جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية

Naif Arab University For Security Sciences

نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري

د. آدم نوح القضاة

٢٠٠٣م

نحو نظرية إسلامية
لمكافحة الفساد الإداري

د. آدم نوح القضـــاة

نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري

فإن موضوع الفساد الإداري من الموضوعات التي استحوذت ـ وخاصة في الآونة الأخيرة ـ على اهتمام عدد غير قليل من الباحثين في العلوم الاجتماعية والإنسانية المختلفة، لما لهذه الظاهرة من أهمية في الواقع، ولما لها من تداعيات تطال الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسة في المجتمع.

وقد لفت انتباهي أن هذه الظاهرة درست من قبل العديد من الباحثين المختصين في علوم السياسة والإدارة والاجتماع وغيرها، لكنها لم تدرس ـ في حدود ما اطلعت عليه ـ دراسة خاصة من جانب المختصين في العلوم الشرعية أو الفقهية، مع أن التراث الفقهي غني في هذا المجال بالمسائل والقواعد والمبادئ التي تمكن الباحث من صياغة نظرية إسلامية متكاملة في هذا الشأن.

ولذا فقد عقدت العزم على أن ألتمس في بحثي هذا معالم هذه النظرية، معتمداً على أمرين: الأول: ما تركه فقهاؤنا الأجلاء من تراث فقهي في هذا المجال، وفي غيره من المجالات ذات الصلة. والثاني: ما وصلت إليه يدي من دراسات معاصرة لظاهرة الفساد الإداري؛ وذلك لقناعتي بأن إيضاح الأحكام الشرعية في أي قضية من القضايا المستجدة أو الموضوعات المستحدثة لا يمكن أن يتم بالصورة الصحية إلا بفهم موضوع البحث من وجوهه المتعددة التي يصورها أصحاب الاختصاص أياً كان اختصاصهم، ثم بتقرير الأحكام الفقهية المستمدة من اجتهادات الفقهاء وقواعد الشريعة ومبادئها في الأبواب المختلفة.

وعلى هذا فقد جاء هذا البحث في مقدمة وأربعة مباحث رئيسية هي:

١ ـ تعريف الفساد عموماً وموقف الشريعة الإسلامية منه .
٢ ـ مفهوم الفساد الإداري بين الشريعة الإسلامية وعلم الإدارة المعاصر .
٣ ـ معالم المنهج الإسلامي في الوقاية من الفساد الإداري .
٣ ـ المبادئ الشرعية للتعامل مع تبعات الفساد الإداري .

١ . تعريف الفساد وموقف الشريعة الإسلامية منه

تتردد كلمة الفساد كثيراً في العلوم الإسلامية وفي النصوص القرآنية ، غير أن مدلولاتها تتقارب أحياناً وتتباعد أحياناً أخرى ، ولذا فقد رأيت أن أمهد لموضوعات بحثي القادمة بأمرين : الأول : تعريف عام للفساد ، أستعرض فيه المعنى اللغوي والاصطلاحي لهذه الكلمة ، والثاني : بيان إجمالي لاستعمال هذه اللفظة في النصوص الشرعية ، وما رتبه الشارع على ذلك من أحكام تعد بمثابة المبادئ الكلية التي يستند إليها ما يأتي من مفاهيم شرعية في هذا الخصوص . وذلك في المطلبين الآتيين :

١ . ١ تعريف الفساد عموماً في اللغة والاصطلاح.

١ . ١ . ١ تعريف الفساد لغة

جاء في مختار الصحاح : « فَسَدَ الشيء يفسُد ـ بالضم ـ فساداً فهو فاسد ، وفَسَدَ فساداً فهو فسيد ، والمفسدة ضد المصلحة» . وجاء في لسان العرب : الفساد نقيض الصلاح ، فسد يفسُدُ ويَفْسِدُ ، وفسد فساداً و فسوداً فهو فاسد . وقوم فَسدى ، و تفاسد القوم : تدابروا وتقاطعوا ، والمفسدة : خلاف المصلحة ، والاستفساد : خلاف الاستصلاح ، ومن معاني الفساد أيضاً : الجدب والقحط .

١ . ١ . ٢ تعريف الفساد في اصطلاح العلوم الإسلامية

تباينت تعريفات أهل الاصطلاح لبيان مدلول كلمة الفساد بحسب العلم الذي وردت فيه، وفي ما يلي بيان لأهم ما وقفت عليه من تعريفات:

يطلق جمهور الفقهاء لفظ الفساد على مخالفة فعل المكلف للشرع أياً كان وجه المخالفة، وينبني على هذا الوصف عدم ترتب الآثار الشرعية على التصرفات القولية وعدم سقوط القضاء في العبادات، وهو بذلك عندهم مرادف للبطلان في معظم استعمالاته، أما الحنفية فيقصدون بالفساد كون الفعل مشروعاً بأصله أي صحيح الأركان، وغير مشروع بوصفه أي بشروطه، وعليه فهم يعتبرون الفساد منزلة وسطى بين الصحة والبطلان ويرتبون بعض الآثار الشرعية على التصرفات القولية الفاسدة دون العبادات.

ويطلق علماء المنطق والفلسفة لفظ الفساد على «انتقاض صورة الشيء، وخروجه عن الاعتدال قليلاً كان الخروج أو كثيراً، ويضاده الصلاح، ويستعمل في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة» ويطلق الفساد أيضاً على «زوال الصورة عن المادة بعد أن كانت حاصلة» ، «ويقابله الكون، فإذا دل الكون على الوجود بعد العدم، فإن الفساد يدل على العدم بعد الوجود، والكون يحدث دفعة، والفساد تدريجياً، حتى يبلغ الدرجة التي تمنع تسميته بذات الاسم» ، أما فساد الحد عندهم فهو أحد أمرين: الزيادة فيه التي هي النقصان من المحدود، والآخر النقصان منه الذي هو زيادة في المحدود.

يلاحظ من التعريف اللغوي والتعريفات الاصطلاحية المتنوعة أن لفظ الفساد يطلق على حالة من الاختلال التي تصيب الأشياء المادية أو

الاعتبارية، ورغم أن الأمور الاعتبارية التي وصفت بالفساد هنا بعيدة الصلة بما نحن يصدد مناقشته إلا أنه يمكن الخروج من هذا كله بجواز إطلاق لفظ «الفساد» على الاختلال الحاصل في الأنظمة الإدارية أو بعض منها، على ما سينتهي إليه البحث فيما يأتي من مناقشات.

١ . ٢ موقف الشريعة الإسلامية من الفساد كما يظهر من نصوص القرآن الكريم

ورد الفعل الثلاثي فسد ومشتقاته في القرآن الكريم في أكثر من خمسين موضعاً، بدلالات متعددة، وسياقات مختلفة، فبعضها جاء في وصف جملة من الأفعال والتصرفات، كقوله تعالى: ﴿ **مِنْ أَجْلِ ذَلِكَ كَتَبْنَا عَلَىٰ بَنِي إِسْرَائِيلَ أَنَّهُ مَن قَتَلَ نَفْسًا بِغَيْرِ نَفْسٍ أَوْ فَسَادٍ فِي الْأَرْضِ فَكَأَنَّمَا قَتَلَ النَّاسَ جَمِيعًا وَمَنْ أَحْيَاهَا فَكَأَنَّمَا أَحْيَا النَّاسَ جَمِيعًا** ... ﴿٣٢﴾ ﴾ (سورة المائدة) وبعضها جاء في وصف أصحاب تصرفات أخرى، كقوله تعالى: ﴿ **وَإِذِ اسْتَسْقَىٰ مُوسَىٰ لِقَوْمِهِ فَقُلْنَا اضْرِب بِّعَصَاكَ الْحَجَرَ فَانفَجَرَتْ مِنْهُ اثْنَتَا عَشْرَةَ عَيْنًا قَدْ عَلِمَ كُلُّ أُنَاسٍ مَّشْرَبَهُمْ كُلُوا وَاشْرَبُوا مِن رِّزْقِ اللَّهِ وَلَا تَعْثَوْا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ ﴿٦٠﴾** ﴾(سورة البقرة). والبعض الآخر في وصف بعض الأفكار والمعتقدات أو وصف معتنقيها، كقوله تعالى: ﴿ **ثُمَّ بَعَثْنَا مِن بَعْدِهِم مُّوسَىٰ بِآيَاتِنَا إِلَىٰ فِرْعَوْنَ وَمَلَئِهِ فَظَلَمُوا بِهَا فَانظُرْ كَيْفَ كَانَ عَاقِبَةُ الْمُفْسِدِينَ ﴿١٠٣﴾** ﴾ (سورة الأعراف). وغير ذلك.

وأياً كان الأمر فقد اشتركت كل هذه المواطن في التحذير من الفساد ومن المفسدين وفي إنكار سلوكياتهم وأفكارهم على تنوع في الأساليب

الدلالة على ذلك, لكن الذي يلفت نظر الباحث من هذه المواضع المتعددة آيات كريمة لها صلة مباشرة بموضوع هذا البحث وهي :

١ـ قوله تعالى : ﴿ وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لا تُفْسِدُوا فِي الأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ ﴿١١﴾ أَلا إِنَّهُمْ هُمُ الْمُفْسِدُونَ وَلَكِن لاَّ يَشْعُرُونَ ﴿١٢﴾ ﴾(سورة البقرة) .

٢ ـ قوله تعالى : ﴿ وَمِنَ النَّاسِ مَن يُعْجِبُكَ قَوْلُهُ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَيُشْهِدُ اللَّهَ عَلَىٰ مَا فِي قَلْبِهِ وَهُوَ أَلَدُّ الْخِصَامِ ﴿٢٠٤﴾ وَإِذَا تَوَلَّىٰ سَعَىٰ فِي الأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لا يُحِبُّ الْفَسَادَ ﴿٢٠٥﴾ ﴾ (سورة البقرة) .

٣ ـ قوله تعالى : ﴿ فِي الدُّنْيَا وَالآخِرَةِ وَيَسْأَلُونَكَ عَنِ الْيَتَامَىٰ قُلْ إِصْلاحٌ لَّهُمْ خَيْرٌ وَإِن تُخَالِطُوهُمْ فَإِخْوَانُكُمْ وَاللَّهُ يَعْلَمُ الْمُفْسِدَ مِنَ الْمُصْلِحِ وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لأَعْنَتَكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ ﴿٢٢٠﴾ ﴾ (سورة البقرة) .

٤ ـ قوله تعالى : ﴿ ادْعُوا رَبَّكُمْ تَضَرُّعًا وَخُفْيَةً إِنَّهُ لا يُحِبُّ الْمُعْتَدِينَ ﴿٥٥﴾ وَلا تُفْسِدُوا فِي الأَرْضِ بَعْدَ إِصْلاحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا إِنَّ رَحْمَتَ اللَّهِ قَرِيبٌ مِّنَ الْمُحْسِنِينَ ﴿٥٦﴾ ﴾ (سورة الأعراف) .

٥ . قوله تعالى : ﴿ وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الآخِرَةَ وَلا تَنسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا وَأَحْسِن كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ وَلا تَبْغِ الْفَسَادَ فِي الأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ ﴿٧٧﴾ ﴾ (سورة القصص) .

٦ ـ قوله تعالى : ﴿ فَهَلْ عَسَيْتُمْ إِن تَوَلَّيْتُمْ أَن تُفْسِدُوا فِي الأَرْضِ وَتُقَطِّعُوا أَرْحَامَكُمْ ﴿٢٢﴾ ﴾ (سورة محمد) .

٧ ـ قوله تعالى : ﴿ إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الأَرْضِ فَسَادًا أَن يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُم مِّنْ خِلافٍ أَوْ يُنفَوْا مِنَ الأَرْضِ ... ﴿٣٣﴾ ﴾ (سورة المائدة) .

والذي استوقف الباحث عند هذه المواضع الأمور التالية:

١ ـ إن اللفظ فسد ومشتقاته في هذه الآيات جاء ضمن أحد سياقين:

الأول: سياق الخطاب التشريعي الموجه إلى عموم المؤمنين كما في النصوص من ٣ إلى ٧.

الثاني: سياق التحذير من بعض الفئات التي تدعي الإيمان وتعيش بين المؤمنين كما يظهر من النصين ١ و٢، ويؤخذ من هذا الأمر دلالتان أساسيتان:

أ ـ إن اجتناب الفساد بجميع صوره وأشكاله لا يكون إلا بإتباع أوامر الله تعالى واجتناب نواهيه، عامة كانت أو خاصة، يقول الإمام القرطبي في معرض ما نقله من تفسير قوله تعالى: ﴿وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لا تُفْسِدُوا فِي الأَرْضِ... ﴿١١﴾﴾ (سورة البقرة) يقول: «كانت الأرض قبل أن يبعث النبي ﷺ فيها الفساد, ويفعل فبها بالمعاصي، فلما بعث النبي ﷺ، ارتفع الفساد و صلحت الأرض، فإذا عملوا بالمعاصي فقد أفسدوا في الأرض بعد إصلاحها».

ب ـ تحذير جماعة المؤمنين من تلك الفئة المنافقة التي تعيش بينهم، وتفسد عليهم نظام حياتهم ورشد مجتمعهم، القائم على امتثال أوامر الله تعالى والتزام نهجه، تلك الفئة التي وصفت من جملة ما وصفت به أنها فئة فاسدة، لأن الإيمان الحقيقي والفساد لا يجتمعان، يقول الإمام الطبري: «فكذلك صفة أهل النفاق: مفسدون في الأرض بمعصيتهم فيها ربهم، وركوبهم فيها ما نهاهم عن ركوبه، وتضييعهم

فرائضه، وشكهم في دين الله الذي لا يقبل من أحد عملاً إلا بالتصديق به والإيقان بحقيقته» .

٢ ـ من جملة الأمور التي قرن الشارع بينها وبين الفساد ما نحن بصدده في هذا البحث، وهو الفساد المتعلق بإدارة الولايات العامة والخاصة، وقد جاء هذا في النصين ٣ و ٦، فالنص رقم ٣ سيق لبيان ما يتعلق بإدارة شؤون اليتيم والولاية عليه، وأما النص رقم ٦ فقد سيق للتحذير من الفساد حال التمكين في الأرض وتولي أمور الناس، كما ذهب إلى ذلك بعض أهل التفسير .

وفي هذا الأمر دلالة مهمة، ففي الوقت الذي كان فيه مصطلح «الفساد» -وما يقابله في لغات أخرى- يستخدم للدلالة على جملة من أنماط السلوك غير السوي أخلاقياً، وذلك في الدوائر الثقافية السابقة أو المعاصرة للإسلام ، نجد أن القرآن الكريم هنا يتجاوز هذا المدلول العام ليقرن بين الفساد وهذا النوع الخاص من السلوك الإنساني .

٣ ـ إن الآيات الكريمة في معالجتها للفساد بأنواعه المختلفة سلكت مسلكين متوازيين : المسلك الأول : استثارة النوازع الإيمانية لدى المؤمن، لكي يكون إيمانه مانعاً له من الوقوع في الفساد والانغماس في مستنقعه، وهذا المسلك يظهر في النصوص من ٣ إلى ٥ . وأما المسلك الثاني وهو الذي دل عليه النص رقم ٧ : فهو التحذير من العقوبة المترتبة على الفساد، باعتباره أمراً مخالفاً للشرع، لا يردعه ـ في حال غياب الإيمان- إلا العقوبة التي توقع بأهله .

وفي هذين المسلكين تظهر ميزة التشريع الإسلامي الذي يتكامل فيه

الخطاب الروحي الذي يسمو بالنفس أن تقع في الخطيئة، مع الخطاب التشريعي الذي لابد منه لتستقيم أمور العباد والبلاد.

٢ . مفهوم الفساد الإداري بين الشريعة الإسلامية وعلم الإدارة المعاصر

إن وضع تعريف واضح ومحدد للفساد الإداري لابد أن يسهم في مكافحته بصورة فاعلة، فرغم أن معظم المهتمين بهذه الظاهرة يتفقون على الصور الواضحة منها، كالرشوة والمحسوبية مثلاً، إلا أن هذا لا يعني إمكانية التعرف على صور أخرى قد تبدو أكثر غموضاً واشتباهاً.

ولذا فقد اهتم كثير من الباحثين في علم الإدارة المعاصر وغيره بالبحث عن هذا التعريف الذي يصور هذا المفهوم تصويراً صحيحاً، ويوضح تلك السلوكيات والأنماط الإدارية التي تدخل ضمن نطاقه، وسعوا إلى تجاوز الإشكالات التي قد تعترض السبيل إلى ذلك، رغم وجود فئة أخرى من الباحثين ترى عدم إمكانية إيجاد حد فاصل بين ما هو فاسد وما هو ليس كذلك، مما ساهم في عزوف الكثيرين عن اختيار ظاهرة الفساد موضوعاً لاهتمامهم البحثي في هذه الظاهرة .

أما في نطاق الشريعة الإسلامية والعلوم الفقهية فالأمر مختلف، فعلى الرغم من أن علم الإدارة الإسلامي ما زال يخطو خطواته الأولى، ولا يسعفنا أي من الباحثين فيه بمفهوم إسلامي واضح ومحدد للفساد الإداري، فإن الفقه الإسلامي الذي هو أصل هذا العلم غني بالمفاهيم التشريعية والصور التطبيقية التي يمكن من خلالها استنباط هذا التعريف بل واستخلاص نظرية متكاملة بخصوص الفساد الإداري، تنطلق من مبادئ

هذا التشريع لتتجاوز الإشكالات التي وقع فيها غيره، وهذا ما يحاول الباحث الاجتهاد في إيضاح معالمه الرئيسية. ولنبدأ أولاً بإشكالية التعريف والمعايير التي خصص لها المطلبان التاليان:

٢ . ١ لفساد الإداري وإشكالية التعريف والمعايير

أول ما يلفت نظر الباحث عدم وجود تعريف موحد للفساد، مما يعني وجود إشكالية حقيقية لدى الباحثين في تصوير هذا المصطلح والتعبير عنه بطريقة متماثلة، وقد أرجع بعض الباحثين هذا الأمر إلى جملة من الأسباب التي تحول دون وضع تعريف دقيق وموحد للفساد الإداري بل وللفساد بمعناه العام، وهي ـ بالإضافة إلى ما وصل إليه الباحث- ما يلي:

١ ـ عدم وجود منهج موحد لدراسة وبحث هذه الظاهرة، فمعظم الأشخاص والجهات المهتمة بدراستها ينتمون إلى حقول معرفية مختلفة، مثل السياسة والعلوم الاجتماعية والاقتصادية والإدارية، ولذا فإن كل جهة منها تبحث القضية من خلال المنهج الخاص بها .

٢ ـ اختلاف المرجعية القانونية أو التشريعية أو الثقافية التي تعتمد لوضع معايير لتميز الفعل الفاسد عن غيره ، فأي تعريف للفساد لا بد أن يبرز معايير محددة تقاس على ضوئها أفعال الناس وتقيَّم، ففي الوقت الذي تعتمد بعض التعريفات معيار مناقضة المصلحة العامة مثلاً نجد تعريفاً آخر يعتمد معيار الرأي العام، وهكذا.

٣ ـ اختلاف مفهومه ومضمونه بين ما يراه الباحثون المتخصصون وبين ما يراه عامة الناس ، «فلا يتحتم أن تتماشى التعريفات دائماً مع مشاعر الجماهير، أو أن تعاصر قضية الإصلاح، بل إنه حتى في المجتمعات التي حسمت فيها مفاهيم الفساد القانونية والاجتماعية وأصبحت إلى

حد ما متوافقة، ما زال في معظم التعريفات التحليلية جانب كبير من الغموض في الأفعال التي تعد في نظر الكثيرين فساداً» .

٤ ـ اختلاف مفهومه بين بيئة ثقافية وأخرى، فما يراه شعب من الشعوب فساداً، قد يراه شعب آخر على عكس ذلك ، ومثال هذا أنه عندما قام احد الباحثين بدراسة السبب الذي جعل (بورما) إبان فترة الاستعمار فاسدة وفق المعايير البريطانية، وصل إلى نتيجة هي أن البورميين كانوا في كثير من الحالات يطبقون ـ بباسطة ـ المعايير المعتادة عندهم بالنسبة للسلوك الصحيح .

٥ ـ تعدد الأشكال والمظاهر التي يتخذها الفساد في المجتمعات المختلفة ، وظهور صور جديدة منه باستمرار، حتى أن التعريفات التي تصدر في فترة زمنية معينة قد تصبح عديمة الجدوى مع مرور الزمن .

٦ ـ تعدد مجالات النشاط الإنساني التي يمكن للفساد أن يستشري فيها وتشابكها، فهناك الفساد الإداري، والفساد المالي، والفساد الاقتصادي، والفساد السياسي، وعليه فقد يعمد أحد الباحثين إلى تعريف الفساد بشكل عام لاعتقاده أن الفساد هو الفساد أينما وجد، فلا حاجة لتخصيصه بمجال دون غيره، في حين يرى باحث آخر غير هذا الرأي فيعمد إلى تعريف الفساد ضمن دائرة معينة من دوائر النشاط الإنساني .

٧ ـ اختلاف الأسلوب العلمي المعتمد لصياغة التعريف، فبعض الباحثين يفضل الالتزام بشروط الحد المقتبسة من علم المنطق، أو على الأقل الاستفادة منها، في حين يرى غيره التعبير باللغة المعتادة بعيداً عن تلك

الشروط، وقد نجد ثالثاً يكثر من الأمثلة في تعريفه وآخر لا يتطرق إليها مطلقاً إلى غير ذلك.

ورغم تعدد الأسباب التي حالت دون وضع تعريف موحد للفساد الإداري، ورغم تعدد التعريفات التي نشأت عن هذه الأسباب، فإنه يمكن تصنيف اتجاهات الباحثين عن تصور محدد للفساد الإداري بحسب المعيار المعتمد لديهم للحكم على السلوك الفاسد، واعتماد هذا الأمر أساساً لتصنيف هذه التعريفات يعتبر -من وجهة نظري- الأهم، إذ مهما اختلفت أشكال التعريف التي يوضع إزاء هذا المصطلح، فلابد في نهاية الأمر من اعتماد معيار ما يتم على أساسه الحكم على تصرف من التصرفات أو حالة من الحالات الإدارية بأنها فساد.

لقد رصد بعض الباحثين المعايير المشار إليها، فوجد أنها لا تخرج عن أربعة معايير، يعتمد الباحثون غالباً واحداً منها عند تعريف الفساد الإداري، وهذه المعايير الأربعة هي: المعيار القيمي، والمعيار المصلحي، والمعيار القانوني، ومعيار الرأي العام.

وهذا الذي انتهى إليه هذا الباحث صحيح من وجهة نظري إلى حد كبير، فمعظم التعريفات التي وقفت عليها للفساد الإداري لابد وأن تعتمد واحداً من هذه المعايير، وفيما يلي توضيح لها، وتدليل على ما أشرت إليه:

٢ . ١ . ١ المعيار القيمي

يقصد من اعتماد هذا المعيار اعتبار الفساد شكلاً من أشكال الخروج على القيم السائدة في المجتمع ضمن الإطار الوظيفي، باعتبار هذه القيم مما يجب الالتزام به، وعادةً ما يكون هذا الانحراف لتحقيق مصلحة شخصية أو ما شابهها.

ومن الأمثلة على اعتماد هذا المعيار ـ في الأدبيات العربية- التعريف الذي وضعه عاصم الأعرجي من أن الفساد هو : «القصور القيمي عند الأفراد الذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة التي تخدم المصلحة العامة» . والتعريف الذي وضعه إبراهيم شهاب للفساد بأنه : «أزمة خلقية في السلوك تعكس خللاً في القيم، وانحرافاً في الاتجاهات عن مستوى الضوابط والمعايير التي استقرت عزماً أو تشريعاً في حياة الجماعة وشكلت البناء القيمي في كيان الوظيفة العامة» .

وهذه التعريفات القيمية وغيرها انتقدت بأن مفهوم القيم ذاته غير محدد، بالإضافة إلى نسبيته وعدم ثباته، وكذلك صعوبة قياسه والتحقق منه ، وهذا يظهر جلياً مما قاله بعض الباحثين من أن الفساد الإداري ليس بالضرورة أن يكون انحرافاً عن القيم السائدة في المجتمع بل قد يكون صادراً عن الالتزام بهذه القيم المختلة عن أنماط السلوك الصحيح .

٢ . ١ . ٢ المعيار المصلحي

يقصد من اعتماد هذا المعيار اعتبار الفساد الإداري في حقيقته تقديماً للمصلحة الخاصة على المصلحة العامة، يقوم به شخص أنيطت به رسمياً مهمة الحفاظ على المصلحة العامة .

والتعريفات التي تعتمد هذا المعيار تصنف لدى بعض الباحثين على أنها التعريف (الكلاسيكي) أي : التقليدي للفساد، وتدور حول معنى واحد هو : «إساءة استخدام المنصب العام أو السلطات أو الموارد لتحقيق منافع خاصة» . ومن الأمثلة على ذلك تعريف أ . د . أحمد أبو سن الذي يقول فيه : »يعد الموظف فاسداً إذا قبل مالاً أو هدية ذات قيمة مالية مقابل أداء

عمل هو ملزم بأدائه رسمياً بالمجان، أو ممنوع عن أدائه رسمياً، أو إذا مارس سلطاته التقديرية بطريقة يشتم منها رائحة استغلال المنصب الإداري أو سوء استخدام السلطة الرسمية وترجيح المصلحة الشخصية له ولأصدقائه وأقاربه على المصلحة العامة» .

وقد انتقدت التعريفات القائمة على هذا المعيار بعدم وجود أسس تحدد معنى«سوء الاستخدام»، بالإضافة إلى كيفية تحديد مفهوم المصلحة العامة، ومن الذي يحددها، وكيف يمكن تمييز العام عن الخاص في الواقع العملي، واستشكل عليها أيضاً ذلك السلوك الفردي أو الجماعي الذي يمكن أن يحقق مكاسب عامة وخاصة معاً، أو يحقق مصلحة خاصة دون الإخلال بالمصلحة العامة .

ومن العيوب التي أراها في هذا المعيار إغفاله للفساد الإداري الذي يمكن أن يحدث في المؤسسات الخاصة التي ترعى مصالح خاصة لأصحابها، فالموظف الذي يتعاطى في مؤسسة خاصة رشوة مالية ـ مثلاً ـ للقيام بعمل يتعارض مع مصالح هذه المؤسسة يكون قد قدم مصلحته الخاصة على مصلحة أصحاب المؤسسة وهي مصلحة خاصة أيضا، وطبقاً لهذا المعيار لا يعتبر فاسداً لعدم إهداره أية مصلحة عامة!

٢ . ١ . ٣ المعيار القانوني (التشريعي)

هذا المعيار هو الذي يفضله الباحثون القانونيون، حيث يحصرون الفساد الإداري في خرق القوانين والأنظمة والتعليمات التي يجب مراعاتها وظيفياً، وعادة ما يقترن ذلك بالسعي وراء منفعة شخصية .

ومن الأمثلة على التعريفات التي يبرز فيها هذا المعيار تعريف البنك الدولي، الذي يرى أن الفساد هو: «الاستغلال المقصود لتحريف التطبيق المخول به للقوانين والقواعد والأنظمة المرعية، من أجل تحصيل منفعة للعمال الحكوميين وغير الحكوميين، عن طريق الإمداد المحظور وغير الصريح بالمكاسب الشخصية للموظفين العموميين». ومثله في هذا تعريف كليتجارد (R.Klitgard) للفساد بأنه: «سلوك ينحرف عن الواجبات الرسمية لدور عام بسبب مكاسب مالية، أو مكانة خاصة، أو سلوك يخرق القانون عن طَريق ممارسة بعض أنواع السلوك الذي يراعي المصلحة الخاصة».

ورغم أن هذه التعريفات ومثيلاتها امتدحت بدقتها النسبية، وأنها تقدم معياراً واضحاً وعملياً لتمييز الفساد، إلا أنها انتقدت من أكثر من وجه، منها أن القانون ذاته يمكن أن يكون موضوعاً لإضفاء الشرعية على بعض التصرفات الفاسدة، وقد ضرب أحد الباحثين على ذلك مثالاً بفرديناند ماركوس الذي أعاد صياغة أقسام من الدستور الفلبيني ليضفي شرعية على نهبه ثروات شعبه.

هذا بالإضافة إلى وجود أنواع من السلوك المنحرف الذي لا ينتهك قانوناً بشكل صريح، أو يمكن لصاحبه أن يراوغ ويتخلص من الوقوع تحت طائلته، ثم ماذا عن وجود بعض الأفعال التي يمكن الدفاع عنها أخلاقياً أو معنوياً مع أنها مدانة قانونياً، فهل دفع رشوة للإفلات من معسكر اعتقال جائر يعتبر فساداً؟!

ولعل هذه الانتقادات وغيرها هي التي دفعت منظمة الشفافية الدولية (Transparency International) إلى تصنيف الفساد الإداري إلى نوعين:

أحدهما ناتج عن خرق القانون والآخر ناتج عن ممارسة القانون ولكن بطريقة يقصد منها تحقيق النفع الخاص .

٢ . ١ . ٤ معيار الرأي العام

يعتبر هذا المعيار من المعايير الحديثة نسبياً، وقد قصد من اعتماده تجنب الانتقادات التي وجهت إلى المعايير الأخرى للفساد الإداري ، وذلك باللجوء إلى الرأي العام ليحدد بطريقته ما يراه فاسداً من تصرفات الإداريين وما لا يراه كذلك، لتكون النتيجة بعد ذلك أن الفساد ثلاثة أنواع لكل منها تعريفه الخاص، وهي :

- الفساد الأسود : وهو ذلك السلوك الذي يتفق الجمهور على إدانته وضرورة معاقبة مرتكبيه .
- الفساد الأبيض : وهو ذلك السلوك الذي يتغاضى عنه الجمهور ولا يميلون إلى معاقبة مرتكبيه .
- الفساد الرمادي المتوسط بين النوعين السابقين، ويكون هذا في الحالات التي يطالب فيها عناصر معينة من المجتمع إدانة مرتكبة، في حين يبقى الرأي العام متردداً في ذلك .

ومع أن السعي إلى اعتماد هذا المعيار جاء -كما أسلفت- لتجنب الانتقادات التي وجهت إلى غيره، إلا أنه انتقد هو الآخر من قبل بعض الباحثين ، ومن ذلك : أن الرأي العام يتذبذب في كثير من الأحيان، فعند انكشاف فضيحة من فضائح الفساد نجد أن الرأي العام يتشدد ويقوى، ولكنه يضعف مع مرور الوقت، وربما يتسامح أخيراً، ثم إن هناك إشكالية في تحديد الأشخاص الذين يجب اعتماد رأيهم بوصفهم يشكلون عموم

المجتمع، هل هم الراشدون؟ أم الناخبون المسجلون؟ أم العينة الخاضعة للاستبانة؟ أم غير هؤلاء؟

ويمكنني انتقاد هذا المعيار بافتقاره إلى القدرة على التعامل مع الصور المستحدثة للفساد، فلو فرضنا ظهور شكل جديد من أشكال الفساد الإداري الذي لا معرفة لجمهور الناس به، فإن هذا يعني أنه سيبقى مشروعاً إلى أن، يتم تشكيل رأي عام حوله، ومن ثم يمكن تصنيفه ضمن الأنواع الثلاثة سابقة الذكر، فإذا تبين أنه خطير فإن هذا يعني تحمل كل تبعاته في الفترة التي لم يكن ثمة رأي عام فيه، هذا إذا سلمنا أن الرأي العام لن يخضع لصور من الضغط والتأثير الذي توجهه وجهة معينة تخدم القادرين على التأثير فيه إن سلباً أو إيجاباً في مثل هذه القضايا.

خلاصة ما تقدم أنه لا يمكن الاطمئنان إلى أي من المعايير السابقة حَكَماً فصلاً في التصرفات الإدارية لتصنيفها بين الفساد والمشروعية، وأنه لا بد من السعي إلى إيجاد جملة من المعايير التي تحيط بجميع صوره وأشكاله لتكون الخطوة الأولى لمكافحته والقضاء عليه، فالظواهر الإنسانية ـ والفساد واحدٌ منها ـ على قدر من التشعب والتعقيد يصعب معه الحكم عليها من زاوية واحدة أو معطيات نظرية لا تقترب من أرض الواقع.

٢ . ٢ مفهوم الفساد الإداري ومعاييره في التصور الإسلامي

إن وجود ذلك الكم الكبير ـ الذي استعرضت جانباً منه في المطلب السابق ـ من تعريفات الفساد الإداري لا يغني عن البحث في المفهوم الإسلامي له، وذلك لأسباب عدة، أهمها: إبراز خصوصية الشريعة الإسلامية في تصوير الفساد الإداري كخطوة أساسية للتعرف على صورة المختلفة، وكيفية

التعامل معها، مما يفيد التشريعات والأنظمة بل والأفراد الملتزمين بهذه الشريعة مبدأً ومنهج حياة في اجتنابه أو مكافحته.

ولا يقال بأن اعتماد واحد من التعريفات المتداولة ومقاربته إسلامياً يكفينا مؤنة ذلك كله، وخاصة أن الشريعة الإسلامية تتفق مع غيرها في تحديد أهم صور الفساد الإداري، لا يقال هذا لأنه ما من تعريف من هذه التعريفات إلا ويحمل في طياته تصوراً معيناً لما هو خطأ ولما هو صواب عموماً، وهذا في حد ذاته يعتبر جوهر الاختلاف بين الشريعة الإسلامية وغيرها من الأنظمة والفلسفات، مما يحتم علينا تجنب عملية النقل البسيط أو التلقائي للمفاهيم من الدوائر التي نشأت فيها إلى دائرة التداول الإسلامي.

وهذا كله يأتي مع إمكانية الإفادة من كل التعريفات التي صاغها الباحثون من مختلف التوجهات لهذا المصطلح، وذلك من أجل التعرف على مواطن القوة أو الخلل فيها، و«الحكمة ضالة المؤمن حيث وجدها فهو أحق بها».

٢ . ٢ . ١ مرتكزات التعريف الإسلامي

إن أي تعريف لمصطلح الفساد الإداري ينبغي أن يراعي ـ من وجهة نظري ـ الأمور التالية:

١ ـ المفهوم الإسلامي للفساد إجمالاً؛ فهذا المصطلح مركب إضافي، أي أنه مكون من شقين، الأول منهما هو الفساد والثاني هو الإدارة، وعليه فإن من الضروري أن تعرف حدود الفساد أولاً وبصورة عامة قبل إضافته للإدارة، وقد أوضحنا جانباً من هذا المفهوم في المطلب الثاني من المبحث الأول.

٢ـ المفهوم الإسلامي للإدارة، وهي الشق الثاني من المصطلح، والوقوف على التعريف الإسلامي لها لابد منه لحصر صور الفساد المتعلقة بنطاق الإدارة دون غيرها، فيأتي التعريف متعلقاً بها وحدها.

٣ـ دخول الصور المنصوص عليها شرعاً ـ والمتفق على أنها من جملة ما يسمى بالفساد الإداري ـ فيما يصدق عليه التعريف، لأن هذا التعريف اجتهاد أول ما يشترط فيه عدم معارضته للنصوص.

٤ـ مراعاة الأصول العامة للتشريع الإسلامي واجتهادات الفقهاء المعتبرة في هذا الخصوص، فالذي يراجع كتب الفقه الإسلامي بمصادره المختلفة يجد فيها ذكراً لصور متعددة من الفساد الإداري، التي عالجها الفقهاء ضمن أبواب متعددة من أبواب هذا العلم، وما ذكروه من تعليلات لهذه لصور الجزئية والأحكام الصادرة بحقها يعد ثروة علمية قيمة تشكل أساس أي نظرية بهذا الخصوص، «ففي هذه الشريعة عناصر لو تولتها يد الصياغة فأحسنت صياغتها، لصنعت منها نظريات ومبادئ لا تقل في الرقي والشمول وفي مسايرة التطور عن أخطر النظريات الفقهية التي نتلقاها اليوم عن الفقه الغربي الحديث».

٥ـ إبراز المعايير التي يمكن من خلالها الحكم على تصرف من التصرفات بأنه فاسد إدارياً، وقد لاحظنا في المطلب السابق أهمية هذا العنصر في أي تعريف يوضع إزاء هذا المصطلح.

٦ـ أن يكون التعريف جامعاً مانعاً، أي شاملاً لمختلف الصور الواقعة والمتوقعة التي تدخل في مسمى الفساد الإداري ومانعاً من دخول غيرها فيه.

وهذا كله مع إدراك أن أي تعريف لأي مصطلح يبقى أمراً اجتهادياً

خاضعاً للتصويب والتعديل والتخطئة، التي يتحمل تبعاتها الباحث نفسه وليس المبدأ الذي يحاول التعبير عنه، وحسبه في ذلك أن للمصيب أجران وللمخطئ أجر واحد.

٢ . ٢ . ٢ تعريف الفساد الإداري إسلامياً وبيان أسسه

بناءً على المرتكزات التي سبق بيانها فإن الباحث يرى أن تعريف الفساد الإداري من وجهة النظر الشرعية هو:

الإخلال المقصود بالسلطات الممنوحة بموجب ولاية شرعية عامة أو خاصة، أو قصد استعمالها بما يتعارض مع مقاصد الشريعة الإسلامية من تلك الولاية واقعاً أو مآلاً.

لقد اختزل الباحث في هذا التعريف جملة من التصورات والمبادئ التشريعية الإسلامية فيما يلي بيانها:

١. إن الفساد في حكم الشرع لا يعدو أن يكون إخلالاً في أمر من الأمور، أي عدولاً به عن الاستقامة، تلك الاستقامة التي تحصل بالتزام أوامر الله تعالى ونواهيه ﴿فَاسْتَقِمْ كَمَا أُمِرْتَ...﴿١١٢﴾﴾ (سورة هود) كان الأمر منوطاً أولاً وأخيراً بالشرع، فكان من الضروري إبراز هذا المعنى في التعريف ككل، وجعل الإخلال جنساً في التعريف ليتبين وجه المناسبة بين التعريف اللغوي والاصطلاحي والمفهوم الشرعي العام.

٢ـ إن جوهر الإدارة في نظر الشريعة الإسلامية هو تلك السلطات التي تمنح لمتولي الإدارة في تدبير شؤون الأمر الذي كُلف برعايته، «فممارسة الإدارة في المجتمع السياسي، هي ممارسة للسلطة على المجتمع، من قبل الشخص المتولي للسلطة الإدارية، أو الهيئة كذلك، فإن الإدارة لا

تنفك عن الأمر والنهي الإداريين، والتضييق والتوسعة الإداريين، والتصرف كذلك» . وعليه فقد ساغ جعل هذه السلطة مداراً للتعريف ومحلاً لتحري الفساد وإيضاحه .

٣ـ إن الإدارة في المفهوم الإسلامي هي محل الولاية عامة كانت أو خاصة، يقول الأستاذ مصطفى الزرقا في تعريف الولاية : «هي سلطة شرعية لشخص في إدارة شأن من الشؤون وتنفيذ إرادته فيه على الغير من فرد أو جماعة» . ولذا كان من المناسب إبراز هذا المصطلح الفقهي في التعريف، لتعرف من خلاله مجالات الإدارة في المفهوم الإسلامي ، وهي التي تتسع لتشمل معظم القضايا العامة والخاصة، ولا تنحصر في الشؤون السياسية العامة وما يتعلق بها .

٤ ـ من خلال هذا التعريف يمكن التمييز بين مفهوم الفساد الإداري وغيره من المفاهيم ذات الصلة، مثل :

ـ الخطأ الإداري : وهو ذلك التصرف الذي يتضمن إخلالاً غير مقصود يرتكبه الإداري، وتم التحرز عن هذا المفهوم بالقيد المضاف إلى الإخلال وهو القصد .

ـ الفساد التشريعي : الناشئ عن سن القوانين والأنظمة التي تتعارض مع الشريعة الإسلامية نصاً أو مقصداً، ولذا اشترط في التعريف أن تكون السلطة محل الخلل سلطة شرعية ابتداءً ليقال أن ثمة فساداً إدارياً وقع فيها .

ولا يعني إخراج هذين النوعين من جملة مسمى الفساد الإداري إهمالهما، أو التغاضي عن تبعاتهما، فقد عالج الفقه الإسلامي هذين الأمرين بصورهما المتعددة ضمن سياقات تشريعية أخرى .

٥ . هذا التعريف يظهر المعايير التي يحكم من خلالها شرعاً على تصرف من التصرفات بأنه فساد تشريعي، ويمكن هنا التمييز بين صنفين منها: الصنف الأول لابد منه في كل صورة من صور الفساد الإداري، وهذا المعيار هو القصد. والصنف الثاني يشتمل على عدة معايير يكفي وجود واحد منها على الأقل للحكم على السلوك أو الحالة الإدارية بأنها فساد، وهذه المعايير هي: الإهمال، و تجاوز الحدود الموضوعية للسلطات الإدارية، واستعمالها الذي يتنافى مع مقاصد الشريعة، و الوصول بها إلى ذلك. وسيأتي بيان كل منها فيما يلي.

٢ . ٢ . ٢ معايير الفساد الإداري في التصور الإسلامي

المعيار الأول: القصد إلى إحداث الفساد الإداري

وأعني به وقوع الفعل الداخل ضمن مسمى الفساد من صاحبه على وجه متعمد، واشتراط هذا المعيار في جميع الصور الفساد الإداري نابع من مبدأ شرعي مستقر في الفقه الإسلامي، وهو التفريق بين توصيف الفعل غير المشروع العمد والفعل غير المشروع الخطأ، فقد قال عليه الصلاة والسلام: «رفع عن أمتي الخطأ والنسيان وما استكرهوا عليه». ويتبع هذه التفرقة نتائج أهمها: أن الفعل العمد يستوجب الإثم الأخروي، ويكون سبباً للعقوبة الدنيوية، بخلاف الفعل الخطأ الذي لا يستوجبهما غالباً.

ولا يُشكل على هذا المعيار كون القصد أمراً مرده إلى النية التي هي من أفعال الإنسان الباطنة، لأن الفقه الإسلامي ـ في مثل هذه الحالات ـ يكتفي بالقرائن الظاهرة علامةً على وجودها، ويمكن استخلاص هذه القرائن من كل واقعة من الوقائع بحسب ظروفها وملابساتها.

المعيار الثاني: إهمال القيام بمقتضيات السلطة الإدارية على الوجه الأكمل.

وبيان هذا أن الشخص الذي يتمتع بسلطات إدارية معينة يجب عليه شرعاً أن يمارس هذه السلطات بما يحقق مقصد الشارع من منحه إياها على أكمل وجه يستطيعه، فهي لم تمنح له من باب التشريف بل من باب التكليف. والإهمال هنا ليس مرتبطاً بالضرورة بمصلحة أو منفعة يبغيها الإداري من هذا الفعل، ولا يشترط فيه أن يكون تفريطاً تاماً بالواجبات الإدارية، بل يكفي أن يكون نزولاً عن حد الإتقان وبذل غاية الوسع.

وهذا يؤخذ من قوله ﷺ: «ما من عبد يسترعيه الله رعية فلم يحطها بنصحه إلا لم يجد رائحة الجنة» وقوله أيضاً: «ما من وال يلي رعية من المسلمين فيموت وهو غاش لهم إلا حرم الله عليه الجنة».

وهذا يلتقي مع ما ذكره بعض الباحثين المعاصرين من صور لهذا النوع من الفساد، مثل التغيب عن العمل بدعوى الإجازات المرضية، والتأخر في الحضور للعمل، والخروج قبل المواعيد المقررة، والاستهتار بالملكية العامة، وعدم الاستجابة لأوامر الرؤساء، وعدم المحافظة على سرية القرارات والمكاتبات والتقارير الإدارية، وتفشي روح اللامبالاة، وانعدام الدافعية للعمل، وعدم احترام الوقت أو سوء استغلاله، وعدم القيام بواجبات الرقابة على الشؤون الإدارية، وغير ذلك.

المعيار الثالث: تجاوز الحدود الموضوعية للسلطات الإدارية.

حرص الفقه الإسلامي في تقريره لأحكام الولايات المختلفة على بيان حدود السلطات التي تمنح لأصحابها، ولذا نشأت المفاهيم الخاصة بالولاية العامة والولاية الخاصة، والولاية المتعدية والولاية القاصرة، والولاية على

النفس والولاية على المال . . . الخ التي تقود في نهاية الأمر إلى تحديد اختصاصات أصحاب هذه الولاية ومعرفة الحدود التي يمارسون من خلالها إدارة شؤون الولاية المنوطة بهم .

لقد تميزت الإدارة الإسلامية بناءً على هذه المحددات الشرعية وغيرها من الأحكام التي تصب في الاتجاه نفسه ، بكونها خاضعة لأحكام الشرع ، وهذا يعد قريباً إلى حد كبير مما يسمى في النظم الإدارية المعاصرة بمبدأ سيادة القانون أو المشروعية ، والذي يعني أن أعمال السلطات الإدارية ـ والحاكمة عموماً ـ وقراراتها لا تكون صحيحة ولا مؤثرة قانونياً ، ولا تكون ملزمة للأفراد المخاطبين بها ، إلا بمقدار مطابقتها لقواعد القانون العليا التي تحكمها .

ولذا كانت أشد أنواع الفساد الإداري وأخطرها هي تلك التي تندرج تحت هذا النوع ، لما تتضمنه من خروج عن مقتضيات العدل وأهداف التشريع أو السياسة الشرعية صراحةً .

ويمكن الوصول لهذا المعنى الذي استنبط منه هذا المعيار من طريقين :

الأول : نصوص الكتاب والسنة التي تضافرت على وجوب طاعة الله تعالى ، وحذرت من مخالفة نهيه ، وتجاوز الحدود التي حدها لعباده, وجعلت من هذا الشأن مبدأً عاماً يشترك فيه الحاكم والمحكوم ، والوالي والمولى عليه ، بل أكدت ذلك في حق عموم الناس حين قال عليه الصلاة والسلام : «والطاعة على المرء المسلم فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية فإن أمر بمعصية فلا سمع عليه ولا طاعة» ؛ لتدلهم على أن سلطة الشرع تعلو على كل سلطة أخرى تريد أن تحل لهم الحلال أو تحرم عليهم الحلال .

الثاني: النصوص الخاصة التي جاءت في تحذير الولاة من الظلم والاعتداء تحت غطاء السلطات الممنوحة لهم أياً كانت مواقعهم، وفي هذا السياق نجد النصوص الشريفة التالية:

١. قوله تعالى: ﴿**وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ ﴿١٨٨﴾**﴾ (سورة البقرة).

هذه الآية الكريمة ـ كما ورد عن بعض أهل التفسير ـ جاءت في تحريم الرشوة التي هي دفع المال إلى الحاكم أو الوالي في سبيل إحقاق الباطل أو إبطال الحق، ومن ذلك أكل أموال الناس بالباطل، والملاحظ هنا أن الآية الكريمة ـ على هذا التفسير ـ جاءت في تحريم الرشوة التي هي من أخطر أنواع الفساد وأشدها ضرراً، وقرنت ذلك ببيان علة هذا التحريم وهي أنها تؤدي بالحاكم آخذ الرشوة إلى الجور ومجانبة الحق في استعمال صلاحياته، ليكون هذا التعليل بمثابة القاعدة العامة في النهي عن أي تجاوز لحدود الولاية والسلطات الممنوحة بموجبها.

٢. ما رواه عروة بن الزبير «أن امرأة سرقت على عهد رسول الله ﷺ في غزوة الفتح، ففزع قومها إلى أسامة بن زيد يستشفعون، قال عروة: فلما كلمه أسامة فيها تلون وجه رسول الله ﷺ، فقالك أتكلمني في حد من حدود الله، قال أسامة: استغفر لي يا رسول الله...».

يقول الإمام ابن حجر في هذا الحديث: «وفيه ترك المحاباة في إقامة الحد على من وجب عليه، ولو كان ولداً أو قريباً أو كبير القدر، والتشديد

في ذلك والإنكار على من رخص فيه، أو تعرض للشفاعة فيمن وجب عليه . . . » .

والمحاباة التي أشار إليها ابن حجر هي ما يسمى اليوم بالمحسوبية، التي تعد صورة من صور الفساد الإداري ، وفيها يتجاوز أصحاب السلطات الإدارية حدود سلطاتهم، أو يمتنعون عن القيام بواجباتهم الإدارية حين يتعلق الأمر بمصلحة قريب أو صديق أو ذي جاه، ولذا نرى أن النبي ﷺ غضب حين أتاه أسامة بن زيد يستشفعه في ذلك، وعده أمراً عظيماً ومجانبة لشرع الله تعالى، ولذا بادر أسامة في طلب الاستغفار من النبي ﷺ .

إن اعتماد هذا المعيار يكسب التعرف على الفساد الإداري أداة معيارية واضحة يسهل من خلالها استخراج صور عديدة للفساد الإداري، غير أن فاعلية هذه الأداة تبقى مرهونة بالقوانين والأنظمة والتعليمات التي تحكم الهيئات الإدارية وتحدد سلطات الإداريين أصحاب الولايات العامة والخاصة، ولا يمكن إيجاد مثل هذه القوانين والأنظمة التي تتوافق مع الشريعة الإسلامية نصاً وروحاً، إلا بتفعيل الاجتهاد الفقهي في مجالات الإدارة المختلفة، كي لا تبقى مجرد اجتهادات بشرية بعيدة عن الاهتداء بنور الوحي ومبادئ العدل الإلهي .

المعيار الرابع: استعمال الولاية بما يتنافى مع مقاصد الشريعة الإسلامية منها واقعاً.

يأتي هذا المعيار ليشمل تلك الصور من الفساد الإداري التي لا يمكن أن تدخل تحت أيٍ من المعيارين السابقين، وذلك لأن القوانين والأنظمة الإدارية ـ التي يستند إليها هذان المعياران ـ مهما بلغت من الدقة والشمول تبقى عرضة لإساءة الاستعمال من وجهين: الأول: استغلال السلطات التقديرية التي تمنح للإداريين وأصحاب الولايات، بصورة تتنافى مع ما

وضعت له أصلاً. والثاني: استغلال المنافذ القانونية أو الاحتيال، الذي يمكن بعض الأشخاص من الإتيان بأفعال لها صورة الفعل المشروع ولكنها تحمل في طياتها منافاةً واضحةً لمقاصده وأهدافه العليا.

لقد تنبه الفقهاء المسلمون إلى هذا الأمر في معالجتهم للقضايا والحوادث المختلفة، وذلك باستنادهم إلى أساس منطقي وتشريعي دقيق، مقتضاه أن أحكام الشرع على تنوعها إنما شرعت لتحقيق مصالح العباد في عاجل أمرهم و آجله، ولذا فهي لم تشرع لإقامة صورتها بقطع النظر عن مقاصد تهدف إلى تحقيقها، وعليه فإن وجدت واقعة من الوقائع ـ نظراً لملابسات خاصة بها ـ تخلف فيها الحكم بالمشروعية عن مقصده يقيناً، بحيث غدا الالتزام بالصورة المشروعة سبباً مقصوداً لمنافاة المقصد التشريعي منه فإن المشروعية عن تلك الواقعة ترتفع، إذ لا يمكن أن يجتمع الشيء وضده في محل واحد.

يقول الإمام الشاطبي: «قصد الشارع من المكلف أن يكون قصده في العمل موافقاً لقصد الله في التشريع، والدليل على ذلك ظاهر من وضع الشريعة، إذ أنها موضوعة لمصالح العباد على الإطلاق والعموم، والمطلوب من المكلف أن يجري على ذلك في أفعاله، وأن لا يقصد خلاف ما قصده الشارع؛ لأن المكلف خُلق لعبادة الله وذلك راجع إلى العمل على وفق القصد في وضع الشريعة...» ويقول أيضاً: «كل من ابتغى في تكاليف الشريعة غير ما شرعت له فقد ناقض الشريعة، وكل من ناقضها فعمله في المناقضة باطل، فمن ابتغى في التكاليف ما لم تشرع له فعمله باطل».

أما عن خصوص تعلق هذا المبدأ بما نحن فيه، فيقول الأستاذ الدريني: «ومن صور التعسف في استعمال السلطة استغلال الوظيفة، أي اتخاذها ذريعةً لاستجلاب النفع وجر المغانم، وجمع الأموال من غير حل بسلطان

الولاية، ولقد كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه يشاطر الولاة الذين يتهمهم في أموالهم عملاً بالمصلحة المرسلة؛ لأنه رأى في ذلك صلاح الولاة» .

ومن الأدلة الشرعية المشهورة على هذا المعيار حادثة ابن اللتبية التي يرويها أبو حميد الساعدي رضي الله عنه إذ يقول: «استعمل رسول الله ﷺ رجلاً يقال له ابن اللتبية، فلما قدم قال: هذا لكم وهذا لي أهدي لي، فقام رسول الله ﷺ على المنبر فحمد الله وأثنى عليه، وقال: ما بال العامل ابعثه فيقول هذا لكم وهذا أهدي لي، أفلا قعد في بيت أبيه أو في بيت أمه حتى ينظر أيهدى إليه أم لا؟! والذي نفس محمد بيده لا ينال أحد منكم شيئاً إلا جاء به يوم القيامة يحمله على عنقه. . . » .

وموضع الشاهد هنا أن النبي ﷺ بين السبب في تحريم الهدية إلى والي الصدقة، وأن ذلك كان بسبب الولاية ، فالنبي ﷺ لم يتهمه بأخذ الرشوة، ولم يتهمه بغلول شيء من أموال الزكاة أو اختلاسه، بل اكتفى بمجرد إقراره على نفسه بأن هذا المال أهدي إليه، واعتبر هذا الأمر ـ المخالف لما شرعت من أجله وظيفته هذه ـ بحد ذاته أمراً محرماً يستوجب العقوبة الأخروية التي لا تقل عن عقوبة الاختلاس من المال العام أو الغلول التي وردت في نصوص أخرى .

المعيار الخامس: استعمال الولاية بما يتنافى مع مقاصد الشريعة الإسلامية منها مآلاً

هذا المعيار من معايير الفساد الإداري يقصد منه شمول تلك الإجراءات الإدارية التي تبدو نظرياً أنها موافقة لمقتضيات العدل والمصلحة التي يجب أن تتوخاها الولايات بأنواعها المختلفة، غير أنها في الواقع العملي التطبيقي تؤل إلى غير ذلك، وهذا مبني على ما يسميه المختصون من علماء الشريعة بالنظر في المآلات .

يقول الإمام الشاطبي: «النظر في مآلات الأفعال معتبرٌ مقصودٌ شرعاً، كانت الأفعال موافقةً أو مخالفةً، وذلك أن المجتهد لا يحكم على فعل من الأفعال الصادرة عن المكلفين بالإقدام أو بالإحجام إلا بعد نظره إلى ما يؤول إليه ذلك الفعل، فقد يكون مشروعاً لمصلحة فيه تستجلب أو لمفسدة تدرأ، ولكن له مآل على خلاف ما قصد فيه، وقد يكون غير مشروع لمفسدة تنشأ عنه أو مصلحة تندفع به، ولكن له مآل على خلاف ذلك. . .».

ويقول الأستاذ الدريني موضحاً: «من الأصول العامة في الشريعة الإسلامية: أصل النظر في مآل التطبيق فعلاً؛ لمعالجة الواقع المعيش، وضمان تحقيق أصل المصلحة المعتبرة شرعاً، إذا كان تطبيق القواعد النظرية الأصلية الخاصة بالمسائل المعروضة يؤدي ـ لاختلاف الظروف ـ إلى نتائج ضرورية، ذلك لأن تدخل الظروف في نتائج التطبيق أمر لا مرية فيه، وقد تصبح مفسدة المآل راجحة على مصلحة الأصل، فينشأ عن هذا المآل حكم، ويغدو الأمر تعارضاً بين المصلحة والمفسدة، فيجب عندئذٍ تحكيم قواعد الموازنة والتنسيق. . .».

ولعل أوضح صورة ينطبق عليها هذا الضابط ما يسمى في علم الإدارة الحديث بالبيروقراطية، التي تنشأ حين «يتضخم جهاز الموظفين نتيجةً لاستحداث قيود وسلطات لا ضرورة لها، تزيد من تقييد حرية المواطنين وتزيد من ربط أعمالهم وأنشطتهم بجهاز الدولة، فتشل جانباً كبيراً من قدرتهم على الإبداع والمبادرة، وتجعل أعمالهم أكثر كلفة من جهة ما تستغرقه من زمن وجهد ومن جهة ما تكلف من أموال» مع أن مقصود الدولة نظرياً ضبط الأنشطة التي يمارسها المواطنون وتنظيمها.

إن المسئول عن تحديد الصور الجزئية الأخرى التي تقع ضمن هذا المعيار

لا يمكن أن يكون بحال من الأحوال الإداري الذي يقوم بأعماله-في أغلب الأحوال- بصورة آلية تلقائية، لأن هذا يؤدي إلى إيجاد حالة من الانفلات الإداري تحت غطاء تحقيق المصلحة العامة وما شابهها، ولكنه اختصاص هيئات المراقبة والتشريع الإداري التي يجب أن تراجع دورياً الأنظمة والقوانين التي تحكم الأعمال الإدارية المختلفة، بما يوائم بين الغايات العامة للإدارة والواقع الذي يحياه الناس.

بعد استعراض هذه المعايير يتضح لنا مدى إحاطة مبادئ الشريعة الإسلامية وقواعدها بأوجه النشاط الإنساني، ومدى قدرة هذه المبادئ على التمييز بين الأفعال المشروعة وغير المشروعة، بما يتجاوز الإشكالات التي تعرض للمبادئ والتشريعات الأخرى في نظرتها الأحادية لمثل هذه القضايا التي تمس جوهر الحرية الإنسانية في التعامل مع الدولة والمجتمع.

٣. معالم المنهج الإسلامي في الوقاية من الفساد الإداري

إن الإسلام بوصفه منهج حياة شامل، لا يفصل بين الشأن لعام والشأن الخاص فصلاً، لا يستقيم معه شأن واحد منهما كما آل إليه أمر الفلسفات المادية، بل يقيم بينهما تكاملاً يجعل كل واحد منهما يؤازر الآخر في سبيل تحقيق مقاصد الخالق من الخلق في جميع مناحي الحياة.

وعلى هذا فقد حرص الإسلام على جملة من التدابير المتعلقة بالفرد والمجتمع والإدارة، التي تقي من الوقوع في الفساد الإداري وتحد منه بصورة كبيرة، وهذا ما نحاول تجلية معالمه في المطلبين التاليين.

٣ . ١ الإسلام وحماية الفرد والمجتمع من الوقوع في الفساد الإداري

تتميز الشريعة الإسلامية عن القانون الوضعي ببسط أحكامها وتعاليمها على جانبين من الشخصية الإنسانية لا يصل إليهما القانون مطلقاً، أولهما الجانب العقائدي وثانيهما الجانب الأخلاقي، وكلا هذين الجانبين له أثر عظيم في توجيه سلوك الفرد وتحديد القيم السائدة في المجتمع، وهذا أمكن لها من وضع تدابير وقائية خارج إطار الإلزام القانوني للوقاية من الوقوع في آفة الفساد الإداري.

فالشريعة لا تنتظر ـ كما يفعل القانون ـ إلى حين وقوع الخلل فتبادر إلى معالجة آثاره ومحاسبة فاعليه، بل إنها تستبق ذلك بالتحرز عن الوقوع فيه، فإن وقع ـ ولابد من ذلك ـ فإنها تمتلك من الوسائل ما يكفل لها أيضاً العلاج والمحاسبة.

وفيما يلي استعراض لأهم التدابير الوقائية على مستوى الفرد والمجتمع التي تساهم في الوقاية من الفساد الإداري:

٣ . ١ . ١ تكامل النظرة الأخلاقية

يكاد يتفق الباحثون في أسباب الفساد الإداري على أن ضعف الجانب الأخلاقي أوالتربوي السليم لدى القائمين بالأعمال الإدارية يعد عاملاً هاماً في تفشي هذه الظاهرة، ولذا نجد تركيزاً واضحاً لديهم على أهمية تنمية الجانب الأخلاقي وغرس القيم النبيلة لدى أفراد المجتمع عامة والقائمين على الشؤون الإدارية خاصة، وهذا الذي دفع منظمة مثل منظمة التعاون

الاقتصادي والتنمية (OECD) لتصدر توصيات خاصة بشأن تعزيز المبادئ الأخلاقية في قطاع الخدمة العامة .

غير أن الذي يلفت الانتباه هنا أن مفهوم الأخلاق لدى هؤلاء الباحثين وخاصة غير المسلمين منهم متفاوت، فالبعض يرى أنها القيم التي تستمد من المجتمع السياسي الذي يتحرك الإداري في إطاره، في حين يرى البعض الآخر أنها القيم المستمدة من احتياجات الدولة وقيمها أولاً، ثم من القيم السائدة في المجتمع بشرائحه المختلفة .

وأياً كان الأمر فالملاحظ أن هذه المفاهيم تفصل بين الأخلاق المهنية التي تقوم على منظومة من واجبات الإداري وحقوقه على أساس تقابلي، وبين الأخلاق الشخصية التي تحدد سلوك الفرد ضمن دوائر الحياة الأخرى، وهذا خلل فادح .

فنحن نرى أول باحث اجتماعي وهو ابن خلدون يقرن في مقدمته الشهيرة بين مظاهر الترف والفجور وبين فساد الدولة وانهيارها، وما يسبق ذلك من تبديد لموارد الدولة -من قبل المتنفذين فيها- في الإنفاق على هذه النمط من المعيشة ، ثم نرى من بعده باحثاً آخر معاصر من (نيكاراجوا) يخلص في دراسة له عن الفساد إلى أن من أسباب الفساد على مستوى الفرد الذي ينتهك القوانين » . . . الإفراط في المشروبات الكحولية، والممارسات الغرامية الخارجة عن نطاق الزوجية، والخسائر المالية الناجمة عن عمليات المضاربة، والإفراط في المقامرة، وهي أسباب مرتبطة بالغرور . . . والتعطش للثراء غير المشروع» .

إن هذا الكلام يقودنا إلى نتيجة حتمية واحدة هي أن النموذج الأخلاقي الذي يجب أن يسود ويتبع لمكافحة هذه الظاهرة وغيرها من الظواهر المرتبطة

بالفساد الأخلاقي هو النموذج الإسلامي الحقيقي، الذي ينظر إلى الأخلاق نظرة شمولية تكاملية مستندة إلى العقيدة ومستمدة من كتاب الله وسنة رسوله ﷺ.

٣ . ١ . ٢ معالجة الأسباب الاجتماعية للفساد

من الأمور الأخرى التي يعدها الباحثون في أسباب الفساد الإداري من أسباب هذه الظاهرة ما يتعلق بالبيئة الاجتماعية، التي تفرض على الموظف أو الإداري أحياناً سلوكيات خاصة عند التعامل مع الأقرباء أو الأصدقاء، تؤدي إلى تجاوز الإجراءات الإدارية المعتادة بل وخرق الأنظمة والقوانين لتحقيق مصلحة لهذا القريب أو دفع مضرة عنه.

وقد عالج الإسلام هذا الأمر حين فرض مبدأ المساواة أمام الشرع، وجعل العلاقات الاجتماعية ـ التي حرص على تقويتها ـ تأتي في المرتبة الثانية بعد سيادة الشرع كما هو ظاهر من قوله تعالى: ﴿**يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدَيْنِ وَالْأَقْرَبِينَ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَن تَعْدِلُوا وَإِن تَلْوُوا أَوْ تُعْرِضُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا ﴿١٣٥﴾**﴾ (سورة النساء) وقوله عليه الصلاة والسلام: «والله لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها».

٣ . ١ . ٣ تحريم الإفساد الإداري

كما حرصت الشريعة الإسلامية على التزام الإداري بمبادئ الشرع والعدل فيما يرعاه من شؤون الولاية، حرصت أيضاً على أن يساعده المجتمع في ذلك، ولذا فقد توجهت بالخطاب إلى عموم الناس تعلمهم

بحرمة الإتيان بالتصرفات التي من شأنها أن تفسد الإداري وتوقعه في المخالفة الشرعية، وهذا يظهر مما يلي:

١ ـ حرمت الشريعة الإسلامية على الموظف أن يقبل الرشوة، وحرمت أيضاً على غيره أن يدفعها، بل وحرمت أيضاً التوسط في هذا العمل، وفي هذا يروي أبو هريرة رضي الله عنه: «لعن رسول اللهﷺ الراشي والمرتشي في الحكم»، وجاء في حديث آخر: « . . . والرائش الذي يمشي بينهما».

٢ ـ حرمت الشريعة الإسلامية محاباة الأهل والأقرباء وذوي المكانة الاجتماعية، وحرمت أيضاً تشفع الناس في ذلك، وفي هذا يقول الله تعالى: ﴿ **مَن يَشْفَعْ شَفَاعَةً حَسَنَةً يَكُن لَّهُ نَصِيبٌ مِّنْهَا وَمَن يَشْفَعْ شَفَاعَةً سَيِّئَةً يَكُن لَّهُ كِفْلٌ مِّنْهَا وَكَانَ اللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ مُّقِيتًا ﴿٨٥﴾** ﴾ (سورة النساء). وفيه حديث أسامة السابق ذكره.

٣ ـ حرمت الشريعة الإسلامية على الولاة قبول الهدايا وحرمت أيضاً على المتعاملين معهم دفعها، وهذا يدخل في مضمون القاعدة الفقهية: «ما حرم أخذه حرم إعطاؤه».

٣ . ٢ الإسلام وضبط الشؤون الإدارية وصلاحيات الإداريين

رغم حرص التشريع الإسلامي على إعطاء فسحة واسعة للاجتهاد في التوصل إلى أفضل السبل وأقومها في تدبير الشؤون المتعلقة بالحياة ومتطلباتها، فقد حرص أيضاً على وضع الأسس والقواعد العامة التي تحدد مسار هذا الاجتهاد وتقوم نهجه، مما يختصر عليه الوقت والجهد الذين قد يهدرا قبل أن يهتدي إليها، هذا إن فعل.

وفي هذا السياق تأتي المبادئ التشريعية الإسلامية التي تقي من الوقوع في الفساد الإداري على مستوى الإدارات المختلفة والأشخاص القائمين بأمرها، والتي من أهمها:

٣ . ٢ . ١ الحرص على اختيار ذوي الكفاءات لشغل الولايات العامة والخاصة

وهذا يلاحظ بوضوح من اشتراط جمهور الفقهاء توفر صفة العدالة التي هي: »استواء أحوال المرء في دينه واعتدال أقواله وأفعاله« في الشخص الذي يلي أمراً من أمور الولايات العامة أو الخاصة، كالإمامة العظمى، والقضاء والإفتاء، وإمامة الصلاة، ونظارة الوقف، وجباية الزكاة، والوصاية على اليتيم . . . الخ .

هذا بالإضافة إلى جملة من الصفات التي خُص بها الموظفون العامّون، كالقدرة على تحمل أعباء العمل، والتي يعبر عنها بالقوة، والحرص على أداء القيام بها والتي عبر عنها بالأمانة، والإطلاع التام على مقتضياتها وشؤونها والتي عبر عنها بالعلم، وغير ذلك من الصفات المستحبة كالرغبة في قبول التحدي والمنافسة، والحياء والجود، كما يظهر من مواقف عديدة سجلها التراث الإسلامي في أيامه الزاهرة .

٣ . ٢ . ٢ ضبط تصرفات القائمين على الولايات العامة والخاصة

و يتضح هذا بجلاء من استعراض الأحكام الفقهية الخاصة بهذه الولايات في كتب الفقه والسياسة الشرعية، حيث نرى اهتمام الفقهاء بوضع تعليمات وأحكام محددة لضبط هذه التصرفات وتوجيهها الوجهة السليمة، والاهتمام بالتمييز بين الصور المشتبهة بين الحل والحرمة لهذه التصرفات ،

وهذا من شأنه سد باب الفساد الناتج عن الفساد التشريعي الذي يعتبر أصلاً من أصول الفساد عموماً .

وهذه الثروة الفقهية المتميزة بحاجة إلى إعادة تفعيل في واقع الإدارة الحديث، وبحاجة إلى جهود علمية متخصصة تستنبط منها المبادئ والقواعد والنظريات التي تساهم في دعم مسيرة علم الإدارة والإبانة عن التوجهات الإسلامية فيه .

٣ . ٢ . ٣ ضبط السلطات التقديرية الممنوحة لأصحاب الولايات العامة والخاصة

تعد السلطات والصلاحيات التقديرية الممنوحة للإداريين باباً واسعاً من أبواب الفساد الإداري في نظر الباحثين ، وذلك لخضوع هذه الصلاحيات تفسيراً وتطبيقاً لإرادة الشخص الذي يتولى القيام بها، مما يمكنه من استغلالها أو إساءة استعمالها دون أن يكون ـ نظرياً ـ مخالفاً لنص قانوني أو نظام إداري .

لقد رأى بعض الباحثين أن معالجة هذا الأمر يكون بتضييق هذه الصلاحيات، بإعادة النظر في قواعد العمل وأنظمته، والحد من التسلط والانفراد بإصدار القرارات، في حين يرى البعض الآخر أن وجود مثل هذه الصلاحيات أمر لابد منه؛ وذلك لحاجة الموظفين دائماً إلى شرعية حق المناورة والتصرف في وجه ما يعالجونه من حالات متجددة ومتنوعة، لا يمكن للنص القانوني أو الإداري الإحاطة بها جميعاً، إضافة إلى أن أي وظيفة تتطلب درجةً من الثقة في الشخص الذي يؤديها، لأن الأعمال المفوضة لشاغلها كثيراً ما تكون عبارة عن مجموعة من الأوامر والتعليمات التي تبدو متضاربة عند التنفيذ على أرض الواقع .

وأياً كان الأمر فإن الاجتهاد الفقهي الإسلامي في خصوص هذا الموضوع له منحى خاص، يقول الأستاذ الدريني: «ولما كانت سلطة ولي الأمر في الإسلام واسعة وتقديرية، فهي مظنة التعسف والانحراف بها عن الحق والعدل، ومجافاة مقصد الشارع في استعمالها، لذا أوجبت الشريعة عليه أن يصدر في تصرفه عن باعث لا يناقض مقصد الشرع، وبات من المقررات الشرعية أن «تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة» . . . فاستعمال السلطة في غير مصلحة تشهياً أو انتقاماً أو لتحقيق أغراض غير مشروعة لا تتعلق بحراسة الدين وسياسة الدنيا على مقتضى من روح الشريعة وقواعدها تعسفٌ وظلم» .

ثم يقول: «وعلى هذا فدرء التعسف في استعمال السلطة يعتمد أمرين: الأول: طهارة الباعث وشرف النية؛ حتى لا يناقض قصدُ ذي السلطة في استعمالها قصدَ المشرع في منحه إياها، وذلك بأن يعبث الهوى أو المصلحة الخاصة في تصرفه على الرعية.

أما الثاني: فهو النظر إلى مآل التصرف الصادر من ولاة الأمور في استعمالهم سلطاتهم، أو الصادر من الناس فيما يستعملون من حقوق أو إباحات بقطع النظر عن الباعث أو القصد» .

وهكذا فإن ممارسة هذه السلطات التقديرية وفق هذه الضوابط تقوَّم ويحكم عليها باعتبار أثارها ونتائجها التي وصلت إليها عند التطبيق، بغض النظر عن المنطلقات التشريعية التي صدرت منها، مما يقطع الطريق على التذرع باستعمالها في غير ما وضعت له.

٣ . ٢ . ٤ تعميم المسؤولية الإدارية والرقابية و تفعيلها

حرصت النظريات الإدارية الحديثة في مكافحة الفساد الإداري على إبراز دور الرقابة والمساءلة كعامل أساسي في هذا الشأن، بل إنها ربطت وبشكل مباشر بين هذا العامل وبين تفشي هذه الظاهرة، كما يظهر من المعادلة التي صاغها أحد الباحثين وهي:

الفساد = درجة احتكار القرار + حرية التصرف ـ المساءلة

والنظرة الإسلامية إلى دور الرقابة تتفق إلى حد كبير مع هذه النظريات، غير أنها تميزت عنها بعدة أمور ضمنت لها الفاعلية والتأثير، وهي:

أولاً: أساس الرقابة الإدارية.

«إن الفكرة الأساسية التي يدور عليها أساس الرقابة الإدارية في الأنظمة الوضعية المعاصرة هي مبدأ المسؤولية، وهي بذلك تقترب من ذات المبدأ في النظام الإداري الإسلامي من حيث الشكل، دون الموضوع الذي هو جزء من مجموعة الأسس التي تقوم عليها الرقابة الإدارية والإسلامية، والتي تكفل لها الفاعلية والتأثير في تحقيق أهدافها.

والواقع أن النظم الوضعية المعاصرة وإن اعتنقت مبدأ المسؤولية إلا أنها تؤكد في بنائه على البعد الاجتماعي الذي تم تقنينه فقط، أي الذي تم صياغته في قوانين، دون الاهتمام بالأبعاد الأخلاقية والدينية على خلاف النظام الإسلامي».

وهذا أمر وثيق الصلة بفاعلية محاربة الفساد الإداري، حيث لاحظنا فيما سبق أشكالاً كثيرة من الفساد قد تحمل غطاءً قانونياً بصورة ما، كما

لاحظنا أيضاً أن إشاعة الفضيلة بمعناها العام يسهم في الابتعاد عن الفساد الإداري بشكل خاص.

ثانياً: أنواع الرقابة الإدارية.

عرف الفكر الإداري الإسلامي أربعة أنواع من الرقابة هي: الرقابة العلوية، وهي رقابة الخالق تبارك وتعالى على مخلوقاته، والتي نبه إليها القرآن الكريم في أكثر من مناسبة مثل قوله تعالى﴿ ... **وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذي تَسَاءَلُونَ به وَالأَرْحَامَ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقيبًا ﴿١﴾** ﴾ (سورة النساء). والرقابة الداخلية النابعة من داخل الإنسان، والناتجة عن يقظة الضمير التي من شأنها تعميق الشعور بالالتزام، وهي التي أشار إليها قول النبي صلى الله عليه وسلم: »الكيِّس من دان نفسه وعمل لما بعد الموت«. والرقابة الشعبية وهي رقابة الأمة الإسلامية على الإدارة والتي كُلِّفت بها بقوله تعالى: ﴿ **وَلْتَكُن مّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْر وَيَأْمُرُونَ بالمَعْرُوف وَيَنْهَوْنَ عَن الْمُنكَر وَأُوْلَئكَ هُمُ الْمُفْلحُونَ ﴿١٠٤﴾** ﴾ (سورة آل عمران). ثم الرقابة الإدارية من داخل البناء التنظيمي، كتلك التي كان يفرضها النبي ﷺ على ولاته من عمال الأقاليم وجباة الزكاة.

والذي يلاحظ هنا أن الإدارة الإسلامية تميزت في مجال الرقابة عن غيرها من النظم بعدة أمور، أولها: مسألة الرقابة العلوية النابعة من العقيدة الإسلامية التي لا سلطان للنظم الوضعية عليها، ثم تنميتها للرقابة الداخلية وهو أمر عائد للمنظومة الأخلاقية والتربوية الإسلامية التي جعلت لهذا الأمر مكان الصادرة، وأخيراً فهي توجب الرقابة الشعبية ولا تجعل منها مجرد حق قد يمارس وقد لا يمارس كما هو الشأن في غيرها من الأنظمة.

ثالثاً: وسائل تحريك الرقابة الإدارية.

«يقصد بتحريك الرقابة الإدارية: إعلام الإدارة بأن عملها أو تصرفها الإداري في موضوع معين ينطوي على مخالفة للمشروعية أو لمقتضيات العدالة أو غير ذلك. . . بهدف دفع الإدارة إلى القيام بإعادة النظر في العمل أو التصرف الإداري والتثبت من مدى سلامته، ومعالجته إذا تبين عدم سلامته. وهذا الإعلام قد يتم تلقائياً من خلال الإدارة ذاتها، عندما يقوم مصدر العمل أو التصرف بمراجعة أعماله. . . أو من خلال التظلم إليه أو إلى رئاسته» .

وهذا القدر يشترك فيه النظام الإداري الإسلامي مع غيره من النظم غير أن »إمعان النظر في وسيلة تحريك الرقابة الإدارية في النظام الإداري عن طريق التظلم يكشف مجموعة من الحقائق والملاحظات التي تعكس مدى اهتمام النظام الإداري بدعم هذه الوسيلة. . . ومن أبرز هذه الحقائق والملاحظات نشير على الأمرين التاليين:

أولاً: إن النظام الإداري الإسلامي بجانب تقريره لحق تحريك الرقابة الإدارية عن طريق التظلم لذوي الشأن أصحاب الصفة والمصلحة المباشرة في إعادة النظر في العمل أو التصرف الإداري. . . يقرر هذا الحق أيضاً لكل مسلم في الدولة الإسلامية، دون أن يكون له صفة أو مصلحة مباشرة من وراء التظلم لتحريك الرقابة الإدارية.

ثانياً: إن حكام الدولة الإسلامية في صدرها الأول كانوا يدركون أن عدم القيام بالرقابة الإدارية على وجهها المنشود يؤدي إلى انتشار الظلم، واختلال حال المجتمع وفساد أحواله، ثم انهياره في نهاية المطاف، ولذلك كانوا يعتنون بالتظلمات التي يقدمها الناس ضد الولاة

والعمال، ويتحرون غاية جهدهم في كل وقت لكشف المظالم، وإقامة العدل وإزالة الظلم، ويتفقدون أحوال الرعية، ويحثونهم على التظلم في أي ظلم يقع عليهم من الولاة والعمال، ويسهلون لهم طريق التظلم بمختلف الوسائل والأساليب» .

٤ . المبادئ الشرعية للتعامل مع تبعات الفساد الإداري

استعرضنا في المبحث السابق أهم معالم المنهج الإسلامي في الوقاية من الفساد الإداري، والذي من شأن تطبيقه أن يحد من هذه الظاهرة ويحمي منها الفرد والمجتمع والنظم الإدارية، غير أن واقعية الشريعة الإسلامية تفرض الاعتراف بأن هذه الظاهرة لابد أن تظهر بصورة من الصور ولظرف من الظروف، مما يعني وجوب التعامل معها ومع الأشخاص الذين ظهرت على أيديهم، بما يكفل من تخفيف آثارها، وخفض احتمالات ظهورها مرة أخرى، وهذا ما يحاول الباحث تقرير مبادئه في المطلبين التاليين :

٤ . ١ المبادئ الشرعية للتعامل مع الأشخاص الفاسدين إدارياً

الشخص الفاسد إدارياً يقصد به ذلك الشخص الذي أقدم على الإتيان بتصرف من التصرفات الفاسدة، أي التصرفات التي تدخل تحت معايير الفساد الإداري التي بسطت الحديث عنها فيما سبق .

والذي لا بد من الالتفات إليه هنا، أن الفساد الإداري ـ كظاهرة ـ لا يقتضي بالضرورة وجود أشخاص فاسدين إدارياً، كما أن وصف مؤسسة من المؤسسات بأنها فاسدة إدارياً لاً يقتضي الحكم على جميع من فيها بأنهم كذلك، وفي هذا يقول أحد علماء الاقتصاد : «إن أية منظمة أو مؤسسة

تجارية أو غيرها، هي نظام من المعلومات والقواعد لاتخاذ القرارات . . . وأداؤها يختلف عن أداء الأفراد العاملين فيها، فالمنظمة يمكن أن تكون مهملة دون أن يكون أي من الأفراد العاملين فيها مهملاً، وتوقع أن تعكس المنظمة خصائص الأفراد العملين فيها، وإلصاق الخصائص التي يراها المرء في المنظمة بالأفراد العاملين فيها، يعني تبني المغالطة التي يطلق عليها علماء المنطق اسم«مغالطة التركيب»، والمغالطة ليست خطأً ولكنها يمكن أن تكون مضللة» .

وبناءً على هذا فإنه يجب التفريق بين الشخصية الجماعية للهيئات الإدارية، وبين الشخصيات الحقيقية لكل فرد من أفرادها، فالأولى لا يمكن من الناحية الشرعية تأثيمها أو تجريمها وبالتالي معاقبتها، بل إن التعامل معها يكون بإعادة النظر في الأسس التي تقوم عليها بهدف تصحيح مسارها وتسديده باتجاه أهدافها، أما الثانية فهي التي تكون محلاً للمحاسبة وما يتبعها من إجراءات عقابية، التي هي محل الحديث في هذا المطلب .

ويمكن إجمال المبادئ التشريعية التي يمكن من خلالها التعامل مع الأشخاص الفاسدين إدارياً بما يلي :

أولاً : إن القواعد العامة في الفقه الإسلامي توجب تحريم الأفعال التي تقع ضمن دائرة الفساد الإداري، وذلك لأن هذه الأفعال لا تعدو أن تكون واحدة من ثلاثة أمور هي :

١ ـ مخالفة نص من النصوص الشرعية التي جاءت في النهي عن بعض صور الفساد الإداري، كما في قبول الرشوة، والتفريط بشؤون الولاية العامة، أو استغلالها للوصول إلى أكل أموال

الناس بالباطل، أو انتهاك الحرمات تحت ستارها، إلى غير ذلك من الصور التي سبق ذكرها والاستدلال عليها .

٢ـ مخالفة ولي أمر المسلمين في الأمور التي تجب طاعته فيها، فقد قال عليه الصلاة والسلام: «من أطاعني فقد أطاع الله ومن عصاني فقد عصى الله ومن أطاع أميري فقد أطاعني ومن عصى أميري فقد عصاني» ، فولي الأمر تجب إطاعته في التصرفات والأوامر والأنظمة التي يسنها لتصريف شؤون الرعية وتنظيم أحوالهم، ما دامت هذه الأمور سائغة من الناحية الشرعية .

٣ـ مخالفة قصد الشارع عن طريق التعسف في استعمال السلطة أو التذرع بها إلى ما يناقض هذه المقاصد، وقد سبق بيان وجه المخالفة في هذا الأمر فيما سبق أيضاً .

ثانياً: ينبني على تحريم الأفعال الفاسدة إدارياً أن مقترفها آثم فيما بينه وبين الله تعالى، وهذا ظاهر أيضاً من النصوص العامة والخاصة في هذا الشأن .

ثالثاً: ينبغي على ولي الأمر المبادرة إلى التعامل مع أصحاب هذه الأفعال بحزم وفاعلية، فهذا يدخل ضمن نطاق مسؤولياته في «حراسة الدين وسياسة الدنيا» ويجب عليه الاستعانة بأصحاب الخبرة من الفقهاء وعلماء التخصصات ذات الصلة لتفعيل الأجهزة الإدارية ورفع كفاءتها وتحصينها ضد منافذ هذه الأفعال .

رابعاً: يجب على كل مسلم ـ كل حسب حاله ـ أن ينكر بيده ولسانه الأفعال الفاسدة إدارياً، فهذا يدخل في عموم التكليف الشرعي في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، فإن لم يستطع فبقلبه، وفي هذا الحد

الأدنى ضمانة لعدم تحول القيم السائدة في المجتمع الإسلامي إلى استحسان هذه الأفعال، والنظر إليها نوعاً من البطولة أو الغنيمة، مما يعني تفاقمها واستفحالها .

خامساً: تقتضي القواعد العامة في باب العقوبات من الفقه الإسلامي وجوب معاقبة الأشخاص الذين يرتكبون الأفعال الفاسدة إدارياً، وبيان ذلك أن العقوبات في الفقه الإسلامي ثلاثة أنواع: حدود، وقصاص، وتعزير. وهذا النوع الثالث عبارة عن «عقوبة غير مقدرة شرعاً، تجب حقاً لله أو لآدمي، في كل معصية ليس فيها حد ولا كفارة غالباً» وفي هذا يدخل الفساد الإداري بجميع صوره، إذ لم يرد نص خاص في تحديد عقوبتها، مع ثبوت حرمتها كما سبق بيانه .

وقد ترك الفقه الإسلامي للحاكم الصلاحية في تقدير العقوبات التعزيرية، على حسب نوع الجريمة وحال مرتكبها، والظروف و الملابسات التي أحاطت بها، بما يحقق المقصود منها وهو الزجر والتأديب، ولهذا أهمية خاصة في جرائم الفساد الإداري، حيث يرى الباحثون أن من أهم أسباب انتشار هذه الظاهرة، أن العقوبات التي توقع في حق أصحابها تكون في معظم الأحيان انتقائية وشكلية، تمنع تحقيق المقصود فيهم، بل إنها قد تشجع الآخرين على اقتراف هذا النوع من الجرائم .

٤ . ٢ المبادئ الشرعية للتعامل مع الآثار الناجمة عن الفساد الإداري

مع أن معايير الفساد الإداري في التصور الإسلامي تنظر إلى هذه الظاهرة نظرة ذاتية، أي بقطع النظر عن كونها منتجة لمنافع تعود على أصحابها أو غير منتجة، أو كونها أضرت بجهة معينة أو لم تضر، فإن مبادئ الفقه الإسلامي وقواعده حددت الموقف الشرعي من ثلاث قضايا«مدنية»

تتعلق بالفعل الفاسد إدارياً وهي: الفوائد المالية العائدة على الأشخاص الفاسدين إدارياً، والأضرار الناشئة عن الفساد الإداري إذا لحقت بجهة محددة، وحكم التصرف الناشئ في ظل الفساد الإداري. وفيما يلي بيان لكل قضية من هذه القضايا:

٤ . ٢ . ١ موقف الفقه الإسلامي من الفوائد المالية المتحصلة من الفساد الإداري

الفوائد المالية التي يجنيها الموظف الفاسد إدارياً، تدخل ضمن ما يسمى فقهاً بالرشوة، والتي جاء في تعريفها أنها: »ما أعطاه المرء ليُحكم له بالباطل أو ليولى ولاية، أو ليُظلم له إنسان« ، وقيل أيضاً: «هي ما يعطى لإحقاق الباطل أو إبطال الحق» ، وقد اتفق الفقهاء على تحريم قبول الرشوة وأخذها، أياً كان السبب أو الظرف الذي أُخذت فيه، وعليه فإن من قبض شيئاً من المال مقابل إحداث نوع من أنواع الفساد الإداري فإنه لا يملك هذا المال بل هو باق على ملك صاحبه، ويجب عليه أن يرده إليه، سواءٌ أجابه إلى طلبه أو لم يفعل، وذهب بعضهم إلى أنه إن تعذر الرد فعليه يتصدق به.

٤ . ٢ . ٢ موقف الفقه الإسلامي من الأضرار الناشئة عن الفساد الإداري

الأضرار الناشئة عن الفساد الإداري نوعان: نوع يعود على المجتمع ككل، أي على الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ونوع يعود على أشخاص معينين هم أصحاب العلاقة المباشرة بالتصرف الفساد.

وكلا هذين النوعين من الضرر يجب فقهاً معالجته وإزالة المفاسد الناشئة عنه بالوسائل المتاحة والمناسبة، فهذا هو مقتضى القاعدة الفقهية: »الضرر يزال» . كما أن النوع الثاني قد يلزم فيه شيء آخر هو التعويض المالي،

وذلك في الحالات التي يثبت فيها قضاءً أن الفعل الفاسد إدارياً كان سبباً مباشراً لإلحاق الضرر المالي بالشخص صاحب العلاقة، مع مراعاة القواعد والمبادئ الفقهية المتعلقة بهذا الشأن .

ومن الأمثلة التي عثرت عليها في كتب الفقه لإزالة الضرر ما يسمى في الاصطلاح المعاصر «إعادة المحاكمة»، حيث ذهب بعض الفقهاء إلى أن الشخص المدان من قبل أحد القضاة، له أن يطالب بإعادة محاكمته أمام قاضٍ آخر إذا استطاع أن يثبت أن القاضي الأول قد ارتشى في المحاكمة الأولى، أو أنه لم يلتزم بالإجراءات القضائية الصحيحة أثناء هذه القضية .

٤ . ٢ . ٣ موقف الفقه الإسلامي من تصرفات الوالي الفاسد إدارياً

المقصود هنا هو الموقف من هذه التصرفات من حيث صحتها ونفاذها، وفي هذا الصدد يجب التفريق بين نوعين من التصرفات : فهناك نوع من التصرفات الفاسدة إدارياً التي تصادم نصاً واضحاً من نصوص الشرع، أو ما أخذ منه من قوانين وأنظمة، فهذه لا خلاف بين الفقهاء في أنها لا تعد نافذة ولا يترتب عليها أثر؛ لأنها تتنافى مع مبدأ المشروعية الذي يحكم العمل الإداري كما أسلفت .

وهناك نوع آخر من التصرفات وهي التي تقع من الإداري أو صاحب الولاية بعد حصول المخالفة الصريحة منه، أو في ظل مخالفة شرعية ـ كقبول الرشوة ـ لم تؤثر على صحة التصرف ذاته، فهل تعتبر هذه التصرفات باطلة أم أنها تقع صحيحة؟

الحقيقة أن الفقهاء لم يناقشوا هذه المسألة بالصورة التي أعرضها هنا، غير أنهم ناقشوا مسألة جزئية تندرج تحت هذا الباب، وهي مدى صحة

الأحكام الصادرة عن القاضي المرتشي، حيث يظهر لي أن لهم توجهان رئيسيان في هذا الشأن:

التوجه الأول: وهو التوجه الذي يؤخذ من كلام جمهور الفقهاء وبعض الحنفية من أن القاضي إذا قبل الرشوة فقد سقطت عدالته، وإذا سقطت عدالته فإنه ينعزل تلقائياً، فتغدو الأحكام الصادرة عنه بعد ذلك غير صحيحة ولا نافذة أياً كانت صفتها.

التوجه الثاني: وهو التوجه الذي قال به جمهور الحنفية من أن القاضي إذا قبل الرشوة فإن عدالته تسقط، غير أنه لا ينعزل تلقائياً بل يصبح واجب العزل من قبل ولي الأمر، فإن لم يفعل تبقى أحكامه وتصرفاته صحيحة ما دامت موافقة للشرع، أما حكمه في خصوص القضية التي ارتشى من أجلها فلهم في ذلك رأيان: الأول يرى أن حكمه يعتبر باطلاً بغض النظر عن موافقة للشرع أو عدم موافقته، والثاني يرى أنه يعتبر صحيحاً ما دام موافقاً للحكم الشرعي.

وأياً كان الأمر فإن أياً من هذين التوجهين لا يمكن سحبه تلقائياً على جميع صور الفساد الإداري، وذلك لأن الفقهاء تشددوا في أمر القضاء ما لم يتشددوا في غيره من الولايات؛ فهو عماد الأمر في سائر شؤون الدولة، وخاصة أن كلام الفقهاء في هذه المسألة مبني على مسألة العدالة، وهي التي اتفقوا على اشتراطها في القاضي، في حين أنهم اختلفوا في ذلك في أنواع أخرى من الولايات.

ولذا فإنني أرى أن يترك الحكم في هذا الحالات إلى تقدير ولي الأمر، الذي يجب عليه أن يأخذ في اعتباره الوضع العام للشؤون الإدارية، والحال التي يكون عليها الإداريون، ويوازن بين المصالح والمفاسد التي يمكن أن تترتب على اعتماد قول من هذه الأقوال.

المراجع

المراجـــــع

أولاً:المراجع العربية:

القرآن الكريم .

ابن حزم، علي بن أحمد . المحلى . بيروت : دار الفكر .

ابن عابدين، محمد أمين بن عمر . رد المحتار على الدر المختار . بيروت : دار الكتب العلمية .

ابن مفلح، إبراهيم بن محمد . المبدع . بيروت : المكتب الإسلامي، د . ط، ١٤٠٠هـ .

ابن منظور، جمال الدين محمد . لسان العرب . بيروت : دار صادر، د . ط، د . ت .

ابن نجيم، زين الدين . الأشباه والنظائر . بيروت : دار الكتب العلمية، ط١ , ١٤١٩هـ . ابن الهمام، كمال الدين . فتح القدير . بيروت : دار الفكر .

أبو حمود، حسن . الفساد و منعكساته الاقتصادية والاجتماعية . مجلة جامعة دمشق (جامعة دمشق) . دمشق . المجلد (١٨)، العدد (١) ٢٠٠٢م .

أبو سن، أحمد إبراهيم . استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري . المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب (أكاديمية نايف للدراسات العربية للعلوم الأمنية) الرياض . المجلد(١١) . العدد(٢١) ١٤١٧هـ .

البخاري، محمد بن إسماعيل. الصحيح. بيروت: دار ابن كثير، ط٣، ١٤٠٧هـ.

البهوتي، منصور بن يونس. كشاف القناع. بيروت: دار الكتب العلمية.

الترمذي، محمد بن عيسى. سنن الترمذي. بيروت: دار إحياء التراث، د. ط، د. ت.

التفتازاني، مسعود بن عمر. شرح التلويح على التوضيح. القاهرة: مكتبة صبيح. د. ط.

جبر، فريد. وآخرون. موسوعة مصطلحات علم المنطق عند العرب. بيروت: مكتبة لبنان، ط١, ١٩٩٦م.

الجرجاني، علي بن محمد. التعريفات. بيروت: دار الكتاب العربي، ط١, ١٤٠٥هـ.

جونستون، ميخائيل؛ ترجمة محمد البهنسي. البحث عن تعريفات: حيوية السياسة وقضية الفساد. المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية (اليونسكو). العدد (١٤٩).

الحطاب، محمد بن محمد. مواهب الجليل. بيروت: دار الفكر.

حنفي، عبد المنعم. المعجم الشامل لمصطلحات الفلسفة. القاهرة: مكتبة مدبولي، ط٣, ٢٠٠٠م.

داغر، منقذ محمد. علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها: حالة دراسية من دولة عربية. أبو ظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ط١، ٢٠٠١م.

الدريني، محمد فتحي. الحق ومدى سلطان الدولة في تقييده. بيروت: مؤسسة الرسالة، ط١ ، ١٩٧٩.

ـــــــــــــ. النظريات الفقهية. دمشق: جامعة دمشق، ط٢، ١٤١١هـ.

ـــــــــــــ. بحوث مقارنة في الفقه الإسلامي وأصوله. بيروت: مؤسسة الرسالة، ط١ , ١٩٩٤م.

الرازي، محمد بن أبي بكر. مختار الصحاح. بيروت: مكتبة لبنان، ١٩٨٥م.

الزرقا، مصطفى. المدخل الفقهي العام، دمشق: دار الفكر، ط٦.

السيوطي، جلال الدين. الأشباه والنظائر. بيروت: دار الكتب العلمية، ط١ ، ١٤٠٣هـ.

الشاطبي، أبو إسحاق. الموافقات. بيروت: دار المعرفة، ط٣, ١٩٩٧م.

الشربيني، محمد بن أحمد. مغني المحتاج. بيروت: دار الكتب العلمية.

شمس الدين، محمد مهدي. نظام الحكم والإدارة في الإسلام. بيروت: المؤسسة الدولية للدراسات والنشر، ط٤ , ١٩٩٥م.

شهاب، إبراهيم بدر. معجم مصطلحات الإدارة العامة. بيروت: مؤسسة الرسالة, ط , ١ ١٩٩٩م.

الطبري، محمد بن جرير. جامع البيان عن تأويل آي القرآن. بيروت: دار الفكر، د. ط، ١٤٠٥هـ.

طلافحة، محمد محمود. قاعدة »تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة» وتطبيقاتها الفقهية. . . . رسالة ماجستير في الفقه

الإسلامي (غير منشورة), كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة اليرموك، ٢٠٠١م.

عايش، حسني. الفساد: عوامله وعلاته وسبل التصدي له. دراسات عربية (دار الطليعة). بيروت. المجلد (٣٣), العدد (١١-١٢) ١٩٩٧م.

العسقلاني، ابن حجر. التلخيص الحبير. المدينة المنورة: د.م، ١٣٨٤هـ

ـــــــــــــ. فتح الباري شرح صحيح البخاري، بيروت: دار المعرفة، د.ط، ١٣٧٩هـ.

غوشه، زكي راتب. أخلاقيات الوظيفة في الإدارة العامة. عمان: مطبعة التوفيق، ط١, ١٩٨٣م.

الفهداوي، فهمي خليفة. الإدارة في الإسلام: المنهجية والتطبيق والقواعد. عمان: دار المسيرة، ط١, ٢٠٠١م.

فيض الله، محمد فوزي. نظرية الضمان في الفقه الإسلامي العام. الكويت: مكتبة التراث الإسلامي، ط١, ١٤٠٣هـ.

القرطبي، محمد بن أحمد. الجامع لأحكام القرآن. القاهرة: دار الشعب، ط٢، ١٣٧٢هـ.

القشيري، مسلم بن الحجاج. صحيح مسلم. بيروت: دار إحياء التراث العربي. د.ت.

كليتجارد، روبرت؛ ترجمة علي حسين حجاج. السيطرة على الفساد. عمان: دار البشير، ط,١ ١٩٩٤م.

الماوردي، علي بن محمد. الأحكام السلطانية. بيروت: دار الكتب

العلمية، ١٩٨٢م. قعفراني، سليمان. الفساد: التواطؤ اللاواعي في رفض الدولة. أبعاد: مجلة الدراسات اللبنانية والعربية (المركز اللبناني للدراسات). بيروت. العدد(٧) ١٩٩٨م.

المرداوي، علي بن سليمان. الإنصاف. بيروت: دار إحياء التراث العربي.

المناوي، محمد بن عبد الرؤوف. التوقيف على مهمات التعاريف. دمشق: دار الفكر، ط١ ، ١٤١٠هـ.

الموسوعة الفقهية. الكويت: وزارة الأوقاف و الشؤون الإسلامية، ط٢، ١٩٩٢م.

النابلسي، عبد الغني بن إسماعيل؛ تحقيق: محمد عمر بيوند. تحقيق القضية في الفرق بين الرشوة والهدية. الكويت: وزارة الأوقاف، ط١ ، ١٩٨٢م.

النمر، نمر محمد الخليل. أهل الذمة والولايات العامة في الفقه الإسلامي. عمان: المكتبة الإسلامية، ط١ , ١٤٠٩هـ.

النووي، يحي بن شرف. شرح صحيح مسلم. بيروت: دار إحياء التراث العربي، ط٢ , ١٣٩٢هـ.

الهيجان، عبد الرحمن. استراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري. المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب (أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية). الرياض. المجلد (١٢), العدد (٢٣) ١٤١٨ هـ.

وقائع ندوة الإدارة في الإسلام: القاهرة ١٩٩٠م. نشرت في جدة: المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، ط ١ ، ١٩٩٥م.

وقائع ندوة النظم الإسلامية: أبو ظبي ١٩٨٤م. نشرت في الرياض: مكتب التربية العربي لدول الخليج، ١٩٨٧م.

اليوسف، يوسف خليل. الفساد الإداري والمالي: الأسباب والنتائج وطرق العلاج. مجلة العلوم الاجتماعية (جامعة الكويت). الكويت. المجلد(٣٠)، العدد (٢) ٢٠٠٢م.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

L. William (1980). Dictionary of Philosophy and Religion. New Jersey: Humanities Press.

OECD (1998). Principles for Managing Ethics in the Public Service: Recommendation.

(http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf)

Pope, Jeremy (2000). Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System. Berlin: Transparency International Source Book.

The World Bank (2000). Anticorruption in transition: A Contribution to the Policy Debate. Washington, D.C.