الباب الأول

ماهية الفساد الإداري والموظف العام في الشريعة الإسلامية والقانون الليبي

تعددت المسميات التي تطلق على إخلال الموظف العام بالواجبات التي تلقيها عليه وظيفته، فنلاحظ أن من الفقهاء الإداريين وفقهاء القانون العام وغيرهم من أطلق عليه الخطأ الإداري، ومنهم من أطلق عليه مسمى الجريمة التأديبية في حين أطلق عليه البعض الآخر لفظ المخالفة التأديبية[١٩]، وإن كنا نفضل أن نسميه بالفساد الإداري وذلك لعمومية هذا اللفظ أو المصطلح عن المسميات الأخرى، ومن المسلم به أن الفساد الإداري من أخطر أمراض المجتمعات القاتلة للدولة، والمحطة لكيانها السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ويعود أثره سلباً على حياة المواطن، حيث يتدنى مستوى تقديم الخدمات وتتعقد الإجراءات وتنعدم العدالة والشفافية، وتهمل القدرات والإبداعات ويشل حراكها بحيث تصاب بالإحباط والوهن والفشل[٢٠].

فما هو الفساد الإداري وما هي يا ترى أهم صوره وأنواعه ومظاهره؟ هذا ما سنحاول أن نقوم بتوضيحه من خلال الفصل الأول من هذا الباب، وسوف نخصص الفصل الثاني لتحديد مفهوم كلٍ من الموظف العام وعلاقته بالإدارة العامة في الشريعة الإسلامي والقانون الليبي، لصلتهما المباشرة بموضوع البحث.

١٩- أنظر هذا المعنى: عبد اللطيف، نعيمة فرج. ٢٠١١م. *سياسة التأديب بين سلطة الإدارة وحماية الموظف العام*. دراسة مقارنة في قانون الخدمة المدنية الليبي. بنغازي. ليبيا: دار الكتب الوطنية. الطبعة الأولى. ص١٠٣-١٠٤.

٢٠- جبريل، عبد القادر جبريل. ٢٠١٠م. *الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية*. (رسالة ماجستير). الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي. ص٧٣.

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

الفصل الأول

التعريف بظاهرة الفساد الإداري وبيان أنواعها ومظاهرها

إنه ورغم اتفاق الجميع باحثين وأكاديميين وساسة وفقهاء على خطورة انعكاسات ونتائج الفساد الإداري والمالي في أي مجتمع إلا أن إجماعاً أو اتفاقا على التعريف لم يحدث حتى الآن، فالنظرة إلى الفساد ومحاولة تعريفه من قبل الباحثين تتأثر بالحقل العلمي للباحث وبالمنظور الذي ينطلق منه الراغب في تعريف الفساد، لذلك يمكن القول بأنه ليس هناك إجماع على تعريف شامل يطال كافة أبعاد الفساد ويحظى بموافقة كافة الباحثين، والمهتمين، لأن مفهوم الفساد فيه من المرونة ما يجعله قابلاً للتكيُّف بين مجتمع وآخر[٢١]، كما أن كلمة الفساد قد وردت كثيراً في النصوص القرآنية والسنة النبوية الشريفة وفي كتابات الفقهاء واللغويين ورجال القانون والإدارة وعلماء الاجتماع وعلم النفس، غير أن مدلولاتها تتقارب أحياناً وتتباعد أحياناً أخرى، ويعتقد الباحث أن ذلك الاختلاف أمر طبيعي كنتيجة لاختلاف المدارس الفلسفية التي ينتمي إليها هؤلاء، وللوقوف على مفهوم الفساد بشكل أوضح يتعين علينا التطرق إلى أهم أنواعه وصوره ومظاهره.

من خلال هذا الفصل سيحاول الباحث توضيح مفهوم الفساد الإداري في مبحث أول، ثم نتطرق في المبحث الثاني لأنواعه ومظاهره.

٢١- خير الله، داود. ٢٠٠٤م . "الفساد كظاهرة عالمية وآلية ضبطها". مجلة المستقبل العربي. بيروت. العدد٣٠٩. ص ٦٧.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

المبحث الأول

مفهوم الفساد الإداري

يقتضي الاتفاق في معظم البحوث الأكاديمية على تحديد معنى المصطلحات المستخدمة ومضمونها ومفهومها حتى ينحصر الجدل في إطاره الموضوعي، عليه سوف تكون دراستنا في هذا المبحث حول تحديد المفهوم اللغوي والاصطلاحي للفساد الإداري بصفة عامة، مع بيان مفهومه و الفاظه الواردة في القرآن والسنة النبوية المطهرة في المطلب الأول، ثم نتطرق بالحديث عن مفهوم فقهاء الشريعة الإسلامية للفساد، وكذلك المفهوم القانوني له في المطلب الثاني ثم نعرج بالحديث عن بعض أنواع الفساد التي تتداخل بصورة أو بأخرى مع الفساد الإداري في المطلبِ الثالث.

المطلب الأول: المفهوم اللغوي والإصطلاحي للفساد الإداري وبيان ألفاظه في القرآن والسنة

من خلال هذا المطلب سوف نتقصى عن مفهوم الفساد الإداري في القواميس والمعاجم اللغوية والمعنى الاصطلاحي له في فرع أول ، ثم نقوم في الفرع الثاني بتتبع مفهوم الفساد الإداري و ألفاظه كما وردت في كتاب الله العزيز وسنة نبيه الكريم ﷺ على التوالي.

الفرع الأول: مفهوم الفساد الإداري في اللغة والاصطلاح

الفساد في اللغة: مصدر الفعل فَسَدَ، وجاء في مختار الصحاح: "فَسَدَ الشيء يفسُد – بالضم – فساداً فهو فسيد [٢٢]، فسد: الفاء والسين والدال كلمة واحدة، وهو أصل يدل على خروج الشيء عن الاعتدال قليلاً كان الخروج أو كثيراً. والجمع: فسدى، والاسم: الفَسَادُ، ويقال فسد الشيء يفسده

٢٢- الرازي، محمد أبو بكر. ١٩٨٥م . *مختار الصحاح*. بيروت: مكتبة لبنان. مادة فسد.

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

فساداً، وهو فاسد أي: بطل واضمحل، وقالوا: هذا الأمر مفسدة لكذا أي: فيه فساد، فالفساد التلف والعطب والاضطراب والخلل وإلحاق الضرر[٢٣].

والفساد له أكثر من معنى في اللغة منها: ضد صلح، يقال: أصلح الشيء بعد إفساده أي أقامه، ومنها التقاطع والتدابر، يقال تفاسد القوم أي: تدابروا وتقاطعوا، ومن معاني الفساد أيضاً الجذب والقحط، والمفسدة ضد المصلحة، والإستفساد: خلاف الإصلاح[٢٤].

مما سبق يمكن القول أن الفساد في اللغة يعني في مجمله: الاختلال والتلف ومجانبة الحكمة والصواب وإلحاق الضرر والأذى بالآخرين.

أما عن مفهوم الفساد في الاصطلاح فقد عنى الكثير من الباحثين بوضع تعريف للفساد وتنوعت التعريفات تبعاً لتفاوت وجهات النظر حول الموضوع والزاوية التي يتم التركيز عليها (وهو ما سنتناوله بالتفصيل لاحقاً)، فتركز بحوث الاقتصاديين في معظمها على العلاقة بين الاستثمار والتنمية الاقتصادية من جهة ونوعية المؤسسات الحكومية من جهة أخرى، أما البحوث القانونية فإنها تعتبر الفساد انحرافاً عن الالتزام بالقواعد القانونية، أما البحوث السياسية فهي تركز على الفساد بشرعية الحكم ودور مؤسسات المجتمع المدني ونماذج القوى السياسية، بينما يرى علماء الاجتماع الفساد بأنه علاقة اجتماعية تتمثل في انتهاك قواعد السلوك الاجتماعي فيما يتعلق بالمصلحة العامة[٢٥].

٢٣- ابن فارس، أحمد أبوفارس بن زكريا. ١٩٩٧م.. *معجم مقاييس اللغة*. بيروت: دار الفكر. المجلد الثاني. باب الفاء والسين وما يثلثهما. ص ٣٥٤-٣٥٥. - أنظر: *المعجم الوسيط*. ١٩٧٣م. مراجعة إبراهيم أنيس وآخرين. مجمع اللغة العربية. الجزء الثاني. ص ٦٨٨

٢٤- ابن منظور، محمد مكرم. ١٣٠٠ هـ . *لسان العرب*. بيروت: دار صادر. الطبعة الأولى. المجلد الثالث. مادة فسد. ص ٣٣٥.

- أنظر، الزبيدي، محمد مرتضى. *تاج العروس*. بيروت: دار إحياء التراث العربي. مادة فسد. ص ٢١٧٣

٢٥- خير الله، داود. ٢٠٠٤م. "الفساد كظاهرة عالمية واليات ضبطها". *مجلة المستقبل العربي*. العدد ٣٠٩. نوفمبر. ص٦٧. راجع كذلك: الكستيان، يحي محمد. "الفساد الإداري من أين يبدأ وأين ينتهي". اليمن: *صحيفة ٢٦ سبتمبر*. العدد ١٢٠٦. ص٣٣.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

هكذا ومن خلال ما تقدم يمكن القول بأن المقصود بالفساد الإداري قد تنوع بتنوع مشارب دارسيه، ولكن ما يعنينا في هذا المقام المعنى في الاصطلاح الشرعي والقانوني نظراً لطبيعة الدراسة.

الفرع الثاني: صيغ الفساد الإداري وألفاظه الواردة في القرآن الكريم والسنة النبوية

أولاً: في القرآن الكريم [٢٦]، اهتم القرآن الكريم اهتماماً واضحاً بهذه الآفة الاجتماعية الخطيرة، فقد حذر من الفساد، وبين أسبابه، ودواعيه، وآثاره، وحدد سبل علاجه، وتوعد المفسدين بشديد العقاب، ومن يقرأ القرآن يرى أن لفظ الفساد بصيغه المختلفة ورد في القرآن خمسون مرة[٢٧]، وقد جاء في صياغات ودلالات مختلفة حسب السياق، فهي تارة توصف الأفعال والتصرفات بالفساد، وتصف من يقوم بهذه التصرفات بالمفسدين تارة أخرى، بينما تأتي في سياق آخر فتصف بعض المعتقدات والأفكار بأنها فاسدة، ولكن يمكن القول بأن مجمل هذه الصيغ اتفقت على التحذير من الفساد والمفسدين وعلى إنكار سلوكهم ومعتقداتهم والحث على تجنبها.

وسنكتفي في هذا السياق بالإشارة إلى بعض الآيات التي نرى أن لها صلة بموضوع البحث وهي:

١- قوله تعالى: ﴿وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لاَ تُفْسِدُوا فِي الأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ (١١) أَلاَ إِنَّهُمْ هُمْ الْمُفْسِدُونَ وَلَكِنْ لاَ يَشْعُرُونَ (١٢)﴾[٢٨]

٢٦- معابدة، آدم نوح . ٢٠٠٥م. "مفهوم الفساد الإداري ومعاييره في التشريع الإسلامي". مجلة الجامعة للعلوم الاقتصادية والقانونية. دمشق. سوريا: جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية. المجلد ٢١. العدد الثاني. ص٤١٥-٤١٧.

٢٧- ورد لفظ الفساد موزعاً في القرآن الكريم في السور التالية: البقرة، آل عمران، المائدة، الأعراف، الأنفال، يونس، هود، يوسف، الرعد، النحل، الإسراء، الكهف، الأنبياء، المؤمنون، الشعراء، النمل، القصص، العنكبوت، الروم، ص، غافر، محمد، الفجر.

٢٨- القرآن الكريم. البقرة ٢: ١١-١٢.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

٢- قوله تعالى: ﴿وَمِنْ النَّاسِ مَنْ يُعْجِبُكَ قَوْلُهُ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَيُشْهِدُ اللَّهَ عَلَى مَا فِي قَلْبِهِ وَهُوَ أَلَدُّ الْخِصَامِ (٢٠٤) وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لاَ يُحِبُّ الْفَسَادَ (٢٠٥)﴾[٢٩].

٣- قوله تعالى: ﴿وَيَسْأَلُونَكَ عَنْ الْيَتَامَى قُلْ إِصْلاَحٌ لَهُمْ خَيْرٌ وَإِنْ تُخَالِطُوهُمْ فَإِخْوَانُكُمْ وَاللَّهُ يَعْلَمُ الْمُفْسِدَ مِنْ الْمُصْلِحِ وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لأَعْنَتَكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ (٢٢٠)﴾[٣٠].

٤- قوله تعالى: ﴿ادْعُوا رَبَّكُمْ تَضَرُّعًا وَخُفْيَةً إِنَّهُ لاَ يُحِبُّ الْمُعْتَدِينَ(٥٥)وَلاَ تُفْسِدُوا فِي الأَرْضِ بَعْدَ إِصْلاَحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا إِنَّ رَحْمَةَ اللَّهِ قَرِيبٌ مِنْ الْمُحْسِنِينَ (٥٦)﴾[٣١].

٥- قوله تعالى: ﴿وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الآخِرَةَ وَلاَ تَنسَ نَصِيبَكَ مِنْ الدُّنْيَا وَأَحْسِنْ كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ وَلاَ تَبْغِ الْفَسَادَ فِي الأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لاَ يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ (٧٧)﴾[٣٢].

٦- قوله تعالى: ﴿فَهَلْ عَسَيْتُمْ إِنْ تَوَلَّيْتُمْ أَنْ تُفْسِدُوا فِي الأَرْضِ وَتُقَطِّعُوا أَرْحَامَكُمْ (٢٢)﴾[٣٣].

٧- قوله تعالى: ﴿إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلاَفٍ أَوْ يُنفَوْا مِنْ الأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ (٣٣)﴾[٣٤].

وبعد استعراض هذه الآيات يمكن إبداء الملاحظات التالية، أولاً: أن لفظ الفساد في هذه الآيات جاء ضمن أحد سياقين الأول: خطاب تشريعي جاء موجهاً إلى عموم المؤمنين كما هو الحال في الآيات

٢٩- القرآن الكريم. البقرة ٢: ٢٠٤-٢٠٥.

٣٠- القرآن الكريم. البقرة ٢: ٢٢٠ .

٣١ - القرآن الكريم. الأعراف ٧: ٥٥- ٥٦ .

٣٢ - القرآن الكريم. القصص ٢٨: ٧٧.

٣٣ - القرآن الكريم. محمد ٤٧: ٢٢.

٣٤ - القرآن الكريم. المائدة ٥: ٣٣ .

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

الواردة في الفقرات من ٣ إلى ٧، والثاني: جاء في سياق التحذير من بعض الفئات التي تدعي الإيمان وتعيش بين المؤمنين كما هو الحال في الفقرات ١- ٢. **وثانياً:** أن من جملة الأمور التي قرن الشارع بينها وبين الفساد ما نحن بصدده في هذا البحث، وهو الفساد المتعلق بإدارة الولايات العامة والخاصة، وهذا يمكن استنباطه من النص رقم ٦ المشار إليه أعلاه، وقد سيق للتحذير من الفساد حال التمكين في الأرض وتولي أمور الناس[٣٥]، كما جاء النص رقم ٣ لبيان ما يتعلق بإدارة شؤون اليتيم والولاية عليه.

ثانياً: في السنة النبوية المطهرة

إن المطلع على السنة النبوية ليس بحاجة إلى عناء كبير حتى يظهر له الأمر جلياً من حيث محاربة الرسول ﷺ لظاهرة الفساد وذلك من خلال سلوكه وسنته المطهرة التي حضَّت على اقتلاع الفساد من جذوره وأحاديثه الشريفة حافلة بمثل هذه التوجيهات ولعل من أشهر أحاديثه في هذا الشأن:

١- قوله ﷺ (لعن الله الراشي والمرتشي في الحكم)[٣٦].

٢- وقوله (ما من والٍ يلي رعية من المسلمين فيموت وهو غاش لهم إلاَّ حرم الله عليه الجنة)[٣٧].

٣- كذلك يروى عن أبي حُميد الساعدي ﷺ قال: استعمل النبي ﷺ رجلاً من بني الأزد، يقال له ابن الأتبية على الصدقة فلما قدم قال: هذا لكم وهذا أهدي لي، فقام رسول الله ﷺ على المنبر فحمد الله وأثنى عليه وقال: ما بال عامل ابعثه فيقول هذا لكم وهذا أهدي لي، أفلا جلس في بيت أباه أو في بيت أمه فينظر أيهدى له أم لا ؟ والذي نفسي بيده لا يأخذ أحد منها شيئاً إلا جاء به يوم القيامة يحمل

٣٥- الطبري، محمد بن جرير. ١٤٠٥هـ. *جامع البيان عن تأويل آي القرآن*. بيروت: دار الفكر العربي. المجلد الأول. ص٢٦.

٣٦- الطبراني، سليمان بن أحمد بن أيوب أبو القاسم الطبراني. ١٩٨٣م. *المعجم الكبير*. تحقيق : حمدي بن عبدالمجيد السلفي. الموصل: مكتبة العلوم والحكم. ج ٢٣. رقم الحديث ٩٥١. ص ٣٩٨.

٣٧- البخاري. محمد بن اسماعيل أبو عبدالله البخاري. ١٤٢٢هـ. صحيح البخاري. تحقيق: محمد زهير بن ناصر. بيروت: دار طوق النجاة. كتاب الأحكام: باب كيف يبايع الإيمام الناس. المجلد التاسع. ص٦٤. حديث رقم ٧١٥١.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

على رقبته، إن كان بعيراً له رغاء، أو بقر لها خوار، أو شاة تبعر، ثم رفع يديه حتى رأينا عفرتي إبطيه ثم قال: اللهم قد بلغت، اللهم بلّغت، ثلاثاً[٣٨].

٤- حديث سهل بن سعد الساعدي ﷺ قال، قال رسول الله ﷺ: إن الإسلام بدأ غريباً وسيعود غريباً، فطوبى للغرباء، قالوا يا رسول الله، وما الغرباء؟ قال: الذين يصلحون عند فساد الناس[٣٩].

٥- ما رواه عروة بن الزبير (أن امرأة سرقت على عهد رسول الله ﷺ في غزوة الفتح، ففزع قومها إلى أسامة بن زيد يستشفعونه، قال عروة: فلما كلمه أسامة فيها تلون وجه رسول الله، وقال أتشفع في حد من حدود الله ... قال أسامة : استغفر لي يا رسول الله[٤٠].

يقول الإمام ابن حجر في هذا الحديث: وفيه ترك المحاباة في إقامة الحد على من وجب عليه، ولو كان ولداً أو قريباً أو كبير قدر، ...[٤١]. والمحاباة التي أشار إليها ابن حجر هي ما يسمى اليوم بالمحسوبية التي تعد صورة من صور الفساد الإداري.

هكذا ومن خلال هذه الأحاديث النبوية الشريفة نلاحظ أن لفظ الفساد جاء بالنص عليه بطرق مختلفة وهي: إما بالتحذير من ممارسة أي صورة من صور الفساد والتنبيه إلى أن مُمَارِسهَا يلقى العذاب الشديد في الآخرة كما هو الحال في الحديث الأول والثاني والثالث، وإما بمدح الصالح وذم الفاسد وتمييز الفئة الأولى عن الثانية بأن وعدهم بالجزاء الحسن يوم القيامة كما هو الحال في الحديث الرابع، وإما بنهي

---

٣٨ - البخاري. المرجع السابق. باب من من لم تقبل الهدية لعلة. الجزء الثالث. ص ١٥٩-١٦٠. حديث رقم ٢٥٩٧.

٣٩- الهندي، علاء الدين على بن حسام. د.ت. *كنز العمال في سنن الأقوال والأفعال*. تحقيق: بكري حياني، صفوت السقا. الطبعة الخامسة. بيروت: مؤسسة الرسالة. باب قلة الإسلام وغربته. الجزء الأول. ص٢٣٩. الحديث رقم ١١٩٨.

٤٠- البخاري. المرجع السابق. كتاب الشهادات: باب من شهادة القاذف والسارق والزاني. الجزء الخامس. ص ١٥١-١٥٢. حديث رقم ٤٣٠٤.

٤١- ابن حجر، أبو الفضل أحمد العسقلاني. ١٣٧٩هـ. *فتح الباري شرح صحيح البخاري*. ج١٢. بيروت: دار المعرفة. ص٩٦.

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

وتوبيخ من يرتكب صورة من صور الفساد كما هو الحال في الحديث الخامس. كما يمكن ملاحظة أن الرسول الكريم قد أورد لنا العديد من صور الفساد المعروفة لدينا اليوم مثل الرشوة والغش والوساطة وغيرها كثير سوف يتم التطرق إليها لاحقاً من خلال هذه الدراسة.

المطلب الثاني: مفهوم الفساد وفقاً للشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية

أعطيت للفساد بوجه عام تعريفات عديدة تختلف في نظرتها وطابعها وفلسفتها، فمنها ما يوسع مضمونه ليربطه بالبعد الحضاري وما فيه من قيم وتقاليد ونظم عقائدية وسياسية وبيئية أخرى، ومنها تعريفات أحادية النظرة تجعل الفساد الإداري نتاج التسيَّب والفوضى، أو استجابة للحاجة والعوز، أو رد فعل لأوضاع سياسية أو نفسية أو اجتماعية محددة[٤٢].

الفرع الأول: مفهوم الفساد الإداري عند فقهاء الشريعة الإسلامية

في هذا الفرع سنتقصى عن مفهوم الفساد عند جمهور الفقهاء مع التعرض لبعض الآراء التي قد تكون لها وجهات نظر تختلف مع الجمهور، ثم نتعرف على مفهوم الأصوليين للفساد.

فجمهور الفقهاء يساوون بين لفظ الفساد والبطلان في باب المعاملات، فالمعاملة الفاسدة عندهم هي التي اشتملت على مخالفة للشرع في ركن من أركانها أو شرط من شروطها، وهم يرون عدم جواز ترتيب أيٍ من الآثار الشرعية على المعاملة الفاسدة، أما علماء الأصول فيستعملون لفظ (الفساد) ومشتقاته تارة بالمعنى نفسه الذي يستخدمه علماء الفقه، وتارة أخرى بمعنى مختلف[٤٣]، أما في باب العبادات فيتفق علماء الأصول على ترادف لفظ الفساد مع لفظ البطلان، بحيث أن كلاهما نقيض الصحة.

٤٢- الكبيسي، عامر. ٢٠٠٠م. "الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة". *المجلة العربية للإدارة*. بغداد. ص١-٢.

٤٣- مطر، عصام عبد الفتاح. ٢٠١١م. *الفساد الإداري (ماهيته، أسبابه، مظاهره)*. الإسكندرية : دار الجامعة الجديدة. ص٣٤.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

أما علماء الحنفية فيرون خلاف ذلك (لا يرون الترادف بين لفظ الفساد والبطلان)، فالفاسد في العقود عندهم: ما كان مشروعاً بأصله دون وصفه، والباطل: ما لم يكن مشروعاً بأصله ووصفه، وقاعدتهم في ذلك: أنه لا يلزم من كون الشيء ممنوعاً بوصفه أن يكون ممنوعاً بأصله، فكان الفساد عندهم في موقع وسط بين الصحة والبطلان[٤٤].

وأعطى علماء الشريعة مرادفات أخرى للفساد لعل من أبرزها لفض البرطلة، وقد استعمل هذا اللفظ العديد من علماء المسلمين والعرب، فهذا العلامة المقريزي يعرف البرطلة على أنها: الأموال التي تأخذ من قِبَلِ ولاة البلاد ومحتسبيها وقضاتها وعمالها بالقهر والظلم، (أي بمعنى ما يأخذه الولاة وبقية المذكورين في العريف من عامة الناس)، وهي في هذا المعنى قريبة جداً لمعنى أحد صور الفساد المتعددة، المعروفة في عالمنا اليوم، خصوصاً التفسيرات التي تنطلق من وجهة نظر إسلامية، حيث يعرف الفساد على أنه: (طلب أو قبول صاحب السلطان مالاً أو هدية ذات قيمة مالية (رشوة) مقابل أداء عمل ملزم بأدائه رسمياً بالمجان أو ممنوع من أدائه رسمياً أو هو قيام الموظف الرسمي بممارسة سلطاته التقديرية بطريقة غير مشروعة يشتم من رائحته استغلال المنصب الإداري أو سوء استخدام السلطة الرسمية وترجيح المصلحة الشخصية على المصلحة العامة)[٤٥].

بينما يرى البعض الأخر أن مفردة الفساد تعرف على أنها: علاقة تعاقدية غير مشروعة بين فاعلين يقع فعلها تحت طائلة القانون، وهما الفسَّاد والمفسُود، حيث إن الأخير هو كل شخصٍ يحوز سلطة

٤٤- أنظر: خليل، رشاد حسن. ٢٠٠٣م. "الفساد في النشاط الاقتصادي، صوره وآثاره وعلاجه". المؤتمر العالمي الثالث الاقتصاد الإسلامي. جامعة أم القرى. ص١٢.

٤٥- أبوسن، أحمد إبراهيم .١٤١٧هـ. "استخدام وسائل الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري". *المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب*. السعودية. المجاد الحادي عشر. العدد٣١ . ص٩١.

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

ويستعملها استعمالاً احتيالياً، والفسّاد هو كل من يحوز وسيلة مادية لشراء تلك السلطة، أو بالأحرى شراء قرار بعينه يمكن أن يصدر عن تلك السلطة[٤٦].

بناء على ما سبق فإنه يمكن القول: إن الفساد الإداري من وجهة النظر الشرعية هو: (الإخلال بالسلطات الممنوحة بموجب ولاية شرعية عامة، بتجاوز حدودها المشروعة قصداً أو استعمالها بما يتعارض مع مقاصد الشريعة الإسلامية من تلك الولاية واقعاً أو مآلاً)[٤٧].

ومن هذا التعريف يمكن استنتاج العديد من المبادئ الشرعية الإسلامية التي من بينها:

أولاً: إن الفساد لا يعدو أن يكون إخلالا في أمر من الأمور، أي عدولا به عن الاستقامة.

ثانياً: هذا التعريف يظهر المعايير التي يحكم من خلالها شرعاً على تصرف من التصرفات بأنه فاسد إدارياً، وهي: الإهمال، وتجاوز الحدود الموضوعية للسلطات الإدارية، واستعمالها الذي يتنافى مع مقاصد الشريعة والوصول بها إلى ذلك.

الفرع الثاني: مفهوم الفساد الإداري وفقاً للقانون والفقه الدولي

إن أول ما يلفت نظر الباحث هو عدم وجود تعريف موحد للفساد، مما يعني وجود إشكالية حقيقية لدى الباحثين والمهتمين في تصوّر هذا المصطلح والتعبير عنه بطرق متماثلة، وهذا يرجع دون شك إلى جملة من الأسباب لعل أهمها: عدم وجود منهج موحد لدراسة هذه الظاهرة وبحثها، فمعظم المهتمين بدراستها ينتمون إلى حقول معرفية مختلفة، مثل القانون والسياسة والعلوم الاقتصادية والإدارية والاجتماعية، ولذا فإن كل جهة منها تبحث القضية من خلال المنهج الخاص بها، بالإضافة إلى اختلاف

---

٤٦ – طرابيشي، جورج. ١٩٩٩م. "ثنائي الديمقراطية والفساد". *صحيفة الحياة*. بيروت. العدد١٣٢٧٣ . ص٢٠.

٤٧– معابده، آدم نوح. ٢٠٠٣ م. نحو نظرية إسلامية في الفساد الإداري. أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد. الرياض. السعودية: أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية. مركز الدراسات والبحوث. المجلد الأول. ص٣٦٥.

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

المرجعية القانونية أو التشريعية أو الثقافية أو الدينية التي تعتمد لوضع معايير لتمييز الفعل الفاسد من غير الفاسد، فأي تعريف للفساد لابد أن يبرز معايير محددة تقاس على ضوئها أفعال الناس وتقيّم[٤٨].

سنورد في هذا الصدد بعض التعريفات المختلفة التي سعت لتحديد وإثراء ماهية الفساد الإداري وهي التعريفات التي ساقتها بعض المنظمات والهيئات الدولية المهتمة بالفساد، وكذلك بعض التعريفات التي صاغها بعض الفقهاء في هذا الشأن وهي:

- عَرّفت منظمة الشفافية الدولية[٤٩] الفساد: بالسلوك الذي يمارسه المسئولون في القطاع العام أو الحكومي، سواء كانوا سياسيين أو موظفين مدنيين بهدف إثراء أنفسهم أو أقاربهم بصورة غير قانونية، ومن خلال إساءة استخدام السلطة الممنوحة لهم[٥٠].
- في حين يعرف البنك الدولي الفساد على أنه (إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص)[٥١].
- أما منظمة الأمم المتحدة فتعرف الفساد على أنه (سوء استعمال السلطة العامة للحصول على مكاسب شخصية)[٥٢].

٤٨- انظر هذا المعنى: موسى، عيسى عبد الباقي. ٢٠٠٤م. *معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد*. (رسالة ماجستير). جامعة جنوب الوادي. مصر. غير منشورة . ص٨٥. – أحمد أبودية. ٢٠٠٤م. الفساد"سببه وآليات مكافحته. العراق. منشورات الإتلاف من أجل النزاهة والمسائلة: آمان القدس. الطبعة الأولى. ص ٢.

٤٩- عندما زادت ممارسات الفساد في كثير من دول العالم. خاصة منذ منتصف السبعينيات في الدول النامية، تجمع عدد من الخبراء الاقتصاديين ورجال القانون الدوليين، وفي طليعتهم المحامي النيوزيلاندي: جيري. بوب، والألماني بيتر ايغن، أقاموا – وبتمويل من مؤسسة فورد الأمريكية – بتأسيس ما يسمى (منظمة الشفافية الدولية)، عام ١٩٩٤م، وهي منظمة غير حكومية تعنى بمتابعة الفساد الإداري. راجع: فاروق، عبد الخالق. ٢٠١١م. *اقتصاديات الفساد في مصر*. القاهرة: مكتبة الشروق الدولية. مصر الجديدة. الطبعة الأولى. ص٢٦.

٥٠- منظمة الشفافية الدولية. ٢٠٠٦م.*كتاب النزاهة،العربي في مواجهة الفساد*.... كتاب المرجعية. المركز اللبناني للدراسات، ص٣٧. وقد حاولت المنظمة في هذا الكتاب وضع إطار مرجعي وتبيان أسس دعم نظام للنزاهة، وكذلك مؤشرات تقويم مدركات الفساد، وهو ما يعد على المستوى النظري من أفضل ما قدمته المنظمة في مجال أدبيات محاربة الفساد حتى الآن.

٥١ – عقيل، ايمن. ٢٠٠٨م. " مكافحة الفساد الإداري(الإطار القانوني والتطبيق)" . *مركز دعم التنمية والتأهيل المؤسسي disc* . أوراق بحثية تابعة لمشروع تعزيز الشفافية والمحاسبة. ص١٥. هذه الورقة منشورة على موقع الشبكة المصرية للشفافية بالموقع الالكتروني Http: www. Nazaha-eg.net downloads comb ating- corruption. Pdf.

٥٢ – البشري، محمد الأمين. ٢٠٠٧م. *الفساد والجريمة المنظمة*. الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية. ص٤١.

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

- أما الفقيه فيتو تانزي فيرى أن الفساد: تعدد مخالفة مبدأ التحفظ – الحرص على تطبيق قواعد العمل في التعامل مع كافة الأطراف – بهدف الحصول على مزايا شخصية أو مزايا لذوي المصلحة[٥٣]،

بينما يرى البعض الآخر أن الفساد أزمة أخلاقية يعرف على أنه سلوك لا أخلاقي للموظف العام[٥٤]، كما يعرفه البعض على أنه (النشاطات التي تتم داخل جهاز إداري حكومي والتي تؤدي فعلاً إلى حرف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي الذي يمثل طلبات الجمهور والمصلحة العامة لصالح أهداف خاصة سواء كان ذلك بصيغة متجددة أم لا، وسواء كان ذلك بإسلوب فردي أو جماعي منظم[٥٥]، وهناك من يرى أن الفساد الإداري هو الخروج عن القانون والنظام وعدم الالتزام بهما، أو استغلال غيابها من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية للفرد أو جماعة معينة، فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعاً لتحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية[٥٦].

الفرع الثالث: مفهوم الفساد الإداري وفقاً للقانون والفقه الليبي

إن الفساد الإداري سرطان قاتل من أخطر الأنواع يفتك بالمجتمع إن لم يقتله يشله، فيجعله في دوامة من الفوضى الإدارية ومن اللاستقرار وعدم الثبات ويمنعه من التقدم والرقي، بل يقوده وينحرف به نحو اتجاه آخر يأخذه إلى الهاوية والدمار[٥٧]، خصوصاً في المجتمعات غير المتجهة التي تعيش دون موارد أو التي تعتمد على مورد واحد كالنفط كما هو الحال في ليبيا، هذه المجتمعات مهددة في عمقها إذا ما تدنى

---

٥٣ – بوريس، بيجو فيتش. ٢٠٠٤م. "آراء في الفساد(الأسباب والنتائج)". واشنطن: مركز المشروعات الدولية الخاصة. ص٢٣. مأخوذ عن: الشمري والفتيلي. ٢٠١١م. *الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية*. الأردن. المرجع السابق. ص١٩–٢٠.

٥٤– ناصر، عبيد ناصر. ٢٠٠٢م. *ظاهرة الفساد*. دمشق: دار المدى. ص٦٨.

٥٥– باش، عياد محمد علي. ٢٠٠٢م. "الفساد الحكومي في الدول النامية ... أسبابه وآثاره الاقتصادية والاجتماعية". سوريا: *مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية*. المجلد الخامس. العدد الثالث. ص٢٠٣.

٥٦– السكارنه، بلال خلف. ٢٠٠٩م. *أخلاقيات العمل*. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع. الطبعة الأولى. ص٢٨.

٥٧– جبريل، عبد القادر جبريل. ٢٠١٠م. *الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية*. المرجع السابق. ص١٠٢.

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

مستوى الإدارة فيها ووصل إلى درجة الفساد بل تحول هذا الفساد من عمل فردي يقوم به بعض الموظفين في القطاع العام إلى ظاهرة يمارسها الجميع وفي كل مستويات الإدارة.

والجدير بالذكر أنه، وعلى الرغم من خطورة الفساد وحرص معظم الدول على محاربته، غير أن القوانين الوطنية (بما فيها القانون الليبي) مازالت خالية من تعريف للفساد كجريمة تعاقب عليها القوانين العقابية، ويلاحظ أيضاً عدم وجود قسم خاص يضم مجموعة من الجرائم التي يمكن تسميتها بجرائم الفساد مع الأخذ في الاعتبار أن معظم القوانين العقابية، ومن بينها قانون العقوبات الليبي، قد قدمت تعريفات لبعض الجرائم التي توصف اليوم بأنها جرائم فساد وفقاً للمواثيق الدولية والإقليمية.

وقد ورد النص على تجريم أفعال الفساد في القانون الليبي من خلال تشريعات مختلفة والتي صدرت في فترات مختلفة تبعا لانتشار هذه الجرائم وهذه التشريعات هي:

أولاً: قانون العقوبات الليبي[٥٨]: فقد نص هذا القانون على مجموعة من التصرفات التي قد تصدر من الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته، والتي تعتبر من مظاهر الفساد المتعارف عليها وذلك في المواد (٢٢٦ -٢٣٠ – ٢٣٣ – ٢٣٥)، الواردة في الفصل الأول من الباب الثاني من قانون العقوبات الليبي، وهذه التصرفات على التوالي حسب ترتيب المواد المذكورة آنفاً هي: (الرشوة، اختلاس المال العام والخاص، استغلال الوظيفة للمصلحة الخاصة، سوء استعمال السلطة).

٥٨ – مجموعة التشريعات الجنائية. العقوبات، الجزء الأول. الإدارة العامة للقانون. ١٩٨٦م. ص٥٥ – ٦٠

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

ثانياً: القانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٩م بشأن الجرائم الاقتصادية[٥٩]، قد خصص هذا القانون الفصل الثالث منه لجرائم الرشوة وقد نص من المادة(٢١)منه على تجريم الرشوة كما نص على تجريم اختلاس المال العام في المادة (٢٧)في حين نص على جريمة إساءة استعمال السلطة في المادة (٣٠).

ثالثاً: القانون رقم ٦ لسنة ١٩٨٥م بشأن تجريم الوساطة والمحسوبة[٦٠]، والذي نص في المادة الأولى على تجريم الوساطة والإخلال بحق الأولوية في الحصول على الخدمات من الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة ذات النفع العام.

رابعاً: القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٥م بشأن محاربة إساءة استعمال الوظيفة العامة أو المهنية والانحراف بأعمال التصعيد الشعبي[٦١]، قد ركز هذا القانون كما هو واضح من اسمه على تجريم استعمال السلطات العامة لتحقيق مصالح شخصية وقد تناول بشكل مباشر ومركز جرائم الانحراف بأعمال التصعيد – الانتخاب – الشعبي.

خامساً: القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٦م بشأن من أين لك هذا[٦٢]، قد جاء هذا القانون أكثر تفصيلاً في تحديده لمجموعة من الأفعال التي تعد من قبيل جرائم الفساد وذلك في المواد الأولى والثانية والثالثة منه والتي جرى نصها:

---

٥٩ – صدر عن الأمانة العامة لمؤتمر الشعب العام. الأول جماد الثانية. ١٣٨٨و.ر، الموافق ٢٤. أبريل. ١٩٧٩م. منشور في: مدونة التشريعات. السنة الأولى. العدد الأول. ٢٠٠١م

٦٠ –مؤتمر الشعب العام. ٢٥ شعبان. ١٣٩٥و.ر الموافق ١٥. مايو. ١٩٨٥م. مدونة التشريعات. السنة الأولى. العدد الأول. ٢٠٠١م.

٦١ –مؤتمر الشعب العام. ٢٧ محرم. ١٣٩٥و.ر. الموافق ١٢. أكتوبر. ١٩٨٥م. مدونة التشريعات. السنة الأولى. العدد الأول. ٢٠٠١م.

٦٢– مؤتمر الشعب العام. ٢٠ رجب. ١٣٩٥و.ر. الموافق ٣١ مارس. ١٩٨٦م. مدونة التشريعات. السنة الأولى. العدد الأول. ٢٠٠١م.

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

- **المادة الأولى:** لا يجوز لأي شخص أن يكسب مالاً أو منفعة أو مزية مادية أو معنوية بطريقة غير مشروعة، ويعتبر كسب غير مشروع إذا كان مصدره المحاباة أو التهديد أو مخالفة القوانين أو إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة أو المكانة أو كان مجهول المصدر أو السبب، أو لا يتناسب مع الموارد المشروعة للشخص.
- **المادة الثانية:** لا يجوز لأي شخص مكلف بخدمة عامة أو أنيط به مهمة تنفيذ القوانين أن يخل بمبدأ المساواة أو يتهاون في ذلك لصفة شخص أو مكانته أو تأثيره أو قرابته أو لطمع فيه أو صداقة أو خلاف شخصي معه.
- **المادة الثالثة:** لا يجوز لأي شخص أن يستعمل وظيفته أو مهنته أو مكانته أو تأثيره في تخويف الغير أو التأثير عليهم، أو إرغام القائمين على تنفيذ القوانين على القيام بعمل مخالف لها، أو إيهامهم بأنه لا يخضع لأحكامها.

سادساً: القانون رقم ٢ لسنة ١٣٧٣و.ر – ٢٠١٥م بشأن مكافحة غسيل الأموال[٦٣]، ويعد هذا القانون من قبيل التجريم التحوطي اللاحق لجرائم الفساد الإداري والمالي إذ أن المشرع لم يكتف بتجريم جرائم الفساد الإداري والمالي في حد ذاتها فقط، وإنما جرم أفعالاً أخرى لاحقة لها في سبيل مكافحة هذه الجرائم وغيرها عندما جرم غسيل الأموال المتحصلة من تلك الجرائم، وهذه سياسة جنائية جديدة من المشرع الليبي.

سابعاً: تجريم الفساد الإداري والمالي في مشروع قانون مكافحة الفساد[٦٤]، وصدر مشروع هذا القانون سنة ٢٠١٠م تحت عنوان مشروع قانون مكافحة الفساد والذي تم إعداده من قبل اللجنة

٦٣- صدر عن مؤتمر الشعب العام. ٢ ذي الحجة. الموافق ١٢ يناير. ١٣٧٣و.ر. مدونة التشريعات. السنة الأولى. العدد الأول. ٢٠٠١

٦٤- لم يكتب لهذا القانون أن يرى النور وضل المشروع حبراً على الورق.

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

الشعبية العامة، متضمناً (خمسة وستون مادة) تشمل مختلف الأحكام المتعلقة بجرائم الفساد الإداري والمالي، ولكن هذا المشروع ظل كذلك ولم يتم إصداره كقانون، وما يأخذ على هذا المشروع أنه – وكما في القوانين السابقة – لم يتبنى تعريف محدد للفساد الإداري وإنما اكتفى بالنص على الجرائم التي تعد من قبيل الفساد الإداري وحدد لها عقوبات.

ثامناً: القانون رقم ١٠ لسنة ١٤٢٣ميلادية بشأن التطهير[٦٥]، وهو الآخر شأنه شأن غيره من القوانين لم يحوي بين طياته تعريفاً محدداً للفساد.

أما عن مفهوم الفساد الإداري وفقاً لفقهاء القانون الليبي، فنظراً لطبيعة النظام الحاكم في الفترة المستهدفة بالدراسة، وخاصة أن رجالات النظام ورموزه هم من يعتلون السلم الإداري وهم من يمارسون الفساد ويتسترون عليه، بل ويحمونه (وإن تم سن العديد من القوانين لمكافحة الفساد فقد ظلت هذه القوانين حبرًا على ورق ولم تطبق إلا على صغار الموظفين فقط)، فكان من النادر جداً ما تجد من يتكلم عن الفساد، وإن وجد فعلى استحياء كبير.

نذكر هنا مثلاً تعريف للفساد على أنه: إخضاع المصالح العامة لأهداف خاصة[٦٦]، وهناك من يرى أن الفساد الإداري يشمل كل سلوك أو تصرف إيجابي أو سلبي من قبل موظف عام أو أي شخص مكلف بخدمة عامة أو ما في حكمها، يهدف إلى تحقيق مصالح شخصية مادية أو معنوية أو اجتماعية سواء لنفسه أو لأشخاص آخرين على حساب المصلحة العامة، واستغلال أو استثمار سلطاته الفعلية أو

٦٥- مؤتمر الشعب العام. ١٧ شعبان. ١٤٠٣و.ر. الموافق ٢٩ يناير. ١٤٢٣م. مدونة التشريعات. السنة الأولى. العدد الأول. ٢٠٠١م.

٦٦- الباشا، فايزة . ٢٠٠٥م. " الفساد الإداري وآليات مكافحته". *محاضرة ألقتها بالمركز العالي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر بتاريخ* ١٧-١٠-٢٠٠٥م. ص٨. منشورة على الموقع الإلكتروني.
http:!!www.greenbook studies.com ! lectures! Leetureram u.doc

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

المفترضة لهذه الغاية، ويشمل كذلك أفعال وتصرفات الطرف الآخر الذي يعرض أو يقدم مثل هذه المنافع وكل من يشترك أو يتوسط في ذلك[٦٧].

بعد استعراضنا لتعريفات فقهاء القانون للفساد فإنه يمكن القول أنه ما يؤخذ على هذا الأسلوب في تحديد الجرائم التي تمثل فساداً بالنص عليها في القوانين، واتخاذ النص معياراً وحيداً للحكم على الفعل كونه فاسداً إدارياً، بزعم أنه معياراً واضحاً ودقيقاً للتعرف على الفساد، أنه معيار جامد لجمود النصوص القانونية المحددة له، ثم ماذا عن السلوك المنحرف الذي لا ينتهك قانوناً أو الذي يعرف كيف يراوغ وكيف يتخلص من الوقوع تحت طائلته؟.

تبين لنا من خلال ما سبق تعدد التعريفات الرامية لتحديد مفهوم الفساد نظراً لتعدد الأشكال والمظاهر التي يتخذها في مجتمع ما، ولم يتفق الكتاب والمنظمات المعنية بمكافحة الفساد على تعريف له، لذلك يمكن القول أنه ليس هناك إجماع على تعريف شامل يطال كافة أبعاد الفساد، ويحظى بموافقة الباحثين فيه، ويرى الباحث أن تعدد تعريفات الفساد آنفة الذكر يعني أن مضامينه ومعانيه لا تزال غامضة ومختلفاً فيها، وبالتالي فإن أمر محاربته والتصدي له يستوجب التفرقة بين الفساد النابع من طبائع الأشياء أو من استعدادات البشر، وبين الفساد الذي تسببه الضغوط والمتغيرات البيئية، حتى تتمكن النظم السياسية والهيئات القضائية وكل المهتمين ببرامج الإصلاح الإداري من تبني الاستراتجيات الوقائية الشاملة والمانعة كبديل للجهود القضائية والأمنية العلاجية التي تهتم بأساليب كشف الفساد والقبض على المفسدين وعلى إجراءات محاكمتهم وإصدار العقوبات بحقهم، وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن وجود العديد من التعريفات للفساد الإداري لا يغني عن البحث في المفهوم الإسلامي له، وذلك لعدة أسباب أهمها: إبراز خصوصية الشريعة الإسلامية في تصور الفساد الإداري كخطوة أساسية للتعرف على صورها

٦٧- مطر، عصام. ٢٠١١م. *الفساد الإداري (ماهيته، أسبابه، مظاهره)*. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة. الطبعة الأولى. ص٣١.

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

المختلفة، وكيفية التعامل معها، مما يفيد التشريعات والأنظمة بل والأفراد الملتزمين بهذه الشريعة مبدأً ومنهج حياةٍ في اجتنابه أو مكافحته، وهذا كله يأتي مع إمكانية الاستفادة من كل التعريفات التي صاغها الباحثون من مختلف التوجهات لهذا المصطلح، وذلك للتعرف على مواطن القوة والضعف فيها والاستفادة من خبرات مطلقيها.

ونحن على يقين أن ذروة سنام الأمر في المعرفة والمعالجة جاء خلال الأثر الإسلامي وما جاءت به الرسالة المحمدية من خلال الآيات القرآنية الكريمة ونصوص السنة المطهرة وما استجلاه علماء الأمة ورجالها في هذا الخصوص.

وبالمقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الليبي في شأن تحديد مفهوم الفساد الإداري نلاحظ:

أولاً: أن الشريعة الإسلامية قد اهتمت اهتماماً واضحاً بهذه الآفة الاجتماعية الخطيرة، ويمكن استجلاء ذلك من ورود لفظ الفساد في القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة بصورة مباشرة في العديد من المواضع كما أشرنا سابقاً، في حين وبالرغم من أدراك المشرع الليبي لخطورة الفساد الإداري نرى تشريعاته خالية تماما من ذكر هذا المصطلح على وجه التحديد وبشكل مباشر.

ثانياً: اختلاف المعايير المستخدمة لتحديد الفساد الإداري في كل من الشريعة الإسلامية والقانون الليبي ويمكن استنتاج ذلك من خلال تعريف كل منها للفساد الإداري ، حيث يُعرّف الفساد الإداري من وجهة النظر الشرعية كما سبق وأن أشرنا على أنه: (الإخلال بالسلطات الممنوحة بموجب ولاية شرعية عامة، بتجاوز حدودها المشروعة قصداً أو استعمالها بما يتعارض مع مقاصد الشريعة الإسلامية من تلك الولاية واقعاً أو مآلاً) ومن هذا التعريف يمكن تحديد المعايير التي استخدمها فقها الشريعة لتحديد الفعل الفاسد إدارياً وهي:

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

١- عدم القيام بمقتضيات السلطة الإدارية على الوجه المطلوب.

٢- تجاوز الحدود الموضوعية للسلطة الممنوحة للموظف على وجه متعمد.

٣- استخدام السلطة (الولاية) بما يتنافى مع مقاصد الشريعة الإسلامية واقعا أو مآلاً.

أما عن المعايير المستخدمة في القوانين الوضعية (بما في ذلك القانون الليبي) لتمييز الفعل الفاسد إدارياً والتي يمكن استجلائها من خلال التعريفات المختلفة (سبق ذكرها) التي ساقها رجال القانون للفساد الإداري وهي:

١- **المعيار القيمي**: وهو يعتبر الفساد شكلاً من أشكال الخروج على القيم السائدة في المجتمع ضمن الإطار الوظيفي وعادة ما يكون هذا الانحراف لتحقيق مصلحة شخصية أو منفعة للغير.

٢- **المعيار المصلحي**: ووفقاً لهذا المعيار يعتبر الفساد الإداري هو تقديم المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، من قبل شخص أنيطت به رسمياً مهمة الحفاظ على المصلحة العامة.

٣- **المعيار التشريعي (القانوني)**: وطبقاً لهذا المعيار فإن الفساد الإداري ينحصر في الأفعال التي يقوم بها الموظف والتي من شأنها خرق القوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات التي تنظم العمل الإداري والتي يجب عليه مراعاتها وهو يسعى من خلال ذلك لتحقيق منفعة خاصة له أو لغيره.

٤- **معيار الري العام**: ويعتمد هذا المعيار على مدى تقبل الري العام لتصرف الموظف، وعلى اساسه يمكن اعتباره فاسدا أو غير فاسد، ولاشك أن هذا المعيار غير دقيق ولا يمكن عملياً الأخذ به نظراً للمرونة التي يتمتع بها مفهوم الفساد الإداري بإختلف الأزمان والأوطان.

وبعد هذا الاستعراض للمعايير المستخدمة من الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية لتحديد الفعل الفاسد إداريا ومقارنتها مع بعضها نستنتج الآتي:

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

أولاً: تميز الشريعة الإسلامية بالجمع بين معايير متعددة لتمييز الفساد الإداري في حين أن القوانين الوضعية لم تعتمد كل المعايير لتحديد الفساد الإداري بل كل فقيه يعتمد أحد المعايير سابقة الذكر باعتبارها المعيار الوحيد لتمييز الفعل الفاسد إدارياً، وذلك لعدم إمكانية الجمع بينها، وهذه الميزة تكسب الشريعة الإسلامية القدرة على الإحاطة بجميع مظاهر الفساد الإداري وأشكاله مهما تعددت وتنوعت.

ثانياً: إن جميع المعايير التي أعتمدها التشريع الإسلامي لتمييز الفساد الإداري معايير واضحة ومنضبطة، تُمكن من معرفة مظاهر الفساد وتشخيصها في الإدارة، وهذا ما لا يتوافر في بعض المعايير التي اعتمدتها القاوانين الوضعية مثل معيار الرأي العام.

ثالثاً: يلتقي التشريع الإسلامي نظرياً مع التوجه القائل باعتماد المعيار القانوني لتمييز الفساد الإداري، وذلك باعتبار تجاوز التشريعات والأنظمة صورة من صور الفساد الإداري، إلا أن التشريع الإسلامي يتمز عن هذا التوجه بوجوب مراعاة مقاصد الشريعة ومآلات التطبيق، وهذا يمنع ما يعرف بالتحايل على القانون. هكذا وبعد استعراض كافة التعريفات التي سيقت لتحديد مفهوم الفساد الإداري والملاحظات التي أبديناها بشأنها، فإنه يمكن تعريف الفساد الإداري بأنه: ظاهرة سلبية تتفشى داخل الأجهزة الإدارية لها أشكال عديدة تتحدد تلك الأشكال تبعاً للثقافة السائدة في المجتمع والجهاز الإداري والنظام، وتقترن بمظاهر متنوعة كالرشوة والوساطة والمحسوبية وتدني مستوى الخدمات وعدم الالتزام بالقوانين، تنشأ بفعل مسببات مختلفة هدفها الأساسي وغايتها الرئيسية إحداث انحراف في المسار الصحيح للجهاز الإداري لتحقيق أهداف غير مشروعة فردية أو جماعية.

وأخيراً أود أن انوه إلى مسألة هامة وهي اعتقاد الكثيرين أن الفساد الإداري مرتبط بالرشاوى والعطايا لتمرير الخدمات والمصالح أو اختلاس المال العام أو العمل بالوساطة والمحسوبية وغيرها من الجرائم التي

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

تنص عليها عادة القوانين الوضعية، ولكن واقع الأمر أن الفساد الإداري أشمل وأعم فهو ظاهرة لمشكلة وليس المشكلة بعينها، فتراخي الموظفين في تأدية واجباتهم الوظيفية والتجهم في وجوه المراجعين وتأخير إنهاء المعاملات وإضاعة الوقت في استقبال الزوار واحتساء الشاي أثناء الدوام الرسمي فساد إداري، كما أن قصور الإجراءات والأنظمة وعدم وضع سياسات واستراتجيات تفيد المواطن فساد إداري، عندما نضع الرجل غير المناسب في المكان غير المناسب، وعندما لا يسأل من يخطئ ولا يتم تنفذ العقوبات التأديبية والأحكام القضائية، وتكون الخدمات دون المستوى لاشك أن ذلك هو جوهر الفساد الإداري.

المطلب الثالث: الفساد الإداري والمفاهيم ذات الصلة

الفساد مصطلح يتضمن في طياته العديد من المعاني، وهو موجود في كافة القطاعات والمؤسسات الحكومية منها والخاصة، أي تنظيم يكون فيه للشخص قوة مسيطرة أو قوة احتكار على سلعة أو خدمة أو صاحب قرار، وتكون هناك حرية في تحديد الأفراد الذين يستلمون الخدمة أو السلطة أو تمرير القرار لفئة دون أخرى وبهذا المعنى فإن مصطلح الفساد يتضمن محاور عديدة ويختلط ويتداخل مع العديد منها مثل: الفساد السياسي، والفساد المالي، والفساد الاجتماعي.

الفرع الأول: الفساد الإداري والفساد السياسي[٦٨]

إن الفساد الإداري وكما بينا سابقاً يتعلق بمظاهر الفساد والانحراف الإداري أو الوظيفي والتي تصدر من الموظف العام أثناء تأديته العمل بمخالفة التشريع القانوني وضوابط القيم الفردية، أي استغلال موظفي

٦٨- أنظر هذا المعنى: يوسف، أمير أحمد. ٢٠١١م. *الحوكمة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد*. مكتبة الوفاء القانونية. الطبعة الأولى. ص١٣٤- ١٣٥.

- السيسي، صلاح الدين حسن. ٢٠١٢م. *جرائم الفساد*. القاهرة: دار الكتاب الحديث. ص٢٢٧. وكذلك. المطيري، يوسف. ٢٠١١م. *الفساد الاقتصادي والإداري في القانون الدولي*. القاهرة: دار العدالة. الطبعة الأولى. ص٢٢-٢٣. ويراجع كذلك. معبد، أحمد مصطفى. ٢٠١٢م. *الآثار الاقتصادية للفساد الإداري*. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. ص٢٠-٢١.

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

الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على مكاسب ومنافع بطرق غير مشروعة، وهذه المكاسب أو المنافع قد تكون لصالح الموظف أو لصالح الغير، وهذا الغير قد تربطه بالموظف علاقة اجتماعية وقد تربطه به علاقة مصالح ومنافع متبادلة، وهذا التبادل قد يكون مع موظف في إدارة أخرى وقد يكون مع أحد السياسيين وصناع القرار وأصحاب النفوذ فهؤلاء دائماً لهم مصالح ونفوذ داخل المراكز العليا للإدارة في الدولة، والفساد السياسي[٦٩]، يتعلق بصورة مباشرة بنظام الحكم في الدولة، وباستخدام المواقع السياسية العليا لتحقيق منافع خاصة، ويتم ذلك عادة بتقييد مبدأ السلطات وقد يصل الأمر إلى إدماجها وسيطرة مجموعات المصالح على العملية السياسية ومن ثم إفساد السلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية في الدولة بحيث تقيد أعمال هذه المؤسسات لصالح تنظيم سياسي بعينه ويتم كل هذا بغرض الحفاظ على مصالح نخبة سياسية محددة، ويتداخل الفساد السياسي في بعض جوانبه مع الفساد الإداري في الإدارات العليا للدولة (الفساد الكبير) حيث يتعلق هذا الأخير بالسيطرة على المواقع العليا في أجهزة الدولة، لتحقيق مصالح خاصة لنخبة محددة وعادة ما يتم ذلك بالوسائل السياسية، ويعتبر هذا النوع من أخطر أنواع الفساد[٧٠]، لأنه يتم باستبعاد وتهميش القاعدة الواسعة من جماهير المواطنين وتقليص مشاركتها، وتوجيه سياسات الدول إلى خدمة مصالح الفئة أو النخبة الحاكمة، وتتمثل المنافع المتحققة من هذه السيطرة في

٦٩- عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد السياسي بأنه: (إساءة استخدام سلطة مؤتمنة من قبل مسئولين سياسيين من أجل مكاسب خاصة بهدف زيادة السلطة أو الثروة ولا يشترط أن تشمل تبادلاً للمال، فقد يتخذ شكل تبادل النفوذ أو منح تفضيل معين). ردايدة، رمزي محمود. ٢٠٠٦م. *أثر العولمة على الفساد السياسي والاقتصادي*. (رسالة ماجستير). جامعة اليرموك. الأردن.غير منشوره . ص٣٥.

٧٠- داوود، عماد صلاح الدين.٢٠٠٣ م، *الفساد والإصلاح* . دمشق: منشورات إتحاد الكتاب العرب. ص٨٩.

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

ثروات وموارد المجتمع ذاته، لذلك فإن آثار الفساد السياسي وتداخله مع فساد الإدارات العليا في الجهاز الإداري للدولة بالغة الخطورة على التنمية وفرص نهضة المجتمع وعدالة توزيع الثروة والدخل[٧١].

وقد تحدث القرآن الكريم عن هذا النوع من الفساد، وذلك في معرض حديثة عن الطغيان والاستبداد، فمتى طغى المسؤول حل الفساد، فالطغيان عنوان الاستبداد، والاستبداد من أخطر أنواع الفساد التي عرفتها البشرية على مدار التاريخ، قال تعالى: ﴿وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لاَ يُحِبُّ الْفَسَادَ (٢٠٥)﴾[٧٢].

الفرع الثاني: الفساد الإداري والفساد المالي

يقصد بالفساد المالي ذلك السلوك غير القانوني المتمثل في هدر المال العام وأعمال السمسرة في المشاريع وتجارة السلاح[٧٣]، ويمكن القول بأن الفساد المالي يتمثل في المجمل في الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية، ومن صور الفساد المالي المنتشرة في أغلب الأنظمة الإدارية، وخاصة في الدول النامية — على سبيل المثال لا الحصر — هي: الرشاوى واختلاس المال العام والعدوان عليه والتهرب الضريبي والمتاجرة من خلال الوظيفة العامة وتخصيص الأراضي والتلاعب في خصخصة القطاع العام والتزييف والتزوير في العملة والمحاباة والمحسوبية في التعيينات مقابل هدايا ورشاوى... وغيرها من الممارسات الفاسدة والتي لاشك أن لها تأثير خطير على الإدارة والجهاز الإداري وبالتالي مستوى

٧١- يطلق عليه فساد القمة Top Corruption وترجع خطورته إلى ارتباطه بقمة الهرم السياسي في كثير من أشكال النظم السياسية لانتفاع من يتولى القمة بالخروج عن حكم القانون بالمكاسب الشخصية — أنظر: أحمد صقر عاشور. ٢٠١٠م. "قياس ودراسة الفساد في الدول العربية". المنظمة العربية لمكافحة الفساد. بيروت. الطبعة الأولى. ص٣٧.

٧٢- القرآن الكريم. البقرة ٢: ٢٠٥ .

٧٣- عياد محمد علي باش. ٢٠٠٢ م. "الفساد الحكومي في الدول النامية- أسبابه وآثاره الاقتصادية والاجتماعية". *مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية*. العراق. المجلد الخامس. العدد الثالث. ص٢٠٣.

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

الخدمات التي يقدمها للمواطنين، ويرى البعض[٧٤]، أن الفساد المالي يتعلق بفساد المؤسسات المالية، مثل المصارف ومؤسسات وشركات الاستثمار والتأمين، وبورصات الأوراق المالية، والمنشآت المرتبطة بها، ويتبدى هذا النوع من الفساد في استخدام المؤسسات المالية للموارد المتاحة لها، لخدمة مصالح خاصة، بالتفريط في تطبيق القواعد والضوابط المهنية، وبإساءة استخدام أرضية الثقة المرتبطة بالأموال المتاحة لها، واستغلالها لتحقيق مصالح ومنافع خاصة للقائمين على إدارتها والمسئولين فيها أو لخدمة أطراف خارجية غير مستحقة، أو بالتغرير بأصحاب الأموال والمودعين وصغار المستثمرين من خلال تقديم بيانات غير حقيقية، في حين يعرفه البعض الآخر على أنه استغلال الموارد العامة للمكاسب الخاصة ضد المصلحة العامة ومناقضاً لأهداف المنظمة العامة وكذلك الاستخفاف بقيم العمل وأهدافه[٧٥].

هكذا ومن خلال التعريفات السابقة، فإننا نلاحظ مدى التداخل الكبير بين الفساد الإداري والمالي، بحيث يصعب التمييز بينهما في غالب الأحيان فالفساد المالي غالباً ما يكون أحد أطرافه موظف عام، وهو في نفس الوقت يتم من خلال أحد الإدارات العامة في الدولة، ويكون هدفه الحصول على عائد مالي، وقد نهى القرآن الكريم عن ممارسة هذا النوع من الفساد وخصه بآيات محددة نظراً لخطورته على المجتمع الإسلامي، فجاء في محكم الآيات قول تعالى: ﴿وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ (١٨٨)﴾[٧٦].

٧٤- عاشور، أحمد صقر. ٢٠١٠م. " قياس ودراسة الفساد في الدول العربية". *ورقة عمل ألقيت في الحلقة النقاشية التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد و المؤسسة العربية للديمقراطية*. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية. المرجع السابق. ص٣٨.

٧٥- عبد الفتاح، إيمان صالح حسن. ٢٠٠٦م. "التصدي للفساد الإداري من خلال التحول إلى الإدارة الإلكترونية". *بحث مقدم في ندوة بعنوان تحديث وتطوير الإدارة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات*. مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية. ص٦٩.

٧٦ – القرآن الكريم. البقرة ٢: ١٨٨.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

الفرع الثالث: الفساد الإداري والفساد الاجتماعي

يقصد بالفساد الاجتماعي مجموعة من السلوكيات التي تحطم أو تكسر مجموعة القواعد والتقاليد المعروفة أو المقبولة أو المتوقعة من النظام الاجتماعي القائم، بمعنى تلك الأفعال الخارجة عن قيم الجماعة الإنسانية التي تترسَّخ بفعل الظروف البنائية التاريخية التي تمر بها المجتمعات البشرية[٧٧].

ومن صور الفساد الاجتماعي، التفكك الأسري، وانتشار المسكرات والمخدرات، والرذيلة، والإخلال بالأمن، وقطع الطريق، والقتل، فهو يشمل جميع الممارسات التي تخالف الآداب العامة والسلوك القويم[٧٨]، والفساد الاجتماعي بهذا المعنى يتضمن الفساد الأخلاقي والذي يتمثل في مجمل الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته، فقيام الموظف بأعمال مخلة بالحياء في أماكن العمل أو الجمع بين الوظيفة وأعمال أخرى خارجية دون إذن الإدارة، أو أن يستعمل السلطة لتحقيق مآرب شخصية له على حساب المصلحة العامة أو أن يمارس المحسوبية بشكلها الاجتماعي التي تسمى(المحاباة الشخصية) دون النظر إلى اعتبارات الكفاءة والجدارة وغيرها من الممارسات اللاأخلاقية لا شك أنها تمثل في مجملها الفساد الإداري.

ويتحدث البعض[٧٩] عن الفساد الثقافي (ولكنا نرى أنه لا يخرج في مجمله عن الفساد الأخلاقي والاجتماعي) فيعرفه على أنه: كل ما يخرج بالأمة عن ثوابتها، ويعمل على تفكيك هويتها، ويمس قيمها، وهو وأيضا استغلال ما أمكن من الوسائل للعبث بفكر الأمة وصرفها عن وجهتها الأصلية.

---

٧٧ – موسى، عيسى عبد الباقي. ٢٠٠٤م. *معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد*. (رسالة ماجستير) .المرجع السابق. ص٩٢.

٧٨ – الحضيري، حمد بن عبد العزيز. ٢٠٠٣م. "دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد". *أباحث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد*. الرياض: أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية. المجلد الثاني. ص٧٩٤.

٧٩– معابرة. ٢٠١١م. *الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية*. المرجع السابق. ص٨٣.

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

ويتمتع الفساد الثقافي بحصانة ما يسمي بحرية الرأي تارة وبحرية الإبداع تارة أخرى رغم أن هذه الحرية لا تمارس إلاَّ للمساس بالثوابت العامة، والقيم الاجتماعية التي بنتها الأجيال والتي لا تحتاج لهدمها بالضرورة إلى أجيال(٨٠).

المبحث الثاني

أنواع الفساد الإداري ومظاهره المختلفة

لكي نقف على بيئة أكبر ومفهوم أعمق للفساد الإداري يتعين علينا أن نتعرف على أنواعه وصوره ومظاهره المختلفة، وهنا يمكن القول إن للفساد الإداري العديد من الأنواع والأشكال والمظاهر التي قد تمارس في الحياة الإدارية، بحيث لا يمكن حصرها بشكل دقيق وكامل، فالفساد يختلف باختلاف الجهة التي تمارسه أو المصلحة التي يسعى لتحقيقها، وقد يكون الفساد فردياً، وقد تمارسه مجموعة بشكل منظم، كما أن مظاهر الفساد الإداري تتنوع بتنوع مجالاته والأطراف المتورطة فيه.

المطلب الأول: أنواع الفساد الإداري

للفساد الإداري أنواع متعددة وهي ذات تأثير مختلف، فبعضها خطير ومدمر للجهاز الإداري بل وللمجتمع بأكمله، وبعضها أقل خطورة، يتجاوز فيها الموظف القانون وسلطاته الممنوحة له، وإجمالاً يمكن تقسيم الأنواع المختلفة للفساد إلى ثلاثة مجموعات على النحو التالي:

٨٠- بونعامة، عبد الله حسن.٢٠٠٣م. "الفساد وأثره في القطاع الخاص". *أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد*. الرياض: أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية. المجلد الثاني. ص٥٨٨- ٥٨٩.

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

الفرع الأول: أنواع الفساد طبقاً لحجمه

يمكن تقسيم هذا النوع من أنواع الفساد إلى قسمين هما:

أولاً: الفساد الكبير (العمودي)، وهذا النوع يمارسه كبار الموظفين والمسئولين كرؤساء الدول والحكومات والوزراء ومن في حكمهم[٨١]، لتحقيق مصالح مادية، أو اجتماعية، ويعتبر هذا النوع من أخطر وأشر أنواع الفساد لتكليفه للدولة مبالغ ضخمة، ونظراً لما يترتب عليه من إفساد الدرجات الوظيفية العليا من الموظفين، وما يتبعه من حماية هؤلاء للفساد ورعايته، ويتمثل هذا النوع من الفساد – على سبيل المثال لا الحصر – في الإسراف في استخدام المال العام، والمبالغة في استخدام التقنيات والقوة البشرية العامة في الأمور الشخصية، و اختلاس المال العام بصورة كبيرة، وتعاطي الرشوة وإبرام الصفقات المشبوهة، وتعطيل القوانين والقضاء والجهات الرقابية عن ممارسة دورها في الحد من الفساد.

ثانياً: الفساد الصغير (الأفقي)، وهو الذي يقوم به صغار الموظفين وبصورة فردية ودون تنسيق مع الآخرين أثناء تأديتهم أعمالهم في الروتين اليومي، وغالباً ما يكون هذا النوع من الفساد ناتج عن الحاجة الاقتصادية أو انتشار ثقافة اجتماعية معينة، ويأخذ هذا النوع عدة مظاهر أهمها الرشوة[٨٢] أو اختلاس المال العام أو تسهيل إجراءات بناء على الوساطة والمحسوبية، كذلك إهدار الوقت وعدم الالتزام بمواعيد العمل وغيرها من المظاهر، وتتمثل خطورة هذا النوع من الفساد في حجم انتشاره والقبول الاجتماعي لبعض صوره كالوساطة والمحسوبية وخاصة إذا ما توافرت البيئة الحاضنة.

٨١- ويقصد بمن في حكمهم: القادة وأبناؤهم وذويهم وعائلاتهم ومناصروهم. وهذا ما يؤكده صاحب الربيعي، في بحثه تحت عنوان (*ظاهرة تفشي الرشوة والفساد الإداري سياسة جديدة تتبعها الأنظمة الشمولية*. منشور في مجلة الحوار المتمدن. العدد ٩٧٤. ٢/تشرين الأول ٢٠٠٤م. حيث انتهى في بحثه إلى نتيجة مفادها أن المتنفذين السياسيين هم أكثر فساداً من كبار الموظفين.

٨٢- الذهبي، حسام محمد. ٢٠٠٥م. *الفساد الإداري في العراق وتكلفته الاقتصادية والاجتماعية*. الجزء الأول. كلية الإدارة والاقتصاد. جامعة بغداد. ص ٢١٩. - يراجع كذلك: صالح، مفتاح ومعاريفي، فريدة. ٢٠١٢م. "الفساد الإداري والمالي أسبابه، ومظاهره، ومؤشرات قياسه". ألقي في ندوة حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري. الجزائر. بسكره: مجلة جامعة محمد خيضر. ص٣.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

الفرع الثاني: أنواع الفساد طبقاً لمحل انتشاره

وهذا النوع أيضاً يمكن تقسيمه إلى قسمين شأنه في ذلك شأن النوع الأول، وهما:

أولاً: الفساد في القطاع العام، وهو الفساد الذي ينتشر في الدوائر الحكومية والمؤسسات والقطاعات التابعة لها ويمارسه الموظفون العامون التابعون للدولة، والناظر للقطاع العام (وخصوصا في الدولة محل الدراسة) ليس بحاجة إلى عناء كبير لكي يلاحظ مظاهر الفساد في كل مكان وعلى كل المستويات في الدوائر الحكومية التابعة للدولة، فالقطاع العام يعتبر مرتعاً خصباً للانحرافات الإدارية والسرقات المالية، خصوصاً في ظل غياب الحافز الفردي والمصلحة الشخصية فيكون التعويض دائماً في توظيف العام للصالح الخاص وهو ما يعبر عنه بالفساد.

ثانياً: الفساد في القطاع الخاص، فالفساد لا يقتصر على القطاع العام فقط، فالقطاع الخاص تقع فيه حالات فساد أكثر فداحة من تلك التي تقع في القطاع العام، ويقصد به الفساد الذي تمارسه شركات القطاع الخاص، حيث تقوم العديد من الشركات المحلية والدولية بتقديم رشاوى وعمولات للأشخاص المتنفذين في الدولة من رجال السياسة وأبناء الرؤساء والقادة وأقاربهم للحصول على العقود، وهذا النوع من الفساد يساهم بشدة في انتشار الفساد في القطاع العام، والفساد في القطاع الخاص يتحدد حجمه وقوته، بمدى القوى الاحتكارية التي يتمتع بها القطاع الخاص، ومدى حريته في التصرف، وقيمة الرقابة والمحاسبة المفروضة عليه.

الفرع الثالث: أنواع الفساد طبقاً لنطاق انتشاره

وهذا النوع يمكن تقسيمه إلى قسمين اثنين هو الآخر (محلي ودولي) وهما على النحو التالي:

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

أولا: الفساد المحلي، ويقصد به الفساد الذي ينتشر داخل الدولة الواحدة أو البلد الواحد، وهذا النوع عادة ينتشر بين صغار الموظفين في الإدارة ولا يرتبط بأطراف خارجية (مثل الشركات الأجنبية) ويعد هذا النوع من أكثر أنواع الفساد انتشاراً ويتمثل أساساً في استغلال الوظيفة العامة لأغراض شخصية كالرشوة وممارسة المحسوبية والوساطة واستغلال النفوذ الوظيفي وغيرها.

ثانياً: الفساد الدولي، ويأخذ هذا النوع من الفساد أبعاداً واسعة وكبيرة تصل إلى نطاق عالمي وذلك ضمن نطاق الاقتصاد الحر، ويتمثل في ارتباط الشركات المحلية والدولية والقيادات السياسية وأبنائهم وأصحاب النفوذ في الدولة بمنافع متبادلة فيما بينهم، ومن أبرز مظاهره قيام المتنفذين داخل الدولة بتسهيل إجراءات الحصول على العقود والقروض وغيرها من المنافع للشركات المحلية والأجنبية والمشتركة وذلك نظير نسبة معينة يتحصل عليها من يقدم الخدمة.

هكذا ومن خلال العرض السابق فإنه يمكن القول بأن أنواع الفساد تتعدد وتتنوع طبقاً لمعيار التقسيم المستخدم، ويرى الباحث أن التقسيم الأول والذي يقسم الفساد إلى نوعين هما الفساد الكبير والفساد الصغير هو الأنسب لهذه الدراسة حيث تقتصر دراستنا على الفساد الإداري وهو بالضرورة الذي يمارسه الموظف العام وبالتالي فإن الدراسة تستبعد الفساد في القطاع الخاص، كما أن الدراسة تقتصر على دراسة الفساد المحلي دون الدولي منه، كما أن هذا التقسيم يتسم بالبساطة والوضوح ويشمل كل صور ومظاهر الفساد محل الدراسة.

المطلب الثاني: مظاهر (صور) الفساد الإداري

تتعدد مظاهر وصور الفساد الإداري بحيث يصعب معها حصرها بشكل دقيق، حيث توجد العديد من الممارسات التي تعبر عن مظاهر الفساد الإداري ومما يزيد من صعوبة الأمر أنه عادة ما تكون هذه

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

المظاهر متداخلة بحيث لا يمكن فصل أي صورة عن الأخرى بشكل تام، وهذا التنوع ناتج عن عدة أسباب منها على سبيل المثال اختلاف الجهة التي تمارسه أو المصلحة التي يسعى لتحقيقها، إضافة إلى أن للقيم والنصوص القانونية السائدة في المجتمعات تأثيرها في اعتبار ما هو فاسد من غيره[٨٣]، ومع ذلك فإنه يمكن إلى حد ما تقسيم أهم المظاهر التي يتمثل فيها الفساد الإداري إلى أربعة مجموعات هي: الفساد التنظيمي – الفساد السلوكي – الفساد المالي – الفساد الجنائي.

وإتماماً للفائدة سنتناول بالدراسة هذه المجموعات كلاً في فرع مستقل وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الفساد التنظيمي

يعتبر الفساد التنظيمي أحد أهم وأبرز مظاهر الفساد الإداري والذي يمكن أن يلاحظه أي شخص في القطاع العام، ويقصد به تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف أثناء تأديته لمهام وظيفته، والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل[٨٤] وتتمثل أهم ممارساته في:

أولاً: عدم احترام أوقات العمل واستغلال واستعمال وسائل ومعدات المؤسسات العامة في خدمة أغراض شخصية، وتعتبر هذه الصورة من أكثر أنواع الفساد شيوعاً في الوسط الإداري، ويتمثل عدم احترام أوقات العمل في (التأخير في الحضور صباحاً، الخروج في وقت مبكر من الدوام الرسمي، إضاعة الوقت في استقبال الزوار والأصدقاء واحتساء الشاي والقهوة وقراءة الجرائد أثناء الدوام الرسمي، والتنقل من مكتب إلى آخر دون ضرورة يتطلبها العمل...)، كما أنه من بين أبرز مظاهر الفساد الإداري المنتشرة في الإدارة هو التعدي على واستغلال لوسائل ومعدات العمل في قضاء المصالح الخاصة، حيث

٨٣- معابرة. ٢٠١١م. *الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية*. المرجع السابق. ص١٢٧.

٨٤- الشميمري، أحمد عبد الرحمن. ١٤٢٤هـ. "مظاهر الانحراف الوظيفي". *مجلة التدريب والتقنية*. العدد ٥٧. ص٢٦.

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

كثيراً ما نلاحظ في إداراتنا العامة استعمال سيارات المؤسسة لقضاء الحاجيات الخاصة أو استعمال المعدات والأدوات المكتبية والمطبعية لأمور شخصية ليس لها علاقة بالعمل، وكذلك استعمال الهاتف العام بإسراف وفي قضاء مصالح شخصية، وغيرها كثير.

ثانيا: امتناع الموظف عن تأدية العمل المطلوب منه أو التراخي في أدائه، فقد يتهرب الموظف أحياناً أو يمتنع عن أداء العمل المنوط به، أو عدم القيام بالعمل على الوجه المطلوب وهو غالباً ما يكون ناتج عن عدم ثقة الموظف في قدراته وخوفه من الوقوع في الخطأ أو أنه غير مؤهل أصلاً للعمل المكلف به، كما أن الموظف قد يتراخى في تأدية عمله ويتكاسل عن أدائه رغبة في الحصول على أكبر أجر مقابل أقل مجهود، ناهيك عن انتشار ثقافة تنفيذ الحد الأدنى من العمل وتنامي ظاهرة اللامبالاة.

ثالثاً: عدم إطاعة أوامر وتعليمات الرؤساء، ومن أبرز أمثلتها (العدوانية نحو الرئيس بناء على مواقف واعتبارات شخصية، والبحث عن أعذار وحجج لعدم تنفيذ أوامر الرئيس أو عدم تنفيذها بالشكل المطلوب، ...).

رابعاً: السلبية، ويقصد بها عدم تفاني الموظف في أداء عمله بجد وإخلاص وبروح المثابرة والإبداع، ومن أبرز الأمثلة عليها (اللامبالاة، عدم إبداء الرأي، عدم الميل إلى التجديد والتطوير والابتكار، عدم الرغبة في العمل الجماعي وخاصة في اللجان التي تشكل لأداء عمل معين،...).

خامساً: عدم تحمل المسؤولية، وهي ناتجة عن خوف الموظف من تحمل تبعات المسؤولية الإدارية، مما يدفعه إلى تجزئة إجراءات المعاملة الواحدة بين عدة موظفين بغية توزيع المسؤولية بينهم، مما يؤدي إلى تحويل الأوراق من مستوى إداري إلى آخر والتهرب من التوقيعات لتفادي المسؤولية، وهو كما أسلفنا

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

سابقاً ناتج عن ضعف الثقة في النفس وكذلك عدم التأهيل الجيد للموظف وعدم رغبته في العمل، كما يمكن أن ينتج هذا النوع من الفساد عن الغموض في الاختصاصات وتعدد القوانين المنظمة للعمل.

سادساً: إفشاء الأسرار، ويقصد به تعمد الموظف العام اطلاع الغير على سر أؤتمن عليه بمقتضى عمله في غير الأحوال التي يجب عليه أو يجوز له فيها ذلك[٨٥]، ومن أبرز الأمثلة على هذا النوع إفشاء أسرار المناقصات والمزايدات من قبل اللجان التي تشرف عليها مقابل الحصول على منفعة مالية.

أخيراً يمكن القول بأن هذه بعض المظاهر والممارسات التي تعد من قبيل الفساد التنظيمي التي قد تصاب بها الأنظمة الإدارية المختلفة، وغيرها كثير والتي قد يرتكبها الموظف أثناء تأديته للعمل المنوط به بالمخالفة للقوانين واللوائح التنظيمية التي تنظم سير العمل، وهي عديدة لا يمكن حصرها بالكامل.

الفرع الثاني: الفساد السلوكي

ويقصد به تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف العام وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفه[٨٦]، ومن أهم صورها:

أولا: عدم المحافظة على كرامة الوظيفة، ويقصد بالمحافظة على كرامة الوظيفة ابتعاد الموظف عن كل ما من شأنه المساس بشرف الوظيفة وكرامتها، فالموظف ملزم بواجبات داخل نطاق وظيفته وخارجها، ومن بين هذه الواجبات ما لا يتعلق بأداء العمل مباشرة، ومنها ما هو ذو طابع أخلاقي كتجنب

٨٥- معابرة. ٢٠١١م. *الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية*. المرجع السابق. ص١٢٧.

٨٦- الشميمري. ١٤٢٤هـ. "مظاهر الانحراف الوظيفي". المرجع السابق.ص٢٦.

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

المسلك الشائن[٨٧]، ومن أبرز صور هذا النوع (ارتكاب الموظف العام لفعل مخل بالحياء في العمل كتعاطيه للمخدرات أو التورط في جرائم أخلاقية).

ثانياً: سوء استعمال السلطة، ويقصد به (أن يبتغي الموظف بممارسة اختصاصه تحقيق غاية مختلفة عن تلك التي حددها القانون للأعمال الداخلة في هذا الاختصاص)[٨٨]، فالفكرة الجوهرية في سوء استعمال السلطة تتحقق في أن الموظف يهدف من ممارسة اختصاصه تحقيق غاية مختلفة عن تلك التي حددها القانون، فإن قام الموظف بذلك يكون قد أساء استعمال سلطته، ولو كان الهدف منه المصلحة العامة، حيث يستوي في ذلك حُسن النية وسوؤها [٨٩]، ومن أبرز صورها (تقديم الخدمات الشخصية وتسهيل الأمور وتجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية في منح أقارب أو معارف المسئولين ما يطلبونه).

ثالثاً: المحسوبية والمحاباة، وتعتبر المحسوبية من أكثر أنواع الفساد انتشاراً والأصعب علاجاً، وهذا النوع من الفساد ناتج عن سوء نية وقصد مع سبق الإصرار عليه لإعطاء حق من يستحق إلى من لا يستحق، وعادة ما يكون أساس التمييز هو الصلة (العصبة – القرابة)، ويترتب على انتشار هذه الظاهرة شغل الوظائف العامة بأشخاص غير مؤهلين مما يؤدي على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات، وأما المحاباة فيقصد بها تفضيل جهة على أخرى بغير وجه حق ومن مآسي التحيز والمحاباة لطبقة معينة ولاعتبارات عرقية أو عقائدية أنه يؤدي إلى شق الوحدة الوطنية وغرس العداء والحقد في النفوس وإضعاف ثقتهم بنزاهة الإدارة وعدالتها[٩٠].

٨٧- أنظر هذا المعنى: معابرة. ٢٠١١م. *الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية*. المرجع السابق. ص١٧٥.

٨٨- عبد اللطيف، أحمد محمد. *جرائم الإهمال في مجال الوظيفة العامة في قانون العقوبات*. القاهرة: مكتبة الرسالة الدولية. ص٥٠٠.

٨٩- معابرة. ٢٠١١م. *الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية*.المرجع السابق. ص١٨١.

٩٠- العايب، سامية. ٢٠٠٨م. "الفساد الإداري والمالي في الجزائر: أسبابه، صورة، ومنافذه". ورقة بحثية مقدمة إلى الملتقى الأول حول الحكم الراشد ومكافحة الفساد. الجزائر: جامعة قالمة. ص٥.

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

رابعاً: الوساطة، وهي أداة أو وسيلة يستخدمها الفرد أو الأفراد للوصول إلى شخص يمتلك سلطة القرار لتحقيق مصلحة لشخص أو أكثر[٩١]، وتعد الوساطة من الظواهر الاجتماعية العامة التي تسود معظم المجتمعات إلا أنها تختلف في حدتها من مجتمع إلى آخر، وتعتبر المجتمعات النامية أكثر تأثراً بها وبممارستها من المجتمعات المتقدمة[٩٢].

الفرع الثالث: الفساد المالي

ويقصد به انتهاك القوانين واللوائح والنظم المالية التي تحكم سير النشاط الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها، ولعل من أبرز صوره — بالإضافة إلى ما ذكر آنفاً – الإسراف في استخدام المال العام، وظاهرة استغلال الوظيفة العامة لتحقيق المصالح الشخصية.

أولا: مخالفة القواعد واللوائح المالية التي تنظم سير المؤسسة العامة، إن الجنوح نحو مخالفة القواعد والأحكام المالية ومحاولة تجاوزها وخرقها واعتبار ذلك من الوجاهة أو دليل سطوة ونفوذ، هو أحد المظاهر البارزة للفساد الإداري والمالي المنتشرة في الوسط الإداري هذه الأيام إلى درجة تحول معه هذا السلوك من مجرد سلوك يتقبله البعض إلى سلوك متعمد ومبرر من قبل الأكثرية، ونتيجة لذلك تسود الرغبة في كسر القانون والاحتيال عليه والخروج عن أحكامه للحصول على المنافع الشخصية التي تدر على مرتكبيه، ومن أبرز هذه المخالفات شيوعاً هي الاحتيال والتهرب الضريبي والجمركي وتهريب الأموال[٩٣].

٩١- الشمري والفتيلي. ٢٠١١م. *الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية*. المرجع السابق. ص٥٣.

٩٢- المجالي، فايز. ١٩٩٦م. "معنى الوساطة وأسبابها لدى الشباب في المجتمع الأردني". *دراسة تحليلية من منظور علم الاجتماع*. الأردن: مجلة مؤته. المجلد٢١. العدد الثالث. ص٧٨.

٩٣- بشير، مصطفى. ٢٠٠٦م. "الفساد الاقتصادي: مدخل في المفهوم والتجليات". *الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية*. مجلة بحوث اقتصادية عربية.. السنة١٣. العددان٣٦-٣٧. ص١٢٧.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

ثانياً: الإسراف في استخدام المال العام، واستخدامه لتحقيق مصالح شخصية، ويقصد به المبالغة في الإسراف في صرف وإهدار المال العام دون حرص أو اعتدال، وقد يأخذ هذا النوع من الفساد أشكالا وصوراً متعددة، ولعل من أكثرها انتشارا تبديد الأموال العامة في الإنفاق على الأبنية بحيث تكلف أضعاف أسعارها الحقيقية وذلك للمبالغة في ضخامتها وفخامتها وكذلك المبالغة في الإنفاق على الأثاث والمعدات غير الضرورية، بالإضافة إلى صرف الأجور والمكافآت على اللجان بصورة مبالغ فيها دون حاجة حقيقية ونتيجة لاعتبارات شخصية، وقد يظهر هذا النوع من الفساد في صورة إنفاق عسكري غير مبرر يؤدي إلى حرق ثروة المجتمعات وخاصة النامية منها في وقت هي فيه بأمس الحاجة لهذه الأموال للقيام بمتطلبات التنمية المنشودة[٩٤]، كما يمكن أن يتمثل هذا النوع من الفساد في صورة منح التراخيص والإعفاءات الضريبية والجمركية لأشخاص وشركات دون وجه حق، وبشكل غير نزيه وغير عادل، هدفه إرضاء من هم في السلطة أو لتحقيق المصالح المتبادلة[٩٥].

ثالثاً: استغلال الوظيفة العامة لتحقيق مصالح شخصية، يتمثل هذا النوع من الفساد في عدة ممارسات، من أوضحها وأكثرها انتشارا استخدام السيارات الحكومية في الأغراض المنزلية والشخصية، بحيث يتصرف الموظف في السيارة العامة وكأنها ملك شخصي له، وقد يمتد الأمر إلى أن يستعملها أبناؤه، كما أن استخدام المعدات والآليات والأدوات بل وحتى الأشخاص (عمال وموظفين) لقضاء الاحتياجات الخاصة فكثيراً ما نرى السائق في الجهات الحكومية يقوم بأعمال تخص عائلة المدير كتوفير بعض الحاجيات لمنزله، ومن أخطر مظاهر هذا النوع من الفساد لجوء الإدارات والمؤسسات العامة إلى استخدام العناصر الأجنبية ذات الكلفة الاقتصادية والمالية العالية في حين تكون الخبرات والمهارات

٩٤- الشمري والفتيلي. ٢٠١١م. *الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية*. المرجع السابق. ص٥٦.

٩٥- صالح، مفتاح وفريدة، معارفي. ٢٠٠٦م. *الفساد الإداري والمالي: أسبابه،مظاهره، مؤشرات قياسه*. المرجع السابق. ص٨.

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

الوطنية قادرة على تأدية الأعمال المطلوبة وبكلفة أقل، كل ذلك لاعتبارات ومصالح شخصية تعود لشاغلي الإدارة العليا في المؤسسات العامة.

الفرع الرابع: الفساد الجنائي

تعد الانحرافات الجنائية من أبرز وأشهر أنواع الفساد الإداري وأخطرها، والتي تصل من الجسامة إلى درجة أن المشرع في أغلب الدول اعتبرها جريمة يعاقب عليها بالعقوبات المقررة في قانون العقوبات (القانون الجنائي) إلى جانب العقوبات التأديبية، ولعل من أبرز صوره ومظاهره (الرشوة، واختلاس المال العام والعدوان عليه، والتزوير في المحررات الرسمية، وتشغيل العمال سخرة... وغيرها، فإذا ما ارتكب الموظف العام بصفته إحدى هذه الجرائم عد فعله إخلالا بالواجبات التي تمليها عليه وظيفته ووصف عمله بالفساد الذي يضعه تحت طائلة العقاب المقرر لها وفقاً لقانون العقوبات)[٩٦].

لكننا في هذا المقام سوف نكتفي بعرض الصور الأكثر شيوعاً وانتشاراً في أجهزة الدولة الإدارية وهي: الرشوة – اختلاس المال العام – التزوير

أولاً: الرشوة، ورشوة الموظف العام في القانون تعني اتجار الموظف العام بأعمال وظيفته، التي يعهد إليه بالقيام بها للصالح العام، وذلك لتحقيق مصلحة خاصة له[٩٧]، وعلى ذلك تمثل الرشوة في انحراف الموظف في أدائه لأعمال وظيفته عن الطريق المستهدف من هذا الأداء، وهو المصلحة العامة، من أجل

٩٦- زين الدين، بلال أمين. ٢٠٠٩م. *ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن*. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. الطبعة الأولى. ص٩٩.

٩٧- مليكة، هنان . ٢٠١٠م. *جرائم الفساد*. الجزائر: دار الجامعة الجديدة. ص٢١.

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

تحقيق مصلحة شخصية له، هي الكسب غير المشروع[٩٨]،ويرى البعض أن الرشوة تعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ أعمال خلاف التشريع أو أصول المهنة[٩٩].

من خلال هذه التعريفات يرى الباحث أن الرشوة تتمثل في وعد الموظف العام بميزة غير مستحقة له، أو عرضها عليه أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو الامتناع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، والرشوة بهذا المعنى تمثل جريمة خطيرة تهدد سلامة الجهاز الإداري للدولة، ويترتب عليها تغليب المصالح الخاصة على المصالح العامة، وتحقيق الموظفين الذين يرتكبونها للثراء بدون سبب مشروع وعلى حساب بقية أفراد المجتمع الذين يحتاجون إلى الخدمات العامة التي عهد القانون إلى هذا الموظف بواجب القيام بها، ولا يخفى على أحد من أن حدوث الرشوة وانتشارها يؤديان إلى نقمة المواطنين على الإدارة وفقدانهم الشعور بالولاء أو الانتماء للوطن والشعور بالظلم والإحباط، وفقدان الثقة في سيادة القانون، واستبدالها بسيادة ثقافة الفساد.

ثانياً: الاختلاس، ويمكن القول إن أكثر صور الفساد الإداري ظهوراً في عالمنا المعاصر هو اختلاس الأموال العامة أو الاستحواذ عليها بنية تملكها والتصرف فيها كمالك لها.

ويقصد بالاختلاس في مفهومه العام: انتزاع الحيازة المادية للشيء محل الاختلاس من صاحبه إلى يد الجاني دون وجه حق، والاختلاس بهذا المعنى ينصرف إلى وصف فعل الجاني في جريمة السرقة، أما المفهوم الخاص للاختلاس – وما نحن بصدد دراسته – فهو يفترض فيه وجود حيازة للجاني سابقة ومعاصرة

٩٨- الشاذلي، فتوح عبد الله. ٢٠٠٩م. *الجرائم المضرة بالمصلحة العامة في القانون المصري*. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية. ص١٩.

٩٩ - معبد، أحمد مصطفى. ٢٠١٢م. *الآثار الاقتصادية للفساد*. المرجع السابق. ص٤٧.

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

للحظة ارتكاب السلوك الإجرامي[١٠٠]، غير أن الحيازة ناقصة حيث يكون للحائز العنصر المادي للحيازة دون المعنوي[١٠١].

عليه يمكن القول بأنه يقصد باختلاس المال العام: أن يدخل الموظف العام في ذمته مالاً عاماً[١٠٢] في حيازته بحكم وظيفته، بنية تملكه.

ثالثاً: التزوير، ويعد من أخطر صور الفساد التي ترتكب في مجال الوظيفة العامة والتي تمس الأعمال الإدارية بالعطب وتهدر من هيبة الوظيفة العامة والثقة المتولدة عنها وفي محرراتها الرسمية.

والتزوير في محرر بصفة عامة سواء كان المحرر رسمياً أم عرفياً إنما يمس قيمة المحرر والثقة المتولدة عنه لدى جمهور المتعاملين به، هذا والتزوير في مجال الوظيفة العامة أهمية خاصة من حيث إنه يمس قيمتين هما أولى بالرعاية والاهتمام من قبل المشرع من رعاية المصالح الفردية وهما أولاً: قيمة المحرر المكتوب لكونه ذا ثقة خاصة عند جمهور المتعاملين به، وثانياً: هيبة الوظيفة العامة وحمايتها دعماً لاستقرار المعاملات[١٠٣].

ولقد ركزنا على هذه الصورة من صور الفساد الإداري بالدراسة لما يشهده الواقع العملي من نمو مضطرد لها في مجال الوظيفة العامة وبشكل ملحوظ – شأنها في ذلك شأن الرشوة واختلاس المال العام – حيث أصبحت تتسلل إلى محررات وأوراق وقرارات وأعمال ومكاتبات واستمارات وكشوفات وجداول وبيانات الأجهزة الإدارية باختلاف اختصاصاتها وأنشطتها، وقد يتخذ التزوير من قبل الموظف صوراً عديدة منها على سبيل المثال: حذف أو إضافة أو وضع صور وأختام أشخاص آخرين مزورة أو

١٠٠- هنان. ٢٠١٠م. *جرائم الفساد*. المرجع السابق. ص٩١.

١٠١- وهذا ما تختلف فيه جريمة الاختلاس عن السرقة، ففي السرقة الجاني لا يمتلك السيطرة على المال قبل ووقت ارتكاب الجريمة.

١٠٢- يشترط في جريمة الاختلاس أن يكون محله مال عام، فإذا ما كان محل الاختلاس مال خاص فنحن أمام جريمة خيانة أمانة.

١٠٣- أنظر هذا المعنى: سكيكر، محمد علي. د.ن. *جرائم التزييف والتزوير وتطبيقاتها العملية*. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. الطبعة الأولى. ص٦٤.

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

إمضاءات أو تدوين ما لم يملى عليه أو إثبات وقائع غير صحيحة أو جعل وقائع غير صحيحة تظهر في صورة وقائع صحيحة ... وغيرها، وجريمة التزوير من الجرائم العمدية التي تتطلب توافر القصد الجنائي لدى الجاني بعنصرية العلم والإرادة، بالإضافة إلى ضرورة توافر القصد الخاص الذي يتمثل في اتجاه نية الجاني إلى استعمال المحرر المزور فيما زور من أجله[١٠٤].

هكذا ومن خلال دراستنا في صفحات الفصل الأول لماهية الفساد الإداري، وموقف الشريعة الإسلامية والقانون الليبي من مظاهره المختلفة نخلص إلى:

١- أن الفساد ظاهرة عرفت تفسيرها معاجم اللغة والكتب السماوية وآراء المتخصصين، فقد ورد لفظ الفساد في العديد من الآيات القرآنية والأحاديث النبوية الشريفة وكتب الفقه الإسلامي، كذلك تناول هذا اللفظ اللغويين ورجال القانون والإدارة وعلماء الاجتماع وعلم النفس، كلٌ حسب تخصصه، مما أدى إلى ظهور العديد من التعريفات والتي تتقارب في مدلولها أحياناً وتتباعد أحياناً أخرى وذلك -كما أشرنا سابقاً - نتيجة لاختلاف المدارس التي ينتمي إليها هؤلاء.

٢- أن للفساد الإداري مظاهر متعددة ومتداخلة، وغالباً ما يكون انتشار أحدها سبباً مساعداً على انتشار بعض المظاهر الأخرى.

٣- إن الفساد الإداري يأخذ عدة صور بعضها واضحة وضوح الشمس في رائعة النهار، وبعضها خفي تسلل داخل كثيرين من حيث يعلمون أو لا يعلمون، وجميعها فعلٌ قبيح لا يقبله الدين بل يمقته ويحاربه، وتجرمه كافة القوانين الوضعية.

١٠٤- أنظر هذا المعنى: عبد العظيم، حمدي. ٢٠١١م. *عولمة الفساد وفساد العولمة*. الإسكندرية. مصر: الدار الجامعية. الطبعة الثانية. ص٣٧-٣٨.

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

ولما كان الفساد الإداري يرتبط أساساً بالوظيفة العامة والموظف العام، إذ لا يمكن الحديث عن الفساد الإداري دون ربطه بموظف أو وظيفة حكومية، حتى أصبح الموظف هو الفاعل المتفرد في ارتكاب جرائم الفساد الإداري.

عليه سوف تكون دراستنا في الفصل الثاني من هذا الباب مخصصة لدراسة مفهوم الموظف العام وعلاقته بالإدارة العامة في كلٍ من الشريعة الإسلامية والقانون الليبي.

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

الفصل الثاني

ماهية الوظيفة العامة والموظف العام في الشريعة الإسلامية والقانون الليبي

تعد الوظيفة العامة وسيلة قانونية لتنفيذ السياسة العامة للدولة، وهي أيضاً يمكن اعتبارها معيار تقدمها ومقياس حقيقي دقيق لمدى تطورها، والموظف العام هو: الذي يشغل المركز القانوني الذي يؤهله لأداء معين في نطاق تنفيذ هذه السياسة، فضلاً عن كونه الممثل الحقيقي للدولة والممثل القانوني لإرادة الأشخاص الاعتبارية العامة، وهكذا يمكن القول أن التلازم بين تقدم الدولة وكفاءة موظفيها من الأمور المسلم بها، وهو ما يفسر مدى حرص جميع الأنظمة رغم تباين اتجاهاتها ونظرتها للوظيفة العامة على ضرورة اختيار الأصلح لها.[١٠٥] وحيث إن فساد الموظف العام يؤدي بالضرورة إلى فساد الوظيفة العامة ومن ثم الجهاز الإداري، فبالتالي تقتضي منا دراسة الفساد الإداري أن نتعرف على مفهوم الموظف العام وعلاقته بالإدارة العامة باعتباره هو أحد الركائز الثلاثة المسببة للفساد التي تمت الإشارة إليها في إشكالية البحث، فهو مكون الركيزة الأولى (الجهاز الإداري) ومحل الركيزة الثانية (العقوبة)، ولكن تجدر الإشارة أولاً إلى مفهوم الوظيفة العامة وشروط توليها في كل من الشريعة الإسلامية والقانون الليبي إتماماً للفائدة.

عليه: سوف نسلط الضوء في هذا الفصل على التعريف بالوظيفة العامة وشروط توليها في المبحث الأول، ثم نقوم في المبحث الثاني بالتعرف على الموظف العام وعلاقته بالإدارة العامة كل ذلك في الشريعة الإسلامية والقانون الليبي.

---

١٠٥ - أبو يونس، محمد . ٢٠١١م. *الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة*. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.. ص١٧.

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

المبحث الأول

مفهوم الوظيفة العامة وشروط توليها في الشريعة الإسلامية والقانون الليبي

من خلال هذا المبحث سنتعرف على مفهوم الوظيفة العامة في كلٍ من الشريعة الإسلامية والقانون الليبي في مطلب أول، ثم نعرج في المطلب الثاني على الشروط التي يجب توفرها في كل من يتقلد هذه الوظيفة في الشريعة ووفقاً للتشريعات الليبية، وذلك على النحو التالي:

الطلب الأول: مفهوم الوظيفة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الليبي

الوظيفة في اللغة: الوظيفة من كل شيء ما يقدر له كل يوم من رزق، أو طعام، أو علف، أو شراب، والجمع الوظائف والوظف[١٠٦]، وإذا كانت في الاصطلاح القانوني المعاصر، تطلق على النشاط الذي تؤديه السلطات والمرافق العامة في الدولة، وهو المعنى المادي – الموضوعي – للاصطلاح، فهي أيضاً، مركز قانوني يشغله موظف عام عادة، ويتضمن مجموعة من الحقوق والواجبات يؤثِر البعض تسميتها: اختصاصات، وهو المعنى العضوي للاصطلاح[١٠٧]، فإن الفقهاء المسلمين يستعملون اصطلاح الولاية العامة للتعبير على وظائف الدولة العليا بما فيها منصب الخليفة (رئاسة الدولة) الذي يعتبر أعلى وظيفة في الدولة الإسلامية، وهو ما يمكن أن نطلق عليه الاصطلاح الشرعي للوظيفة العامة[١٠٨].

١٠٦- ابن منظور، محمد مكرم. ١٣٠٠ هـ . *لسان العرب*. بيروت: دار صادر. الطبعة الأولى. المجلد ١٢. ص٩١.

١٠٧- عثمان، خليل عثمان. ١٩٧٥م . *معجم العلوم الاجتماعية (مادة وظيفة عامة)*. مراجعة: إبراهيم مذكور. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب. ص٦٤٤.

١٠٨- القاضي، نصر الدين مصباح. ٢٠٠٢م. *النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة – دراسة موازنة في القانون الليبي والمصري والشريعة الإسلامية*. دار الفكر العربي. الطبعة الثانية. ص٦٧-٦٨.

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

الفرع الأول: مفهوم الوظيفة العامة في الشريعة الإسلامية

اعتنى فقهاء الشريعة الإسلامية – خاصة الذين كتبوا في مجال الفكر السياسي الإسلامي– عناية كبيرة بالوظيفة العامة (الولاية العامة) في الدولة الإسلامية، وهنا يمكن القول بأن نظرة الإسلام إلى الخدمة العامة تقوم على أن الوظيفة العامة تكليف لا تشريف، أي أنها واجبة وليست حقاً[١٠٩]، فهي مسؤولية وتكليف من ولي الأمر للقائمين عليها رعاية للمصلحة العامة للدولة الإسلامية وخدمة جمهور المسلمين[١١٠]، وبهذا المعنى تأخذ الوظيفة العامة مفهوم الأمانة دل على ذلك حديث أبي ذر الغفاري ﷺ قال: ناجيت رسول الله ﷺ ليلة إلى الصبح فقلت: يا رسول الله أمرني فقال: إنها أمانة وخزي وندامة يوم القيامة إلا من أخذها بحقها وأدّى الذي عليه فيها[١١١]، ويكاد ينعقد إجماع الفقه المعاصر، على أن القاعدة الأصولية التي يرتكز عليها مفهوم الوظيفة العامة[١١٢]، تتمثل في قوله تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا(٥٨)يَاأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُوْلِي الأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلاً (٥٩)﴾ [١١٣].

وقد بين الفقهاء مفهوم الولاية العامة بأنها: (صلاحية أو استحقاق شرعي، أسبغه الشارع على كل مكلف من أفراد المسلمين)، وهذا الاستحقاق أو تلك الصلاحية نابعان من تكليف الشارع للمسلمين

١٠٩- أحمد، فؤاد عبد المنعم. ١٩٩١م. *مبادئ الإدارة العامة والنظام الإداري في الإسلام*. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر. ص٥٩.

١١٠- معوض، فؤاد. ٢٠٠٦ م. *تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي*. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة. ص٤١.

١١١- ابن حنبل، أبو عبدالله أحمد بن محمد بن حنبل الشيباني الذهلي. د.ت. *مسند الإمام أحمد*. تحقيق: شعيب الأرنؤوط وآخرون. ١٩٩٩م. الطبعة ١٣. بيروت. مؤسسة الرسالة. الجزء ٣٥. ص٤٠٤. الحديث رقم ٢١٥١٣.

١١٢- الشيباني، محمد بن عبد الله. ١٩٩٠م. *الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية*. القاهرة: عالم الكتاب. الطبعة الثانية. ص٥٦.

١١٣- القرآن الكريم. النساء ٤: ٥٨-٥٩.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

بإقامة الدين بما تتضمنه من تدبير المصالح العامة الراجعة إليه[١١٤]، فالوظائف العامة مكنة شرعية لمباشرة نشاط معين أو تصرف عام لتحقيق جانب من جوانب التكليف العام، أو الوفاء بأحد المقاصد الشرعية إذ ما من وظيفة إلاَّ وللمسلمين حقوق على صاحبها[١١٥].

كما أن الوظيفة العامة في الإسلام دائمة وغير مؤقتة فلا يعزل الموظف العام تلقائياً إذا مات الخليفة أو الوالي الذي ولاه بل تظل ولايته مستمرة ودائمة طالما بقيت شروط الوظيفة متوافرة فيه، فإذا فقد الموظف أحد هذه الشروط انفصمت عرى العلاقة الوظيفية[١١٦].

وبناء على ما تقدم فإنه، يمكن تعريف الوظيفة العامة في الشريعة الإسلامية على أنها: (عمل مشروع دائم يقلدهُ الإمام، أو من ينيبه لشخص طبيعي أهل له برضاه، على سبيل الدوام والاستقرار في خدمة مرفق عام مشروع تديره الدولة بشكل مباشر.

الفرع الثاني: مفهوم الوظيفة العامة في القانون الليبي

تجدر الإشارة في هذا المقام إلى أنه لم يكن هناك مفهوم واضح للوظيفة العامة في الوطن العربي خلال سيطرة العثمانيين، وذلك بسبب عدم وجود تنظيم إداري سليم آنذاك، وبعد نشوء الحكم الوطني طبقت الدول العربية النظام التركي أو الأوروبي باللغة العربية مع تعديل جزئي[١١٧].

١١٤- الدبوسي، ابو زيد عبيد الله بن عيس الدبوسي. د.ت. *تأسيس النظر*. تحقيق: مصطفى محمد القباني الدمشقي. بيروت: دار أبن زيدون. ص١٨.

١١٥- السبكي، تاج الدين عبد الوهاب. ١٩٨٦م. *معيد النعم ومبيد النقم*. بيروت: مؤسسة الكتب والثقافة. الطبعة الأولى. ص١١٤.

١١٦- معوض. ٢٠٠٦م. *تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي*. المرجع السابق. ص٤٢.

١١٧- بديري، علي محمد. وآخرون. ١٩٩٣م. *مبادئ وأحكام القانون الإداري*. بغداد: دار الكتاب للطباعة والنشر. ص٦٢.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

ومن المصطلحات التي استخدمها المشرع الليبي في تشريعاته منذ منتصف القرن الماضي، وكان متأثراً فيها بالمصطلح الإنجليزي (مصطلح الخدمة المدنية – Service Civil) وهو يقابل في اللغة الفرنسية مصطلح (La Fonction publique) بمعنى الوظيفة العامة[١١٨].

وقد بدأ التنظيم الإداري في ليبيا مع بداية نشأة الدولة الليبية الحديثة عام ١٩٥١م حيث أصدر المشرع الليبي أول نظام للوظيفة العامة بموجب القانون رقم (٢) لسنة ١٩٥١م بشأن الخدمة، ويعد هذا القانون هو القانون الأساسي للوظيفة العامة في الحكومة الاتحادية في ذلك الوقت، حيث وجدت إلى جانب هذا القانون قوانين أخرى تسري على موظفي الولايات، فوجد قانون وظيفي لكل ولاية[١١٩]، ثم تعاقبت بعد ذلك تشريعات الخدمة المدنية في ليبيا حيث صدر القانون رقم (٣٦) لسنة ١٩٥٦م، ثم القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٦٤م، ثم صدور القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٦م الذي ينظم شئون الوظيفة العامة في ليبيا[١٢٠]، حيث ارتكز هذا القانون في أساسه على محتوى العمل أو الوظيفة وجعل منها منطلقاً لتعريف الموظف العام، كما أن مفهوم الوظيفة العامة في ليبيا يرتكز على إيجاد الموظف المتفاني في عمله وأداء وظيفته، فالهدف من إيجاد الوظيفة هو إيجاد الموظف المخلص لعمله دون انحياز لأي كان، وهدفه ورائده

١١٨- القاضي، نصر الدين مصباح. ٢٠٠٨م. *أصول التنظيم الإداري وتطبيقاته في القانون الليبي*. القاهرة: دار الفكر العربي. الطبعة الثانية. ص٩٥.

١١٩- الكاديكي، عبد الله. ١٩٨٤م. *محاضرات في التأديب في تشريعات الوظيفة العامة*. غير منشور. كلية القانون. جامعة قاريونس. ص٧٥.

١٢٠- يعتبر هذا القانون أساساً من الأسس التشريعية في مجال التنظيم الإداري عامة والوظيفة العامة والموظف العام خاصة فهو الشريعة العامة في هذا المجال، ويتضمن الباب الأول منه فصولاً عن الأحكام التمهيدية والتنظيم الإداري والوظائف، ويشمل الباب الثاني فصولاً عن التعيين والتدريب والتقارير السنوية(تقارير الكفاءة الوظيفية) والترقية والمرتبات والعلاوات والحوافز والمزايا الوظيفية والنقل والندب والإعارة والإيفاد والتجنيد وما في حكمه، والإجازات وواجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم والتأديب، والإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية وانتهاء الخدمة. واحتوى الباب الثالث منه على فصول عن لجنة التفسير ولجنة التظلمات ولجان شئون الموظفين، وملحق به جداول الدرجات والمرتبات وجداول النوعية للوظائف الفنية المتخصصة منها والمساعدة والحرفية ومسمياتها الوظيفية العامة.
ولقد لحقته عدة تعديلات شكلية وجوهرية، ولعل أهمها صدور القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٨١م بشأن مرتبات العاملين الوطنيين الذي صار يمثل الشريعة العامة للمرتبات الصادر في ١٤ – ١٠ – ١٩٨١م.

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

خدمة المصلحة العامة، وأن يكون الهدف نابعاً من التزام مطلق بأحكام القيم والنظم الاجتماعية المجتمعة[١٢١]، وأخيراً صدر القانون رقم (١) لسنة ١٣٧٥و.ر ٢٠٠٧م، والذي ألغي بموجبه القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٦م المشار إليه أعلاه، وحيث أن هذا القانون (الأخير) هو المطبق في أغلب الفترة محل الدراسة فإننا سنعتمده محلاً للدراسة، وخاصة أن القانون الأخير جاء مقتضباً على غير المتوقع.

وقد نص القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٦م في الباب الأول تحت عنوان (الأحكام التمهيدية والتنظيم الإداري والوظائف)، وبالتحديد في المادة الثانية من الفصل الأول بعنوان (تعاريف) على أنه: في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالمصطلحات الآتية المعاني المقابلة لها.

أ – الوحدة الإدارية: كل وزارة أو مصلحة عامة أو جهاز عام قائم بذاته أو بلدية أو هيئة عامة أو مؤسسة عامة.

ب – الوظيفة: مجموعة من الواجبات والمسؤوليات والاختصاصات تهدف إلى خدمة المواطن وتحقيق الصالح العام ولها درجة من الدرجات المبينة بالجدول رقم (١) المرفق.

كما نص في المادة السادسة منه تحت عنوان (تقسيم الوظائف) على أنه: (تقسم الوظائف من حيث مستواها المالي إلى ثلاثة عشرة درجة على الوجه المبين بالجدول رقم (١) المرفق، ومن حيث نوعيتها إلى وظائف فنية ينظمها الملاك الفني ووظائف إدارية ينظمها الملاك العام).

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن الوظيفة العامة في ليبيا وطبقاً للقانون المنظم لها ليست وسيلة ارتزاق بالدرجة الأولى، بالقدر ما أنها تهدف إلى تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد وبما يحقق الصالح العام،

١٢١- محمد، مفتاح اغنية. ٢٠٠٨م. *المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الليبي بين فاعلية الإدارة وضمانات الموظفين*. بنغازي. ليبيا: دار الكتب الوطنية. الطبعة الأولى. ص٤٦.

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

وأكد ذلك الفصل السابع من قانون الخدمة المدنية الذي استهل ببيان الواجبات والأعمال الوظيفية التي يتعين على الموظفين القيام بها، بنصه في المادة (٧٥) منه على أن (الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، وواجبهم أن يراعوا وجه الله فيها وأن يسلكوا في تصرفاتهم مسلكاً يتفق مع الدين والخُلق والكرامة، وأن يكون رائدهم في أداء أعمالهم خدمة المواطنين وتحقيق المصلحة العامة).

ويثور تساؤل مهم في شأن اللجان الشعبية في ليبيا هل هي من الوظائف العامة؟ فأمناء اللجان الشعبية يقومون من خلال اللجان الشعبية بنشاطات تهدف في مجملها خدمة المواطن والصالح العام، بمعنى آخر هل يمكن أن نطلق مصطلح الوظيفة العامة على مثل هذا النوع من النشاطات؟

ودون الخوض في التفاصيل فإنه يمكن القول أن الإدارة في ليبيا أخذت منعطفاً آخر مغايراً تماماً منذ تغيير النظام في ١/٩/١٩٦٩م[١٢٢]، على ما كانت عليه في السابق، فالأسس الفلسفية والفكرية التي يرتكز عليها النظام الجديد في تلك الفترة تختلف عما كان عليه قائماً في العهد الملكي، وهذا بالضرورة استتبع إحداث تغييرات جذرية وعميقة في طبيعة الجهاز الإداري، وقد صدرت مجموعة من القوانين والقرارات المنظمة لهذا البناء الجديد للجهاز الإداري، حيث أصبحت الإدارة شعبية وذلك من خلال ما يسمى باللجان الشعبية، وهذه اللجان تمارس العملية التنفيذية فهي الأداة التنفيذية للقرارات التي تتخذها المؤتمرات الشعبية الأساسية عن طريق الهيكل التنظيمي، وذلك باستخدام الإمكانيات المادية

١٢٢- تم تغير النظام الملكي القائم في ليبيا على أثر انقلاب عسكري قام به مجموعة من الضباط في الجيش الليبي في ١-٩ -١٩٦٩م.

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

والبشرية[١٢٣]، فاللجان الشعبية هي التي تتولى الوظيفة التنفيذية، ومعادلها هي الوزارات في الأنظمة السياسية الأخرى[١٢٤].

مما سبق نستنتج أنه ينطبق على النشاطات التي تمارسها اللجان الشعبية على مختلف مستوياتها مصطلح الوظيفة العامة، وما يعزز ذلك أن كافة التشريعات والقوانين المنظمة لعمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية قد أشارت إلى القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٦م بشأن الخدمة المدنية، فهاهو على سبيل المثال القانون رقم (١) لسنة ١٣٦٩و.ر بشأن نظام عمل المؤتمرات واللجان الشعبية، تنص لائحته التنفيذية في المادة (١٣٠) على: (تكون المحاكمة التأديبية لموظفي أمانة المؤتمر الشعبي للشعبية، أمانات المؤتمرات الشعبية الأساسية، واللجان الشعبية للشعبية واللجان الشعبية للمؤتمرات الشعبية الأساسية، والقطاعات التابعة لها بالشعبية وتشكيل مجالس التأديب، وإجراءات الإحالة عليها، وفقاً للقانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٦م المشار إليه)، كما تنص المادة (١٣١) على أن: (تكون لأمانة المؤتمر الشعبي للشعبية، ولأمانات المؤتمرات الشعبية الأساسية، واللجان الشعبية للشعبية واللجان الشعبية للقطاعات بالشعبية، واللجان الشعبية للمؤتمرات الشعبية الأساسية المكونة للشعبية لجنة واحدة لشئون العاملين، تمارس اختصاصاتها طبقاً للقانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٦م المشار إليه).

كذلك تنص المادة (١٣٨) على أن: (تسري على المختارين شعبياً أحكام القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٦م، والقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٨١م، المشار إليهما فيما يتعلق بشئونهم المالية والوظيفية).

١٢٣- أنظر هذا المعنى: الصغير، فوزية البشير .٢٠٠٥م. *نظام التأديب في تشريعات اللجان الشعبية وأثره في فاعلية الإدارة الشعبية*. (رسالة ماجستير). جامعة الفاتح. ص٢٢.

١٢٤- أحواس، خليفة صالح. ٢٠٠٤م. *القانون الدستوري الليبي والنظم السياسية والإدارية*. بيروت: دار الكتاب الجديد المتحدة. ص٣٧٦.

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

هكذا ومن خلال ماسبق يمكن القول بأن الناظر للوظيفة العامة في الإسلام يجد أن مفهومها يلتقي مع مفهوم الولاية العامة[١٢٥] في إطار أن كلاً منهما ينطبق على سلطة الحكم والتدبير، أي الاستحقاق الشرعي للتصرف وفق ضوابط وحدود تهدف إلى تحقيق مصالح عامة على النحو الذي يكفله النظام في ضوء فلسفته وأهدافه، بدءاً من الإمامة العظمى حتى أصغر الولايات، أو الوظائف العامة كما نسميها في هذا العصر، في حين أن الوظيفة العامة في القانون الليبي تمثل وضعاً قانونياً متميزاً بتنظيم معين، يتكون من مجموعة من الاختصاصات المتشابهة والمتماثلة، تقتضي من الموظف القائم بها أن يلتزم بأداء واجبات محددة ويتمتع بحقوق مقابل إلتزامه.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام أن الوظيفة العامة في النظم الإدارية الإسلامية لها طابعها المميز، الذي ينبع من طبيعة الإسلام نفسه، حتى وإن اتفقت مع النظم الأخرى في بعض الأمور التي ترجع إلى كون الإنسان هو الإنسان في كل مكان وزمان، وأهم ما يميز الوظيفة العامة في الشريعة الإسلمية قيامها على أساس من الشريعة الإسلامية، الإلهية المصدر، والإنسانية الغاية، كما أن العمل فيها واجب شرعي، يقوم على الصفة الموضوعية، فالوظيفة العامة مقيدة بالولاية العامة، وهي ليست وسيلة لكسب المال وإنما هي طريقة لأداء الواجبات الشرعية، حيث إن أساس الوظيفة الأمانة.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

١٢٥- الولاية عند فقهاء المسلمين نوعان: الولاية العامة: وهي السلطة الملزمة في شأن من شؤون الجماعة، وتشمل القيام بأحد أعمال السلطة التشريعية، أو التنفيذية، أو القضائية طبقاً للاصطلاح الدستوري المعاصر في تقسيم السلطات داخل الدولة. والولاية الخاصة: وهي السلطة التي يملك بها صاحبها التصرف في شأن من الشؤون الخاصة بالغير، كالوصاية على الصغير، والولاية على المال، والنظارة على الأوقاف - الماوردي، علي بن محمد. ١٩٧٣م. *الأحكام السلطانية والولاية الدينية*. القاهرة: الطبعة الثالثة. ص٢١.

المطلب الثاني: شروط تولي الوظيفة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الليبي

لما كانت الوظيفة العامة هي معيار يحكم من خلاله على مدى تقدم الدولة وحضارتها، ونظراً لما تتمتع به نشاطاتها من أهمية كبيرة للمواطنين كان لزاماً على من يتولاها أن يكون كفأً لها، وأن تتوافر فيه عدة شروط، ونظراً لأهمية هذه المسألة فقد نالت اهتماماً خاصاً سواء أكان ذلك في الشريعة الإسلامية أو في القانون الليبي وذلك من حيث الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى الوظيفة العامة.

وهو ما سنتناوله بالدراسة من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: شروط تولي الوظيفة العامة في الشريعة الإسلامية

تعتبر الوظيفة العامة في الإسلام مسئولية تكليف من ولي الأمر للقائمين عليها رعاية للمصلحة العامة للدولة الإسلامية وخدمة لجمهور المسلمين، كما أن تعيين الولاة في الولايات العامة وسائر أعمال الدولة ومناصبها أمانة في عنق رئيس الدولة أو صاحب السلطة، فلا تعطى إلا لمستحقيها، وعلى أساس من الكفاءة واللياقة والمقدرة، ولذلك يقرر فقهاء الإسلام أن على ولي الأمر أن يعين لأعمال المسلمين أقدرهم وأصلحهم للعمل، امتثالاً لأمر الله تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا (٥٨)﴾[١٢٦]، ولذلك حرصت الشريعة الإسلامية على وضع مجموعة من الأسس والمبادئ والشروط التي يتم الاعتماد عليها وأخذها في الاعتبار عند اختيار من يتولاها نذكر منها:

أولاً: الصلاحية، إن الشرط الأساسي لتولي الوظيفة العامة في الإسلام هو الصلاحية لشغلها، ويقصد بالصلاحية القدرة على تحمل أعباء الوظيفة، وهنا يمكن القول بأن الصلاحية ترتكز على عنصرين

١٢٦- القرآن الكريم. النساء ٤: ٥٨.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

أساسيين هما القوة والأمانة، وذلك لقوله سبحانه وتعالى ﴿إِنَّ خَيْرَ مَنْ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الأَمِينُ (٢٦)﴾[١٢٧]، وقوله تعالى ﴿وَقَالَ الْمَلِكُ ائْتُونِي بِهِ أَسْتَخْلِصْهُ لِنَفْسِي فَلَمَّا كَلَّمَهُ قَالَ إِنَّكَ الْيَوْمَ لَدَيْنَا مَكِينٌ أَمِينٌ (٥٤)﴾[١٢٨]، ويقول عز من قائل في وصف سيدنا جبرائيل عليه السلام ﴿إِنَّهُ لَقَوْلُ رَسُولٍ كَرِيمٍ (١٩)ذِي قُوَّةٍ عِنْدَ ذِي الْعَرْشِ مَكِينٍ (٢٠)مُطَاعٍ ثَمَّ أَمِينٍ (٢١)﴾[١٢٩].

ولكن ما المقصود بالقوة والأمانة في هذا الشأن؟ وللإجابة على هذا التساؤل يمكن القول بأن:

١ – **القوة:** هي التعبير المادي للصلاحية، ويقصد بها القوة في تدبير شئون الأمة وصلاح الأفراد، ولكي يكون الشخص قوياً في مفهوم الإسلام يجب أن تتوافر فيه الأمور التالية:

• قوة الإيمان: بحيث يجب أن يكون الموظف العام في الدولة الإسلامية مؤمناً بعقيدة الإسلام الشاملة لكي يستطيع أن يعمل على تحقيقها من خلال وظيفته باعتباره مظهر الدولة ويدها المنفذة.

• القدرة العقلية والمهارات الفكرية: حتى يتمكن الشخص من إدراك حقائق الأشياء والوقائع المختلفة والربط بينها ربطاً يتماشى ومنطق الإسلام ومنهجه، وقد اهتم الإسلام بالعقل وهو وسيلة العلم وبنى عليه التكاليف الشرعية، كما حث الإسلام على العلم وطلبه كوسيلة لتنمية المهارات الفكرية.

• القدرة البدنية: لكي يكون الشخص قوياً على أداء متطلبات الوظيفة ويستطيع أن ينهض بأعبائها يجب أن تتوافر فيه القدرة البدنية والمقصود من ذلك ألا يكون في الشخص علة أو إصابة تؤثر في مقدرته على إبداء الرأي السليم أو تحول بينه وبين القيام بمتطلبات الوظيفة.

١٢٧– القرآن الكريم. القصص ٢٨: ٢٦.

١٢٨– القرآن الكريم. يوسف ١٢: ٥٤.

١٢٩ – القرآن الكريم. التكوير ٨١: ١٩–٢٠– ٢١.

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

• السن: إن الإسلام يستلزم في من يتولى الوظيفة العامة بلوغ سن يؤهله لممارسة أعباء الوظيفة، وهذا ما استقر عليه آراء الفقهاء، فقد روى ابن عمر عن نافع قال (عرضت على رسول الله ﷺ في جيش وأنا ابن أربعة عشر فلم يقبلني، ثم عرضت عليه وأنا ابن خمسة عشر فقبلني، فحدثت عمر ابن عبدالعزيز فقال: هذا حد بين الصغير والكبير)[١٣٠].

٢ – **الأمانة:** وتتعلق الأمانة بالجانب الأخلاقي للصلاحية، وتستوجب الأمانة الخشية من الله دائماً في السر والعلن، والتزام الحق والعدل وحسن الأداء والتضحية في سبيل الخير، وتستلزم أن يكون الشخص متمسكاً بالعدالة والعدل العام، فالحق سبحانه وتعالى يقول ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا (٥٨)﴾[١٣١]، فيجب على الموظف العام أن يعدل فيمن جعلهم الله تحت ولايته من الموظفين أو الأفراد وأن يساوي بينهم في الحقوق وتحمل الواجبات ولا يظلمهم حقوقهم.

هكذا بتكامل عنصري القوة والأمانة تتحقق الصلاحية المطلقة لشغل الوظيفة العامة، ولكن هذين العنصرين قد لا يتوفران في شخص واحد دائماً، أو قد يتوفران ولكن بنسب معينة، فهل يعني ذلك تعطيل مصالح المسلمين، وعدم تعيين من يشغل الوظائف العامة؟ بل يتم اختيار الأصلح في هذه الحالة، وهو الشرط الثاني لتولي الوظيفة العامة في الشريعة الإسلامية.

ثانياً: اختيار الأصلح، إن اجتماع القوة والأمانة في الناس قليل، ومن هذا المنطلق وجب على ولي الأمر أن يولي على كل أعمال المسلمين من هو أصلح وأنفع ممن يجده لذلك العمل استناداً لقول الرسول ﷺ

١٣٠– الترمذي، محمد ابن عيسى. د.ت. *سنن الترمذي (الجامع الصحيح)*. تحقيق: أحمد محمد شاكر وآخرون. بيروت: دار إحياء التراث العربي. باب بلوغ الرجل ومتى يفرض له. الجزء الرابع. ص٢١١. حديث رقم١٧١١.

١٣١– القرآن الكريم. النساء ٤: ٥٨.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

(من ولى من أمر المسلمين شيئاً فأمر عليهم أحداً محاباتاً فعليه لعنة الله لا يقبل الله منه صرفاً ولا عدلاً حتى يدخله جهنم)[١٣٢]، واختيار الأصلح يختلف بحسب ظروف كل حالة ومتطلباتها، فإذا تعين رجلان أحدهما أعظم أمانة والأخر أعظم قوة، قدم أنفعهما لتلك الولاية وأقلهما ضرراً فيها، فيقدم لإمارة الحرب الرجل القوي الشجاع وإن كان فيه فجور على الرجل الضعيف العاجز وإن كان أميناً، فقد سئل الإمام أحمد عن الرجلين يكونان أميرين في الغزو، أحدهما قوي فاجر والآخر صالح ضعيف، فقال: أما القوي الفاجر فقوته للمسلمين وفجوره على نفسه، وأما الصالح الضعيف فصلاحه لنفسه وضعفه على المسلمين، فيغزى مع القوي الفاجر[١٣٣]، وعلى ولي الأمر في حالة عدم توافر الأصلح أن يختار الأمثل فالأمثل لكل منصب، وهو إن فعل ذلك أدى الأمانة وقام بالواجب، فالحق تعالى يقول ﴿لاَ يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلاَّ وُسْعَهَا... (٢٨٦)﴾[١٣٤]، وفي هذا المعنى يقول الرسول الكريم ﷺ (إذا أمرتكم بأمر فأتوا منه ما استطعتم)[١٣٥]

ثالثاً: التحلي بحسن الخلق، وهذا الشرط علاوة على أنه شرط من شروط تولي الوظيفة العامة في الشريعة الإسلامية، فهو شرط من شروط الاستمرار فيها – شأنه في ذلك شأن جميع الشروط الأخرى – فلكي يتولى المرء الوظيفة العامة في الدولة الإسلامية يجب أن يتمتع بحسن الخلق حتى يطمئن الناس إلى أدائه لعمله، فإن هو بدرت منه شاردة أو واردة تشير بالانحراف وعدم مكارم الأخلاق أصبح غير أهل للاستمرار في الوظيفة العامة، فقد روي أن أمير المؤمنين عمر ابن الخطاب ﷺ استعمل النعمان بن عدي

١٣٢- ابن حنبل. *مسند الإمام أحمد*. المرجع السابق. الجزء الأول. ص٢٠٢. حديث رقم ٢١.

١٣٣- أنظر: زين الدين. ٢٠٠٩م. *ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن مقارنة بالشريعة الإسلامية*. المرجع السابق. ص٣٩ وما بعدها.

١٣٤- القرآن الكريم. البقرة ٢: ٢٨٦.

١٣٥- البيهقي، أبو بكر أحمد بن الحسين بن علي. ١٣٤٤ هـ. *السنن الكبرى وفي ذيله الجوهر النقي* . الطبعة : الأولى. حيدر آباد. الهند: مجلس دائرة المعارف النظامية. باب الْمَرِيضِ يُفْطِرُ ثُمَّ لَمْ يَصِحَّ حَتَّى مَاتَ فَلاَ يَكُونُ عَلَيْهِ شَيْءٌ . المجلد الرابع ص ٢٥٣. حديث رقم ٨٤٧٤.

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

على ميثان، وتناهى إلى سمع أمير المؤمنين أبياتاً من الشعر قالها النعمان في الخمر فلما بلغ عمر قوله كتب إليه كتاباً يقول فيه: بسم الله الرحمن الرحيم – تنزيل الكتاب من الله العزيز العليم، غافر الذنب وقابل التوب شديد العقاب ذي الطول لا إله إلا هو إليه المصير – صدق الله العظيم – أما بعد فقد بلغني قولك: (لعل أمير المؤمنين يسوءه ... تنادمنا في الجوسق المتهدم) وأم والله إنه يسوءني ذلك ثم عزله، فلما جاء النعمان عمر وقال له: يا أمير المؤمنين ما شربتها قط وما ذلك الشعر إلا شيء طفح على لساني، فقال له عمر والله لا تعمل لي على عمل ما بقيت وقد قلت ما قلت[١٣٦].

رابعاً: عدم القسوة والرفق بالمرؤوسين، يجب أن يتحلى الموظف العام بعدم القسوة وحسن المعاملة بمرؤوسيه فإذا فقد هذا الشرط لم يعد جديراً بالوظيفة، فقد روى عمر بن شبه عن يزيد بن وهب قال: خرج جيش في زمن عمر ابن الخطاب ﷺ نحو الجبل وانتهوا إلى نهر ليس عليه جسر فقال أمير ذلك الجيش لرجل من أصحابه: انزل فانظر لنا مخاضه نجوز فيها، وكان ذلك في يوم شديد البرودة فقال له الرجل: إني أخاف إن نزلت الماء أن أموت، فأكرهه الأمير فدخل الماء وهو يصيح يا عمراه يا عمراه ثم ما لبث أن هلك، فبعث عمر إلى أمير الجيش فعزله وقال له: لولا أني أخاف أن تكون سنة من بعدي لضربت عنقك ولكن لا تبرح حتى تؤدي ديته ولن أستعملك على عمل لي بعد ذلك أبداً[١٣٧].

خامساً: التواضع وعدم الكبر، وذلك نظراً لأن الموظف العام يتعامل عند أدائه لعمله مع الناس مباشرة ولهذا وجب عليه أن يكون متواضعاً وأن لا يغلق بابه عن الناس، وقد كان سيدنا عمر ابن الخطاب ﷺ

١٣٦- الهندي، علاء الدين على بن حسام. د.ت. كنز العمال في سنن الأقوال والأفعال. تحقيق: بكري حياني، صفوت السقا.الطبعة الخامسة. بيروت: مؤسسة الرسالة. باب قلة الإسلام وغربته. الجزء الثالث. ص٨٤٣. الحديث رقم ٨٩١٧.

١٣٧- البيهقي. ١٣٤٤ هـ. *السنن الكبرى وفي ذيله الجوهر النقي* . الطبعة الأولى. حيدر آباد. الهند: مجلس دائرة المعارف النظامية. باب السلطان يكر الرجل أن يدخل نهراً أو ينزل بئراً أو يركب نخلة . المجلد الثامن. ص ٣٢٢.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

إذا استعمل عاملاً كتب له كتاباً أشهد عليه رهطاً من الأنصار أن لا يركب بزدوناً ولا يأكل نقية ولا يلبس رقيقاً ولا يغلق بابه دون حاجات المسلمين ثم يقول: اللهم فأشهد[١٣٨].

سادساً: اجتياز الاختبار، ويقصد بالاختبار في الشريعة الإسلامية سؤال المراد توليته ومناقشته في مختلف الأمور ومنها أمور الولاية التي سوف يكلف بها وذلك للكشف عن أفضل العناصر، وقد اختبر رسول الله ﷺ معاذ بن جبل عندما أراد أن يبعثه قاضياً على اليمن، فسأله: بماذا تقضي إذا عرض لك قضاء؟ فقال معاذ: أقضي بكتاب الله فقال الرسول ﷺ: فإن لم تجد فقال معاذ: بسنة رسول الله، فقال الرسول: فإن لم تجد فقال معاذ: أجتهد رأي ولا آلو، فسر النبي بقوله وقال له: الحمد لله الذي وفق رسول الله لما يرضى الله ورسوله، ثم بعثه إلى اليمن مطمئناً إلى صلاحيته وكفاءته[١٣٩].

سابعاً: اللين وحسن المعاشرة، أي يجب أن تتوافر في الموظف العام في الدولة الإسلامية السماحة واللين والابتسامة في وجه طالبي الخدمة وألا يكون عبوساً جافاً غليظاً، فقد روي أن الخليفة عمر ابن الخطاب ﷺ كان ينتوي تولية رجل من بني أسد على عمل فدخل ليسلم عليه قبل أن يتوجه لاستلام العمل فوجد عمر يأتي ببعض ولده ويقبله فقال له الأسدي: أتقبل هذا يا أمير المؤمنين؟ والله ما قبلت ولداً لي قط فقال له عمر: فأنت والله بالناس أقل رحمة ولن تعمل لي عملاً أبداً ثم رد عهده[١٤٠].

١٣٨- معوض. ٢٠٠٦م. *تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي*. المرجع السابق. ص٤٤.

١٣٩- أبو داود، سليمان بن الأشعث الأزدي السجستاني. د.ت. *سنن أبي داود*. بيروت: دار الكتاب العربي. باب اجتهاد الرأي في القضاء. المجلد الثالث. ص ٣٣٠. حديث رقم ٣٥٩٤.

١٤٠- الهندي. *كنز العمال في سنن الأقوال والأفعال*. تحقيق: بكري حياني، صفوت السقا.الطبعة الخامسة. بيروت: مؤسسة الرسالة. باب الترغيب في الإمارة. الجزء الخامس. ص٧٦٧. الحديث رقم ١٤٣٢٦.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

الفرع الثاني: شروط تولي الوظيفة العامة في القانون الليبي

نظرا لما تتمتع به الوظيفة العامة من أهمية بالغة بالنسبة للدولة والمواطن على حد سواء، فقد اشترط المشرع الليبي مجموعة من الشروط يجب توافرها في كل من يتولاها وذلك بالنص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٦م، كما أن المشرع قد حدد مجموعة من الشروط يجب توافرها في كل من يتم اختياره لتولي أمانة أو عضوية لجنة شعبية، والتي يمكن إجمالها في الآتي:

أولاً: أن يكون متمتعاً بالجنسية الليبية وحقوقه المدنية، حيث إن الجنسية هي رابطة ولاء الشخص وعنوان إخلاصه، ولذلك عادة ما تقتصر الدول تولي الوظائف العامة فيها على مواطنيها المتمتعين بجنسيتها، لضمان ولائهم وحسن أدائهم لأعمالهم، وهذا ما اتبعه المشرع الليبي بحيث اشترط فيمن يتولى الوظيفة العامة أن يكون متمتعاً بالجنسية الليبية، ومع ذلك ولدواعي الضرورة أو الحاجة أو الظروف يجيز القانون الليبي استثناء تعيين غير الليبيين بموجب عقود استخدام، وهذا ما أشارت إليه المادة (٢٨) من قانون الخدمة المدنية بنصها (يجوز عند الضرورة تعيين ليبيين أو أجانب بعقود)[١٤١].

وقد أوجب المشرع ضرورة توافر نفس الشروط فيمن يرشح لتولي أمانة أو عضوية اللجان الشعبية، مع ملاحظة أن الشرط في هذه الحالة لا توجد عليه استثناءات، فلا يمكن لغير الليبي أن يتولى أمانة أو عضوية لجنة شعبية أو مؤتمر شعبي في جميع الأحوال، وهذا ما نصت عليه اللائحة التنفيذية للقانون رقم (١) لسنة ١٣٦٩و.ر بشأن المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية في المادة (١١٢) البند الأول[١٤٢].

١٤١- هذا ما أكدته المحكمة العليا في حكمها في الطعن الإداري رقم (٤) لسنة (٢٢) قضائية بجلسة ١٩٧٦/١/٨م بقولها: (ليس ثمت ما يمنع أن تجيز الدولة بقانونها الداخلي تولي الأجانب الوظائف العامة ويكون ذلك على سبيل الاستثناء وفي نطاق قواعد موحدة تضعها الدولة لهذا الغرض). منشور في مجلة المحكمة العليا. السنة الثانية عشر، العدد الرابع، ص٣٤.

١٤٢- الصغير، فوزية البشير. ٢٠٠٥م. *نظام التأديب في تشريعات اللجان الشعبية وأثره في فعالية الإدارة الشعبية*. (رسالة ماجستير). كلية القانون. جامعة الفاتح. طرابلس. ليبيا. ص٣٩.

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

وعلاوة على شرط الجنسية اشترط المشرع على المرشح للوظيفة العامة أن يكون متمتعاً بجميع حقوقه المدنية[١٤٣].

ثانياً: أن يكون محمود السيرة حسن السمعة والسلوك، ويقصد بالسيرة: الصفات الحميدة أو غير الحميدة التي تعرف عن الشخص وتتناقلها الألسن، وتقر في الأذهان على أنها صحيحة، وإن لم يكن لها أصل ثابت ومعلوم، أما السمعة فلها جملة من العناصر تتعلق أساساً بالتقاليد الاجتماعية وما يحكمها من دين وعرف وأخلاق، وتختلف هذه العناصر تبعاً لاختلاف المجتمعات والبيئة، هذا بصفة عامة، أما في هذا المقام فيقصد بهذا الشرط: تحلي المرشح لشغل الوظيفة العامة بالصفات والخصال الحميدة التي من شأنها أن تجعله موضع ثقة المجتمع، بمعنى أن يكون بعيداً عن الشبهات التي تنال من سمعته أو تثير الشك في خصاله، الأمر الذي يمس من كرامته وبالتالي من كرامة الوظيفة العامة وهيبتها، لذلك نجد المشرع الليبي قد نص في قانون الخدمة المدنية والقوانين المنظمة لنظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية على ضرورة توافر هذا الشرط في من يرشح لتولي الوظيفة العامة، والجدير بالذكر في هذا المقام أن القانون الليبي لا يلزم جهة الإدارة بالتحري عن توافر هذا الشرط في المراد تعيينه بل تكتفي بالشهادات التي يحظرها والتي تثبت حسن سيرته وسلوكه والتي في العادة ما تصدر عن الجهة التي كان يدرس فيها أو اللجنة الشعبية للمحلة التي يقيم فيها، علاوة على هذا الشرط اشترطت القوانين المنظمة لعمل اللجان الشعبية في الشطر الثاني من هذا الشرط أن يكون المرشح مؤمناً بفكر ثورة الفاتح وأهدافها[١٤٤]، والعلة من ذلك في نظر الباحث أن المشرع رأى أنه على من يرغب في تولي هذه المناصب القيادية أن يكون

١٤٣- وهو ما أشارة إليه المادة (٣٣) من قانون العقوبات. والمادة الثالثة من القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٨٥م بتقرير بعض الأحكام الخاصة بجرائم الآداب العامة.

١٤٤- وهو ما تواترت على ذكره كل القوانين المنظمة لعمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية.

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

على قناعة تامة بهذا النظام ويحمل نفس أفكاره، كي يتوائم مع التوجهات السائدة في تلك الفترة، ولا يعارض توجهاتها.

ثالثاً: ألا يكون قد حكم عليه في جناية أو جنحة مخلة بالشرف ما لم يرد إليه اعتباره، وهذا الشرط بديهي إذا ما اعتمدنا الشرط السابق، حيث إن كل من ارتكب جناية أو جنحة مخلة بالشرف وحكم عليه فيها بحكم نهائي ليس فقط سيء السمعة والسلوك بل هو أيضاً شخص له نزعة إجرامية معينة، وهذا بالضرورة يمنعه من تولي الوظائف العامة، ولهذا قد منع المشرع الليبي في كافة القوانين أن يتولى الوظيفة العامة شخص قد سبق وأن حكم عليه في جناية أو جنحة مخلة بالشرف، وللتحقق من هذا الشرط تلجأ الجهات الإدارية في العادة إلى إلزام المرشح إحضار شهادة الحالة الجنائية، التي يستصدرها من الجهات المختصة باللجان الشعبية للعدل[١٤٥]، وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن المشرع الليبي قد أجاز للأشخاص الذين صدرت ضدهم أحكام في جنايات أو جنح مخلة بالشرف تولي الوظائف العامة إذا ما رد إليهم اعتبارهم، ويرى الباحث أن المشرع استند في ذلك إلى أن رد الاعتبار من شأنه أن يؤدي إلى زوال جميع الآثار المترتبة على الحكم الجنائي بالنسبة للمستقبل، بصرف النظر عما إذا كانت العقوبة الجنائية المحكوم بها قد نفذت فعلاً أم لم تنفذ لسقوطها بمضي المدة.

رابعاً: ألا يكون المرشح للوظيفة العامة قد سبق فصله من الخدمة بقرار تأديبي نهائي ما لم تمض على صدوره خمس سنوات على الأقل، إن القرار التأديبي بالفصل من الوظيفة العامة يوصم الموظف المفصول ليس فقط بعدم صلاحيته للاستمرار في وظيفته وإنما بعدم صلاحيته لتولي وظيفة عامة أخرى،

١٤٥- الحراري، محمد عبد الله. ٢٠٠٣م. *أصول القانون الإداري الليبي*. طرابلس. ليبيا: المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية. الطبعة الخامسة. ص٣١.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

وتجدر الإشارة إلى أن هذا الشرط نص عليه في قانون الخدمة المدنية[١٤٦] ولم نجد له ذكراً في القوانين الخاصة بالعمل الشعبي وهو ما يعد نقطة سلبية في هذه القوانين.

خامساً: بلوغه السن القانونية المحددة، اشترط قانون الخدمة المدنية أن يبلغ المراد تعيينه في الوظيفة العامة ثمانية عشرة سنة وأعتبرها سناً كافية للنضوج العقلي، بحيث يستطيع من بلغها أن يقوم بأعباء الوظيفة العامة، ومع ذلك أورد المشرع عدة استثناءات على هذا الشرط لاعتبارات معينة خدمة للمصلحة العامة[١٤٧].

سادساً: أن تثبت لياقته الصحية للخدمة، وهو شرط بديهي وتشترطه كافة القوانين تقريباً، واللياقة الصحية أمر نسبي يختلف من وظيفة لأخرى باختلاف طبيعة وحجم المسئوليات الناجمة عنها، فمن يعد لائقاً صحياً لتولي وظيفة معينة قد لا يعد كذلك لتولي وظيفة أخرى[١٤٨]، وما هو مثير للاستغراب في شأن موقف القانون الليبي من هذا الشرط أنه وطبقاً لنص المادة (١٨/ز) من قانون الخدمة المدنية أنه استثني من ضرورة توافر هذا الشرط بالنسبة للمرشحين لشغل وظائف الإدارة العليا، كما أجاز للأمين المختص الإعفاء من هذا الشرط بعد موافقة الجهة الطبية المختصة.

سابعاً: أن يستوفي شروط شغل الوظيفة، يقصد بهذا الشرط أن يتوافر لدى المرشح للوظيفة العامة المؤهل العلمي أو الخبرة اللازمة لشغلها، وقد منح المشرع للجنة الشعبية العامة اختصاص تحديد مستوى المؤهلات العلمية المطلوبة لشغل كل وظيفة، وتجدر الإشارة إلى أن المشرع يشترط في بعض القوانين كقانون نظام القضاء مثلاً، أن يكون للمرشح علاوة على المؤهل العلمي خبرة في مجال الوظيفة المرشح

١٤٦- وهو ما نصت علية المادة (١٨) الفقرة (د) من قانون الخدمة المدنية الليبي.رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٦م.

١٤٧- وهذا ما حدث بالنسبة لخرجي معاهد المعلمين الخاصة والعامة ومعاهد ومدارس الممرضات ومساعدات الممرضات ومراكز رعاية الأمومة والطفولة والحاصلين على شهادة حفظ القرآن الكريم، حيث تم تعيين جميع الفئات المذكورة ببلوغهم سن السادسة عشر ميلادية.

١٤٨- الحراري، محمد عبد الله. ٢٠٠٣م. *أصول التنظيم الإداري الليبي*. المرجع السابق. ص٣٣.

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

لتقلدها، كما أنه أجاز تعيين الفنيين المهرة ذوي الخبرات المتميزة الذين تتطلبهم حاجة العمل وذلك دون التقيّد بشرط الحصول على المؤهل العلمي، وهو ما نصت عليه المادة (١٣٣) من قانون الخدمة المدنية.

وتجد الإشارة هنا إلى أن المشرع الليبي لم يشترط المؤهل العلمي ولا الخبرة فيمن يتولى أمانة أو عضوية اللجان الشعبية في بداية التنظيم الشعبي، فمثلاً في ظل القانون رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٣م بشأن ممارسة اللجان الشعبية لمهامها الإدارية، لم يكن هذا الشرط موجوداً وإنما اكتفى المشرع بأن يكون المرشح شعبياً يجيد القراءة والكتابة، أو أنهى الدراسة بمدارس محو الأمية[١٤٩].

ثامناً: ألا يكون متزوجاً بأجنبية، ومع ذلك فقد أجاز المشرع الليبي الإعفاء من هذا الشرط وذلك بقرار من اللجنة الشعبية العامة، وهذا الاستثناء ورد أيضاً في القوانين المنظمة للعمل الشعبي[١٥٠]، ويعتقد الباحث أن المشرع وجد نفسه مضطرا لهذا الاستثناء لاعتبارات خاصة ببعض رجالات النظام ورموزه الذين تربعوا ولفترة طويلة على المناصب العليا في هذه اللجان، وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع الليبي لم يعتبر في حكم الأجنبية في هذا الشأن من تنتمي بجنسيتها إلى إحدى البلاد العربية.

تاسعاً: أن يجتاز الامتحان المقرر بنجاح، أوجب المشرع بموجب أحكام المادة (١٨/ط) من قانون الخدمة المدنية على من يريد تقلد الوظيفة العامة أن يجتاز بنجاح الامتحان المقرر لشغل هذه الوظيفة، ومع ذلك وكعادته أورد المشرع العديد من الاستثناءات على ضرورة توافر هذا الشرط، كما تجدر الإشارة أيضا في هذا المقام أن المشرع في تنظيمه للعمل الشعبي لم يوجب إجراء امتحان للراغب في الترشح لعضوية أو أمانة أي لجنة شعبية.

١٤٩- ويرى الباحث أن هذا كان له الأثر السلبي على الإدارة الليبية ومستوى خدماتها، حيث أتاح هذا النص للعديد ممن لا يحملون أي مؤهل علمي ولا يتمتعون بخبرة في مجال الوظيفة العامة بأن يتقلدوا المناصب الإدارية والقيادية.

١٥٠- أنظر: نص المادة (١٨) الفقرة (ح) من قانون الخدمة المدنية الليبي.رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٦م.

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

عاشراً: أن يكون قد أدى الخدمة الوطنية، هذا الشرط لم يورد في قانون الخدمة المدنية ولكن تم النص عليه في القانون رقم (٣) لسنة ١٩٨٤م بشأن الشعب المسلح ولائحته التنفيذية، وطبقاً لهذا القانون فإنه من الواجب على كل ليبي بلغ سن التكليف الانضمام إلى برنامج التدريب العسكري العام، ورتب على الإخلال بهذا الواجب الحرمان من الترشح لتولي الوظيفة العامة أو الترقية إلى درجة أعلى فيها[١٥١].

علاوة على هذه الشروط وردت مجموعة من الشروط الإضافية والخاصة بالمرشحين لعضوية أو أمانة لجنة شعبية وهي:

أولاً: أن يكون المرشح للعضوية ملتزماً بحضور جلسات المؤتمرات الشعبية الأساسية، وهذا النص يمكن اعتباره تكملة للشطر الثاني من الشرط الأول والذي ينص على أن يكون المرشح مؤمناً بفكر ثورة الفاتح وأهدافها، وما يمكن ملاحظته في شأن هذا النص أنه لم يكن موجوداً في التشريعات الخاصة باللجان الشعبية في السابق، ولكنه استحدث بموجب قرار مؤتمر الشعب العام رقم (٦) لسنة ١٤٢٥م، بشأن إصدار اللائحة العامة للقانون رقم (١) لسنة ١٤٢٥م بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية في المادة الخامسة من الباب الرابع[١٥٢]، ثم أصبح هذا الشرط متواتراً في جميع القرارات اللاحقة، وما يمكن ملاحظته من وجهة نظر الباحث أنه من خلال هذا النص وبعد هذه التجربة الطويلة لفكرة المؤتمرات الشعبية اكتشف الشعب عدم جديتها وجدواها وبالتالي انتشرت ظاهرة العزوف عن حضور جلساتها، ولذلك لجأ المشرع إلى استحداث هذا الشرط لدفع الناس إلى حضور جلسات المؤتمرات الشعبية قسراً وإلا عوقبوا بالحرمان من ممارسة حقهم في الترشح لهذه العضوية.

١٥١- لمزيد من التفصيل يراجع: المهدوي. حسين حمودة. ١٩٨٦م. *شرح أحكام الوظيفة العامة*. طرابلس. ليبيا: المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان. الطبعة الأولى. ص١٠٩ وما بعدها.

١٥٢- الجريدة الرسمية. السنة الرابعة والثلاثون. العدد الثالث.

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

ثانياً: ألا يكون ممن مارسوا السمسرة أو المضاربة أو ممن كانوا تجاراً أو مقاولين أو ممن هم تحت التحقيق من قبل اللجنة الشعبية العامة لجهاز الرقابة الشعبية أو لجان التطهير أو مكتب الإدعاء الشعبي أو أي جهة أخرى لها الصلاحيات نفسها، وما يمكن ملاحظته على هذا النص أنه استثنى فئة كبيرة من الشعب من ممارسة هذا الحق، وخاصة في قوله (ممن هم تحت التحقيق) وهذا يمثل مصادرة مطلقة للحق بما يتضمنه من حرمان أي عضو من حقه في التصعيد وفق إجراءات قد لا تسفر عن إدانته، فليس كل من يحقق معه مدان مهما كانت جهة التحقيق إدارية كانت أم قضائية.

ثالثاً: ألا يكون من بين العسكريين النظاميين، أو من بين أعضاء الأمن العام النظاميين، ويقصد بالعسكريين النظاميين، الأفراد الذين تطوعوا برغبتهم للعمل بالشعب المسلح، وفق القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٤م بشأن الخدمة في القوات المسلحة[١٥٣]، أما بالنسبة لأعضاء الأمن العام النظاميين، فهم أعضاء هيئة الشرطة، الذين نظم عملهم القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٢م بشأن الأمن والشرطة[١٥٤].

المبحث الثاني

مفهوم الموظف العام وعلاقته بالإدارة في الشريعة الإسلامية والقانون الليبي

إنه مما لا شك فيه أن الموظفين العامين هم وسيلة الدولة الأساسية في تسيير أمورها، وهم العمود الفقري للعملية الإدارية إذ يمثلون الأداة الرئيسية التي من خلالها وبواسطتها تتمكن هذه الجهات من القيام بمسئولياتها ومباشرة مختلف أوجه نشاطاتها، وعليه فإن صلاح هذه الأداة أو فسادها مرهون

١٥٣- الجريدة الرسمية. عدد خاص. بتاريخ ٣١/ ٧ / ١٩٧٤م. ويعرف العسكريون وفقاً للمادة الأولى من هذا القانون بأنهم (ضباط وضباط الصف، وجنود القوات المسلحة – القوات البرية والقوات الجوية والقوات البحرية، وقوات الدفاع الجوي والقوات الخاصة، وأية قوة تنشأ وتلحق بالقوات المسلحة – وتندرج تحت هذه الفئة أيضاً طلبة الكليات والمدارس العسكرية. ولا يعتبر من العسكريين النظاميين، المتدربين وفق قوانين التدريب العسكري، ولا القوانين المنظمة للخدمة الوطنية.

١٥٤- الجريدة الرسمية. عدد ٣٦. بتاريخ ٣/ ١٠ / ١٩٩٢م. ص١٠٠٢.

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

بصلاحهم أو فسادهم، فإما أن يكونوا – الموظفون العامون – أداة بناء للدولة أو أن يكونوا بمثابة معول هدم لها، ونظراً لهذه الأهمية البالغة للموظف العام فإنه يتعين علينا أن نتعرف على مفهوم الموظف العام[١٥٥]، وطبيعة العلاقة التي تربطه بالوظيفة العامة في كل من الشريعة الإسلامية والقانون الليبي لصلتهما المباشرة بموضوع الدراسة.

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام في الشريعة الإسلامية والقانون الليبي

حيث إن الموظفين العامين وكما أكدنا سابقاً هم أداة السلطة، ولقد كان ولا زال الموظف العام هو حامل لواء النشاط الإداري في الدولة ولذلك كان محل اهتمام كل الأنظمة، فنجد أن الشريعة الإسلامية قد أولت اهتماماً كبيراً بعمال الدولة الإسلامية نظراً لأهمية دورهم في رعاية شئون وأحوال المسلمين وحسن سير الدولة الإسلامية، كما أن الأنظمة القانونية المعاصرة بما فيها القانون الليبي اهتمت بالموظف العام والوظيفة العامة وأفردت لها العديد من التشريعات.

فما هو مفهوم الموظف العام في الشريعة الإسلامية، وما المقصود به في القانون الليبي؟.

وهذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال الفرعين التاليين.

١٥٥- لقد اتجه الفقه القانوني العربي اتجاهات شتى في شأن تعريف الموظف العام وذلك نظراً لتباين اهتمامات كل فقيه وتوجهاته، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى كانت لتوجهات النظم السياسية واختلافها بين الاشتراكية والرأسمالية اثر واضح على فقهاء القانون في هذا الخصوص. – يراجع في هذا الشأن: خليل، عثمان. ١٩٦١م. *الوظيفة العامة*. القاهرة: دار الفكر العربي. ص٤٣ – أبوزيد، مصطفى. ١٩٥٧م. *الوجيز في القانون الإداري*. القاهرة: دار النهضة العربية. ص٢١٧. – الملط، محمد جودة. ١٩٦٧م. *المسئولية التأديبية للموظف العام*. (رسالة دكتوراه). جامعة القاهرة. ص٢٧. – الطماوي، سليمان محمد. ١٩٥٩م. *مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن*. القاهرة: دار الفكر العربي. ص٤٤١. – الجهمي، خليفة سالم. ١٩٩٧م. *المسئولية التأديبية للموظف العام*. منشورات جامعة قاريونس. ليبيا. ص٢٠. – مهني، محمد فؤاد. ١٩٥٩م. *القانون الإداري المصري والمقارن*. القاهرة: دار النهضة العربية. الطبعة الأولى. ص٢٢٧. – الحلو، ماجد راغب. ١٩٩٦م. *القانون الإداري*. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية. ص٢٣١-٢٣٢. – الجرف، طعيمة. ١٩٧٣م. *القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة*. القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة. ص٥٤٨. – حسن، عبدالفتاح. ١٩٦٩م. *مبادئ القانون الإداري الكويتي*. بيروت: دار النهضة العربية. ص٢٢٦. – خيري، محمد مرغني. ١٩٨٢م. *المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي*. الرباط: مكتبة الطالب. ص٣٠٩.

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

الفرع الأول: مفهوم الموظف العام في الشريعة الإسلامية

لم يكن لدى فقهاء المسلمين – حسب اطلاع الباحث – تعريف دقيق ومحدد للموظف العام، حيث نجدهم عند حديثهم عن الموظفين العموميين يركزون على صفاتهم – الخِلقية والخُلقية – وواجباتهم وحقوقهم والشروط الواجب توافرها فيهم، ولكن وبالرغم من ذلك يمكن استخلاص مفهوم الموظف العام من استقراء الوقائع والتطبيقات التي انتهجها الرسول ﷺ ، ثم الصحابة من بعده[١٥٦].

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام أن الفقه الإسلامي لم يستخدم مصطلح الموظف العام للدلالة على شاغلي الوظائف العامة، وإنما استخدم ألفاظاً أخرى: كالوالي، والأمير، والعامل، والحاشية، وأعوان الدولة، والقاضي، والمحتسب، وكاتب السر، ووالي المظالم، وغيرها من المسميات[١٥٧].

ومن الألفاظ شائعة الاستعمال في عهد الرسول الكريم ﷺ للدلالة على الموظف العام مصطلح الأمير أو الوالي، فعن أبي موسى رضي الله عنه قال: دخلت على النبي ﷺ أنا ورجلان من قومي، فقال أحدهما: أمّرنا يا رسول الله، وقال الآخر مثله، فقال: إنا والله لا نولي على هذا العمل أحداً سأله ولا أحد حرص عليه[١٥٨]، كذلك شاع مصطلح العامل في ذلك العهد[١٥٩]، حيث ورد ما يدل على ذلك في قوله ﷺ: ما بال العامل نبعثه فيأتي فيقول هذا لك، وهذا أهدى لي، فهلا جلس في بيت أمه وأبيه فينظر أيهدى

١٥٦- القاضي، نصر الدين. ٢٠٠٢م. *النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة*. المرجع السابق. ص٧٣.

١٥٧- النووي، محي الدين يحي بن شرف. ١٩٨٣م. صحيح مسلم بشرح النووي. بيروت: دار الكتب العلمية. ج١٢، ص٢٠٧.

١٥٨- الحميدي، محمد بن فتوح. ١٤٢٣هـ - ٢٠٠٢م. *الجمع بين الصحيحين البخاري ومسلم*. تحقيق: علي حسين البواب. بيروت. لبنان: دار ابن حزم. الطبعة الثانية. المتفق عليه من مسند أبي موسى عبد الله بن قيس الأشعري رضي الله عنه. المجلد الأول. ص ١٧٣ حديث رقم ٤٢٩. - الغزالي، أبوحامد محمد. *التبر المسبوك في نصيحة الملوك*. ضبطه: أحمد شمس الدين. ١٩٨٠م. بيروت: دار الكتب العلمية. الطبعة الأولى. ص٧٨.

١٥٩- العتيبي، نواف بن خال. ٢٠٠٣م. *العزل من الوظيفة العامة كعقوبة جنائية في المملكة العربية السعودية*. (رسالة ماجستير). جامعة نايف للعلوم الأمنية. الرياض. السعودية. ص٤١.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

أم لا[١٦٠]، وقال ﷺ في حديث آخر: من كان لنا عاملاً، فليكتسب زوجة، فإن لم يكن له خادم فليكتسب خادماً، فإن لم يكن له سكن فليكتسب مسكناً[١٦١]، ولفظ العامل فيما تقدم ، يدل على مضمون الموظف العام في المفهوم القانوني المعاصر، غير أن قضية المرفق العام، وإدارة الدولة له، أو أحد أشخاص القانون العام، وديمومة الوظيفة ونحوها، كلها مسائل اقتضاها تطور الأصول الإدارية العامة، فهي ليست قضية شرعية نصية، وإنما أمرها متروك لولي الأمر، حسب مقتضيات المصلحة العامة، وسنة التطور والعرف السائد في المجتمع[١٦٢].

في ضوء ما تقدم يمكن تعريف الموظف العام في الشريعة بأنه: (كل من يُقلده الإمام أو نائبه عملاً للقيام بمصالح الأمة)، وكل من يقلده الإمام: لفظ يشمل كل فرد من أفراد الأمة فوَّض إليه الإمام عملاً من الأعمال، وهو ما يعرف في علم الإدارة المعاصرة بالموظف الذي يقوم بأعمال الأمة.

أو نائبه: لفظ يشمل كل من ينوب عن الإمام (الحاكم) فيما فوض إليه الإمام من صلاحيات، ونعني به في عصرنا الحاضر رئيس الوزراء، والوزراء، وكل من ينوب عنهم بإذن الحاكم.

عملاً للقيام بمصالح الأمة: لفظ يشمل كل عمل من الأعمال للقيام فيها بجلب مصالح المولى عليهم، ودرء المفاسد عنهم[١٦٣]، ويرى البعض[١٦٤] أن المعول عليه في تعريف الموظف العام في الشريعة الإسلامية

١٦٠- البخاري. *صحيح البخاري*. المرجع السابق. كتاب: الأحكام. باب: هدايا العمال. المجلد التاسع. ص٧٠. حديث رقم ٧١٧٤.

١٦١- أبو داوود، سليمان بن شعث الأزدي السجستاني. د.ت. *سنن أبي داوود*. تحقيق: الأرنؤوط وآخرون. بيروت: دار الرسالة العلمية. كتاب: الخراج. باب: أرزاق العمال. حديث رقم ٢٩٤٧. المجلد الثالث. ص٩٥. وقال عنه الألباني: حديث صحيح. وابن خزيمة، محمد ابن إسحاق أبو بكر السلمي النيسبوري. *صحيح ابن إسحاق*. د.ت. تحقيق: محمد مصطفى الأعظمي. بيروت: المكتب الإسلامي. كتاب: الزكاة. باب: إذن الإمام للعامل بالتزوج واتخاذ مسكن. المجلد الرابع. ص٧٠. حديث رقم ٢٣٧٠.

١٦٢- الطنطاوي، سليمان عبد الهادي. ١٩٨١م. *الثواب والعقاب في مجال الوظيفة العامة دراسة مقارنة بين أحكام الشريعة والنظم المعاصرة*. (رسالة دكتوراه). كلية الشريعة والقانون . جامعة الأزهر. ص١٩٤.

١٦٣- المعابرة. ٢٠١١م. المرجع السابق. ص٣٨-٣٩.

١٦٤- هنان. ٢٠١٠م. *جرائم الفساد*. المرجع السابق. ص٤٢-٤٣.

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

هو ما ورد في تعريف الفقه الجنائي الإسلامي له، وهو: أن كل من يقلده الخليفة أو ولي الأمر، أو يستعمله في عمل معين، يعتبر موظفاً عاماً، بصرف النظر عن العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة، فالنشاط الذي يباشره هو الذي يضفي على صاحبه صفة الموظف العام، وعليه قد توسع الفقه الجنائي في مفهوم الموظف العام، بخلاف الفقه الإداري، وتبعاً لذلك اعتبر كل من يقوم بعمل يمثل من خلاله الدولة موظفاً عاماً، بحيث إذا أقدم على فعل من الأفعال التي حرمتها الشريعة الإسلامية، أو ترك ما هو مأمور به، أو أخل بالمهمة الموكلة إليه، يعاقب بالعقوبة المقررة شرعاً لمثل فعله حداً أو تعزيراً أو قصاصاً، فالتشريع الإسلامي لم يعرف الفرق بين المسئولية الجنائية والمسئولية التأديبية.

عليه يندرج تحت مفهوم الموظف العام بالمعنى المتقدم، كل شخص مكلف بخدمة عامة، فالعبرة بكون الموظف يتصدى في مواجهة الناس للعمل باسم الدولة ولحسابها، وهذا هو الحال بالنسبة للأجير الذي تكلفه الدولة للقيام بخدمة عامة، والمتقبل الذي تختاره الدولة للقيام ببعض أعمالها، والموظف الفعلي الذي يتولى بعض الوظائف العامة في الظروف الاستثنائية كالحروب والكوارث[١٦٥].

هكذا يتبين لنا أن الشريعة الإسلامية كانت السباقة في معرفة مفهوم الموظف العام وإن أخذ أسماء مختلفة وذلك حسب الأعمال المكلف بها.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

١٦٥- هنان، مليكة . ٢٠٠٦م. *مسئولية الموظف العام في الفقه الجنائي الإسلامي والمقارن*. (رسالة دكتوراه). الجامعة الأردنية. عمان. الأردن.ص٢٧.

الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام في القانون الليبي

إن اصطلاح الموظف العام، هو اصطلاح شائع في القوانين العربية[١٦٦]، وهو الذي اعتمده المشرع الليبي في مختلف التشريعات ذات العلاقة، فقد ورد في التشريعات العادية، كما ورد في قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة، الصادرة في (١٩٥١م، ١٩٥٦م، ١٩٦٤م، ١٩٧٦م) وفي القانون رقم (٨٨) لسنة ١٩٧١م بشأن القضاء الإداري، والقانون رقم (٢) لسنة ١٩٧٩م بشأن الجرائم الاقتصادية، وقانون العقوبات[١٦٧].

لكن هل حددت لنا هذه التشريعات مفهوماً واضحاً ومحدداً للموظف العام في القانون الليبي؟ للإجابة على هذا التساؤل يمكن القول أنه: لقد كان للتحول الدائم للمجتمع الليبي في تلك الفترة (الفترة محل الدراسة) وما صاحبه من تغير مستمر للوظيفة الإدارية والجهاز الإداري ككل، أثر واضح على الوظيفة العامة، وبالتالي على نظرية الموظف العام، تلك الحالة من عدم الاستقرار التشريعي والإداري قد أطلت بظلالها على الوظيفة الإدارية، فلم تمكنها من ملاحقة التغير السريع سواء فيما يتعلق بالمفاهيم أو بالتنظيم والممارسة.

وحيث إن القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٦م بشأن الخدمة المدنية، هو القانون المطبق في أغلب الفترة محل الدراسة، وقد أُلغي بموجبه القانون السابق له رقم (١٩) لسنة ١٩٦٤م، وكافة التعديلات التي

١٦٦- فقد استعمل مصطلح الموظفون العامون المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٨٨م، وأيضاً اعتمده المشرع اليمني في القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٩١م بشأن الخدمة المدنية اليمني، أيضاً اعتمده المشرع القطري في المرسوم بقانون رقم (٩) لسنة ١٩٦٧م بشأن قانون الوظائف العامة المدنية في دولة قطر، بينما استعمل بعض التشريعات الأخرى مصطلح مغاير، فنجد مثلاً المشرع التونسي استعمل اصطلاح أعوان الوظيفة العامة بدل اصطلاح الموظفون العامون وذلك في القانون رقم (١١٢) لسنة ١٩٨٣م بشأن أعوان الوظيفة العامة.

١٦٧- يراجع: مسكوني، صبيح بشير. ١٩٧٢م. *القانون الإداري الليبي*. مطابع الثورة للطباعة والنشر. بنغازي. ص٣١٢.

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

أدخلت عليه[١٦٨]، عليه سوف نحاول البحث عن مفهوم الموظف العام من خلال نصوص هذا القانون دون التعرض لقوانين الخدمة المدنية السابقة الإشارة إليها، وهنا يمكن القول بأن المشرع في هذا القانون قد تطرق لتعريف الوظيفة العامة، والموظف العام، فقد نص في المادة الثانية في البند (ب): الوظيفة العامة على أنها (مجموعة من الواجبات والمسئوليات والاختصاصات تهدف إلى خدمة المواطن وتحقيق الصالح العام، ولها درجة من الدرجات المبينة في الجدول رقم (١) المرفق)، وعرف الموظف العام في البند (ج) من ذات المادة الثانية بقوله: (أنه كل من يشغل إحدى الوظائف المشار إليها في البند السابق)، و إنه بالنظر إلى نصوص هذا القانون نجد أنه قد خلا من إيراد تعريف للموظف العام، أن ما ورد فيه في هذا الشأن لا يعدو أن يكون من قبيل البيان لتطبيق أحكام هذا القانون، وعلى من تسري أحكامه، وليس تعريفاً للموظف العام أو بيان لمفهومه، وخاصة أنه بدأ نص المادة الثانية المشار إليها بعبارة (في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالمصطلحات الآتية المعاني المقابلة لها).

وأنه إذا كنا بصدد تحديد المفهوم التشريعي للموظف العام في ليبيا، فإنه ينبغي أن نعرج على التشريعات الأخرى التي تعرضت بصورة أو بأخرى لتعريف الموظف العام، وهي: (قانون العقوبات، القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٥م بشأن تعديل قانون العقوبات، القانون رقم ٢ لسنة١٩٧٩م بشأن الجرائم الاقتصادية، والقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١م بشأن القضاء الإداري).

فقانون العقوبات في معرض تعريفه للموظف العام نص في المادة (١٦٩) الفقرة الرابعة منه على أن: (الموظف العمومي هو كل من أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة أو الولايات أو الهيئات الأخرى سواء كان موظفاً أو مستخدماً دائماً أو مؤقتاً براتب أو بدونه، ويدخل في ذلك محررو العقود والأعضاء

١٦٨- حيث نص القانون رقم ٥٥لسنة ١٩٧٩م بشأن الخدمة المدنية، في مادته الثانية على: (يلغى القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٦٤م، والقوانين المعدلة له، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون).

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

المساعدون في المحاكم والمحكمون والخبراء والتراجمة والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم)، وهنا يبدو- للوهلة الأولى – مدى التوسع في التعريف، والذي يتعدى مدى ما وصلت إليه قوانين الخدمة المدنية المقارنة، وكذا القانون الإداري[١٦٩]، ثم نجد المشرع قد أفصح في القانون رقم (٧٣) لسنة ١٩٧٥م بشأن تعديل قانون العقوبات عن تعريف للموظف العام، وهو أكثر اتساعاً من سابقه، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه: (ومع عدم الإخلال بتعريف الموظف العمومي الوارد في البند (٤) من المادة (١٦) من قانون العقوبات يعد أيضاً في حكم الموظف العمومي رؤساء وأعضاء مجالس إدارة ومديرو وموظفو ومستخدمو الشركات والمؤسسات والجمعيات والمنشآت إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة تساهم في رأس مالها)، وهنا أيضاً نلاحظ أن المشرع قد أقدم على زيادة في التوسع عما سبق.

كذلك نجد أن المشرع قد أقدم على إيراد تعريف غاية في الاتساع مما سبق، وهو في سبيل تنظيم الجرائم الاقتصادية في القانون رقم (٢) لسنة ١٩٧٩م[١٧٠]، حيث نص في مادته الثانية على أنه: (يقصد بالموظف العام في تطبيق أحكام هذا القانون كل من أنيطت به مهمة عامة في اللجان أو المؤتمرات أو الأمانات أو البلديات أو الروابط أو الجمعيات أو الهيئات الخاصة ذات النفع العام أو الشركات أو المنشئات التي تساهم في رأس مالها هذه الجهات، وكذلك المنشئات التي طبقت بشأنها مقولة شركاء لا أجراء، سواء كان عضواً أو موظفاً أو منتجاً أو عاملاً، دائماً أو مؤقتاً، بمقابل أو بدون مقابل، ويدخل في ذلك محررو العقود والمحكمون والخبراء والمترجمون والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم)، ولقد بلغ هذا التعريف من الاتساع بحيث لا يتفق مع المنطق القانوني السليم، فلا هو التزم الأصول المرعية في عملية وضع تعريف جامع مانع، ولا حتى قام بوضع معايير يستدل منها على مفهوم أو مدلول للموظف العام،

١٦٩- يراجع: القاضي. *النظرية العامة للتأديب*. المرجع السابق. ص١١٧.

١٧٠- صدر عن أمانة مؤتمر الشعب العام. الأول من جماد الثانية ١٣٨٨و.ر. الموافق ٢٩. ابريل ١٩٧٩م. مدونة التشريعات. العدد الأول. ٢٠٠١م.

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

وتُغني عن الألفاظ التي تحمل دلالة على ذلك، وإنما كانت محاولة رصد من تنطبق عليهم أحكام هذا القانون بصرف النظر عن الخوض في إيراد مدلول الموظف العام ذاته.

أما في شأن ما ورد في القانون رقم (٨٨) لسنة ١٩٧١م بشأن القضاء الإداري[١٧١] فإنه (بعد أن أسند إلى دوائر القضاء الإداري مهمة الفصل في الطعون التي يرفعها إليه الموظفون العامون لم يحدد أي تعريف أو معيار للموظف العام الذي تختص هذه الدوائر بالفصل في طلباته، وإنما ترك هذه المهمة للقضاء الإداري نفسه لكي يتمكن من تبني التعريف الذي يراه مناسباً ومتلائماً مع التحول الدائم للمجتمع ومع التطور المستمر للوظيفة الإدارية)[١٧٢].

تلك كانت مختلف الآراء التشريعية التي أوردتها التشريعات الليبية في شأن تعريف الموظف العام، وما يمكن ملاحظته بشأنها:

أولاً: أنها جميعها تعريفات قصد بها المشرع سريان القوانين الواردة فيها، وبالتالي فهي قاصرة عليها، بمعنى لا يمكن الأخذ بهذه التعريفات إلا في حدود نطاق سريان تلك القوانين.

ثانياً: أن أغلبها غاية في الاتساع ولا تتفق والمنطق القانوني السليم في شأن أي تعريف.

ثالثاً: أن التعريف الوارد في قانون الخدمة المدنية يقصر وصف الموظف العام على الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية، في حين أن الموظف العام حسب مفهوم القانون الإداري يشمل جميع العاملين في الجهات الإدارية الذين يمكن أن ينطبق عليهم هذا الوصف، سواء أكانوا خاضعين لقانون الخدمة المدنية

١٧١- للمزيد بهذا الشأن يراجع: القاضي.٢٠٠٢م. *النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة*. المرجع السابق. ص١٤٠ وما بعدها.

١٧٢- يراجع: الحراري. ٢٠٠٣م. *أصول القانون الإداري الليبي (وسائل مباشرة الإدارة الشعبية لوظائفها)*. المرجع السابق. ص١٣.

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

ذاته أو للقوانين المكملة له التي تنظم طوائف معينة من الموظفين لا تتلاءم وظائفهم وتطبيق قانون الخدمة المدنية نفسه، كقانون الجامعات، وقانون الشرطة، وقانون حرس الجمارك.

وتأسيساً على ذلك فإن جميع التعريفات المشار إليها لا تصلح لتحديد مدلول الموظف العام، وتجدر الإشارة في هذا المقام لدور القضاء الليبي في تحديد مفهوم الموظف العام، وهنا يمكن القول بأن المحكمة العليا الليبية قامت بالفعل بهذه المهمة، فعرفت الموظف العام بقولها: (الموظف العام هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره أو تشرف عليه الدولة، ومن ثم تسري عليه جميع قوانين ولوائح الخدمة المدنية بما فيها من حقوق وواجبات)[١٧٣]، ويري الباحث أن هذا التعريف هو المناسب للموظف العام طبقاً للقانون الليبي وخاصة وهو المعتمد في القضاء الليبي، وقد أكدت هذا المبدأ دائرة القضاء الإداري لمحكمة استئناف طرابلس، حيث قضت بتاريخ ١٩٩٠/٦/٢٤م (إن الموظف العام كما عرفه الفقه والقضاء هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل في خدمة عامة وفي مرفق عام تديره وتشرف عليه الدولة، وتسري عليه كافة القوانين المتعلقة بالخدمة العامة)[١٧٤].

المطلب الثاني: علاقة الموظف العام بالإدارة في الشريعة الإسلامية والقانون الليبي

بعد أن تعرفنا على مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام في كل من الشريعة الإسلامية والقانون الليبي فإنه يتعين علينا إكمالاً للفائدة أن نتعرف على طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالدولة، بمعنى آخر على التكييف القانوني لعلاقة الموظف العام بالدولة (الإدارة فيها)،

فما طبيعة هذه العلاقة وتكييفها القانوني في إطار الشريعة الإسلامية، وكيف يكيفها الفقه القانوني الليبي؟

١٧٣- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم ١٦/٢٢ق. بتاريخ ١٩٧١/١/٢٤م. مجلة المحكمة العليا. السنة السابعة. العدد الثالث. ص٢٧.

١٧٤- حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس. بتاريخ ١٩٩٠/٦/٢٤م. في الطعن الإداري رقم ٢٢٣ لسنة ٨٦ قضائية.

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

لقد مرت الإجابة على هذا السؤال بمراحل متعددة تعكس كل مرحلة منها الوضع القانوني السائد إبانها، فحيث كان يسود القانون الخاص ويتخذ سمة الشريعة العامة الواجبة التطبيق، فإن علاقة الموظف بالدولة كانت تكيف على أنها من علاقات القانون الخاص، وتدخل في إطار عقد من عقود هذا القانون، وعندما بدأ القانون الإداري يطل برأسه وتتثبت دعائمه، أصبحت هذه العلاقة مما تدخل في إطار عقود هذا القانون والتي يقال لها عقود القانون العام، وأخيراً وبعد أن ثبت فشل تكييف تلك العلاقة على أنها علاقة تعاقدية سواء في إطار القانون الخاص أم في إطار القانون العام، فقد استقر الرأي على اعتبارها علاقة تنظيمية أو لائحية[١٧٥].

هذا بصفة عامة، فما هو يا ترى موقف الشريعة الإسلامية من طبيعة هذه العلاقة؟، وكيف ينظر إليها من خلال المفاهيم الإسلامية؟، وكيف كان موقف الفقه القانوني الليبي من هذه المسألة؟.

هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال الفرعين التاليين على التوالي.

الفرع الأول: طبيعة علاقة الموظف العام بالإدارة في الشريعة الإسلامية

إن المجتمع الإسلامي مجتمع عقائد، والفرد ما هو إلا لبنة في هذا المجتمع، فالإطار العام الذي يحكم علاقة الفرد بالدولة هو الالتزام بأحكام الشريعة وتنفيذها، والموظف ما هو إلا فرد يقوم بعمل لصالح المجتمع المسلم في منظمة أقامها هذا المجتمع لرعاية مصالحه، ومن هذا المنطلق فإن مفهوم الولاء من الجهة النظرية الإسلامية مرتبط بالشريعة وليس بالأشخاص أو بالهيئات التنظيمية، ولذا فإن الموظف في المجتمع المسلم لا يجوز له الانتماء أو إعطاء الولاء لأي منظمة أو حتى سلطة تنفيذية، وإنما ولاؤه أولاً وأخيراً للشريعة الإسلامية كمنهاج حياة ونظام، وبناء عليه فإن أي انحراف في المنظمة الإدارية لا يجعل الموظف

١٧٥- أنظر هذا المعنى: بديري وآخرون. ١٩٩٣م. *مبادئ وأحكام القانون الإداري*. المرجع السابق. ص٧٧.

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

المسلم ملتزماً بولائه لهذه المنظمة إنما عليه إصلاحها والتنبيه إلى مكامن الأخطاء[١٧٦]، وفي هذا السياق يقول المولى عز وجل ﴿يَاأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُوْلِي الأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلاً (٥٩)﴾[١٧٧] وهذا التوجيه الرباني من المولى عز وجل موجه لكافة المسلمين دون تخصيص ومن بينهم الموظف العام، بوجوب طاعة الله ورسوله وأولي الأمر من المسلمين، ويقول ابن العربي أن المقصود بأولي الأمر في هذه الآية الأمراء والعلماء، أما الأمراء فلأن أصل الأمر منهم والحكم إليهم، أما العلماء فلأن سؤالهم واجب متعين على الخلق، وجوابهم لازم، وامتثال فتواهم واجب[١٧٨]، ويستفاد من هذا النص وجوب طاعة الولاة والأمراء (أي الرؤساء الإداريين)، والطاعة واجبة على الجميع لله وللرسول ولأولي الأمر، حتى ولو كان ولي الأمر عبداً حبشياً، يقول الرسول ﷺ: (اسمعوا، وأطيعوا وإن استعمل عليكم عبداً حبشي، كأن رأسه زبيبة)[١٧٩].

وإذا كانت الوظيفة العامة من الولايات كما يقول فقهاء الشريعة، وحيث إن الولاية في الإسلام لا تتم إلا بموجب عقد أو عهد، عليه: فإن الموظف ملتزم بإنفاذ ما يحدده العقد من شروط وما يلقيه عليه من

١٧٦- أحمد، فؤاد عبد المنعم. ١٩٩١م. *مبادئ الإدارة العامة والنظام الإداري في الإسلام*. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر. ص٦٩.

١٧٧- القرآن الكريم. النساء ٤: ٥٩.

١٧٨- العربي، أبو بكر محمد بن عبد الله. *أحكام القرآن*. تحقيق: علي محمد البيجاوي. ١٩٧٢م. الطبعة الثالثة. دار المعرفة. المجلد الأول. ص٤٥٢.

١٧٩- البخاري.١٤٢٢هـ. صحيح البخاري. المرجع السابق. كتاب الأحكام. باب السمع والطاعة للإمام ما لم تكن معصية. الجزء التاسع. ص٦٢. حديث رقم ٧١٤٢.

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

التزامات على الوجه المطلوب شرعاً[١٨٠]، وذلك امتثالاً لقوله تعالى: ﴿وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْئُولاً (٣٤)﴾[١٨١]، وقوله: ﴿يَاأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ ... (١)﴾[١٨٢].

هكذا ومن خلال ما تقدم يتضح لنا أن الواجب الوظيفي في الدولة الإسلامية يقوم على أسس عقدية (نسبة إلى العقيدة)، ومن هنا يختلف الالتزام الوظيفي في الإسلام عنه في الدولة القانونية المعاصرة، فإن أول التزام يقع على عاتق الموظف العام هو القيام بتنفيذ أحكام الشريعة الإسلامية، والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، تطبيقاً لقوله تعالى: ﴿كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنْ الْمُنكَرِ...(١١٠)﴾[١٨٣]، وامتثالاً لقول الرسول الكريم ﷺ: من رأى منكم منكراً فليغيره بيده فإن لم يستطع فبلسانه فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان[١٨٤].

والذي يبدو عند الفقهاء بادي الرأي، أن طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة الإسلامية أنها علاقة تعاقدية أساسها رضا الموظف بكل متطلبات هذا التعاقد في الحال وفي الاستقبال طبقاً لقوانين الدولة الإسلامية ولوائحها[١٨٥].

خلاصة القول إنه إذا تم الاختيار للموظف بعد توافر شروط الوظيفة فيه، أصبح هناك عقد بين ولي الأمر أو من يفوضه وبين العامل ويصدر بذلك كتاب تولية ممن له الاختصاص يشمل العهد بالولاية إلى

١٨٠- الشيباني، محمد بن عبد الله. ١٩٩٠م. *الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية*. الطبعة الثانية. القاهرة: عالم الكتاب. ص٨٧. وراجع: أبوسن، أحمد إبراهيم. ١٩٨٤م. *الادرة في الإسلام*. الطبعة الثالثة. الخرطوم: الدار السودانية للكتب. ص٥٢.

١٨١- القرآن الكريم. الإسراء ١٧: ٣٤.

١٨٢- القرآن الكريم. المائدة ٥: ١.

١٨٣- القرآن الكريم. آل عمران ٣: ١١٠.

١٨٤- ابن حبان، محمد بن حبان بن أحمد أبو حاتم التميمي البستي. ١٩٩٣م. *صحيح ابن حبان بترتيب ابن بلبان*. تحقيق : شعيب الأرنؤوط. الطبعة الثانية بيروت. : مؤسسة الرسالة. باب الصدق والأمر بالمعروف. المجلد الأول. ص ٥٤١. رقم الحديث ٣٠٧.

١٨٥- الشباني، محمد. د.ن. *الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية*. المرجع السابق. ص٧٩.

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

من تم اختياره، وبمجرد استلام العامل لكتاب التولية يتوجه به إلى عمله للنهوض بالمهام المكلف بها ويبدأ عمله بقراءة كتاب التولية على الناس في المسجد[١٨٦].

لكن وما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام أن العمل في الإسلام مرتبط أصله وحقيقته، بتنفيذ أحكام الشريعة الإسلامية وإخلاص النية والولاء لشريعة ومنهاج المولى عز وجل، وليس للأشخاص العامة أو الخاصة – كما أشرنا سابقاً – ومن هذا المنطلق وتأسيساً على كل ما سبق فإن طبيعة العلاقة الوظيفية في الدولة الإسلامية التي تربط الموظف بالدولة هي طبيعة من نوع خاص، ذات أساس إلهي رباني، وليست تعاقدية فحسب، ومن هنا توجب العقيدة الإسلامية عموم الوفاء بما يشترط الإنسان على نفسه سواء في علاقته بالأفراد، أم بالدولة، وإتقانه لعمله والإخلاص فيه لوجه الله تعالى[١٨٧].

الفرع الثاني: التكييف القانوني للعلاقة التي تربط الموظف بالإدارة في القانون الليبي

من الطبيعي أن تولد علاقة قانونية بين الموظف العام والإدارة بمجرد التحاق الموظف بالوظيفة العامة، فما هي طبيعة هذه العلاقة؟ وعلام استقر الفقه القانوني من حيث تكييفها؟.

ثار خلاف حول طبيعة العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالدولة، أهي علاقة تعاقدية ينظمها العقد أم هي علاقة قانونية تنظيمية أم هي علاقة لائحية تحكمها القوانين واللوائح؟، وقد كان الرأي السائد في الفقه والقضاء أن الموظف في علاقته بالدولة، هو في مركز تعاقدي، وتأسيسا على هذا الرأي ظهرت نظريات تعاقدية مستمدة من أحكام القانون المدني (والتي لا يتسع المقام لذكرها)، إلا أن التطور القانوني

١٨٦- جعفر، محمد أنيس. د.ن. *المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام*. دار النهضة العربية. ص٢٢. – يراجع كذلك: معوض. ٢٠٠٦م. *تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي*. المرجع السابق. ص٤٦.

١٨٧- الجصاص، أبو بكر أحمد علي. *أحكام القرآن*. تحقيق: محمد الصادق القمحاوي. ١٩٨٥م. بيروت: دار إحياء التراث العربي. المجلد الثالث. ص٢٨٦. – يراجع: بن عطية، عبد الخالق بن غالب. *المحرر الوجيز في تفسير الكتاب العزيز*. تحقيق: المجلس العلمي بفاس. ١٩٧٤م. المغرب. بدون دار نشر. المجلد الخامس. ص٧.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

الإداري ورسوخ أحكامه أديا إلى أن يهجر الفقه والقضاء فكرة العقد[١٨٨]، واستقر الرأي الآن على أن علاقة الموظف بالدولة تنظمها القوانين واللوائح، أي أنه أصبح يعتبر في مركز تنظيمي[١٨٩]، وتجدر الملاحظة هنا أن القانون الليبي لم ينص صراحة على طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالدولة، وهنا جاء دور القضاء والفقه ليقول كلمته بالخصوص. والفقه الليبي لا يبتعد كثيرا بل يكاد يخطو نفس خطوات الفقه الفرنسي[١٩٠]، والمصري[١٩١]، وهذا ما ذهب إليه القضاء الليبي، فمن خلال الاطلاع على الأحكام الصادرة من المحكمة العليا الليبية أو دوائر القضاء الإداري في محاكم الاستئناف التابعة لها نرى أن القضاء الليبي أخذ بصفة عامة بالنظرية التنظيمية في تكييف العلاقة بين الموظف والدولة، فعلى سبيل المثال نجد المحكمة العليا تقول في حكمها الصادر ١٥ مارس ١٩٥٨م (أن رابطة الموظفين بالإدارة أبعد ما تكون من الرابطة التعاقدية سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية، لأن العقود في شكلها تحتاج إلى مناقشات

١٨٨- إلا أن القضاء الإنجليزي يرى أن تعيين الموظف يكون عقد إجارة خدمات أو عقد عمل فردي فيه حقوق والتزامات للتاج من جهة وللموظف صاحب الشأن من جهة أخرى. يراجع:

Denislery: la responsabitite de la puissance publique et ses agents en Angleterre, these, paris, ١٩٥٤,p٤٥.

ويرى جانب من الفقه أن هذا العقد هو عقد م نوع خاص، إذ أنه لايربط به إلا الموظف في حين أن التاج يملك عزله حسب مشيئته. يراجع:

Parkat Mousa El syep El hawati op. cit. p٨١, Lucas V. Lucsand high commissiouer for India, ١٩٤٣.

١٨٩- الشلماني، حمد محمد. ٢٠٠٧م. ضمانات التأديب في الوظيفة العامة والقانون الليبي والمقارن. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية. ص ٤٦.

١٩٠-لم يكن يوجد في فرنسا حتى عهد قريب، قانون أو نظام خاص بالموظفين، لكن بصدور قانون التوظيف رقم (٢٢٩٥) الصادر في ١٩ اكتوبر ١٩٤٦ ميلادي أصبحت فرنسا تأخذ بالنظرية التنظيمية، حيث نصت المادة الخامسة من هذا القانون على أن علاقة الموظف بجهة العمل علاقة تنظيمية لائحية. كذلك نصت المادة الخامسة من النظام العام للموظفين الصادر بالأمر رقم (٢٤٤١) لسنة ١٩٥٩ على أن: (يكون الموظف تجاه الإدارة في مركز تنظيمي ولائحي). ثم جاء القانون رقم (٦٣٤) في سنة ١٩٦٣، والمتعلق بحقوق والتزامات الموظف مؤكداً هذا الموقف، إذ نصت المادة الرابعة منه على أن الموظف تجاه الإدارة في مركز لائحي تنظيمي. يراجع: الشلماني، ٢٠٠٧، المرجع السابق. ص٦٤.

١٩١- كانت محاكم القضاء في مصر تعتبر الموظف العام في مركز تعاقدي، وكانت تكيف العلاقة بين الموظف والدولة على أنها من روابط القانون الخاص، اما الآن فهي تعتبر الموظف في مركز تنظيمي لائحي، وتقر النتائج التي رتبها الفقه وقضاء مجلس الدولة الفرنسي على الأخذ بهذا الاتجاه. يراجع: محارب، علي جمعة. ١٩٨٦م. *التأديب الإداري في الوظيفة العامة*. (رسالة دكتوراه). جامعة عين شمس. ص ٥٠.

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

لتحديد شروطها، ومثل هذه المناقشات لا وجود لها في التعيين، كما أن تعيين الموظفين يتم بمجرد صدور قرار التعيين لا بقبول الموظف) [١٩٢].

وعادت وأكدت المحكمة العليا الرأي السابق في حكمها الصادر في ٢١ يناير ١٩٦١م والذي نص منطوقه على: (إن علاقة الموظفين بالإدارة ليست علاقة تعاقدية يحكمها اتفاق الطرفين، وإنما هي علاقة لائحية، تنظمها القوانين واللوائح والنظم السارية...) [١٩٣]، كما أن دوائر القضاء الإداري تشترط لإضفاء صفة الموظف العام الذي يخضع لأحكام القانون الإداري والذي تختص هذه الدوائر بطلباته أن تكون علاقته بالجهاز الإداري التابع له علاقة تنظيمية لائحية، أي يجب أن تسري بشأنه قوانين ولوائح الخدمة المدنية، فإذا نص قرار تعيينه أو في عقد استخدامه على خضوعه لأحكام قانون العمل فإنه لا يعد موظفا عاما لأن علاقته بالإدارة في هذه الحالة تكون علاقة تعاقدية صرفة [١٩٤]، ويستوي الموظف العام المعين بقرار إداري أحادي الجانب والموظف العام المعين بمقتضى عقد استخدام حيث إنهما يتمتعان بمركز تنظيمي لائحي عام، وقد أكدت المحكمة العليا هذا الاتجاه بقولها (أن لائحة استخدام الموظفين الصادرة بالاستناد إلى قانون الخدمة المدنية قد أجازت استخدام المغتربين والمحليين على السواء بموجب عقد خاص واعتبرت هؤلاء المستخدمين موظفين من كل الوجوه تسري عليهم أحكامها وقانون الخدمة المدنية واللوائح الصادرة بمقتضاه وكافة القوانين الأخرى ما لم يقرر بنص خاص في تلك القوانين واللوائح أو في العقد ما يخالف ذلك).

يجدر بنا أخيراً التعرض للتكييف القانوني للعلاقة التي تربط المصعدين شعبياً لتولي مهام أمانة أو عضوية مؤتمر شعبي أو لجنة شعبية بالوظائف التي يتولونها. فما هي طبيعة هذه العلاقة؟.

١٩٢- طعن مدني رقم (٢٧) للسنة الرابعة القضائية. قضاء المحكمة العليا. القضاء المدني. الجزء الثاني. ص ٢١.

١٩٣- طعن إداري رقم (١٦) للسنة السادسة القضائية. قضاء المحكمة العليا. القضاء الإداري والدستوري. الجزء الثاني. ص ٧٣.

١٩٤- الحراري، محمد عبد الله. ٢٠٠٣م. *أصول القانون الإداري الليبي*. المرجع السابق. ص ٢٦.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA

ولكي نتعرف على إجابة هذا السؤال، يجب علينا أن نتعرف على العلاقة بين قوانين المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية وقانون الخدمة المدنية، وفي هذا الشأن يمكن القول بأنه قد أشارت التشريعات المختلفة لتنظيم عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية للقانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٦م بشأن الخدمة المدنية في نصوصها، فعلى سبيل المثال اللائحة التنفيذية[١٩٥] للقانون رقم (١) لسنة ١٣٦٩و.ر ٢٠٠١م بشأن عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية، تنص في مادتها (١٣١) على أن (تكون المحاكمة التأديبية لموظفي أمانة المؤتمر الشعبي للشعبية وأمانات المؤتمرات الشعبية الأساسية، واللجنة الشعبية للشعبية، واللجان الشعبية للمؤتمرات الشعبية الأساسية، والقطاعات التابعة لها بالشعبية وتشكيل مجالس التأديب، وإجراءات الإحالة عليها، وفقاً للقانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٦م، كما تنص المادة (١٣١) على أن تكون لأمانة المؤتمر الشعبي للشعبية، ولأمانات المؤتمرات الشعبية الأساسية، واللجنة الشعبية للشعبية، واللجان الشعبية للقطاعات بالشعبية، واللجان الشعبية للمؤتمرات الشعبية الأساسية المكونة للشعبية لجنة واحدة لشؤون العاملين، تمارس اختصاصاتها طبقا لحكام القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٦م)، وتنص المادة (١٣٨) على أن (تسري على المختارين شعبيا أحكام القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٧٦م والقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٨١م المشار إليهما فيما يتعلق بشؤونهم المالية والوظيفية.

وبهذا حسم المشرّع المركز الوظيفي للمختارين شعبياً سواء من أعضاء وأمناء المؤتمرات الشعبية أو من أعضاء وأمناء اللجان الشعبية على أساس أنه مركز تنظيمي لائحي تحكمه القوانين واللوائح وخاصة القانون الأم للوظيفة العامة وهو القانون رقم(٥٥) لسنة ١٩٧٦م بشأن الخدمة المدنية)[١٩٦].

١٩٥- هذه اللائحة لازالت نافذة في ظل القانون رقم(١) لسنة ١٣٧٥ و.ر-٢٠٠٧م بشأن عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية.

١٩٦- القاضي. ٢٠٠٨م. *أصول التنظيم الإداري وتطبيقاته في القانون الليبي*. المرجع السابق، ص٩٥.

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

هكذا ومن خلال دراستنا لمواضيع هذا الفصل نستنتج مجموعة من النتائج نجملها في النقاط التالية:

١- أن مفهوم الوظيفة في الإسلام يرتكز على مفهوم الأمانة بمعناها العام والشامل.

٢- أن الوظيفة وفقاً للقانون الليبي تكليف للقائمين بها لا تشريفاً،هدفها خدمة المواطن.

٣- أحاطت كل من الشريعة الإسلامية والمشرع الليبي الوظيفة العامة بسياج منيع من خلال اشتراطها للعديد من الشروط التي من شأنها لو طبقت أن تشكل خط الدفاع الأول أمام الفساد والمفسدين في الوظيفة العامة.

٤- إن الفقه الإسلامي لم يعرف مصطلح الموظف العام للدلالة على شاغلي الوظائف العامة، وإنما استخدم مجموعة الفاظ اخري كما سبق أن بينا، ولعل لفظ العامل يدل على مضمون الموظف العام طبقاً للمفهوم القانوني المعاصر، ومن خلال ماسبق يمكن تعريف الموظف العام طبقاً للشريعة الإسلامية بأنه: (كل من يقلده الإمام أو نائبه عملاً للقيام بمصالح الأمة)، أما تعريف الموظف العام طبقاً للقانون الليبي فإنه: (هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره أو تشرف عليه الدولة، ومن ثم تسري عليه جميع قوانين ولوائح الخدمة المدنية بما فيها من حقوق وواجبات).

٥- طبيعة العلاقة الوظيفية طبقة للشريعة الإسلامية عقدية، ترتكز على الجانب الروحي العقائدي، بينما في القانون الليبي هي مادية تنظيمية لائحية.

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