨)﴾ [٤٤٨]، وقوله: ﴿إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا (١)﴾ [٤٤٩]، وقوله: ﴿وَكَانَ اللَّهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ رَقِيبًا (٥٢)﴾ [٤٥٠]، ويخلص المرء من هذا كله إلى أن الاستعمال القرآني يدل على أن الرقابة تأتي بمعنى الملاحظة والانتظار والتوقع والحفظ والحراسة والمراعاة والخشية والمحافظة، ولا شك أن هذا المعنى لعموميته يستغرق مفهوم الرقابة في الاصطلاح الإداري [٤٥١].

ولقد أشرنا في المطلب الأول من هذا المبحث إلى أن الشريعة الإسلامية قد واجهت نوازع الفساد في النفس الإنسانية، بدوافع الإيمان بالله والعقيدة الصحيحة والعبادة الخالصة لله والتي كما رأينا تولد الرقابة الذاتية وتقويها في نفس المؤمن، وقد اعتنى الإسلام بهذا النوع من الرقابة عند كل مسلم، وفي كل عملٍ يعمله، ولم يضع الإسلام قواعد تفصيلية للرقابة الإدارية ولم يحدد الأشكال الواجب اتباعها لتحقيق الرقابة، وإنما ترك الأمر للتجربة والظروف الاجتماعية والإدارية للمجتمع المسلم، وقد عرفت الدولة

٤٤٦- شحاتة، حسين حسين. ١٩٩٠م. "المنهج الإسلامي للرقابة على التكاليف". *ندوة الإدارة في الإسلام*. جامعة الأزهر. القاهرة. سبتمبر ١٩٩٠م. ص٢. - المطيري، حازم ماطر. ١٩٩٧م. *الإدارة الإسلامية(المنهج والممارسة)*. الرياض: مطابع القرزدق. ص١٩٢.

٤٤٧- القرآن الكريم. طه ٢٠: ٩٤.

٤٤٨- القرآن الكريم. ق ٥٠: ١٨.

٤٤٩- القرآن الكريم. النساء ٤: ١.

٤٥٠- القرآن الكريم. الأحزاب ٣٣: ٥٢.

٤٥١- القاضي. ٢٠٠٨م. *أصول التنظيم الإداري وتطبيقاته في القانون الليبي*. المرجع السابق. ص١٦٣.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

الإسلامية الأولى العديد من أنواع الرقابة الإدارية واعتبرتها من بين الوسائل الشرعية لمواجهة الفساد الإداري، ولعل من أهمها:

الفرع الأول: الرقابة الداخلية

ويندرج تحت هذا النوع من الرقابة أسلوبان أساسيان هما:

أولاً: الرقابة الذاتية[٤٥٢]: وقد اهتمت الشريعة الإسلامية بهذا النوع من الرقابة وأولتها عناية فائقة، فمن أسس الإيمان في الإسلام أن يعلم المسلم أن الله معه ويعلم تفاصيل ما يقوم به انطلاقاً من قوله سبحانه وتعالى: ﴿مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ إِلاَّ لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ (١٨)﴾[٤٥٣]، ويقصد بالرقابة الذاتية : رقابة الموظف على نفسه المبنية على معرفة حقيقية لأسرار دينه وما يدعو إليه من وجوب التقوى، ومراقبة الله في السر والعلن[٤٥٤].

وقد دلت نصوص قرآنية كثيرة على العناية بالرقابة الذاتية والتنبيه إليها منها قوله تعالى: ﴿وَكُلَّ إِنسَانٍ أَلْزَمْنَاهُ طَائِرَهُ فِي عُنُقِهِ وَنُخْرِجُ لَهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ كِتَابًا يَلْقَاهُ مَنشُورًا (١٣) اقْرَأْ كِتَابَكَ كَفَى بِنَفْسِكَ الْيَوْمَ عَلَيْكَ حَسِيبًا (١٤)﴾[٤٥٥]، قيل في معنى هذه الآية أن الطائر هو ما طار عنه من عمله خيراً كان أم شراً ويلزم به ويجازى عليه، ويجمع له كله في كتاب مفتوح يُعْطَاهُ يوم القيامة إما باليمين إن كان سعيداً وإما بالشمال إن كان شقياً، فيقرأه بنفسه سواء كان قارئاً أم أمياً فيجد فيه جميع أعماله من أول عمره إلى آخره[٤٥٦]، وقوله تعالى في آية أخرى: ﴿يَاأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَلْتَنظُرْ نَفْسٌ مَا قَدَّمَتْ لِغَدٍ وَاتَّقُوا

٤٥٢- انظر: معابرة. ٢٠١١م. *الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية*. المرجع السابق. ص٢٦٧ وما بعدها.

٤٥٣- القرآن الكريم. ق ٥٠: ١٨.

٤٥٤- الذنيبات. ١٩٨٣م. *أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية(الرشوة خطورتها على المجتمع)*. المرجع السابق. ص١٧٠.

٤٥٥- القرآن الكريم. الإسراء ١٧: ١٣-١٤.

٤٥٦- آل الشيخ، عبد الله محمد. ١٩٩٠م. *التيسير لتفسير ابن كثير*. (د.ن). الجزء الثاني. الطبعة الأولى. ص٥٦٧ .

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ (١٨)﴾[٤٥٧]، وهكذا فإن مصير أعمال المؤمن كافة سوف يخبر بها وتعرض عليه يوم القيامة في كتاب مفتوح، فيرى عمله مكشوفاً لا يملك إخفاءه أو تجاهله[٤٥٨]، فعلى الموظف أن يحذر، لأنه مخاطب بقوله تعالى: ﴿بَلْ الإِنسَانُ عَلَى نَفْسِهِ بَصِيرَةٌ (١٤) وَلَوْ أَلْقَى مَعَاذِيرَهُ (١٥)﴾[٤٥٩]، وكما يقول السيد قطب: (فإنه لا غناء يومئذ في انشغال ولا جدال، إنما هو جزاء[٤٦٠]، فنفس الموظف يومئذ محبوسة بعملها، مرهونة عند الله بكسبها، ولا تفك حتى تؤدي ما عليها من الحقوق والعقوبات[٤٦١]، وفي هذا الصدد يقول الحق تبارك وتعالى: ﴿كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ (٣٨)﴾[٤٦٢].

وقد جاءت السنة النبوية لتربي المسلم — ومنه الموظف- على الرقابة الذاتية ومحاسبة نفسه وأعماله قبل أن يحاسب عليها يوم القيامة[٤٦٣]، قال رسول الله ﷺ : (لا تزول قدما عبد يوم القيامة حتى يسأل عن عمره فيما أفناه؟ وعن عمله فيما فعل؟ وعن ماله من أين اكتسبه وفيم أنفقه؟ وعن جسمه فيما أبلاه؟[٤٦٤].

وجوهر الرقابة الذاتية أن تتقي الله في كل شؤونك، امتثالاً لقول الرسول ﷺ (اتق الله حيث ما كنت)[٤٦٥]، ويقصد بالتقوى اجتناب غضب الله، وهذا لا يتأتى إلا بالوقوف عند أوامر الله واجتناب ارتكاب

٤٥٧- القرآن الكريم. الحشر ٥٩: ١٨.

٤٥٨- الصابوني، محمد على. ٢٠٠٢م. *صفوة التفسير*. بيروت. لبنان: دار إحياء التراث العربي. الجزء الثالث. ص٤٢٧

٤٥٩- القرآن الكريم. القيامة ٧٤: ٣٨.

٤٦٠- قطب، سيد. ١٩٧٩م. *في ظلال القرآن*. المجلد الرابع. بيروت. لبنان: دار الشروق. الطبعة الثامنة. ص٢١٩٧.

٤٦١- الصابوني. ٢٠٠٢م. *صفوة التفسير*. المرجع السابق. ص٤٢١.

٤٦٢- القرآن الكريم. المدثر ٧٥: ١٤-١٥ .

٤٦٣- أبو العينين، جميل جودت. ٢٠٠٢م. *أصول الإدارة من القرآن والسنة*. بيروت. لبنان: دار ومكتبة الهلال. ص٢٦٦.

٤٦٤- الترمذي. *الجامع الصحيح*. باب في القيامة. المجلد الرابع. ص٦١٢. حديث رقم ٢٤١٧.

٤٦٥- البزار، أبو بكر أحمد بن عمر بن عبد الخالق البزار. *مسند البزار*. المجلد التاسع. حديث رقم ٤٠٢٢. ص٤١٦. تحقيق: محفوظ الرحمن زين الله. الطبعة الأولى. ١٩٨٨م. المدينة المنورة: مكتبة العلوم والحكمة.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ (١٨)﴾ [٤٥٧]، وهكذا فإن مصير أعمال المؤمن كافة سوف يخبر بها وتعرض عليه يوم القيامة في كتاب مفتوح، فيرى عمله مكشوفاً لا يملك إخفاءه أو تجاهله[٤٥٨]، فعلى الموظف أن يحذر، لأنه مخاطب بقوله تعالى: ﴿بَلْ الإِنسَانُ عَلَى نَفْسِهِ بَصِيرَةٌ (١٤) وَلَوْ أَلْقَى مَعَاذِيرَهُ (١٥)﴾ [٤٥٩]، وكما يقول السيد قطب: (فإنه لا غناء يومئذ في انشغال ولا جدال، إنما هو جزاء[٤٦٠]، فنفس الموظف يومئذ محبوسة بعملها، مرهونة عند الله بكسبها، ولا تفك حتى تؤدي ما عليها من الحقوق والعقوبات[٤٦١]، وفي هذا الصدد يقول الحق تبارك وتعالى: ﴿كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ (٣٨)﴾ [٤٦٢].

وقد جاءت السنة النبوية لتربي المسلم — ومنه الموظف– على الرقابة الذاتية ومحاسبة نفسه وأعماله قبل أن يحاسب عليها يوم القيامة[٤٦٣]، قال رسول الله ﷺ : (لا تزول قدما عبد يوم القيامة حتى يسأل عن عمره فيما أفناه؟ وعن عمله فيما فعل؟ وعن ماله من أين اكتسبه وفيم أنفقه؟ وعن جسمه فيما أبلاه؟[٤٦٤].

وجوهر الرقابة الذاتية أن تتقي الله في كل شؤونك، امتثالاً لقول الرسول ﷺ (اتق الله حيث ما كنت) [٤٦٥]، ويقصد بالتقوى اجتناب غضب الله، وهذا لا يتأتى إلا بالوقوف عند أوامر الله واجتناب ارتكاب

٤٥٧– القرآن الكريم. الحشر ٥٩: ١٨.

٤٥٨– الصابوني، محمد علي. ٢٠٠٢م. *صفوة التفسير*. بيروت. لبنان: دار إحياء التراث العربي. الجزء الثالث. ص٤٢٧

٤٥٩– القرآن الكريم. القيامة ٧٤: ٣٨.

٤٦٠– قطب، سيد. ١٩٧٩م. *في ظلال القرآن*. المجلد الرابع. بيروت. لبنان: دار الشروق. الطبعة الثامنة. ص٢١٩٧.

٤٦١– الصابوني. ٢٠٠٢م. *صفوة التفسير*. المرجع السابق. ص٤٢١.

٤٦٢– القرآن الكريم. المدثر ٧٥: ١٤–١٥ .

٤٦٣– أبو العينين، جميل جودت. ٢٠٠٢م. *أصول الإدارة من القرآن والسنة*. بيروت. لبنان: دار ومكتبة الهلال. ص٢٦٦.

٤٦٤– الترمذي. *الجامع الصحيح*. باب في القيامة. المجلد الرابع. ص٦١٢. حديث رقم ٢٤١٧.

٤٦٥– البزار، أبو بكر أحمد بن عمر بن عبد الخالق البزار. *مسند البزار*. المجلد التاسع. حديث رقم ٤٠٢٢. ص٤١٦. تحقيق: محفوظ الرحمن زين الله. الطبعة الأولى. ١٩٨٨م. المدينة المنورة: مكتبة العلوم والحكمة.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

المعاصي ولاشك أن على رأسها أعمال الفساد، وما يؤيد ذلك قول الدكتور القرضاوي: فالتقوى امتثال الأوامر واجتناب النواهي، وأساسها خشية الله[٤٦٦].

فإذا التزم الموظف بهذا النهج الرباني فإن في ذلك تربية له وتقوية لرقابته الذاتية على نفسه، وهي أساس صلاحه وصلاح المجتمع، لذا فاجعل أيها الموظف (الله تعالى على سرك رقيباً يلاحظك من زيغ في حقه، واجعل لسلطانك على خلوتك رقيباً يكفيك عن تقصيره في أمره، ليسلم دينك في حقوق الله تعالى، وتسلم دنياك في حقوق سلطانك[٤٦٧]، (واجعل الله تعالى عليك في خلوتك رقيباً رغباً ورهباً تقودك الرغبة إلى طاعته، وتصدك الرهبة عن معصيته، ليسلم باطنك من العيوب، ويخلص سرك من الذنوب)[٤٦٨]، ولعل من أعظم ما يقي من الفساد – حسب وجهة نظر الباحث – السعي إلى مرتبة الإحسان التي حدد الرسول الكريم ﷺ معالمها في حديث جبريل عليه السلام الذي قال فيه (قال جبريل ما الإحسان؟ فقال ﷺ أن تعبد الله كأنك تراه فإن لم تكن تراه فإنه يراك)[٤٦٩].

ثانياً: الرقابة الإدارية، وترجع نشأتها في الفكر والممارسة الإسلامية إلى عهد الرسول الكريم ﷺ ومن تبعه من المسلمين عبر التاريخ الإسلامي، وقد أرسى ﷺ قواعد الرقابة وأصولها بالاستناد إلى القرآن الكريم ومن خلال أقواله وأعماله عليه السلام بنهيه عن المنكرات وبأمره بالمعروف في مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والمالية والإدارية والاجتماعية وغيرها.

٤٦٦- القرضاوي، يوسف. ٢٠٠٦م. *كيف نتعامل مع القرآن العظيم*. القاهرة: دار الشروق. الطبعة الخامسة. ص٨٨.

٤٦٧- الماوردي، أبو الحسن على بن محمد. د.ت. *قوانين الوزارة*. تحقيق: فؤاد عبد المنعم ومحمد سليمان. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة. الطبعة الثالثة. ص١٣٩.

٤٦٨- نفس المرجع. ص٤٤.

٤٦٩- البخاري. ١٤٢٢هـ. المرجع السابق. كتاب: الإيمان. باب سؤال جبريل النبي عن الإيمان والإسلام والإحسان وعلم الساعة وبيان النبي له. المجلد الأول.ص١٩. حديث رقم ٥٠.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

وهكذا نلاحظ أن الرقابة في الإسلام تعد من قبيل الأمر بالمعروف والنهي عن النكر[٤٧٠]. وفي ذلك يقول الحق تبارك وتعالى: ﴿الَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّاهُمْ فِي الأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلاَةَ وَآتَوْا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنْ الْمُنْكَرِ وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ (٤١)﴾[٤٧١].

ويقصد بالرقابة الإدارية من منظور الإسلام: رقابة ولي الأمر أو نائبه في الدولة الإسلامية ولولاته وعماله منذ إسناد الوظيفة إليهم وحتى انتهائها[٤٧٢]، ودليل هذه الرقابة قوله تعالى: ﴿وَقُلْ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَى عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ (١٠٥)﴾[٤٧٣]، ويراد بالرؤية في هذا المقام: العلم بما يصدر من الأعمال، فإن رسول الله ﷺ والمؤمنين سيرون العمل ويراقبونه، فما كان إحساناً كوفئ بالإحسان، وما كان إساءة جازوه بالعقاب[٤٧٤].

وبالرغم ما للرقابة الذاتية من أهمية في محاربة الفساد كما سبق وأن أوضحناه، إلا أن كثيراً من النفوس تحتاج إلى ردع خارجي، وصدق سيدنا عمر رضي الله عنه عندما قال: (لما يزع الله بالسلطان أعظم مما يزع بالقرآن)، أي أن هيبة السلطان والخوف من العقوبة تردع أكثر من المواعظ لكثير من الناس لضعف إيمانهم[٤٧٥]، فرقابة ولي الأمر الإدارية أبلغ في التأثير والمنع من الفساد والضرر من العقل والدين، إذ ربما

٤٧٠- أنظر هذا المعنى: الدغيثر، عبد العزيز بن سعد، د.ت. "الرقابة الإدارية". منشور على شبكة المعلومات الدولية(الإنترنت). على الموقع الإلكتروني: www.olobathony.com/vb.showthread.php. أطلع بتاريخ: ١٣,٧,٢٠١٢م. ص٢٦.

٤٧١- القرآن الكريم. الحج ٢٢: ٤١.

٤٧٢- معابرة. ٢٠١١م. *الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية*. المرجع السابق. ص٢٧١.

٤٧٣- القرآن الكريم. التوبة ٩: ١٠٥.

٤٧٤- الطبري، أبو جعفر محمد بن جرير. ٢٠٠٠م. *جامع البيان في تأويل القرآن*. تحقيق: أحمد محمد شاكر. المجلد الرابع عشر. بيروت: مؤسسة الرسالة. الطبعة الأولى. ص٤٦١. - الرازي، أبو عبد الله فخر الدين محمد. ٢٠٠٠م. *مفاتيح الغيب*. المجلد الثامن. بيروت: دار الكتب العلمية. الطبعة الأولى. ص١٤٦.

٤٧٥- الدغيثر، عبد العزيز بن سعد، د.ت. *الرقابة الإدارية*. المرجع السابق. ص٢٦.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

يكونان مضعوفين أو بدواعي الهوى مغلوبين، فتكون رهبة ولي الأمر أشد زجراً وأقوى ردعاً[٤٧٦] في نفوس نفوس كثير من الناس من القرآن وما فيه من الوعيد الأكيد والتهديد الشديد، وهذا هو الواقع[٤٧٧].

وقد مارس الرسول الكريم هذا النوع من الرقابة فقد كان ﷺ يتجول في الأسواق ويراقب سلوك الأفراد والجماعات ويوجه المسلمين بمقتضى تعاليم وأحكام الدين الحنيف[٤٧٨]، فقد روي عن أبي هريرة ﷺ أن الرسول ﷺ مر على صبْرةٍ من طعامٍ، فأدخل يده فيها ، فنالت أصابعه بللاً، فقال: ما هذا يا صاحب الطعام؟ قال أصابته السماء يا رسول الله، قال: أفلا جعلته فوق الطعام حتى يراه الناس، من غشَّ فليس مني[٤٧٩]، ولنا في قصة أبن اللتيبة عامل الصدقة، الذي بعثة الرسول الكريم لجمع الصدقات فلما رجع قال: هذا لكم وهذا أهدي إلي فغضب الرسول من ذلك وخطب خطبته الشهيرة والتي قال فيها: ما بال العامل نبعثه فيأتي يقول: هذا لكم وهذا أهدي إلي، فهلا جلس في بيت أبيه وأمه فينظر أيهدى إليه أم لا؟ صورة واضحة على رقابة ولي الأمر على عماله، فقد مارس الرسول معه نوع من التأديب وعاقبه عقوبة تأديبية، وهي ما تعرف اليوم باللوم والتوبيخ[٤٨٠].

ويشير الدكتور علي حسنين إلى أن الصحابة – رضوان الله عليهم –كانوا حريصين على السير على هذا النهج القويم... واستنبطوا طرقاً وأساليب جديدة للرقابة الإدارية... وخاصة ما كان في عهد الخليفة

٤٧٦- الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد. د. ت. *أدب الدنيا والدين*. تحقيق: مصطفى عبد القادر عطا. بيروت: دار الأرقم بن الأرقم. ص١٩٦.

٤٧٧- الشوكاني، محمد بن علي. ١٤١٤هـ. *فتح القدير*. بيروت: دار الكلم الطيب. المجلد الثالث. ص٣٦١.

٤٧٨- الوادي، محمود حسين و زكريا، أحمد عزام. ٢٠٠٠م. *المالية العامة والنظام المالي في الإسلام*. عمان. الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة. الطبعة الأولى. ص٣٣٧.

٤٧٩- البيهقي. *السنن الكبرى*. باب ما جاء في التدليس. المجلد الخامس. حديث رقم ١١٠٤٧. ص٣٢٠.

٤٨٠- سبق تخريجه ص٩١.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

الفذ عمر ابن الخطاب ﷺ، والذي يعتبر المؤسس الحقيقي للنظم الإدارية والسياسية في الدولة الإسلامية بعد اتساع رقعتها في عهده[٤٨١].

فقد كانت عادة أبي بكر الصديق ﷺ مراقبة عماله ومحاسبتهم بعد فراغهم من عملهم، وذكر الطبري أنه كان يراقب ولاته مراقبة شديدة، فكان لا يخفى عليه شي من عملهم [٤٨٢]، فمثلاً عندما رجع معاذ ﷺ من اليمن إلى المدينة، واستقبله الصديق ﷺ وطلب منه رفع حسابه، فقال معاذ: أحسابان حساب من الله وحساب منكم؟ والله لا آلي لكم عملاً أبداً [٤٨٣]، وهذا سيدنا عمر أبن الخطاب ﷺ قد ابتكر نظاماً للمحاسبة المالية لعماله عرف به وهو نظام (المقاسمة) أي مقاسمة العمال أموالهم، أو مشاطرته لهذه الأموال[٤٨٤]، كما يشير الدكتور علي حماد أن عمر ﷺ لم يكتف بمقاسمة ومشاطرة عماله أموالهم، وإنما تعدى ذلك في بعض الأحيان إلى المصادرة[٤٨٥]، ولا شك أن ذلك كان من باب حرصه ﷺ على أموال المسلمين، وكان سيدنا عمر يمارس التحقيق مع الولاة، ومن أشهر ما روي عنه في ذلك تحقيقه في شكوى بعض أهل العراق ضد واليهم سعد بن أبي وقاص ﷺ، وكذا تحقيقه في شكوى بعض أهل دمشق ضد واليهم سعيد بن عامر ﷺ[٤٨٦]، وقد كتب علي ﷺ لمالك بن الأشتر حين ولاه مصر يأمره بالرقابة على العمل والعمال حيث جاء في كتابه: (... ثم تفقد أعمالهم، وابعث العيون من أهل الصدق

٤٨١- حسنين، علي محمد. ١٩٨٨م. *رقبة الأمة على الحاكم(دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية)*. بيروت. لبنان: المكتب الإسلامي. ص٥٨.

٤٨٢- الطبري. ١٤٠٧هـ. *تاريخ الطبري*. بيروت: دار الكتب العلمية. المجلد الرابع. الطبعة الأولى. ص٦٧.

٤٨٣- الصلابي، علي محمد. ٢٠٠١م. *أبوبكر الصديق رضي الله عنه شخصيته وعصره*. الأردن: دار الثقافة. المجلد الرابع. ص٦٥م – ابن قتيبة، أبو محمد عبد الله بن مسلم. *عيون الأخبار*. القاهرة: مؤسسة الحلبي وشركائه. المجلد الأول. ص٢١.

٤٨٤- حمّاد، علي محمد حسنين. ١٤٢٥هـ. "اقرار الذمة المالية للعامل ومقاسمته وأولويات الخليفة عمر أبن الخطاب". المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب. الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية. العدد ٣٧. المجلد ١٩. ص٢١٦-٢١٧.

٤٨٥- المرجع نفسه. ص٢٢٧.

٤٨٦- أدهم، فوزي كمال. ١٤٢١هـ. *الإدارة الإسلامية (دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية والوضعية الحديثة)*. بيروت: دار النفائس. الطبعة الأولى. ص٢١٩.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

والوفاء عليهم، فإن تعاهدك في السير لأمورهم جذوة لهم على استعمال الأمانة والرفق بالرعية[٤٨٧]، ويذكر لنا التاريخ الإسلامي أن الخليفة عمر بن عبد العزيز ﷺ كتب لعدي بن أرطاة أن ابعث إلي بفضل الأموال التي قبلك من أين دخلت... [٤٨٨].

الفرع الثاني: الرقابة الخارجية

ويندرج تحت هذا النوع من الرقابة أسلوبان أساسيان هما:

أولاً: الرقابة عن طريق أجهزة متخصصة، وقد عرفت الدولة الإسلامية هذا الأسلوب من الرقابة على أعمال الإدارة منذ نشأتها، وكانت هذه الرقابة تتمثل في بث العيون حول الولاة والعمال لمتابعة أحوالهم وسؤال الرعية عن سيرتهم فيهم، ولكن هذا الحال تغير بعد أن اتسعت الدولة، وتشعب الجهاز الإداري فيها وتعددت أنشطتها، فأنشأت أجهزة متخصصة تتولى عملية الرقابة على أعمال الإدارة[٤٨٩]، ولعل من أبرز هذه الأجهزة الرقابية ما يعرف في الشريعة الإسلامية بولاية الحسبة.

١- الرقابة عن طريق ولاية الحسبة: والحسبة كما يعرفها فقهاء الشريعة هي: (أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله[٤٩٠])، ويرى العديد من فقهاء الشريعة الإسلامية أن جميع الولايات إنما شرعت للأمر بالمعروف والنهي عن المنكر[٤٩١]، وفي هذا السياق يرى الدكتور مصطفى وصفي أن

٤٨٧- ابن حديد، عبد الحميد هبة الله بن محمد. ١٩٥٩م. *شرح نهج البلاغة*. المجلد ١٧. تحقيق: محمد أبو الفضل إبراهيم. القاهرة: دار إحياء الكتب العربية. الطبعة الأولى. ص٧٠.

٤٨٨- المطيري، حزام. ١٤١٧هـ. *الإدارة الإسلامية (المنهج والممارسة)*. الرياض: دار المعارف. الطبعة الأولى. ص٢١٤.

٤٨٩- الحكيم، سعيد. ١٩٨٧م. *الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية*. القاهرة. مصر: دار الفكر العربي. الطبعة الأولى. ص ٣٥٠.

٤٩٠- الماوردي. *الأحكام السلطانية*. المرجع السابق. ص٣٤٩.

٤٩١- أنظر هذا المعنى: أبن القيم، أبو عبد الله محمد بن أبي بكر أيوب الزرعي. د ت. *الطرق الحكيمة في السياسة الشرعية*. تحقيق: محمد جميل غازي. القاهرة: مطبعة المدني. ص٣٤٦. أبن تيمية، أبو العباس تقي الدين أحمد. ٢٠٠٤م. *الحسبة*. تحقيق: صالح عثمان

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

الحسبة هي الأساس الظاهر للولايات الإسلامية، وأن النظام الإداري الإسلامي الذي تديره هذه الولايات العامة أساسه العام هو الحسبة، فهي قطب الرحاة فيه وحجر الزاوية في بنائه[٤٩٢].

والحسبة في واقعها عبارة عن: رقابة إدارية تقوم بها الدولة عن طريق موظفين خاصين على نشاط الأفراد في مجالات خرق المثل والقيم والأخلاق والدين والاقتصاد، وجميع أوجه النشاط الاجتماعي، تحقيقاً للعدل والفضيلة وطبقاً للمبادئ المقررة في الشرع الإسلامي والقواعد الشرعية المتبعة[٤٩٣]، وقد عُرف هذا النظام منذ بدايات الدولة الإسلامية — وإن لم يكن تحت هذا المسمى- فقد مارس الرسول ﷺ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بنفسه، (وقد ذكرنا العديد من الأمثلة على ذلك في أكثر من موضع من هذه الرسالة ونحن نحيل إلى ما سبق ذكره تحاشياً للتكرار)، كما كلف بعض صحابته رضوان الله عليهم ليقوموا بهذه المهمة، حيث ولّى عتاب بن أسيد على مكة، وعثمان بن أبي العاص على الطائف، وبعث معاذاً وأبا موسى على اليمن[٤٩٤]، وعلى هذا النهج سار الخلفاء الراشدون ومن جاء بعدهم رضوان الله عليهم جميعاً[٤٩٥].

وفيما يتعلق باختصاصات المحتسب الخاصة بالأعمال الإدارية، فإن المحتسب له الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر فيما ليس من خصائص الولاة والقضاة وأهل الديوان ونحوهم، فكان يتولى الحسبة على الأئمة والمؤذنين والأطباء والمعلمين والقائمين على إنفاق المال العام، فيقر منهم من توفّر عمله وحسنت طريقته،

اللحام. بيروت: دار ابن حزم. الطبعة الأولى. ص٥٥. - أبن تيمية. ١٩٩٧م. *مجموع الفتاوى*. تحقيق: محمد عبد القادر عطا ومصطفى عبد القادر عطا. المجلد ٢٨. بيروت: دار الكتب العلمية. ص٤١.

٤٩٢- وصفي، مصطفى كمال. ١٣٩٥هـ. "الحسبة والنظام الإداري". *مجلة البحوث الإسلامية*. العدد الثاني. ص٢٢.

٤٩٣- الظاهر، خالد. ٢٠٠٠م. *نظام الإدارة وتنظيم النشاط الإنساني في الإسلام*. الرياض: دار المعراج للنشر. الطبعة الأولى. ص١١٩.

٤٩٤- أبن تيمية. *مجموع الفتاوى*. المجلد ٢٨. المرجع السابق. ص٤٩.

٤٩٥- أنظر هذا المعنى: السيد، هدى محمد. ٢٠٠٨م. *كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي*. (رسالة دكتوراه). كلية الحقوق. جامعة أسيوط. مصر. ص١٣٣ وما بعدها.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

ويمنع كل من فرط منهم فيما يجب عليه من حقوق الأمة وخرج عن المشروع وألزمه به، واستعان فيما يعجز عنه بوالي الحرب والقاضي وكل قطاع يعين على ذلك[٤٩٦].

وبالإضافة إلى ولاية الحسبة عرفت الإدارة الإسلامية أنواعاً أخرى من الرقابة الخارجة منها:

٢- الرقابة عن طريق ديوان الخاتم والبريد والأزمة: ويرجع إنشاء ديوان الخاتم إلى معاوية ابن أبي سفيان، وكان الهدف من إنشائه وضع نظام للضبط الداخلي يكفل إحكام الرقابة على أعمال الدولة، وكذلك بالنسبة لديوان البريد حيث نظم في عهد معاوية وكان صاحب البريد يقوم برفع التقارير التي ترد للخليفة من سائر أنحاء الدولة، أما ديوان الأزمة فقد ظهر في عهد المهدي في عصر الدولة العباسية حيث ولى عليه عمر بن بزيع وكان يقوم برقابة مالية فعالة متخصصة على جميع دواوين الدولة[٤٩٧].

٣- الرقابة عن طريق ولاية المظالم: إن الهدف من إنشاء هذه الوظيفة هو الحد ووقف التعدي الذي قد يحصل من كبار الموظفين في الدولة على من هم أقل منهم في العمل أو على الأملاك والأشخاص من عامة الناس. وقد مرت هذه الولاية بمراحل عدة: الأولى، كان يباشر الرسول ﷺ بنفسه النظر فيها، كما باشرها من بعده الخلفاء الراشدون دون أن يُخصص لها يوماً معيناً، والثانية تتميز عن سابقتها بتحديد أيام للنظر في المظالم كما حصل في عهد عبد الملك بن مروان ثم عصر عمر بن عبد العزيز حيث جلس لها بنفسه، ثم في العصر العباسي أصبحت لها هيئة مستقلة واختصاصات وشروط لمن يتولاها[٤٩٨].

٤٩٦- ابن تيمية. *الحسبة*. المرجع السابق. ص٦٢. ابن القيم. *الطرق الحكيمة في السياسة الشرعية*. تحقيق: محمد جميل غازي. المرجع السابق. ص٣٤٩. الماوردي. *الأحكام السلطانية*. المرجع السابق. ص٣٧٠.

٤٩٧- أنظر هذا المعنى: الكفراوي، عوف. ١٩٨٣م. *الرقابة المالية في الإسلام*. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة. ص١٥٥-١٦٠.

٤٩٨- أنظر هذا المعنى: أبوسن، أحمد إبراهيم. ١٩٨٤م. *الإدارة في الإسلام*. الخرطوم: الدار السودانية للكتب. ص١٣٤-١٣٧.
- الضحيان، عبد الرحمن. ١٩٨٦م. *الإدارة في الإسلام*. المرجع السابق. ص١٣١-١٣٢.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

هكذا نلاحظ ما لهذه الأجهزة الرقابية من أهمية بالغة في منع الفساد الإداري في الدولة الإسلامية الأولى، فمن خلاله استطاع ولاة الأمر في الدولة الإسلامية تقويم حال عمالها ومحاسبتهم ومجازات الفاسد منهم، واستطاعوا وبشكل كبير الحد من مظاهر الفساد الإداري.

ثانياً: الرقابة من عامة المسلمين (الرقابة الشعبية)، الرقابة على تصرفات الحاكم أمر واجب على الأمة على الكفاية، وعدم وجود من يقوم بهذا الواجب نذير خطر على الجميع، ووجود المصلحين صمام أمان للمجتمع، وحيث إننا توصلنا إلى نتيجة مفادها أن الرقابة هي من قبيل الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وهي شعيرة إسلامية مهمة في إصلاح حال البلاد والعباد في الدولة الإسلامية، لذلك نجد في القرآن الكثير من الآيات التي تنبه إلى ضرورة الاهتمام بهذا الشعيرة، ومنها قوله تعالى: ﴿وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَأُوْلَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ(١٠٤)﴾[٤٩٩]، وقوله: ﴿كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللّهِ(١١٠)﴾[٥٠٠]، وقوله ﴿وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاء بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَيُقِيمُونَ الصَّلاَةَ وَيُؤْتُونَ الزَّكَاةَ وَيُطِيعُونَ اللّهَ وَرَسُولَهُ أُوْلَئِكَ سَيَرْحَمُهُمُ اللّهُ إِنَّ اللّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ(٧١)﴾ [٥٠١]، وقوله في آية أخرى في معرض ذمه للذين كفروا من بني إسرائيل لعدم قيامهم بهذه الشعيرة: ﴿لُعِنَ الَّذِينَ كَفَرُواْ مِن بَنِي إِسْرَائِيلَ عَلَى لِسَانِ دَاوُودَ وَعِيسَى ابْنِ مَرْيَمَ ذَلِكَ بِمَا عَصَوا وَّكَانُواْ يَعْتَدُونَ(٧٨) كَانُواْ لاَ يَتَنَاهَوْنَ عَن مُّنكَرٍ فَعَلُوهُ لَبِئْسَ مَا كَانُواْ يَفْعَلُونَ(٧٩)﴾ [٥٠٢]

٤٩٩- القرآن الكريم. آل عمران ٣: ١٠٤.

٥٠٠- القرآن الكريم. آل عمران ٣: ١١٠.

٥٠١- القرآن الكريم. التوبة ٩: ٧١.

٥٠٢- القرآن الكريم. المائدة ٥: ٧٨-٧٩.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

وفي الأحاديث النبوية نجد ما يؤكد هذا المبدأ الإسلامي فمن تلك التوجيهات ما روي عن أبي سعيد الخدري رضي الله عنه قال: (سمعت رسول الله ﷺ يقول: من رأى منكم منكرا فليغيره بيده فإن لم يستطع فبلسانه فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان) [٥٠٣]، وعن ابن مسعود رضي الله عنه أن رسول الله ﷺ قال: (ما من نبي بعثه الله في أمة قبلي إلا كان له من أمته حواريون وأصحاب يأخذون بسنته ويقتدون بأمره ثم إنها تخلف من بعدهم خلوف يقولون ما لا يفعلون ويفعلون ما لا يؤمرون فمن جاهدهم بيده فهو مؤمن ومن جاهدهم بلسانه فهو مؤمن ومن جاهدهم بقلبه فهو مؤمن ليس وراء ذلك من الإيمان حبة خردل[٥٠٤])، وعن عبادة بن الصامت رضي الله عنه قال بايعنا رسول الله ﷺ على السمع والطاعة في المنشط والمكره وعلى أن لا ننازع الأمر أهله وأن نقوم أو نقول بالحق حيثما كنا لا نخاف في الله لومة لائم[٥٠٥]، ولذا كان الخلفاء الراشدون يبدؤون حكمهم بطلب التقويم عند الخلل والخطأ، فقد روى ابن إسحاق خبر تولي الصديق وأنهم لما بايعوه تكلم أبو بكر فحمد الله وأثنى عليه بالذي هو أهله ثم قال: (أما بعد أيها الناس فأني قد وليت عليكم ولست بخيركم فان أحسنت فأعينوني وإن أسأت فقوموني)[٥٠٦].

وأما عمر فكانت خطبته لخلافته مركزة على علاقة الحاكم بالمحكوم ومما جاء فيها: (وأعينوني على نفسي بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وإحضاري النصيحة فيما ولاني الله من أمركم.. [٥٠٧])، ولهذا فقد كان هذا المعيار هو طريق القرب من الخليفة الصالح عمر بن عبد العزيز، فقد قال مرة: (من أراد أن

٥٠٣- النووي، أبو زكريا يحي بن شرف النووي. المنهاج شرح صحيح مسلم الحجاج. باب كون النهي عن المنكر من الإيمان. المجلد الثاني. ص٢١. حديث رقم ٤٩.

٥٠٤- نفس المرجع. حديث رقم ٥٠. ص٢١.

٥٠٥- البخاري. *صحيح البخاري*. المرجع السابق. كتاب الأحكام. باب كيف يبايع الإمام الناس. المجلد التاسع. ص ٧٧. حديث رقم ٧١٩٩.

٥٠٦- أبن كثير. *البداية والنهاية*. تحقيق: عبد الله التريكي. دار الهجرة. ص٣٠١.

٥٠٧- المطيري، حازم. ١٤١٧هـ. *الإدارة الإسلامية (المنهج والممارسة)*. المرجع السابق. ص٢٠٦.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

يصحبنا فليصحبنا بخمس: يوصل إلينا حاجة من لا تصل إلينا حاجته، ويدلنا من العدل إلى ما لا نهتدي إليه...ومن لم يفعل ذلك فهو في حرج من صحبتنا والدخول علينا) [٥٠٨].

من خلال ما تقدم يتضح لنا بجلاء مدى أهمية هذا النوع من الرقابة ومدى فاعليتها في تقويم الإدارة والموظفين ولا يخالج الباحث أدنى شك في أنه لو طبق هذا النوع من الرقابة في البلاد الإسلامية بصفة عامة، والدولة محل الدراسة على وجه الخصوص، لكفتنا شر الفساد والمفسدين ولا ما تغلغل الفساد في إدارتنا إلى حد تحول معه إلى ظاهرة.

كما نود أن نشير إلى نقطة في غاية الأهمية في هذا الشأن وهي قصور فهم كثير من الناس في قصر مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، على منكرات معينة، وخصوصاً ما تعلق منها بأمر العبادات. في حين يرى الباحث أن خيانة الأمانة واستغلال النفوذ وإهدار المال العام وجميع مظاهر الفساد الإداري الأخرى من أشد المنكرات وأعظمها وخاصة أنها تتعلق بحقوق العباد، فيجب على الجميع محاربتها والوقوف ضدها باعتبار ذلك واجباً دينياً يقع على عاتق الكافة.

المبحث الثاني

وسائل الوقاية من الفساد الإداري في القانون الليبي

من المسلم به بين فقهاء الإدارة أن العملية الإدارية لا يمكن أن تكون ناجحة ومنظمة تنظيماً سليماً يكفل أداء مهمتها على أكمل وجه، إلا إذا توافرت العمليات الإدارية المتممة لعملية التنظيم الإداري، ولعل من أهم هذه العمليات، عملية الرقابة الإدارية.

٥٠٨- القحطاني، محمد. ١٤١٨هـ. *النموذج الإداري المستخلص من إدارة عمر بن عبدالعزيز وتطبيقاته في الإدارة والتربية*. المملكة العربية السعودية: منشورات جامعة أم القرى. ص٣٤٨.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

ومفهوم الرقابة في الاصطلاح العام الحديث[٥٠٩]: يطلق على هيئة تختص بسلطة المراقبة وتكتسب مفاهيم مختلفة باختلاف الأنظمة وتمنح طبقاً لأسس ومبادئ قد تكون أخلاقية أو قانونية أو سياسية أو دينية[٥١٠]، ويرى البعض أن الرقابة في مفهومها الإداري، تعني الوسيلة التي تستطيع بها الإدارة التأكد من مدى تحقيق الأهداف بكفاءة[٥١١]، والملاحظ أن كلا المفهومين يركزان على الهيئة أو الجهاز الذي يمارس الرقابة، ولذلك يرى الباحث أن الرقابة تعني: التحقق والتأكد من التزام الإدارة وموظفيها بالقوانين والأنظمة والتعليمات في أدائها لعملها لتحقيق الأهداف المرسومة وفق الخطط الموضوعة، بكفاءة وفاعلية، والوقوف على أوجه القصور والخطأ ومن ثم العمل على علاجها، والحيلولة دون تكرارها.

وبما أننا بصدد الحديث عن الوسائل الرقابية التي استخدمها المشرع الليبي للوقاية من الفساد الإداري، فإنه يتعين علينا تحديد الجهات المناط بها عملية الرقابة في ليبيا. فما هي الوسائل التي مورست عن طريقها الرقابة في المجتمع الجماهيري؟ وكيف تفادى مسألة تعارض وجود أجهزة رقابية متخصصة مع مفهوم الديمقراطية المباشرة؟.

وهو ما سنحاول توضيحه من خلال مطلبين اثنين، نخصص الأول للحديث عن الرقابة الشعبية في ليبيا وتبيان الفارق بينها وبين الرقابة الشعبية في النظم التقليدية، بينما نخصص الثاني لدراسة الأجهزة الرقابية المتخصصة والمراحل التي مرت بها.

٥٠٩- القاضي. ٢٠٠٨م. *أصول التنظيم الإداري وتطبيقاته في القانون الليبي*. المرجع السابق. ص١٦٣.

٥١٠- مهما تعددت المفاهيم واختلفت، فالرقابة عامة ليس لها نظام واحد أو نظام مثالي، إنما تتعدد أنماطها تبعاً لاختلاف النظم السياسية والإدارية والاجتماعية، كما أنها قد تختلف من مرحلة إلى أخرى.

٥١١- أنظر: عثمان، محمد مختار. ١٩٩١م. *مبادئ علم الإدارة العامة*. بنغازي. جامعة قاريونس. الطبعة الأولى. ص٢١٧.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

المطلب الأول: وسائل وأساليب الرقابة الشعبية في ليبيا

تختلف وسائل وأساليب الرقابة في الأنظمة التقليدية وذلك تبعاً لاختلاف الجهة التي تقوم بها، فمنها الرقابة الإدارية والرقابة السياسية والرقابة القضائية، وتجدر الإشارة ونحن في إطار الحديث عن الرقابة الشعبية في ليبيا إلى أن النظم التقليدية تعرف ما يسمي بالرقابة الشعبية، والتي تتمثل في رقابة الأحزاب السياسية، ورقابة الرأي العام ورقابة الإعلام والصحافة. ويرى البعض[٥١٢] أن الرقابة الشعبية في ليبيا تختلف شكلاً ومضموناً عن الرقابة الشعبية في الدول الأخرى، فهي حسب وجهة نظر أصحاب هذا الرأي تختلف في مفهومها وأصولها وأساليبها عن الرقابة في الأنظمة التقليدية الأخرى، فهي لا تشكل جهازاً خاصاً مستقلاً عن الجماهير.

فما هي أساليب الرقابة الشعبية في ليبيا؟، وللإجابة على هذا التساؤل يمكن القول إن الرقابة الشعبية في ليبيا تتخذ أسلوبين هما: الرقابة الأفقية والتي تمارسها المؤتمرات الشعبية، وبعض التشكيلات الثورية، والرقابة العمودية والتي تمارسها اللجان الشعبية، والأجهزة الفنية المتخصصة[٥١٣]، وهذا ما سنوضحه في الفرعين التاليين.

الفرع الأول: الرقابة الشعبية الأفقية

هذا النشاط الرقابي تقوم به جهات مستقلة عن السلطة التنفيذية بهدف التأكد من مشروعية وفعالية أداء الأجهزة الحكومية عند قيامها بممارسة نشاطها.

٥١٢- القاضي. ٢٠٠٨م. *أصول التنظيم الإداري وتطبيقاته في القانون الليبي*. المرجع السابق. ص١٦٤.

٥١٣- يقصد بالرقابة الأفقية إي أن الجهة التي تمارس الرقابة تبسط رقابتها على كافة الجهات والهيئات والمؤسسات العاملة في ليبيا دون استثناء بصورة أفقية، بينما الرقابة العمودية هي رقابة تسلسلية إي أن الجهة التي تمارس الرقابة تبسط رقابتها على الجهات التابعة لها، أو أنها تراقب مجالا معينا كالرقابة المالية مثلاً.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

ويثور التساؤل حول الجهة المختصة بممارسة هذا النوع من الرقابة في ليبيا، ومدى فاعليته؟.

باطلاعنا على الواقع القانوني والإداري نجد أن هذا النوع من الرقابة يمارس إما عن طريق الشعب مباشرة وذلك عن طريق المؤتمرات الشعبية سواء الأساسية منها أو غير الأساسية، أو أن يمارس هذا النوع من الرقابة بصورة غير مباشرة عن طريق جهات ثورية معينه.

أولاً: الرقابة الشعبية عن طريق المؤتمرات الشعبية[٥١٤]، وهي الرقابة الشعبية الأساسية التي تمثل أم الرقابة كما جاء في الكتاب الأخضر في أكثر من موضع، وذلك مقابل الرقابة النيابية، والرقابة الحزبية المتبعة في الأنظمة المختلفة، فالرقيب الشرعي وفق الديمقراطية الحديثة يتمثل في المجلس النيابي الذي غالبيته هم أعضاء الحزب الحاكم، أي الرقابة من حزب السلطة والسلطة من حزب الرقابة، وهكذا يتضح التدجيل والتزييف[٥١٥].

أما الرقابة الشعبية وفقاً لوجهة النظر سالفة الذكر (الواردة في النظرية الجماهيرية)، فهي رقابة الشعب على نفسه من خلال مؤتمراته الشعبية الأساسية وغير الأساسية التي تملي على اللجان الشعبية قراراتها وتراقب تنفيذها، وبهذا تصبح الإدارة شعبية والرقابة شعبية، فالديمقراطية هي رقابة الشعب على نفسه[٥١٦]، أما كيف يتأتى ذلك؟ فعن طريق أداة الحكم الديمقراطي الناتجة عن تنظيم المجتمع نفسه في مؤتمرات شعبية أساسية، وحكم الشعب بواسطة المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والنقابات والاتحادات

٥١٤- القاضي. ٢٠٠٨م. *أصول التنظيم الإداري وتطبيقاته في القانون الليبي*. المرجع السابق. ص١٦٤.

٥١٥- القذافي. معمر محمد. *الكتاب الأخضر*. طرابلس: منشورات المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر. ص ٢٤.

٥١٦- القذافي. الكتاب الأخضر. المرجع السابق. ص ٤٩.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

والتنظيمات المهنية، ووفقاً لهذه النظرية، فالشعب هو أداة الحكم، والشعب في هذه الحالة هو الرقيب على نفسه، وبهذا تتحقق الرقابة الذاتية للمجتمع على شريعته[٥١٧].

وتعليقاً على ما سبق يثير البعض[٥١٨] تساؤلاً مفاده هل السلطة التشريعية المتمثلة في المؤتمرات الشعبية الأساسية قادرة على ممارسة مهامها الرقابية على أكمل وجه أم أنها تقف عند حدود معينة؟.

وفي نفس السياق وعند حديثه عن الدور الرقابي الذي تمارسه أمانة المؤتمر الشعب العام (وهي تتربع على هرم السلطة التشريعية في ليبيا) يستغرب عن مدى ممارسته لمهامها على الوجه المطلوب فيما يخص رقابتها للجان الشعبية العامة بقوله: (والأغرب من ذلك تجاهل أعضاء مؤتمر الشعب العام لبعض المخالفات والتي قد يكون بعضها جسيماً مما أدى في كثير من الأحيان إلى طي الصفحة القديمة لكيفية صرف الميزانية العامة، وفتح صفحة جديدة لموازنة سنة جديدة مهددة بانتهاكات أكبر من سابقتها مادام الحال كما هو عليه، ودون أدنى تحقيق في سبب فقدان الميزانية لمبالغ رهيبة لا يعرف أين حتى صرفت أو محاكمة وتتبع المسئول الأول عن الصرف حتى الوصول إلى آخر مرتكب المخالفات المالية، ولكن هيهات فإذا كانت الجهة الرقابية العليا غير ملتزمة بتقديم تقرير عن نفقاتها والتي جعلت بعضها تحت اسم النفقات السرية، فكيف تستطيع أن تفرض رقابتها وهي غير ملتزمة بشروطها وتمثل النزاهة أحد شروطها الأساسية)، وفي تعليقه على حق المسائلة والاستجواب الممنوح لأعضاء مؤتمر الشعب العام في مواجهة أمناء اللجان الشعبية العامة عن تصرفاتهم بما في ذلك تصرفاتهم في الأموال العامة يقول: (والملاحظة الجديرة بالذكر أنه لم نجد أي مسألة انتهت إلى إحالة أحد أمناء اللجان الشعبية العامة إلى التحقيق

٥١٧- القذافي. الكتاب الأخضر. المرجع السابق. ص ٦١-٦٢.

٥١٨- سليمان، نجلاء علي. ٢٠٠٩م. *الرقابة المالية على الإدارة في التشريع الليبي*. (رسالة ماجستير). جامعة الفاتح. طرابلس. ليبيا. ص١٩٢-١٩٣.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

والمحاكمة، برغم ارتكاب بعضهم لمخالفات مالية وقانونية جسيمة عرضت في التقارير الرقابية من قبل جهاز المراجعة المالية وجهاز التفتيش والرقابة الشعبية على أمانة مؤتمر الشعب العام)[٥١٩].

وترى الأستاذة نجلاء سليمان (أن السلطة التشريعية المتمثلة في المؤتمرات الشعبية الأساسية تستطيع أن تمارس رقابتها بشكل فعال إن أرادت هي ذلك، ولكن حتى وإن قامت بذلك فهي تصل إلى حد معين تقف عنده فيذهب كل ذلك أدراج الرياح)[٥٢٠].

ثانياً: الرقابة الثورية، وهي الرقابة التي تمارسها اللجان الثورية بأشكالها المختلفة عن طريق المثابات الثورية، والقوافل الثورية ولجان التثوير والتطوير الإداري، وغيرها من المسميات. ويرى البعض أنه إذا كانت المؤتمرات الشعبية الأساسية هي البناء التنظيمي لجميع أعضاء الشعب وهي وسيلة السلطة الشعبية، وصاحبة القرار السيادي، الذي عن طريقه تضع السياسة العامة في الداخل والخارج، واللجان الشعبية تعتبر الأداة التنفيذية لقرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية، فإن اللجان الثورية هي أداة الثورة الشعبية، وهي تتكون من مجموعة من أفراد الشعب يكتشفون عن طريق الكتاب الأخضر زيف الديمقراطية التقليدية، ويهدفون إلى تبصير الشعب بهذه الحقيقة، حتى يتمكن من ممارسة سلطته كاملة، ثم تصبح اللجان الثورية الأداة التي تساعد المؤتمرات الشعبية في محاسبة اللجان الشعبية. ويرى أصحاب هذا الري أن اللجان الثورية ليست لجانا إدارية، ولا خلايا حزبية، وإنما هي نماذج واعية ترشد الجماهير الشعبية، فهي أداة مساعدة وضرورية للنظام الشعبي[٥٢١].

٥١٩- سليمان. ٢٠٠٩م. الرقابة المالية على الإدارة في التشريع الليبي. (رسالة ماجستير). المرجع السابق. ص١٩٧.

٥٢٠- نفس المرجع. ص١٩٦.

٥٢١- القاضي. ٢٠٠٨م. *أصول التنظيم الإداري وتطبيقاته في القانون الليبي*. المرجع السابق. ص١٦٦-١٦٧.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

ويري الباحث كون هذه اللجان لا تتمتع بكل هذه الخصائص منحها ذلك حق التدخل في كل شي وبدون أطر قانونية بل وبدون ملاحقة أو مسائله فهي جسم هلامي يدعي الدفاع عن الجماهير ويتصرف وفق الشرعية الثورية لا القانونية.

الفرع الثاني: الرقابة الشعبية العمودية

هذا النوع من الرقابة هو ما تقوم به اللجان الشعبية على كافة الوحدات التابعة لها، أو ذلك النوع من الرقابة الذي تقوم به جهات خارجة عنها وهو ما يعرف بالرقابة الفنية المتخصصة.

أولا: الرقابة الداخلية (رقابة اللجان الشعبية)، ويقصد بها الرقابة التي تمارسها كل منظمة بنفسها على أوجه نشاطاتها التي تؤديها[٥٢٢]، حيث تتولى الإدارة بنفسها مراقبة مدى مطابقة تصرفاتها وتصرفات الجهات الخاضعة لإشرافها للقانون.

وقد ظهرت فكرة اللجان الشعبية في ليبيا بصدور القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٣م، ثم نظمت بمجموعة من القوانين، التي أجمعت على أنها الأداة التنفيذية للمؤتمرات الشعبية[٥٢٣]. وباعتبار اللجان الشعبية تمثل السلطة التنفيذية وبالتالي الإدارة في ليبيا، فإنا سوف نتعرض إلى تكوينها بشيء من الإيجاز. وباستقراء القوانين المنظمة للجان الشعبية يتضح لنا أن تكوينها وأنواعها واختصاصاتها تطورت بشكل ملحوظ ومرت بمراحل مختلفة حتى استقرت في القانون رقم (١) لسنة ١٣٦٩ و.ر(٢٠٠١ إفرنجي)[٥٢٤] على النحو التالي:

٥٢٢- ياغي. ١٩٩٤م. *الرقابة في الإدارة العامة*. المرجع السابق. ص١٠٩.

٥٢٣- نفس المرجع .ص٨١.

٥٢٤- مدونة التشريعات. العدد الأول. السنة الأولى. بتاريخ ٢ – ٨ – ١٣٦٩ و.ر – ٢٠٠١ إفرنجي.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

أولا: اللجنة الشعبية للمؤتمر الشعبي الأساسي، وتتكون من أمناء اللجان الشعبية للقطاعات داخل المؤتمر الشعبي الأساسي الذي يختار أمينها.

ثانيا: اللجنة الشعبية للقطاع بالشعبية، وتتكون من أمناء اللجان الشعبية للقطاعات بالمؤتمرات الشعبية الأساسية، ويختار المؤتمر الشعبي للشعبية أمين اللجنة الشعبية للقطاع بالشعبية من المختارين شعبيا، ويكون عضوا بها.

ثالثا: اللجنة الشعبية للشعبية، وتتكون من أمناء اللجان الشعبية للمؤتمرات الشعبية الأساسية، وأمناء اللجان الشعبية للقطاعات بالشعبية، ويختار المؤتمر الشعبي للشعبية أمينا لها من بين المختارين شعبيا، ويجوز له اختياره من غيرهم، ويكون أمين اللجنة الشعبية للشعبية عضوا بالمؤتمر الشعبي للشعبية، وتتكون أمانة اللجنة الشعبية للشعبية من أمينها وأمناء اللجان الشعبية للقطاعات.

رابعا: اللجنة الشعبية العامة للقطاع على مستوى الجماهيرية، وتتكون من أمناء اللجان الشعبية للقطاعات بالمؤتمرات الشعبية، ويختار مؤتمر الشعب العام أميناً لها من بين المختارين شعبيا أو من غيرهم، ويكون عضوا بمؤتمر الشعب العام، كما يختار مؤتمر الشعب العام الأمناء المساعدين للجان الشعبية للقطاعات التي يوجد بها أمناء مساعدون، ويكونون أعضاء بمؤتمر الشعب العام أيضاً، وتتشكل أمانة اللجنة الشعبية للقطاع من أمينها وأمناء اللجان الشعبية للقطاعات بالشعبيات.

خامسا: اللجنة الشعبية العامة على مستوى الجماهيرية، وتتكون من أمناء اللجان الشعبية للمؤتمرات الشعبية الأساسية، و أمناء اللجان الشعبية للشعبيات، وأمناء اللجان الشعبية العامة للقطاعات.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

على أن يختار مؤتمر الشعب العام أمينها والأمناء المساعدين من بين المختارين شعبيا أو من غيرهم ويكونون أعضاء في مؤتمر الشعب العام.

سادسا: اللجنة الشعبية العامة للشعبيات، وتتكون من أمين اللجنة الشعبية العامة والأمناء المساعدين للجنة الشعبية العامة، وأمناء اللجان الشعبية العامة للقطاعات، وأمناء اللجان الشعبية للشعبيات.

سابعا: اللجنة الشعبية للهيئات والمؤسسات العامة وما في حكمها.

والسؤال المطروح في هذا المقام ما هو الدور الرقابي الذي تلعبه هذه اللجان؟.

للإجابة على هذا التساؤل يمكن القول من خلال تتبع القوانين المختلفة التي تنظم عمل اللجان الشعبية، نجدها تنص على اختصاص اللجان الشعبية الرئيسي وهو تنفيذ قرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية، بالإضافة إلى هذا الاختصاص الأساسي نصت القوانين على جملة من الاختصاصات الأخرى والتي من أهمها الإشراف والرقابة الذي تمارسه اللجان الشعبية الأعلى على اللجان الشعبية الأدنى منها والجهات التابعة لها، فعلى سبيل المثال نصت المادة (٤٦) من القانون رقم (١) لسنة ١٣٦٩و.ر على أن: (للجنة الشعبية الأعلى صلاحية الإشراف والمتابعة والضبط الإداري على اللجان الشعبية الأدنى والجهات التابعة لها،...)، وما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام من وجهة نظر الباحث أن هذا النوع من الرقابة الداخلية التي تمارسه اللجان الشعبية اتسم بالضعف نتيجة عدم استقرار الهياكل الإدارية والتي تاهت ما بين الدمج والفصل والإلغاء حتى تاهت معها كثير من الأموال، ناهيك عن التداخل والازدواج في الاختصاصات وتضارب القوانين واللوائح، والقرارات الصادرة بشأنها والواقع العملي المتخبط، مما أدى

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

إلى العجز في تحديد الجهات المختصة في بعض الحالات، مما أدى بالضرورة إلى ضعف المتابعة والإشراف والرقابة[٥٢٥].

ومهما يكن الأمر فالرقابة الداخلية بالرغم من أهميتها تُعد رقابة محدودة الفاعلية، لأنها تجعل من الإدارة خصماً وحكماً في آن واحد، ولذلك فإنه لا يمكن الاقتصار عليها وحدها[٥٢٦].

المطلب الثاني: الأجهزة الرقابية المتخصصة (الفنية) في النظام الليبي

الرقابة الفنية المتخصصة بصفة عامة يقصد بها تلك الرقابة التي تمارسها أجهزة أو هيئات أو منظمات، أنشأت لهذا الغرض، ولا يتحدد دورها بجهة محددة، بل تشمل مختلف الوحدات الإدارية[٥٢٧]، ويرى الباحث أن التخصص الذي توصف به هذه الأجهزة يدور حول نواحٍ ثلاث: الناحية الأولى موضوع الرقابة، إذ أن معظم هذه الأجهزة تتناول جانباً واحداً من جوانب النشاط الإداري، كالجوانب الفنية، أو الجوانب الإدارية التنظيمية، أو الجوانب المالية. والناحية الثانية تتصل بأشخاص الرقباء، إذ أنهم بحكم تخصصهم في مجال معين يكونون من المؤهلين علمياً وعملياً لممارسة هذه الرقابة المتخصصة، والناحية الثالثة فبحكم التخصص تتبع الأساليب الفنية التي تتلاءم مع موضوع الرقابة فنياً وعلمياً وعملياً.

٥٢٥- لعل من أبرز الأمثلة على هذا التخبط التشريعي ما يتعلق باللجنة الشعبية العامة للتخطيط ومجلس التخطيط الوطني، والهيئة العامة للتخطيط، وأمانة اللجنة الشعبية العامة للاقتصاد والتجارة والتي اختلط فيها الحابل بالنابل، حيث ألغيت الهيئة العامة للتخطيط بموجب قرار مؤتمر الشعب العام رقم (٣) لسنة ٢٠٠٣م، واستحدثت بدلاً عنها أمانة اللجنة الشعبية العامة للتخطيط بموجب القرار رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٣م، وتم فصل أمانة اللجنة الشعبية العامة للاقتصاد والتجارة بحيث أصبحت أمانة مستقلة، وتشابكت الاختصاصات ما بين مجلس التخطيط الوطني (التابع لمؤتمر الشعب العام)، وبين اللجنة الشعبية العامة للتخطيط (التابعة للجنة الشعبية العامة)، وألغيت اللجنة الشعبية للشعبيات بموجب القرار رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٦م، أصبح التنظيم الإداري قطاعياً، وبين هذا وذاك بقي القانون ولائحته التنفيذية غافلا لذكر كل هذه الأمور مع واقع عملي تشوبه الزعزعة بسبب عدم وضوح المهام، والتي تؤدي بلا شك إلى كثر من الفساد الإداري، ويترك أثراً سلبيا على العملية الرقابية نتيجة صعوبة تحديد المسئولية وضعف المتابعة من قبل جهات الرقابة الداخلية.

٥٢٦- الحراري، محمد عبد الله. ١٤٢٤م. *الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي*. طرابلس. ليبيا: مطابع العدل. الطبعة الثانية. ص٢٥.

٥٢٧- حجازي، أحمد السيد. ٢٠٠٣م. *الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها*. (رسالة دكتورة). جامعة القاهرة. مصر. ص١١.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

فما هي الأجهزة الفنية المتخصصة التي مارست الرقابة في ليبيا؟ وما هي المراحل التي مرت بها؟[٥٢٨].

وهو ما سنحاول الإجابة عنه من خلال الفرعين التاليين، نخصص الأول لإعطاء لمحة تاريخية عن المراحل التي مرت بها الأجهزة الرقابية المتخصصة في الفترة محل الدراسة، بينما نخصص الثاني لتقييم فاعلية الرقابة في تلك المراحل ومدى نجاعتها في أداء المهام الموكلة لها وذلك على النحو التالي.

الفرع الأول: المراحل التاريخية التي مرت بها الأجهزة الرقابية المتخصصة في ليبيا

يعد الفساد الإداري وسوء الإدارة من الأمراض الاجتماعية، التي تفسد الأخلاق، وتضيع المال العام، ويؤثر كلاهما تأثيراً بالغ الخطورة على الاقتصاد الوطني، ويهددان الكيان الإداري والاقتصادي والسياسي[٥٢٩]، ويرى الباحث أن الخطورة التي يثيرها الفساد الإداري تكمن في كثرته وسرعة انتشاره، ولما كان لا يمكن القضاء على الفساد والطرق المؤدية إليه بشكل مطلق، فإن منعه وكشفه يعدان أحد الأهداف الرئيسية لأجهزة الرقابة الإدارية المتخصصة، إذ أن العمل على مكافحته للحد من أخطاره وعواقبه الوخيمة لأقل حد ممكن أصبح ضرورياً ولازماً.

٥٢٨- وخاصة أن هناك في ليبيا في مرحلة معينة، من يري أن فكرة الأجهزة الرقابية المتخصصة تتعارض مع مبدأ الديمقراطية، فوجود جهاز أو هيئة تمارس الرقابة على الشعب شيء لا يمكن تصوره، فجوهر النظام الجماهيري القائم يقضي بطبيعة الحال بتولي الشعب ممارسة سلطته بنفسه. فالفرد في النظام = الجماهيري يشارك مشاركة فعلية ليس في عملية اتخاذ القرار فحسب، وإنما أيضاً في طريقة تنفيذه وفقاً لمبدأ الديمقراطية هي رقابة الشعب على نفسه. وعلى ضوء ما سلف طرح التساؤل حول، مدى الحاجة إلى وجود الأجهزة الرقابة المختصة التي تمارس رقابتها على الإدارة في المجتمع الجماهيري؟ وقد ورد هذا الاعتقاد بالفعل عندما نادت بعض المؤتمرات الشعبية في سنة ١٩٧٧م، بإلغاء الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة لتناقضه مع مبدأ الرقابة الشعبية. لمزيد من التفصيل أنظر: المزوغي، عبد السلام علي. *موسوعة تشريعات المتابعة والرقابة الإدارية العامة*، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر. د،ت. ص٣٥ وما بعدها.

٥٢٩- الكفراوي، عوف محمد. ١٩٩٨م. *الرقابة المالية (النظرية والتطبيق)*. مصر: مطبعة الانتصار. الطبعة الثانية. ص٣٥٤.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

ويبدو أن المشرع الليبي اتجه منذ البداية إلى الأخذ بهذا الأسلوب وذلك بإنشاء العديد من الأجهزة الرقابية المتخصصة[٥٣٠] للحد من مظاهر الفساد التي استفحلت في الإدارة الليبية شأنها في ذلك شأن جل النظم الإدارية في العالم وعلى وجه الخصوص الدول النامية.

فما هي المراحل التاريخية التي مرت بها الأجهزة الرقابية في ليبيا؟، والإجابة على هذا التساؤل أنه يمكن القول: إنه من خلال تتبعنا للتشريعات المتعاقبة المنظمة للأجهزة الرقابية في ليبيا وجدنا أن العملية الرقابية في الفترة محل الدراسة مرت بثلاث مراحل وهي: المرحلة الأولى التي تميزت بتعدد الأجهزة الرقابية، ومرحلة ثانية تلتها تتميز بوحدة الجهاز الرقابي، ثم ما لبث المشرع إلى أن عاد للنسق المتبع في المرحلة الأولى فتميزت هذه المرحلة بتعدد الأجهزة الرقابية وذلك على النحو التالي:

أولا: مرحلة تعدد الأجهزة الرقابية، وكانت البداية في نشأة الأجهزة الرقابية في ليبيا في الفترة محل الدراسة بإنشاء مكتب المظالم بموجب القانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٧٠م، ويبدو أن المشرع الليبي أطلق عليه هذا الاسم تأثراً بأهم جهاز رقابي في الدولة الإسلامية ألا وهو ديوان المظالم[٥٣١].

ويرى الباحث أنه أريد لهذا الجهاز أن يمارس نفس اختصاصات صاحب المظالم على وجه التقريب، حيث نجد أن مكتب المظالم على استعداد دائم وفي كل يوم للنظر في الشكاوى المقدمة من المتظلمين،

٥٣٠- في حين اقترح البعض تبني أسلوب المحاكم الشعبية لمواجهة الفساد الإداري، ويرى أصحاب هذا الرأي أن مثل هذه المحاكم تكون على الأغلب بعيدة عن تأثيرات المنظومات الفاسدة المهيمنة على الجهاز الإداري الحكومي، ويبدو أن المشرع الليبي أخذ بهذا الأسلوب لمواجهة بعض حالات الفساد الإداري، عندما أنشأ المحاكم الشعبية بموجب القانون رقم (٤) لسنة ١٤٣٠م، بشأن المحاكم الشعبية، منشور في الجريدة الرسمية، السنة الثامنة والثلاثون، العدد الخامس عشر، بتاريخ ١ | ٧ | ١٤٣٠م. ص٥٠٤. غير أن الذي قال بتبني أسلوب المحاكم الشعبية، أشار إلى أن هذا النهج يؤخذ عليه احتمالية وجود قيم الفساد عند بعض أفراد المجتمع، وبالتالي تسربها إلى الأحكام التي تصدر لمواجهة حالات الفساد، مما يمكن أن يؤدي إلى دخول العملية في حلقة مفرغة. أنظر: الأعرجي، عصام. ١٩٩٥م. *دراسات معاصرة في التطوير الإداري*. عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع. الطبعة الأولى. ص٣٢٣.

٥٣١- يختص ديوان المظالم بالرقابة القضائية والإدارية، وفي شأن الأخيرة لا يتوقف دوره عند ضبط المخالفة، بل أنه يقوم بإزالتها وإزالة ما يترتب عليها من آثار، كما يقوم بتوقيع الجزاء على مرتكب المخالفة إذا اقتضى الأمر. أنظر: الحكيم، سعيد. ١٩٨٧م. *الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية*. القاهرة. مصر: دار الفكر العربي. الطبعة الثانية. ص٣٧٣-٢٧٤.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

وله أن يستدعي كافة الأفراد والمسئولين للتحقيق معهم واستيضاح ما يرى لزوماً لإيضاحه، ويستهدف هذا المكتب، في أداء اختصاصاته، العمل على إقرار العدالة، وحكم القانون، وتحقيق المساواة بين الأفراد، ورد الحقوق إلى أصحابها، ورفع الظلم عن المواطنين، ورفع أي تعد أو غصب أو ضرر يلحق بهم أو بأموالهم بغير حق[٥٣٢].

غير أن هذا القانون ما لبث أن تم إلغاؤه بموجب القانون رقم (١١٦) لسنة ١٩٧٠م بإنشاء الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة، ويتكون هذا الجهاز من ثلاثة أقسام رئيسية هي: (قسم المتابعة- قسم الرقابة- قسم التحقيق)، ولعل الغاية الأساسية التي كانت وراء إنشاء هذا الجهاز هي إصلاح الجهاز الإداري بصفة عامة، إذ (يهدف الجهاز أساساً إلى تحقيق رقابة فعّالة على الأجهزة التنفيذية في الدولة ومتابعة أعمالها للتأكد من مدى تحقيقها لمسؤولياتها وأدائها لواجباتها في مجالات اختصاصها وتنفيذها للقوانين واللوائح، ومن أن العاملين في الدولة يستهدفون في أداء أعمالهم خدمة الشعب، كما يعمل الجهاز على الكشف عن الجرائم والمخالفات المتعلقة بأداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة وتحقيقها واتخاذ الإجراءات اللازمة لمساءلة مرتكبيها[٥٣٣].

ويرى الباحث أن المشرع حرص أن يكون اختصاص هذا الجهاز شاملاً لمختلف صور النشاط الإداري، كما أنه اتجه في خطوة أخرى إلى توسيع دائرة الجهات المشمولة برقابته[٥٣٤]، كما أن هذه المرحلة المرحلة تميزت بظهور جهاز رقابي آخر، وكان ذلك يبدو كنتيجة للاهتمام بالجانب الاقتصادي في النموذج اللامركزي لتسيير الاقتصاد الوطني في تلك الفترة، فقام المشرع بإنشاء جهاز رقابي متخصص في الرقابة

٥٣٢- راجع المواد: ٣،٤،٥،٧ من القانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٧٠م بإنشاء مكتب المظالم. منشور في: موسوعة القوانين واللوائح والقرارات ذات العلاقة بسلطة الشعب. إعداد الإدارة العامة للقانون. الجزء الثاني. ١٩٨٨م. ص٥١٧.

٥٣٣- راجع المادة: (٤) من القانون رقم (٨٨) لسنة ١٩٧٤م. المعدل بالقانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨٤م. موسوعة التشريعات السابق الإشارة إليها.ص٤٠.

٥٣٤- راجع المادة: (٤) من القانون رقم (٨٨) لسنة ١٩٧٤م. المشار إليها سابقاً.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

المالية، وكان ذلك بإنشاء ديوان المحاسبة بموجب القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٧٥م[٥٣٥]، ويختص بالتحقق من سلامة الإجراءات المتعلقة بإرادات الجهات الخاضعة لرقابته، ومصروفاتها، ثم أنشأ المشرع جهازاً آخر تحت مسمى الجهاز الشعبي للمتابعة بموجب القانون رقم (١٦) لسنة ١٩٨٦م[٥٣٦].

ولعل المشرع عندما أنشأ هذا الجهاز أراد أن يستكمل الجوانب الأخرى للرقابة المالية، إذ أنه يختص بما يمكن تسميته بالرقابة الاقتصادية، أو رقابة ملاءمة المشروعات الاقتصادية الجاري تنفيذها، كما تم إنشاء جهاز الأشغال العامة بموجب أحكام القرار رقم (١٨٥) لسنة ١٩٨٦م، الذي يمارس نوعا من الرقابة الفنية على المشروعات العامة.

هكذا نجد أن هذه المرحلة من العمل الرقابي شهدت وجود ثلاثة أجهزة رقابية متخصصة تعمل في ميدان واحد، بالإضافة إلى جهاز الأشغال العامة.

ثانياً: مرحلة وحدة الجهاز الرقابي، اعتنق المشرع الليبي مبدأ وحدة الجهاز الرقابي في هذه المرحلة والتي بدأت بإصدار مؤتمر الشعب العام في دور انعقاده العادي الرابع عشر، القرار رقم (٧) لسنة ١٩٨٨م[٥٣٧] الذي تم بموجبه دمج الأجهزة الرقابية. والذي نص في مادته الأولى على: (يُدمج كل من ديوان المحاسبة والجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة، والجهاز الشعبي للمتابعة، وجهاز الأشغال العامة، في جهاز واحد يسمى الجهاز الشعبي للمتابعة تكون له الشخصية الاعتبارية ويتبع مؤتمر الشعب العام). ونص في مادته الثانية على أن يتولى الجهاز الشعبي للمتابعة الاختصاصات المسندة إلى الأجهزة المدمجة.

٥٣٥- هذا القانون حل محل قانون ديوان المحاسبة، الصادر في ٢٣-١١-١٩٦٦م، الذي عُدل اختصاصه بعدة قوانين آخرها القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٧٥م في شأن ديوان المحاسبة. موسوعة تشريعات المتابعة والرقابة الإدارية العامة .(د. ت) .منشورات المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر. ص٢٣٧.

٥٣٦- موسوعة تشريعات المتابعة والرقابة الإدارية العامة، المشار إليها سابقا. ص٥٥.

٥٣٧- قرار مؤتمر الشعب العام رقم (٧) لسنة ١٩٨٨م. بدمج الأجهزة الرقابية. موسوعة تشريعات المتابعة والرقابة الإدارية العامة.(د.ت). منشورات المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر. ص٤.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

فما هي الأسباب التي دعت المشرع للتخلي عن مبدأ تعدد الأجهزة الرقابية؟ هل هي المصلحة الوطنية؟، وفي هذا السياق يرى البعض من فقهاء القانون الليبي[٥٣٨] أن تحسس اللجان الشعبية من شدة الرقابة وتعدد أجهزتها كان من أهم الأسباب التي كانت وراء دمج تلك الأجهزة الرقابية، حيث تعللت اللجان الشعبية بأن تعدد الأجهزة يؤدي إلى عدم إعطائها المرونة اللازمة بشأن مباشرة اختصاصاتها، بالإضافة إلى أنه يعرقل إجراءاتها بشأن تنفيذ قرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية، وهو ما يؤيده الدكتور محمد الفلاح بقوله: إن تعدد الأجهزة الرقابية وتنوعها، سواء في مجال الرقابة الإدارية أو المالية، يعد من أهم العقبات التي تواجه النظام الإداري في أي دولة[٥٣٩].

كما لوحظ من خلال الواقع العملي وجود تداخل وازدواجية في الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية، مما حتم إعادة النظر في التشريعات التي تحكم عمل هذه الأجهزة لإزالة التعارض بين نصوصها والتداخل بين اختصاصاتها، بما يضمن حسن سير العمل ويؤدي إلى رفع كفاءة هذه الأجهزة وفاعليتها.

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أنه خلال مرحلة وحدة الجهاز الرقابي المتخصص، كانت هناك لجان استثنائية تمارس العمل الرقابي إلى جانب هذا الجهاز ألا وهي لجان التطهير التي تم إنشاؤها بموجب القانون رقم (١٠) لسنة ١٤٢٣م.ر،١٩٩٤م بشأن التطهير[٥٤٠].

ثالثاً: مرحلة تعدد الأجهزة الرقابة الثانية، وتبدأ هذه المرحلة بإصدار المشرع الليبي القانون رقم (١٣) لسنة ١٣٧١و.ر، بتقرير بعض الأحكام في شأن التفتيش والرقابة الشعبية والتطهير، الصادر بتاريخ

٥٣٨- المزوغي، عبد السلام. ١٩٩٣م. *الوسيط في الإدارة والرقابة على أعمالها* – الجزء الثاني – (النظرية العامة للرقابة). طرابلس. ليبيا: منشورات الجامعة المفتوحة. الطبعة الثالثة. ص٢٦١.

٥٣٩- الفلاح، محمد عبد الله. ١٩٨٥م. *الرقابة الإدارية كأداة للرقابة الشعبية*. طرابلس. ليبيا: المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان. الطبعة الأولى.ص٧١.

٥٤٠- الجريدة الرسمية. العدد الخامس. السنة الثانية والثلاثون. الصادرة بتاريخ ٢٣ | ٣ | ١٩٩٤م. ص١٢٥.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

١٣ | ٦ | ٢٠٠٣م[٥٤١]، والذي تم بموجبه دمج لجان التطهير في جهاز التفتيش والرقابة الشعبية، ويرى الباحث أن ذلك راجع إلى أن المشرع أدرك مرة أخرى مدى التداخل الحاصل في الاختصاصات الرقابية لهاتين الجهتين الرقابيتين، وهذا إجراء حسن من المشرع، غير أنه وفي نفس القانون أنشأ جهازاً رقابياً آخر يعمل إلى جانب جهاز التفتيش والرقابة الشعبية، أطلق عليه اسم جهاز الرقابة المالية والفنية. حيث نصت المادة الأولى منه على: (ينشأ بموجب أحكام هذا القانون جهاز للرقابة المالية والفنية، يسمي جهاز الرقابة المالية والفنية...)، والجدير بالملاحظة عند مراجعة أحكام هذا القانون أن المشرع لم يأت بقانون جديد ينظم جهازاً آخر، وإنما قسم جهاز التفتيش والرقابة الشعبية إلى جهازين منفصلين ومنح كلاً منها الاستقلالية التامة عن الآخر[٥٤٢].

ويرى الباحث أن الرجوع إلى فكرة التعدد في الأجهزة الرقابية، مع استمرار العمل بالقانون رقم (١١) لسنة ١٤٢٥م بإعادة تنظيم الرقابة الشعبية وتعديلاته[٥٤٣]، قد يخلق نوعاً من التشتت في التشريعات والتداخل في الاختصاصات.

الفرع الثاني: مقومات الأجهزة الرقابية ومدى توافرها في الأجهزة الرقابية المتخصصة في ليبيا

لكي تقوم الأجهزة الرقابية بوظيفتها على أكمل وجه، يجب توافر مجموعة من المقومات فيها، والتي تمثل أهم قواعد ترتكز عليها للقيام بالعمل الرقابي الفعّال، ولعل من أهم هذه المقومات:

أولاً: الاستقرار القانوني والإداري، ويقصد بالاستقرار القانوني هو استقرار القوانين واللوائح المنظمة لعمل هذه الأجهزة، بينما يقصد بالاستقرار الإداري هو عدم الدمج والفصل بين الأجهزة الرقابية

٥٤١- مدونة التشريعات. السنة الثالثة. العدد الرابع. ١٦ | ٨ | ١٣٧١و.ر. ص١٨٢.

٥٤٢- الجريدة الرسمية. العدد الخامس. السنة الثانية والثلاثون. الصادرة بتاريخ ٢٣ | ٣ | ١٩٩٤م. ص١٢٥.

٥٤٣- المادة السادسة من القانون رقم (١٣) لسنة ١٣٧١و.ر. بتقرير بعض الأحكام في شأن التفتيش والرقابة الشعبية والتطهير.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

وإعطائها فترة زمنية لكي تستطيع خلالها القيام بدورها المنوط بها. وهذه الركيزة من أهم الركائز التي يرتكز عليها العمل الرقابي من وجهة نظر الباحث حيث عن طريقهما يشعر القائمون على العمل الرقابي بالاستقرار والثبات وبالتالي بالثقة لقيامهم بعملهم على أكمل وجه.

وللأسف أن هذا ما تفتقر إليه الأجهزة الرقابية في ليبيا في الفترة محل الدراسة، وفي هذا السياق يرى البعض[٥٤٤] أن تعدد وتشتت التشريعات المنظمة للعمل الرقابي قد يخلق نوعاً من الفوضى، إضافة إلى أنه يؤدي إلى وجود ثغرات ومثالب تنظيمية قد تؤدي إلى اتخاذ إجراءات مطوَّلة، تؤدي بدورها إلى إهدار الوقت والجهد والمال، كما يرى الباحث أن عدم استقرار القوانين وكثرة التعديلات يؤديان إلى نتيجة حتمية، وهي عدم وضوح القوانين، وصعوبة معرفة ما هو نافذ من النصوص فيعمل به، وما هو ملغى أو معدل فَيُهْمَل، بحيث يصعب عليهم أداء واجبهم ودورهم الرقابي بكفاءة عالية.

ثانياً: الاستقلال والحياد، مع ملاحظة أنه يجب أن يكون هذا الاستقلال حقيقياً لا صورياً، ويعتبر مبدأ الاستقلال والحياد ضرورياً لتأمين وجود رقابة فعالة، وذلك لتمكين القائمين على أجهزة الرقابة بالقيام بأعمالها وإبداء رأيهم بكل حرية ودون تأثير من أي جهة أخرى وهم يتمتعون بالضمانات القانونية والإدارية والسياسية الكافية من حصانة وصلاحيات تمكنهم من أداء واجباتهم وهم في حماية من أي بطش وتعسف[٥٤٥]، والجدير بالذكر أن المشرع الليبي ينص في كافة التشريعات المنظمة للأجهزة الرقابية على مبدأ استقلاليتها.

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام هو: هل يعتبر مجرد النص على استقلال الأجهزة الرقابية في القوانين واللوائح كافياً على تأكيد استقلالها حقيقة وفعلاً ؟. أن تكون الإجابة بالنفي لاشك أنه أمر

٥٤٤- المخزوم، صالح محمد. ٢٠٠٤م. *النظام القانوني لجهاز التفتيش والرقابة الشعبية*. (رسالة ماجستير). جامعة الفاتح. ليبيا. ص٧١.

٥٤٥- سليمان، نجلاء علي الصادق. ٢٠٠٩م. *الرقابة المالية على الإدارة في التشريع الليبي*. المرجع السابق. ص٥١.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

غريب وهو ما يمثل مخالفة صريحة لصحيح القانون، ولكن الواقع العملي في ليبيا في الفترة محل الدراسة أثبت عدم استقلالية هذه الأجهزة بالرغم من أن المشرع قد نص على ذلك صراحة في قوانين إنشائها[٥٤٦]، وفي هذا السياق يرى البعض أن جهازي المراجعة المالية، والتفتيش والرقابة الشعبية مهما كشفت تقاريرهما عن مخالفات إلا أنها تبقى القليل من الكثير المجهول نظراً لعدم تمتعهما بالاستقلال والسلطات التي تمكنها من كشف كل المخالفات[٥٤٧].

ثالثاً: توافر الكفاءة المهنية في القائمين بالرقابة، فلكي يساهم الجهاز الرقابي بشكل فعال في مكافحة انتشار ظاهرة الفساد، يجب أن يكون لدى أعضائه الكفاءة العلمية والعملية من تخصص وخبرة في المجالات الواقعة ضمن اختصاصهم الرقابي، وخاصة في قيادات العمل الرقابي، ولكن وللأسف الواقع العملي في البلد محل الدراسة أثبت أن قيادات هذه الأجهزة يتم اختيارها على أساس من الولاء السياسي، بحيث يتم تفضيل أهل الثقة والموالاة على أهل التخصص والكفاءة والالتزام[٥٤٨] مما أدى بالضرورة إلى قصور كبير في العمل الرقابي.

من خلال دراستنا في هذا الفصل يمكن إجمالا إبداء الملاحظات التالية:

أولا : أن الإدارة الإسلامية اهتمت بموضوع الرقابة وعرفت جميع أنواعها وأشكالها المختلفة وطبقته على عمالها، وأن أهم ما يميز الرقابة الإسلامية غلبة الجانب العقائدي (الإيماني) فيها وذلك بتفعيل دور الرقابة الذاتية لدى الموظف المسلم، ولاحظنا الدور الذي تلعبه كلٌ من عقيدة الموظف المؤمن وعبادته في تحصينه ضد الفساد.

٥٤٦- للمزيد من التفصيل يراجع: نفس المرجع. ص٢٤٠ وما بعدها.

٥٤٧- المرجع نفسه. ص١٩٣.

٥٤٨- للمزيد الإطلاع على تقرير فريق الشفافية ليبيا. ٢٠١٠م. *بعنوان الثورة الإدارية أساس الفساد الإداري في ليبيا*. ص١٥. منشور على شبكة المعلومات الدولية الإنترنت. أطلع بتاريخ ١٦| ١٠| ٢٠١٣م.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

ثانيا: أن المشرع الليبي هو الآخر أيقن لما للرقابة من أهمية في العملية الإدارية، فقام بإنشاء العديد من الجهات الرقابية العامة منها والمتخصصة، إلا أن أهم ما ميز العملية الرقابية في ليبيا هو كثرة الأجهزة الرقابية وعدم استقرارها إداريا وقانونياً مما أثر سلباً على مجمل العملية الرقابية.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

الفصل الثاني

العقوبة التأديبية ودورها في معالجة الفساد الإداري وفقاً للشريعة الإسلامية والقانون الليبي

سنتناول في هذا الفصل بالدراسة العقوبة التأديبية باعتبارها أحد الأركان الهامة التي يتكون منها القانون التأديبي للوظيفة العامة في مختلف دول العالم، والتي يمكن عن طريقها المساهمة في علاج ظاهرة الفساد الإداري والقضاء عليها أو على الأقل الحد من انتشارها.

ويجدر بنا المقام – وقبل الخوض في أنواع العقوبة وأثرها– الإشارة إلى مسألة هامة وهي أن العقوبة بصفة عامة (والعقوبة التأديبية على وجه الخصوص) يجب ألاّ تتمثل في كونها سيفاً مسلطاً على رقاب العاملين، بل إن من المسلم به يقيناً في الوقت الحاضر أن فلسفة العقاب عامة قد تطورت في غالبية النظم القانونية، بحيث أصبحت متمثلة في سياسة التقويم والإصلاح بدلاً من الانتقام، وهذه السياسات انتقلت بدورها إلى نطاق القانون التأديبي للوظيفة العامة، بحيث يمكن أن نجزم أنه لم يعد ثمة اتفاق أو إجماع في هذا المجال على أن ينظر إلى الموظف المخطئ أو المدان بوصفه عضواً فاسداً يجب بتره من المجتمع الوظيفي تأميناً لهذا المجتمع وحماية لأعضائه من أخطار انتقال عدوى الفساد إليهم، بل أصبح ينظر إليه بوصفه عضواً مريضاً بحاجة إلى العلاج أو الإصلاح، إذا لم يكن ينظر إليه على أنه ضحية لهذا المجتمع يتعين إعادة تأهيله ورده مواطناً سوياً صالحاً إليه[٥٤٩].

٥٤٩- JEAN-MARIE AUBY, JEAAN- BERNARD AUBY, Droit de la fanction publique, Etae,colectilte's locales, H'opitaux, pr'ecis DALLOZ. ١٩٩١, P ١٩١. Chapitrev:le regime disciplinaire.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

وبالبناء على ما سبق فقد وصف النظام التأديبي المثالي بأنه ذلك النظام الذي لا يكتفي ولا يتوقف عند حد التأكد من ثبوت ارتكاب الموظف للمخالفة التأديبية توطئة لمعاقبته عليها، بل هو ذلك الذي يتجاوز حدود هذا المنظور الضيق من ناحية إلى حيث ارتياد آفاق البحث والتقصي لأسباب ارتكاب تلك المخالفة والوقوع في براثنها، هذا بالإضافة إلى الالتزام بسياسة تأديبية متوازنة بشأن تحديد المسئولية والعقاب من ناحية أخرى، تلك السياسة الخاضعة لعوامل الموازنة والمرونة والفاعلية بين سائر المصالح المتقابلة لأطراف العلاقة التأديبية[٥٥٠].

بعد هذا التقديم البسيط والذي تناولنا فيه بشيء من الإيجاز فلسفة العقوبة بصفة عامة، سوف نسلط الضوء وبشيء من التفصيل على العقوبة التأديبية في كلٍ من الشريعة الإسلامية والقانون الليبي باعتبارها أهم الوسائل العلاجية التي يمكن من خلالها مواجهة الفساد والمفسدين في الإدارة العامة.

المبحث الأول

ماهية العقوبة التأديبية وأنواعها وفقاً للشريعة الإسلامية

تبين لنا فيما سبق أن جرائم الفساد الإداري في الشريعة الإسلامية هي محظورات بالشرع، جزر الله تعالى عنها بالتعزير[٥٥١]، وحيث إن التشريعات العقابية تمثل في جوهرها الرعاية الواجبة لصيانة نظم المجتمعات الإنسانية والحماية اللازمة لحسن سير حياة الناس وانتظامها والدفاع عنها ضد الخلل

٥٥٠- أرجمند، عبدالله محمد. ١٩٩٨م. *فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية(دراسة نظرية تطبيقية مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية)*. (رسالة دكتوراه). كلية الحقوق: جامعة طنطا. مصر. ص١٤.

٥٥١- أصل كلمة تعزير معناها النصرة والتعظيم ، ومن ذلك قوله تعالى: (وتعزروه وتوقروه) وتطلق على التأديب الذي لم يرد به نص، وهو من قبيل التقوية والنصر، فمن جزر شخصاً عن أن يضر غيره، فقد نصره بحمله على الخير، ونصر الله بتنفيذ أوامره، ونصر المجتمع فحماه من الآفات الاجتماعية. أنظر: أبو زهرة. *الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي(العقوبة)*. المرجع السابق. ص ٥٨.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

والانحراف[٥٥٢]، فقد عنت الشريعة الإسلامية بهذا الجانب أيما عناية، وحازت العقوبة جانباً كبيراً من اهتمام علماء الشريعة.

ومن المسلم به أن الدين الإسلامي مبني أساساً على الإيمان والعقيدة، وحيث إن نظام العقوبات الإسلامي يتميز بشعور الفرد فيه بالرقابة الإلهية، فإن إسناد العقوبات الشرعية إلى رقابة الله تعالى، وارتباط الابتعاد عن الجرائم (بما فيها دون شك جرائم الفساد الإداري) بالإيمان، وارتباطها بالعقوبة الأخروية، كل هذا يضفي على النظام العقابي الإسلامي صبغة دينية ويكسبه احتراماً وقدسية في نفس المسلم، ويجعله جزءاً من شريعته وعقيدته ووجدانه الديني، بل أن المسلم إذا ما ارتكب جريمة بحكم غلبة النفس الأمارة بالسوء، ووقع في قبضة السلطة فإنه يستجيب لدواعي العقاب، ولا يحاول أن يفلت من سلطة الدولة بالتحايل والإنكار، بل يستجيب للعقوبة المقررة في الغالب عن قناعة ورضى[٥٥٣]، امتثالاً لأمر الله.

فما هي العقوبة التأديبية وفقاً للشريعة الإسلامية وما طبيعتها، وما هي أنواعها؟.

وهو ما سنسلط عليه الضوء من خلال المطلبين التاليين، نخصص الأول للتعريف بالعقوبة وطبيعتها، والثاني لأنواعها.

٥٥٢- حماد، علي محمد حسين. ٢٠٠٨م. *منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد المالي والإداري*. (رسالة ماجستير). كلية الدراسات العليا. جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية. المملكة العربية السعودية. ص١٠٠.

٥٥٣- الحسون، على بن عبد الرحمن. ١٤٢٢هـ. " أهم مزايا نظام العقوبات في الإسلام". *مجلة الدراسات الإسلامية*: جامعة الملك سعود. السعودية. ص١٨-١٩. منشورة على شبكة المعلومات الدولية الإنترنت. على الموقع الإلكتروني http://faculty.ksu.edu.sa .

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

المطلب الأول: التعريف بالعقوبة التأديبية وطبيعتها في الشريعة الإسلامية

سوف نقوم من خلال هذا المطلب بالتعرف على المقصود بالعقوبة بصفة عامة والعقوبة التعزيرية (التأديبية) على وجه الخصوص عند أهل اللغة، ثم نقف عند معنى العقوبة في الاصطلاح وذلك في الفرع الأول، ثم نقوم في الفرع الثاني بمحاولة الوقوف على الاستعمال القرآني للعقوبة ومن ثم نتلمس المعنى الفقهي للعقوبة التأديبية طبقاً للشريعة الإسلامية، مع بيان طبيعتها، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: المقصود بالعقوبة والتعزير في اللغة والاصطلاح

أولا: المقصود بالعقوبة عند أهل اللغة

أصل الكلمة وجذورها من مادة (ع.ق.ب)، وهي ذات دلالات كثيرة، وما يعنينا منها معنى الجزاء والمكافأة، ويقال: (عَاقَبْتُ) اللص (مُعَاقَبَةً) و(عِقَاباً) والاسم (العقوبة) [٥٥٤]، وجاء في لسان العرب: أعقب الرجل خيراً، أو شراً بما صنع: كافأه به، والعقاب والمعاقبة ، أن تجزي الرجل بما فعل سواء بسواء، والاسم العقوبة، وعاقب بذنبه معاقبة وعقاباً: أخذه، وتعقبت الرجل، إذا أخذته بذنب كان منه، أعقبه على ما صنع: جازاه، وأعقبه بطاعته: أي جازاه، والعقبى: جزاء الأمر [٥٥٥]، وجاء في الفيروز آبادي: العُقْبَى: جزاء الأمر، وأعْقَبَهُ: جازاه، وتَعَقَّبَهُ: أخذه بذنب كان منه [٥٥٦].

٥٥٤- الفيومي، أحمد بن محمد. د.ت. *المصباح المنير في غريب الشرح الكبير*: للرافعي. بيروت: المكتبة العلمية. المجلد الأول. ص٤٢٠.

٥٥٥- أبن منظور، أبو الفضل محمد بن مكرم. ١٣٠٠هـ. *لسان العرب*. بيروت: دار صادر. المجلد الأول. ص٦١٩-٦٢٠.

٥٥٦- الفيروز آبادي. مجد الدين أبي الطاهر محمد. د.ت. *القاموس المحيط*. بيروت: مؤسسة الرسالة. ص١٥٠.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

وعلى هذا الأساس اللغوي، فإن العقوبة والعقاب والمعاقبة، مأخوذة من عقب، وعليه تأتي عقب الجريمة، ومن هنا قيل عاقبه بذنبه، وبجريمته[٥٥٧].

ثانياً: المقصود بالتعزير عند أهل اللغة

أصل الكلمة من عزر يعزر: من باب ضرب يضرب، عزراً على وزن ضرباً وهو اللوم، وعزره عزراً وعزّره: رده، والعزر: الرد والمنع، والعزر والتعزير: ضرب دون الحد سمي به لمنعه الجاني من معاودته وردعه عن المعصية، وقيل أشد الضرب، وعزره ضربه ذلك الضرب ، وقيل هو التوقف على باب الدين[٥٥٨].

وقال ابن حجر المكي: التعزير لغة من أسماء الأضداد لأنه يطلق على: التفخيم والتعظيم ومنه قوله تعالى: ﴿وَآمَنتُم بِرُسُلِي وَعَزَّرْتُمُوهُمْ﴾[٥٥٩]، ويطلق على النصرة ومنه قوله تعالى: ﴿لِّتُؤْمِنُوا بِاللَّهِ وَرَسُولِهِ وَتُعَزِّرُوهُ وَتُوَقِّرُوهُ﴾[٥٦٠]، ويطلق على التأديب أشد الضرب، وعلى ضرب دون الحد (كذا في القاموس)، قال: والظاهر أن هذا الأخير غلط لأن هذا وضع شرعي لا لغوي، لأنه لم يُعَرَّفْ إلاَّ من وجهة الشرع فكيف ينسب لأهل اللغة الجاهلين بذلك من أصله[٥٦١].

٥٥٧- القاضي. ٢٠٠٢م. *النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة*. المرجع السابق. ص ٢٤٤.

٥٥٨- ابن منظور. ١٣٠٠ هـ . *لسان العرب*. الجز الثاني. المرجع السابق. مادة عزر.

٥٥٩- القرآن الكريم. المائدة ٥: ١٢.

٥٦٠- القرآن الكريم. الفتح ٤٨: ٩.

٥٦١- ابن حجر، شهاب الدين أبو العباس. د.ت. *الدرر الكامنة في أعيان المائة الثامنة*. دار الكتب الحديثة. الجزء الثامن. ص٣٧ وما بعدها. منقول عن: المجالي، عبد الحميد إبراهيم. ١٤١٢هـ. *مسقطات العقوبة التعزيرية وموقف المحتسب منها*. الرياض. المملكة العربية السعودية: المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب. ص١٥.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

ثالثاً: المفهوم الاصطلاحي للعقوبة عند فقهاء الشريعة الإسلامية

إن التعريف اللغوي للعقوبة، يضع الأساس لفهم الاصطلاح الشرعي لها، فمفهوم العقوبة لغةً واصطلاحاً، يدور حول فكرة جوهرية، تكمن في أن العقوبة لا توجد إلا نتيجة للجريمة، فهي أثرها دائماً، تعقبها ولا تسبقها أبداً، ومن هنا أخذت من كلمة العقب اللغوية[٥٦٢].

وحيث إن العقوبات في الشريعة الإسلامية، إما أن تكون عقوبات حدية أو قصاص ودية وإما أنها عقوبات تعزيرية، والأولى هي: عقوبة مقدرة شرعاً في معصية حقاً لله تعالى، أما الثانية فهي: عقوبة مقدرة شرعاً هي الأخرى ولكنها تتعلق بحقوق الأفراد، والأخيرة هي عقوبة غير مقدرة شرعاً، وقد تكون لله تعالى أو للأفراد[٥٦٣]، وعلى هذا الأساس عرف فقهاء الشريعة الإسلامية قديماً العقوبات بصفة عامة بأنها: زواجر لمحظورات شرعية، فهي جزاء للفعل المحظور شرعاً[٥٦٤]، ويرى الإمام أبو زهرة أن العقاب ردع للجاني، وزجر لغيره، ومنع لتكرار الوقوع، وذلك ببيان وخامة نتائجه بالحس والعيان، لا بالفرض والتقدير[٥٦٥].

وفي ظل شروح الفقهاء المسلمين الأوائل، حاول بعض فقهاء المسلمين في العصر الحديث، استخلاص تعريف عام للعقوبة، ونظراً لكثرتها ودوراتها حول مفهوم واحد تقريباً، نكتفي إيراد بعضها، فيعرفها

٥٦٢- القاضي. ٢٠٠٢م. *النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة*. المرجع السابق. ص ٢٤٦.

٥٦٣- يرى الشاطبي أن: كل حكم شرعي لا بد أن ينطوي على حق الله تعالى، وهو جهة التعبد، فحق الله على العباد في العبادة يستلزم بالطبيعة امتثال أوامره واجتناب نواهيه بإطلاق، فإنه ليس كذلك بإطلاق، بل جاء على تغليب حق العبد في الأحكام الدنيوية. كما أن كل حكم شرعي فيه حق للعباد إما عاجلاً، وإما آجلاً، بناء على أن الشريعة إنما وضعت لمصالح العباد. - أنظر الغرناطي، أبراهيم موسى. (المعروف بالشاطبي).د.ت. *الموافقات في أصول الشريعة*. بشرح: عبد الله دراز. القاهرة: المكتبة التجارية الكبرى. المجلد الثاني. ص٣١٧.

٥٦٤- الكاساني، أبوبكر مسعود بن أحمد. ١٩٨٢م. *بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع*. بيروت: دار الكتاب العربي. المجلد السابع.ص٦٤. والبهوتي، منصور بن يونس بن صلاح الدين. د.ت. *شرح منتهى الإرادات*. بيروت: دار الفكر. المجلد الثالث. ص٣٣٦وما بعدها. أبو يعلى الفراء، محمد بن الحسين بن محمد. *الأحكام السلطانية*. تحقيق: محمد حامد الفقي. ١٩٨٣م. بيروت: دار الكتب العلمية. ص٢٥٧ وما بعدها: الماوردي. ١٩٧٣م. *الأحكام السلطانية والولايات الدينية*. تحقيق مصطفى البابي. المرجع السابق. ص ٢١٩-١٢٠.

٥٦٥- أبوزهرة، محمد. د ت. *الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي(العقوبة)*. القاهرة. مصر: دار الفكر العربي. ص٢٦.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

الدكتور الحفناوي بقوله: أن العقوبة هي الجزاء الذي يستحقه الجاني نظير ما وقع منه من معصية لأمر الشارع، أو نهيه سواء هذا الجزاء مقدراً من قبل الله سبحانه وتعالى، حقاً لله، أو للعبد، أو كان مقدراً من قبل ولي الأمر بما خوله الله من سلطان[٥٦٦]، ويرى البعض الآخر بأن العقوبة، جزاء وضعه الشارع للردع عن ارتكاب ما نهى عنه، وترك ما أمر به[٥٦٧]، في حين يعرفها آخرون بأنها: الجزاء المقرر لمصلحة الجماعة على عصيان أمر الشارع[٥٦٨].

الفرع الثاني: التعريف بالعقوبة التأديبية وطبيعتها وفقا للشريعة الإسلامية

يجدر بنا لمقام التعرف على آراء المفسرين في استعمال القرآن الكريم للفظ العقوبة أولاً، ثم نقف على مفهوم العقوبة التأديبية عند فقهاء الشريعة الإسلامية ثانياً، ثم نتناول ثالثاً بالدراسة طبيعة العقوبة التأديبية في الشريعة الإسلامية وذلك على النحو التالي:

أولاً: الاستعمال القرآني لكلمة العقوبة

ورد أصل كلمة العقوبة بمشتقات في القرآن الكريم في مواضع عديدة، ونذكر منها:

١ – قوله تعالى: ﴿وَاتَّقُوا اللَّهَ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ (١٩٦)﴾[٥٦٩].

٢– قوله تعالى: ﴿إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ الْعِقَابِ وَإِنَّهُ لَغَفُورٌ رَحِيمٌ (١٦٥)﴾[٥٧٠].

٥٦٦– الحفناوي، منصور محمد منصور. ١٩٩٣م. *الشبهات وأثرها في العقوبة الجنائية في الفقه الإسلامي*. القاهرة: مطبعة الأمانة. ص١٣٩-١٤٠.

٥٦٧– مذكور، محمد سلام. ١٩٦٦م. *المدخل للفقه الإسلامي*. الكويت: دار الكتاب الحديث. الطبعة الثالثة. ص٧٣٩.

٥٦٨– عودة، القاضي عبد القادر. د.ت. *التشريع الجنائي الإسلامي*. بيروت. لبنان: دار الكتاب العربي. المجلد الأول. ص٦٠٩.

٥٦٩– القرآن الكريم. البقرة ٢: ١٩٦. وأنظر . البقرة ٢: ٢١١. آل عمران ٣: ١١. المائدة ٥: ٢.

٥٧٠– القرآن الكريم. الأنعام ٦: ١٦٥.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

٣- قوله تعالى: ﴿ذَلِكَ وَمَنْ عَاقَبَ بِمِثْلِ مَا عُوقِبَ بِهِ ثُمَّ بُغِيَ عَلَيْهِ لَيَنصُرَنَّهُ اللَّهُ إِنَّ اللَّهَ لَعَفُوٌّ غَفُورٌ (٦٠)﴾[٥٧١].

٤- قوله تعالى: ﴿وَإِنْ عَاقَبْتُمْ فَعَاقِبُوا بِمِثْلِ مَا عُوقِبْتُمْ بِهِ وَلَئِنْ صَبَرْتُمْ لَهُوَ خَيْرٌ لِلصَّابِرِينَ (١٢٦)﴾[٥٧٢].

٥- قوله تعالى: ﴿وَإِنْ فَاتَكُمْ شَيْءٌ مِنْ أَزْوَاجِكُمْ إِلَى الْكُفَّارِ فَعَاقَبْتُمْ فَآتُوا الَّذِينَ ذَهَبَتْ أَزْوَاجُهُمْ مِثْلَ مَا أَنفَقُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي أَنْتُمْ بِهِ مُؤْمِنُونَ (١١)﴾[٥٧٣].

يقول المفسرون أن المولى عز وجل يقول في سورة النحل الآية رقم(١٢٦) المشار إليها، للمؤمنين وإن عاقبتم أيها المؤمنون من ظلمكم واعتدى عليكم فعاقبوه بمثل الذي نالكم به ظالمكم من العقوبة، ولئن صبرتم عن عقوبته، واحتسبتم عند الله ما نالكم ووكلتم أمره إليه حتى يكون هو المتولي عقوبته لهو خير للصابرين[٥٧٤]، وقوله تعالى في سورة الممتحنة، الآية (١١)، (فعاقبتم) بمعنى غنمتم، وظفرتم، والعاقبة الكرة الأخيرة، أي غزوتم معاقبين غزواً بعد غزو، فأصبتموهم في القتال بعقوبة حتى غنمتم فأعطوا المسلمين الذين ارتدت زوجاتهم، ولحقن بدار الحرب مهور زوجاتهم من هذه الغنيمة، فالعلماء فسروا العقوبة بالغزو لحصول العقوبة نتيجة له[٥٧٥].

٥٧١- القرآن الكريم. الحج ٢٢: ٦٠.

٥٧٢- القرآن الكريم. النحل ١٦: ١٢٦.

٥٧٣- القرآن الكريم. الممتحنة ٦٠: ١١.

٥٧٤- الطبري. المرجع السابق. المجلد الرابع عشر . ص١٣١.

٥٧٥- الفخر الرازي. المرجع السابق. المجلد ١٥. الجزء ٢٩. ص٣٠٨. وكذلك، ابن كثير. المرجع السابق. المجلد٤. ص٣٥٢. القرطبي. *تفسير القرطبي*. المرجع السابق. المجلد ٩. الجزء ١٨. ص٦٩. وابن عطية، عبد الحق بن غالب. *المحرر الوجيز في تفسير الكتاب العزيز*. تحقيق المجلس العلمي . فاس: المغرب. ١٩٧٤. د.ن. . الجزء ١٥. ص٤٩٥-٤٩٦.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

فالمعاقبة، والعقاب، والعقوبة، تختص بالعذاب، وهو في الإسلام جزاء الشر، والجزاء إذا أطلق في معرض العقوبات يراد به ما يجب حقاً لله تعالى بمقابلة فعل العبد، لأنه المجازى على الإطلاق، ولهذا سميت الآخرة، دار الجزاء[٥٧٦].

ثانياً: مفهوم العقوبة التأديبية عند فقهاء الشريعة الإسلامية

من خلال ما سبق عرضه بشأن المفهوم اللغوي للعقوبة بصفة عامة، والتعزير والمفهوم الاصطلاحي للعقوبة، وكذلك لاستعمال القرآن الكريم لهذه الكلمة في العديد من المناسبات وفي مواضع مختلفة في القرآن الكريم، يتضح لنا بجلاء أن الجريمة التأديبية في الفقه الإسلامي تدخل تحت جرائم التعزير غير المقدرة، والتي يمكن لولي الأمر تقديرها، وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وظروف كل زمان ومكان.

عليه فإن العقوبة التأديبية تجد مكانها – في ضوء ما تقدم – بين العقوبات التعزيرية غير المقدرة، والتي تحددها المصلحة العامة، وفي هذا السياق يقول الإمام أبوزهرة[٥٧٧]: (التعزير هو العقوبات التي لم يرد نص الشارع ببيان مقدارها، وترك تقديرها لولي الأمر، أو القاضي).

على هذا الأساس، يمكن تعريف العقوبة التأديبية في ظل المفهومين اللغوي والاصطلاحي للعقوبة عامة، ووفق تعريف الجريمة التأديبية، بأنها: (جزاء تأديبي يوقع على الموظف العام من ولي الأمر المختص، لارتكابه جريمة تأديبية).

٥٧٦- الحسيني، أيوب بن موسى(أبو البقاء). *الكليات: معجم في المصطلحات والفروق اللغوية*. بعناية عدنان درويش،ومحمد المصري. ١٩٩٢م. القاهرة. دار الكتاب الإسلامي. الجزء ٣. ص٢٧٧-٢٧٨. - بن المفضل، الحسين بن محمد.(الراغب الأصفهاني). *المفردات في غريب القرآن*. بعناية: محمد أحمد خلف الله. ١٩٧٠م. القاهرة: مكتبة الإنجلو مصرية. ص٥٠٩-٥١٠.

٥٧٧ -أبو زهرة، محمد. د ت. *الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي(العقوبة)*، المرجع السابق. ص٦٩.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

وتجدر الإشارة إلى أن التعزيرات الإسلامية يجب أن تتوافر فيها أربعة شروط[٥٧٨]:

١ – أن يكون الباعث عليها حماية المصالح الإسلامية المقررة، لا حماية الأهواء والشهوات، سواء أهواء الحكام أم غيرهم، فإن الهوى والمصلحة نقيضان لا يجتمعان.

٢ – أن تكون العقوبة ناجعة حاسمة لمادة الشر، أو مخففة له، وألا يترتب عليها ضرر مؤكد أو فساد أشد فتكاً بالجماعة، وألا تنطوي على إهانة.

٣ – وجود تناسب بين العقوبة والجريمة، فلا يسرف في العقاب، ولا يستهين بالجريمة.

٤ – المساواة والعدالة بين الناس جميعاً في العقاب ولا يكون هناك تمييز لاعتبارات شخصية.

ثالثاً: طبيعة العقوبة التأديبية عند فقهاء الشريعة الإسلامية

نقصد بالطبيعة الأسس التي تقوم عليها العقوبة في الشريعة الإسلامية والمبادئ التي تحكمها.

إن الشريعة الإسلامية تحرص على حمل الإنسان على طاعة أوامرها ونواهيها طاعة اختيارية تنبعث من أعماق النفس، وتعتمد في تحقيق هذه الطاعة على تنبيه وإيقاظ الشعور الإيماني في النفوس، وتذكير الناس باليوم الآخر وما فيه من جزاء وحساب مع بيان ما في هذه الأوامر والنواهي من خير ومصلحة للناس في الدنيا والآخرة، ولكن هذا لا يكفي لحمل الناس على الطاعة، وذلك لأن الناس ليسوا متساوين

٥٧٨- أنظر هذا المعنى: محمد، محمد سيد. ٢٠٠٢م. *التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة*. (رسالة دكتوراه). كلية الحقوق. جامعة أسيوط. جمهورية مصر العربية. ص٤٢٠.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

في يقظة الضمير الديني والإنساني، وتحقق الإيمان واستحضار اليوم الآخر وخشيته، كما أن من الناس من تغلب عليهم نوازع الشر والهوى وحب المنافع ولو كان ذلك بطرق غير مشروعة(٥٧٩).

وقد شرع العقاب على الجريمة لمنع الناس من اقترافها لأن النهي عن الفعل أو الأمر لا يكفي وحده لحمل الناس على إتيان الفعل أو الانتهاء عنه ولولا العقاب لكانت الأوامر والنواهي أموراً ضائعة وضرباً من العبث، فالعقاب هو الذي يجعل للأمر والنهي معناً مفهوماً ونتيجة مرجحة وهو الذي يزجر الناس عن الجرائم ويمنع الفساد في الأرض ويحث الناس على الابتعاد عما يضرهم أو فعل ما فيه خيرهم وصلاحهم(٥٨٠).

علية فإن الأساس الذي تقوم عليه العقوبات في الشريعة الإسلامية يتمثل في حماية الجماعة وصيانة نظامها ودفع الشرور والآثام والأضرار والأخطار والمفاسد عنها هذا من جهة ومن جهة ثانية إصلاح الأفراد وتهذيبهم ورعاية حقوقهم وحمايتهم من أنفسهم ومن بعضهم واستنقاذهم من الجهالة وإرشادهم من الضلالة وكفهم عن المعاصي وحثهم على الطاعة(٥٨١).

وهكذا نخلص إلى أن نظام العقوبات في الإسلام قام على أساسين عظيمين هما: (العدل، والردع)، فأما العدل: فإن كل عقوبة على قدر الجرم من دون حيف أو تهاون، وهي من لدن حكيم خبير، وأما

٥٧٩- نواهضة، إسماعيل. "فلسفة العقوبات في الإسلام وغاياتها". منشور على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت). على الموقع الإلكتروني http//www.nawahdah.com/old/articles/٦.html . أطلع علية بتاريخ.١٥-٥-٢٠١٢.

٥٨٠- الحوراني، إياد جبر. "فلسفة العقوبة والغرض منها". منشور على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت). على الموقع الإلكتروني http//www.police.ps/ar/articles-action-show-id-١٨٣.htm. أطلع علية بتاريخ.١٦-٥-٢٠١٢.

٥٨١- بوساق، محمد بن المدني. ٢٠٠٢م. *اتجاهات السياسية الجنائية المعاصرة والشريعة الإسلامية*. المرجع السابق.ص١٩٣

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

الردع: فإن العقوبة تُوقِع بالمعاقَب ألماً يظل دائماً واعظاً له عن تكرار الجريمة، إنه تشريع اللطيف الخبير[٥٨٢].

ويرى الباحث أنه لا شك أن في هذين الأساسين تتحقق مصالح العباد ودرء المفاسد عنهم، مع الأخذ بعين الاعتبار أن القاعدة الأصولية في هذا الشأن تقضي بأن: درأ المفاسد أولى من جلب المصالح[٥٨٣]، وعلى هذا الأساس، استنبط القاضي عبد القادر عودة[٥٨٤]، مجموعة من الأصول والأسس التي تقوم عليها العقوبة، وبما يحقق الغرض منها وهي:

١ – أن تكون العقوبة سداً مانعاً للعباد من ارتكاب الجريمة، فإذا وقعت كانت العقوبة تأديباً وإصلاحاً لمرتكبها، وزجراً لغيره من التشبه به وسلوك منهجه.

٢ – كل عقوبة تحقق المصلحة العامة للمجتمع والأفراد، هي عقوبة مشروعة فلا ينبغي الاقتصار على عقوبات معينة دون غيرها.

٣ – العقوبة شرعت لمصلحة المجتمع، فإذا اقتضت مصلحة المجتمع التشديد شددت العقوبة، وإذا اقتضت المصلحة العامة التخفيف خففت العقوبة.

٤ – ليس المقصود من العقوبة الانتقام من المجرم، وإن كانت في ذاتها تحمل الألم والإيذاء، بل المقصود إصلاحه وزجره.

٥٨٢- إبراهيم، إيهاب. "النظام القضائي ونظرية العقوبة في الإسلام". منشور على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت). على الموقع الإلكتروني http//www.salafoice.com . أطلع علية بتاريخ ١٥-٥-٢٠١٢.

٥٨٣- الندوي. على. ١٩٨٦م. *القواعد الفقهية*. (رسالة ماجستير). جامعة أم القرى: السعودية. ص٤٠

٥٨٤- عودة، عبد القادر. د.ت. *التشريع الجنائي الإسلامي*. بيروت: دار الكتاب العربي. المجلد الأول. ص٦١٠. ويراجع كذلك: علوي، هدى علي. ٢٠٠٠م. *أغراض العقوبة وفاعليتها في المعاملة العقابية دراسة في الفكر الجنائي والشريعة الإسلامية*. (رسالة ماجستير). معهد البحوث والدراسات العربية. جامعة الدول العربية. القاهرة. مصر. ص٦٦-٦٧.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

هكذا يظهر لنا وبجلاء الفارق الكبير بين الأثر الفعال لمنهج العقوبة وأساسها الإسلامي في النفس الإنسانية عنه في منهج القوانين الوضعية التي لا ترتقي إلى درجة سمو وعلو المنهج الإسلامي، الإلهي المصدر، والإنساني الهدف والغاية، والمصالح المعتبرة التي تسعى الشريعة الإسلامية إلى حمايتها، صنفها الفقهاء إلى خمسة أصول، وهي: حفظ الدين، وحفظ النفس، وحفظ النسل، وحفظ العقل، وحفظ المال[٥٨٥]، والذي يستفاد من هذه الأصول، والأسس التي تقوم عليها العقوبة في الإسلام، أنها تنطبق على جميع العقوبات التعزيرية عامة، وعلى العقوبات التأديبية ذات العلاقة بالموظف العام خاصة[٥٨٦]، وتجدر الإشارة هنا إلى أن العقوبة التأديبية في الإسلام مقيدة بقيود تمليها نصوص الشريعة الخاصة من جهة، ومبادؤها الكلية من جهة أخرى، وترتد هذه القيود في مجملها إلى أصلين مقررين، هما: المشروعية والملائمة، وكلاهما يحكم نوع العقوبة التعزيرية ومداها، فالتعزير إنما شرع لغاية، هي منع الفساد بالزجر عنه وإصلاح مرتكبه، وما ينبغي له أن يخرج عن هذه الغاية ولا أن يقصر عنها، وإلا عاد على أصله بالنقض[٥٨٧].

المطلب الثاني: أنواع العقوبات التأديبية التي عرفتها الشريعة الإسلامية وطبقتها الدولة الإسلامية

عرفت الشريعة الإسلامية العديد من العقوبات التأديبية والتي تشبه إلى حد كبير العقوبات التأديبية المعروفة في الإدارة الحديثة مع بعض الخصوصية التي تتميز بها العقوبة التعزيرية في الإسلام لكونها تجد مصدرها في القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة، ويرى الباحث أنه وقبل الحديث عن أنواع العقوبات التأديبية التي عرفتها الشريعة الإسلامية، تجدر الإشارة أولاً إلى أن الإدارة الحديثة تستخدم أساساً وبصورة

٥٨٥- أنظر هذا المعني: الشاطبي. *الموافقات*. المرجع السابق. المجلد الثاني. ص٨ وما بعدها.

٥٨٦- القاضي. ٢٠٠٢م. *النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة*. المرجع السابق. ص٢٥٥.

٥٨٧- عوض، محمد عوض. "فلسفة العقوبة في الفقه الإسلامي". منشور على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت). على الموقع الإلكتروني http//www.altasamoh.net/Article.asp. أطلع علية بتاريخ.١٦-٥-٢٠١٢.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

غالبة الوسائل السلبية وعلى رأسها العقوبات التأديبية لمواجهة الفساد الإداري[٥٨٨]، وعلى العكس من ذلك تفضل الشريعة الإسلامية الوسائل الإيجابية (أسلوب الترغيب)، فهي السبيل السليم للإصلاح، ومع ذلك فالشريعة الإسلامية لا تهمل العقاب.

عليه سوف تكون دراستنا في هذا المطلب للوسائل الإيجابية والمتمثلة في أسلوب الترغيب كمحفز للموظف العام لعدم الوقوع في الفساد في الفرع الأول، ثم نتطرق في الفرع الثاني للحديث عن أنواع العقوبات التأديبية التي عرفتها الشريعة الإسلامية وطبقتها الدولة الإسلامية.

الفرع الأول: أسلوب الترغيب كأحد وسائل مكافحة الفساد في الدولة الإسلامية

ويقصد به استخدام أساليب التحفيز المختلفة التي من شأنها أن تجعل الموظف يقبل على عمله بنفس راضية وبحماس كبير فينجز إنجازاً عالياً ويؤدي أداء متميزاً، فلاشك أن تقدير العامل المجد والاعتراف بجهده، والإشادة بفضله إذا أحسن صنعاً يكون له أثره بحث يكون بمثابة تشجيع له على مزيد من الإنتاج وإبعاداً له عن الفساد[٥٨٩]، وهذا المبدأ أقره الإسلام، متمثلا في المكافأة التي هي من الفضائل التي تندرج تحت العدالة، يقول الحق تبارك وتعالى: ﴿وَلاَ تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلاَ تَعْثَوْا فِي الأَرْضِ مُفْسِدِينَ (١٨٣)﴾[٥٩٠]، وتدل هذه الآية الكريمة على وجوب إعطاء كل الأشياء حقها، ولا شك أنه يدخل في ذلك تميز الموظف المجد عن غيره من الموظفين فتجب مكافأته وعدم بخس جهده، وفي هذا السياق يأتي أيضاً قول رسولنا الكريم ﷺ (إن لله عباداً اختصهم لقضاء حوائج الناس، حببهم للخير

٥٨٨- ويرى الباحث أن ذلك راجع إلى أن استعمال هذا الأسلوب أسهل بكثير من استعمال الوسائل الإيجابية، فتوقيع العقوبة على الموظف لارتكابه مخالفة ما أسهل من البحث عن الأسباب التي دفعته لارتكابها أو التي سهلت له ذلك ومن ثم علاجها وحل المشكلات التي أدت إليها.

٥٨٩- معابرة، ٢٠١١م. *الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية*. المرجع السابق. ص٢٥٧.

٥٩٠- القرآن الكريم. الشعراء ٢٦: ١٨٣.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

وحبب الخير لهم، أولئك الناجون من عذاب يوم القيامة[٥٩١])، ولا يخفى على أحد لما لهذا الحديث الشريف من حافز معنوي كبير على حسن العمل وإتقانه.

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن أسلوب الترغيب يتطلب تطبيق نوعين من الحوافز هما:

أولاً: الحافز المعنوي، وهو يبدأ من القول اليسير الذي هو الكلام الحسن الذي لا يثقل سماعه، المشتمل على المجازاة بالإحسان في الثناء[٥٩٢])، ليشمل كل ما من شأنه أن يرفع المعنويات النفسية للموظفين، وقد كافأ النبي ﷺ صحابته رضي الله عنهم مكافأة معنوية لما قدموه من خدمات للإسلام، فسمى أبا بكر بالصديق وعمر بالفاروق، وأبا عبيدة بأمين الأمة، ومعاذ بن جبل بأعلم الناس بالحلال والحرام، وزيد بن ثابت بأعلم الصحابة بالفرائض، وخالد ابن الوليد بسيف الله المسلول، وغيرهم كثير، وهذا تطبيق لقوله ﷺ (من أتى عليكم معروفاً فكافئوه، فإن لم تجدوا ما تكافؤه فادعوا له حتى تعلموا أنكم كافأتموه)[٥٩٣])، وتعليقاً على ذلك يقول الدكتور علي الصلابي: (وما هذا إلا لأن التربية النبوية للقيادة الرشيدة هي التي تجعل الحوافز المشجعة هدية للمحسن ليزداد في إحسانه، وتفجر طاقة الخير العاملة على زيادة الإحسان وتشعر بالاحترام والتقدير)[٥٩٤])، وعلى هذا النهج النبوي سار الصحابة الكرام في التعامل مع عمال الدولة الإسلامية، والمآثر كثيرة لا يتسع المجال لذكرها.

٥٩١- تمام، أبي القاسم تمام محمد بن جعفر الرازي. *الفوائد*. المجلد الثاني. تحقيق: حميد السلفي. ١٤١٢هـ. الرياض: مكتبة الرشيد. ص٢١٩.

٥٩٢- ابن عاشور، محمد. ٢٠٠٠م. *التحرير والتنوير*. المجلد الخامس عشر. الطبعة الأولى. بيروت: مؤسسة التاريخ العربي. ص١٢٦.

٥٩٣- النسائي. *السنن الكبرى*. كتاب الزكاة. باب: من سأل بالله عز وجل. حديث:٢٥٢. ٨-٣٥.

٥٩٤- الصلابي، علي. *سيرة أمير المؤمنين علي بن أبي طالب رضي الله عنه شخصيته وعصره*. الأردن: دار الكتاب الثقافي. ص٣٢٦.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

ثانياً: الحافز المادي، ويقصد به: الحافز ذو الطابع المالي أو النقدي أو الاقتصادي، ويتمثل فيما يحصل عليه العاملون من مزايا أو حقوق تحمل هذا الطابع، كالرواتب والأجور والعلاوات والبدلات المالية والتعويضات والمكافآت والمعاشات التقاعدية[٥٩٥].

وقد تبنت الشريعة الإسلامية هذا المبدأ حيث أوجبت أن يتوفر لدى الموظف الأجر المجزي مقابل العمل الذي يؤديه. وفي هذا السياق جاء الحديث النبوي الشريف بقول الرسول الكريم ﷺ (أعط الأجير حقه قبل أن يجف عرقه)[٥٩٦]، ويرى الباحث أن ما يمكن استنتاجه من هذا الحديث أمرين مهمين يمثلان حافزاً مادياً، وهما: أولا حصول العامل على كامل حقه، ولا شك أن مرتبه وعلاواته والامتيازات التي يستحقها نظير حسن أدائه لعمله من ضمن حقه، والثاني أن تعطيه حقه فور انتهائه من عمله، ولا يخفى على أحد ما لهاذين الأمرين من تأثير على تحفيز الموظف.

الفرع الثاني: أنواع العقوبات التأديبية التي عرفتها الشريعة وطبقتها الدولة الإسلامية

إن التأديب في الفقه الإسلامي يختلف باختلاف الأشخاص ومراتبهم، وفي هذا الشأن يقول الكاساني[٥٩٧]: (التعزير على أربعة مراتب).. فتعزير أشراف الأشراف بالإعلام المجرد، وهو أن يبعث القاضي أمينه إليه فيقول له بلغني أنك تفعل كذا وكذا، وتعزير الأشراف بالإعلام، والجر إلى باب القاضي والخطاب بالمواجهة، وتعزير الأوساط بالإعلام، والجر، والحبس، وتعزير السفلة بالإعلام، والجر والضرب،

٥٩٥- الإبراهيم، محمد عقله. ١٩٨٨م. *حوافز العمل بين الإسلام والنظرية الوضعية*. عمان. الأردن: مكتبة الرسالة الحديثة. الطبعة الأولى. ص٢٩-٣٠.

٥٩٦- البيهقي، أحمد بن الحسين بن علي بن موسى الخرساني. د.ت. *السنن الصغرى*. المجلد الثاني. تحقيق: عبد السلام عبد الشاي. بيروت. لبنان: دار الكتب العلمية. ص١٤١٢.

٥٩٧- الكاساني. ١٩٨٢م. *بدائع الصنائع*. المرجع السابق. المجلد السابع. ص٦٤.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

والحبس، لأن المقصود من التعزير هو الزجر، وأحوال الناس في الإنزجار على هذه المراتب)، ويستند الفقهاء في ذلك، إلى قوله ﷺ (أقيلوا ذوي الهيئات عثراتهم، إلا الحدود)[٥٩٨].

ولعل أهم أنواع العقوبات التأديبية التي عرفتها الشريعة الإسلامية وطبقتها الدولة الإسلامية ما يلي:

١ – الوعظ: والمقصود بالوعظ هو التذكير بالله تعالى وبقدرته وحكمته، وبتعليمه إن كان جاهلاً، أو تذكيره إن كان ناسياً[٥٩٩]، كما يمكن أن يكون التعزير بالزجر والنهي إذا لم يكن الوعظ كافياً.

٢ – التوبيخ: ويطلق عليه في الاصطلاح الفقهي الكهر والاستخفاف بالكلام[٦٠٠]، وهذه العقوبة توقع على الأفعال التي لا تتسم بالخطورة، ويتخذ التوبيخ عدة صور منها الإعراض عن الشخص الذي ارتكب المخالفة، أو توجيه حديث عنيف له، وقد يأخذ التوبيخ صورة اللوم[٦٠١].

٣ – التشهير: ويقصد به إعلام الناس كافة بما ارتكبه الشخص من أفعال غير مشروعة، وقد يعزر بتسويد الوجه وإركابه على دابة مقلوباً كما روي عن سيدنا عمر ابن الخطاب ﷺ أنه أمر بتأديب شاهد الزور، فإن الكاذب سود الوجه فسود وجهه، وقلب الحديث فقلب ركوبه[٦٠٢].

٤ – العقوبات المالية: ومنها عقوبة الحرق لمتاع الغال، وعقوبة مصادرة الأموال المخالفة، وتقاسم أموال الولاة لوجود الشبهة من حيث مصدرها.

٥٩٨– أبي داوود. *سنن أبو داود*. باب في الحد يشفع. المجلد الرابع. حديث رقم ٤٣٧٧. ص٣٢٣.

٥٩٩– بهنسي، أحمد فتحي. ١٩٨٣م. *العقوبة في الفقه الإسلامي*. بيروت لبنان: دار الرائد العربي. الطبعة الثانية. ص٢٠٣.

٦٠٠– نفس المرجع. ص٢٠٢.

٦٠١– معوض، فؤاد محمود. ٢٠٠٦م. *تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي*. المرجع السابق. ص٢٧٤.

٦٠٢– ابن تيمية. *السياسة الشرعية*. المرجع السابق. ص١٢٠.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

٥ – التعزير بالعزل من الوظيفة: وهي عقوبة تطبق في شأن الموظف الذي فقد أحد شروط الوظيفة التي يتولها (السابق ذكرها، والتي من أهمها: القوة والقدرة والأمانة)، فإن فوات شرط من هذه الشروط لا يجعل الموظف أهلا للوظيفة ابتداء أو استمراره فيها، بل يجب عزلة اتقاء لشره وردعاً لأمثاله[٦٠٣].

٦ – التعزير بالحبس: الحبس الشرعي هو تعويق الشخص ومنعه من التصرف بنفسه سواء كان في بيت أو مسجد، أو كان بتوكيل نفس الخصم أو وكيله عليه، وملازمته له[٦٠٤].

هكذا رأينا أن الدولة الإسلامية قد عرفت العديد من أنواع العقوبات التعزيرية والتي يمكن اعتبارها عقوبات تأديبية بالمعنى القانوني الحديث، ويرى الباحث أن الدولة الإسلامية قد عرفت العديد من هذه العقوبات مثل استدعاء الولاة لمناقشتهم، وتحسيسهم بالواقع، وغيرها كثير والتي لا يتسع المجال لذكرها، والتي لا شك أنها لعبت دوراً هاماً في الحد من انتشار ظاهرة الفساد الإداري بين عمال وموظفي الدولة الإسلامية في عصرها الأول.

المبحث الثاني

العقوبات الواردة في التشريعات الليبية لمكافحة الفساد الإداري

إذا ما مارس أحد الموظفين إحدى صور الفساد المشار إليها آنفاً حق عقابه زجراً له وردعاً لغيره، وذلك لضمان حسن سير المرفق العام وحصول المواطنين على الخدمات من كافة الأجهزة.

وقد حدد المشرع في القانون الليبي مجموعة من العقوبات التي يجب توقيع واحدة منها على الموظف الفاسد إدارياً، وذلك في تشريعات متعددة. فما هي أنواع العقوبات التي أقرها المشرع الليبي لمحاربة الفساد

٦٠٣- معوض. ٢٠٠٦م. *تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي*. المرجع السابق. ص٢٧٩ وما بعدها.

٦٠٤- هنان. ٢٠١٠م. *جرائم الفساد*. المرجع السابق. ص٧٣.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

الإداري؟، وهذا ما سنحاول توضيحه من خلال هذا المبحث، بحيث نتناول في المطلب الأول العقوبات التأديبية الوردة في قانون الخدمة المدنية، بينما نخصص المطلب الثاني للعقوبات الواردة في القوانين الأخرى وعلى رأسها قانون العقوبات الليبي، ونخصص المطلب الثالث لتقييم مسلك المشرع الليبي في مكافحته لظاهرة الفساد الإداري.

المطلب الأول: العقوبات التأديبية وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٩م

ومن خلال هذا المطلب سنتعرف أولاً على مفهوم العقوبة في التشريع والفقه القانةني الليبي، ثم بعد ذلك نتطرق للحديث عن أنواع العقوبات التأديبية الواردة في قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٦م.

الفرع الأول: مفهوم العقوبة التأديبية وفقاً للتشريع والفقه القانوني الليبي

إن العقوبة التأديبية لها مفهومها الخاص الذي يميزها عن باقي العقوبات، فما هو مفهوم العقوبة التأديبية وفقاً للتشريع والفقه القانوني الليبي؟.

لم يحدد لنا التشريع الليبي – شأنه في ذلك شأن أغلب التشريعات المقارنة – تعريفاً معيناً للعقوبة التأديبية[٦٠٥]، بل اكتفى بالنص على العقوبات التأديبية الجائز توقيعها على سبيل الحصر.

ويرى البعض أن هذا لا يعتبر قصورا في التشريع بقدر ما هو سياسة في التنظيم التشريعي ملزمة لسلطة التأديب عند توقيع العقوبة على الموظف المخطئ[٦٠٦]، وتظهر لنا هذه السياسة عندما حصر المشرع

٦٠٥- أن التعريفات في العادة ليست من صنع المشرع ، وإنما هي مهمة عادة ما تناط بالفقه القانوني، والقضاء في بعض الأحيان.

٦٠٦- عبد اللطيف، نعيمة فرج. ٢٠١١م. *سياسة التأديب بين سلطة الإدارة وحماية الموظف، دراسة مقارنة في قانون الخدمة المدنية الليبي*. بنغازي. ليبيا: دار الكتب الوطنية. الطبعة الأولى. ص١٧٩.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين العموميين فقط سواء داخل نطاق العمل أو خارجه وحسب طبيعة الوظيفة العامة ودرجة الوظيفة التي يشغلها الموظف، فالعقوبات التي يجوز توقيعها على الموظفين الذين يشغلون وظائف من الدرجة العاشرة فأقل تختلف عن العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظفين الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا أي الدرجة الحادية عشر فما فوق، نجد كذلك اختلاف العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظفين الذين تنظم شؤونهم قوانين خاصة تختلف هي الأخرى من فئة إلى أخرى، فمثلاً العقوبات التي يجوز توقيعها على رجال الأمن والشرطة تختلف عن العقوبات التي يجوز توقيعها على رجال القضاء وهكذا.

وحيث إننا ذكرنا أن التعريفات عادة ما تكون من مهام الفقه القانوني، فقد ذكر لنا أساتذة القانون الإداري الليبي العديد من التعريفات المختلفة للعقوبة التأديبية نذكر منها على سبيل المثال: تعريف الأستاذ حسين المهدوي بقوله: (العقوبة في قانون التأديب هي جزاء يمس الموظف أو المنتج في حياته الوظيفية سواء بتوجيه اللوم إليه، أو بنقص مزاياه المالية أو بإنهاء خدمته، وبمعنى آخر هي جزاء يوقع على الموظف أو المنتج متى ثبت مسئوليته عن مخالفة تأديبية)[٦٠٧]، بينما يعرفها الدكتور نصر الدين القاضي بقوله: (وفقاً للتأصيل اللغوي والفقهي، ووفقاً لما جاء في أحكام المحكمة العليا الليبية فإنه يمكن تعريف العقوبة التأديبية على أنها: جزاء تأديبي يوقع على الموظف العام من السلطة التأديبية لارتكاب جريمة تأديبية)[٦٠٨]، في حين تعرفها الأستاذة فوزية الصغير بأنها: (الجزاء المحدد تشريعياً، والذي توقعه السلطة

٦٠٧- المهدوي. ١٩٨٦م. *شرح أحكام الوظيفة العامة*. المرجع السابق. ص٤٤١.

٦٠٨ – القاضي. ٢٠٠٢م. *النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة*. المرجع السابق. ص٢٩٨.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

التأديبية المختصة على الموظف المقترف لذنب تأديبي، ويمس حياته الوظيفية أدبياً أو مالياً أو فصماً لعلاقته الوظيفية بالمرفق، من أجل صيانة النظام الوظيفي، وحسن سير المرفق العام بانتظام) (٦٠٩).

من جملة التعريفات السابقة يرى الباحث أنه يمكن تعريف العقوبة التأديبية بأنها: المجازاة عن ذنب إداري لمن يخرج عن مقتضيات الوظيفة العامة، ردعاً له وزجراً لغيره، ضماناً لحسن سير المرفق العام، وحثاً للموظف على احترام واجبات وظيفته وتقويماً لسلوكه على المنهج السوي.

الفرع الثاني: أنواع العقوبات التأديبية الواردة بقانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٦م.

قد حددت لنا المادة (٨٣) من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٦م بشأن الخدمة المدنية أنواع العقوبات التأديبية التي يمكن إيقاعها على الموظف المخالف، والتي جرى نصها على:

١ – العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظفين الذين يشغلون وظائف من الدرجة العاشرة فأقل هي:

(الإنذار – الخصم من المرتب – الحرمان من العلاوة السنوية – الإيقاف عن العمل مع الحرمان من المرتب لمدة لا تجاوز ستة أشهر – الحرمان من الترقية – العزل من الوظيفة).

٢ – أما بالنسبة إلى الموظفين الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا فلا توقع عليهم إلا العقوبات التالية وبقرار من مجلس التأديب المختص: (اللوم، ويجوز أن تقترن هذه العقوبة بتأجيل الترقية لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة – الخصم من المرتب – الحرمان من الترقية – العزل من الوظيفة).

وباستقراء هذا النص يمكن أن نستنتج مجموعة من الملاحظات أهمها:

---

٦٠٩ – الصغير. ٢٠٠٥م. *نظام التأديب في تشريعات اللجان الشعبية وأثره في فاعلية الإدارة الشعبية*. المرجع السابق. ص١٠٥.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

أولاً: أنه احتوى على ثلاثة أنواع من العقوبات وهي عقوبات أدبية نفسية كالإنذار واللوم، وعقوبات مالية كالخصم من المرتب والحرمان من العلاوة السنوية، وعقوبات منهية للعلاقة الوظيفية كالعزل من الوظيفة.

ثانياً: أن المشرع سلك سبيل التدرج التصاعدي من حيث شدة العقوبة، وهذا يكشف عن أخذه بمعيار جسامة العقوبة تبعاً لجسامة الجريمة(٦١٠).

ثالثاً: أن المشرع ميز بين العقوبات التي يمكن توقيعها على شاغلي الدرجة الدنيا في السلم الإداري عن شاغلي الدرجة العليا فيه، وميز كذلك بينهم من حيث السلطة المختصة بتوقيع العقاب(٦١١).

رابعاً: أن المشرع لم يحدد لكل مخالفة وظيفية يرتكبها الموظف عقوبة تأديبية محددة معينة، بل ذكر على سبيل العموم العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف المرتكب للجريمة أو المخالفة التأديبية(٦١٢).

المطلب الثاني: العقوبات الواردة في القوانين الموازية: (قانون العقوبات والقوانين المنظمة لعمل اللجان الشعبية)

لا حظنا من خلال دراستنا لموقف القانون الليبي من مظاهر الفساد الإداري المختلفة في المبحث الثاني من الفصل الثاني للباب الثاني من هذه الدراسة، أن المشرع الليبي قد نص على العديد من العقوبات لمكافحة ظاهرة الفساد الإداري وذلك من خلال العديد من القوانين إما نظراً لاختلاف طبيعة هذه

٦١٠- القاضي. ٢٠٠٢م. *النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة*. المرجع السابق. ص٣١٠.

٦١١- ويرى البعض أن التمييز الذي حظيت به فئة الموظفين الذين يشغلون الدرجات العليا في السلم الإداري جاء كنوع من تكريمهم نظراً لما أعطوه من جهد ووقت في خدمة الإدارة. أنظر هذا المعنى: القاضي. ٢٠٠٢م. *النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة*. المرجع السابق. ص٣١٥ وما بعدها.

٦١٢- هذه القاعدة شذ عنها المشرع الليبي ولم يكن وفياً لها دائماً فهاهو يخصص عقوبات محددة لمخالفات وظيفية محددة في بعض القوانين، كما هو الحال في القانون رقم (٣) لسنة ١٩٨٥م، بشأن قواعد تطهير الأجهزة الإدارية، كذلك الحال بالنسبة لقانون المسؤولية الطبية رقم (١٧) لسنة ١٩٨٦م.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

المظاهر، مثل الرشوة واختلاس المال العام والتزوير فنص عليها في قانون العقوبات، وإما لاختلاف القوانين التي تحكم مرتكبيها ونقصد هنا بالتحديد جرائم الفساد التي ترتكب من المصعدين شعبياً.

الفرع الأول: العقوبات الواردة في قانون العقوبات

باستقراء نصوص قانون العقوبات الليبي والقوانين ذات العلاقة نجد أن المشرع أورد مجموعة من العقوبات تطبق على مرتكبي الفساد والتي يمكن إجمالاً حصرها في ثلاثة أنواع رئيسية (العقوبات الأصلية – والعقوبات التكميلية – والعقوبات التبعية) ونتناولها على النحو التالي:

أولاً: العقوبات الأصلية، وهي التي تمثل العقاب الأصلي على الجريمة، وهذا النوع من العقوبات لا يمكن أن تنفذ في المحكوم عليه إلا إذا نص عليها الحكم وبين مقدارها[٦١٣]، وهي نوعان من العقوبات تختلف باختلاف جسامة الجرم في نظر المشرع إما سجن أو حبس، فمثلاً العقوبة الأصلية لجريمة الرشوة طبقاً للقانون الليبي هي السجن وذلك كما نصت عليه المادة (٢٢٦) من قانون العقوبات الليبي، وهي ذات العقوبة طبقاً لنص المادة (٢١) من قانون الجرائم الاقتصادية. وتجدر الإشارة في هذا المقام أن المشرع لم يحدد الحد الأدنى ولا الأقصى للسجن من حيث المدة، وفي هذه الحالة يتم الرجوع للقواعد العامة التي تحدد مدة السجن بأن لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد على خمس عشرة سنة، وهي ذات العقوبة الأصلية المقررة لجريمة الاختلاس، غير أن المشرع بشأن هذه الأخيرة قرر ألا تقل عن خمس سنوات[٦١٤].

٦١٣- أنظر: عبد الستار، فوزية. ١٩٨٥م. *مبادئ علم الإجرام والعقاب*. المرجع السابق. ص٢٣٠.

٦١٤- أنظر: نص المادة (٢١) من قانون العقوبات الليبي. منشور في مدونة التشريعات.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

أما عن جريمة إساءة استعمال السلطة فقد قرر لها المشرع عقوبة أصلية هي الحبس، وهي ذات العقوبة التي قررها لجريمة استغلال الوظيفة للمصلحة الخاصة[٦١٥]، وهي ذاتها التي نص عليها القانون رقم (٣) لسنة ١٩٨٦م، بشأن من أين لك هذا.

ثانياً: العقوبات التكميلية، وهي العقوبات التي لا يمكن توقيعها على المدان إلا إذا نص عليها القاضي في حكمه، وقد قرر المشرع الليبي نوعين من العقوبات التكميلية وهي الغرامة النسبية، والمصادرة أو رد المال. واعتبر المشرع الليبي العقوبة التكميلية وجوبيه، أي بمعنى يجب على القاضي الحكم بها عند النطق بالحكم في جريمتي الرشوة والاختلاس[٦١٦].

١ – الغرامة النسبية: ويقصد بها إلزام المحكوم عليه بأن يدفع إلى خزانة الدولة المبلغ المقدر في الحكم. وما يمكن ملاحظته على الغرامة النسبية في القانون الليبي أن المشرع حدد القدر الأدنى لها وذلك بنصه على عدم جواز أن تقل عن عشرة قروش بأي حال من الأحوال[٦١٧]، بل جعل قيمتها ضعف قيمة ما اختلس أو طلب أو قبل أو وعد به الموظف العام، كما أن الغرامة النسبية وفقاً للقانون الليبي لا تتعدد بتعدد المحكوم عليهم، وإنما هي غرامة واحدة يحكم بها القاضي عليهم، بحيث يكونون متضامنين في أدائها[٦١٨].

٦١٥- أنظر: نص المواد (٣٤) من قانون الجرائم الاقتصادية الليبي والمادة (٢٣٣- ٢٣٥) من قانون العقوبات. منشور في مدونة التشريعات.

٦١٦- وهو ما نصت عليه المادة (٣٥) من قانون الجرائم الاقتصادية الليبي رقم (٢) لسنة ١٩٧٩م. والتي جرى نصها على الآتي: (يحكم على الجاني في جميع الأحوال المبينة بالمواد ٢١٠...٢٧٠...، بغرامة تعادل ضعف ما طلب أو قبل أو وعد به أو اختلس أو ... ، ومصادرة أو رد المبالغ التي حصل عليها بسبب ارتكابه الجرائم المبينة في المواد المشار إليها في هذه المادة).

٦١٧- وهو ما نصت عليه المادة (٢٦) من قانون العقوبات.

٦١٨- يراجع نص المادة (١٠٣ ، مكرر ، ب) من قانون العقوبات والتي جرى نصها على الآتي: (إذا حكم على جملة متهمين بحكم واحد لجريمة واحدة، فاعلين كانوا أو شركاء فالغرامات يحكم بها على كل منهم على انفراد خلافاً للغرامات النسبية فإنهم يكونون متضامنين في الالتزام بها).

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

٢ – **رد المال:** ويقصد بالرد إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل اقتراف الجريمة[٦١٩]، وهذه العقوبة التكميلية خصصها المشرع الليبي لجريمتي الرشوة والاختلاس وذلك بموجب نص المادة (٣٥) من قانون الجرائم الاقتصادية.

ثالثاً: **العقوبات التبعية**، وهي العقوبات التي تلحق بالعقوبة الأصلية بحكم القانون، وتطبق على المحكوم علية دون الحاجة لأن يصرح بها القاضي في حكمه، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

وقد حددت لنا الفقرة الثانية من المادة السابع عشرة من قانون العقوبات مجموعة من العقوبات التبعية وهي: (الحرمان من الحقوق المدنية – الحرمان من مزاولة المهنة أو الأعمال الفنية – فقدان الأهلية القانونية – نشر الحكم بالإدانة).

وباستقراء النصوص القانونية التي تنظم حالات تطبيق العقوبات التبعية السابقة يتضح لنا بأن العقوبة الأولى وهي الحرمان من الحقوق المدنية تسري أحكامها على من يرتكب جريمتي الرشوة والاختلاس، فهذه العقوبة تطبق في حق كل من حكم عليه بالسجن لمدة ثلاث سنوات أو أكثر[٦٢٠]، أما العقوبة الثانية وهي الحرمان من مزاولة المهنة فتسري أحكامها على كل من يرتكب إحدى جرائم الفساد الواردة في قانون العقوبات الليبي وهي: (الرشوة، الاختلاس، استغلال الوظيفة للمصلحة الخاصة، سوء استعمال السلطة، غسيل الأموال، الإثراء غير المشروع)، طبقاً لنص المادة (٣٦) من قانون العقوبات، بحيث تطبق

٦١٩– أبو عامر، محمد زكي. ١٩٨٦م. *قانون العقوبات*. الإسكندرية. مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر. ص١٨٦.

٦٢٠– أنظر: نص المادة (٣٤) من قانون العقوبات الليبي.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

هذه العقوبة على كل من حكم عليه بجناية أو جنحة عمديه بسبب إساءته لممارسة السلطة أو خرقاً للواجبات المترتبة على الوظيفة العامة أو الوصايا أو القوامة[٦٢١].

أما عقوبة فقدان الأهلية القانونية فتطبق على المحكم عليه إما بالإعدام أو السجن المؤبد أو السجن لمدة لا تقل عن خمس سنوات[٦٢٢]، وهو بالطبع ما ينطبق على من ارتكب جريمة الاختلاس حيث إن العقوبة الأصلية لهذه الجريمة كما سبق أن أشرنا يجب ألا تقل عن خمس سنوات[٦٢٣].

أما العقوبة الرابعة والأخيرة وهي نشر الحكم بالإدانة، فإنه وطبقاً لنص المادة (٣٩) من قانون العقوبات، فإنه لا يجوز نشر الحكم إلا في حالة الحكم بالإعدام أو السجن المؤبد أو في الحالات التي يعينها القانون، وبناء عليه فإن العقوبة لا محل لها في جرائم الفساد الواردة في قانون العقوبات الليبي.

الفرع الثاني: العقوبات الواردة في بعض القوانين المنظمة لعمل اللجان الشعبية

ذكر لنا المشرع الليبي العديد من العقوبات التأديبية من خلال النص عليها في القوانين المنظمة لعمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية، ونحن ومن خلال هذا الفرع سوف نحاول تتبع هذه العقوبات باعتبارها عقوبات تهدف إلى محاربة الفساد الإداري داخل العمل الشعبي، وسنتبع في دراستنا التسلسل التاريخي بحيث ندرس القوانين حسب أسبقية صدورها وذلك على النحو التالي:

أولاً: العقوبات التأديبية الواردة في القانون رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٣م[٦٢٤] بشأن ممارسة اللجان الشعبية لمسؤولياتها الإدارية، هذا القانون لم يورد لنا سوى عقوبة تأديبية واحدة وهي عقوبة إنهاء العضوية.

٦٢١- المليطي. ٢٠١١م. *التدابير الجنائية لمكافحة جرائم الفساد في ضوء الأحكام ذات الصلة في القانون الليبي والدولي*. المرجع السابق. ص١٤١.

٦٢٢- أنظر: نص المادة (٣٧) من قانون العقوبات الليبي.

٦٢٣- أنظر: نص المادة (٢٧) من قانون الجرائم الاقتصادية الليبي.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية

حيث نص في المادة العاشرة منه على أنه: (إذا اتضح أن أحد الأعضاء فقد الثقة أو الاعتبار اللذين تتطلبهما العضوية، جاز إنهاء عضويته بقرار من اللجنة بأغلبية ثلثي عدد أعضائها).

ويرى الباحث أن المشرع لم يكن موفقاً في ذلك وخاصة أنه لم يسلك سبيل التدرج من الأخف إلى الأشد عند تقريره للعقوبة، فلا عقوبات معنوية (أدبية) ولا عقوبات مالية، فقط عقوبة واحدة وتتميز بالشدة[٦٢٥].

ثانياً: العقوبات الواردة في القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٨١م، بشأن اللجان الشعبية[٦٢٦].

حدد لنا المشرع بموجب هذا القانون العديد من العقوبات التأديبية التي لم تكن معروفة في تشريعات السلطة الشعبية من قبل، حيث نص في المادة (٤١) منه على أنه: (إذا ثبت ارتكاب أي من أمناء أو أعضاء اللجان الشعبية للبلديات أو اللجان الشعبية النوعية في البلديات مخالفة مالية أو إدارية، للجنة الشعبية العامة أن توقع عليه الجزاءات التالية: (الإنذار، الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز الستين يوماً، الحرمان من العلاوة السنوية، الإيقاف عن العمل مع الحرمان من المرتب لمدة لا تتجاوز الستة أشهر).

والجدير بالملاحظة في شأن هذه العقوبات أنها تشبه إلى حد كبير العقوبات الواردة في قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٦م، المشار إليها سابقاً. كما نص في المادة (٣٩) منه على أنه: (إذا ثبت أن أحد أعضاء اللجان الشعبية قد فقد الثقة أو الاعتبار اللذين تتطلبهما العضوية، اعتبرت عضويته منتهية بقوة القانون).

٦٢٤- منشور في الجريدة الرسمية. العدد ٤٦. بتاريخ ٢٢ نوفمبر ١٩٧٣م. ص٢٢٣٢.

٦٢٥- ربما رأى المشرع أن أعضاء اللجان الشعبية بحكم شغلهم لمواقع ذات أهمية كبيرة، فإن الاستمرار في وظائفهم مرهون بتوافر الثقة فيهم، وإن توقيع أي جزاء مادي يمس مركزهم الوظيفي كفيل بزعزعة هذه الثقة بل وانعدامها، ويرى الباحث أن المشرع بهذا المسلك غلب منطق الفاعلية على منطق الضمان، أي فاعلية الإدارة على توفير الضمانات الكافية للأعضاء.

٦٢٦- منشور في الجريدة الرسمية. العدد ٢٩. بتاريخ ١٩ يوليو ١٩٨١م. ص٨٦٥.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

ثالثاً: العقوبات الواردة في القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٠م بشأن اللجان الشعبية[٦٢٧].

يمكن القول أن هناك تطوراً ملحوظاً قد طرأ على قائمة العقوبات التأديبية الواردة بهذا القانون، فالعقوبات التأديبية قد زيد عددها، بل أن المشرع و لأول مرة في تاريخ تشريعات اللجان الشعبية يكثر من عدد العقوبات المعنوية، بحيث تصل إلى ثلاث عقوبات متوالية مختلفة الجسامة، سالكاً بذلك أسلوب التدرج في تشديد العقوبة، وهو مسلك حسن من قبل المشرع. وقد نص المشرع على هذه العقوبات من خلال نص المادة (١٩) منه، والتي جرى نصها على التالي: (العقوبات التي يجوز توقيعها على أمناء وأعضاء اللجان الشعبية هي: لفت النظر، الإنذار، اللوم، الخصم من المرتب، التكليف بعمل إضافي بدون مقابل، الوقف عن العمل مع الحرمان من المرتب، الحرمان من الترقية، خفض الدرجة، الإسقاط، الحرمان من التصعيد الشعبي)[٦٢٨].

رابعاً: العقوبات الواردة طبقا لأحكام القانون رقم (٣) لسنة ١٤٢٣م بشأن اللجان الشعبية[٦٢٩].

هذا القانون جاء خالياً من أي عقوبة تأديبية يمكن توقيعها على أمناء وأعضاء اللجان الشعبية، في حالة ارتكابهم أي صورة من صور الفساد الإداري، إلا أن اللجنة الشعبية العامة وتنفيذا لأحكام هذا القانون قد أصدرت قرارها رقم (١٩٠) لسنة ١٤٢٣م. والذي جرى نص المادة (٢٧) منه على: (لأمين اللجنة الشعبية العامة وأمين اللجنة الشعبية العامة النوعية، توقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب على أعضاء لجانهم، والعاملين بها وكذلك الأجهزة والشركات والمؤسسات، وما في حكمها التابعة للجنة أو الخاضعة لإشرافها،...).

٦٢٧- منشور في الجريدة الرسمية. العدد ٣. بتاريخ ٢٨ يناير ١٩٩١م. ص٦٧.

٦٢٨- نص المادة (١٩) من القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٠م. منشور في الجريدة الرسمية. العدد ٣. بتاريخ ٢٨ يناير ١٩٩١م. ص٧٢.

٦٢٩- منشور في الجريدة الرسمية. العدد ٤. بتاريخ ٢١ أبريل ١٤٢٣م. ص٩١.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

خامساً: العقوبات الواردة في القانون رقم (١) لسنة ١٤٢٥م بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية[٦٣٠]، وجاءت العقوبات في المادة الثامنة منه والتي جرى نصها أن: (العقوبات التي يجوز توقيعها على المختارين من مؤتمر الشعب العام هي: (لفت النظر، الإنذار، اللوم، الخصم من المرتب، الإيقاف عن العمل الشعبي، الإعفاء من العمل الشعبي، الحرمان من الاختيار للعمل الشعبي).

وما يمكن ملاحظته على هذا القانون أنه لم يحدد العقوبات التي يمكن توقيعها على أمناء اللجان الشعبية للمحلات وأعضاء اللجان الشعبية للقطاعات المختلفة للمحلات، فطبقاً لحرفية النص فإن العقوبات لا تطبق إلا على المختارين من قبل مؤتمر الشعب العام فقط دون غيرهم.

سادساً: العقوبات الواردة بالقانون رقم (١) لسنة ١٤٣٠م بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية[٦٣١]، حدد المشرع طبقاً لهذا القانون أربعة عقوبات تأديبية يمكن تطبيقها على العضو المخالف وذلك بنصه عليها في المواد (٤٩)، (١٠٨) منه وهي: (لفت النظر، الإنذار، اللوم، تجميد العضوية).

سابعاً: العقوبات طبقاً للقانون رقم (١) لسنة ١٣٦٩و.ر بشأن المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية[٦٣٢]، لم يورد ضمن أحكام هذا القانون أي نوع من أنواع العقوبات التأديبية، ويرى البعض أنه مادام المشرع قد وضع أمناء وأعضاء اللجان الشعبية على الدرجات المالية التي يشغلها موظفو وظائف الإدارة العليا[٦٣٣]، ويرى الباحث أنه والأمر كذلك (أي في حالة عدم النص على العقوبة) فإنه يمكن

٦٣٠- منشور في الجريدة الرسمية. العدد ٣. بتاريخ ١٣ أبريل ١٤٢٥م. ص٦٢.

٦٣١- غير منشور.

٦٣٢- مدونة التشريعات. العدد الأول. بتاريخ ٢ – ٨ – ١٣٦٩و.ر ٢٠٠١م.

٦٣٣- على سبيل المثال نص قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (٣٤٥) لسنة ١٤٢٨م بشأن تفرغ أمناء وأعضاء اللجان الشعبية للمحلات وتحديد معاملتهم المالية، بصدر المادة الأولى منه على أن يشغل أمناء اللجان الشعبية للمحلات الدرجة المالية الثانية عشر، بينما نص بعجز المادة الثانية على أن يشغل أعضاء اللجان العامة النوعية بالمحلات الدرجة المالية الحادية عشر، انظر الجريدة الرسمية. العدد ١٢. بتاريخ ١٢- ٧- ١٤٢٩م. ص٤٥١.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

تطبيق العقوبات الواردة في قانون الخدمة المدنية، وخاصة أننا لاحظنا أن المشرع في القوانين المتعلقة باللجان الشعبية بشأن الشؤون الوظيفية يحيل إلى قانون الخدمة المدنية باعتباره المرجعية الأساسية في هذا الشأن.

هكذا وبعد استعراض موضوع العقوبة في الشريعة الإسلامية والقانون الليبي من خلال صفحات هذا الفصل نستنتج الآتي:

أولاً: عرفت كلٍ من الشريعة الإسلامية والتشريعات الليبية مجموعة من أنواع العقوبات التأديبية والتي يمكن تقسيمها إلى مجموعتين: (عقوبات معنوية، وعقوبات مادية).

ثانياً: أن العقوبة في الإسلام تقوم على أساسين عظيمين هما: (العدل، والردع).

ثالثاً: اعتمدت الشريعة الإسلامية على أسلوب الحوافز المادية منها والمعنوية كأحد الأساليب الموجهة للحد من ظاهرة الفساد الإداري، وهو ما تفتقد إليه التشريعات الليبية إلا في أضيق نطاق.

رابعاً: اعتماد كلٍ من الشريعة الإسلامية والتشريعات الليبية مبدأ التدرج في العقوبة، وإن شذ المشرع الليبي عن هذه القاعدة في بعض القوانين.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

المطلب الثالث: تقييم مسلك المشرع الليبي في مكافحة لظاهرة الفساد الإداري

سنحاول من خلال هذا المطلب تققيم السياسة العقابية التي انتهجها المشرع الليبي لمكافحة ظاهرة الفساد الإداري من خلال نصه على العديد من العقوبات في قوانين متعددة، فهل يل ترى كان موفقاً في ذلك بحيث كانت فعّالة في مكافحة الفساد؟ أم أنه كان على المشرع الليبي أن يسلك سبل أخرى بالتوازي مع سياسة العقاب لكي ينجح في إستأصال هذه الآفة أو على الأقل الحد من انتشارها.

الفرع الأول: مدى توفيق المشرع الليبي في سياسته العقابية لمكافحة الفساد الإداري

إن المتتبع للسياسة التي اتبعها المشرع الليبي في مكافحته لظاهرة الفساد الإداري يلاحظ أنه يتجه إلى التشدّد في سياسة التجريم والعقاب، فمن حيث سياسة التجريم فإن المشرع وسّع من نطاق التجريم بحث نجده قد سن العديد من القوانين التي تنص على تجريم كافة مظاهر الفساد الإداري وأنواعها، فعندما أدرك المشرع في عام ١٩٧٩م أن هناك اعتداء على المال العام بادر بإصدار القانون رقم (٢) لسنة ١٩٧٩م بشأن الجرائم الاقتصادية، والجدير بالذكر أن هذا القانون قد نص على عدد من الجرائم كان معظمها معاقباً علية بموجب قانون العقوبات الليبي (وهو ما تمت الإشارة إليه فيما سبق)، ثم توالى صدور قوانين خاصة أخرى تتعلق باستغلال الوظيفة العامة منها القانون رقم (٦) لسنة ١٩٨٥م بشأن تجريم الوساطة والمحسوبية، والقانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٥م بشأن إساءة استعمال الوظيفة العامة، والقانون رقم (٣) لسنة ١٩٨٦م بشأن من أين لك هذا، والقانون رقم (١٠) لسنة ١٤٢٣ ميلادية بشأن التطهير، وقد اتضح للمشرع أن بعض الأشخاص لم تصل إليهم يد العدالة وفلتوا من العقاب فبادر بإصدار قانون غسيل الأموال رقم (٢) لسنة ٢٠٠٥م، لعل ذلك يمنع هؤلاء الأشخاص من الاستفادة من الأموال التي نهبوها.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

وما يأخذ على المشرع الليبي في هذا الشأن من وجهة نظر الباحث، أن نصوص التجريم جاءت مبعثرة بين عدة قوانين، كما أن هذه القوانين جاءت لتعالج نفس الجرائم تقريباً مما أربك عملية التطبيق وخاصة أن هذه القوانين وكما اسلفنا كانت دائماً عرضة للتعديل بالإلغاء أو الحذف أو الإضافة وفي فترات زمنية قصيرة مما أفقدها فعاليتها في مكافحة الفساد.

أما من حيث تشديد العقاب فإن المشرع وإحساساً منه بأن العقوبات الواردة على سبيل المثال في قانون العقوبات لمكافحة الفساد الإداري غير كافية وغير رادعة أراد أن يغلظ فيها العقاب اعتقاداً منه أن التشديد في هذا النوع من الجرائم يحد من تنامي ظاهرة الفساد، فمثلا العقوبة الأصلية المقررة لجريمة الرشوة في المادة (٢٢٤) من قانون العقوبات والمادة (٢١) من قانون الجرائم الاقتصادية هي السجن لكل من الراشي والمرتشي والوسيط، وعقوبة السجن وفقاً للمادة رقم (٢١) من قانون العقوبات يجب ألا تقل عن ثلاث سنوات وألا تزيد عن خمسة عشرة سنة.

وزيادة في تشديد العقوبة أقر المشرع عقوبة تكميلية للعقوبة السابقة نص عليها في المواد (٢٣١) من قانون العقوبات والمادة رقم (٣٥) من قانون الجرائم الاقتصادية وهي عقوبة الغرامة، وحدد المشرع الغرامة بضعف ما طلبه المرتشي أو قبله أو أخذه أو وعد به، بالإضافة إلى مصادرة الأموال المتحصل عليها من الجريمة، والجدير بالذكر إن العقوبة السابقة لجريمة الرشوة تعتبر في نظر المشرع عقوبة مخففة، وذلك لأن هناك عقوبة مشددة نصت عليها المواد (٢٢٧) من قانون العقوبات، و(٢٣) من قانون الجرائم الاقتصادية حيث أنه وطبقا للمادتين سالفتي الذكر إذا كان الغرض من الرشوة ارتكاب فعل يعاقب عليه القانون بعقوبة أشد من العقوبة المقررة للرشوة فإن الجاني يعاقب بالعقوبة المقررة لهذا الفعل مع الغرامة المقررة لجريمة الرشوة.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

وهكذا نستنتج أن السياسة المتبعة من المشرع الليبي هي المبادرة بتغليظ الجزاء كلما تفاقمت الظاهرة، وهذا دون شك يتعارض مع مبادئ السياسة الجنائية الحديثة التي تقوم على كشف الأسباب أولاً ثم وصف الجزاء الذي يكون متناسباً مع خطورة الفعل، عليه يجب أن تكون سياسة المشرع الليبي محل تقييم مستمر وذلك بناء على منهج علمي يقوم على جمع المعلومات عن الظاهرة المراد مواجهتها وذلك من حيث الأسباب وحجم الإنتشار ومدى فاعلية التشريعات القائمة في تحقيق أهدافها، فلاشك أن الفساد الإداري ظاهرة متشعبة ومركبة ومعقدة تحتاج في مواجهتاها إلى فهم جدورها والأسباب الكامنة وراء انتشارها ووضعها محل إعتبار عند إصدار التشريعات لمواجهتها.

وفي الختام يود الباحث أن يشير إلى أن سياسة المشرع الليبي في مكافحتة لجرائم الفساد الإداري تركز وبصورة كبيرة على سياسة العقاب أكثر من سياسة المنع، وهذا ما تميزت به الشريعة الإسلامية فهي تركز وكما سبق وأن بينا على وسائل المنع قبل الحدوث وإن كانت لاتهمل الجانب العقابي لما له من أهمية في مواجهة الفساد والمفسدين، كما أن سياسة المنع في الشريعة موجهة للجميع مواطنين قبل الموظفين وبالتالي كان تأثيرها أكبر فالخطاب الشرعي موجه للكافة، إي لكل من هو أهل للخطاب، في حين فإن سياسة المشرع الوضعي (ومن بينهم المشرع الليبي) فإنه يوجه القوانين للمخاطبين بها فقط، أي الخاضعين لأحكامها، وبالتالي فإن تأثيرها كان أقل في مكافحة الفساد الإداري.

لهذا كله فشلت سياسة المشرع الليبي في مكافحة الفساد وذلك أولاً: لعدم التشخيص السليم وذلك بعدم معرفة الأسباب الحقيقية الكامنة وراء انتشار ظاهرة الفساد الإداري في الإدارة الليبي على النحو الذي بيناه من خلاص صفحات هذه الرسالة، وثانياً: لإنتهاج المشرع سياسة التوسع في سن القوانين

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

وتغليظ العقاب وإهمال الجوانب الأخرى والتي من أهمها معالجة الأسباب، كما أن نصوص التجريم جاءت مبعثرة بين عدة قوانيين.

الفرع الثاني: الآليات المقترحة لمكافحة الفساد في الإدارة الليبية

لكي تؤتي الجهود المبذولة في مكافحة الفساد الإداري في ليبيا ثمارها المرجوة يجب أن توجد آلية واضحة يتم من خلالها مواجهة الفساد، ويرى الباحث إن هذه الآلية يجب أن تتمثل بصورة أساسية في عنصرين الأول العنصر التشريعي، والثاني انشاء هيئة أو منظمة وطنية متخصصة تعنى بمكافحة الفساد، بالإضافة إلى بعض الآليات التي من شأنها إن أتبعت المساهمة في مكافحة الفساد الإداري.

أولاً: العنصر التشريعي، فبالرغم من كثرة القوانين التي تستهدف محاربة الفساد الإداري في التشريعات الليبية، فإن أفضل ما يمكن أن يقال عن مردودها العملي إنه متواضع جداً، مما يعكس فشل الآليات والسياسات المتبعة في مكافحة هذه الظاهرة، والدليل على ذلك المستوي المتدني الذي تتحصل عليه ليبيا في التقارير السنوية لمنظمة الشفافية الدولية فهي عادة ما تتذيل القائمة في ترتيب الدول في مؤشر الفساد، فوفقاً لهذه التقارير على سبيل المثال تحصلت ليبيا سنة ٢٠٠٣م على المرتبة (١١٨) من عدد (١٣٣) دولة شملها التقرير، وعلى المرتبة (١٠٧) سنة ٢٠٠٤م، في حين تحصلت على المرتبة (١١٧) سنة ٢٠٠٥م، وفي سنة ٢٠٠٧م تحصلت على الترتيب (١٣١) من عدد (١٨٠) دولة شملها التقرير، ويري الباحث أن المشكلة تكمن في الآلية المستخدمة حيث لايوجد لها كيان مادي موحد، فهي عبارة عن مجموعة من النصوص القانونية المبعثرة بشكل أساسي بين قانون الخدمة المدنية، والقوانين المنظمة لعمل اللجان الشعبية، والقانون الجنائي، ومجموعة القوانين التي تعنى بمكافحة مظهر واحد من

٦٣٤- موقع منظمة الشفافية الدولية. Htt://www.transparency.org. أطلع بتاريخ ١٨. ٧. ٢٠١١م.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

مظاهر الفساد كقانون الجرائم الاقتصادية وقانون إساءة استعمال السلطة، وقانون مكافحة غسيل الأموال وغيرها من القوانين كما سبق وأن اشرنا، عليه يرى الباحث ضرورة سن قانون يعنى بشكل محدد وحصري بمكافحة الفساد الإداري بحيث يتناول بالعقوبة كل صور ومظاهر الفساد الإداري، على أن يأخذ في الإعتبار عن سن هذا القانون كافة الأسباب المباشرة والغير مباشرة التي كانت وراء نشوء ظاهرة الفساد الإداري ومن تم استفحالها في الإدارة الليبية على الوجه السابق بيانه.

ثانياً: انشاء هيئة وطنية متخصصة، فمن الظروري إيجاد جسم يكون مسؤل مسؤلية مباشرة على وضع نصوص قانون مكافحة الفساد موضع التنفيذ، ويري الباحث ضرورة إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد الإداري ومكافحته، على أن يتم إختيار أعضائها بعناية فائقة وبشفافية تامة ويعتمد في إختيارهم على النزاهة والخبرة والتخصص، ويرى الباحث أن تظم هذه الهيئة في عضويتها المتخصصين في مجال السياسة والعلوم الشرعية والقانونية والإدارية وعلم الإجتماع والاقتصاد وعلم النفس، على أن تمنح الإستقلالية التامة وفقاً للقانون والواقع لتتمكن من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير خارجي، كما ينبغي توفير ما يلزمها من موارد مادية وموظفين متخصصين وكل ما تحتاجه للقيام بعملها على الوجه المطلوب.

وتتولى هذه الهيئة تنفيد استراتيجية الدولة في مكافحة الفساد الإداري، ولها على وجه الخصوص:

١: دراسة وتقييم التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد الإداري واقتراح مشاريع التعديلات لها.

٢: التحري والكشف عن مواطن الفساد الإداري بجميع صوره ومظاهره المختلفة، وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لضبطه.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

٣: تلقي إقرارات الذمة المالية الخاصة بالمسؤلين الإداريين، والتحري عن مدى صدقيتها، ودراستها وحفظها، واستعمالها وفقاً للقانون.

٤: تلقي الشكاوى والتقارير والبلاغات بخصوص جرائم الفساد الإداري ودراستها والتحري عنها، ومن ثم التصرف فيها وفقاً القانون.

٥: التنسيق مع كافة أجهزة الدولة والأجهزة الرقابية في تعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحته.

٦: دراسة وتقييم التقارير الصادرة عن المنظمات الوطنية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد واتخاذ الإجراءات المناسبة حيالها وفقاً للتشريعات النافذة.

٧: تنسيق التعاون مع الدول والمنظمات الدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد والمشاركة في برامجها ومؤتمراتها بغرض الإستفادة من خبراتها في هذا المجال.

ثالثاً: اشراك المجتمع المدني في مكافحة الفساد، وذلك من خلال ايجاد سبل التعاون بين مؤسسات القطاع العام وبين مؤسسات المجتمع المدني لتشجيعها وتفعيل دورها ومساندتها لنشر ثقافة النزاهة والشفافية والخضوع للمسائلة، ونشر الوعي بمخاطر الفساد الإداري بين المواطنين، وتقييم عمل المؤسسات العامة والخاصة وفضح الممارسات غير النظيفة فيها، وفي هذا الشأن يقترح الباحث إستحداث إدارة في كل مؤسسات الدولة تكون مهمتها التعاون مع مؤسسات المجتمع المدني ومدها بالمعلومات اللازمة وذلك لنشر ثقافة النزاهة واخلاقيات الخدمة العامة.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

رابعاً: تفعيل دور الإعلام والمنابر في مكافحة الفساد، لاشك إن للاعلام والمنابر العلمية والدينية دور مهم في فضح عمليات الفساد، ونشر ثقافة الشفافية، وتقييم عمل المؤسسات العامة يجب على الدولة الإستفادة منه، ولكن يتوجب استعمالها بالطريقة الصحيحة بحيث لا تأتي بنتائج عكسية مدمرة، بما يجعل الناس يفقدون ثقتهم بالقطاع العام وموظفيه، كما أنه هناك جانب آخر يمكن الإستفادة منه وهو بإمكان هذه الوسائل أن تنمي روح الإيثار وحب الوطن والولاء له، بإعتباره واجب ديني وقانوني وأخلاقي يجب الإلتزام به.

خامسا: اعتماد الحكومة الإلكترونية، إن من اهم الآليات التي يجب على الحكومة الليبية استخدامها في مكافحة الفساد الإداري من وجهة نظر الباحث هي إعماد الحكومة الإلكترونية، فلاشك أن ذلك من شأنه عدم منح الفرصة لأية محاولة للفساد، حيث يسمح بإدخال المعاملات التي تهم المواطن إلى شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت)، بما يزيل تلقائياً الحاجة للإتصال المباشر بالموظف، أو التعرض لتأخير الخدمة التي يحتاجها المواطن، بالإضافة إلى إزالة الأعباء الإدارية عن كاهل الجهاز الحكومي، وتفعيل استراتيجيات تعزيز الوعي المعلوماتي بين جميع فئات المجتمع، ولشك إن ذلك من شأنه أن يقلل من فرص الفساد الإداري، وأخيراً فإن اعتماد برنامج تشكيل حكومات إلكترونية يحقق تطور العمل الرقابي بالجهاز، إلى جانب توفير البيانات المطلوبة بدقة في الوقت المناسب، ودون الدخول في تعقيدات إدارية أو بيروقراطية مملة.

وفي الختام يري الباحث إن مفتاح مكافحة الفساد الإداري يتمثل في الإرادة السياسية لدى المسؤولين في مواجهته ومكافحته، باستئصال أسبابه وإزالة الآثار المترتبة عليه، والإرادة السياسية لا تعني بحال من الأحوال الوعود المعسولة والعهود المنقوضة والطموحات غير الواقعية، بل تتطلب العزم الأكيد والإرادة

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

الصادقة واستخدام الآليات الفعالة دون ملل ولا كلل حتى يتم بعون الله تعالى وتوفيقة القضاء على الفساد والتخلص من آثارة.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA