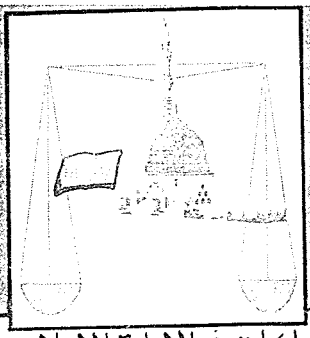


دراسات في الإدارة الإسلامية
الكتاب الخامس

-١٥-

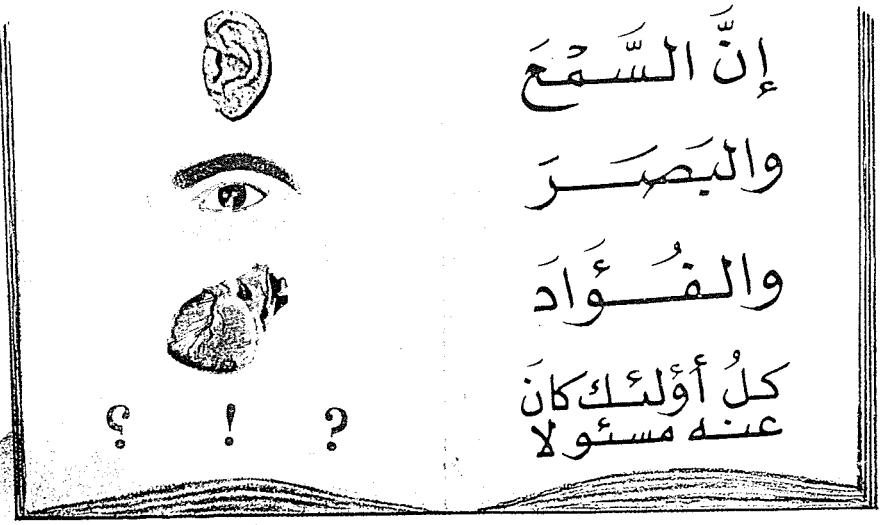
الرقابة الإدارية

المنظور الإسلامي والمعاصر والتجربة السعودية

تأليف

د. عبد الرحمن الضحيان

أستاذ الإدارة العامة المشارك بقسم العلوم الإدارية
عميد كلية اللغة العربية والعلوم الاجتماعية بالباحة/سابقاً
عميد القبول وشؤون الطلاب في أبها



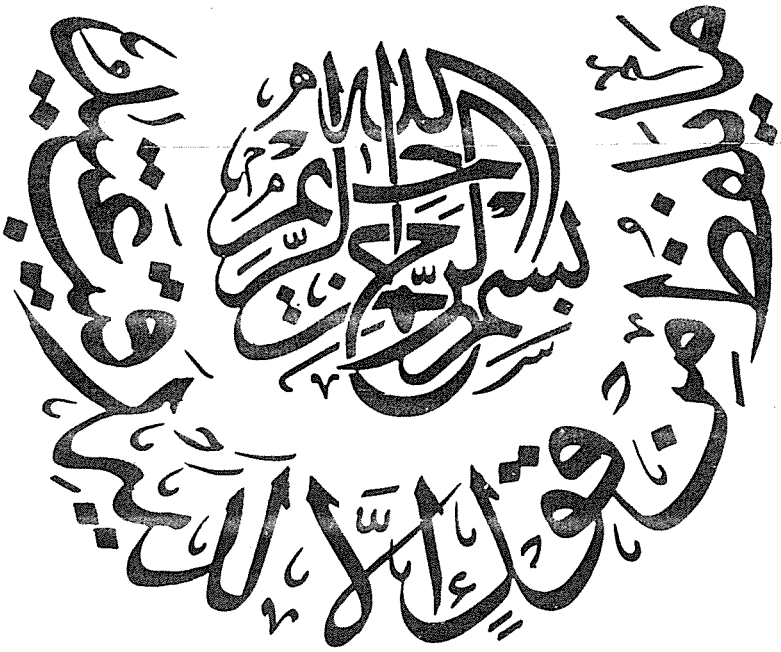
جميع الحقوق محفوظة للمؤلف

المملكة العربية السعودية
أبها ـ ص.ب : ١١٨٣
هاتف الرسائل : ٠٧/٢٢٤١١٧٩

الطبعة الأولى
رمضان ١٤١٤هـ

طبعت بمطابع مؤسسة المدينة للصحافة (دارالعلم) بجدة
ص.ب ٤٧٩٧ جدة ٢١٤١٢ ت: ٦٧١٢١٠٠ المملكة العربية السعودية

الإخراج الفني والتنفيذ سيد حفني


بسم الله الرحمن الرحيم
وقفنا على عقد الأمانة

مَا يَلْفِظُ مِن قَوْلٍ
إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

دراسات في الإدارة الإسلامية

الكتاب الخامس

الرقابة الإدارية

المنظور الإسلامي والمعاصر والتجربة السعودية

تأليف

د. عبد الرحمن بن إبراهيم الضحيان

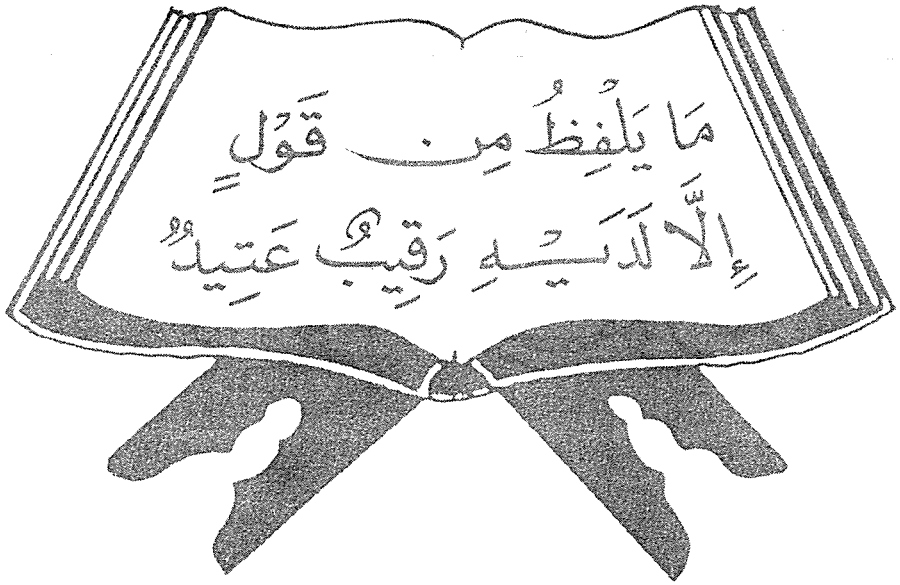
أستاذ الإدارة العامة المشارك بقسم العلوم الإدارية

عميد كلية اللغة العربية والعلوم الاجتماعية بأبها - سابقًا

عميد القبول وشؤون الطلاب في أبها

الطبعة الأولى

1414 H

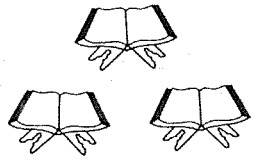

مَا يَلْفِظُ مِن قَوْلٍ
إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

كلمة شكر وأمل

أزجي الشكر والتقدير للعديد من المسؤولين ذوي العلاقة المباشرة بأجهزة الرقابة الإدارية في المملكة العربية السعودية وذلك لتعاونهم وتوفيرهم المعلومات الحديثة والمتطورة عن أجهزتهم.

وآمل من كل مسؤول أن يتعاون مع الباحثين بتوفير المعلومات الحديثة ـ غير الممنوعة ـ لكي يعطي الباحث لطلابه وبحوثه الجديد المفيد عن وطنه.

د. عبدالرحمن بن إبراهيم الضحيان



مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

المقدمة:

الحمد لله القائل ﴿ مَّا يَلْفِظُ مِن قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ ﴾ والصلاة والسلام على النبي القدوة في الرقابة الذاتية والداخلية والخارجية... أما بعد:

فتحتل الرقابة مكانة عالية ضمن العمليات الإدارية، وهذه الأهمية يؤكدها واقع الرقابة ودورها بين العمليات الأخرى ـ التخطيط والتنظيم، والتوجيه ـ بحيث تصبح الرقابة الحصن والسور الذي يحمي كل عملية على انفراد، كما يحمي العمليات وهي مجتمعة من الانحراف والفساد..

١ ـ لماذا الرقابة؟

نحتاج إلى الرقابة في كل زمان وفي جهاز، وذلك لأن الإدارة تتعامل مع البشر وهؤلاء أهدافهم وقدراتهم وغاياتهم تختلف عن بعضهم البعض.. ونتيجة لهذا الاختلاف تختلف التصرفات في السلوك والأداء والعطاء.. مما ينتج عنه الإيجابيات والسلبيات... أما الإيجابيات فتؤكد عليها وأما السلبيات فترفع عنها للمحاسبة وتعمل على إصلاحها وتقويمها وبذلك تتحقق الإجابة على السؤال المذكور آنفا ـ لماذا نراقب؟

٢ ـ من الذي يقوم بالرقابة؟

يقوم بالرقابة ثلاثة أطراف هم:

١) الذاتية
٢) الداخلية
٣) الخارجية

الطرف الأول:

الموظف (الرقابة الذاتية) حيث يقوم بالرقابة الذاتية على نفسه خوفا من الله تبارك وتعالى، وإذا تحققت الرقابة الذاتية من الموظف على نفسه فقد تحقق خير كثير.

الطرف الثاني :

الإدارة (الرقـابـة الداخليـة) تقوم الإدارة بالرقابة الداخلية على موظفيها بالتفتيش والمتـابعة للأعمال المطلوب إنجازها فكلما قويت الرقابة الداخلية من الإدارة استقام الجميع..

الطرف الثالث :

الدولة (الرقابة الخارجية).

ونعني بذلك الأجهـزة الخـاصة المتخصصة التي تنشئها كل دولة لتراقب أعمـال جميـع الإدارات خشية الضعف والانحراف والتهاون من قبل الرقابة الذاتية والرقابة الداخلية.

وهكـذا فإن كل دولة وكـل إدارة لكي تنجـح رقابتها لابد من تضافر هذه الأطراف الثلاثة والتأكيد على أهميتها مجتمعة لأنها يكمل بعضها بعضا..

٣ ـ من الذي تسلط عليه الرقابة ؟

لابـد أن نعتبـر الرقـابـة العـين الساهرة والحصن الحصين الذي يحمي العمليات الإدارية من الانحراف وبالتالي من الانهيار.

وإذا تحقق هذا الاعتبار لدى كل مسؤول فإن الرقابة يجب أن تكون أداة إصلاح للأنظمة والأجهزة والموظفين..

فهي تسلط على الأنظمة التي يجب أن يعاد النظر فيها، والأجهزة التي يجب تحديثها لمواكبة التقنية الإدارية.. وتسلط على الموظفين الذين لم يراقبوا ـ ذاتيا ـ أنفسهم ولم تفلح الرقابة الداخلية ولا الرقابة الخارجية في وضع حدّ لخروجهم عن سفينة الإصلاح.

٤ ـ كيف نراقب ؟

للرقابة وسائلها القديمة والحديثة، لذلك فإن الإجابة وقف على الحال والمكان والزمـان... ولكن الإدارة النـاجحـة هي التي تتعـامل مع التحديث والتطوير

فتستخدم الأجهزة والأدوات الحديثة السريعة التي تنقل الصوت والصورة والشكل للمراقب عن المراقب عليه..

وفوق كل ذلك استخدام الموظف القوي الأمين..

٥ ـ ماهي خصائص الرقيب الفعال؟

إن كلمة الفعال تعني المنتج بشكل مرض ومفيد، لذا فإن خصائص الرقيب الفعال هي:

(أ) تحقق الرقابة الذاتية للمراقب على نفسه بنفسه لكي يكون قدوة في فعله وفاعليته.

(ب) التعليم والتدريب في مجال الرقابة من خلال البرامج التي تعدها الدولة لتأكيد أهمية الرقابة.

(ج) الصلاحيات القوية التي تقوي جانب وهيبة المراقب.

(د) تبني استخدام الأجهزة والآلات الحديثة نظرا للتطور الإداري السريع في العمليات الإدارية مما يستوجب أن يتبنى المراقب استخدام الجديد المفيد من الأجهزة التي تساعد على الرقابة الفعالة..

٦ ـ أهمية الدراسة وهدفها العلمي :

لكل دراسة أهمية وهدف وسوف نشير هنا إلى الأهمية العلمية والبحثية لهذه الدراسة.

ثم نشير إلى الهدف العلمي الذي نسعى إلى تحقيقه من وراء هذه الدراسة.

(أ) أهمية الدراسة :

تأتي أهمية هذه الدراسة نظرا لقلة أمثالها من الدراسات المقارنة بالفكر المعاصر وكذلك لقلة المراجع التي تثبت نجاح التجربة السعودية كمثال متميز للرقابة ذات الروح والطابع الإسلامي..

ويأمل المؤلف أن تكون هذه الدراسة مكملة ومسددة للنقص الظاهر في المكتبة.. في هذا المجال..

وهـذه الدراسة نتاج تجربة المؤلف العلمية والعملية خلال (٣١ سنة) من العمل الحكومي عامة والإداري خاصة، ويأمل أن تكون مشاركة للمكتبة الإدارية وخطوة على الطريق الصحيح نحو الإصلاح الإداري المنشود من الدولة والمواطن.

(ب) هدفها العلمي :

يسعى المؤلف من هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف وفي مقدمتها:

١ ـ تأكيد ريادة الإسلام في مجال الرقابة بجميع أنواعها الذاتية والداخلية والخارجية.

٢ ـ إضافة مرجع علمي يستفيد منه الأستاذ الجامعي والباحث والطالب..

٣ ـ إبراز التجربة السعودية من خلال الأنظمة ومن خلال التطبيق وما فيها من معالم النجاح لكي يستفاد من هذه التجربة المعاصرة وما تحمله من توجهات وتطبيقات إسلامية.

٤ ـ تمثـل هذه الدراسـة الكتـاب الخـامس من سلسلة دراسـات في الإدارة الإسلامية التي يصدرها المؤلف.

خطة الدراسة :

لقد اشتملت هذه الدراسة كما يتضح من عنوانها الرئيسي على ثلاثة محاور هي:

المحور الأول : الرقابة من المنظور الاسلامي:

وقد تم تخصيص الباب الثاني كاملا لهذا الغرض بعنوان «مشروعية الرقابة في الفكر الإسلامي».

كما تم تخصيص الفصل الأول من الباب الثالث بالإضافة إلى الاستشهاد بالتجربة السعودية كنموذج للرقابة الإسلامية المعاصرة.

المحور الثاني: الرقابة في الفكر المعاصر:

حيث تم فحص الأدبيـات الإداريـة المعـاصرة في مجـال الرقابة الإدارية، واستخراج المناسب منها والاستشهاد بها للتأكيد على أهمية الرقابة الإدارية..

المحور الثالث: الرقابة الادارية من خلال التجربة السعودية:

وفي هذا المحور تم تناول التجربة السعودية كنموذج فعال وناجح سواء من خلال الأنظمة السعودية أو الأجهزة المتخصصة التي أمدتها الحكومة بكل العون المادي والمعنوي والشخصي برعاية وتوجيه خادم الحرمين الشريفين الذي يشرف إشرافاً مباشراً على معظم أجهزة الرقابة بوصفه ملكا للبلاد..

ولقد خصت هيئة الرقابة والتحقيق وديوان المظالم بدراسة وافية.

وقد انبثقت من خلال المحاور الثلاثة ستة أبواب، وكل باب تضمن عددا من الفصول وبعض الفصول تفرع إلى عدد من الأقسام والجزئيات، وذلك كالتالي:

الباب الأول : التعريفات وأهمية الرقابة وأدواتها ويتكون من ثلاثة فصول.

الباب الثاني: الرقابة في الإدارة الإسلامية: ويتكون من أربعة فصول.

الباب الثالث: مشروعية الرقابة: ويتكون من فصلين.

الباب الرابع : أنواع الرقابة في الفكر المعاصر: ويتكون من فصلين.

الباب الخامس: التجربة السعودية في الرقابة: ويتكون من فصلين.

الباب السادس : أجهزة الرقابة الإدارية السعودية: ويتكون من أربعة فصول.

ملاحق الكتاب :

ولكي تحقق الدراسة النفع للجميع ـ كما يأمله المؤلف ـ فقد تم اختيار وتضمين بعض الأنظمة الرقابية السعودية، لكي يستشهد الباحث بهذه الأنظمة وذلك في قسم الملاحق..

والباحث يأمل من الله تبارك وتعالى:

أن يعين كل فرد من أفراد الأمة أن يراقب نفسه لكي تتحقق الرقابة الذاتية والقدوة الحسنة..

كما يأمل أن يقوم كل مسؤول بتطبيق الرقابة الداخلية في إدارته بكل حزم وقوة مستعينا بالله ثم بالأنظمة الداخلية للرقابة..

وعلى كل دولة أن تؤسس رقابتها الخارجية على بنيان قوي من النظام والأشخاص والصلاحيات التي تفرض الهيبة والاحترام للرقابة الخارجية وأجهزتها.

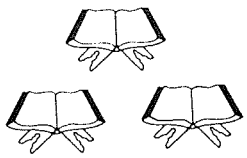
«**فإن الله ليزع بالسلطان ما لا يزع بالقرآن**».

اللهم تقبل هذا الجهد خالصا لوجهك الكريم، فلك وحدك الفضل ومنك بركة الوقت والمدد والعون الذي أعنت به حتى آخر حرف في هذه الدراسة.

والحمد لله رب العالمين..

عبدالرحمن الضحيان

أبها - رمضان ١٤١٤هـ



الباب الأول

تعريف وأهمية وأدوات الرقابة الادارية

تمهيـــد

الفصل الأول : تعريف الرقابة الإدارية

الفصل الثاني : أهمية الرقابة الإدارية

الفصل الثالث : أدوات وسائل الرقابة

مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

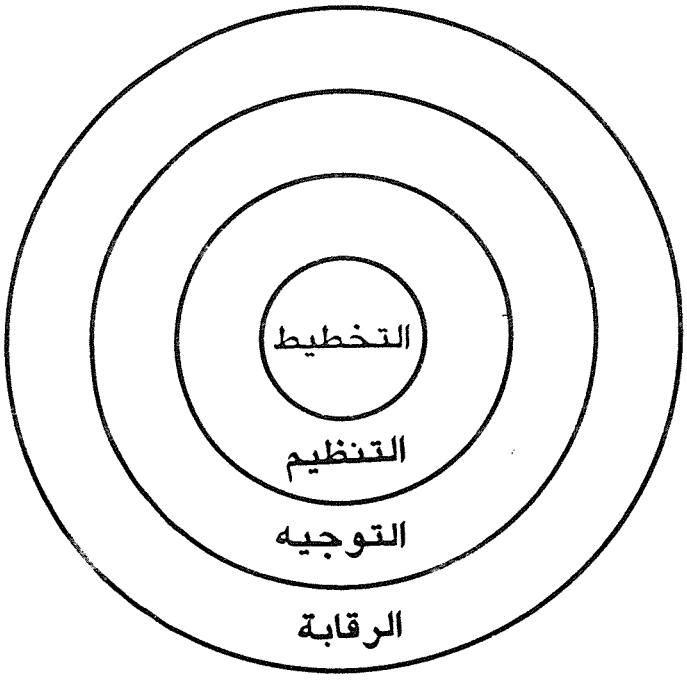
الباب الأول

تعريف وأهمية وأدوات الرقابة الادارية

تمهيـــد :

الرقابة هي المقياس، والميزان الذي تزن به الإدارة جهود العاملين وبناءً على نتائج الرقابة يحكم على الإدارة والعاملين بالمستوى الذي يستحقونه.

كمـا أن الرقـابـة هي العين الساهرة على بقية العمليات الإدارية، فكأنها الحصن الذي يحمي الدولة والشعب من العدو الذي يتهددهما. ومع أن موقع الرقابة الإدارية من العمليات الإدارية هو الأخير بحيث يمثلها النموذج التالي:



● فإن ذلك يعني أنها السور الذي يجب أن يكون قويا ليحمي بقية العمليات الأخرى من الداخل والخارج.

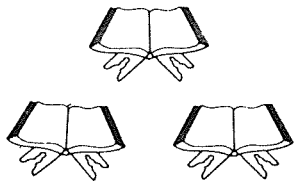
أما حمايتها للجهاز من الداخل:

فإن أي ضعف أو فساد في العمليات الثلاث السابقة للرقابة فإن من الواجب على العملية الرابعة (الرقابة الإدارية) بما لديها من صلاحيات وإمكانات وسلطات أن تحمي الجهاز من هذا الضعف أو الفساد كما تحميه من الخطر والانهيار الداخلي.

وأما حماية الرقابة للجهاز من الخارج:

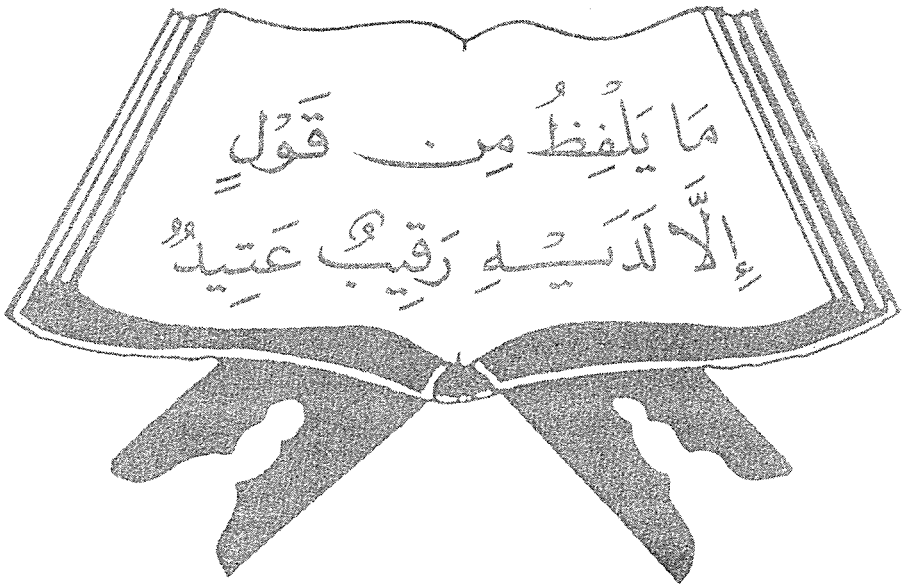
فتتمثل في دفع أنواع الفساد التي تحاول التسلل إليه وتصل إلى العمليات الأخرى، وهكذا نجد أن الرقابة يجب أن تكون قوية بإمكاناتها البشرية والمادية لكي تحمي العمليات الإدارية التي يسير الجهاز بها ومن ثم تحمي جميع الجهاز من الانهيار..

وكل ذلك يبرهن عى أهمية الرقابة الإدارية في العملية الإدارية لكل جهاز إداري مهما كان حجمه وحجم العاملين فيه..



الفصل الأول

تعريفات الرقابة الإدارية


مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الأول

تعريفات الرقابة الإدارية

● خاض كثير من الباحثين في بحيرة التعريفات للرقابة الإدارية كما هو الحال في أي موضوع.

وفيما يلي بعض من هذه التعريفات:

(١) يُعرِّفها البعض بأنها نوع الرقابة الذي تمارسة الحكومة بنفسها على أنشطتها المختلفة، وهي الوسيلة التي عن طريقها تتأكد الحكومة من أن الأهداف تتحقق بكفاية وإتقان وسرعة[1].

● والتعريف السابق يحصر الرقابة الإدارية في نوعين وهما:

الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية للدولة.

وسنطرح التعريف الأشمل للرقابة ليضم الرقابة (الذاتية)

(٢) ويُعرِّفها د. عساف: (بأنها الوظيفة الرئيسة في قياس أداء المرؤوسين وتصحيحه من أجل التأكد من أن الأهداف قد تحققت وأن الخطط قد وضعت موضع التنفيذ بالطريقة الصحيحة...)[2].

(٣) ويعرِّفها د. سعود النمر وزملاؤه فيقول: (إن الرقابة الإدارية تعرَّف على أنها مراجعة الإنجاز وفقا للخطط الموضوعة كما تعرف بأنها: عملية قياس النتائج الفعلية ومقارنتها بالمعايير أو الخطط الموضوعة ومعرفة أسباب الانحرافات بين النتائج المتحققة والنتائج المطلوبة واتخاذ فعل تصحيحي.

---

(1) د. عبدالكريم درويش، د. ليلي تكلا. أصول الإدارة العامة ط٤ القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٧٧م ص٥٠٨.

(2) د. محمود عساف. أصول الإدارة. القاهرة. مكتب لطفي للآلات الكاتبة (١٩٧٥م) ص ٥٥٩.

كما تعرف الرقابة أيضا على أنها عملية قياس الإنجاز المتحقق وفقا للأهداف المرسومة، ومقارنة ما حصل فعلا مع ماكان متوقعا حدوثه)[1].

● والتعريف أو التعريفات السابقة تقسم بشمولية التعريف ولذلك فهي تعطيه أولوية في الاستشهاد والنقل عند اختيار التعريف الأمثل والأشمل.

● ونحن نعتبر هذا التعريف من أفضل التعريفات المعاصرة للرقابة الإدارية خاصة وأنه من مجموعة من الأساتذة الجامعيين الممارسين للعملية الإدارية فكراً بالتدريس وتطبيقا بالعمل الإداري.

(٤) ويعرفها د. الصباب بقوله: (تعني الرقابة مراجعة الأعمال للتأكد من مدى اتفاقها مع الخطة الموضوعة. أو هي بعبارة أخرى: وظيفة مهمتها التثبت من صحة الاتجاه نحو الهدف. وتقويم هذا الاتجاه إذا انحرف عنه)[2].

(٥) ويعرفها د. مدني علاقي بأنها: «تعني تنظيم الجهود الخاصة بالعمل وفقا للخطط المحددة سلفا من أجل التأكد من تحقيق الأهداف المعلنة)[3].

(٦) كما يعرفها (ايتزيوني): (إن الرقابة هي جزء من التحكم والانضباط وإن التحكم هو العنصر الأساسي ومحور الهيكل التنظيمي) [4]

ويعلق المؤلفون على ذلك بقولهم:

(وهذه الصلة بين الرقابة وموضوع التحكم والانضباط تجعلها من أهم المواضيع الإدارية وأكثرها صلة بالنظام نفسه وبسلوكه وحسن أدائه)[4]

(٧) أما د. عشماوي فيقول معرفا الرقابة إنها: (تقيس الأداء وتصحح الانحرافات وتتأكد من تحقيق الخطط الموضوعة، فلا رقابة بدون تخطيط، ولا

---

(1) د. سعود بن محمد النمر وزملاؤه. الإدارة العامة، الأسس والوظائف ط١ الرياض. مطابع الفرزدق ١٤٠٩هـ ص٢٩٥.

(2) د. أحمد بن عبدالله الصباب. أصول الإدارة الحديثة. ط٢ جدة ـ مكتبة مصباح ١٤١٠هـ ص.

(3) د. مدني بن عبدالقادر علاقي. الإدارة: دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإدارية. ط (١) جدة: تهامة ١٤٠١هـ ص ٦٤٧.

(4) د. خالد محمد الكيالي، وزملاؤه. المدخل إلى الإدارة العامة ط ٣ ـ دبي، المطبعة العصرية ١٩٨٧م ـ ص ٢٩٥.

فائدة من خطة بلا رقابة عليها لاكتشاف وتصحيح الانحرافات...)[1].

ونختم هذه النقولات عن تعريف الرقابة الإدارية بما ذكره ديموك وزملاؤه عن الرقابة الإدارية.

(٨) عرف ديموك وزملاؤه الرقابة الإدارية بأنها: (هي الوسيلة التي تستطيع بها الرياسة الإدارية أن تحدد هل الأهداف قد تحققت بكفاية وفي الوقت المحدد لها..؟)[2].

إن التعريفات السابقة تعطي نموذجا لما في الأدب الإداري من اهتمام بموضوع الرقابة الإدارية التي تحتل مكانا كبيرا واهتماما واضحا لكل من يبحث أو يدرس موضوع العملية الإدارية.

وجميع التعريفات المذكورة تؤكد الدور المهم للرقابة الإدارية كما تؤكد ما ذهبنا إليه، في مقدمة الحديث من أن الرقابة الإدارية حصن وسور للعملية الإدارية تحميها من الانحرافات الداخلية في الإدارة، والخارجية من البيئة بأنواعها.

- **تعريفي للرقابة أنها**: متابعة تنفيذ العمليات الإدارية والمنفذين لها، وتقويم عملهم أولا بأول للوصول إلى الهدف المرسوم على أفضل وجه، وأقصر وقت وأكبر دقة وأقل خطأ وتكلفة[3].
- ويتبين من ذلك أن تعريفنا يشمل العمل والعامل في الرقابة الإدارية. لأن الهدف من الرقابة هو تحقيق أهداف العمل عن طريق العاملين.

ولذلك فإن الرقابة شاملة لطرفي العملية الرئيسية ولو تقاعست الرقابة عن أحدهما لم تحقق الهدف المطلوب.

- كما أن التعريف يركز على المتابعة الأولية والتقويم السريع حتى تصل النتيجة إلى الأفضل.

---

(1) د. سعد الدين عشماوي. أسس الإدارة. القاهرة. مكتبة عين شمس (د.ت) ص٢٧١.

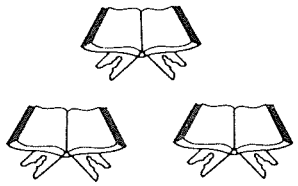
(2) مارشال إدوارد ديموك، وزملاؤه. الإدارة العامة. ترجمة: إبراهيم على البرلسي. القاهرة ١٩٦٧م ص٤٩٨.

(3) د. عبدالرحمن الضحيان. مادة (الرقابة الإدارية) قسم: العلوم الإدارية. شعبة الإدارة العامة ـ المستوى الرابع ـ الفصل الثاني ١٤١٤هـ.

- كما يدعو تعريفنا المذكور إلى الوصول للهدف في وقت غير مخل بالخطة المرسومة بل والتأكيد على الدقة التي تعني درجة الكمال والإتقان ما أمكن.
- ويشترط التعريف عدم الوقوع في الخطأ لأن ذلك يحقق عدم التكلفة الباهظة للخطة، وللعمليات الإدارية الخاضعة للرقابة الإدارية.

نأمل أن يكون تعريفنا والتعريفات الأخرى للرقابة الإدارية، خير عون للباحثين والدارسين لمتابعة أجزاء هذا البحث والوصول معنا في نهاية هذا الكتاب إلى قناعة تامة بأهمية الرقابة الإدارية على جميع المستويات:

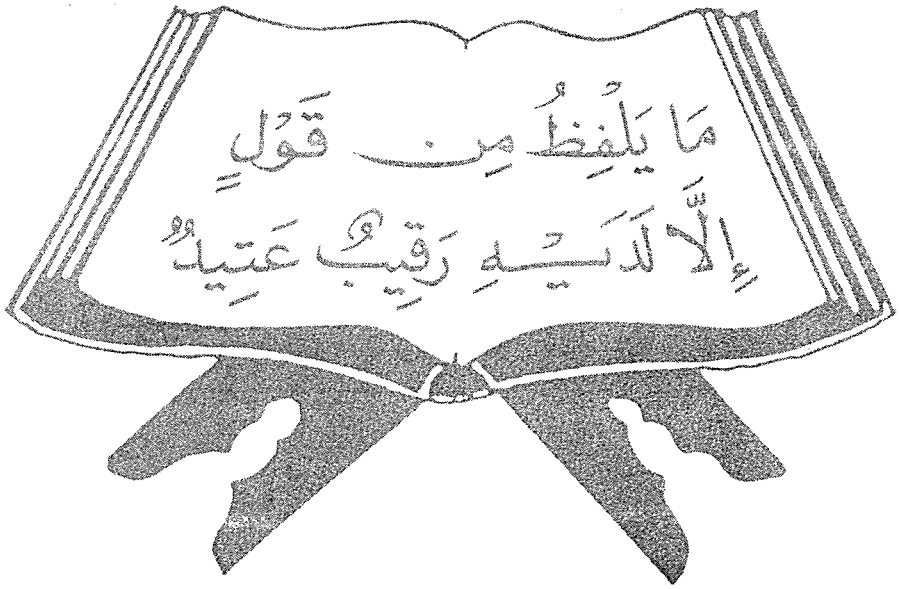
للفرد، والمجتمع، والأمة ثم الدولة ومؤسساتها. وأن الرقابة خير عون للدولة لتحقيق جوانب الإصلاح الشامل بصفة عامة والإصلاح الإداري بصفة خاصة.



الفصل الثاني

أهمية الرقابة الإدارية

تمهيد :


مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ
إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الثاني

أهمية الرقابة الإدارية

تمهيد :

● نستطيع أن نجزم ونؤكد أن الإدارة الناجحة في أية دولة هي التي تخطط وتنظم لجهاز رقابي قوي يتبنّى الرقابة الإدارية بأنواعها الثلاثة:

١ ـ الرقابة الذاتية.

٢ ـ الرقابة الداخلية.

٣ ـ الرقابة الخارجية.

وهذا التأكيد يؤكد أهمية الرقابة الإدارية كعامل من عوامل النجاح والإصلاح الوطني لجميع مؤسسات الدولة في القطاعين[1].

● وتشير أدبيات الفكر الإداري إلى الموقع المتميز لموضوع الرقابة الإدارية حيث لا نجد بحثاً أو دراسة عن الإدارة إلا وتبحث موضوع (الرقابة الإدارية).

● وإذا تعمقنا في دراسة الفكر الإداري الذي يدرس الرقابة الإدارية نجد أن موضوع (أهمية الرقابة الإدارية) من الموضوعات التي تنال أهمية لدى الباحثين والدارسين.

● ولهذا خصصنا هذا الفصل للإفادة مما في الفكر الإداري عن موضوع (أهمية الرقابة الإدارية).

● ولتأكيد أهمية الرقابة وموقعها من العملية الإدارية (هناك من الباحثين من يعتبر الرقابة هي التنظيم:

(Organization is Control)

---

(1) ملاحظة: نقصد أن الرقابة الإدارية من عوامل النجاح والإصلاح الوطني لجميع مؤسسات الدولة في القطاعين العام: (الحكومي) والخاص: (الربحي الشخصي).

كما أن هناك من يعتبر الرقابة أثقل أعباء الإدارة)[1].

● والقولان السابقان يؤكدان ماذهبنا إليه من أن الرقابة هي الحصن الحصين الذي يمنع انهيار العملية الإدارية في أية دولة وأن قوة الرقابة قوة للدولة في جهازها الإداري، ومن ثم نجاح (السلطات الثلاث)[2] في إدارة دفة الدولة إلى مصاف الدول المنظمة الناجحة في إدارتها، وكل ذلك بفضل الرقابة الجيدة..

● والفكر الإداري الغربي له نفس التوجه باعتبار الرقابة هي الإدارة، ويؤكد هذا المعنى (ديموك) حيث يقول:

(يستعمل الكثير من المؤلفين الممتازين في مجال إدارة الأعمال مصطلحي (الرقابة)، و (الإدارة) كل في مكان الآخر. وذلك بسبب اهتمام رجال الأعمال الشديد بالرقابة... ويضرب مثالاً لذلك قول المفكر الإداي (جيمس ماكنزي) الذي يذكر بصراحة أن الإدارة تتعادل مع الرقابة..) [3]

ويضيف (ديموك) بعدا مهما لأهمية الرقابة في العملية الإدارية حيث يقول: (ولكن الرقابة باعتبارها نظاما في التكتيك الإداري تتحقق به أقصى كفاية في الأداء لابد أن تضطلع دائما بدور رئيسي في الإدارة الرياسية. كما ينبغي أن تنال اهتماما أكبر في الإدارة العامة) [4]

ونضيف هنا أهمية الرقابة في تحقيق أقصى كفاية وكفاءة في الأداء والإنتاج وجميع المخرجات في العملية الإدارية..

● وذلك أن ضعف الرقابة الإدارية وتخاذلها عن المتابعة لجميع مراحل الإدارة يؤدي إلى تقاعس العاملين وتقادم الأنظمة وعدم تجديدها... وكل ذلك يؤدي إلى قلة في الكفاءة والكفاية البشرية والتنظيمية والإنتاجية.

● وهكذا نجد أن قوة الرقابة الإدارية قوة للتنظيم والنظام العام في الدولة.

● والمحصلة من ذلك: إصلاح إداري شامل لمرافق الدولة.

---

(1) د. عبدالكريم درويش، ليلى تكلا، مرجع سابق، ص ٥٠٥، ٥٠٦.

(2) السلطات الثلاث هي: ١ ـ السلطة التشريعية. ٢ ـ السلطة القضائية ٣ ـ السلطة التنفيذية، وهي السلطات التي تحكم وتنظم وتدير جهاز أية دولة في العالم.

(3)، (4) ديموك وزملاؤه، مرجع سابق ص ٥٠٠.

● وقد ذهب د. مدني علاقي، إلى الربط بين أهمية الرقابة الإدارية وبين الخطط التي ترتبط بها الدولة فقال: (والرقابة من خلال هذا الارتباط تعني التأكد من أن هذه الخطط قد تحققت أو تحقق وفقا لما سبق تخطيطه.. وأن هناك تناسبا عكسيا بين التخطيط والرقابة، فكلما شعر المدير مثلا أن الخطط الموضوعة يغلب عليها التخمين أكثر من الدقة كلما أدى ذلك إلى الاهتمام المركز من جانبه بالرقابة الإدارية والعكس صحيح[1].

● وهذا الربط والتوجه يشير إلى المكانة المتميزة للرقابة الإدارية فالخطط إذا وضعت لابد من رقابة إدارية فاعلة لمتابعة مسيرتها ومراحلها حتى تحقق الهدف منها.

● كما يضيف د. مدني، أن أهمية الرقابة تبرز: (إذا اتخذت صورة الرقابة قبل حدوث الأخطاء...)[2].

● وهذا التوجه والاعتبار، يعطي أهمية كبرى لدور الرقابة الإدارية لمنع الأخطاء والتجاوزات والانحرافات.

وإذا تحقق ذلك بفضل الرقابة الإدارية فإن العائد كبير جداً سواء في توفير المال أو الجهد أو الوقت أو الطاقات البشرية التي قد تهدر في حالة وقوع الخطأ... وهنا تأتي أهمية الرقابة السابقة كعلاج وقائي يحمي الإدارة ويوفر لها ما قد تخسره في حالة وقوع الخطأ..

وختم د. مدني وجهة نظره حول أهمية الرقابة الإدارية بقوله: (وأخيراً، فإن الرقابة الإدارية قد تكشف للمنظمة نوعا من المبالغة في الخطط، أو في تحديد الأهداف أو سوءاً في البناء التنظيمي أو نقصاً في الكفاءة الإدارية والفنية للأفراد .ومن ثم يكون المطلوب مراجعة شاملة لهذه الجوانب ومعالجتها حتى لا تتكرر الأخطاء والمشاكل)[3]

---

(1) د. مدني علاقي، مرجع سابق ص٦٤٨، نقلا للفكرة عن:
Trad Green control: the cover for poor Planning Mohagesial Planning (March-April 1976)

(2) المرجع السابق ص٦٤٩.

(3) المرجع السابق ص٦٥٠.

● لاشك أن الرقابة الإدارية من وظائفها الأساسية الكشف عن كل ماذكره د. مدني.

● وحكمنا على الرقابة الناجحة مرهون بالكشف عن الأخطاء وإبلاغها لجهة الاختصاص للتصحيح والتقويم.

● ويشير د. النمر وزملاؤه إلى أهمية الرقابة، كما يعطونها وزنا وحجما كبيرا في العملية الإدارية، حتى اعتبروها أحد أهم الوظائف الإدارية الرئيسة.

● ويؤكدون أن أهمية الرقابة نابعة من أنها: (تلعب دورا مهما وأساسيا في تحديد كفاءة الإدارة ورفع مستوى فعالية النشاطات، وضمان ترشيد علمي للقرارات... وتنفيذ هذه القرارات بأفضل صورة ممكنة...)[1].

● كما يربطون بين خطط الدولة ومشروعاتها وبين نجاحها بالرقابة الجيدة، والتي تقوم بدور المتابع للتنفيذ والنتائج المتوقعة من عملية التنفيذ أو المخرجات.

● فالرقابة إذا نجحت في تحقيق ذلك تعتبر مهمة في العملية الإدارية وذلك لأنها وضعت أهم المراحل ضمن أولوياتها ومن أهم أعمالها، وعلى ذلك تصبح الرقابة مهمة في جميع مراحل العملية الإدارية .

● وأهمية الرقابة لا تنتهي بالتخطيط والمتابعة بل تتواصل مع العملية الإدارية، وهذا ما يؤكده د. النمر وزملاؤه: (وتمتد عملية الرقابة إلى متابعة الإجراءات التصحيحية لقياس مدى فاعليتها في تصحيح الوضع والتعرف على مدى دقة الأداء وفعالية التخطيط وملاءمته للواقع)[2]..

إن تأكيد دكتور النمر وزملاؤه على أهمية الرقابة في (متابعة الإجراءات التصحيحية لقياس مدى فاعليتها في تصحيح الوضع...) أمر مهم، حيث ينقل هؤلاء المختصون في الإدارة دور الرقابة ـ كما يفهمه البعض ـ من دور المتابعة الأولية للخطط والتنفيذ فقط إلى طور جديد، ودورة جديدة مهمة وهي

(1) د. سعود النمر وزملاؤه، مرجع سابق ص٢٩٤

(2) نفس المرجع ص٢٩٤.

قياس فاعلية الإجراءات التصحيحية التي تضعها الإدارة، وهل هي فاعلة أم تحتاج إلى مراجعة وتقويم.

- وهـذه الإضافة - للزملاء من جامعة الملك سعود - تؤكد الأهمية القصوى للرقابة الإدارية..

● وأن الإدارة الناجحة هي التي تؤسس جهازها الرقابي البشري والمادي على أسس قوية فاعلة.

وبـذلك يتحقق هدف الإدارة، وتتحقق أهميـة الرقـابة الإدارية في مشوار العملية الإدارية...

● مما سبق يتضح أن الفكر الإداري المعاصر بأنواعه يعطي الرقابة الإدارية أهميـة كبرى في العملية الإدارية، وأن هذه الأهمية للرقابة نابعة من الموقع والدور الذي تقـوم به الرقـابـة الإدايـة ضمن دورة العمليات الإدارية سواء التخطيط أو التنظيم أو التوجيه.

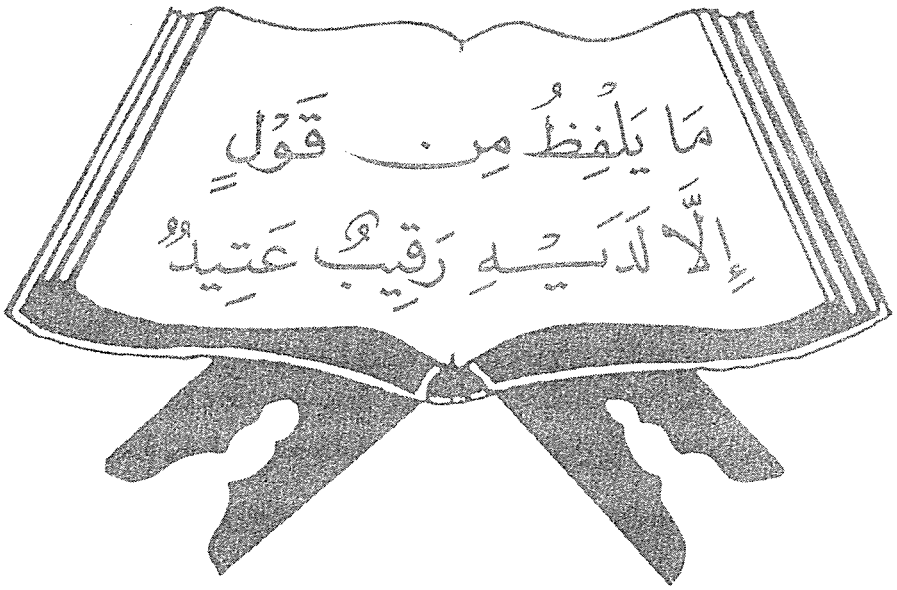
خاتمة المطاف

● وخلاصة الأفكار التي تؤكد أهمية الرقابة الإدارية هي:

● أن الرقابة مهمة جدا في حماية العمليات الإدارية من الانحراف قبل وقوعه، وهي مهمـة بعـد وقـوع الانحـراف بالتنبيـه لإصلاحه ثم هي مهمة لمتابعة الإجراءات التصحيحية.

وهكذا نجد الرقابة الإدارية (قبلية، ووقتية - أثناء العملية - وبعدية).

وفي هذه المراحل الثلاثة تبدو الرقابة ذات دور مهم وبارز ولا نتوقع نجاحا بأدني مقياس للنجاح، دون وجود رقابة فاعلة فاحصة، تعطي المدير الإشارات الإيجابية والإشارات السلبية لحركة العملية الإدارية ليتخذ الإجراءات المناسبة في الاستمرار أو التوقف لمسيرة العملية الإدارية.


مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ
إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الثالث

أدوات (وسائل) الرقابة

تمهيد :

- أهم أدوات الرقابة.

١ ـ التفتيش الشخصي.

٢ ـ التقارير.

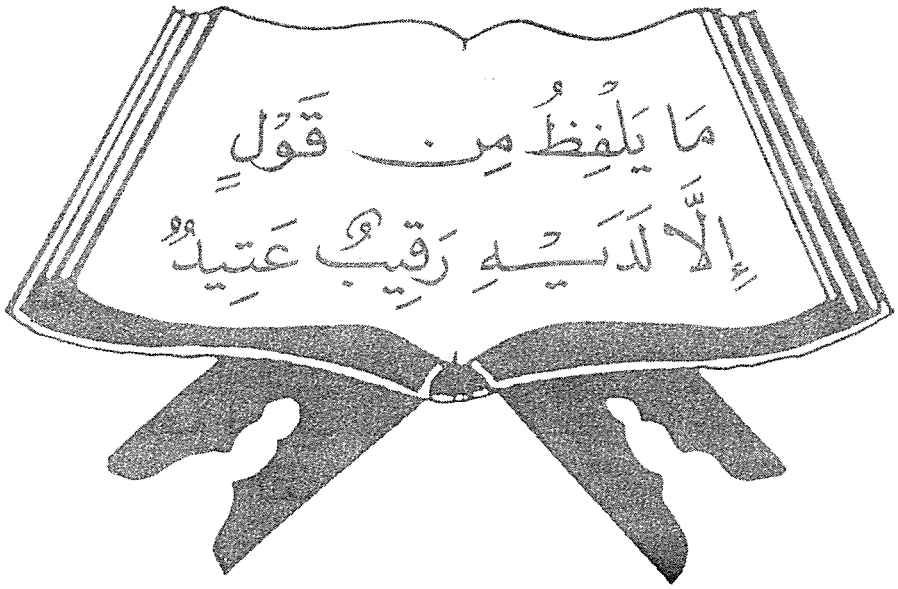
٣ ـ السجلات.

٤ ـ البيانات الإحصائية.

٥ ـ الموازنة التخطيطية.

٦ ـ الخرائط الرقابية.

٧ ـ رقابة الآلات الحديثة


مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الثالث

أدوات (وسائل) الرقابة

تمهيد :

● لكي تؤدي الرقابة وظائفها وتصل بالإدارة إلى أهدافها المرسومة، لابد من وسائل (أدوات)[1]. ذات فعالية تساعد وتمكن الرقابة من أداء واجباتها. وكلما حسنت الأدوات حسنت نتائج الرقابة، وإذا ضعفت الأدوات ضعفت النتائج، المطلوب من الرقابة أن تحققها.

● والوسائل قد تكون بشرية أو مادية فنية...

● وهكذا نجد أن الأدوات ذات أهمية في الرقابة كما أن توفيرها للرقابة يحقق الأهداف الإدارية.

● وتختلف الأدوات باختلاف حجم المنشأة وإمكاناتها البشرية والمادية وكذلك اهتمام الإدارة لمفهوم الرقابة الإدارية، فكلما تفهمت الإدارة النتائج الإيجابية للرقابة أمكنها أن ترصد وتهيء البشر والمال والأدوات اللازمة للرقابة حتى تؤدي أهدافها..

ومن أهم أدوات الرقابة مايلي:

(١) التفتيش الشخصي . (بشري)

(٢) التقارير. (مكتوبة ـ شفوية)

---

(1) هناك بعض الباحثين من يطلق على أدوات الرقابة أسماء أخرى مثل وسائل الرقابة، وآخرون يسمونها «طرق قياس الأداء» والمعايير الرقابية. والمهم هنا أن هذه التسميات جميعها تؤدي إلى معنى واحداً وهو أنها تعني: ما تستخدمه الرقابة في تتبع ورصد العملية الإدارية..

المعيار الرقابي: وهو الهدف الذي نسعى إلى تحقيقه من كل عمل كلي أو جزئي، انظر د. الصباب مرجع سابق ص٢٣١.

(٣) السـجـلات.

(٤) الموازنة التخطيطية (التقديرية): الجدول الزمني لإنجاز العمل.

(٥) البيانات الإحصائية والرسوم البيانية.

(٦) الخرائط الرقابية.

(٧) رقابة الآلات الحديثة.

● ويشير د. عشماوي إلى أن: (هناك اتجاها حديثا متزايد الأهمية لاستخدام الأساليب الكمية في الرقابة، كما ينتشر استخدام الأساليب النفسية لقياس السلوك البشري، ولعل أحدث استخدامات الرقابة هي:

Programme Evaluation and Review Technigue (PERT)

وترجمته «طريقة تقييم ومراجعة البرامج».

ثم يشير د. عشماوي إلى أن هذه الأساليب الحديثة لم تحل بعد مكان الأساليب القديمة مثل الموازنات التخطيطية...)[1].

وفيما يلي توضيح أكثر لكل وسيلة:

١ ـ التفتيش الشخصي:

● ويقوم به المسؤول الأول في الإدارة شخصيا وذلك بشخوصه شخصيا إلى الإدارات التي تتبعه، فيرى ويسمع ويتكلم مع من تحت إمرته. فيوجههم الوجهة الصحيحة التي تتفق مع أهداف الإدارة.

● ومن مميزات هذه الوسيلة أنها مباشرة بين الرئيس والمرؤوس وكل منهما عليه أن يسمع ويناقش بشكل مباشر الآراء والاقتراحات..

● وقد يكون التفتيش الشخصي من قبل نائب المدير أو شخص آخر يعينه المدير للقيام بهذه المهمة التي تعتبر متابعة لسير العمل.

● إن هذه الوسيلة تظل مهمة ومفيدة ولا يستغنى عنها ولو بشكل محدود مع وجود الأنظمة والآلات الرقابية الحديثة..

---

(1) د. سعد الدين عشماوي، مرجع سابق ص٢٧٣.

٢ ـ التقـــارير :

- قد تكون شفوية أو مكتوبة.
- طويلة أو قصيرة.
- ومن أقصر التقارير المعروفة (O.K) أي لا أحد مقتول في المعركة (O.Kil-led) فهذا تقرير قصير يفيد القائد ويزوده بمعلومات عن وضع الفرقة المقاتلة أو المحاصرة مثلا.
- كما أن هناك تقريرا آخر زاد حجمه عن أربعين مجلدا وتكاليفه تزيد عن ٨ر٥ مليون دولار. ذلكم التقرير هو تقرير التحقيق في مقتل الرئيس الأمريكي جون كيندي[1].

والتقارير وسيلة قديمة، وجديدة، موجودة في كل جهاز وتكتب باليد أو بالآلة أو بالأجهزة الحديثة، وتشمل المعلومات التي يطلبها المسؤول لاتخاذ القرار.

ولهذا لا نتوقع قراراً بدون معلومات يشملها التقرير.

- والتقارير تكتب دورية أي كل يوم، أو أسبوع، أو شهر، أو ثلاثة أشهر، أو نصف سنة أو سنوية..
- يطلب كل رئيس مهما كان موقعه التنظيمي ممن تحت إمرته تزويده بالتقرير عن عمل المرؤوسين ومن معهم لكي يتحقق من سير العمل حسب الأهداف المنشودة.
- وهكذا تصبح التقارير وسيلة للمدير يراقب من خلال المكتوب سير العمل وموافقته للمعايير الموضوعة كمقياس للأداء.

إن إعداد التقارير التي ترفع للمستويات العليا والتي تفيد في عملية الرقابة يجب أن يعتمد على:

أولا: جانب شكلي يتعلق بتقسيم الموضوع إلى:

(أ) مقدمة مختصرة، يوضح فيها موضوع التقرير وأهم النتائج والأسس التي استند عليها.

---

(1) د. أبوبكر مصطفى بعيرة. الرقابة الإدارية في المنظمات مفاهيم أساسية. الأردن. المنظمة العربية للعلوم الإدارية رقم ٢٧٣ (د.ت) ص٢٦.

(ب) عرض كامل وتفصيلي للموضوع، والمعلومات التي تستند إليها.

(جـ) عرض للنتائج مرتبة ترتيبا منطقيا.

ثانيا: جانب موضوعي يتعلق بأنواع البيانات التي يتضمنها التقرير، وضرورة ارتباطها بموضوع التقرير)[1].

٣ ـ السـجـلات :

● تتوفر فيها معلومات وبيانات دقيقة عن سير العمل والعاملين. وقد تكون هذه المعلومات موقع عليها من صاحب الشأن للمزيد من التأكيد على صحتها ودقتها.

● والسجـلات (الدفاتر) وسيلة قديمة وحديثة نجدها مثلا في المستشفيات والوحدات الطبية، حيث يسجل الطبيب مراجعيه والأدوية التي يصرفها للمرضى...

وهكذا يجد المدير معلومات في السجلات يستطيع من خلالها الرقابة على عمل الجهاز والعاملين فيه..

● وتعتبر السجلات مرجعا تاريخيا للرقابة على الأجهزة، بحيث يمكن الرجوع إليها والمقارنة بين سنوات مضت والسنوات التي تلتها ليحكم الرئيس ويقرر جدوى العمل والعاملين..

● كمـا يتعـرف على الاتجـاه المستقبلي لنـوعيـة الخدمة ونوعية الأجهزة، وتخصصات العاملين والسلبيات والإيجابيات..

● كل ذلك يمكن للرئيس معرفته من خلال المراقبة على السجـلات[2].

٤ ـ البيانات الإحصائية والرسوم البيانية:

تظهر هذه المعلومات في شكل توضيحي أو خريطة أو رسم بياني، ويمكننا أن نشاهد ذلك في مدخل معظم الإدارات. حيث تهدف تلك الإدارات إلى إبراز نشاطها باختصار عن طريق خريطة أو رسم أو شكل يوضح نشاط الإدارة..

---

(1) د. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة ط٥ القاهرة: دار المعارف ١٩٨١ م ص٤١٤ نقلا عن د. عاطف محمد عبيد إدارة وتنظيم المشروعات ص٤٠٧.

(2) د. محمود عساف، مرجع سابق ص٥٦٦.

إن التحليل الإحصائي لنواحي النشاط التي لا يتيسر تسجيل نتائجها مثل التطور التاريخي للأعمال، والتنبؤات التي تجري عنها والمقارنات على أساس السلاسل الزمنية وسير العمليات الجارية.

- كل ذلك يعتبر من أهم الأدوات التي تستخدم في الرقابة[1].
- فمثلا يمكن وبنظرة سريعة المقارنة بين جهد الأطباء وعدد المرضى في عيادة ما.
- وعن طريق البيانات الإحصائية والرسوم البيانية يمكن للمدير أن يراقب ويتابع سير وحقيقة العمل داخل تلك الإدارة..

٥ ـ الموازنة التخطيطية:

وتعرف بالميزانية التقديرية:

وهي ما تضعه الإدارة من قائمة رقمية تريد تحقيقها ضمن زمن محدد. ثم يتم مقارنة المنجز من العمل بهذه القائمة للتعرف على الإيجابيات والسلبيات في مسيرة العملية الإدارية.

- وبذلك يراقب المدير جهازه وما أنتجه من عمل فيحكم له أو عليه فيصحح مسيرة العمل إذا احتاج إلى تقويم.
- ويوجد نوعان لهذه الميزانية كلاهما يفيد في الرقابة وهما:

(١) الميزانيات التقديرية للتشغيل:

- وهي تبين الإيرادات والمصروفات التي تتوقع المنظمة حدوثها من إنتاج السلع والخدمات خلال سنة معينة.

(٢) الميزانيات التقديرية المالية:

- وتبين مقدار رأس المال الذي تحتاجه المنظمة ومصادره.
- وهذا النوع من الميزانية ينقسم إلى نوعين هما:

أ ـ الميزانية التقديرية النقدية:

---

(1) د. عساف مرجع سابق ص٥٦٥.

● وتلخص الاحتياجات النقدية على أساس أسبوعي أو شهري، وهذه من أهم وأقوى الوسائل في يد المدير لممارسة عملية الرقابة.

ب ـ الميزانية التقديرية لرأس المال:

تتضمن عملية تخطيط الإيرادات والمصروفات التي يتوقع أن تمتد آثارها لأكثر من سنة كالإنفاق على الأراضي، والمعدات والمباني[1].

ويؤكد أهمية استخدام الميزانية التقديرية ماذكره د. محمد سعيد عبد الفتاح بقوله: (ويمكن الاسترشاد بالمعايير والمقاييس باستخدام الميزانيات التقديرية والتي تحدد حدودا معينة للإنفاق والتي تتنبأ بالنتائج والمنجزات خلال فترات معينة أو أوقات معينة مع خطة عمل محددة ومع نظام للتكاليف يمكن الاعتماد عليه)[2]

٦ ـ الخرائط الرقابية:

عرفت بهذا الاسم القديم وإن كانت لا تعني الخرائط بالمفهوم المعروف، ولها أجهزة كثيرة ومن أهم هذه الأجهزة مايلي:

أ ـ سجل الآلة:

أو مايمكن أن نسميه مسجل الآلة، وفيه يتم رصد ما أنتجته آلة ما خلال زمن معين، وكذلك يظهر الوقت الضائع، ويرسم كل ذلك في رسم بياني ويمكن للمدير مراقبة عمل الآلة وإنتاجها ويحدد بناء على ذلك كفاءة وكفاية تلك الآلة من خلال إنتاجها وعن طريق مراقبة ذلك الرسم البياني.

(ب) سجل العامل : (ساعة العمل)

● وهو بيان يظهر فيه عدد الساعات المفروض عملها. ثم عدد الساعات التي حضر فيها الموظف وأنجز عملا.

● وبذلك يمكن للمدير أن يراقب قدرة العامل من خلال إنتاجه وحضوره العمل.

وقد تطورت الآلة الآن وأصبحت «ساعة العمل»

---

(1) د. مصطفى بعيرة، مرجع سابق ص ٢٨ ـ ٣٠.

(2) د. محمد سعيد عبدالفتاح. الإدارة العامة ط٢. القاهرة. المكتب المصري الحديث، ١٩٧٤م، ص ٢٩٢ ـ ٢٩٣.

● حيث يدخل الموظف ويضع بطاقته الشخصية في العمل داخل فتحة في الساعة فتسجل له دخوله وعند خروجه تسجل كذلك وقت خروجه وهكذا يتم إحصاء عدد الساعات التي حضرها ثم يحاسب عليها وظيفيا كساعات عمل.

● ويشير د. عساف إلى الغرض من سجل العامل فيقول: (والغرض النهائي من هذا السجل هو العمل على أن ينجز العامل واجباته خلال الوقت المقرر له..)[1]. وهذا الذي ذكره هو نفس الغرض (لساعة العمل) التي تسجل دخول وخروج العامل ثم تحدد الساعات الإجمالية التي عملها، فيقاس حجم العمل الذي أنتجه خلال تلك الساعات، وبذلك نقيس قدرات الموظف عن طريق رقابة الساعة أو السجل لحركة الموظف وإنتاجه.

ونضرب مثلا لذلك من حياتنا اليومية:

● بالمقارنة نشير إلى الساعة المسجلة (العداد) في كل سيارة لقياس المسافات والسرعة التي تقطعها السيارة.

● فإن ذلك سجل لهذه السيارة واستهلاكها للوقود وللزيوت وقطع الغيار قياسا على ما تقدمه هذه السيارة لصاحبها من خدمات.

● فإذا كان ما تستهلكه السيارة من أموال أكثر مما تقدمه من خدمات لصاحبها فإن السيارة هنا غير مربحة، ويجب دراسة البديل،

● ولا شك أن المدير يمكن أن يراقب عماله من خلال تلك الأجهزة والآلات ويقوّم عملهم..

٧ ـ رقابة الآلات الحديثة :

● تطورت وسائل الرقابة بتطور التقنية الإدارية والاتصالات وخاصة عبر الأقمار الصناعية فأصبح بإمكان الرئيس أن يراقب مناطق عمله المختلفة المتباعدة بالصوت والصورة أو بأحدهما.

● وبذلك يصدر التوجيهات التي تصحح مسيرة العمل نحو الهدف المرسوم

---

(1) د. محمود عساف، مرجع سابق ص٥٦٨.

وكما يريده الرئيس.

● وفيما يلي بعض من هذه الآلات الحديثة التي بدأت الإدارة الحديثة في استخدامها كوسيلة للرقابة على العمل والعاملين:

(أ) أجهزة التلفاز:

حيث يمكن للمدير أن يضع آلة تصوير سينمائية في كل موقع من مواقع العمل لتتنقل إليه عبر الشاشة ـ أمام مكتبه ـ كل الذي يجري داخل مناطق عمله المتباعدة.

● وبذلك يراقب كل حركة من حركات العمل والعمال، فيتصل مستفسرا وموجها العاملين في الميدان.

وقد أصبحت هذه الأجهزة متوفرة وميسرة وسهلة الاستخدام.

● وما التلفاز الذي عند مداخل البيوت كشاشة تنقل صورة الطارق إلا صورة لهذه الأجهزة الرقابية.

● حيث ينظر الشخص إلى من هو خارج البيت عبر الشاشة ويراقبه ثم يتم الاتصال به.

● وهكذا يمكن أن تتم الرقابة بالصوت والصورة...

(ب) أجهزة التسجيل:

● تتم الرقابة هنا عن طريق السمع والنداء بواسطة المكبرات والمسجلات التي تنقل الصوت وتُبلغ التوجيه، كما يمكن للمدير أن يسمع ويراقب بالسمع ما يجري داخل أروقة العمل ويعطي توجيهاته للعاملين في الميدان.

(جـ) الأقمار الصناعية :

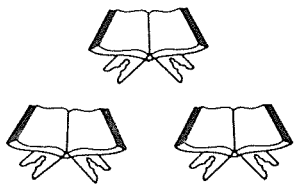
● وهذه الوسيلة وإن كان الهدف منها متعدد النوايا والأغراض السلبية والإيجابية، فإن من أهدافها الرقابة، وذلك لأنه بإمكان القائد مهما كان نوع القيادة سواء كانت عسكرية أم إدارية أن يطلع ويراقب سير العمليات فيصدر توجيهاته للمنفذين باتخاذ الإجراء الصحيح لسير العملية.

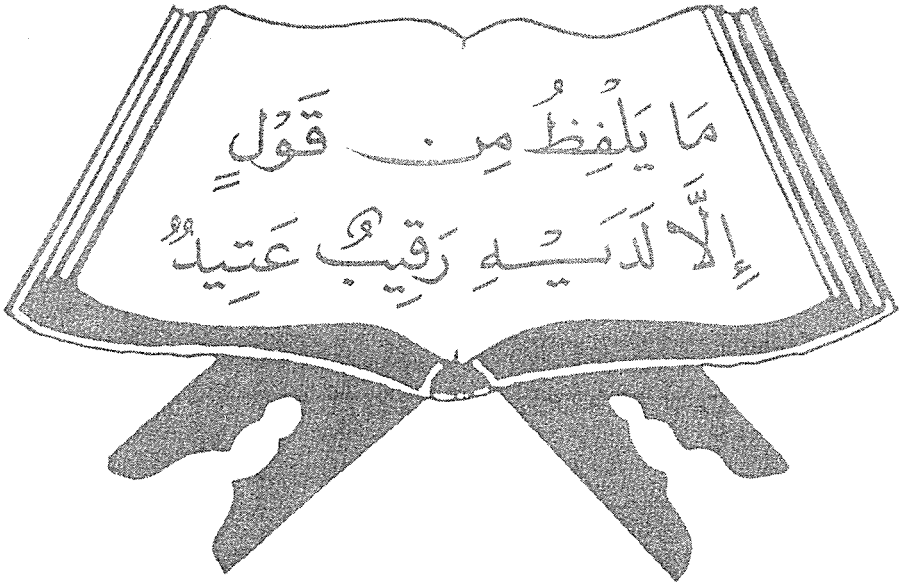
● إن الإقمار الصناعية على مستوى الدول والمنظمات أصبحت وسيلة رقابية

سريعة وفعالة حيث يمكن للدول أن تراقب مايجري حول العالم من أسرار فتبني قراراتها بناءً على تلك المعلومات الواردة من الأقمار الصناعية التي هي بمثابة المفتش والمراقب من الجو. وبقدرات التقنية الحديثة التي هيأها الله لعباده فصنعوا الأقمار الصناعية أن تساعد على تقدم وسائل الرقابة في جميع المجالات في عصرنا الحديث.

إن الرقابة الناجحة هي التي تملك وسائل (أدوات) رقابية ذات فعالية، ومرنة ومتطورة.

- غير أننا نؤكد هنا أن الوسائل المذكورة واستخدامها يتوقف على حجم المؤسسة الإدارية سواء حجم العمل أو حجم العاملين.
- وفوق ذلك إمكاناتها المالية لتوفير تلك الوسائل بالشكل الصحيح.




مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الباب الثاني

الرقابة الإدارية في الإسلام

تمهيـــد :

الفصل الأول : آيات قرآنية وأحاديث نبوية حول الرقابة الإدارية

أولا : (آيات قرآنية وأحاديث نبوية) حول الرقابة

ثانيا : بعض الأحاديث النبوية الدالة على الرقابة

الفصل الثاني : الرقابة الذاتية

الفصل الثالث : الرقابة القضائية (القضاء الإداري)

الفصل الرابع : رقابة المحتسب الإسلامي (الاحتساب)

مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الباب الثاني

الرقابة الإدارية في الإسلام

تمهيد :

للفكر الإداري في الإسلام ـ من خلال مصدريه الأساسيين القرآن الكريم والسُنة النبوية ـ سبق وريادة في إبراز العمليات الإدارية بشكل عام والتأكيد على الرقابة الإدارية بشكل خاص فقد ذكر الله تبارك وتعالى الرقابة بمفهومها الإسلامي الواسع الذي يتعدى رقابة الإدارة من أجل الإدارة والإنتاج كمفهوم معاصر، إلى المفهوم الإسلامي الذي يعني أن الإنسان مراقب من أجل العمل والإنتاج الدنيوي وكذلك من أجل المصير واللقاء الأخروي يوم القيامة.

يقول تعالى:

﴿ يَوْمَ يَبْعَثُهُمُ ٱللَّهُ جَمِيعًا فَيُنَبِّئُهُم بِمَا عَمِلُوٓا۟ أَحْصَىٰهُ ٱللَّهُ وَنَسُوهُ وَٱللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَىْءٍ شَهِيدٌ ﴾ (سورة المجادلة 6).

لهذا فالمسلم يهتم بالرقابة الذاتية (رقابته على نفسه بنفسه خوفا من الله) لأنه يعلم أن الله يعلم سره وما يخفيه في نفسه، وأن الله سوف يعرض عليه أعماله بل ويشهد عليه جلده وتشهد عليه الأرض بما عمل عليها. لهذا فالمسلم يعطي الرقابة مفهوما وفهما واسعا يتعدى رقابة المدير الداخلية ورقابة الأجهزة الخارجية...

أما الجانب العملي للرقابة، فإن الحياة الإسلامية بجميع صورها سواء الحياة الاجتماعية أو الاقتصادية أو الإدارية أو التعليمية تزخر بالأمثلة العملية والتطبيقية للرقابة منذ العهد النبوي سواء المكي أو المدني.

وقد تأكدت الرقابة الإدارية على الأجهزة وعلى العاملين، بعد تأسيس الدولة الإسلامية في المدينة المنورة حيث توفرت شروط الدولة وعينت القوى البشرية كل حسب الاختصاص ووضع الموظف المؤهل المناسب في الإدارة والجهاز المناسب..

كما برز في العهد النبوي الجانب الفكري والتطبيقي لجميع جوانب وعناصر الإدارة بالمفهوم المعاصر مثل:

الحوافز المادية والمعنوية، سواء السلبية أو الإيجابية.

الأجور: وإعطاء العامل أجره قبل أن يجف عرقه.

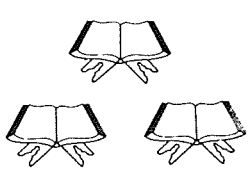
الرقابة والمحاسبة: سواء من قبل الرئيس مباشرة أو من قبل من يندبه لذلك.

- **تولية الأفضل**: وقد جاء في القرآن الكريم شعار رائع صالح للخدمة المدنية في كل زمان ومكان حيث يقول تعالى:

﴿ إِنَّ خَيْرَ مَنِ ٱسْتَـْٔجَرْتَ ٱلْقَوِىُّ ٱلْأَمِينُ ﴾ (سورة القصص 26).

● وقد اتخذ الديوان العام للخدمة المدنية في المملكة هذه الآية الكريمة شعاراً له لتأكيد التوجه السعودي للتعيين في الخدمة المدنية العامة...

وسوف نستعرض في الفصول القادمة بعض ملامح الرقابة الإدارية في الإسلام ونستشهد بما جاء في القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة، وكذلك الأمثلة العملية سواء من سيرة الرسول الكريم أو سيرة الخلفاء الراشدين..



ملحوظة هامة: تعمّد الباحث أثناء كتابة هذا الباب ألّا يرجع إلى ماسبق أن كتبه في كتبه السابقة عن الرقابة والإصلاح الإداري رغبة في طرح أفكار ومعالجة آراء جديدة حول هذه الموضوعات..

الفصل الأول

آيات قرآنية وأحاديث نبوية
حول الرقابة

تمهيد :

مَا يَلْفِظُ مِن قَوْلٍ
إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الأول

(آيات قرآنية وأحاديث نبوية)
حول الرقابة

تمهيد :

● إن القرآن الكريم مليء بالحكم والعبر والمحاسبة والمراقبة سواء لمسيرة الإنسان الدنيوية أو بعد قيام الساعة، حيث يرى الإنسان كل ما عمله أمامه محضرا، بل وعليه شهود عدول لأنهم راقبوه في كل حركاته **ومن الشهود**:

١ ـ **الأرض** : حيث ينطقها الله لتشهد بما عمل عليها..

٢ ـ **والملائكة** :وهم المكلفون به (رقيب وعتيد).

٣ ـ **جلد الإنسان** : يشهد عليه وما عمل في دنياه.

ـ كل ذلك يعلم به المؤمن بالله وباليوم الآخر.. ومن هنا تأتي أهمية القضاء والقدر والإيمان بالآخرة وبالحساب والعقاب.

ـ ذلك أن المؤمن إذا صدق بذلك علم أنه مراقب مراقبة لا انفكاك منها مهما تلبس ومهما تحصن واستتر فالله يعلم السر وأخفى. وإذا تحقق ذلك تأصلت في نفس المؤمن الرقابة الذاتية، فأصبح يراقب نفسه بنفسه خوفا من عقاب الله في الدنيا ومن عذابه في الآخرة.

وسوف نستدل فيما يلي ببعض الآيات القرآنية الدالة على ذلك:

أولاً:

● يقول تعالى في الرقابة والمحاسبة :

١ - ﴿ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا ﴾ (سورة النساء 1).

هذه الآية القصيرة دلالتها واضحة ومعناه جليّ وهو التأكيد البالغ على أن الله يراقب عباده بعلمه الذي يعلم به السر وأخفى وكذلك بأسمائه وصفاته الحسنى.

٢ - ﴿ مَّا يَلْفِظُ مِن قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ ﴾ (سورة ق 18).

هذه الآية الكريمة ترعب من يفكر في الفساد بجميع أنواعه. فهي آية صدق وحق تؤكد أن كل إنسان يلازمه ملكان لا يتركان صغيرة ولا كبيرة دون تسجيلها ولهما سمة خاصة وهي: أنهما لايعصيان الله فيما أمرهما به.
فيتم الإحصاء بدقة.

والآية تشير إلى أن الإنسان مهما تمكن من الاختفاء من رقابة البشر ورقابة الأجهزة السمعية والبصرية والصناعية والاستخبارية فإنه لا يستطيع أن يفلت من الملكين اللذين يسجلان ما يلفظه من قول وما يقترفه من عمل.

٣ ـ قال تعالى :

﴿ وَإِنَّ عَلَيْكُمْ لَحَافِظِينَ كِرَامًا كَاتِبِينَ يَعْلَمُونَ مَا تَفْعَلُونَ ﴾ (سورة الانفطار 10-12).

- ما ذكرته حول الآية السابقة رقم (٢) يمثل ما أريد أن أقوله حول هذه الآية.
- إلا أن الآية **(في سورة ق)** تبين مراقبة العبد في أقواله.
- وهذه الآية **(في سورة الانفطار)** تبين مراقبة العبد في أفعاله، فيتبين من ذلك دور **(رقيب وعتيد)** في المراقبة الكاملة.

٤ ـ ويقول تعالى:

﴿ وَإِن تَجْهَرْ بِالْقَوْلِ فَإِنَّهُ يَعْلَمُ السِّرَّ وَأَخْفَى ﴾ (سورة طه 7).

- السر هو ما يمكن أن يعلم به البعض ولا يعلم به الآخرون.

فقد يّتفق البعض على سرٍّ ما، وقد يسرّ البعض بسرٍّ عن الآخرين فلا يعلمونه، وهكذا تؤكد الآية أن الله تبارك وتعالى يعلم السر الذي يجري بين

الخلق ولا يعلمه بعضهم أما الكلمة الأخيرة في الآية ﴿ **وأخفى** ﴾ فتعني أن هناك سراً للأسرار. لا يعلمه الجميع، بل ولا يعلمه الشخص نفسه وأن الأمر مرتبط بالغيب الذي لا يعلمه إلا الله تبارك وتعالى.

● فهذه الآية تؤكد أن الله تبارك وتعالى يعلم السرّ الذي بين الناس ويعلم ما يخفيه الإنسان في نفسه ولا يُطلع أحدا عليه، ويعلم سبحانه ما يخفى عليهم من علم الغيب الذي يختص به عالم الغيب والشهادة، وهي تدعو المؤمن إلى أن يكون في عمله وعبادته وأحواله مراقبا لله الذي يعلم السر وأخفى.

٥ ـ يقول تعالى:

﴿ يَوْمَ يَبْعَثُهُمُ ٱللَّهُ جَمِيعًا فَيُنَبِّئُهُم بِمَا عَمِلُوٓا۟ أَحْصَىٰهُ ٱللَّهُ وَنَسُوهُ وَٱللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَىْءٍ شَهِيدٌ ﴾(سورة المجادلة 6).

● إن عملية البعث والعودة بعد الموت هي قمة الرقابة فكيف إذا قام الإنسان بعد البعث وأمامه السجل الإحصائي أو الشريط المصور لكل ما عمله الإنسان في الدنيا بالصوت والصورة.

إن الآية الكريمة تؤكد على أن الإنسان ينسى الكثير مما عمله و لا يستطيع أن يحصيه ولكن الله سبحانه وتعالى (الرقيب) قد أحصاه وسجله عليه، وإذا كان الإحصاء والعرض يحتاج إلى من يشهد عليه ويؤكده فإن الله خير شاهد لأنه سبحانه ﴿ عَلَىٰ كُلِّ شَىْءٍ شَهِيدٌ ﴾.

وهكذا تؤكد هذه الآية أن المؤمن هو من يجعل الرقابة الذاتية أمام عينيه، لأن الله يراقبه بعلمه وقدرته:

﴿ أَلَا يَعْلَمُ مَنْ خَلَقَ وَهُوَ ٱللَّطِيفُ ٱلْخَبِيرُ ﴾(سورة الملك 14).

وعلى العبد مراقبة من الملائكة يحصون عليه كل شيء لذلك تزداد مراقبة العبد المؤمن لنفسه وهي المراقبة الذاتية.

٦ ـ قال تعالى: ﴿ وَهُوَ مَعَكُمْ أَيْنَ مَا كُنتُمْ ﴾ (سورة الحديد 4).

- هذه الآية الكريمة تؤكد رقابة الله على عباده، في كل زمان ومكان وتؤكد المعية كمال المراقبة.
- مراقبة العليم الخبير المحيط الشهيد.
- ونؤكد الآن أن الرقابة في كل مكان ﴿ أينما كنتم ﴾.

٧ ـ قال تعالى: ﴿ إِنَّ اللَّهَ لَا يَخْفَىٰ عَلَيْهِ شَيْءٌ فِي الْأَرْضِ وَلَا فِي السَّمَاءِ ﴾ (سورة آل عمران 5).

- إن الشيء المخفي هو الذي لا يرى ولا يشاهد لأنه مغطى ومستور عن العين المجردة أو الوسائل الأخرى التي تكشف المخفي. وهذا ممكن في عالم البشر فكل شخص يمكن أن يخفي أشياء عن الآخرين، كما أن قدرات البشر في التخفية محدودة ومحصورة في عالم الأرض وما حولها ولا يمكن للإنسان أن يبلغ أقطار السموات والأرض ليدس ويخفي فيها ما يريد.. وأنى له ذلك والآية الكريمة تؤكد أن ما يخفى على البشر والأجهزة والجن وجميع المخلوقات، لا يخفى على الله عز وجل.

وهذا يعني أن الله سبحانه وتعالى لايخفى عليه شيء في الأرض ولا في السماء وأن رقابته وعلمه بجميع الأشياء تؤكد خوف المؤمن من الله لأنه يراقبه ويطلع على كل أسراره في كل زمان ومكان لأنه سبحانه ﴿ لَا تَأْخُذُهُ سِنَةٌ وَلَا نَوْمٌ ﴾ (سورة البقرة 255).

٨ ـ قال تعالى: ﴿ عَالِمِ الْغَيْبِ لَا يَعْزُبُ عَنْهُ مِثْقَالُ ذَرَّةٍ فِي السَّمَاوَاتِ وَلَا فِي الْأَرْضِ وَلَا أَصْغَرُ مِن ذَٰلِكَ وَلَا أَكْبَرُ إِلَّا فِي كِتَابٍ مُّبِينٍ ﴾ (سورة سبأ 3).

٩ ـ ويقول تعالى: ﴿ وَنَضَعُ الْمَوَازِينَ الْقِسْطَ لِيَوْمِ الْقِيَامَةِ فَلَا تُظْلَمُ نَفْسٌ شَيْئًا وَإِن كَانَ مِثْقَالَ حَبَّةٍ مِّنْ خَرْدَلٍ أَتَيْنَا بِهَا وَكَفَىٰ بِنَا

حَٰسِبِينَ ﴾ (سورة الأنبياء 47).

١٠ ـ ويقول تعالى: ﴿ يَوْمَئِذٍ يَصْدُرُ ٱلنَّاسُ أَشْتَاتًا لِّيُرَوْا۟ أَعْمَٰلَهُمْ فَمَن يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْرًا يَرَهُۥ وَمَن يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُۥ ﴾ (سورة الزلزلة 6-8).

● تعمدنا ذكر هذه الآيات متتالية لأنها تتحدث عن قضية واحدة نريد أن نشير إليها وهي غاية الدقة في المراقبة والمحاسبة الرحمانية العادلة. فلو كان العمل بدرجة حبة من خردل فإن الله سبحانه عليها رقيب، وتحصى على عاملها ويؤتى بها مع قلة وزنها لتكون هذه الحبة والتي من خردل حسنة للإنسان أو سيئة عليه.

● وتصل دقة المراقبة والمحاسبة إلى حجم الذرة التي لا ترى بالعين المجردة. فإن الله سبحانه وتعالى قد اطلع وراقب عمل الإنسان، ويوم القيامة يوم الحساب يشاهد كل إنسان عمله ولو كان بحجم الذرة سواء كان خيرا أو شرا.

وسوف يجزى بقدر ما عمل ﴿ ٱقْرَأْ كِتَٰبَكَ كَفَىٰ بِنَفْسِكَ ٱلْيَوْمَ عَلَيْكَ حَسِيبًا ﴾ (سورة الإسراء 14).

وهكذا يبدو واضحا أن المؤمن هو الذي يعبد الله كأنه يراه فإن لم يكن يراه فإن الله تعالى يراه كما جاء في الحديث ويعلم علم اليقين أن الله تبارك وتعالى يراقبه ويسجل عليه كل صغيرة وكبيرة وسوف يشاهدها في عرض القيامة بالصوت والصورة:

﴿ يَوْمَ تَشْهَدُ عَلَيْهِمْ أَلْسِنَتُهُمْ وَأَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُم بِمَا كَانُوا۟ يَعْمَلُونَ ﴾ (سورة النور 24).

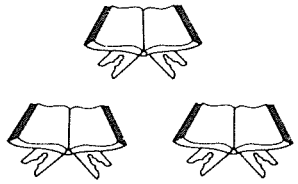
هذه بعض الآيات التي اخترناها كنماذج للاستدلال على قدرة الله تبارك وتعالى وعظمته وإحاطته وكمال رقابته على عباده.

رقـابة تتعدى قدرة البشر وأجهزتهم إلى علمه تعالى بالسر وأخفى وكمال أسمائه وصفاته.

تعالى الله عن الند والشبيه والنظير.

- وهذه الرقابة تؤكد أن المؤمن المسلم الحق هو الذي يعمل بمفهوم الرقابة الذاتية الدنيوية لأن الله يراقبه ويطلع على أعماله وسوف تعرض عليه يوم القيامة..

﴿وَكُلَّ إِنسَٰنٍ أَلْزَمْنَٰهُ طَٰٓئِرَهُۥ فِى عُنُقِهِۦ ۖ وَنُخْرِجُ لَهُۥ يَوْمَ ٱلْقِيَٰمَةِ كِتَٰبًا يَلْقَىٰهُ مَنشُورًا ۝ ٱقْرَأْ كِتَٰبَكَ كَفَىٰ بِنَفْسِكَ ٱلْيَوْمَ عَلَيْكَ حَسِيبًا﴾ (سورة الإسراء 13-12).



ثانيا : بعض الأحاديث النبوية الدالة على الرقابة

(١) روى الترمذي بسنده إلى أبي هريرة في حديث حسن صحيح قال: «قرأ رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ هذه الآية:

﴿ يَوْمَئِذٍ تُحَدِّثُ أَخْبَارَهَا ﴾ (سورة الزلزلة 4).

قال: «**أتدرون ما أخبارها**»؟ قالوا: الله ورسوله أعلم قال: «**فإن أخبارها أن تشهد على كل عبد أو أمة بما عمل على ظهرها، تقول: عمل يوم كذا، كذا، كذا ـ فهذه أخبارها**».

● إن الحديث الشريف السابق، والمبني معناه ودلالته على الآية الكريمة المذكورة في نصه، يؤكد الرقابة الحقيقية لله تبارك وتعالى على عباده.. وأن هناك من يسخرهم الله وينطقهم ليقولوا ما شاهدوه وما سجلوه بالصوت والصورة من مراقبة دقيقة على أعمال عباده...

● **فمثلا**: الأرض بنص الحديث راقبت أعمال العباد وسجلتها عليهم. ويوم القيامة ينطقها الله لتحدد زمن المراقبة ونوع العمل الذي تمت مراقبته، وهكذا يسمع الإنسان من الشهود الذين يشهدون عليه بما عمله ومتى عمله، وحينئذ لا ينفع الدفاع ولا التعليل ولا الاعتذار والندم

﴿ يَوْمَ لَا يَنفَعُ مَالٌ وَلَا بَنُونَ إِلَّا مَنْ أَتَى اللَّهَ بِقَلْبٍ سَلِيمٍ ﴾ (سورة الشعراء 88-89).

قلب سليم راقب الله في الدنيا فانتفع به في الآخرة.

(٢) روى شداد بن أوس عن النبي صلى الله عليه وسلم ـ أنه قال: «**الكيّس من دان نفسه ـ أي راقبها ـ وعمل لما بعد الموت، والعاجز من أتبع نفسه هواها وتمنى على الله..**»[1].

---

(1) د. على محمد حسنين، مرجع سابق، ص٩٧ نقلا عن تيسير الوصول إلى جامع الأصول جـ٤ للشيباني ـ تصحيح محمد حامد الفقي، بيروت دار المعرفة، ص١٨٤ ـ١٨٥.

في هذا الحديث السابق يدعو النبي صلى الله عليه وسلم أتباعه لأن يكونوا من الفطنين الذي يراقبون أنفسهم ويحاسبونها قبل أن يراقبوا أو يحاسبوا سواء في دنيا الوظيفة في الدنيا أو يوم القيامة..

● وفيه أيضا مخالفة الهوى حتى لا يكون من العاصين لله ومخالفة الهوى من المراقبة التي تنبع من الإيمان.

(٣) ـ عن ابن عباس رضى الله عنهما قال: كنت خلف رسول الله صلى الله عليه وسلم يوما فقال: «**ياغلام إني أعلمك كلمات: احفظ الله يحفظك، احفظ الله تجده تجاهك، إذا سألت فاسأل الله، وإذا استعنت فاستعن بالله، واعلم أن الأمة لو اجتمعت على أن ينفعوك بشيء لم ينفعوك إلا بشيء قد كتبه الله لك، ولو اجتمعوا على أن يضروك بشيء لم يضروك إلا بشيء قد كتبه الله عليك، رفعت الأقلام وجفّت الصحف**»[1].

● هذا الحديث يؤكد أن من آمن برقابة الله عليه فقد عُصم، لأنه لن يزل ولن ينحرف لأن الله يحفظه بسبب مخافته لله تبارك وتعالى وتطبيقه للمعاني التي جاءت

(٤) حديث جبريل المشهور، وفيه سأل جبريل رسول الله صلى الله عليه وسلم عن الإسلام والإيمان والإحسان وفي الإحسان سأله قائلا: «فأخبرني عن الإحسان» فقال النبي صلى الله عليه وسلم:

«**أن تعبد الله كأنك تراه فإن لم تكن تراه فإنه يراك**»[2] وهذا الحديث الطويل خير دليل على التوجيه النبوي لهذه الأمة بأن تجعل مراقبة الله والخوف من عذابه مع محبته والشوق إلى جنته ورضوانه ـ طريقا يلتزم به المسلم في حياته ـ لأن الله يراه ويعلم السر وأخفى.

فهذا يدفع المؤمن إلى السمو الأخلاقي والعملي وتطبيق أخلاق معلم البشرية (صلى الله عليه وسلم) في كل شئون حياته ويسير على الصراط المستقيم. يعامل الله، ويراقبه دون النظر إلى رقابة المخلوقين.

---

(1) رواه الترمذي، والإمام أحمد، انظر حامد المصلح مرجع سابق ص٥٩.

(2) رواه مسلم والترمذي، انظر حامد المصلح مرجع سابق ص٥٩.

● وهذا الحديث من أعظم الدلائل على المراقبة

(٥) روي ابن عباس رضي الله عنهما، أن النبي صلى الله عليه وسلم قال لمعاذ ابن جبل حين بعثه إلى اليمن:

«**إنك ستأتي قوما أهل كتاب، فإذا جئتهم فادعهم إلى أن يشهدوا أن لا إله إلا الله وأن محمداً رسول الله، فإن هم أطاعوا لك بذلك فإياك وكرائم أموالهم، واتق دعوة المظلوم فإنها ليس بينها وبين الله حجاب**»[1].

● هذا الحديث يكرس مفهوم الرقابة في قوله صلى الله عليه وسلم: «**فإياك وكرائم أموالهم**» أي احذر وراقب الله في أخذك لأفضل أموالهم ـ للزكاة ـ حيث لا يجوز ذلك.

وكذلك قوله صلى الله عليه وسلم : «**واتق دعوة المظلوم**» أي عليك بمراقبة الله فلا تظلم أحداً من عمالك فيدعو عليك فتستجاب الدعوة لأن الله سبحانه مطلع ومراقب وبصير بالمظلمة التي قمت بها وسيحاسبك عليها.

● فهذا الحديث دعوة صريحة للمسلم بأن يراقب الله في سره وعلانيته..

(٦) ومن المراقبة العملية ماجاء عن الرسول صلى الله عليه وسلم، أنه استعمل رجلا على الصدقة فلما عاد الرجل بشيء من المال قال: هذا لكم (لبيت المال) وهذا أُهْدي لي. فغضب النبي صلى الله عليه وسلم وقال قولته المشهورة: «**ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله، فيقول: هذا لكم وهذا أُهْدي لي، فهلا جلس في بيت أبيه أو بيت أمه فنظر أيهدى إليه أم لا؟ والذي نفسي بيده لا يأخذ منه شيئا إلا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبته...**»[2].

فالرسول صلى الله عليه وسلم لم يسكت على عامله الذي لم يراقب نفسه وسمح لنفسه بقبول الهدايا، التي ماكانت لتأتيه لولا وجوده في الوظيفة، وهذه رقابة عملية من الرئيس ـ النبي صلى الله عليه وسلم ـ على المرؤوس وهو العامل الذي استعمله واجتهد فأخطأ فقوّمه النبي صلى الله عليه وسلم.

---

(1) رواه الخمسة (البخاري ومسلم وأبوداود والترمذي والنسائي). وانظر د. على محمد حسنين، مرجع سابق ص١٣٦ ـ١٣٧.

(2) البخاري ومسلم. انظر د. أبوسنه ص٥٥، ود. حمدي عبدالهادي ص١٧٩.

مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

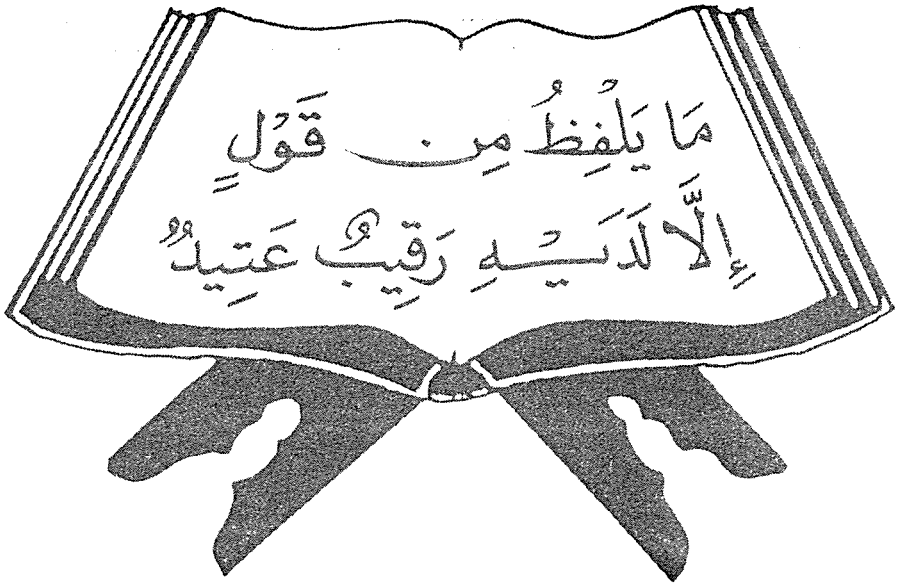
الفصل الثاني

الرقابة الذاتية

تمهيد :

الرقابة الذاتية :

- في القرآن الكريم
- وفي السنة النبوية
- وفي النماذج العملية


مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

(٣ الرقابة الإدارية في الإسلام

- الرقابة الإدارية (٦١ ، ٦٣ ، ٦٤ ، ٦٦ ، ٦٧ ، ٦٨ .

الفصل الثاني

الرقابة الذاتية

تمهيد :

● يتحدث كتّاب الإدارة في الأدب الإداري عن نوعين من الإدارة هما:

١ ـ **الرقابة الداخلية**: أي رقابة المدير على من تحت إمرته.

٢ ـ **الرقابة الخارجية**: أي رقابة أجهزة متخصصة في الرقابة تؤسسها الدولة للرقابة على جميع أجهزة الدولة الأخرى.

● ولا نجد ذكرا في الأدب الإداري للنوع الثالث من أنواع الرقابة وهو: الرقابة الذاتية بالمفهوم الإسلامي وقد نجد ذكرا للحديث عن رقابة الضمير لدى الموظف، وأن ضميره يؤنبه ويمنعه من أن يرتشي أو يزور أو يخرج من العمل بدون سبب أو بدون إذن..

● والحقيقة أن هذا موجود ولكنه ضعيف، لأن الضمير وازع فطري لدى الإنسان يتأثر بالأخلاق والسلوك الحسن للموظف. ولكن الضمير يمكن أن يباع ويشترى ويمكن لأي إنسان إذا ضعف إيمانه أن يفسد سلوكه وأن يبيع ضميره الإنساني ويخون وظيفته ويقوم بكل أنواع الفساد الإداري. ويزداد إذا كان منزوع الإيمان.

● والملاحظ كذلك أن خيانة الضمير والوظيفة لا تكون من قبل الموظف الفقير أو ذوي المراتب الدنيا فقط.

● بل نجد من يخون ضميره ويفسد في وظيفته وهو غني جداً وذو منصب عالٍ جداً.

● وما ما نطالعه كل يوم في الصحافة العالمية من الفضائح والفساد الإداري في الغرب إلا نموذجا لانعدام الضمير وخيانة الأمانة والمسؤولية على الرغم من تقدم الأجهزة الرقابية في العصر الحديث.

● أما الرقابة الذاتية التي نعنيها:

فهي رقابة الموظف المسلم على نفسه خوفا من الله سبحانه وتعالى الذي يعلم السر وأخفى.

● وإذا أدرك المسلم المفهوم الصحيح للرقابة الذاتية، وتذكر الآيات القرآنية والأحاديث النبوية التي تؤكد هذه الرقابة المتميزة، فإنه لن يخون الله ولا رسوله.

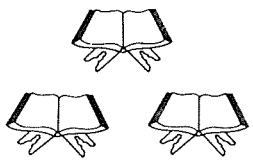
وبالتالي لن يخون ضميره لقوة المراقبة الذاتية الإيمانية. وكذلك لأن المسلم يعلم أنه إذا ارتشى فإن الرشوة وما يعود منها من مال أو جاه سوف يكون عذاباً وعاراً عليه وعلى من يعوله من أفراد أسرته في الدنيا ثم وزراً وعذاباً ونكالاً في الآخرة ﴿ يَوْمَ لَا يَنفَعُ مَالٌ وَلَا بَنُونَ إِلَّا مَنْ أَتَى اللَّهَ بِقَلْبٍ سَلِيمٍ ﴾

(سورة الشعراء 88-89). ـ وضمير سليم ـ.

● وهكذا نجد أن الرقابة الذاتية الإسلامية وازع ديني، لا يمكن للمسلم الحق، أن يساوم عليه أو أن يبيع وازعه الديني ويخسر الآخرة، لأن بينه وبين ربه تبارك وتعالى عقداً وتجارة دينية تتمثل في طاعة الله ورسوله والثمن هو الفوز بالجنة في الآخرة، وفي الدنيا الفوز برضاء الله عنه.

أما الضمير، فوازع دنيوي يمكن أن يتأثر بالحال والمال وبأي إغراء من مغريات الحياة.

لذا يقال: إن الضمير يباع ويشترى.



تعريفات الرقابة الذاتية

● تعريفنا للرقابة الذاتية:

● **الرقابة الذاتية هي**: رقابة الموظف على نفسه مؤمنا ومستشعرا رقابة الله تعالى، وأن مايقوله وما يعمله مسجل له أو عليه، لذا فهو يراجع أقواله وأعماله ويزنها بميزان الشرع الإسلامي.

● ويشارك د. محمود عساف في تعريف الرقابة الذاتية فيقول: (هي رقابة تنبع من داخل النفس الإنسانية خشية غضب الله، وسعيا إلى مرضاته والعمل على راحة النفس، وهي رقابة الضمير، وفي هذا يقول الله تبارك وتعالى:

﴿ قَدْ أَفْلَحَ مَن زَكَّىٰهَا وَقَدْ خَابَ مَن دَسَّىٰهَا ﴾(سورة الشمس 9-10).

فإذا كان ضمير المسلم مسيطرا على أعماله وأقواله وفكره، فإن الرقابة الإدارية ورقابة المجتمع ورقابة القضاء تتقلص إلى أدنى حد)[1].

● نود أن نشير إلى أن بعض الباحثين تناولوا موضوع الرقابة الذاتية ولكن تحت تسمية أخرى وهي: الرقابة الداخلية. ومن هؤلاء د. على محمد حسنين الذي تحدث حول الرقابة الداخلية بالمفهوم الذي نتحدث عنه باسم الرقابة الذاتية، حيث قال عن الرقابة الداخلية: (.. إن الإسلام عني بهذا النوع من الرقابة عناية فائقة حتى جعل منها أساسا للرقابة عند كل مسلم، في كل عمل يعمله، ولا يخص الحاكم دون المحكوم وإنما يحاول بأساسيه القرآن والسنة، أن يربي في قرارة كل إنسان وازعا داخليا نطلق عليه «الوازع الديني أو الأخلاقي»، هذا الوازع لا تعرفه على الإطلاق النظم الوضعية... فالمعيار الذي

(1) د. محمد عساف. المنهج الإسلامي في إدارة الأعمال القاهرة ـ مكتبة عين شمس ـ ١٤٠٧هـ ص ١٠٠.

تقـاس به الأعمـال في تلك النظم هو المعيار المادي... فالمحرك الوحيد هو المنفعة والمصلحة الشخصية فقط)[1].

● ومادام المحرك هو (المنفعة والمصلحة الشخصية)، فالضمير عند الحاجة أو الضعف الأخلاقي يباع من أجل المصلحة الشخصية.

● أمـا د. سعيد الحكيم، فقد تناول موضوع الرقابة الذاتية بنفس المفهوم الذي نعالجه، وبنفس مفهوم تعريفنا للرقابة الذاتية.

ومما ذكره حول الرقابة الذاتية قوله: (والرقابة الإدارية ـ الذاتية ـ تتنوع وتتعـدد أسـاليبها وفقا لمدى تطور الجهاز الإداري... فإذا كان بسيطا فإن الرقـابة الإدارية تكاد تنحصر في الرقابة الذاتية ـ مراقبة الموظف لنفسه... وإذا كان الجهـاز الإداري معقدا ومتشعباً... فإن السلطة الإدارية لا تكتفي بالرقابة الذاتية والرقابة الرئاسية (الداخلية). بل تنشأ أجهزة... للرقابة الخارجية)[2]

ونحن نعتقـد أن الرقـابـة الذاتيـة يحتاج إليها الجهاز الإداري البسيط، والمعقد المتشعب كما يشير إليه د. سعيد.

وذلك لأن كلا من الرقابة الداخلية والخارجية قد لا تتمكن من اكتشاف الخطأ والفساد الإداري. لأن الموظف يمكن أن يعمل في غيبة المراقب وغيبة الجهاز البشري والمادي.

● لذلك نؤكد على أهمية الرقابة الذاتية، وتربية الموظفين وتدريبهم بل وغرس الرقابة الذاتية في نفوسهم فيعملون خوفا من الله وليس من الرقيب (الداخلي) أو الإدارة (الخارجي).

---

(1) د. على محمد حسنين. الرقابة الإدارية في الإسلام: المبدأ والتطبيق، دراسة مقارنة ط١، القاهرة: دار الثقافة للنشر والتوزيع ١٤٠٥هـ، ص٩٤.

(2) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة. ط١، القاهرة: دار الفكر العربي ١٩٧٦، ص٣٦٥.

ويؤكد الدكتور/ سعيد أن المسلمين في بداية العهد الإسلامي كانوا يطبقون الرقابة الذاتية ويحاسبون أنفسهم من هذا المفهوم الإسلامي: (ولذا فإن المسلمين في ذلك الوقت ـ العهد النبوي ـ كانوا يباشرون الرقابة بأنفسهم ويراجعون تصرفاتهم خشية ألّا تكون موافقة لأحكام وتعاليم الشرع)[1].

ويسجل الفكر الإداري الإسلامي أن المصطفى عليه الصلاة والسلام هو القدوة في تطبيق الرقابة الذاتية على نفسه وعلى أهله ومَنْ تحت إمرته خوفا من الله، وهو الذي غُفِر له ما تقدم من ذنبه وما تأخر عليه الصلاة والسلام، ولكنه كان عبداً شكوراً، فقد كان يقوم الليل للصلاة والتهجد حتى تتفطر قدماه من القيام وعندما تقول له أم المؤمنين رضي الله عنها قولا للرفق بالنفس يرد عليها صلى الله عليه وسلم «**أفلا أكون عبداً شكوراً**» وذلك لتمام وكمال مراقبته لله تعالى فهو الأسوة والقدوة الحسنة.

ويؤكد، د. محمد طاهر عبدالوهاب، على أهمية الرقابة الإدارية بنفس التوجه والمفهوم الذي نتبناه فيقول: (تجري الرقابة الإدارية الذاتية... من خلال قيام عضو الإدارة ـ الموظف ـ بإعادة النظر في أعماله وتصرفاته الإدارية التي أمضاها، ليتحقق بنفسه من مدى مشروعيتها وعدم مخالفتها لقواعد وأحكام الشريعة الإسلامية... ويهتم النظام الإداري الإسلامي بهذا النوع من الرقابة الإدارية اهتماما كبيرا ويعتبره خط الدفاع الأول في مواجهة الانحراف الإداري...)[2].

● ونحن نؤكد أن الرقابة الذاتية هي حصن الرقابة بأنواعها. كما قلنا إن الرقابة الإدارية هي حصن العمليات الإدارية وبذلك تتأكد أهمية الرقابة الإدارية بأنواعها الذاتية والداخلية والخارجية... وأن كلا منها يكمل الآخر لتحقيق أهداف الدول في الإصلاح الإداري الذي هو هدف من أهم أهداف الرقابة الإدارية...

---

(1) المرجع السابق ص٣٦٨.

(2) د. محمد طاهر عبدالوهاب. الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي ضمن ـ وقائع ندوة للنظم الإسلامية ـ أبوظبي ١٨ ـ ٢٠ صفر سنة ١٤٠٥هـ جـ ١ ـ الرياض مكتب التربية العربي لدول الخليج ـ ١٤٠٧هـ، ص٢٤٥ ـ ٢٤٦.

● وقد ناقش د. محمد طاهر عبدالوهاب مفهوم الرقابة الذاتية حسب المصطلحات الإدارية الحديثة، مما يجعلنا نشير إلى أن دراسته المذكورة تعتبر من الدراسات الجيدة في بحثها لموضوع الرقابة الذاتية ومن ذلك قوله: (فالواقع أن الإسلام يركز ـ بصفة عامة ـ على إعداد المسلم وتربية ضميره باعتبار أن ذلك هو أداة الرقابة الذاتية الحية الفعالة التي تجعل من المسلم حارسا على تعاليم الشريعة الإسلامية في كافة المجالات، ورقيبا على نفسه يحاسبها قبل أن تحاسب، ويزن عملها قبل أن يوزن عليها..)[1].

● إن الرقابة الذاتية يمكن أن تكون تلقائية أي بمبادرة شخصية من الموظف ومراجعة أعماله،. أو بناء على تظلم ممن مسه التظلم فيراجع الموظف هذا التظلم الشخصي ويصحح الخطأ.

أو قد تكون الرقابة الذاتية بناء على تظلم رئاسي أي من رئيس الموظف، فالرئيس بلغه ماحصل من انحراف أو خطأ أو فساد، فكتب للموظف المباشر أن يفيده عن حقيقة الأمر لمحاولة إصلاح الخطأ والانحراف وإذا عمل الموظف والرئيس على تحقيق ذلك صلحت الإدارة.

وفيما يلي بعض الأمثلة والتطبيقات العملية للرقابة الإدارية الذاتية بالمفهوم الإسلامي:

١ ـ **الرقابة الذاتية التلقائية**: (بدون تظلم بل عدول عن الظلم):

(أ) ما يروى عن النبي صلى الله عليه وسلم، عندما كان يفتش جيشه فوجد جنديا خارجا عن الصف المستقيم فوكزه في بطنه ليستقيم مع الصف فتألم الجندي. فما كان من النبي صلى الله عليه وسلم إلا أن طلب منه أن يقتص لنفسه منه، فما كان من الجندي إلا أن قبّل بطن الرسول الرسول صلى الله عليه وسلم، والمقصود هنا القدوة في الرسول صلى الله عليه وسلم وهو الرئيس الأعلى من تمكين صاحب المظلمة من القصاص. على الرغم من أن ذلك العمل كان على سبيل التأديب للجند والحزم في مواقف الجد.

---

(1) المرجع السابق ص ٢٨٥.

(ب) ما يروى عن أن الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه ضرب رجلا لأنه رآه يتكلم مع امرأة فلما عرف أنها زوجته[1]، طلب من الرجل أن يأخذ حقه منه.

● وهذا رجوع عن تصرف من المسؤول قبل أن يشتكيه إلى أحد.

٢ ـ الرقابة الذاتية بناء على تظلم المظلوم:

(أ) اتخذ الفاروق عمر، قرارا لمنع المغالاة في المهور فاحتجت عليه امرأة بقوله تعالى:

﴿ وَإِنْ أَرَدتُّمُ اسْتِبْدَالَ زَوْجٍ مَّكَانَ زَوْجٍ وَءَاتَيْتُمْ إِحْدَىٰهُنَّ قِنطَارًا فَلَا تَأْخُذُوا مِنْهُ شَيْـًٔا ﴾ (سورة النساء 20).

فتراجع عمر عن قراره بعد أن سمع كلامها.

(ب) اتخذ عمر رضي الله عنه قراراً بمنع الطواف المختلط بين النساء والرجال حول الكعبة، فوجد رجلا يطوف مع النساء فوكزه عمر، فلما علم أن الرجل لم يعرف بقرار الخليفة، إعتذر عمر رضى الله عنه وطلب من الرجل أن يقتص منه[2].

● إن الأمثلة السابقة تدل دلالة واضحة على التطبيق العملي للمفهوم الإسلامي للرقابة الذاتية، فالرسول صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدون والصحابة رضي الله عنهم أجمعين قد ضربوا القدوة على أن المسؤول يمكن أن يعدل عن قراره إذا علم يقينا أنه قد أخطأ، وحتى لا تزداد المسألة في الدنيا من الرئيس وفي الآخرة من الله تبارك وتعالى، فالواجب أن يعود الرئيس عن قراره ويتخذ القرار الصحيح.

فالرقابة الذاتية حصن يجب بناؤه في نفوس الموظفين جميعا لأننا بذلك نخفف من إجراءات الحاجة إلى أنواع الرقابة الأخرى.

---

(1) المرجع السابق ص٢٨٧، نقلا عن المحب الطبري. الرياض النضرة في مناقب العشرة ط٢ القاهرة، مطبعة دار التأليف ١٩٥٣ ص٤٦.

(2) المرجع السابق ص ٢٨٨.

الرقابة الذاتية بين النظام الإسلامي والوضعي:

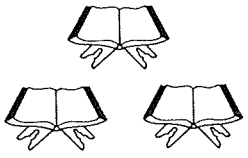
● وكما أشرنا فالرقابة الذاتية يتميز بها الإسلام لأنها وازع ديني. أما النظم غير الإسلامية فلا تضع وزنا لها باعتبار أنها وازع فطري أو أخلاقي يمكن أن يتغير حسب الحال والمال. ويؤكد ذلك د. طاهر عبدالوهاب بقوله: (والواقع أن الفقه الإداري في الأنظمة الوضعية المعاصرة، يقلل من شأن وأهمية الرقابة الإدارية الذاتية وفاعليتها في تحقيق الأهدف المنشودة من أعمال الرقابة الإدارية..)[1].

ثم يضيف ويذكر السبب لهذا الاضمحلال والتقليل فيقول إن ذلك.. (يرجع إلى اضمحلال القيم الدينية والروحية والإنسانية في مجتمعات هذه الأنظمة، وتفشي صور الانحراف والفساد فيها نتيجة لذلك)[2].

وهكذا ننتهي كما بدأنا إلى تأكيد الأصالة والمعاصرة والريادة في الإدارة بشكل عام وفي الرقابة الإدارية بشكل خاص، للفكر الإداري الإسلامي من وقائع مصادره الأصلية (القرآن الكريم والسنة النبوية).

كما ننتهي بنتيجة أخرى هي:

- عدم اتخاذ الفكر الإداري غير الإسلامي لمفهوم الرقابة الإدارية الذاتية كعامل حاسم من عوامل الإصلاح الإداري في الإدارة، كما هو مفهوم ومعلوم بالضرورة في الفكر الإداري الإسلامي أن الرقابة الإدارية بأنواعها تؤدي إلى الإصلاح الإداري.



(1)، (2) المرجع السابق ص ٢٩١.

الفصل الثالث

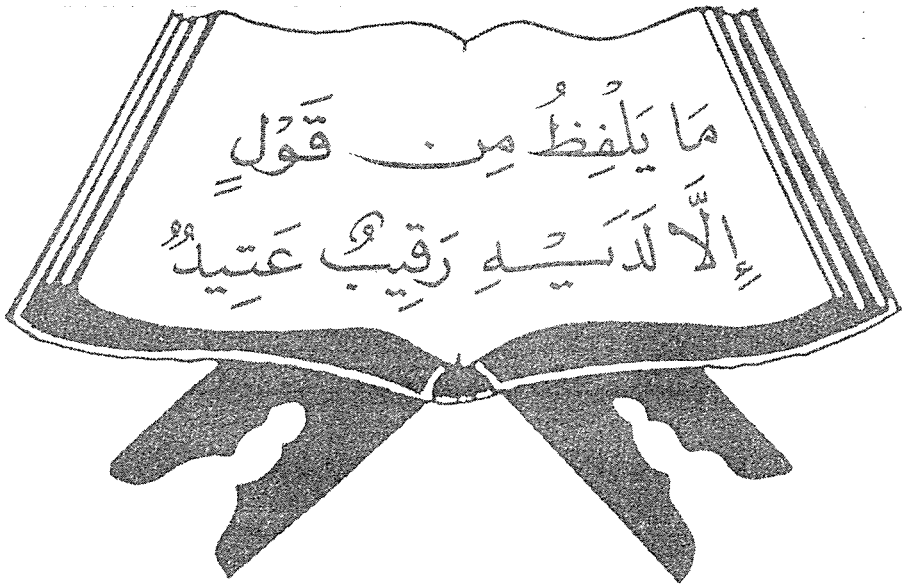
الرقابة القضائية

(القضاء الإداري في الإسلام)

تمهيـــد :

المقارنة بين الرقابة القضائية

والرقابة الإدارية


مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

٤- الرقابة القضائية : ٧٣-٧٤ ، ٨٣-٨٥ ، ٨٦ ، ٨٧ ، ٨٨ .

الفصل الثالث

الرقابة القضائية

(القضاء الإداري في الإسلام)

تمهيـــد :

● نستهل هذا الفصل بالإشارة إلى الأصالة الزمنية للرقابة القضائية في الإسلام مقارنة بالرقابة القضائية في فرنسا كدولة معاصرة مهتمة بهذا الجانب من الرقابة كغيرها من الدول الحديثة والمتقدمة وفي ذلك يشير الدكتور القاسمي إلى أن فرنسا لم تعرف القضاء الإداري إلا في الأزمنة المتأخرة بينما عرفتها الحضارة الإسلامية من وقت مبكر جدا..

(ولابد لنا من الإشارة هنا إلى أن مجلس الدولة لم يعرف في فرنسا إلا بعد الثورة الفرنسية في دستور ١٧٩٩م.. وأن مهمة هذا المجلس كانت استشارية من جهة وقضائية إدارية من جهة أخرى وأنه لم يمارس القضاء الإداري قط، فإذا ما عرفنا أن عبدالملك بن مروان جلس للمظالم، وأنه توفي عام ٨٦هـ (٧٠٥م) عرفنا أن الحضارة الإسلامية قد اهتدت إلى هذا النوع من القضاء الإداري قبل أكثر من ثلاثة عشر قرنا، وهو مالم يهتد إليه الفرنسيون ويطبقونه بالفعل إلا في الأزمنة الأخيرة)[1].

كما يؤكد هذه الريادة الزمنية الدكتور: حمدي عبدالمنعم بقوله: (.. وكان طبيعيا بحكم عملي في مجلس الدولة المصري وتخصيصي في القضاء الإداري أن أهتم ببعض ماكتب عن القضاء الإداري في الإسلام، وقد وجدت فيما كتبه الماوردي في مؤلفه ـ الأحكام السلطانية والولايات الدينية ـ عن

(1) د. القاسمي. نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي ـ السلطة القضائية. ص ٥٥٥ نقلا عن مصطفى البارودي. الوجيز في الحقوق الإدارية ط٣ ١٩٥٨، ص٥٨ ـ٥٩.

ديوان المظالم والدور الذي قام به أوجه شبه كبيرة بينه وبين مجلس الدولة في الوقت الحاضر ومما زاد في دهشتي وانبهاري أنني لاحظت أن ديوان المظالم الإسلامي كان له دور واختصاصات وسلطات تفوق دور واختصاصات مجلس الدولة، سواء في فرنسا أو في مصر في الوقت الحاضر.

وأن الإمبراطورية الإسلامية[1] عرفت نوعا من الرقابة القضائية على أعمال الإدارة منذ أكثر من (١٣) قرنا في حين أن مجلس الدولة الفرنسي لم يتجاوز عمره قرنين من الزمان)[2]

---

(1) لا نرى وصف الدولة والحضارة الإسلامية بوصف الإمبراطورية.

(2) د. حمدي عبدالمنعم مرجع سابق، ص٢٦ ـ٢٧.

٤ ـ ١ الرقابة القضائية : ٧٣ ـ ٧٤ ، ٨٣ ـ ٨٥ ، ٨٦ ، ٨٧ ، ٨٨

المقارنة بين الرقابة القضائية والرقابة الإدارية:

● يوجد فرق كبير بين الرقابتين، ويمكن القول بأن الرقابة القضائية ذات سلطة قوية على الأجهزة الأخرى نظرا لمكانتها التنظيمية في الهرم الإداري لكل دولة.

● فهي غالبا تتبع رئيس الدولة مباشرة وتحظى بأشخاص مميزين، فقهاء شرعيين ثم إداريين..

وكذلك لها نظامها الخاص (نظام ديوان المظالم) الذي يعطي هذه الرقابة الحق في النظر والرقابة على الأجهزة العامة في الدولة ومع هذا التميز تكمل كل من الرقابتين بعضهما البعض في العملية الإدارية.

وفيما يلي مقارنة قانونية بين الرقابتين نسجلها مع رأينا في كل فقرة ـ كما سجلها د. الطماوي:[1].

(١) **الرقابة القضائية**: من اختصاص القضاء وبالتالي تخضع للمبادىء المقررة في هذا الصدد وأهمها:

● أن القضاء لا يمارسها من تلقاء نفسه بل لابد من دعوى يحركها ذو المصلحة بهذا الخصوص.

والرقابة الإدارية: يمكن أن يثيرها ذو المصلحة بتظلم يقدمه ولكن الإدارة يمكن أن تمارسها من تلقاء نفسها.

● ونؤكد هنا أن القضاء الإداري يمارسه أشخاص متخصصون في الشريعة ومن خريجي الكليات الشرعية وهذا شرط فيمن يعين في ديوان المظالم السعودي.

وقد يدرس هؤلاء دورات في النظم لكي يجمعوا بين العلم الشرعي وأنظمة الدولة المعاصرة..

---

(1) د. سليمان الطحاوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة ـ دراسة مقارنة ـ ط٣ القاهرة. دار الفكر العربي ١٩٦١، ص ٢٥ ـ ٢٦.

(٢) الرقابة القضائية:

هي رقـابـة مشروعية. بمعنى أنه لا سلطان للقضاء على تصرف الإدارة المشروع مهما كانت ملاءمته لمقتضى الحال.

أما الرقابة الإدارية :

فإنها تتناول المشروعية والملاءمة معا.

(٣) الرقابة القضائية:

● نظرا لأنها رقابة مشروعية فحسب فإن القضاء لا يملك إلا الحكم بسلامة التصـرف المشكـو منـه أو بعدم سلامته، وفي هذه الحالة الأخيرة، لا يملك القضاء إلا إبطال التصرف المعيب والتعويض عنه.

أما الرقابة الإدارية:

فإنها قد تنتهي إلى تعديل التصرف المعيب أو غير الملائم أو إلى استبدال غيره به.

(٤) لا تخضع الرقابة الإدارية للإجراءات المقررة للتقاضي وبالتالي فإنها في كثير من الحالات تكون أجدى على المتظلم، وذلك إذا انقضت المدد المقررة للتقاضي.

(٥) إذا رفعت دعوى إلى الإدارة أمام القضاء فإن القاضي ملزم بالفصل فيها..

أما الإدارة فإنها ليست ملزمة بالرد على التظلمات التي يرفعها إليها الأفراد.

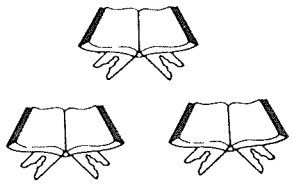
(٦) تنتهي الرقابة القضائية بحكم يحوز حجية الشيء المقضي فيه بحيث لا يمكن إثارة النزاع بشأنه من جديد في حدود ذلك المبدأ.

أما الرقابة الإدارية:

فإنهـا تنتهي بقرار يخضع لما تخضع له سائر القرارات الإدارية: فيجوز التظلم من جديد، وتملك الإدارة أن تعيد النظر فيه ويمكن رفع دعوى بشأنه أمام القضاء.

تلك أهم الفوارق التي رآها الدكتور الطماوي.

- ونؤكد هنا أن القضاء الإداري والرقابة الإدارية يختلفان من بلد إلى آخر نظرا للظروف السياسية والتنظيمية والتطور في القانون الإداري الذي يشكل الإطار الفكري لنوعي الرقابة.
- على أن هناك قواسم يشترك فيها النوعان من الرقابة كما أشار إلى ذلك الدكتور الطماوي.
- كما نؤكد هنا أن الرقابتين تكمل كل منهما الآخرى في حماية العملية الإدارية بكاملها من الفساد الإداري.



الرقابة القضائية في الاسلام

● عرفت الرقابة القضائية في الفكر الإداري والسياسي والقضائي الإسلامي باسم: رقابة ديوان المظالم أو قضاء المظالم.

● وعرف الجهاز الذي يمارس هذه المهمة بـ (ديوان المظالم) ولا تزال هذه التسمية معروفة ومعمولا بها في بعض الدول الإسلامية، وفي مقدمتها المملكة العربية السعودية حيث يسمى (جهاز الرقابة القضائية) ـ [القضاء الإداري][1] ـ (بديوان المظالم) ويأتي اسم الديوان من وقوع الظلم من طرف على طرف آخر ووجوب رفع ودفع هذا الظلم وإحقاق الحق.

وسواء وقع الظلم من فرد على فرد أو على مؤسسة أو وقع من مؤسسة على فرد أو على مؤسسة أخرى فالواجب إعطاء كل ذي حق حقه، ودفع المظلمة عن المظلوم، وبذلك يسود العدل الذي يؤدي إلى الإصلاح الشامل بين جميع قطاعات المجتمع.

● وبذلك يتحقق الأثر الذي يقول: إن العدل أساس الملك.

القضاء بنوعيه (العام والإداري):[2]

يهدف إلى العدل والإنصاف بين الجميع، (مؤسسات وأفراد) لإحقاق الحق، ومن الأسماء الحسنى لله تعالى أنه (العدل، الحق) قال تعالى:

﴿ وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ ٱلنَّاسِ أَن تَحْكُمُوا۟ بِٱلْعَدْلِ ﴾ (سورة النساء 58).

---

(1) انظر عبدالجهني. القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ط ١ جدة تهامة، ١٤٠٤هـ.

(2) القضاء بنوعيه هما:

أ ـ القضاء العام: أو قضاء المحاكم الشرعية التي تفصل بين الأشخاص فيما يقع بينهم من الخصومات بأنواعها.

ب ـ القضاء الإداري: (موضوع البحث) هو القضاء بين مؤسسات الدولة وبعضها وبين الأشخاص فيها وخارجها..

والعدل يعني: محو الظلم وإثبات الحق، وقد ذم الله الظلم والظالمين في آيات كثيرة منها:

١ - ﴿ إِنَّ ٱلَّذِينَ كَفَرُواْ وَظَلَمُواْ لَمْ يَكُنِ ٱللَّهُ لِيَغْفِرَ لَهُمْ ﴾ (سورة النساء 168).

٢ - ﴿ وَٱتُّبِعَ ٱلَّذِينَ ظَلَمُواْ مَآ أُتْرِفُواْ فِيهِ وَكَانُواْ مُجْرِمِينَ ﴾

(سورة هود 116).

٣ - ﴿ أَمَّا مَن ظَلَمَ فَسَوْفَ نُعَذِّبُهُۥ ثُمَّ يُرَدُّ إِلَىٰ رَبِّهِۦ فَيُعَذِّبُهُۥ عَذَابًا نُّكْرًا ﴾

(سورة الكهف 87).

٤ - ﴿ وَمَن يَتَعَدَّ حُدُودَ ٱللَّهِ فَقَدْ ظَلَمَ نَفْسَهُۥ ﴾ (سورة الطلاق 1).

٥ - ﴿ وَمَن يَتَعَدَّ حُدُودَ ٱللَّهِ فَأُوْلَٰٓئِكَ هُمُ ٱلظَّٰلِمُونَ ﴾ (سورة البقرة 229).

٦ - ﴿ فَمَنْ أَظْلَمُ مِمَّن كَذَبَ عَلَى ٱللَّهِ وَكَذَّبَ بِٱلصِّدْقِ إِذْ جَآءَهُۥٓ ﴾

(سورة الزمر 32)

● ومن هذه الآيات الكريمة يؤكد الحق تبارك وتعالى ذمه للظلم والظالمين كما يفهم تأكيده للحق والعدل والحكم بهما..

● وفيما يلي بعض الأحاديث النبوية الشريفة التي تؤكد ذم الظلم ووجوب الحق والعدل بين جميع أفراد الأمة..

١ ـ ففي الحديث القدسي عن الحق تبارك وتعالى:

«ياعبادي إني حرمت الظلم على نفسي وجعلته بينكم محرما فلا تظالموا...» (رواه مسلم).

والدعوة في الحديث إلى عدم التظالم شاملة بين الأفراد أو بين المؤسسات التي يرعاها الأفراد ويقومون عليها...

فقد حرم الله على نفسه الظلم لأنه سبحانه الحكم العدل بين الجميع، وقد حرم على الجميع أن يظلم بعضهم بعضا..

٢ ـ وقال عليه الصلاة والسلام:

«**اتقوا الظلم فإن الظلم ظلمات يوم القيامة**» (رواه مسلم).

والحق أن ما كان ظلمات يوم القيامة فإنه أشد حلكة وظلمة في الدنيا، حتى إذا لم ير الإنسان ذلك في الدنيا فقد يكون على قاعدة قوله تعالى:

﴿ وَٱعْلَمُوٓاْ أَنَّمَآ أَمْوَٰلُكُمْ وَأَوْلَٰدُكُمْ فِتْنَةٌ ﴾ (سورة الأنفال 28).

وقوله تعالى:

﴿ وَنَبْلُوكُم بِٱلشَّرِّ وَٱلْخَيْرِ فِتْنَةً ﴾ (سورة الأنبياء 35).

(٣) ولتحقيق العدل وأهميته يقول عليه الصلاة والسلام: «**عدل ساعة خير من عبادة ستين سنة**».

والسر في ذلك أن العبادة ثوابها يعود على الشخص نفسه أما العدل فيشمل الجميع ولا ينحصر خيره في الشخص الذي قام بالعدل ـ كما هو الحال في العبادات ـ والعدل كذلك من العبادة إلا أن ذلك الأمر الخاص به يحث على الاهتمام بالعدل.

(٤) ولأهمية القضاء الذي يؤدي إلى الحق ويرفع الظلم من قبل القاضي سواء في المحاكم العامة أو محاكم القضاء الإداري يقول عليه الصلاة والسلام: «**القضاة ثلاثة: قاض في الجنة، وقاضيان في النار، قاض عمل بالحق في قضائه فهو في الجنة وقاض علم الحق فجار عامدا فذلك في النار، وقاض قضى بغير علم واستحيا أن يقول إني لا أعلم فهو في النار**»[1] (رواه أبوداود).

● إن الآيات والأحاديث التي ذكرناها تؤكد جميعها عى أهمية العدل ووجوب رفع الظلم عن الأفراد والمؤسسات الحكومية من أي طرف كان...

● غير أن بعض البشر بطبعهم يميلون إلى الظلم والفساد وإلا لما احتجنا إلى الرقابة الداخلية والخارجية ولاكتفينا بالرقابة الذاتية التي سبق أن أكدنا على أهميتها وأنها إذا تحققت في قلوب الموظفين راقبوا الله وخافوه قبل رقابة الإدارة.

---

(1) د. حمدي عبدالمنعم. ديوان المظالم، مرجع سابق ص١٠.

[ظهور القضاء الإداري في الإسلام]:

سبق أن أشرنا إلى أن القضاء الإداري في الإسلام يعرف (بقضاء المظالم) وأن الجهاز الذي يتولاه يسمى بـ «ديوان المظالم» وفي هذا الجزء من البحث سيكون الحديث عن ظهور ديوان المظالم كجهاز متخصص للقضاء الإداري بين الناس والمصالح والمؤسسات فيما يختلف فيه من الأمور الإدارية وما يتعلق بها...

● ويشير د. سيد عبدالمنعم إلى أن الرقابة القضائية في الإسلام مرت بمرحلتين هما:

أولا: مرحلة القضاء الموحد :

حيث باشره الرسول صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدون لحل جميع المشكلات والمنازعات الفردية بين الناس أو الرسمية (المؤسسية) التي تظهر بين المؤسسات والأفراد...

(وكان الرسول صلى الله عليه وسلم أول من رد المظالم في الإسلام لا سيما إذا وقعت من الولاة، ومن ذلك أن خالد بن الوليد ـ رضي الله عنه ـ قتل مقتلة في قبيلة جزيمة بعد أن أعلن أهلها الخضوع، فاستنكر النبي صلى الله عليه وسلم فعلة خالد، وأرسل على بن أبي طالب رضي الله عنه إلى هذه القبيلة ليرفع عنها ماحاق بها... بدفع دية قتلاها، وذلك على اعتبار أن خالد بن الوليد رضي الله عنه أحد موظفي الدولة وأنه ارتكب فعله أثناء تأدية وظيفته وبسببها)[1].

● وهذا مثل رائع للقائد صلى الله عليه وسلم القدوة الحسنة في دفع ورفع المظالم عن من تحت إمرته ومن دخل في دين الله.

● على الرغم من أن الذي حدث من خالد بن الوليد رضي الله عنه اجتهاد والمجتهد له أجر أو أجران.

● ولكن مهمة القائد وهو رسول الله صلى الله عليه وسلم والموحى إليه بيان العدل في المسألة لأنه هو المعصوم والموحى إليه ولابد أن نحسن الظن

(1) د. سيد عبدالحكيم (مرجع سابق)، ص ٥٩ ـ ٧٩.

بالصحابة جميعا فهم تلاميذ الرسول صلى الله صلى الله عليه وسلم الذين تخرجوا من مدرسته صلى الله عليه وسلم.

● وفي هذه القصة المذكورة بيان أن الدولة الإسلامية تتحمل خطأ موظفيها مادامـوا على رأس العمـل، وقد حكم وعدل ودفع الدية لأهل من قتلوا بسبب اجتهاد خالد بن الوليد رضي الله عنه.

وهـذه ممـارسـة فعلية لسلطاته القضائية كرئيس للدول ورئيس للسلطات الثلاث في عهده صلى الله عليه وسلم.

ثانيا: مرحلة القضاء المزدوج:

● بعـد اتساع رقعة الدولة الإسلامية وكثرة الأقاليم وتنوع حضارة وعادات وتقاليد شعوب هذه الأقاليم بدأ الخلفاء في الدولة الأموية والعباسية يفصلون بين القضاء العام (المحاكم) وبين القضاء الإداري الذي يفصل فيما يحصل من خلافات بين الأفراد ومؤسسات الدولة، وهكذا ظهر بوضوح قضاء المظالم، وأصبح له رجاله وتحال إليه القضايا الخاصة بالعمل والعاملين في الدولة.

● وقد سجل الماوردي حديثا مفصلا عن ولاية المظالم وظهورها وحدد أسباب ظهورها بقوله:

(وتجـاهـر النـاس بالظلم والتغـالب ولم يكفهم زواجـر العظة عن التمانع والتجاذب، فاحتاجوا في ردع المتغلبين وإنصاف المغلوبين إلى نظر المظالم الذي تمتزج فيه قوة السلطنة بنصف القضاء، فكان أول من أفرد للظلامات يوما يتصفح فيه قصص المتظلمين (عبدالملك بن مروان..)[1].

● ومما سبق يتضح أن القضاء في المظالم مرّ بمرحلتين:

الأولى: في بداية الدولة: حيث كان القاضي (الخليفة) يحكم في القضايا بين النـاس وبين المـوظفين ثم تطور الأمـر بسبب تطور واتساع الدولة وازدياد المشكلات إلى فصل القضاء..

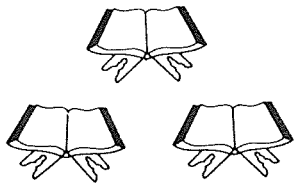
---

(1) الماوردي، الأحكام السلطانية، بيروت، دار الكتب العلمية ١٤٠٢هـ، ص٧٨.

١ ـ **القضاء العام**: بين الناس في محاكم خاصة عرفت بالمحاكم العامة.

٢ ـ **القضاء الإدري**: **(المظالم)**:

● للفصل في المشكلات الإدارية بين الموظفين والأجهزة العامة الحكومية..



شروط وظيفة الرقابة القضائية في الإسلام

● الفكر الإداري والسياسي الإسلامي اهتم كثيرا بهذه الوظيفة لما عليها من المسؤوليات تجاه الأفراد والمؤسسات الحكومية.

ووضع المفكرون المسلمون شروطا فيمن يتولى هذه الوظيفة..

١ ـ شروط المشرف على الرقابة القضائية.

ذكر الإمام الماوردي تعريفا للمظالم بقوله:

(ونظر المظالم هو: قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة...)؟

ثم أضاف شروطا لمن يتولى النظر والعمل في ديوان المظالم ومنها:

١ ـ **أن يكون جليل القدر**: أي ذو مكانة اجتماعية ـ يسمع ويطاع في قوله وحكمه لجلال قدره ومكانته عند الناس.

٢ ـ **نافذ الأمر**: أي له صلاحيات في إصدار القرارات بحكم الشرع والنظام فلا يتردد في إصدار وإنفاذ الأمر أي القرار الذي يراه حقا وعدلا.

٣ ـ **عظيم الهيبة**: وذلك بتوفر بعض الصفات الجسدية أو الشخصية كالطول أو قوة النظر أو الصوت المؤثر أو الحجة البالغة والمنطق المؤثر مما يكسبه الهيبة..

٤ ـ **ظاهر العفة**: أي ذو سمعة طيبة من حيث الترفع عن كل مايشين...

٥ ـ **قليل الطمع**: أي قنوع بما يقدره الله له من الرزق الحلال... لكي يتفرغ لمهمة النظر في العمل ورفع المظالم.

٦ ـ **كثير الورع** : أي الخوف من الله ومراقبته وتقواه.

● ومن توفرت فيه هذه الصفات يُؤمن جانبه ويُوثق في قراره.

٧ ـ **يحتاج إلى سطوة الحماة**: أي لديه صلاحيات لإنفاذ قراراته، ومن ذلك أن يكون لديه أعوان أو جنود أو شرط، لاستدعاء من يلزم بالقوة...

٨ ـ **ويحتاج إلى ثبت القضاة**: فالقضاة يشهد لهم بالثبات في الحق والمواقف. والذي يعمل في الرقابة القضائية هم من القضاة الذين يجب أن

تتوفر فيهم صفة الثبات وعدم الزيغ أو الميل إلى الباطل لأنهم وضعوا أصلا من أجل إحقاق الحق...

● تلك بعض الصفات والشروط التي يجب أن تتوفر فيمن يعمل بالرقابة القضائية لكي تحقق الحق المطلوب منها وهو: (قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة).

وظيفة الرقابة القضائية في الإسلام

● وقد ذكر الإمام الماوردي أن من يتولى وظيفة له اختصاصات دقيقة وشاقة وشاملة تكاد تشمل مراقبة ومتابعة جميع الفئات.

● وفيما يلي وبتصرف الاختصاصات التي سجلها الماوردي لكل من عمل في الرقابة القضائية[1].

١ ـ **النظر في تعدي الولاة على الرعية**: أي أنه يتابع ويراقب كيف يحكم الولاة في مناطقهم وكيف رأى الأمة في الوالي (فيكون لسيرة الولاة متصفحا عن أحوالهم مستكشفا ليقويهم إن أنصفوا ويكفهم إن عسفوا، ويستبدل بهم إن لم ينصفوا).

إن الصلاحيات السابقة ترفع اختصاصات الرقابة القضائية إلى درجة استبدال الوالي غير المنصف وهو اختصاص أعطته الشريعة الإسلامية لكي يستقيم الأمر ويقوى جانب الرقابة والمراقبين..

وبذلك يسود الإصلاح ويندحر الفساد والمفسدون بسبب قوة الرقابة.

٢ ـ **النظر في جور العمال**: فيما يجبونه من الأموال:

وهذا الاختصاص هو اختصاص مالي فيمن وظيفته الرقابة القضائية بإعادة المال إلى أهله إذا أخذ بغير حق بسبب تعسف الجباة (الذين يجمعون المال لبيت مال المسلمين).

٣ ـ **النظر في كتاب الدواوين** : وهم الموظفون العاملون حيث إنه من

(1) الماوردي، الأحكام السلطانية ـ ص ٨٠ ـ ٨٣.

اختصاص الرقابة القضائية الاطلاع على أحوال الموظفين حسب النظام حتى يستقيم أمر هؤلاء الموظفين، وإذا ظهر منهم ما يخالف التعليمات فحق على الرقابة القضائية محاسبتهم وهذا الاختصاص نجده في الوقت الحاضر ضمن اختصاصات ديوان المظالم بالتنسيق مع الجهات الأخرى ذات العلاقة بالرقابة الإدارية والرقابة المالية...

٤ ـ **النظر في تظلم المسترزقة**: من نقص أرزاقهم أو تأخرها، وذلك لأن الدولة الإسلامية ترعى المستضعفين وذوي الحاجة، ومن اختصاصات الرقابة القضائية، النظر والبحث عن أسباب تأخر أو نقص أرزاق هؤلاء المستضعفين، سواء بتظلم هؤلاء إلى ديوان المظالم أو تحقق الديوان في مثل هذه الأمور وعلاجها...

● وهذه الوظيفة في الوقت الحاضر ضمن اختصاصات وزارات الشؤون الاجتماعية التي ترعى المستضعفين كما هو الحال في المملكة العربية السعودية.

٥ ـ **رد الغصوب** : أي إعادة ما اغتصب إلى صاحبه وقسمها الماوردي إلى قسمين هما:

أ ـ **غصوب السلطان** : أي ما أخذه الوالي، فيحقق ناظر الديوان في الأمر ويحق الحق ويعيد ما اغتصب إلى صاحبه بالعدل.

ب ـ **غصوب ذوي الأيدي القوية**: وهم الأشخاص المتمكنون الذين يتطاولون على الضعفاء حيث يقوم ناظر ديوان المظالم بالتحقيق وإعادة الحق إلى نصابه...

٦ ـ **مشارفة الوقوف**: ويعني بذلك الإشراف على الأوقاف، أي الأشياء التي يتم وقفها وهي نوعان:

أ ـ **وقوف عامة**: فيبدأ بتصفحها (التحقق من صحة وقفها وموقفها) وإن لم يكن فيها متظلم ليجريها على سبيلها ويمضيها على شروط واقفها...

ب ـ **الوقوف الخاصة**: وينظر الديوان فيها إذا تظلم أهل هذه الوقوف إليه فيحكم بالعدل.

٧ ـ **يقوم الديوان بتنفيذ مالم ينفذه** القضاة من أحكام بسبب قوة المحكوم عليـه وسطوته، وعظم خطره (فيكون ناظر المظالم أقوى يداً وأنفذ أمراً فينفذ الحكم على من توجه إليه لانتزاع مافي يده...).

٨ ـ **النظر فيما عجز عنه الناظرون** :(المفتشون والمراقبون) من الحسبة... في المصالح العامة، كالمجاهرة بمنكر ضعف عن دفعة... فيأخذهم بحق الله تعالى... ويأمر بحملهم على موجبه...

٩ ـ **مراعاة العبادات الظاهرة**: كالأعياد والجمع والحج والجهاد... فينظرون مافيهـا من تقصيـر وإخلال بشروطها، فيصلحونها، فإن حقوق الله أولى أن تستوفى وفروضه أحق أن تؤدى.

● إن هذه الوظيفة كما نرى فيها صلاحيات واسعة لديوان المظالم حتى أنه ينظر فيما يحدث من تقصير في أمور مهمة جدا لا يتولاها إلا ولي الأمر مثل الجهاد...

١٠ ـ الوظيفة العاشرة والأخيرة كما يراها الماوردي ضمن وظائف من يتولى الرقابة القضائية هي:

● **النـظر بين المتشـاجـرين والحكم بين المتنازعين**.. وهكذا نظرنا إلى الصلاحيات الواسعة والاختصاصات الشاملة التي أعطاها المفكر الإسلامي الإداري السياسي الإمام الماوردي لمن يتولى الأمر في ديوان المظالم.

● وهذه الاختصاصات في عالم اليوم يقوم بها العديد من الجهات الحكومية والمؤسسات المتخصصة التي ترعاها الحكومات...

وقـد ذكر الشيخ/ محمود أبو زهرة رأيا حديثا مقارنا لعمل ديوان المظالم فقال: (ويسمى المتولي لأمر المظالم ناظرا ولا يسمى قاضيا، وإن كان له مثل سلطان القضاء ومثل إجراءاته في كثير من الأحوال ولكن عمله ليس قضائيا خالصـا ـ بل هو قضـائي وتنفيذي ـ فقد يعالج الأمور الواضحة بالتنفيذ أو بالصلح أو بالعمل الذي يرد لصاحب الحق حقه، فهو قضاء أحيانا وتنفيذ إداري أحيانا)[1].

---

(1) د. حمدي عبدالمنعم مرجع سابق ص٣٥ نقلا عن مجلة دنيا القانون السنة ٣ (العددان ١،٢) ص٨٨.

نماذج تطبيقية لمباشرة
الرقابة القضائية في الإسلام

تمهيـــد:

فيمـا يلي نقـدم بعض النمـاذج التي تؤكد ممارسة الرقابة القضائية في الإسلام من لدن العهد النبوي الشريف وهي نماذج تدل كما سنرى على الفهم الدقيق لوظيفة ديوان المظالم وعمل من يتولى المظالم، وهو رد المظلمة وإحقاق الحق والعدل.

١ ـ العهد النبوي الشريف:

كان الرسول صلى الله عليه وسلم هو القاضي في عهده وقد استعان في بعض الحالات البعيدة ببعض الصحابة الكرام مثل عمر بن الخطاب رضي الله عنه.

● كما كان عليه الصلاة والسلام يقوم برد المظالم وتقويم سلوك العاملين والولاة إذا ظهر منهم ظلم ومن ذلك:

أ ـ عزل العلاء بن الحضرمي: الذي كان أميرا (عاملا) على البحرين بسبب شكوى أهل البحرين ضده فعزله وعين ـ إبان بن سعيد وأوصاه بالرفق وحسن المعاملة لأهل عبد القيس في هجر، وهذا قرار نبوي، وقضاء إداري أجراه النبي صلى الله عليـه وسلم بعد أن جاءه وفد (عبد القيس) مشتكيا من العلاء بن الحضرمي أميرهم من قبل النبي عليه الصلاة والسلام فاستدعاه الرسول صلى الله عليه وسلم إلى المدينة وعين بدلا منه (إبان بن سعيد).

● فالقرار قضائي حيث حل موظف محل الآخر بسبب الشكوى المقدمة من المواطنين.

ب ـ قيام الرسول عليه الصلاة والسلام بدفع الدية من بيت المال لأهل من قتلهم خالد بن الوليد رضي الله عنه عندما (اجتهد فأخطأ) وذلك لأن خالدا موظف في

الدولة والقتل تم أثناء العمل الرسمي (الحرب).

ـ ومع إحساننا الظن بالصحابي الجليل ـ إلا أن باب الاجتهاد يدور على أمرين إذا اجتهد فأصاب فله أجران وإن اجتهد فأخطأ فله أجر.

ومع هذا الاجتهاد الذي حدث فقد صدر قرار قضائي إداري أعاد به الرسول صلى الله عليه وسلم الحق إلى نصابه وحكم بالعدل بإعطاء الدية لأهل المقتولين.

٢ ـ عهد أبي بكر الصديق رضي الله عنه:

● يشهد التاريخ لأبي بكر الصديق رضي الله عنه الذي تولى الخلافة لفترة قصيرة، بأن عهده كان عهد استقرار داخلي وحزم إيماني لا مثيل له في تصديه للفتنة التي حصلت بسبب الردة والقضاء عليها.

أما المدينة المنورة والصحابة من حول الصديق رضي الله عنهم أجمعين، فكانوا متأثرين بالعهد النبوي سلوكا وتطبيقا.

لذلك لم تشهد المدينة اختلافا في الحياة العامة، وتأكيداً لذلك الاستقرار، ورضى الناس ماذكره ابن سعد في الطبقات الكبرى عند قدوم أبي بكر الصديق رضي الله عنه إلى مكة المكرمة بعد مبايعته في المدينة المنورة وهي زيارة تفقدية للخليفة للتأكد من عدل الولاة، حيث قال في الطبقات الكبرى:

(فلما كان الظهر خرج أبو بكر فطاف أيضا بالبيت ثم جلس قريبا من دار الندوة فقال: هل من أحد يشتكي من ظلامة أو يطلب حقا؟ فما أتاه أحد.. وأثنى الناس على واليهم، ثم صلى العصر وجلس فودعه الناس ثم خرج راجعا إلى المدينة)[1] وهكذا اطمأن الخليفة من زيارته التفقدية لأحد ولايات الدولية الإسلامية، أن أمور الرعية إلى خير وأنهم راضون عن والي مكة المكرمة وأنه ليس لديهم مظالم يرفعونها إليه ضد أحد المسؤولين في الدولة...

(1) د. حمدي عبدالمنعم مرجع سابق، ص ٥٥.

٣ ـ عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه

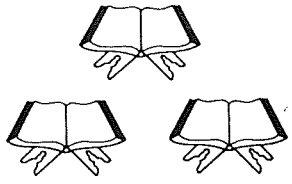
● تميز العهد العمري بطول مدة الحكم (١٢) سنة وبرجاحة وإدراك عمر رضي الله عنه بالأمور الإدارية والقضائية وقوته في إصدار القرارات الصعبة ذات الطابع القضائي الإداري، وهو القائل (... إني لم أستعمل عليكم عمالا ليضربوا أبشاركم وليشتموا أعراضكم ويأخذوا أموالكم ولكن استعملتهم (عينتهم للعمل) ليعلموكم كتاب ربكم وسنة نبيكم، فمن ظلمه عاملة بمظلمة فلا إذن له عليَّ ليرفعها إليّ حتى أقصه منه).

ومن الأمثلة العملية على عدل عمر رضي الله عنه وحكمه بالقضاء الإداري ضد عماله مايلي:

ـ إحضار عمرو بن العاص من مصر إلى المدينة ليقتص منه المصري الذي ضربه ابن عمرو، وقال قولته التي صارت مثلا: (متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمامتهم أحرارا)، وقولته الشهيرة: «اضرب ابن الأكرمين» فهذا المثال حكم قضائي إداري ضد والي الخليفة في مصر بسبب اعتداء ابن الوالي على أحد أبناء الرعية...

فأحضر الوالي من مقر عمله وأخذ حق المواطن بالعدل...

إنها نماذج تدل على عظمة الإسلام وعظمة رجاله.



الفصل الرابع

رقابة المحتسب الإسلامي

- مقدمـــة :
- المحتسب الإسلامي في الفكر الإداري السياسي الحديث

مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الرابع

رقابة المحتسب الإسلامي

تمهيـــد :

شغلت وظيفة المحتسب في الإسلام حيزاً كبيراً من لدن المفكرين المسلمين وغيرهم.

وذلك لما كان يقوم به المحتسب من الوظائف العديدة حتى شملت المراقبة والمتابعة على أعمال كل أفراد الحكومة الإسلامية من الوالي إلى العاملين في السوق،.. بجميع أصنافهم واختصاصاتهم وكان يساعد المحتسب فريق من الأعـوان والعـاملين الذين يأتمرون بأمره، لهذا يحتل المحتسب في الإدارة الإسلامية مكانة عالية يقوم بها في الوقت الحاضر عدد من الأجهزة الحكومية في الدولة المعاصرة كما يقوم بأعماله عدد من المتخصصين في فنون وعلوم عديدة...

● ولكي نبرهن على ذلك فإن هناك من اعتبر المحتسب في الإدارة الإسلامية بمثابة «الإدارة المحلية في الإسلام» أي أنه يمثل الحاكم المسلم العام في الولايات الإسلامية أو الأقاليم فهو يمثل الخليفة في الإقليم لسعة ما يقوم به من الأعمال في شتى مجالات الإدارة المحلية...

وسنرى فيمايلي أدلة عديدة لهذا الاستشهاد.

وجوه الاحتساب

للاحتساب في الإدارة الإسلامية وجهان هما:

١ ـ **المحتسب الرسمي**: وهو من تعينه الدولة الإسلامية للقيام بالمهام التي توكلهـا إليـه في مدنها فهو موظف يقوم مقام الحاكم في تأدية الواجبات وله

صلاحيات محددة كما عليه مسؤوليات وواجبات محددة حسب نظام الدولة.

٢ ـ **المحتسب المتطوع** : وهم من يرون قول كلمة الحق والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر واجب في غياب المحتسب الرسمي أو غفلته مقتدين بقوله تعالى:

﴿ وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ ﴾

(آل عمران 104).

وقد عرف هذا النوع كما عرف النوع الآخر عبر التاريخ الإسلامي.

● ولاشك في أن المحتسب المتطوع إذا فهم دوره وواجبه في التوجيه والنصح بالحكمة والموعظة الحسنة يعتبر مكملا لدور المحتسب الرسمي، الذي له حق الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بالقوة والشدة، كما تقرها الشريعة الإسلامية التي تدعو إلى الفضيلة والإصلاح ودفع الفساد وقد أفرد الماوردي تسعة أوجه للفرق بين المحتسب الرسمي والمحتسب المتطوع هي :ـ بتصرف ـ كمايلي:[1]

١ ـ أن الاحتساب فرض عين على المحتسب وفرض كفاية على المتطوع.

٢ ـ أنه واجب على المحتسب القيام به ولكنه من نوافل العمل للمتطوع.

٣ ـ أن المحتسب موظف لهذا العمل، والمتطوع ليس منصوبا بل متطوعا.

٤ ـ على المحتسب الاستجابة لمن طلب العون لرد المظلمة وليس على المتطوع ذلك.

٥ ـ على المحتسب البحث عن المنكرات لإنكارها وليس ذلك على المتطوع.

٦ ـ للمحتسب أن يتخذ أعوانا لأنه عمل هو له منصوب وليس للمتطوع أن يتخذ أعوانا..

٧ ـ للمحتسب أن يعذّر في المنكرات الظاهرة ولا يتجاوز إلى الحدود وليس للمتطوع أن يعذّر.

٨ ـ للمحتسب أن يرتزق (يكون له أجر من بيت المال) وليس للمتطوع ذلك.

٩ ـ للمحتسب أن يجتهد في العرف دون الشرع كالجلوس في الأسواق...

(1) الماوردي، الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٢٤٠.

فيقرر وينكر ما أدى اجتهاده إلى ذلك وليس هذا للمتطوع..

● هذه وجوه الاختلاف بين المحتسب الرسمي في الإدارة الإسلامية وبين المتطوع في الاحتساب الذي يجب أن يسلكه كل مسلم آمراً بالمعروف ناهيا عن المنكر في مجتمعه من أجل الإصلاح...

تعريف الحسبة

فيما يلي تعريف الحسبة اللغوي والإصطلاحي لكي يتضح بعد التعريف الدور الإداري المقارن لمهام المحتسب في الإسلام وفي النظم المعاصرة.

● وذلك أن بعضهم قد أعد رسالة بخصوص الحسبة في الإسلام والنيابة العامة في الفكر المعاصر[1].

التعريف اللغوي :

وللحسبة لغويا أربعة معان هي:[2].

المعنى الأول: طلب الأجر من الله، وواقع ذلك من قوله صلى الله عليه وسلم: «**من صام رمضان إيمانا واحتسابا غفر له ما تقدم من ذنبه**».

المعنى الثاني: الإنكار: ويقال احتسب عليه أي أنكره. ومنه المحتسب وقال الترمذي احتسب فلان عليه أي أنكر عليه قبيح عمله. كما جاء في الحكم لابن سيده.

المعنى الثالث: الاختبار والسبر، قاله ابن السكيت وقيل النساء يحتسبن ما عند الرجال أي يختبرن.

المعنى الرابع : حسن التدبير والنظر في الأمر أو إحصائه أو عده مثل حسب المال حسبا أو حسبة قال الأصمعي: فلان حسب الحسبة في الأمر أي حسن التدبير.

وكذلك ننتهي إلى المعنى اللغوي الشامل للحسبة والذي اشتمل على أربعة معان هي:

---

(1) سعد بن عبدالله بن سعد العريفي، الحسبة والنيابة العامة. دراسة مقارنة ط١ الرياض: دار الرشد، ١٤٠٧هـ.

(2) د. محمد كمال الدين إمام. أصول الحسبة في الإسلام دراسة تأصيلية مقارنة ط١ القاهرة: دار الهداية، ١٤٠٦هـ ص١٤.

١ ـ طلب الأجر.

٢ ـ الإنكار.

٣ ـ الاختبار.

٤ ـ حسن التدبير.

والمعنى الذي نأخذه من المعاني المذكورة (الدائرة الواسعة لعمل المحتسب في الإدارة الإسلامية..

التعريف الاصطلاحي :

لعل أقدم التعريفات الفقهية للحسبة هو تعريف الإمام الماوردي الذي نصه: (الحسبة هي: أمر بالمعروف إذا ظن تركه، ونهى عن المنكر إذا ظن فعله)[1].

● وقد استشهد بقوله تعالى:

﴿ وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ ﴾

(سورة آل عمران 104).

● وعرفها الشيرزي بنفس عبارات الماوردي ولكنه زاد في التعريف عبارة «وإصلاحا بين الناس» حيث قال: (لما كانت الحسبة أمراً بمعروف، ونهيا عن منكر، وإصلاحا بين الناس وجب أن يكون المحتسب فقيها، عارفا بأحكام الشريعة...)[2].

● وفي تحديد وظيفة المحتسب وتعريفه يقول الإمام ابن تيمية رحمه الله: (أما المحتسب فله الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر مما ليس من خصائص الولاة والقضاة وأهل الديوان...)[3].

تلك ثلاثة تعريفات للنظم القديمة وجميعها ترى أن المحتسب يأمر بالمعروف وينهى عن المنكر وبصفة رسمية وله أجر على عمله...

---

(1) الماوردي، الأحكام السلطانية ص١٤٠.

(2) عبدالرحمن بن نصر الشيرازي، نهاية الرتبة في طلب الحسبة ـ تحقيق ومراجعة الدكتور السيد الباز العريني بيروت ـ دار الثقافة، (د.ت).

(3) ابن تيمية، الحسبة في الإسلام تحقيق سيد بن محمد بن أبي سعدة ـ الكويت: مكتبة دار الأرقم ١٤٠٣هـ، ص١٦.

● ومن التعريفات الحديثة للمحتسب ما نقله د. فضل إلهي عن الأستاذ أحمد مصطفى المراغي قوله في تعريف المحتسب: (مشارفة السوق والنظر في مكاييله وموازينه، ومنع الغش والتدليس فيما يباع ويشترى من مأكول ومصنوع، ورفع الضرر عن الطريق بدفع الحرج عن السايلة من الغادين والرائحين وتنظيف الشوارع والحارات والأزقة إلى نحو ذلك من الوظائف التي تقوم بها المجالس البلدية ومفتشو الصحة ومفتشو الطب البيطري، ومصلحة المكاييل والموازين، وقلم المرور ورجال الشرطة الموكول إليهم المحافظة على الآداب العامة إلى غير ذلك)[1].

● وكما يلاحظ فإن التعريف طويل وشامل لما يقوم به عدد من الأجهزة المعاصرة في الإدارية الحديثة كالبلدية والشرطة والمرور وهيئات الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وغيرها.

● ومن أقرب التعريفات لمفهوم وظيفة الرقابة الإدارية التي يقوم بها المحتسب ما نقله الدكتور فضل إلهى فيما يلي:

أ ـ ما ذكره الشيخ محمد المبارك بقوله عن وظيفة المحتسب: (رقابة إدارية تقوم بها الدولة عن طريق موظفين خاصين على نشاط الأفراد في مجال الأخلاق والدين والاقتصاد، أي في المجال الاجتماعي بوجه عام. تحقيقا للعدل والفضيلة...)[2]

ب ـ ما عرّف به الحسبة: الشيخ عبدالعزيز بن محمد مرشد حيث يقول: (رقابة إدارية تقوم بها الدولة لتحقيق المجتمع الإسلامي بردهم إلى مافيه صلاحهم وإبعادهم عما فيه ضررهم وفقا لأحكام الشرع)[3]

● مما سبق من التعريفات القديمة والمعاصرة نستنتج أن الحسبة هي وظيفة إدارية تقوم بها الدولة الإسلامية من أجل إحقاق الحق وإبطال الباطل وذلك عن طريق تحقيق قول الله تعالى:

---

(1) الدكتور فضل إلهي. الحسبة. تعريفها ومشروعيتها وحكمها ـ ط١ ـ الرياض مكتبة المعارف، ١٤١٠هـ، ص١١.

(2) د. فضل إلهي، مرجع سابق، ص١٢.

(3) د. فضل إلهي، مرجع سابق، ص١٣.

﴿ وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ ﴾

(آل عمران 104).

● كما يتضح من التعريفات السابقة أن وظيفة المحتسب هي في صميم الرقابة الإدارية للدولة لإصلاح المجتمع.. وذلك لأنها تعين أشخاصا لهم صفات ومعرفة خاصة بأحوال السوق والناس والمعاملات لكي يطبقوا الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

تعريفنا للمحتسب الموظف :

هو : موظف يقوم بالرقابة الإدارية على الأعمال والعاملين في السلطة العامة ويمتاز بالمعرفة الجيدة لشؤون الحياة العامة المتصلة بالجمهور وبالموظفين، لكي يأمر بالمعروف وينهي عن المنكر ضمن الصلاحيات الممنوحة له.

وظائف المحتسب :

يسجل من كتب عن المحتسب وظائف عديدة تجعله بالمقارنة للوظائف العصرية الإدارية يشمل جميع الوظائف التي تقوم بها في الوقت الحاضر معظم الإدارات الحكومية ذات العلاقة بالجمهور مثل: البلديات، والمرور، والتجارة، والشرطة، وهيئات الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر... وغير ذلك.

وإجمالا فإن ماسجله الشيرزي في كتابه من وظائف للمحتسب يمكن أن تكون صورة واضحة لما نريد تأكيده من شمولية دور المحتسب في إصلاح المجتمع الإسلامي.

وفيما يلي جميع الأبواب الأربعين التي سجلها الشيرزي[1].

الباب 1 فيما يجب على المحتسب من شروط الحسبة ولزوم مستحبَّاتها.

الباب 2 في النظر في الأسواق والطرقات.

الباب 3 في معرفة القناطير والأرطال والمثاقيل والدراهم.

الباب 4 في معرفة الموازين والمكاييل وعيار الأرطال والمثاقيل.

الباب 5 في الحسبة على الحبوبيين والدقاقين.

---

(1) الشيرزي مرجع سابق، ص٤، ٥.

الباب 6 في الحسبة على الخبازين.

الباب 7 في الحسبة على الفرّانين.

الباب 8 في الحسبة على صناع الزلابية (نوع من الحلوى).

الباب 9 في الحسبة على الجزارين والقصّابين.

الباب 10 في الحسبة على الشوايّين.

الباب 11 في الحسبة على الرواسيين.

الباب 12 في الحسبة على قلائي السمك.

الباب 13 في الحسبة على الطباخين.

الباب 14 في الحسبة على الهرائسيين.

الباب 15 في الحسبة على النقانقيين.

الباب 16 في الحسبة على الحلوانيين.

الباب 17 في الحسبة على الصيادلة.

الباب 18 في الحسبة على العطارين.

الباب 19 في الحسبة على الشرابيين.

الباب 20 في الحسبة على السمّانين.

الباب 21 في الحسبة على البزازين.

الباب 22 في الحسبة على المنادين والدلالين.

الباب 23 في الحسبة على الحاكة.

الباب 24 في الحسبة على الخياطين.

الباب 25 في الحسبة على القطانين.

الباب 26 في الحسبة على الكتّانيين.

الباب 27 في الحسبة على الحريريين.

الباب 28 في الحسبة على الصباغين.

الباب 29 في الحسبة على الأساكفة.

الباب 30 في الحسبة على الصيارف.

الباب 31 فى الحسبة على الصاغة.

الباب 32 في الحسبة على النحاسين والحدَّادين.

الباب 33 في الحسبة على البياطرة.

الباب 34 في الحسبة على نخاسي العبيد والدواب.

الباب 35 في الحسبة على الحمامات وقوامها وذكر منافعها ومضارها.

الباب 36 في الحسبة على الفصَّادين والحجامين.

الباب 37 في الحسبة على الأطباء والكحالين والمجبرين والجراحين

الباب 38 في الحسبة على مؤدبي الصبيان.

الباب 39 في الحسبة على أهل الذمة (غير المسلمين).

الباب 40 يشتمل على جمل وتفاصيل في أمور الحسبة.

ومن خلال الوظائف السابقة التي تتصف بالشمولية فقد ذكر الدكتور محمد كمال الدين إمام الوظائف أو مجالات الاحتساب بطريقة حديثة التقسيم حيث أشار إلى أن المحتسب يمارس عمله (وظيفته) من خلال مجالين، وأن المجالات الأخرى (الوظائف الأخرى)، تدخل ضمن المجالين وهما:

المجال الأول: الاحتساب على السلطات العامة ثم قسم السلطات العامة إلى ثلاثة فروع هي:

أ ـ الاحتساب على الخليفة: وقصة سيدنا عمر رضي الله عنه مع المرأة التي أوقفته وهو يخطب ليقول:

«أصابت المرأة وأخطأ عمر» خير دليل على مشروعية الاحتساب من كل فرد من أفراد الأمة على خليفة المسلمين.

ب ـ الاحتساب على السلطة التنفيذية:

ويقصد بالسلطة التنفيذية الجهاز الحاكم التنفيذي الذي يعرف الآن «بمجلس الوزراء».

والسلطة التنفيذية تراقب أو يحتسب عليها من قبل أطراف ثلاثة هم:

١ ـ **رقابة رئيس الدولة** : وفي العهد النبوي الشريف نجد خير مثال للرقابة الرئاسية ما سجلته السيرة النبوية من استعمال الرسول صلى الله عليه وسلم

للصحابي ابن اللتيبة على الصدقات، فلما عاد حاسبه الرسول عما أحضر معه من المال فقال الصحابي (هذا لكم وهذا أهدى إليّ) فقال النبي صلى الله عليه وسلم: «**مابال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله فيقول: هذا لكم وهذا أهدى إلي أفلا قعد في بيت أبيه وأمه فينظر أيهدى إليه أم لا؟ والذي نفسي بيده لا نستعمل رجلا على عمل مما ولانا الله فيغل (الغلول) منه شيئا إلا جاء يوم القيامة يحمله على رقبته...**»[1].

وهكذا غضب الرسول صلى الله عليه وسلم وحاسب الصحابي كما يدل الحديث على وجوب رقابة الرئيس على المرؤوس...

- وأن هذا نموذج لرقابة الرئيس على السلطة التنفيذية في العهد النبوي.

٢ - **رقابة ديوان المظالم**: الذي كانت مهمته رد الغصوب من الولاة وغيرهم إلى بيت المال... أو إلى المواطنين.

٣ - **رقابة المحتسب** فاحتسابه على السلطة التنفيذية يضمن رقابة مستمرة وفعالة على أعماله سواء كان المحتسب واليا أو فردا... فكلاهما من واجبه القيام بالحسبة على السلطة التنفيذية سواء بالتبليغ عن مخالفاتها أو بوعظها أو الامتناع عن معاونتها فيما هي فيه من منكرات...[2].

(جـ) الاحتساب على السلطة القضائية:

من المعلوم أن السلطة القضائية في السياسة المعاصرة لا سلطان عليها ولكن في التاريخ الإسلامي كما يروى الشيرزي فإن للمحتسب (أن يتردد على مجالس القضاء والحكام، ويمنعهم من الجلوس في الجامع والمسجد للحكم بين الناس، لأنه ربما دخل عليهم الرجل الجنب والمرأة الحائض والذمي والصبي والمجنون... ومن لا يحترس من النجاسات فيؤذون المسجد...)[3]

المجال الثاني : الاحتساب على الأفراد:

وينقسم الاحتساب على الأفراد إلى قسمين:

---

(1) ابن تيمية. الحسبة في الإسلام. مرجع سابق ص٢٨.

(2) الدكتور محمد كمال الدين إمام، مرجع سابق، ص١١٢.

(3) الشيرزي مرجع سابق، ص١٣ ـ١٥.

أ ـ الاحتساب على العلماء:

يقول الله تعالى:

﴿ وَمَآ أُوتِيتُم مِّنَ ٱلْعِلْمِ إِلَّا قَلِيلًا ﴾ (سورة الإسراء 85).

والعالم الصحيح هو المتواضع الذي إذا سئل عن أعلم الناس لم يقل أنا بل يرد العلم إلى الله، أما إذا قال أنا فهنا لابد من الاحتساب والرد عليه... (ويحتسب على العلماء الخلفاء والولاة والعمال والقضاة، وكذلك يحتسب العلماء على العلماء وأفراد المسلمين على العلماء)[1].

ب ـ الاحتساب على العامة: إن حياة العامة من المسلمين هي المجال الحقيقي للاحتساب سواء الوظيفي أو التطوعي، وقد قسم الدكتور محمد كمال الدين إمام الاحتساب على العامة إلى ثلاثة أصناف هي:[2].

الصنف الأول: الاحتساب على المهنيين كالحسبة على الأطباء...

الصنف الثاني: الاحتساب على الحرفيين كالحسبة على التجاريين..

الصنف الثالث: الاحتساب على الجماهير وهم عامة الناس، حيث يظهر فيهم كثرة الخطأ والنسيان، مثل: الحسبة على الحمامات العامة، ودور اللهو،...

وفيما يلي مثال لمسيرة محتسب ومعه أعوانه للاحتساب في السوق..[3]

(... يمشي بنفسه راكبا إلى السوق، وأعوانه معه، وميزانه الذي يزن به الخبز في يد أحد الأعوان لأن الخبز عندهم معلوم الأوزان، للربع من الدرهم رغيف على وزن معلوم، وكذلك الثمن، وفي ذلك من المصلحة أن يرسل المبتاع الصبي الصغير أو الجارية الرعناء فيستويان فيما يأتيانه به من السوق مع الحاذق في معرفة الأوزان، وكذلك اللحم تكون عليه ورقة بسعره ولا يجوز للجزار أن يبيع بأكثر أو دون ماحدده له المحتسب في الورقة، ولا تكاد تخفى خيانته،

---

(1) د. محمد كمال الدين إمام ص١١٩ (مرجع سابق).

(2) د. محمد كمال الدين إمام ص١١٩ (مرجع سابق).

(3) عبدالرحمن الفاسي. خطة الحسبة في النظر والتطبيق والتدوين ط١ الدار البيضاء: دار الثقافة ١٤٠٤هـ، ص٣٢.

فإن المحتسب يدس عليه صبيا أو جارية يبتاع أحدهما منه ثم يختبر الوزن (المحتسب) فإن وجد نقصا قاس على ذلك حاله مع الناس فلا تسأل عما يلقى، وإن كثر ذلك منه ولم يتب بعد الضرب والتجريس في الأسواق نفي من البلد).

● هذه صورة حية نقلها إلينا الكاتب المغربي الفاسي لتصور المحتسب وهو يدخل السوق ليحاسب ويحتسب على العاملين فيه، مستعينا بالأعوان وبالأدوات اللازمة لتحقيق واجبه وعمله كما يجب أن يكون...

● وفي دراسة حديثة عن وظيفة المحتسب من منظور إسلامي يسجل الأستاذ طاهر التميمي[1] رأيه في محتوى ولاية الحسبة كمدخل للإدارة المحلية والخدمات البلدية من المنظور الإسلامي فيقول:

(... المحتسب يسوس المدينة العربية الإسلامية ويتحكم بنشاطها الإداري، والثقافي والاقتصادي والديني ويهيمن على فعاليات الأفراد والجماعات وينظم العلاقات الاجتماعية، ويصدر اللوائح والتعليمات لإدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتطوير الخدمات والارتقاء بالمستوى المعيشي والصحي والتعليمي، والإشراف على المؤسسات الثقافية والحضارية والدينية...).

● وهذا الإجمال الذي ذكره الأستاذ التميمي تحليل معاصر للوظائف التي سبق أن سجلناها، والتي ذكرها الشيرزي سواء فيما يخص التنمية الاجتماعية أو التنمية الاقتصادية أو التعليمية أو تطوير الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين...

- ويؤكد هذا المفهوم المعاصر للمحتسب د. الأغبش حيث يقول:[1] (فالحسبة كنظام رقابي في الدولة الإسلامية تستهدف الحفاظ على الشرعية الإسلامية في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، تقويما لسلوك الأفراد سواء كانوا موظفين أو مواطنين عاديين، وهو ما يقابل دور المدعي العام في الدول الاشتراكية.

---

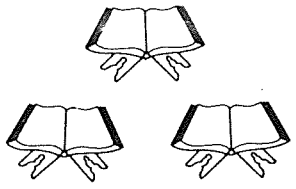
(1) طاهر التميمي (محتوى ولاية الحسبة) مدخل في الإدارة المحلية والخدمات البلدية (منظور إسلامي) مجلة الإداري العدد ٤٢ ربيع الأول ١٤١١هـ، ص١٤٥.

(2) د. محمد الرضا الأغبش. مباديء وأهداف التخطيط الإداري في النظام الإسلامي والنظم المعاصرة. القاهرة. مطبعة دار إحياء الكتب العربية ١٤٠٩هـ، ص ٤٥٣.

كما برزت فكرة الحسبة كمنظمة إدارية ترعى الجوانب الاقتصادية والاجتماعية تحقيقا لمفهوم الأمر بالمعروف والنهي عنم المنكر).

● ومن الدراسات المعاصرة التي قارنت بين دور المحتسب الإسلامي كمراقب في إدارة الاقتصاد، ماذكره الدكتور فاضل عباس[1]:

(الحسبة هي الشكل الإسلامي للرقابة في إدارة الاقتصاد والمحتسب هو الجهة التي أوكلت إليها مهمة القيام بها وقد يقوم المحتسب بنفسه بمهمة الاحتساب أو يلجأ إلى أعوان ومساعدين... وإن المحتسبين في المدن الإسلامية... كانوا قد أوصلوا أجهزتهم الرقابية إلى مستوى عال من التنظيم والإدارة بحيث أدخلت أغلب القطاعات الاقتصادية ضمن دائرة عمل المحتسب وأعوانه العلنيين والسريين... وتبرز أهمية الاحتساب في إدارة الاقتصاد الإسلامي في احتواء انحرافات العاملين في الإنتاج والتبادل وتصليحها قبل أن تستفحل، إضافة لاتخاذ التدابير الوقائية، وبهذا يتماشى مفهوم الحسبة كجهاز رقابة في إدارة الاقتصاد الإسلامي مع التعاريف والمفاهيم الحديثة في الفكر الإداري لمهمة الرقابة وأجهزتها).



(1) د. فاضل عباس الحسب. الحسبة. جهاز الرقابة في إدارة الاقتصاد الإسلامي المجلة العربية للإدارة(؟) ١٩٨٤م، ص ٣٨ ـ٣٩.

الباب الثالث

مبدأ المشروعية

في الفكر الإسلامي والمعاصر

الفصل الأول :

مبدأ المشروعية في الفكر الإداري الإسلامي

ـ تمهيـــد

ـ التعريفات

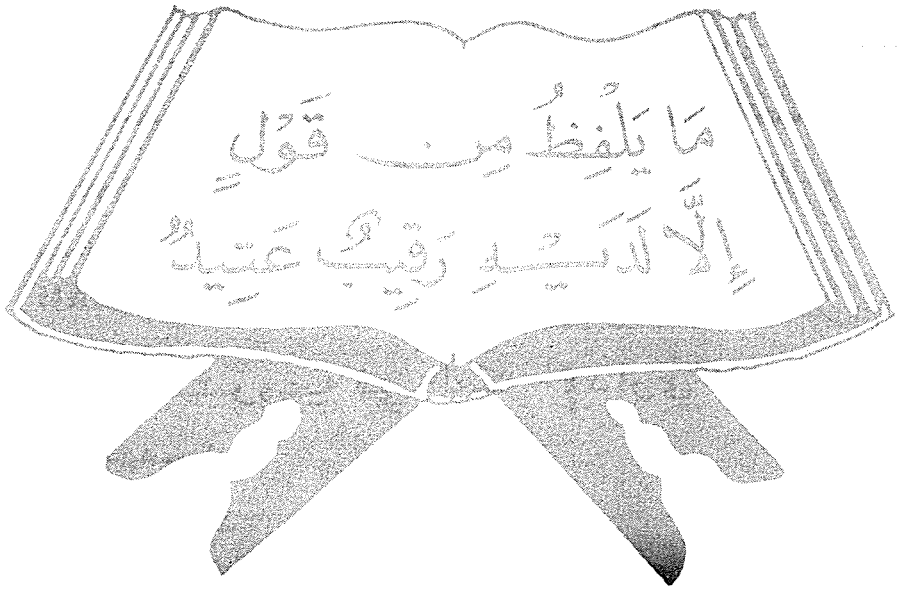
ـ أدلة مبدأ المشروعية من القرآن الكريم والسنة

ـ أدلة مبدأ المشروعية من السيرة النبوية

ـ أدلة مبدأ المشروعية من سيرة الخلفاء

الفصل الثاني :

مبدأ المشروعية في الفكر الإداري المعاص

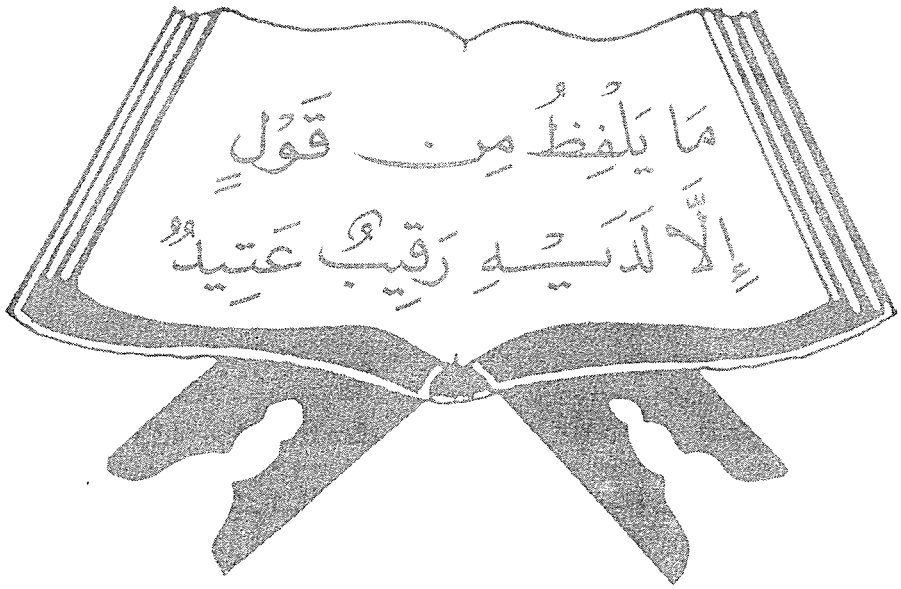

مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ
إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الأول

مشروعية الرقابة في الإسلام

تمهيـــد :

- التعريفات
- أدلة مبدأ المشروعية من القرآن الكريم والسنة
- أدلة مبدأ المشروعية من السيرة النبوية
- أدلة مبدأ المشروعية من سيرة الخلفاء


مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ
إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الأول

مشروعية الرقابة في الإسلام

تمهيـــد :

للإسـلام الريـادة والسيـادة في جميع الفضائل والمحاسن وجميع أمور السياسة والحكم بين الناس وحكامهم...

● ومن ذلك الريادة الإسلامية في موضوع مبدأ المشروعية الذي يقضي بحق الأمة في أن تقول: لا أو نعم.

تقول لا : إذا خرج الحاكم مهما كان سلمه السياسي والإداري عن حكم الله، وحكم رسوله، **وتقول نعم: للحاكم الذي يلتزم شرع الله،**

● وقول (لا، نعم) الإسلامية تحكمها القاعدة القرآنية في قوله تعالى:

﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِى ٱلْأَمْرِ مِنكُمْ ﴾

(سورة النساء 59).

● إن الآية السابقة تشير إلى أن نقول نعم لمن يطيع الله، ويطيع الرسول، من أولي الأمر وهم الحكام والقادة. وأن نقول (لا) لمن لايطيع الله والرسول...

● وهكذا من حق الأمة أن تراقب وتطالب بالإصلاح كل إدارة تخرج عن حدود شرعيتها...

● إن مبدأ المشروعية يدخل ضمن حق الأمة في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر لإصلاح المجتمع وحفظه من الفساد...

تعريفات مبدأ المشروعية في الإسلام :

● لقد تعرض الفكر السياسي الإسلامي لمبدأ المشروعية وعرفها، ويمكننا أن نلاحظ عدم الاختلاف الكبير في التعريفات نظرا لأن حدود التعريف معروفة، ولله حدود حكم التعريف وعناصره محدودة، وذلك لأن كل من يعرف مبدأ

المشروعية لابد أن يستند إلى الكتاب والسنة لأنهما المصدران الأساسيان لكل شأن إسلامي...

وهذا ما قرره العالم الإسلامي د. على محمد جريشة: (بأن الأساس الذي يقوم عليه مبدأ المشروعية - أو مبدأ خضوع الدولة للقانون - في النظام السياسي الإسلامي، إنما يستند إلى وجود تشريع أساسي إلهي في الإسلام وهو الكتاب والسنة)[1].

ومن تعريفات مبدأ المشروعية مايلي:

١ - يعرفها د. الشاوي في حديثه عن مبدأ شرعية الحكم ومساءلة الحكام فيقول (إن مبدأ خضوع الحكومة الإسلامية للشريعة معناه أن كل قانون نافذ يسود في الدولة الإسلامية يجب أن يكون مؤسسا على مباديء الشريعة الإسلامية، محققا لأهدافها ومبادئها، وبذلك تسمو الشريعة على جميع السلطات السياسية وهيئات الحكم بما فيها سلطات التقنين، وبهذا وحده تكتسب التقنينات والحكم صفة الشرعية الإسلامية...)[2]

٢ - ويعرفها أحمد صديق عبدالرحمن بقوله:

(... ويعني مبدأ الشرعية التزام قواعد النظام السياسي بالمباديء والقيم الأساسية والأهداف العليا للمجتمع، فمبدأ الشرعية في النظام السياسي الإسلامي يتصل بمدى اتصال السلطة السياسية بعقيدة الأمة وشريعتها وقيمها وأهدافها المستمدة من القرآن الكريم والسنة المطهرة، فإذا أصدر الإمام أو السلطة السياسية في الدولة الإسلامية قرارا أو قانونا أو أمرا يتعارض والقيم العليا والمباديء الأساسية للمجتمع الإسلامي، كان هذا الأمر بمثابة نقض لمبدأ المشروعية الإسلامية وفقدان السند الشرعي له، ويترتب على ذلك عدم صلاحية هذا القرار وعدم إلزامية الأمة بطاعة هذا الأمر)[3]

---

(1) د. حازم عبدالمتعال الصعيدي. النظرية الإسلامية في الدولة: مع المقارنة بنظرية الدولة في الفقه الدستوري الحديث. القاهرة. دار النهضة العربية. ١٤٠٦هـ هامش ص٤١٦ فضلا عن رسالة الدكتور على جريشة بعنوان «مبدأ المشروعية في الفقه الدستوري الإسلامي» القاهرة ١٩٧٥م، ص٨٤ وما بعدها.

(2) د. توفيق الشاوي. فقه الشورى والاستشارة. المنصورة دار الوفاء ١٤١٢هـ، ص٤٦٦.

(3) أحمد صديق عبدالرحمن - البيعة في النظام السياسي الإسلامي وتطبيقاتها في الحياة السياسية المعاصرة. ط١ القاهرة مكتبة وهبة ١٤٠٨هـ، ص١٢٠.

موقع الرقابة الداخلية من الجهاز الإداري

● لا شك أن اختيار الموقع الإداري المناسب لجهاز الرقابة أمر مهم وهذا يستدعي الإشارة إلى الترجيح، بين أن تكون الرقابة لدى القمة الإدارية أو توزيعها على الإدارات والأجهزة الميدانية.

والواقع أن توزيعها أجدى وأثمر، ولكن لا بد من إمساك ومتابعة لطرف العملية من قبل المسؤول الأول.. وهكذا نجد أن الأمر يتطلب توزيع الرقابة على الإدارات لتسود الثقة بينهم وللمدير حق المساءلة والمتابعة والرقابة.

وقد أشار إلى هذا المفهوم د. إسماعيل صبري مقلد «بتصرف»:

فأما عن أنسب المواقع التي يمكن أن تمارس منها عملية الرقابة فقد ثار التساؤل حول ما إذا كان من المستحسن أن يقع هذا المكان في قمة الجهاز الإداري أو أن تتوزع عملية الرقابة على كافة مستوياته. وعملية التوزيع هذه تلقى تحبيذاً واسعاً من جانب البعض لعدد من الأسباب التي من بينها:

أولاً: من الممكن تطبيق مبدأ مركزية الرقابة في المنظمات حديثة العهد والتي يخشى أن يتجاوز الإنفاق فيها حدوده المقررة أما في التنظيمات القديمة أو الراسخة فإن تطبيق مثل هذا النظام يصبح غير مناسب بالمرة.

ثانياً: أن مركزية الرقابة ربما كانت أقرب إلى تقاليد المنظمات العسكرية التي تنبني على التسلسل القيادي وتركيز السلطة، أما في المنظمات الحكومية المدنية فإن هذا الأسلوب الرقابي قد يتعارض مع ما تقتضيه المرونة في توجيه الأعمال والارتفاع بكفاية الإنجاز إلى المستوى المطلوب.

ثالثاً: أن مركزية الرقابة تؤدي إلى تشجيع النزعات الدكتاتورية كما أنها تجعل الرقابة عملية احتكارية وقفا على مستويات إدارية معينة ولهذا الاحتكار أضراره ومساوئه.

رابعاً: أن التخصص وتقسيم العمل على نحو مستمر يتطلب التوسع في عملية الرقابة وتصبح الرقابة بدورها عملية فنية متخصصة تناسب كل مجال من مجالات الأعمال.

خامساً: أن الرقابة بطبيعتها عملية شاملة متعددة الأبعاد ولا يمكن أن يمارسها فرد أو فئة محدودة من الأفراد.

سادساً: أن بعد السلطات القائمة بالرقابة عن عمليات التنفيذ بحكم المسافة التي تفصل بين المستويات القيادية والتنفيذية يجعلها في موقف يصعب معه متابعة الأداء وتقييمه بطريقة سليمة.

سابعاً: أن الرقابة ليست إلا إحدى الوظائف التي تمارسها القيادة الإدارية بجانب الوظائف الأخرى مثل تصميم السياسات واتخاذ القرارات ووضع الأهداف وعليه فهي لا يمكن أن تتفرغ لوظيفة الرقابة وحدها كما أن تعدد مسؤولياتها ومشاغلها في الوقت نفسه يجعل من الصعب عليها أن تحتكر سلطة الرقابة وتمارسها على نحو فعال.

ثامناً: أن إشراك أكبر عدد من العاملين في مسؤوليات الرقابة بشكل أو آخر إنما يزيل عن أذهان العاملين المفهوم الخاطىء لعملية الرقابة من حيث إنها الأداة التي تستخدمها الرياسات والقيادات الإدارية لإرهابهم[1].

● وللرقابة الداخلية بعد زمني ثلاثي كما هو الحال في الرقابة الإدارية، وهو كالتالي:

١ ـ الرقابة الداخلية القبلية (السابقة):

والمقصود بذلك ما تصدره الإدارة مسبقا من الأنظمة والتعليمات المكتوبة أو الشفوية المباشرة للعاملين في جميع المستويات الإدارية طالبة الالتزام بها لتحقيق الأهداف المطلوب تحقيقها.

(*) إن آراء د. إسماعيل جيدة ومفيدة للإدارة والمدير الناجح.

---

(1) د. اسماعيل صبري مقلد. دارسات في الإدارة العامة مع بعض تحليلات مقارنة ط٣ الكويت مؤسسة مصباح ١٩٨٠م، ص٢٧٤، ٢٧٥.

● إن خروج الإداري مهما علا منصبه من مشروعية قراره واستناد هذا القرار إلى غير الشرع والنظام المحكوم بالشرع يؤدي إلى بطلانه، ثم إلى عدم الالتزام به فيفسد وتفسد الإجراءات المترتبة عليه...

٣ ـ ويعرفها الدكتور محمد طاهر عبد الوهاب[1] بقوله:

(يقصد بمبدأ الشرعية الإسلامية ـ بصفة عامة ـ خضوع الدولة الإسلامية حكاما ومحكومين للشريعة الإسلامية).

٤ ـ ويعرفها الدكتور سعيد عبد المنعم الحكيم بقوله:

(... إن الناس سواء لا فرق بين حاكم أو محكوم. فالجميع يخضعون لأحكام الشرع ويلتزمون به سواء بسواء. وهذا هو مضمون مبدأ الشرعية بمعناه المتعارف عليه...)[2].

٥ ـ ويعرفها الدكتور حازم عبد المتعال الصعيدي بقوله:

(فالخليفة أو الإمام أو رئيس الدولة الإسلامية، مقيد بأحكام تشريع «إلهي» (وهو القرآن والسنة). واختصاصاته محدودة بما للأفراد من حقوق وحريات نص عليها ذلك التشريع ونظمها وقرر الضمانات التي تكفل حمايتها ضد اعتداء الحكام والمحكومين على السواء وإذا ثبت أن الخليفة قد خان الأمانة أو خرج على أحكام القرآن والسنة، وجب خلعه وإقامة غيره ممن يقوم بالحق)[3].

٦ ـ ويعرفها الدكتور منير حميد البياتي بقوله:

(وأساس مشروعية الرقابة الإدارية في الإسلام لتحقيق خضوع الإدارة لقانون جميع النصوص القرآنية الآمرة بالمعروف والنهي عن المنكر، وكذلك ما ورد في السنة النبوية من نصوص في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر)[4].

٧ ـ ويعرفها كايديوسف قرعوس بقوله:

(المشروعية أو الشرعية) في النظام الإسلامي كلمتان بمعنى واحد، ينم عن

---

(1) د. محمد طاهر عبدالوهاب، الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي. مرجع سابق، ص٢١٨.

(2) د. سعيد المنعم الحكيم، مرجع سابق، ص ٦٣.

(3) د. حازم عبدالمتعال الصعيدي النظرية الإسلامية في الدولة، مرجع سابق، ص٤٢٤.

(4) د. منير حميد البياتي. الدولة القانونية، والنظام السياسي الإسلامي دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة. بغداد: الدار العربية للطباعة ١٣٩٩هـ، ص ١٤٥.

ضرورة خضوع الحكام والمحكومين للأحكام والمباديء الشرعية بحيث ينشأ نمط من المطابقة بين التصرف الذي يقوم به الفرد وبين هذه الأحكام والمباديء...)[1]

٨ ـ ويعرفها د. عبد الجليل محمد علي بقوله:

(مبدأ المشروعية يعني التزام كل من الحاكم والمحكوم بالمصدرين الأساسيين في الشريعة الإسلامية وهما القرآن الكريم والسنة النبوية، وكذلك القوانين التي تصدر بناء على إرادة الأمة فيما لم يرد فيه نص والمقيدة في ذلك بروح الإسلام ومبادئه العليا)[2].

● ومن التعريفات السابقة يتضح جليا الربط الواضح لهؤلاء الباحثين بين مبدأ المشروعية والشرع الإسلامي، ووجوب خضوع الحاكم والمحكومين للشرع.

٩ ـ تعريفنا لمبدأ المشروعية :

مبدأ المشروعية، مصطلح يعني التزام وخضوع جميع الأنظمة والمؤسسات وموظفي الدولة الإسلامية لأحكام الشريعة الإسلامية. وأن السمع والطاعة والالتزام بالأنظمة والقرارات رهن بالاحتكام إلى مصادر الشريعة الإسلامية وبالأخص القرآن الكريم والسنة النبوية.

ومن تعريفنا لمبدأ المشروعية يتضح أننا نربط بين مشروعية القرارات الصادرة من الحكام والإداريين وبين استناد هذه القرارات على هدي القرآن الكريم والسنة النبوية ورأي ولي الأمر المستند على قول الله تعالى:

﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلْأَمْرِ مِنكُمْ فَإِن تَنَٰزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ ﴾ (سورة النساء 59).

---

(1) كايد يوسف محمود قرعوس. طرق نهاية ولاية الحكام في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية ط١ بيروت مؤسسة الرسالة ١٤٠٧هـ، ص٦٨.

(2) د. عبد الجليل محمد علي. مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة. ط١ القاهرة: عالم الكتب، ١٩٨٤م، ص٢٢٤.

﴿ فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّىٰ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لَا يَجِدُوا فِي أَنفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُوا تَسْلِيمًا ﴾

(سورة النساء 65).

● وهكذا يتضح أن مبدأ المشروعية الإسلامي يعني سيادة وهيمنة الشرع الإسلامي «المحتكم إلى القرآن والسنة».

- على جميع شؤون الأمة السياسية والإدارية والاقتصادية والتعليمية...
- وعلى جميع الأفراد الحكام والمحكومين...
- وعلى جميع الأنظمة والقرارات والمعاهدات والعلاقات الداخلية والخارجية...

مصادر مبدأ المشروعية في الإسلام

● إن المصادر التي يعتمد عليها مبدأ المشروعية في الإسلام هي: المصادر الشرعية المعتبرة كمصادر للشريعة الإسلامية.

● وتنقسم المصادر إلى قسمين «أصلية وتبعية» كالتالي:

أولا: المصادر الأصلية وهي:

١ ـ **القرآن الكريم**: كلام الله تبارك وتعالى أنزله على نبيه محمد صلى الله عليه وسلم باللفظ العربي والمعنى المنقول إلينا بالتواتر والمكتوب في المصاحف المبدوء بسورة الفاتحة والمختوم بسورة الناس...

والقرآن أصل التشريع الإسلامي، وهو حجة وأحكامه لا يجوز مخالفتها...[2].

٢ ـ **السنة النبوية**: وهي ماروي عن النبي صلى الله عليه وسلم غير القرآن من أقوال وأفعال وتقرير أي موافقته صلى الله عليه وسلم لفعل رآه...

والسنة النبوية: هي الأصل الثاني وحجتها قائمة إذا ثبت نسبتها إلى النبي صلى الله عليه وسلم، فقد قال عليه الصلاة والسلام: «**تركت فيكم أمرين لن تضلوا بعدهما أبدا كتاب الله وسنة نبيه**» (رواه مسلم)[1].

---

(1) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، ص٩١ ـ٩٣.

(2) د. سعيد المنعم الحكيم، ص١٠٩ ـ ١١٠. مرجع سابق.

ثانيا : المصادر التبعية :

وهي المصـادر الثـانـوية بعد المصادر الأولية وفي مقدمة هذه المصادر الثانوية مايلي:

١ - الإجماع : وهو اتفاق المجتهدين من أمة محمد صلى الله عليه وسلم في عصر من العصور بعد وفاة النبي صلى الله عليه وسلم على حكم شرعي.

● **وله أركان مهمة هي:**

أ - الاتفاق من المجتهدين المعتبرين.

ب - الاتفاق من جميع المجتهدين.

جـ - المجتهدون من أمة محمد صلى الله عليه وسلم.

د - الإجماع بعد وفاة النبي عليه الصلاة والسلام.

● وهو أن يكون الحكم محل الاجتهاد حكما شرعيا كالوجوب والصحة والفساد، وبذلك يكون الاتفاق على الأحكام الدنيوية والفعلية إجماعا شرعيا[1].

٢ - القياس : ويعني رد قضية أو أمر أو قرار لم يرد فيه نص بأمر أو قطعية أو أمر جاء فيه نص، وتطبيق الحكم عليهما لاشتراكهما في العلة...

● واتفق الفقهاء على أن القياس أصل من أصول التشريع ودليل على الأحكام الشرعية العملية[2].

● وبجانب هذه المصادر لمبدأ المشروعية هناك:

أ - الاستحسان.

ب - المصالح المرسلة.

جـ - العـرف...

---

(1) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، ص ١٥٤. مرجع سابق.

(2) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، ص١٣١. مرجع سابق.

أدلة مبدأ المشروعية من «القرآن الكريم»

تمهيـــد :

حفل القرآن الكريم بالكثير من الآيات الكريمة التي تؤكد أن الحكم لله وأن السيادة لشرعه تبارك وتعالى وأن من يخرج من هذه الدائرة الإسلامية يخرج من الملة الإسلامية ويصبح (كافرا)

● ومن الآيات القرآنية الدالة على مبدأ المشروعية مايلي:

١ ـ قوله تعالى :

﴿ إِنِ ٱلْحُكْمُ إِلَّا لِلَّهِ أَمَرَ أَلَّا تَعْبُدُوٓا۟ إِلَّآ إِيَّاهُ ﴾ (سورة يوسف 40).

٢ ـ قوله تعالى :

﴿ قُلْ إِنِّى عَلَىٰ بَيِّنَةٍ مِّن رَّبِّى وَكَذَّبْتُم بِهِۦ ۚ مَا عِندِى مَا تَسْتَعْجِلُونَ بِهِۦٓ ۚ إِنِ ٱلْحُكْمُ إِلَّا لِلَّهِ ۖ يَقُصُّ ٱلْحَقَّ ۖ وَهُوَ خَيْرُ ٱلْفَٰصِلِينَ ﴾
(سورة الأنعام 57).

٣ ـ قوله تعالى :

﴿ وَمَن لَّمْ يَحْكُم بِمَآ أَنزَلَ ٱللَّهُ فَأُو۟لَٰٓئِكَ هُمُ ٱلْكَٰفِرُونَ ﴾
(سورة المائدة 44).

٤ ـ وقوله جل ذكره:

﴿ إِنَّآ أَنزَلْنَآ إِلَيْكَ ٱلْكِتَٰبَ بِٱلْحَقِّ لِتَحْكُمَ بَيْنَ ٱلنَّاسِ بِمَآ أَرَىٰكَ ٱللَّهُ ۚ وَلَا تَكُن لِّلْخَآئِنِينَ خَصِيمًا ﴾ (سورة النساء 105).

٥ ـ وقوله جل علاه :

﴿ فَٱحْكُم بَيْنَهُم بِمَآ أَنزَلَ ٱللَّهُ ۖ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَآءَهُمْ عَمَّا جَآءَكَ مِنَ

﴿ ٱلْحَقِّ لِكُلٍّ جَعَلْنَا مِنكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَاجًا ﴾ (سورة المائدة 48)

٦ ـ وقول الحق :

﴿ يَـٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوا۟ ٱسْتَجِيبُوا۟ لِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ إِذَا دَعَاكُمْ لِمَا يُحْيِيكُمْ ﴾
(سورة الأنفال 24).

٧ ـ وقوله تعالى :

﴿ إِنَّمَا كَانَ قَوْلَ ٱلْمُؤْمِنِينَ إِذَا دُعُوٓا۟ إِلَى ٱللَّهِ وَرَسُولِهِۦ لِيَحْكُمَ بَيْنَهُمْ أَن يَقُولُوا۟ سَمِعْنَا وَأَطَعْنَا وَأُو۟لَـٰٓئِكَ هُمُ ٱلْمُفْلِحُونَ ﴾ (سورة النور 51).

● إن النصوص القرآنية المذكورة وغيرها في غاية الوضوح والدلالة على أن الحكم لله والسلطة والهيمنة في القرارات والأوامر لشرع الله، وأن من لم يحكم بها يعد خارجا على حكم الله،

﴿ فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّىٰ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ﴾
(سورة النساء 65).

(هذه نصوص من كتاب الله قطعية الثبوت لا مجال لإنكارها، كلها تصب في مقولة واحدة بكل جلاء.

مفادها : أن السيادة للشروع لا للعقل، لله تعالى لا للإنسان...)[1].

● كما يشارك كاتب آخر في تأكيد هذه النصوص لسيادة الشرع فيقول: (... فالمسلمون مكلفون باتباع ماجاءت به هذه النصوص والاستمساك بها ليس لهم أن يخرجوا عليها...

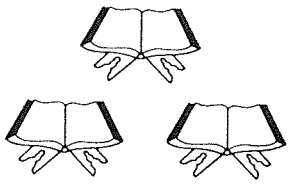
(1) د. محمود عبدالمجيد الخالد. قواعد نظام الحكم في الإسلام. ط١ الكويت. دار البحوث العلمية، ١٤٠٠هـ، ص٦٠.

قال تعالى :

﴿ وَٱتْلُ مَآ أُوحِىَ إِلَيْكَ مِن كِتَابِ رَبِّكَ لَا مُبَدِّلَ لِكَلِمَٰتِهِۦ وَلَن تَجِدَ مِن دُونِهِۦ مُلْتَحَدًا ﴾ (سورة الكهف 27).

● وهكذا قرر الإسلام مبدأ المشروعية في نظامه السياسي، فالإمام والأمة والحكام والمحكومون في الدولة الإسلامية، مقيدون بالقيم الأساسية وبمجموعة من المباديء الخلقية والتشريعية التي تكون إطارا قانونيا ملزما لجماعة بأسرها...)[1].

● وهكذا يتقرر أن الاحتكام إلى شرع الله فرض على هذه الأمة المحمدية ولا يجوز الخروج والتماس الهدى في غير شرع الله.



(1) أحمد صديق عبدالرحمن، البيعة... (مرجع سابق) ص١٢٤ ـ١٢٥.

أدلة مبدأ المشروعية من السنة النبوية

● إن الأدلة النبوية لأي شأن من شؤون الحياة الإسلامية هي نبع من ظلال القرآن الكريم:

﴿ وَمَا يَنطِقُ عَنِ ٱلْهَوَىٰٓ إِنْ هُوَ إِلَّا وَحْىٌ يُوحَىٰ ﴾ (سورة النجم 3-4).

● فالسنة هي الوحي الثاني ونبع من منابع القرآن الكريم.

● ولقد أكد المصطفى صلى الله عليه وسلم مبدأ المشروعية قولا وتوجيها وعملا وتطبيقا.

وفيما يلي بعض الأقوال الكريمة للمصطفى عليه الصلاة والسلام والتي يؤكد فيها صلى الله عليه وسلم مبدأ المشروعية في الإسلام:

(١) عن عائشة رضي الله عنها أن النبي صلى الله عليه وسلم قال:

«**من أحدث في أمرنا هذا ماليس منه فهو رد**» (رواه البخاري).

(٢) عن عبدالله بن عمر رضي الله عنهما أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال: «**على المرء المسلم الطاعة فيما أحب وكره إلا أن يؤمر بمعصية، فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة**» (رواه البخاري).

(٣) وقال صلى الله عليه وسلم:

«**كل عمل ليس عليه أمرنا فهو رد**» (رواه البخاري ومسلم).

(٤) وتأكيدا لخضوع الجميع لشرع الله مهما علا أو دنا مستوى الشخص جاء قوله صلى الله عليه وسلم في خطبة حجة الوداع «**ليس لعربي على عجمي ولا بعجمي على عربي ولا لأحمر على أبيض ولا لأبيض على أحمر فضل إلا بالتقوى**» (سيرة ابن هشام).

(٥) وقوله صلى الله عليه وسلم:

«**لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق**» (رواه الترمذي).

(٦) وقوله عليه الصلاة والسلام :

«**لا طاعة في معصية الله و إنما الطاعة في المعروف**» (رواه البخاري ومسلم).

(٧) ومن الأمثلة المكتوبة لإقرار مبدأ المشروعية (الاحتكام إلى شرع الله وسنة نبيه صلى الله عليه وسلم) ما جاء من نصوص في صحيفة المدينة بين الرسول صلى الله عليه وسلم وبين أهلها ومنها النصان التاليان:

أ ـ النص رقم (٢٣) :

«وأنكم مهما اختلفتم فيه من شيء فإن مرده إلى الله وإلى محمد».

ب ـ النص رقم (٤٢) «وأنه ماكان بين أهل هذه الصحيفة من حدث أو اشتجار يخاف فساده، فإن مرده إلى الله وإلى محمد رسول الله، وأن الله على أتقى مافي هذه الصحيفة وأبره)[1].

فهذه النصوص المكتوبة والتي هي جزء من دستور الدولة الإسلامية (الصحيفة) دلائل أكيدة على أن الاحتكام في كل شيء يجب أن يكون من خلال القرآن الكريم والسنة النبوية لأنهما المصدر الأساسي للشريعة الإسلامية...

أدلة عملية لتحقيق مبدأ المشروعية في الإسلام

● لكي نضرب المثل ـ ولله المثل الأعلى ـ على تحقيق مبدأ المشروعية في الحياة الإسلامية فإن خير ما نبدأ به الأمثال من حياة القدوة والمثل الأعلى للمسلمين النبي صلى الله عليه وسلم لأن الأمثلة العملية من حياة المصطفى عليه الصلاة والسلام هي تشريع لهذه الأمة «لأن السنة تعني قول أو فعل أو إقرار النبي عليه الصلاة والسلام» ويجب الالتزام بها والعمل على تحقيقها لأنه صلى الله عليه وسلم ـ لا ينطق عن الهوى إن هو إلا وحي يوحى ـ ومن الأمثلة العملية لتطبيق مبدأ المشروعية وخضوع الجميع لأمر الله وأمر رسوله صلى الله عليه وسلم مايلي:

---

(1) د. عبدالرحمن الضحيان، الإدارة والحكم في الإسلام. الفكر والتطبيق ط٣ جدة. دار العلم للطباعة والنشر ١٤١١هـ، ص٢٦٨، ص٢٦٩.

(١) «طبق الرسول صلى الله عليه وسلم مبدأ المشروعية يوم سرقت امرأة من أشراف قريش (المخزومية) فطلب القوم من أسامة بن زيد رضي الله عنه أن يكلم الرسول عليه الصلاة والسلام في طلب الإعفاء وإلغاء الحد الشرعي لأنها من الأشراف، فغضب الرسول صلى الله عليه وسلم، لطلب أسامة وقال:

«**أتشفع في حد من حدود الله. وقال: إنما أهلك الذين من قبلكم أنهم كانوا إذا سرق فيهم الشريف تركوه وإذا سرق فيهم الضعيف أقاموا عليه الحد. وأيم الله لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها**»[1].

● وبهذا المثل القولي للرسول صلى الله عليه وسلم يؤكد خضوع الجميع لحكم الشرع سواء من الأشراف أو من الضعاف فجميعهم من آدم وآدم من تراب، ولا فرق بين شريف ووضيع فالجميع تحت راية الشرع سواسية كأسنان المشط، ينالهم الحق و الجزاء بالتساوي...

● ورب الكعبة إن هذا القول النبوي لخير دليل على عدل الإسلام، فالنبي عليه الصلاة والسلام سوف يقطع يد ابنته رضي الله عنها لو خرجت عن شرع الله وسرقت وسوف تنال الجزاء كما يناله المواطن العادي من مواطني الدولة النبوية...

وهذا أساس مبدأ المشروعية وتطبيقها في الإسلام.

(٢) مثل آخر يثبت أن من حق كل فرد أن يقول «لا» إذا التبس عليه الأمر حتى يزول ماعنده من التباس بإرجاعه إلى حكم الله ورسوله وواجب عليه التسليم لحكم الله ورسوله «**ويسلموا تسليما**» الآية.

● وهذا ما نجده في نزول عمر بن الخطاب رضي الله عنه عن رأيه ونظرته إلى حكم الله ورسوله صلى الله عليه وسلم (في صلح الحديبية) وهذا ما يؤكده قوله صلى الله عليه وسلم : «**لا يؤمن أحدكم حتى يكون هواه تبعا لما جئت به**».

---

(1) د. سعيد عبدالمنعم حكيم، مرجع سابق، ص٧١، نقلا عن الجامع الصحيح للإمام مسلم، وصحيح البخاري ج٨ ص١٣٤.

● ولا يقصد من ذلك أن يقول الفرد « لا » لحكم الله ورسوله وإلا يعتبر «مرتدا» لأن عليه التسليم المطلق وإنما وجب عليه أن يرجع إلى رسول الله صلى الله عليه وسلم ليزيل عنه الالتباس فهو المشرع ولا يجوز الاعتراض على حكمه.

أردنا التمهيد بذلك قبل سرد القصة حتى نفرق بين الاعتراض على الحاكم ـ أي حاكم ـ إذا شعر المعترض بخروجه عن حكم الله ورسوله، وبين من يظن أن ذلك كان اعتراضا على رسول الله صلى الله عليه وسلم وحكمه لأن حكم الرسول لا يرد فهو المشرع.

ولذلك جاء القول النبوي واضحا وضوح الشمس في كبد السماء.

«**يا ابن الخطاب إني رسول الله ولن يضيعني الله أبدا**» وفيما يلي القصة ودلالاتها: (صلح الحديبية).

«أتى عمر رضي الله عنه أبا بكر الصديق فقال: يا أبابكر أوليس برسول الله؟ أولسنا بالمسلمين؟ أوليسوا بالمشركين؟ قال بلى: قال فعلام نعطي الدنية في ديننا. فقال أبوبكر رضي الله عنه: «الزم غرزه حيث كان» فإني أشهد أنه رسول الله فقال عمر: وأنا أشهد».

ثم أتى عمر رسول الله صلى الله عليه وسلم، فقال: يارسول الله أولسنا بالمسلمين؟ أوليسوا بالمشركين؟ قال صلى الله عليه وسلم «**بلى**». قال عمر فعلام نعطي الدنية في ديننا، فقال عليه الصلاة والسلام «**يا ابن الخطاب إني رسول الله ولن يضيعني الله أبداً**».

وفي رواية أخرى للبخاري : «**إني رسول الله ولست أعصيه وهو ناصري**».

وهكذا يتحقق أن ما يقره النبي صلى الله عليه وسلم ويقبله فهو تشريع لهذه الأمة لأنه:

﴿ وَمَا يَنطِقُ عَنِ ٱلْهَوَىٰٓ إِنْ هُوَ إِلَّا وَحْىٌ يُوحَىٰ ﴾ (سورة النجم 3-4).

ولربما ظن عمر بن الخطاب رضي الله عنه أن الأمر شورى وعليه أن يبدي وجهة نظره وتصوره، فلما علم أن الأمر قرار نبوي من المعصوم صلى الله عليه

وسلم، فليس أمامه إلا أن يقول سمعنا وأطعنا، لأنه يعلم رضى الله عنه أنه لا يجوز أن يقدم رأيه على حكم الله ورسوله.

﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ لَا تُقَدِّمُواْ بَيْنَ يَدَيِ ٱللَّهِ وَرَسُولِهِۦ ﴾ (سورة الحجرات 1)

فهذا عمر بن الخطاب رضي الله عنه لم يتبين له الحق في بداية الصلح ولما قال له النبي صلى الله عليه وسلم: «**أنا عبدالله ورسوله لن أخالف أمره ولن يضيعني**» قال وقالت الأمة سمعنا وأطعنا.

أدلة عملية لمبدأ المشروعية من سيرة الخلفاء الراشدين

● كان الخلفاء الراشدون الأربعة رضي الله عنهم يقتدون بالسيرة النبوية في القول والعمل، ومن ذلك تحقيق مبدأ المشروعية، وخضوعهم جميعا لشرع الله ولحكم سنة رسول الله صلى الله عليه وسلم. فقد قال د. محمود الخالدي: (قام إجماع الصحابة رضي الله عنهم على أن السيادة للشرع، فلم يخرج أحد منهم ـ من الخلفاء الأربعة ـ عن نص في كتاب الله أو سنة رسوله، وذلك في جميع شؤون الحياة. إذ كانوا يدركون أن الاحتكام إلى الشرع من لوازم الإيمان)[1].

ونضرب أمثلة لذلك فيما يلي:

أولا: الخليفة أبو بكر الصديق رضي الله عنه:

● لقد كان الصديق مطبقا لمبدأ المشروعية عندما قال في أول كلمة بعد مبايعته خليفة للمسلمين.

(أيها الناس، إني وليت عليكم ولست بخيركم، فإن أحسنت فأعينوني، وإن أسأت فقوموني... الصدق أمانة والكذب خيانة، والضعيف فيكم قوي عندي حتى آخذ الحق له إن شاء الله، والقوى فيكم ضعيف عندي حتى آخذ الحق منه إن شاء الله... أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإذا عصيت الله ورسوله، فلا

(1) د. محمود الخالدي. مرجع سابق، ص٧٢.

طاعة لي عليكم...)[1].

وفي موقف آخر قال رضي الله عنه:

(... وإنما أنا متَّبِع ولست بمبتدع، فإن استقمت فاتبعوني، وإن زغت فقوِّموني)[2].

● إن القولين الكريمين للصديق رضي الله عنه، تحقيق لمبدأ المشروعية، حيث أثبت أن من حق أفراد الأمة أن تقول له لا، وهو رئيس الدولة الإسلامية إذا عصى الله ورسوله. كما من حقه عليهم السمع والطاعة مادام منفذا لأمر الله ورسوله، وهذا هو القمة في تطبيق مبدأ المشروعية الإسلامية.

مثل عملي : ولتحقيق مبدأ المشروعية عمليا طالب الصديق الأمة أن تسمع وتطيع له في أمر حرب المرتدين ومانعي الزكاة.

فقد كان لبعض الصحابة رأي ـ ومنهم عمر رضي الله عنه ـ بأن الوقت غير مناسب لإشعال حرب والأمة مشغولة بأمور أخرى.

فقال الصديق رضي الله عنه: «والله لأقاتلنّ من فرّق بين ما جمع رسول الله صلى الله عليه وسلم، وقال قولته المشهورة: «**والله لو منعوني عقال بعير كانوا يعطونه لرسول الله صلى الله عليه وسلم. لقاتلتهم عليه**» (البخاري).

● وهكذا وافقت الأمة ومنهم عمر رضي الله عنه أبا بكر رضي الله عنه لأنه نفذ أمراً شرعياً أمر الله به ورسوله فطالب الأمة أن تسمع وتطيع لهذا الأمر الشرعي، وهذا هو المفهوم الإسلامي لمبدأ المشروعية. خضوع الجميع حكاما ومحكومين لحكم الله ورسوله...

ثانيا : الخليفة عمر رضي الله عنه:

● للخليفة عمر رضي الله عنه دور بارز في الإدارة الإسلامية فقد ظهر ذلك واضحا في التشريعات الإدارية، والتنظيمات العملية للولايات الإسلامية، (.. مهما قيل في شأن الخبرة التي اكتسبها عمر ـ رضي الله عنه ـ في حياة

---

(1) د. سعيد عبدالمنعم حكيم. مرجع سابق، ص٧٣ نقلا عن الطبري جـ٣ ص٢١٠.

(2) المرجع السابق ص٧٤ نقلا عن الطبري ج٣ ص٢٣.

الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ أو في عهد الخليفة الأول أبي بكر ـ رضي الله عنه ـ فإن قيادة الدولة الكبرى بعد ذلك كانت عملا شخصيا من عمر. اعتمد فيه أساسا على مقدرته الذاتية، ومعنى ذلك أن الإدارة في عهد عمر رضي الله عنه كانت تنتمي إلى الفن... فجميع الصفات التي نتطلبها اليوم في القائد الناجح قد توفرت في عمر... لدرجة تجعلنا نؤكد أن شخصية عمر بن الخطاب غير قابلة للتكرار. ويكفي أن رسول الله صلى الله عليه وسلم وهو الخبير بالرجال قد دعا ربه في ساعة الضيق أن يعز الله الإسلام بأحد العمرين)[1].

ولنا ملاحظة على ماذكره د. سليمان فإن عمر ما صنعه إلا الإسلام والإسلام وحده هو الذي أخرج جيل الصحابة الفريد، فأعز الله الإسلام بعمر بن الخطاب رضي الله عنه.

● وقد كان عمر رضي الله عنه ملتزما بشرع الله ورسوله ومطبقا لمبدأ المشروعية على نفسه وعلى الأمة التي تولي قيادتها، ومن الأمثلة القولية والعملية الدالة على ذلك مايلي:

(١) عن سهيل بن كهيل قال: قال عمر بن الخطاب رضي الله عنه: (أيها الرعية إن لنا عليكم حقا، النصيحة بالغيب والمعاونة على الخير...)[2].

● وهذا مطلب من الخليفة، وعليه فإن كل فرد من أفراد الأمة واجب عليه أن يقدم النصيحة ويقول «لا» في حالة المخالفة الشرعية، وأن يدل على الخير الذي يسعى إليه الخليفة لخير الأمة...

(٢) بُعث إلى عمر بحُلل (للحُلة ثوبان)، فصعد عمر وقد لبس حلة، فقال من على المنبر: أيها الناس ألا تسمعون؟ فقال سلمان رضي الله عنه: (لا نسمع): قال عمر: ولم يا أبا عبدالله؟ قال: لأنك قسمت علينا ثوبا ثوبا وعليك حلّة، فقال: لا

---

(1) انظر تفاصيل ذلك في كتاب: د. سليمان الطحاوي
عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، دراسة مقارنة ط٢ القاهرة: دار الفكر العربي ١٩٧٦م.

(2) د. محمد أحمد عاشور: خطب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب. ووصاياه القاهرة، دار الاعتصام، ١٤٠٥ ص٢٧ نقلا عن تاريخ الطبري ٤/ ٢٢٤.

تعجل يا أبا عبدالله! ثم نادى: يا عبدالله فلم يجب أحد، فقال: يا عبدالله بن عمر، فقال: لبيك يا أمير المؤمنين، فقال: ناشدتك الله، الثوب الذي ائتزرت به أهو ثوبك؟ قال: اللهم نعم، فقال سلمان: أما الآن فقل نسمع)[1].

● وهكذا تظهر صورة مبدأ المشروعية، وحق الفرد المسلم أن يقول «لا نسمع» لرئيس الدولة عندما ظهر لهذا الفرد لأول وهلة أن الخليفة ربما قد يكون مخطئا، وعندما تحقق هذا الفرد من صواب الخليفة قال: «قل نسمع».

(٣) وللمرأة الحق أن تقول «لا» مادام الأمر يخالف شرع الله حتى لو كان القرار من خليفة المسلمين.

(فقد أعلن عمر بن الخطاب رضي الله عنه ذات مرة في خطبة الجمعة أن من أراد الزواج فلا يدفع أكثر من أربعمائة درهم مهرا فوقفت امرأة تحاسبه على قوله واحتجت بأن القرآن الكريم قد أباح دفع قنطار ذهبا، فما كان من عمر رضي الله عنه إلا أن تراجع عن رأيه وقال قولته الشهيرة، أخطأ عمر وأصابت امرأة)[2].
هذه القصة فيها نظر.

● وهذا الموقف الشجاع من عمر رضي الله عنه مثال يحتذى للقادة والإداريين بوجوب الرجوع إلى الحق والاحتكام إلى الشرع، مهما كان الشخص الذي أدى التصحيح فالحق أحق أن يتبع.

مثل عملي:

ومن الأمثلة العملية الكثيرة التي ضربها أمير المؤمنين عمر بن الخطاب في تطبيق مبدأ المشروعية وخضوع الخليفة لشرع الله، مايلي:

١ ـ اشترى عمر فرساً من رجل على أن ينظر إليه فأخذ الفرس فسار به فعطب، فقال لصاحب الفرس: خذ فرسك، فقال: (لا) قال: فاجعل بيني وبينك حكما.
قال الرجل: نعم: القاضي (شريح).
قال عمر رضي الله عنه : ومن شريح،
قال: شريح العراق.

---

(1) المرجع السابق ص٩٨ نقلا عن نثر الدر ٢/٢٣.
(2) د. الخالدي مرجع سابق، هامش ص٢٠٣.

قال : فانطلقا إليه، فقصا عليه القصة فقال: ياأمير المؤمنين ردّ كما أخذت (أي رد الفرس معافى غير معطوب) أو خذ بما ابتعته.
فقال عمر: وهل القضاء إلا هكذا؟ سر إلى الكوفة فقد ولّيتك قضاءها)[1].

[ومثل عملي آخر:

● كان بين عمر بن الخطاب رضى الله عنه وأُبَيّ بن كعب مداراة في شيء فجعلا بينهما زيد بن ثابت فأتياه في منزله، فقال له عمر: أتيناك لتحكم بيننا وفي بيته يؤتى الحكم. فوسع له زيد عن صدر فراشه، فقال: هاهنا ياأمير المؤمنين، فقال له عمر: جرت في أول القضاء، ولكن أجلس مع خصمي، فجلس بين يديه، فادّعى أُبَيّ بن كعب وأنكر عمر، فقال زيد: لأبي بن كعب: اعف أمير المؤمنين من اليمين. وما كنت لأسألها لأحد غيره، فحلف عمر ثم أقسم لا يدرك زيد باب القضاء حتى يكون عمر، ورجل من عرض المسلمين عنده سواء)[2].

● وهذا المثل فيه دروس عدة منها:

أ ـ أهمية العلم والعلماء: وأن العلماء يؤتى إليهم لعلمهم.

ب ـ خضوع ولي الأمر للشرع، وذهابه للقاضي حيث كان. هذا مبدأ المشروعية.

جـ ـ جلوس ولي الأمر مع من يختلف معه أمام من يحكم في القضية.

د ـ غضب عمر رضي الله عنه لمحاباة زيد بن ثابت للخليفة في المجلس، وطلب عدم الحلف.

● والمهم هنا، هو مبدأ المشروعية، فالخليفة عمر التزم بشرع الله وذهب للقاضي ليحكم بينهما.

---

(1) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم. مرجع سابق، ص٧٨.

(2) المرجع السابق ص٧٩ نقلا عن المغني لابن قدامة ج١١ ص٤٤٢.

ثالثا: مبدأ المشروعية في عهد الخليفة عثمان بن عفان رضي الله عنه

● لقد سار سيدنا عثمان بن عفان رضي الله عنه سيرة سيده ووالد زوجتيه (النبي عليه الصلاة والسلام) ومن سبقه من الخلفاء الراشدين، آخذاً قولا وعملا بمنهج مبدأ المشروعية، وخضوعه لحكم الله، وحكم الرسول: ومن ذلك:

١ ـ ما كتبه إلى عماله ـ ولاته في الأمصار الإسلامية مثل الشام ومصر والبصرة ـ :

(إني آخذ عمالي بموافاتي كل موسم، وقد سلطت الأمة على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر فلا يرفع عليّ شيء ولا على أحد من عمالي إلا أعطيته، وليس لي ولا لعيالي حق قبل الرعية إلا متروك لهم. وقد رفع إلىّ أهل المدينة أن أقواما يشتمون ويضربون، فمن ادعى شيئا من ذلك فليواف الموسم (الحج) يأخذ حقه حيث كان مني أو من عمالي أو تصدقوا

﴿ إِنَّ ٱللَّهَ يَجۡزِي ٱلۡمُتَصَدِّقِينَ ﴾[1].

● وبهذا النص المملوء وضوحا وتطبيقا صريحا لمبدأ المشروعية، حيث يدعو الخليفة الأمة: (إن من لديه شيء على الخليفة أو أحد من عماله، أن يأتي ويقول: «لا» ويأخذ حقه حيث كان...

التطبيق العملي :

وتحقيقا وتطبيقا للرسالة السابقة التي أرسلها سيدنا عثمان ذو النورين إلى حكام المناطق، فقد قدم الأمراء فوافوا أمير المؤمنين بالموسم فجمعهم وقال لهم: (ما هذه الشكاية والإذاعة؟ إني والله لخائف أن تكونوا مصدوقا عليكم وما يعصب هذا الأمر إلا بي، فقالوا: ألم يبعث ألم يرجع إليك الخبر عن العوام؟ ألم يرجع رسلك ولم يشافههم أحد بشيء؟ والله ماصدقوا، ولا بروا، ولا نعلم لهذا الأمر أصلا، وما هي إلا إذاعة لا يحل الأخذ بها ولا الانتهاء إليها)[2].

---

(1) صادق إبراهيم عرجون. عثمان بن عفان ط٣ جدة ، الدار السعودية للنشر، ١٤٠٤هـ ص٩٦.

(2) المرجع السابق ص٩٦.

● وهكذا أُحضر الأمراء أمام الخليفة عثمان رضي الله عنه ودافعوا عن أنفسهم بسبب الشكوى التي وصلت للخليفة وتحقق من براءتهم مما ادعوه.

● أحضر الأمراء لمحاسبتهم وذلك يعتبر تطبيقا من سيدنا عثمان رضي الله عنه لمبدأ المشروعية، فلما قال البعض «لا».
سمع منهم واستمع لهم

وأحضر أمراءه، ودافعوا عن إدارتهم وولاياتهم وردوا الشكوى إلى من اشتكى، بأن من أرسلهم من أعوانه للتحقق من صحة الدعوى قد عادوا ولم يجدوا صحة للدعوى ضد الأمراء الذين عينهم الخليفة رضي الله عنه...

● وهكذا يظهر لنا أن ماجرى من مراسلات ثم لقاءات مع الخليفة ماهو إلا مظهر من:

(مظاهر لمنهج السياسة العادلة الرحيمة التي ساس بها عثمان رضي الله عنه رعيته، وأخذ بها ولاته، وعماله، وقد جعل من أهل المدينة ـ وهم سادة الأمة وأعلامها، وفيهم أعضاء مجلس شورى عمر بن الخطاب المرشحون للخلافة ـ مجلساً نيابيا، له حق الرقابة على أعمال السلطة العليا في الدولة، وقد دعم هذه الرقابة بقوله لهم: «أنتم شركائي وشهود المؤمنين فأشيروا على»)[1].

● إن هذا المسلك من الخليفة الراشد ذي النورين رضي الله عنه لهو خير دليل على ظهور مبدأ المشروعية الإسلامية في عهد الراشدين وهو مبدأ ظهر بالقول والتوجيه للرعية والولاة، وبالتطبيق العملي لهذا المبدأ الإسلامي الذي يظهر عزة المؤمنين وحريتهم لأنهم ولدوا بالإسلام أحرارا...

(1) المرجع السابق ص٩٦

رابعا: مبدأ المشروعية في عهد الخليفة، على بن أبي طالب رضي الله عنه:

● لقد سار ابن عم رسول الله صلى الله عليه وسلم سيرة معلمه ومربيه النبي الكـريم، ونفس التـوجه بمن سبقه من الخلفاء الراشدين قولا، وتطبيقا لمبدأ المشروعية يظهر ذلك من خضوع الخليفة ومن معه من الولاة والرعية لحكم الشرع...

● ومن ذلك قوله رضي الله عنه :

(١) (يحق على الإمام أن يحكم بما أنزل الله وأن يؤدي الأمانة، فإذا فعل ذلك فحق على الناس أن يسمعوا له ويطيعوا ويجيبوه إذا دعا)[1].

● وبهذا القول الصريح يظهر لنا تحقيق ودعوة لممارسة مبدأ المشروعية للرعية لكي تقول «لا» لمن لا يحكم بما أنزل الله، كما أنه من حق الحاكم على الرعية السمع والطاعة مادام ملتزما بحكم الشرع، وهذا هو جوهر مبدأ المشروعية في الإدارة الإسلامية...

(٢) جاء في خطاب الخليفة على رضي الله عنه إلى قيس بن سعد عند توليته على مصر قوله:

(ألا وإن لكم علينـا العمل بكتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم، والقيام عليكم بحقه والتنفيذ لسنته، والنصح بالغيب، والله المستعان وحسبنا الله ونعم الوكيل)[2].

● **وهكذا يقرر سيدنا علي رضي الله عنه**: أن الخليفة أو الحاكم، للمسلمين عليـه أن يحكم بكتاب الله وسنة نبيه... وكأنه يريد أن يؤكد أن من قام بهذا الفرض له عليكم حق السمع والطاعة، حتى تستقيم أمور الإدارة والولاية...

مثال عملي لمبدأ المشروعية :

والمثال التالي الذي سنذكره من سيرة سيدنا على رضي الله عنه فيه أدلة

---

(1) د. سعيد المنعم الحكيم، مرجع سابق ص٢٠ نقلا عن أبي عبيد في كتاب الأموال، ص١٢.

(2) المرجع السابق، ص٨٠.

كثيرة على المثالية العليا لهذا الدين، وأن التمسك به هو المثل الأعلى المؤثر على الآخرين من أهل الديانات الأخرى.

● (فقد كان للخليفة علي بن أبي طالب رضي الله عنه درع فقده أثناء مسيره إلى صفّين، فوجده عند نصراني، فأنكر النصراني ورفض إعطاء الدرع لصاحبه وهو الإمام على الخليفة رضي الله عنه فاتفقا على أن يذهبا إلى القاضي شريح، فجلس الإمام إلى جانب النصراني أمام القاضي شريح، وقال: لو كان خصمي مسلما لساويته.

- وقال: هذه درعي.

- فقال النصراني: ماهي إلا درعي، وما أمير المؤمنين عندي بكاذب.

- فقال القاضي شريح لعلي أمير المؤمنين رضي الله عنه: ألك بيّنة؟

- قال: لا وهو يضحك.

- فأخذ النصراني الدرع ومشى يسيراً، ثم عاد وقال:

- أشهد أن هذه أحكام الأنبياء، أمير المؤمنين قدمني لقاضيه وقاضيه يقضي عليه)[1].

● وهكذا أسلم النصراني بسبب هذا العدل وتطبيق مبدأ المشروعية حتى مع أهل الكتاب لأن الإسلام رحمة للعالمين

﴿ وَمَآ أَرۡسَلۡنَٰكَ إِلَّا رَحۡمَةٗ لِّلۡعَٰلَمِينَ ﴾ (سورة الأنبياء 107).

- وقد اعترف النصراني بأن الدرع سقطت من أمير المؤمنين، وهو صاحبه - أي أمير المؤمنين -

ولقد فرح أمير المؤمنين بإسلام الرجل النصراني (فوهب له الدرع وفرسا، وشهد معه قتال الخوارج)[2].

● وهكذا يتحقق مبدأ المشروعية في الدولة الإسلامية تطبيقا عمليا في غاية العدل ليس فقط بين أفراد المسلمين، بل بين أهل الذمة من غير المسلمين وبين رئيس الدولة الإسلامية الذي تربى على يد الرسول صلى الله عليه وسلم، وله

(1)، (2) المرجع السابق، ص٧٩.

شرف النسب النبوي الشريف، بالإضافة إلى الخلافة وإمارة المؤمنين...

✡✡✡✡✡

وهكـذا: طفنا في رحلة فكرية مع السيرة العطرةفي خير القرون ومع خير الرجال إنه قرن الرسول صلى الله عليه وسلم ورجاله الأخيار الصحابة رضوان الله عليهم والخلفاء من بعده.

● لقد وجدنا فكراً مثاليا لمبدأ المشروعية وتطبيقا عمليا ساميا لهذا المبدأ، ليس على الأمة وأفرادها فحسب بل على الخلفاء أنفسهم مع أفراد الرعية حتى وإن كان أحد أفرادها من أهل الذمة.

● إن ما أشرنا إليه من الأمثلة ـ القليلة جدا نظرا لحيز البحث ـ تدعو كل باحث إلى تأكيـد وتقرير هذا المبدأ الرائع من مبادىء الشريعة الإسلامية، وتأكيد أهميته في الإدارة الإسلامية وفي نظام الحكم الإسلامي.

● ولقـد رأينا أن مبدأ المشروعية قد اهتم به الرسول صلى الله عليه وسلم شخصيا، وحث عليه في نصوص كثيرة جدا، ثم في تطبيقات عملية على حياته الشخصية، وعلى أسرته الكريمة وذلك لأنه الأسوة والقدوة الحسنة الذي كان قرآنـا يمشي على الأرض صلى الله عليـه وسلم وإن ذلك ليدلنا على أهمية خضوع الجميع لشرع الله الذي يحمي الجميع من أي انحراف.

● وكذلك رأينا الحرص الشديد من الخلفاء الراشدين الأربعة ـ رضي الله عنهم أجمعين ـ على تطبيق مبدأ المشروعية على أنفسهم وعلى أهليهم وأقاربهم، وذلك للتأكيد على أهمية ذلك، وصلاحه للراعي والرعية...

ونختم هذه النقطة بقول الله تعالى:

﴿ قُلْ إِن كُنتُمْ تُحِبُّونَ ٱللَّهَ فَٱتَّبِعُونِى يُحْبِبْكُمُ ٱللَّهُ ﴾ (سورة آل عمران 31).

✡✡✡✡

ونختم بقـول الرسـول صلى الله عليـه وسلم في حق الخلفـاء الراشدين «**فعليكم بسنتي وسنة الخلفاء الراشدين المهديين عضوا عليها بالنواجذ**».

قيود (موازنة) مبدأ المشروعية الإسلامي

● لمبدأ المشروعية هدف سام هو المصلحة العامة للدولة والأفراد وهذا الهدف نابع أصلا من أهداف الشريعة الإسلامية، كما قال عنها الإمام ابن قيم الجوزية رحمه الله تعالى:

(الشريعة مبناها وأساسها على الحكم ومصالح العباد في المعاش والمعاد. وهي عدل كلها، ورحمة كلها، ومصالح كلها، وحكمة كلها، فكل مسألة خرجت عن العدل إلى الجور وعن الرحمة إلى ضدها وعن المصلحة إلى المفسدة وعن الحكمة إلى العبث فليست من الشريعة، وإن أُدخلت فيها بالتأويل، فالشريعة عدل الله ورحمته بين خلقه، وظله في أرضه، وحكمته الدالة عليه، وعلى صدق رسول الله صلى الله عليه وسلم أتم دلالة وأصدقها...)[1].

● وقد جاء التشريع الحكيم مراعيا ظروف العباد، ووقوعهم في الشدة والحرج:

﴿ لَا يُكَلِّفُ ٱللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا لَهَا مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا ٱكْتَسَبَتْ ﴾

(سورة البقرة 286).

ويقول تعالى:

﴿ لَا يُكَلِّفُ ٱللَّهُ نَفْسًا إِلَّا مَآ ءَاتَىٰهَا ﴾ (سورة الطلاق 7).

● وهذه الآية والتي سبقتها ـ آية البقرة ـ تشير إلى مايعرف الآن (بالظروف الحرجة والاستثنائية).

(1) ابن قيم الجوزية. أعلام المحققين ج٣، ص٢٧.

لذلك جاءت الشريعة الإسلامية بالحكمة والتقدير لأتباعها عند الظروف الاستثنائية، فأباحت ممارسة السلطات التقديرية والعمل مع الظروف الاستثنائية، إلا أن الشريعة الإسلامية. لم تقر ما يعرف في النظام القانوني المعاصر بأعمال السيادة، ذلك لأن هذا المفهوم يعطي الدولة حق العلو والسيطرة على التشريع، وهذا يناقض مبدأ الشرعية الإسلامية التي مصادرها القرآن الكريم والسنة النبوية، وهذان المصدران لا يعلو عليهما سلطان البشر مثل مفهوم «أعمال السيادة»

﴿ وَمَا كَانَ لِمُؤْمِنٍ وَلَا مُؤْمِنَةٍ إِذَا قَضَى اللَّهُ وَرَسُولُهُ أَمْرًا أَن يَكُونَ لَهُمُ الْخِيَرَةُ مِنْ أَمْرِهِمْ ﴾ (سورة الأحزاب 36).

وفيما يلي توضيح لصور الموازنة الشرعية ـ الإجراءات والسلطات ـ التي أقرها الشرع الإسلامي للحكومة الإسلامية وإدارتها بالممارسة عند الضرورة، والاستثناء كَمَخارِجْ عند الطواريء والضرورة.

أولا : سلطات الظروف الاستثنائية (الضرورات)

● كما سبق أن أشرنا إلى أن هدف الشريعة الإسلامية هو: الصالح العام، ولذلك جاءت الشريعة الإسلامية تقدر الظروف الاستثنائية للأمة وللأفراد والحكومة وذلك فيما يخدم الصالح العام ولقد جاء الشرع يبيح عند الضرورة الخروج على بعض الأحكام.

والضرورة هنا تعني ـ مادونها الضر أو الهلكة ـ مثل إباحة أكل الميتة والدم، فهذه الأشياء محرمة حرمة قطعية ـ ولكن الله تبارك وتعالى أباحها في حالة الضرورة والاستثناء قال تعالى:

﴿ إِنَّمَا حَرَّمَ عَلَيْكُمُ الْمَيْتَةَ وَالدَّمَ وَلَحْمَ الْخِنزِيرِ وَمَا أُهِلَّ بِهِ لِغَيْرِ اللَّهِ فَمَنِ اضْطُرَّ غَيْرَ بَاغٍ وَلَا عَادٍ فَلَا إِثْمَ عَلَيْهِ ﴾ (سورة البقرة 173).

فالآية صريحة في الاستثناء ولكن للمضطر كالذي يخاف على نفسه الموت بسبب الجوع والعطش..

● ويظل الاستثناء والإباحة حتى يتلفظ «كلمة الكفر» مادام قلبه مطمئنا بالإيمان، لتسلم حياته من القتل قال تعالي:

﴿ مَن كَفَرَ بِاللَّهِ مِن بَعْدِ إِيمَانِهِ إِلَّا مَنْ أُكْرِهَ وَقَلْبُهُ مُطْمَئِنٌّ بِالْإِيمَانِ وَلَٰكِن مَّن شَرَحَ بِالْكُفْرِ صَدْرًا فَعَلَيْهِمْ غَضَبٌ مِّنَ اللَّهِ وَلَهُمْ عَذَابٌ عَظِيمٌ ﴾

(سورة النحل 106).

● ومن الأمثلة التي وردت في السنة النبوية لتحقيق الظروف الاستثنائية والضرورية ومراعاتها، ما جاء في قصة آل ياسر وخاصة عمار بن ياسر، حيث عذب هو وأسرته، ولم يفكوا قيده حتى سب الرسول صلى الله عليه وسلم ومدح آلهة قريش فلما اجتمع بالرسول صلى الله عليه وسلم ذكر له الموقف والضرورة التي جعلته يسب النبي صلى الله عليه وسلم ويمدح آلهة قريش. فما كان من المشرع الحكيم ـ عليه الصلاة والسلام ـ المقدّر للضرورة التي تحفظ حياة هذا الصحابي الجليل إلا أن قال له: **كيف تجد قلبك ياعمار؟**

قال عمار بن ياسر: أجده مطمئنا بالإيمان.

قال المصطفى عليه الصلاة والسلام: «**إن عادوا فعد**»[1].

ـ أي إن عادوا إلى تعذيبك واضطررت إلى السب وذكر آلهتهم بالخير، فافعل لتنقذ حياتك من الموت ومن عذاب الكفار، مادام قلبك مطمئنا بالإيمان وقد أكرهت على ذلك.

● إن هذه صورة من صور الرحمة والشفقة التي أباحها الله سبحانه وتعالى في القرآن الكريم وأباحها رسوله الأمين في تشريعه الحكيم.

(واستمداداً من هذه المبادىء العامة في التشريع تبلورت عدة مبادىء كونت أسس نظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية ومنها:

ـ الضرورات تبيح المحظورات.

ـ المشقة تجلب التيسير.

ـ ولا ضرر ولا ضرار)[2].

(1) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، مرجع سابق، ص١٥١.

(2) المرجع السابق، ص١٥٢.

وتحقيقا لذلك :

● يرى الفقهاء وجوب العمل بالرخصة (القواعد الاستثنائية)[1].

وذلك لقوله تعالى :

﴿ وَلَا تُلْقُوا بِأَيْدِيكُمْ إِلَى التَّهْلُكَةِ ﴾ (سورة البقرة 195).

● وقوله صلى الله عليه وسلم: «**من لم يقبل رخصة الله كان عليه من الإثم مثل جبل عرفة** » (رواه الإمام أحمد بن حنبل).

● وقوله صلى الله عليه وسلم: «**إن الله يحب أن تؤتى رخصه كما يكره أن تؤتى معصيته**» (رواه الإمام أحمد).

● ومع ذلك فإن الرخصة عند الفقهاء تقرر أن «الضرورات تقدر بقدرها»[2].

● **ثانيا : السلطة التقديرية :**

● ولها في القانون المعاصر مجال واضح لأنها تعطي الحاكم مجالا واسعا للتصرف على هواه ومصالحه أو المصلحة العامة...

● والشريعة الإسلامية أباحت استخدام الحاكم التقدير فيما فيه المصلحة العامة للأمة والبلد، فالسلطات التقديرية هنا تعني: (حرية الإدارة «في التصرف» وهو مايوحي أو يفترض تعدد القرارات المتاحة تحت تصرف صاحب التصرف...

فكلما كان لرجل الإدارة أن يختار بين عدة قرارات أمكن القول بأنه يملك سلطة تقديرية...

ويناقض هذا المعنى المستوحى من السلطة المقيدة أو الاختصاص المقيد، الذي يعني التحديد السابق والملزم للتصرف وبمعنى آخر، المنصوص عليه بقاعدة ملزمة...)[3].

---

(1) المرجع السابق ص١٥٤.

(2) المرجع السابق ص١٥٥.

(3) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، مرجع سابق، ص١٥٦.

● ويشير د. سعيد عبدالمنعم الحكيم إلى أن فقهاء المسلمين قد درسوا مجال أعمال السلطة التقديرية عند بحثهم لأنواع الحكم التكليفي، وبيان الأحكام التي يجوز فيها الاجتهاد... ويتنوع الحكم التكليفي باعتبار طلب الفعل أو الترك أو التخيير بينهما.

ثم ذكر خمسة أنواع للحكم التكليفي هي:

١ ـ الإيجاب. ٢ ـ الندب

٣ ـ التحريم. ٤ الكراهة ٥ ـ الإباحة.

● وأن المباح هو المجال الرئيسي لأعمال السلطة التقديرية حيث يكون لمصدر القرار حرية الاختيار أو التقرير دون التقيد بإرادة أخرى غير إرادته لعدم تقيده بقواعد ملزمة منصوص عليها.

وبذلك يمكن القول: إن السلطة التقديرية توجد في الشريعة الإسلامية... وإنها ليست مطلقة وإنما يجب على الإدارة التوخي لتحقيق المصلحة العامة[1].

ثالثا : نظرية أعمال السيادة

● لا توجد أعمال السيادة في الإسلام كما هو في القانون المعاصر، ذلك لأن السيادة لله وحده تبارك وتعالى والحكم والأمر له جل جلاله:

﴿ أَلَا لَهُ ٱلْخَلْقُ وَٱلْأَمْرُ ﴾ (سورة الأعراف 54).

● (ولا تعرف الشريعة الإسلامية هذه النظرية، فمن استقراء المبادىء العامة للتشريع الإسلامي... هو مبدأ خضوع الدولة للقانون حكاما ومحكومين، وخضوع كافة الأعمال للرقابة سواء كانت شعبية أو إدارية أو قضائية...)[2].

● إن أعمال السيادة تعني خضوع الدولة لأحكام معينة يصدرها القائد الحاكم ويمكن الخروج بها عن السلطة الشرعية، وهذا مناف للشريعة الإسلامية، والحكم الإسلامي الذي يخضع كله لله تبارك وتعالى.

---

(1) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، مرجع سابق، ص١٥٨.

(2) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، مرجع سابق، ص١٦٠.

أقوال وآراء معاصرة في مبدأ المشروعية الاسلامي

١ ـ هناك من يرى مبدأ المشروعية صورة من صور المحاسبة للقائد والحاكم، وذلك من منطلق المهمة الملقاة على عاتق الحاكم: (إن المهمة الأساسية للحاكم هي رعاية شؤون الأمة، لأنه ما نصب إلا لذلك، فإذا قصر في هذه الرعاية وجبت محاسبته، فالشرع جعل للمسلمين الحق في محاسبة الحاكم وجعل المحاسبة على المسلمين فرض كفاية، فالسلطان للأمة وهي قوامة عليه، ويلزمها الإنكار على ما يقصر به في مسؤولياته، أو يسيء في تصرفاته.)[1].

● ثم يستشهد الدكتور الخالدي بالحديث الشريف، الذي رواه الإمام مسلم أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال: «**ستكون أمراء، فتعرفون وتنكرون، فمن عرف بريء ومن أنكر سلم، ولكن من رضي وتابع**، قالوا: أفلا نقاتلهم؟ **قال لا: ماصلوا**».

● إن الرأي والاستشهاد بالحديث يؤكدان مبدأ المشروعية ووجوب ووقوف الأمة مع الحاكم الصالح، ومساندته لصالح الأمة، كما يجب أن تقف ضد الحاكم الفاسد وتصده عن ذلك وترده إلى ا لطريق السليم، فالرسول صلى الله عليه وسلم قال: : «**فإذا أمر ـ الحاكم ـ بمعصية فلا سمع ولاطاعة**» (البخاري).

٢ ـ ومن الآراء الحديثة حول مبدأ المشروعية رأي الدكتور محمد طاهر عبدالوهاب حيث يقول:

(إن مبدأ المشروعية عبارة عن وسيلة فنية تستهدف البحث في كيفية قيام النظام الإسلامي في الدولة الإسلامية وفي كيفية نفاذه، مما يكفل تحقيق الفاعلية، والسيادة لأهدافه وغاياته في المجتمع الإسلامي وحماية حقوق وحرية أبنائه وفقا لما اختطه لهم الشارع الإسلامي الحكيم، توفيرا لشعورهم بالأمن والأمان.

والواقع أن مبدأ المشروعية الإسلامي هو سبب وأساس كل رقابة تكون في

(1) د. الخالدي، مرجع سابق، ص١٩٩.

الدولة الإسـلامية فما من تنظيم للرقابة في هذه الدولة إلا ويستهدف حماية الشـريعة الإسلامية... وتتضافر نصوص القرآن والسنة على الأمر بضرورة خضـوع الدولة حكـامـا ومحكـومين للتشريع الإسلامي... والتأكيد على أن البطلان هو: مآل كل الأعمال والتصرفات والقرارات المخالفة لأحكام الشرع...

ومن هنـا وجب تقـريـر حق الإدارة في مراقبة عمالها وأعمالهم للتأكد من موافقتها لأحكام التشريع الإسلامي...)[1].

● وهذا الرأي المعاصر يؤكد أصالة المفهوم الإسلامي لمبدأ المشروعية، وأن هذا المبدأ قائم إلى أن يرث الله الأرض ومن عليها، لأنه مرتبط بالشرع الإسلامي.

٣ ـ للدكتـور سعيـد عبـدالمنعم الحكيم آراء معـاصرة في مبدأ المشروعية الإسلامي طرحها في رسالته للدكتواره ومن هذه الآراء:

● أن الإسلام جاء بشريعة كاملة متضمنة مبادىء وأحكاماً تنظم شؤون الحياة الدنيا، وحرصت على تقرير مبدأ المساواة أمام أحكام الشرع على إطلاقه فلا قيـود ولا استثنـاءات إنمـا مساواة بين الأفراد ومساواة تامة بين الجماعات ومساواة تامة بين الأجناس، ومساواة تامة بين الحكام والمحكومين، ومساواة تامـة بين الرؤسـاء والمـرؤوسين... فالناس جميعا في الشريعة الإسلامية، متساوون على اختلاف شعوبهم وقبائلهم. متساوون في الحقوق، متساوون في الواجبـات، متسـاوون في المسؤوليات، فالتكاليف والأحكام الشرعية موجهة للناس كافة)[2].

ومقتضى هذا أن الناس سواء لا فرق بين حاكم و محكوم فالجميع يخضعون لأحكام الشرع ويلتزمون به سواء بسواء، وهذا هو مضمون مبدأ المشروعية بمعناه المتعارف عليه...

(إن مبدأ المشروعية هو أحد الدعائم الأساسية في نظام الحكم الإسلامي،

---

(1) د. محمد طاهر عبدالوهاب، مرجع سابق، ص ٢٧٠، ص ٢٧١.

(2) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم. مرجع سابق ص٦٣ نقلا عن د. عبدالعزيز كامل الإسلام والتفرقة العنصرية بحث أصدرته اليونسكو عام ١٩٧٠م، دار المعارف، ص١٩.

فالدولة الإسلامية نشأت منذ بدايتها دولة (شرعية) قانونية، فلم تكن دولة استبدادية يكون القانون فيها إرادة الحاكم ويخضع لأهوائه دون رقيب أو حسيب...)[1].

وقد أشار د. سعيد إلى الجزاء المترتب على مخالفة الشريعة الإسلامية: فقال: (يترتب على مخالفة الإدارة في الدولة الإسلامية للمشروعية بطلان التصرف الذي خالفت به القانون، سواء كان عملا قانونيا أو عملا ماديا. ولا يرتب عليه الشارع الإسلامي أي أثر قانوني، فتصرفات الإدارة يجب أن تكون متفقة مع قواعد الشريعة ومبادئها العامة وروحها لكي تكون صحيحة)[2]

٤ ـ ويشارك الدكتور منير البياتي بالرأي في أهمية مبدأ المشروعية وضرورتها لحماية الحق العام والخاص بتطبيق الشرع على الجميع، فيقول: (وأساس مشروعية الرقابة الإدارية في الإسلام لتحقيق خضوع الإدارة لقانون «جميع النصوص القرآنية والنبوية) الآمرة بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر... والإدارة في النظام الإسلامي من أعلى مركز إداري فيها إلى أدنى مركز إداري مسؤولة مسؤولية كاملة عن أعمالها المخالفة للقانون الإسلامي سواء أصدر هذا العمل عمدا أو خطأ... فالنصوص التي تمنع الظلم والضرر وترتب المسؤولية على مخالفة القانون الإسلامي جاءت عامة مطلقة فتشمل الإدارة وغيرها... ويتضح مما تقدم أن النظام الإسلامي بهاتين الضمانتين: اقتصار التولية في المراكز الإدارية على الكفء الأمين، ثم الرقابة الإدارية الواجبة شرعا يحقق خضوع الإدارة للقانون الإسلامي مما يسهم في إقامة نظام الدولة القانونية)[3].

● وهذه الآراء تؤكد أن مخالفة الإدارة سواء العمد أو الخطأ تتحملها الإدارة وعليها تصحيحها بقرارات مماثلة لإعادة الحق...

---

(1) المرجع السابق ص٩٠.

(2) المرجع السابق ص١٦٥.

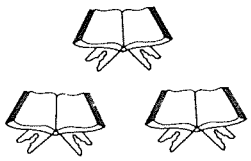
(3) د. منير البياتي، مرجع سابق، ص١٤٥ ـ ١٥٠.

٥ ـ وللأستاذ أحمد صديق عبدالرحمن مشاركة معاصرة في تحديد مبدأ المشروعية حيث يقول:

(وهكذا قرر الإسلام مبدأ المشروعية في نظامه السياسي فالإمام والأمة والحكام والمحكومون في الدولة الإسلامية مقيدون بالقيم الأساسية ومجموعة من المبادىء الخلقية والتشريعية التي تكون إطارا قانونيا ملزما للجماعة بأسرها.

والمبادىء العامة التي قررها القرآن الكريم والسنة المطَهّرة ضرورية لحماية الجماعة، فالخروج عليها يفسد هذه الحياة، ويفرق الأمة، ويهدد استقرار الدولة. فإذا خرج الإمام على الشريعة الإسلامية، فقد ترتب على ذلك صور من الجزاء السياسي قد تؤدى إلى عزله)[1].

وهذا الرأي يماثل غيره من الآراء في أن مبدأ المشروعية الإسلامي يحمي الجميع من الانزلاق في التعسف الإداري سواء ضد الأجهزة أو الأفراد أو ما يعرف بانحراف السلطة...



(1) أحمد صديق عبدالرحمن. مرجع سابق، ص١٢٥ وانظر آراء د. توفيق الشاوي في الصفحات القادمة.

الفصل الثاني

مبدأ المشروعية في الفكر المعاصر

تمهيـــد :

- التطور التاريخي لمبدأ المشروعية.
- تعريف مبدأ المشروعية في الفكر المعاصر.
- مصادر مبدأ المشروعية.
- الجزاء على مخالفة مبدأ المشروعية.
- قيود (موازنة) مبدأ المشروعية.
- ضمانات مبدأ المشروعية.
- خصائص وتميـز مبدأ المشروعية الإسلامي عن غيره.

مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الثاني

مبدأ المشروعية في الفكر المعاصر

تمهيد :

تهتم كتب الإدارة والسياسة والقانون بموضوع مبدأ المشروعية، وتؤكد عليه، وتعتبره من أولويات الموضوعات وخاصة أثناء دراسة موضوعات الحكم والدولة، ومشروعية السيادة للحاكم والمحكومين، وجميع تلك الاهتمامات تركز على الضوابط والقواعد التي تحكم خضوع الإدارة العامة لجهاز تنفيذي للشرع بالمفهوم الإسلامي، وللقانون في المفهوم غير الإسلامي، وقد سعى الدكتور/ عبدالحميد متولى إلى وضع مصطلح «مبدأ سيطرة أحكام القانون» كبديل المبدأ المشروعية.

وفي المقابل يرى الدكتور ماجد الحلو أن مصطلح مبدأ المشروعية أو الشريعة، يحمل معنى وفكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة...)[1].

كما أن هناك من يعتبر مصطلح «سيادة القانون» أو «سيادة الشعب» مقابل مبدأ المشروعية، وأن الكتابات القانونية والسياسية المعاصرة تذكر وتستشهد بمصطلح المشروعية أو الشرعية دون غيرها، مما جعلنا نفضل في هذا الكتاب هذا المصطلح دون غيره وذلك لما يحمله من معنى الشرع الإسلامي الذي يخضع له الجميع، حكاما ومحكومين بكامل الرضا والسعادة لأنهم يعلمون أن مصدر الشرع «القرآن الكريم والسنة النبوية» وهما المصدران اللذان يستمد منهما مبدأ المشروعية، معانيه وقواعده وأسسه بالمفهوم الشرعي الإسلامي...

---

(1) د. سامي جمال الدين. الرقابة على أعمال الإدارة. القضاء الإداري مبدأ مشروعية تنظيم القضاء الإداري ط(١) الإسكندرية منشأة المعارف ١٩٨٢م، ص١٥.

● وقد اهتم بعض الباحثين فأفردوا دراسات خاصة بهذا الموضوع «مبدأ المشروعية»، وآخرون درسوا الموضوع ضمن دراسات أخرى ذات علاقة مثل مبدأ المشروعية، والقضاء الإداري: (يحكم الدولة المعاصرة، مبدأ المشروعية وهو ذو أهمية خاصة تفريعا عن مبدأ أعلى هو مبدأ سيادة القانون ذلك أن الدولة التي نحياها الآن وقد استقر في تعريفها أنها: شخص من أشخاص القانون تلتزم به، وتخضع له، فإنه يتعين ترتيبا على ذلك أن أعمال هيئاتها العامة وقراراتها النهائية لا تكون صحيحة إلا إذا صدرت بناءً على قانون وطبقاً له)[1].

وقد أشار الدكتور توفيق الشاوي إلى هذه المعاني حول مبدأ المشروعية ومساءلة الحكام بقوله: «بتصرف» (إن العلماء المحدثين يقسمون المجتمعات والدول إلى قسمين:

١ ـ دول ومجتمعات يسود فيها القانون، ويطبق فيها مبدأ المشروعية الذي يعني التزام الحكومة بالخضوع لأحكام القانون، والتزام الأفراد بالحدود المرسومة فيه.

٢ ـ مجتمعات أو دول تسودها القوة، والحاكم استبدادي لا يلتزم بالقانون، وقد يوجد فيها تشريع ولكن لا توجد وسيلة تلزم الحاكم بهذا التشريع... فسلطته مطلقة وبالتالي: تكون حريات الأفراد وحقوقهم تحت رحمة الحاكم أي سلطته التنفيذية)[2].

التطور التاريخي لمبدأ المشروعية:

لكل فكر أو مبدأ بداية وتاريخ يعرف به، وفيما يلي رحلة مبدأ المشروعية عبر التاريخ كما سلجها د. طعيمة الجرف «بتصرف وإضافات»[3].

---

(1) د. طعيمة الجرف مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ص٣ القاهرة ـ دار النهضة العربية ـ ١٩٧٦م، ص٣.

(2) د. توفيق الشاوي، فقه الشورى والاستشارة ط١ المنصور ـ دار الوفاء ـ ١٤١٢هـ، ص٤٦٦.

(3) د. طعيمة الجرف. المرجع سابق، ص١٥٦.

١ ـ التاريخ القديم:

عندما ثار الإنسان على مجتمعه وحكامه المتسلطين طالبا الحرية في الرأي وأن يحكمه القانون... وبسبب هذه المطالبات بدأ تدوين العادات والعرف والتعاليم الدينية حتى أصبحت هذه تحكم الحياة العامة وحياة الحكام... وأقدم هذه القوانين قانون الألواح الاثنى عشرة سنة ٤٥١ ق.م، وقد أخضعت الفلسفة الإغريقية سلطان المدينة لقانون العقل... ثم جاء الرومان ليفصلوا بين حق السلطة أو حق السيادة وما ينطوي عليه من حق الأمر والنهي فيجعله ملكا للشعب الروماني، وبين وظائف الحكم التي يفوض فيها الحكام من لدن الشعب بموجب عقد تفويض سياسي، بحيث لا يكون لهم أكثر مما في التفويض...

٢ ـ مبدأ المشروعية في العصور الوسطى

تأثر هذا العصر بالفكر النصراني الذي كان يؤمن بالوحي الإلهي ـ أهل كتاب ـ (إلا أنهم حرفوه وبعدوا عن الدين الصحيح) فالحكام وهم أدوات الله المنفذة لا يملكون حق السلطة... بل يمارسونها وهم مسؤولون عنها أمام الله... وترتيبا على ذلك فليس لسلطة الدولة أن تمد إلى حق من حقوق الله ولا حمل المحكومين على عمل ما ينافي الأخلاق المسيحية أو العدل أو الصالح العام، فإن فعلت ذلك كانت سلطة غير شرعية...

ذلك ما جاء في المسيحية فترة ما قبل ظهور الإسلام، ولم تحفظ بل حرفت وعندما جاء الإسلام قدم لمبدأ المشروعية إحقاقات جديدة...

فالإسلام دين ودولة معا ويجب على الخليفة حمل كافة الناس على مصالحهم الدنيوية وعلى مقتضى النظر الشرعي فيها...

ومن هذا المفهوم يجب طاعة المحكومين لولي الأمر مابقي ملتزما معهم بأحكام الشرع...

● فإذا انحرف فلا سمع ولا طاعة[1]..

---

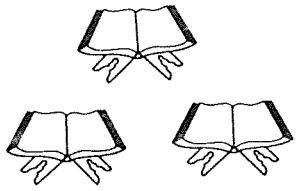
(1) لم نتوسع في نقل الأدلة القرآنية والأحاديث النبوية نظرا لأننا انتهينا من الفصل الأول وجميعه عن مبدأ المشروعية الإسلامي..

٣ ـ مبدأ المشروعية في التاريخ المعاصر :

● وفي بدايات عصر النهضة... ومع تجدد دراسات القانون الطبيعي في القرن ١٨ تحددت قاعدة بناء الدولة وأن الفرد بحقوقه وحرياته العامة هو الأصل الأساسي والهدف... والدولة ما هي إلا حارس لهذا الفرد وحقوقه، وأن الحكومة التي تخالف ذلك غير دستورية ويجب إسقاطها...

وهكذا التزمت الدولة الحديثة بنظرية الحقوق والواجبات... وفي إرساء الدولة القانونية بما تستقر عليه في شأن تأكيد سيادة القانون واحترام الشرعية، وبناءً عليه فإن مبدأ المشروعية أصبح من أهم عناصر الفكر السياسي والقانوني المعاصر، فالقانون يجب أن يكون دائما فوق إرادة الحكام، وأعلى من سلطان الدولة...

وهذا المنهج يحفظ لمبدأ المشروعية وجودة، ويؤكد نفاذه باستمرار في كل عصر ولدى كل دولة... وهكذا ننتهي بعد هذا التطواف التاريخي لظهور مبدأ المشروعية إلى أن المفهوم القديم والمختلف فيه هو أسلوب التطبيق زمانا ومكانا، وذلك من واقع التأثير الديني أو الفلسفي أو الثقافي لكل دولة وحضارة...



تعريفات مبدأ المشروعية في الفكر المعاصر

(١) يعرفه المفكر القانوني الفرنسي العميد هوريو ومن تتلمذ عليه بقوله: (إن هذا المبدأ لا يعني أكثر من أن جميع المصادر الحكومية للقانون يجب أن تكون تابعة لذلك المصدر المسمى «التشريع»... إن مبدأ المشروعية هو:

بوليس النظام القانوني وليس ببوليس القضاء أو الإدارة)[1].

ثم يعلق الدكتور الطماوي على تعريف العميد (هوريو) فيقول: (ومن السهل بعد هذا أن ندرك أن مبدأ المشروعية عند (هوريو) ينحصر في رد مصادر القانون إلى مصدر واحد هو التشريع مع احترام مبدأ التدرج بين القواعد القانونية...)[2].

٢ ـ ويعرف الدكتور الجرف مبدأ المشروعية بقوله: (... إن مبدأ المشروعية يتبلور في النهاية حول وجوب احترام القواعد المحددة لسلطات الهيئات العامة والمنظمة لاختصاصاتها بحيث تدور قدرات الهيئات العامة على التصرف اتساعا وضيقا مع الضوابط التي تحددها لها قواعد اختصاصها فتتسع هذه القدرات كلما كانت الهيئات العامة تمارس اختصاصا حرا على أساس سلطتها التقديرية، بينما تضيق وتتقيد حين تمارس سلطتها على أساس الاختصاص المقيد...)[3]

٣ ـ ويعرفه الدكتور محمد علوان بقوله: (الدول من حيث خضعوها للقوعد القانونية إما دول بوليسية استبدادية ينتفي فيها خضوع السلطة العامة للقانون. أو قانونية يخضع فيها الجميع له، «للقانون» وخضوع الدولة للقانون هو خير ضمان لحماية حقوق وحريات الأفراد ضد تعسف الإدارة وتجاوزاتها لمبدأ المشروعية أو لسيادة القانون الذي تقوم عليه الدولة القانونية الحديثة..

---

(1) د. سليمان الطحاوي. نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) دراسة مقارنة ط٣ القاهرة مطبعة جامعة عين شمس (١٩٧٨م)، ص٨٩.

(2) نفس المرجع، ص٨٩.

(3) د. الجرف. المرجع السابق، ص٧٣.

ولا شك أن أخطر سلطات الدولة الثلاث على الحريات العامة هي: السلطة التنفيذية، ولذا اقتضى الأمر فرض جزاء على مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية، هو بطلان التصرف المخالف للقانون، وينظم الأخير طرقا معينة لرقابة مشروعية أعمال الإدارة)[1].

تعليق على رأي الدكتور علوان:

● إن آراء الدكتور علوان كما هو واضح تمثل الفكر القانوني المعاصر ورأيه أن أخطر السلطات: (السلطات الثلاث وهي: ١ ـ السلطة التشريعية ٢ ـ السلطة القضائية ٣ ـ السلطة التنفيذية).

هي السلطة التنفيذية وفيه نظر، وذلك أن السلطة التشريعية أخطر من حيث إنها تسن وتشرع القوانين التي قد تجبر السلطات الأخرى على تنفيذها، وما دام أن لها سلطة أقوى من السلطات الأخرى، فإنها أخطر إذا أقرت تشريعات تخالف مصلحة البلد أو الأفراد... وكذلك السلطة القضائية فالمعروف أنها مستقلة في دول العالم وأحكامها نافذة، ولا سلطان عليها، وبهذا تكون السلطة التنفيذية، أقل خطرا من السلطتين الأخريين، ذلك لأنها محكومة بالتشريع مع السلطة التشريعية، ومحكومة بالقضاء مع السلطة القضائية.

● ونحن بهذا التعليق لا نقلل من أهمية أو خطر خروج السلطة التنفيذية، بل نريد أ نضع هذه السلطة في الترتيب والمرتبة المتعارف عليها في الدراسات القانونية والسياسية...

٤ ـ يعرف الدكتور الطماوي(*): (مبدأ المشروعية بأنه: «سيادة حكم القانون» ومقتضى هذا المبدأ أن تخضع الدولة في تصرفاتها للقانون القائم وأن يمكن الأفراد ـ بوسائل مشروعة ـ من رقابة الدولة في أدائها لوظيفتها بحيث يمكن

---

(1) د. محمد علوان، الرقابة على تجاوزات الإدارة لمبدأ المشروعية. المجلة العربية للإدارة العدد ٣، ذو الحجة ١٤٠٤هـ، ص٢٠ ـ ٢١.

(*) د. سليمان محمد الطحاوي عميد كلية الحقوق بجامعة عين شمس ومن المؤلفين البارزين في القانون ومؤلفاته الكثيرة تعد مرجعا مهما للدارسين في المجال الإسلامي وغير الإسلامي..

أن يردوها إلى جادة الصواب، كلما عن لها أن تخرج على حدود القانون عن عمد أو إهمال)[1].

٥ ـ ويعرف د. محمد محمد بدران مبدأ المشروعية بقوله: (يعرف مبدأ المشروعية: بأنه خضوع الدولة كلية، حكاما ومحكومين لقواعد القانون القائم فيها بحيث تتوافق التصرفات التي تصدر من سلطات الدولة ومن مواطنيها مع قواعد قانونية موضوعة أو قائمة من قبل)[2].

٦ ـ ويرى د. سامي جمال الدين في مبدأ المشروعية أنه: (يمثل مبدأ المشروعية في الوقت الراهن، قمة الضمانات الأساسية الجدية والحاسمة لحقوق وحريات الشعوب، إذ يبلور هذا المبدأ كل ما استطاعت هذه الشعوب أن تحرزه من مكاسب في صراعها مع السلطات الحاكمة بإجبارها على التنازل عن كل مظاهر الحكم المطلق...)[3]

٧ ـ ونختتم جملة التعريفات بتعريف د. سعيد عبدالمنعم الحكيم لمبدأ المشروعية الذي يقول عنه: (يقصد بمبدأ المشروعية ـ الخضوع للقانون ـ بمفهومه العام خضوع الحكام والمحكومين للقانون فتخضع سلطات الدولة جميعا للقانون في كل صور نشاطها ومختلف التصرفات والأعمال التي تصدر عنها باعتبار أن القانون ينشيء حائلا دون كل صورة من صور الاعتداء على حقوق الإنسان وحرياته)[4]

مما سبق من تعريفات لمبدأ المشروعية في الفكر المعاصر يتحدد لنا بوضوح الاتفاق على أن هذا المبدأ يعني: خضوع سلطات الدولة وحاكمها ومعاونيه والشعب للقانون غير أن هناك من يرى أن مبدأ المشروعية يعني خضوع السلطة الحاكمة لإرادة الأمة...

---

(1) د. سليمان الطحاوي القضاء الإداري دراسة مقارنة ط٣ القاهرة، دار الفكر العربي ١٩٦١م، ص١٥٦.

(2) د. محمد محمد بدران رقابة القضاء على أعمال الإدارة القاهرة. دار النهضة العربية ١٩٨٥م، ص١١.

(3) د. سامي جمال الدين. مرجع سابق، ص١٥ ـ١٦.

(4) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم. مرجع سابق، ص٨.

● كما ظهر لنا من التعريفات أن القانون يسقط العمل التعسفي من الحكومة، وما يترتب على العمل غير القانوني فهو باطل...

● إن جميع الآراء السابقة تمثل الفكر المعاصر لمفهوم مبدأ المشروعية.

وكنا في الفصل الأول من هذا الباب قد انتهينا من الحديث عن المفهوم الإسلامي لمبدأ المشروعية، والذي يعني خضوع جميع السلطات والحكام والمحكومين لشرع الله تبارك وتعالى والاستناد في ذلك إلى مصادر الشرع الأساسية (القرآن الكريم والسنة النبوية).

مصادر مبدأ المشروعية في الفكر المعاصر

● المصادر تعني المرجعية المكتوبة وغير المكتوبة للقانون الذي يحكم الدولة ومواطنيها، والمقيمين فيها...

● وقد أشار إلى مصادر الشرعية د. سعيد عبدالمنعم الحكيم بقوله: (لا يقتصر معنى القانون في مضمون مبدأ الشرعية على القواعد القانونية الصادرة من السلطة التشريعية المختصة، وإنما يأخذ معنى عاما واسعا فيشمل كل قواعد القانون الوضعي أيا كان مصدرها أو شكلها أي سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة)[1].

وفيما يلي المصادر التي تستند إليها المشروعية، وسوف نعتمد التقسيم الذي ذكره د. سعيد، د. طعيمة «مع الإضافات وبتصرف»[2]

أولا: المصادر المكتوبة:

١ ـ **الميثاق**: ويعني المباديء التي تبين حقوق وواجبات الأفراد في الدولة، وعليهم الالتزام بها وعلى الدولة تطبيقها...

---

(1) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم. مرجع سابق، ص١٨.
وانظر د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، ص٢٢ ـ ٤٩.

(2) المرجع السابق ص١٨ ـ ٢٣، وانظر د. طعيمة الجرف. مرجع سابق، ص٤٢ ـ ٧٢.
وانظر د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة. مرجع سابق، ص٢٣ ـ ٥٣.

إن الميثاق يعتبر: (المباديء والأسس والحقوق والواجبات التي ينبغي أن يقوم عليها المجتمع الجديد...)[1].

٢ ـ **الدستور** : هو مجموعة القواعد القانونية التي تحدد وضع الدولة وتبين شكل الحكومة، وتنظم السلطات واختصاصاتها.. ويضع الضمانات الأساسية للمحكومين، إن الدستور هو أساس المشروعية في الدول المعاصرة.

٣ ـ **التشريع العادي**: وهي القوانين التي تقررها السلطة المختصة بالتشريع في الدولة... وذلك لتحديد الأوضاع السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية والثقافية...

٤ ـ **القرارات الإدارية التنظيمية واللوائح** :

وهي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية... وهذه القرارات تعد أعمالا تشريعية، لأنها تنشيء قواعد قانونية عامة مجردة كالقوانين، ولكنها قرارات إدارية صادرة من جهات إدارية... ولا يجب مخالفتها...

ثانيا : المصادر غير المكتوبة: ومنها:

١ ـ العرف أو التعامل الإداري :

● وهو سلوك الإدارة الدائم في مسألة معينة... مما يجعل الإدارة والمتعاملين معها ملزمين باحترام القاعدة المتولدة عن ذلك السلوك، ويشترط لكي يكون العرف معتبرا مايلي:

أ ـ أن يكون العرف عاما ويطبق بصفة دائمة.

ب ـ ألا يكون مخالفا للتشريعات القائمة في الدولة، ولا يخرج عن حدود النظام العام السائد[2].

(والقضاء الإداري مطرد على هذه القاعدة العامة فهو يقيم من العرف المطرد مصدرا قانونيا ملزما للهيئات العامة فيما ثبت بشأنه من الروابط)[3].

---

(1) د. سامي جمال الدين.٦٢ـ ٥٢ص ت

(2) شفيق حاتم. القانون الإداري ط١ بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع ١٩٨٥م، ص٢٧.

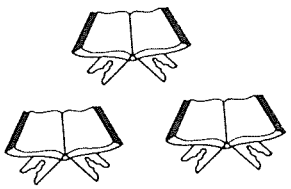
(3) د. الجرف، ص٨٥، د. سامي جمال الدين، ص٦٩.

٢ ـ المباديء العامة للقانون:

● وهي قواعد قانونية غير مدونة يستنتجها القضاء من واقع النظام القانوني في الدولة، ويقررها في أحكامه فتكتسب القوة الإلزامية كمصدر للشريعة...

من خلال تقرير القضاء الإداري لها في أحكامه وسيره على مقتضاها...[1] (إن القواعد العامة للقانون.. تلتزم بها السلطات العامة طالما لم يرد في القانون الوضعي مايلغيه أو يعطل نفاذه)[2].

● ويشير د. محمد محمد بدران إلى أن القضاء الفرنسي والمصري قد استقر على التأكيد بأن للمباديء العامة للقانون قوة قانونية ملزمة وبالتالي يكون باطلا كل قرار أو إجراء تتخذه الإدارة العامة بالمخالفة لمبدأ من هذه المباديء...)[3].



(1) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، ص٣٢.

(2) د. طعيمة الجرف، ص٤٩.

(3) د. محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص٤٧.

الجزاء على مخالفة مبدأ المشروعية

إن المخالفة تعسف وانحراف بالعمل الإداري يؤثر على عموم السلطات بل تعتبر المخالفة لمبدأ المشروعية مفسدة تجر إلى مفاسد أخرى...

ولذلك فإن المخالفة لمبدأ المشروعية يترتب عليه فساد التصرف ثم بطلانه وعدم الأخذ بقانونيته...[1].

● ويؤكد هذا المعنى الدكتور الطماوي بقوله:

(يترتب على مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية بطلان التصرف الذي خالفت به القانون وهذا البطلان يتفاوت في جسامته وفي آثاره وفقا لدرجة المخالفة غير أن القاعدة المسلم بها أن البطلان يجب أن يثبت عن طريق سلطة يمنحها القانون هذا الحق، لأن الأصل هو مشروعية أعمال الإدارة)[2].

● ويؤكد الدكتور طعيمة الجرف ذلك بقوله:

(يؤدي خضوع الدولة للقانون إلى أن كل تصرف تجريه السلطة العامة وتخالف به قواعد القانون الملزمة، يقع باطلا، وغير نافذ شرعا والبطلان حسبما قرر الفقيهان [أوبري، ورو Aubrp, Rua يعني عدم الصحة أو عدم النفاذ الذي يلحق تصرفا لمخالفته لأمر أو نهى في القانون، ومعناه عند الشراح «أنه متى صدر التصرف القانوني على غير ما قررته الضوابط القانونية التي تحكمه فمعناه أن التصرف باطل أي أنه في حالة لا تسمح له بأن يرتب عليه القانون الأثر المقصود به)[3].

● ثم يشير د. الجرف إلى ثلاثة أنواع لبطلان التصرف وهي:

١ ـ **الانعدام**: وهو جزاء تخلف ركن من أركان التصرف القانوني الذي لا يتصور

---

(1) انظر في ذلك. د. الجرف مبدأ المشروعية... ص ٢٠٥ وما بعدها، د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، ص٦١، ٦٢، د. الطماوي، ص٣.

(2) د.الطماوي القضاء الإداري. مرجع سابق، ص١٣.

(3) د. طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص٢٠٥ والشرح نقلا عن د. جميل الشرقاوي نظرية بطلان التصرف القانوني، ص٨٥٣

له وجود بدونها فيقع التصرف غير مطابق لتصور القانون له فيكون ذلك منعدماً...

٢ ـ **البطلان المطلق** : يلحق التصرف القانوني الذي تتوافر له أركان انعقاده ولكنه يصدر بالمخالفة للشرائط الموضوعية... فتمس اكتماله قانونيا...

٣ ـ **البطلان النسبي**: جزاء يلحق التصرف القانوني الذي تصيبه بعض العيوب الخاصة بالأهلية أو الرضا.

ويضيف د. سعيد عبدالمنعم: (أن بطلان تصرف الإدارة القانوني يؤدي عند الطعن فيه أمام القضاء إلى الحكم بإلغائه ونتيجة ذلك زوال التصرف وما ترتب عليه بأثر رجعي، وإلى الحكم بالتعويض عما سبق من ضرر... أما بطلان عمل الإدارة المادي فإنه يؤدي عند مقاضاة الإدارة بشأنه إلى إنهائه وإزالة آثاره وإعادة الحال إلى ماكانت عليه قبل وقوعه، وإلى التعويض عما سبب من أضرار)[1].

قيود (موازنة) مبدأ المشروعية :

إن مبدأ المشروعية سوط الشعب على الفاسدين والإدارة الفاسدة (وهذا المبدأ بصفة مستمرة يعتبر المثل الأعلى لحماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة)[2].

● ولكن للإدارة الحق في أن تتخذ بعض الإجراءات «القيود» التي تخدم المصلحة العامة دون تدخل سلطة القانون أو مبدأ المشروعية ولكي تضمن الإدارة ذلك جاء فقهاء القانون بمداخل «قيود» نظامية يمكن للإدارة أن تسلكها وتسير على ضوئها لخدمة الشعب وقد عرفت هذه المداخل النظامية باسم «موازنة مبدأ المشروعية» وقد أشار إلى هذه الموازنة د. الطماوي بقوله: «بتصرف» (تقوم المشروعية على أساس وجود قواعد صارمة تلتزم الإدارة باحترامها... لصالح الأفراد... غير أن الإدارة تحتاج إلى قدر من الحرية تضمن به حسن الإدارة...

(1) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم. مرجع سابق، ص٦١ ـ ٦٢.

(2) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم. مرجع سابق، ص٣٩ وانظر د. سامي جمال الدين، ص١٠٤، ص١٦٦.

ولهذا يقرر الفقه والقضاء والمشرع الإداري بعض الامتيازات، تستهدف موازنة مبدأ المشروعية بمنح الإدارة قدراً من الحرية لخدمة الأفراد والصالح العام... ثم يشير د. الطماوي ود. سعيد عبدالحكيم إلى ثلاث صور أو نظريات من هذه الامتيازات كالتالي:

١ ـ **السلطة التقديرية**: وهي امتياز يعطي الإدارة الحرية لمواجهة كل من الأفراد والقضاء لتختار في حدود الصالح العام وقت ووسيلة التدخل.. بحيث تقدر الإدارة التصرف السليم وتبني عليه.

وإن ذلك يعني المواءمة وحسن التقدير في التصرف... (السلطة التقديرية وسيلة تساعد الإدارة على القيام بإلتزاماتها لاحتياجات الأفراد، باختيار أنسب الوسائل وأفضل الأوقات لكي تقوم أو تمتنع عن العمل وتتخذ القرارات اللازمة والملائمة له)[1].

٢ ـ **سلطات الحرب والظروف الاستثنائية** :

إن الظروف الاستثنائية كالحرب والزلازل والكوارث والأزمات تجعل التصرفات غير المشروعة لدى الإدارة في الأوقات العادية تصرفات مشروعة.

(إن الإدارة لا تخرج عن نطاق مبدأ المشروعية في ظلال الظروف الاستنائية، بل تظل خاضعة للقانون، وإنما تعمل فقط على توسيع نطاقه بحيث تخلق صورة جديدة للشرعية)[2].

٣ ـ **أعمال الحكومة أو السيادة**: وهو أخطر امتيازات الإدارة على الإطلاق، فالإدارة في ظل هذا الامتياز تصدر قرارات لا تُسأل عنها أمام أي جهة قضائية.. فهي ثغرة في نطاق المشروعية[3].

● ويشير د. سعيد إلى أعمال السيادة بقوله: (... هي طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء، بجميع صورها فلا تكون محلا للإلغاء أو تعويض أو وقف تنفيذ أو فحص مشروعية...) [4]

---

(1) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، ص٤٦.

(2) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، ص٥٠.

(3) د. الطحاوي، مرجع سابق، ص٢٦ ـ٢٧ وانظر د. سعيد عبدالمنعم، ص٣١ ـ ٦٠.

(4) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، ص٥١.

وهكذا أوجدت الحكومات المعاصرة التي تدين بالقانون والتنظيم ثغرات في مبدأ المشروعية قد تستخدمها فعلا لصالح الوطن والأفراد وقد تستخدمها في غير ذلك بحجة السلطة التقديرية للظروف الاستثنائية الضرورية وأعمال السيادة.

ضمانات مبدأ المشروعية

● يمكن أن يتحقق مبدأ المشروعية بشكله القانوني إذا توفرت له الوسائل «الضمانات» الكفيلة بذلك، فلا تتعدى الإدارة على مبدأ المشروعية، بل تخضع له، وإذا كان مبدأ المشروعية في أساسه صورة من صور الرقابة على أعمال الإدارة فإن الإدارة يجب أن تراقب كي لا تتجاوز مبدأ المشروعية وتستغل القيود التي يعطيها إياها القانون وخاصة في مجال السلطة التقديرية والظروف الاستثنائية الضرورية وأعمال السيادة.

لذلك فلا بد من ضمانات تضمن خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية، ويشير د. سامي جمال الدين، لثلاثة اتجاهات حول مدلول خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية وهي «بتصرف».

الاتجاه الأول: يقول: إن التزام الإدارة بمبدأ المشروعية يعني ضرورة اتفاق تصرفاتها القانونية وأعمالها المادية مع حكم القانون وبذلك تكون أعمال الإدارة مشروعة مادامت لم تخالف أحكام القانون.

الاتجاه الثاني: ويرى أن خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية يعني أنه يجب أن تكون تصرفات الإدارة مجرد تنفيذ أو تطبيق لقاعدة تشريعية عامة قائمة عند مباشرة التصرف لكي يصبح هذا التصرف مشروعا.

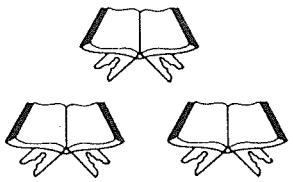
ومن الواضح أن هذا الرأي يتطرف في تقييد تصرفات الإدارة.. فيجعل منها مجرد إدارة لتنفيذ القانون ويسلبها القدرة على الابتكار.

الاتجاه الثالث: ويتجه إلى القول بأن خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية يتضمن شقين:

(أ) أن تستند الإدارة في كل تصرفاتها إلى أساس من القانون.

(ب) أن يكون التصرف غير مخالف للقانون، وهذا هو الرأي الوسط في تفسير مبدأ المشروعية.

وقد ضيق من نطاق حرية الإدارة بأن تكون قانونية (أ) ولكن أجاز بعض التصرفات غير المخالفة لمبدأ المشروعية (ب)[1].



(1) د. سامي جمال الدين. الرقابة على أعمال الإدارة. مرجع سابق، ص١٠١ ـ ١٠٣.

خصائص وتميز مبدأ المشروعية الإسلامي عن غيره

● وهكذا نصل إلى القول بالفرق الشاسع والبون الكبير بين الفهم الإسلامي لمبدأ المشروعية (الشرعية) والفهم غير الإسلامي الذي يسود العالم لمبدأ المشروعية، أو سيادة القانون.

● ويمكن أن نميز المشروعية الإسلامية عن سيادة القانون بما يلي:

١ ـ مبدأ المشروعية الإسلامي يرتكز على مصادر ثابتة لا تتغير بتغير الزمان أو المكان أو الأشخاص، فالقرآن الكريم والسنة النبوية أساس مبدأ المشروعية الإسلامي.

٢ ـ القانون الوضعي من وضع الأشخاص، وكلما جاءت أمة غيرت قانونها وأتت بقانون جديد على عين الأشخاص الجدد وأهوائهم، فالمصادر غير ثابتة بل تتغير.

٣ ـ الحاكم المسلم لا يستطيع الخروج على الشرع الإسلامي وإذا خرج خرجت الطاعة التي له من الأمة «لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق».

٤ ـ الحاكم بالقانون يستطيع أن يوقف الدستور أو يعدله أو يعطله ولا رادع شرعي يردعه، وقد تقف الأمة معه إذا وجدت مصالح شخصية دنيوية، وحول هذه المعاني المتميزة لمبدأ الشرعية الإسلامي على سيادة القانون في النظام غير الإسلامي يذكر د. توفيق الشاوي الأفكار الإسلامية التالية: «بتصرف».

(.. نسمع فقهاء القانون الحديث يتحدثون عن مبدأ الشرعية، ويعنون به سيادة القانون واحترامه من جانب الأفراد والدولة أي السلطة التنفيذية، ولكنه لا ينفذ بجدية في النظم الوضعية بسبب استعلاء بعض الحكام على الخضوع للقانون بحجة أنهم يمثلون مصلحة الدولة، وبأن الدولة هي التي تضع القانون وتملك تغييره وتبديله، أما الشريعة فإنها تجعل مبدأ الشرعية أقوى فاعلية وجدية لأن التشريع بجميع مصادره لا تصدره الدولة ولا تعدله ولا تغيره بل تلتزم الأمة والدولة وأجهزتها باحترامه وتنفيذه.. لأن الشريعة تنسب إلى الله سبحانه وتعالى وطاعتها طاعة لله، وطاعة الله واجبة على الجميع.

ويقرر د. الشاوي أن الحكومات الحديثة تسعى للوصول إلى **شرعية** عليا تسمو على السلطات الوضعية القائمة وتهيمن عليها، ولكنها في الحقيقة لا تستطيع، ولن تستطيع لأن الشريعة المطلوبة ستكون من تدوين البشر وما دام البشر هو صاحب الشرعية فالنقص حاصل والعيب ظاهر.

ثم يقول د. الشاوي، فلا بد من الاعتراف بفضل الشرعية الإسلامية لأنها سبقت جميع النظم القانونية إلى تقرير هذا المبدأ..)[1].

● وقد سجل د. الشاوي عدداً من الخصائص الهامة التي تميز مبدأ المشروعية في النظام السياسي التشريعي والقضائي الإسلامي عن غيره من النظم القانونية القديمة والحديثة.

ومن هذه الخصائص ـ «بتصرف وإضافات» ما يلي:

١ ـ أن خضوع الفرد المسلم للشريعة يفرضه الدين قبل الدولة.. وهو خضوع ديني فيه سمع وطاعة لله ولرسوله ثم ولي الأمر.

٢ ـ وبذلك قدمت الشريعة الإسلامية مبدأ عدم المخالفة للقوانين.. والعكس هو الموجود في الدول التي يسود فيها القانون الوضعي.

٣ ـ مهمة العلماء والفقهاء إصدار الفتوى للأفراد وهؤلاء إذا اقتنعوا بالفتاوى نفذوا الأمر الشرعي.. ولا يوجد نظام قانوني آخر في العالم يعطي الأفراد هذا الدور الجوهري في التشريع والتنفيذ.

أي العلماء والفقهاء يقدمون التشريع في الفتوى والفرد ينفذها.

٤ ـ العقيدة الإسلامية توجب على المسلم رفض كل حكم يخالف الشرع.

وبذلك يصبح كل فرد مسلم حارساً لمبدأ المشروعية، وسيادة الشريعة «لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق».

٥ ـ قاوم المسلمون الاحتلال الأجنبي لبلادهم، وذلك لأن المسلمين يرفضون حكم الأجنبي الغاصب الكافر الذي لن يحكم بما أنزل الله، والحكم بما أنزل الله فرض في أقطار الإسلام.

---

(1) د. توفيق الشاوي، فقه الشورى والاستشارة. مرجع سابق، ص٥٩٨.

ولأنهم ما جاؤوا إلا للقضاء على الحكم الإسلامي وجميع الإسلام لذلك جاهدوا في سبيل الله ليبقى الحكم بالإسلام.

٦ ـ لا يجب قبول حكام علمانيين ـ يفصلون بين الدين والدنيا ـ لحكم ديار المسلمين. لأن الإسلام دين ودنيا ويصلح الدنيا بالدين.

٧ ـ التمسك بالعقيدة الإسلامية يعني الجهاد ضد كل معتد على حقوق الأمة، وهذا يعني رفض الأنظمة الجاهلية.

٨ ـ أن الشورى الإسلامية تعني خضوع الجميع لإطار مبادىء الشريعة الإسلامية السماوية، وأن الديمقراطية الأوروبية تعني فرض إرادة الشعب على كل شيء، وبذلك فإن مبدأ الشورى يعني تطبيق مبدأ المشروعية على الجميع.

٩ ـ ومن أهم خصائص مبدأ الشرعية الإسلامي، أنه يعطي للأمة وحدة فكرية وتشريعية تدعم كيانها، وتربط شعوبها برباط التضامن وتحميها من التجزئة.. ولهذا فجنسية المسلم هي عقيدته مهما كانت أرضه ولغته وشكله.. إلخ.

● ثم يؤكد الدكتور الشاوي: على (أن الأهمية العملية لمبدأ سيادة الشريعة، أنه مستمد من قداسة مصدرها الإلهى ـ القرآن الكريم والسنة النبوية ـ لأنه مبني على أن السيادة الحقيقية التي يعترف بها الجميع لله وحده تبارك وتعالى.. ولذلك يحرم على البشر جميعا الادعاء بالسيادة وممارسة سلطة مطلقة، سواء قام بذلك الحكام أو الشعوب أو العلماء..)[1].

﴿ أَفَحُكْمَ ٱلْجَٰهِلِيَّةِ يَبْغُونَ وَمَنْ أَحْسَنُ مِنَ ٱللَّهِ حُكْمًا لِّقَوْمٍ يُوقِنُونَ ﴾ (سورة المائدة 50).

(1) د. توفيق الشاوي فقه الشورى والاستشارة مرجع سابق، ص ٦٠٠.

الباب الرابع

الرقابة وأنواعها في الفكر المعاصر

الفصل الأول: الرقابة الداخلية وأنواعها

تمهيد:

- أنواع الرقابة الداخلية.

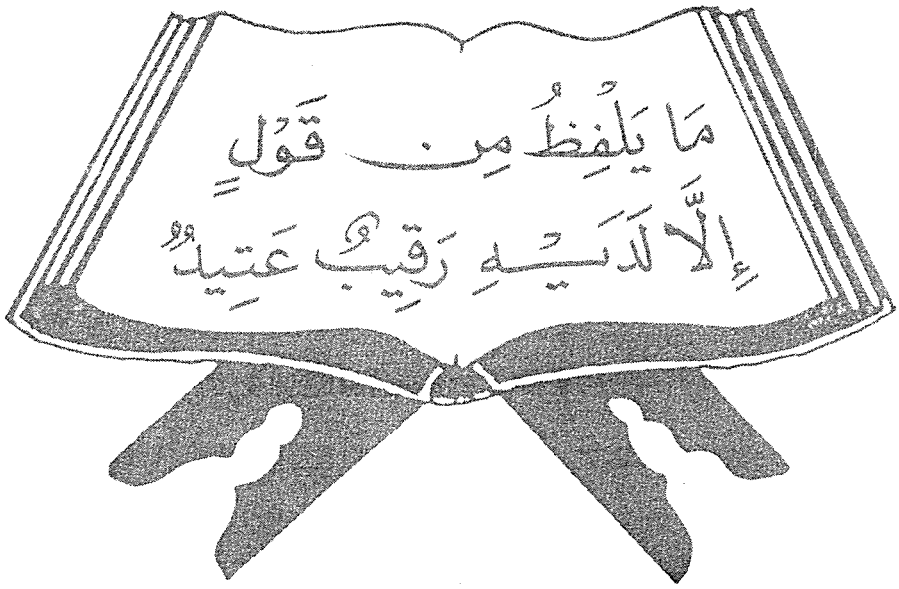
- الرقابة الداخلية التلقائية.
- الرقابة الداخلية بناء على تظلم.

الفصل الثاني: الرقابة الخارجية وأنواعها

تمهيد:

- أنواع الرقابة الخارجية

- الرقابة الإدارية.
- الرقابة المالية.
- الرقابة القضائية.
- الرقابة الشعبية.


مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصـــل الأول

الرقابة الداخلية وأنواعها

تمهيـــد :

أنواع الرقابة الداخلية

أولا : الرقابة التلقائية

- التلقائية الولائية .
- التلقائية الرئاسية .

ثانيا : الرقابة بناء على تظلم

تمهيـــد :

- التظلم الولائي .
- التظلم الرئاسي .

مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

٥ - رقابة المحتسب الإداري ... الفصل الأول

٦ - الرقابة الداخلية : ٣٦٣ - ١٧٠ - ١٨٥ .

الفصل الأول

الرقابة الداخلية وأنواعها

تمهيد:

تفهم الرقابة الداخلية في الفكر المعاصر بالرقابة الذاتية، أي قيام الإدارة ممثلة في رئيسها أو من ينيبه بالرقابة على العمل والعاملين في محيطها الداخلي.

فهي بذلك تراقب نفسها بنفسها تطويراً وتصحيحاً وتنفيذاً للتعليمات بين أقسام العمل والعاملين في جميع المستويات الإدارية.. والرقابة الداخلية في أية إدارة هي: مسؤولية الرئيس المباشر للجهاز، ولذلك تسمى الرقابة الرئاسية أو السلطة الرئاسية.

● وقد أشار د. درويش، ود. تكلا إلى الرقابة الداخلية فقالا: (نقصد بالرقابة الداخلية أنواع الرقابة التي تمارسها كل وزارة أو مؤسسة أو مصلحة إدارية.. على أوجه النشاط الذي تؤديه. وهذه الرقابة تمتد عادة إلى جميع العمليات التي تؤديها الوحدة، وخلال مستويات التنظيم المختلفة.. ويوجد في كثير من الوحدات الإدارية أجهزة متخصصة للرقابة والتفتيش.. ثم يذكر المؤلفان نماذج لهذه الأجهزة ومنها:

١ - وحدة التفتيش العام أو التفتيش الفني.

٢ - وحدة الرقابة المالية.

٣ - وحدة التنظيم والإدارة.

٤ - وحدة لشؤون العاملين.

٥ - وحدة للحسابات)[1].

(1) د. عبدالكريم درويش، ود. تكلا. مرجع سابق، ص٥١٨، محمود عساف مرجع سابق، ص٥٧٥.

● ونؤكد أن الرقابة الداخلية، يقوم بها الرئيس المباشر أو من ينيبه كأفراد.

● ومع واقع الإدارة المعاصرة، حيث التشعب وكبر الحجم مع كثرة موظفيها تطلب الأمر من كل إدارة أن توجد قسما خاصا بالرقابة الإدارية الداخلية.

ويعرف هذا أحياناً بقسم التفتيش أو قسم المتابعة أو الرقابة.. وهذه التسميات في الغالب تتوقف على الحجم المكاني والوظيفي، أو الفهم الصحيح لأهمية الرقابة الإدارية من قبل المسؤول الأول في الجهاز الإداري.

كما أشار (ديموك) إلى الرقابة الداخلية بقوله:

(إنها الرقابة التنفيذية، وذكر «ديموك» أن الفرق الأساسي بينها وبين الرقابة الخارجية، هو أن الداخلية يمارسها المشرفون، وتختص أساساً بقياس كفاية الأداء لدى الموظفين، في حين أن الرقابة الخارجية تمارس مباشرة من قبل الشعب أو الهيئة التشريعة أو المحاكم وهي تهتم أساساً بقانونية العمل التنفيذي..)[2].

(1) ديموك. مرجع سابق، ص٤٩٨.

وعن هدف الرقابة (السابقة) يشير د. النمر وزملاؤه إلى أنها: (تهدف إلى ضمان حسن الأداء أو التأكد من الالتزام بنصوص القوانين والتعليمات في إصدار القرارات أو تنفيذ الإجراءات، كما تهدف إلى ترشيد القرارات وتنفيذها بصورة سليمة وفعالة.. ويتضح من ذلك أن هذا النوع من الرقابة يتضمن تقييداً من قبل الجهة الرقابية لحرية تصرف جهة التنفيذ، ويعني هذا تدخلا مباشراً في سلطاتها بما يهدف إلى تحقيق الصالح العام)[1].

٢ ـ الرقابة الداخلية أثناء العمل:

● وتعني المتابعة الميدانية من الرئيس ومن ينيبه بالشخوص والنزول، والوصول إلى غرف العمل والعمليات الإدارية للاستماع والاطلاع مباشرة على سير العملية الإدارية، فيرى ويسمع مراقبا العمل، ثم يوجه حسب التعليمات السابقة أو الجديدة.. ولهذه الرقابة أهمية قصوى، حيث توقف الخلل وتمنع الانحراف، وتزيد العاملين قناعة بوجوب الاهتمام بالعمل، نظراً لاهتمام الرئيس.

٣ ـ الرقابة الداخلية (البعدية) اللاحقة:

ونقصد بها رقابة الإدارة اللاحقة بعد إصدار التعليمات للأقسام وبعد الزيارة الميدانية من الرئيس المباشر.

فمن مقتضيات المصلحة العامة، استمرار المتابعة والرقابة وأن يعلم جميع العاملين استمرارية رقابة ومتابعة الجهاز الداخلي للعملية الإدارية، طوال مدة العمل الإداري وحتى تحقيق الأهداف ثم انتقال الإدارة إلى أهداف أخرى لتبدأ عملية الرقابة من جديد وباستمرار.

ـ وعن الرقابة اللاحقة يذكر د. النمر وزملاؤه أنها:

(تسمى الرقابة البعدية أو الرقابة المستندية وفي هذا النوع من الرقابة لا يتم تقويم تصرفات وقرارات وإجراءات وحدات الإدارة العامة إلا بعد حدوث هذه التصرفات فعلاً. إن تقويم الأداء بعد أن يكون هذا الأداء قد وقع بالفعل يجعل الرقابة اللاحقة ذات طابع تقويمي أو تصحيحي.. وتلجأ وحدات الإدارة العامة

(1) د. سعود النمر وزملاؤه. مرجع سابق، ص٣٠٦.

إلى استخدام الرقابة اللاحقة للتأكد من أن طريقة التنفيذ أو التصرف متفقة مع القوانين والتعليمات واللوائح.. ويتحقق ذلك من خلال الاطلاع على السجلات والمستندات القانونية، وإعداد التقارير الدورية، ومتابعة البيانات الإحصائية والتحقيق في التظلمات والشكاوى..)[1].

● وتأكيداً لأهمية الرقابة الداخلية ذكر د. أحمد رشيد أنها: (تمارس ذاتيا داخل الجهاز الإداري للتأكد من كفاءة التنفيذ وهذا النشاط يتم خلال نظم الاتصالات ذاتها، ومن خلال هيكل التنظيم والخطط والميزانيات، وهو وسيلة هامة تتمكن بواسطتها الإدارة من ممارسة مسؤولياتها ذاتها)[2].

وعن مقصودها يذكر د. النمر وزملاؤه: (يقصد بالرقابة الداخلية أنواع الرقابة التي تمارسها كل منظمة بنفسها على أوجه النشاطات والعمليات التي تؤديها والتي تمتد خلال مستويات التنظيم المختلفة.. حيث يمارس الرئيس في قمة الهرم الإداري وحتى المستويات الدينا الرقابة على أعمال مرؤوسيه بهدف توجيه وضمان حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري الحكومي)[3]

● وقد ذكرت دراسة للأمم المتحدة العناصر الأساسية للرقابة الداخلية التي تستلزم الجهاز الجيد للرقابة الداخلية وحدوثها يتحقق بستة عناصر هي:

١ ـ مخطط واضح ومنطقي، للوظائف التنظيمية، يحدد بوضوح، سلطة ومسؤوليات كل مؤسسة، وكل مستخدم. ويفصل ما بين وظائف الاستثمار، والتحرير والصيانة.

٢ ـ نظام مرض، لإجازة الصفقات والعمليات. وكذلك: إجراءات منطقية، تسمح بتسجيل نتائجها، على الصعيد المالي.

٣ ـ قواعد عملية للإدارة، تسمح لكل مصلحة، ولكل شخص في الهيكلية التنظيمية، بالقيام بوظائفه وواجباته.

---

(1) د. النمر وزملاؤه. ص٣٠٧، ٣٠٨.

(2) د. أحمد رشيد نظرية الإدارة العامة. مرجع سابق، ص١٣٧.

(3) د. سعود النمر وزملاؤه. مرجع سابق، ص٣٠٨ وكذلك د. درويش وليلى تكلا، ص٥١٨.

٤ ـ موظفـون من كل المستـويات، يملكون: المقدرة، والخبرة اللازمة، للقيام بوظائفهم، بطريقة مقبولة.

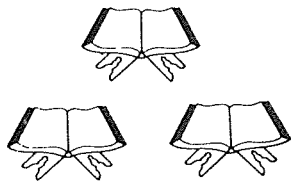
٥ ـ قواعد للنوعية والأداء، محددة جيداً، ويتوجب على الموظفين، التقيد بها.

٦ ـ مصلحة فعالة وفنية، للرقابة الداخلية، تكون على قدر الممكن، وفي إطار الحقائق الموجودة في المؤسسة، مستقلة عن العمليات موضوع الدرس[1].

وبعـد التمهيد السابق نأتي إلى تفصيل أنواع الرقابة الداخلية في الفكر الإداري المعاصر، وذلك من خلال البحثين التاليين:

١ ـ الرقابة الداخلية التلقائية.

٢ ـ الرقابة الداخلية بناء على تظلم.



(1) الأمـانـة العـامة للأمم المتحدة. موجز الرقابة على المؤسسات العامة في البلدان النامية ترجمة د. حبيب أبو حقر. الأردن. مطبوعات المنظمة العربية للعلوم الإدارية ١٩٨٢م، ص٦٢ ـ٦٣.

المبحث الأول
الرقابة الداخلية التلقائية

تمهيـــد:

الرقابة الداخلية التلقائية هي: الرقابة التي تقوم الإدارة بإجرائها مباشرة داخل محيطها الإداري وضمن التعليمات الصادرة للعاملين بهذا الجهاز. وتتم أثناء سير العمل الإداري وخلال جولات الرقابة والمتابعة والتفتيش الذي يتم من خلال الرئيس أو من ينيبه أو ما يصل إليه من معلومات من أطراف أخرى.

وقد أشار د. سامي جمال الدين إلى دور الإدارة في الرقابة التلقائية فقال: (وهي تتحقق عندما تقوم الإدارة تلقاء نفسها ببحث ومراجعة أعمالها لفحص مدى مشـروعيتها أو مدى ملاءمتها، وقد يقوم بذلك نفس الموظف الذي قام بالتصرف، فيقوم بإلغاء أو تعديل أو استبدال تصرفه إذا اكتشف عدم صحته، أو يقوم بذلك الرئيس الإداري لهذا الموظف استنادا إلى سلطته الرئاسية التي يقررها له القانون في مواجهة مرؤوسيه الذين يعملون في إدارته، فيكون له ـ حسب ما يقرره القانون ـ أن يلغي تصرف المرؤوس كلية أو الاكتفاء بتعديله جزئيا، أو الحلول محله واتخاذ تصرف جديد بدلا من التصرف الذي تبين له عدم مشروعيته أو عدم ملاءمته، وأخيراً قد تتم هذه الرقابة نتيجة تقارير يقدمها موظفـون مختصـون بالتفتيش على أعمـال رجـال الإدارة ويسمـون غالبـا بالمفتشين، وهم إما أن يكونوا ملحقين بذات الجهة الإدارية، أو تجمعهم جميعا جهـة إداريـة مركزية واحدة يطلق عليها غالبا (ديوان المحاسبة) أو (الجهاز المركزي للمحاسبات) أو (الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة) أو (هيئة الرقابة الإدارية) أو (ديوان المظالم)[1].

وتنقسم الرقابة الداخلية التلقائية إلى قسمين هما:

---

(1) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ٢٢٤.

١ ـ الرقابة التلقائية الولائية.

٢ ـ الرقابة التلقائية الرئاسية.

● ونظراً لتشعب كل قسم فسوف نتحدث عن كل منهما بحديث خاص نبرز فيه الجانب النظري والجانب التطبيقي.

١ ـ الرقابة التلقائية الولائية

● كل موظف (مهما كان موقعه الإداري في المسؤولية) عليه أن يكون دقيقا مراجعا للقرارات التي يتخذها قبل إصدارها، ثم بعد صدورها وتطبيقها.

ومن هنا فإن الإداري الناجح هو الذي يقلب القرار قبل إصداره لكي يطمئن لسلامة القرار ونظاميته وحسن عاقبة الإجراءات المترتبة عليه، فيما بعد وإذا جرى هذا التحري أمكنه اكتشاف نقاط الضعف والعيب الإداري الذي قد يلحق القرار فيجري التعديل فوراً، إما بالإلغاء أو الاستبدال أو التعديل.

وإذا لم يتمكن من اكتشاف العيب (الخطأ ـ أو نقطة الضعف) في القرار إلا بعد أن صدر القرار وأخذ طريقه للتنفيذ داخل الإدارة وبين العاملين فالأمر يجب أن يقابل بالشجاعة ويتخذ قراراً آخر بالإلغاء أو الاستبدال أو التعديل.

كما على المدير أن يسحب كل سلبيات هذا القرار سواء على الإدارة أو الأفراد وإذا حصل هذا الإجراء فإنه يسمى رقابة تلقائية ولائية.. أي رقابة المدير لقراراته بنفسه.

٢ ـ الرقابة التلقائية الرئاسية

● إنها الرقابة التي يقوم بها المسؤول «المدير» على من تحت رئاسته ويمكن أن تتم هذه الرقابة منه شخصيا أو ممن ينيبه وذلك للتحقق من أن العاملين ملتزمون بالأنظمة والتعليمات التي لديهم.

وقد أشار د. سعيد عبدالمنعم الحكيم إلى أن الرقابة الرئاسية قد تكون سابقة أو لاحقة على التصرف الإداري كالتالي:

(أ) الرقابة السابقة على التصرف الإداري:

إن السلطة الرئاسية تخول الرئيس الإداري الحق في توجيه مرؤوسه وإرشاده في تأدية واجبات وظيفته، وذلك فيما يصدره الرئيس من أوامر وتعليمات ومنشورات وعلى المرؤوس التزام هذه الأوامر وإلا اعتبر مخالفا.

وأن التزام المرؤوس يعتبر نتيجة للسلطة الرئاسية وما تفرضه من واجب الطاعة على المرؤوسين.

(ب) الرقابة اللاحقة على التصرف الإداري:

أي بعد إصدار التعليمات ـ كما أشرنا سابقا ـ فإن المدير عليه المتابعة والتعقيب، فإذا اكتشف خطأ قانونيا أو تصور أن التصرف من الموظف غير ملائم فللرئيس إلغاء التصرف أو الاكتفاء بالتعديل أو الاستبدال إذا اقتضى الأمر ذلك.

ثم يشير د. سعيد إلى أن: (الأصل أن السلطة الرئاسية التي يملكها الرئيس تسري على كافة أعمال المرؤوسين إلا ما استثني بنص خاص في القوانين واللوائح..)[1].

(1) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم. مرجع سابق، ص٣٢٦.

المبحث الثاني
الرقابة الداخلية بناء على تظلم

بناء على تظلم الموظف أو قسم آخر من أقسام الجهاز تكتشف الإدارة الخطأ وبذلك يصبح التظلم وسيلة من وسائل الرقابة التي تكتشف بها الإدارة ما حدث من خلل وتبدأ تصحيحه.

● وأشار الدكتور سامي جمال الدين إلى الرقابة الداخلية بناء على تظلم بقوله:

ـ الرقابة بناء على تظلم:

تتحقق هذه الرقابة عندما تكتشف الإدارة عدم مشروعية تصرفها أو عدم ملاءمته نتيجة تظلم يرفع إليها ممن أضيروا نتيجة هذا التصرف من الأفراد، وهو ما يحدث في غالب الأحيان.

وقد يتوجه الفرد المتضرر من تصرف الإدارة بتظلمه إلى رجل الإدارة الذي صدر عنه التصرف الإداري (تظلم ولائي)، أو يتوجه به إلى رئيس من صدر عنه التصرف محل التظلم (تظلم رئاسي)، كما قد يتم ذلك أمام لجان إدارية تشكل خصيصا وفقا للقانون لفحص تظلمات الأفراد من التصرفات الإدارية (تظلم إداري)، مما قد يمثل ضمانة أكثر جدية في الرقابة على أعمال الإدارة.

وتقوم الجهة الإدارية التي قدم لها التظلم بفحصه للتأكد من مدى صحة ومشروعية التصرف محل التظلم، فإذا تبين لها جدية التظلم وصوابه، فإنها تقوم على تصحيح تصرفها أو الرجوع عنه لتفادي ما شابه من عيوب.

والأصل في التظلم أنه اختياري، بحيث يحق للأفراد إبداء هذا التظلم أمام الإدارة ابتداء، أو الطعن مباشرة ضد عمل الإدارة أمام القضاء، ومع ذلك فاستثناء من هذا الأصل للمشروع أن يوجب على كل ذي مصلحة التظلم سلفا أمام الإدارة قبل الالتجاء إلى القضاء، وهو ما أخذ به المشروع في مصر عند

تنظيم مجلس الدولة، حيث جعل التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية التي تعلوها، أمراً إلزاميا في بعض الحالات المحددة على سبيل الحصر والاستثناء، وذلك قبل الالتجاء إلى القضاء[1].

● والتظلم يصل إلى علم الإدارة وتبدأ تراقب الوضع بعد أن يصلها من أحد الطريقين :

(أ) **التظلم الولائي** : حيث يتقدم الموظف الذي وقع عليه الظلم إلى رئيسه المباشر الذي اتخذ القرار وسبب التظلم فيطلب منه بعد إبراز الأدلة والحجج أن يرفع عنه آثار القرار وما ترتب عليه سواء بالإلغاء أو بالتعديل أو الاستبدال.

● إن هذه وسيلة من وسائل الرقابة الداخلية التي تتمكن الإدارة بها من معرفة الخلل ونقط الضعف والانحراف.

- وكلما شعر الموظف بالحرية وعدم الانتقام من رئيسه شعر بالطمأنينة وطلب الإنصاف.

والمفترض أن ينظر الرئيس المباشر في الطلب ويتخذ الإجراء الصحيح المناسب، سواء لصالح الموظف أو لصالح القرار المتخذ ضد الموظف.

(ب) التظلم الرئاسي: قد لا يفيد التظلم الولائي لدى الرئيس المباشر، إما تعنتا أو تطبيقا للتعليمات حسب فهمها من لدن الرئيس المباشر.

ونظراً لأن المتظلم على حق ولديه الأدلة والشرعية في طلب إنصافه، فإنه يتقدم بتظلمه إما رئيس رئيسه مرفقا وشافعا في تظلمه كل الوثائق التي تثبت حقه في طلب الإنصاف وهنا يأتي دور رئيس الرئيس المباشر للموظف لينظر أصدق أم كان من المدلسين في طلبه.. وتظلمه.

● وقد يكون النظر في التظلم بتشكيل لجنة متخصصة في مثل القضية المطروحة. أو يستدعى الرئيس المباشر أمام رئيس الجميع، وقد يكون بحضور المتظلم، فيسمع المدعي والمدعى عليه، ثم يصدر القرار اللازم الذي يضع

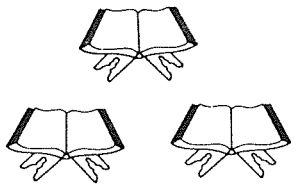
(1) د. سامي جمال الدين. مرجع سابق، ص٥٩٤، ٢٢٥.

الحق في مكانه سواء بالإلغاء أو التعديل أو السحب أو الاستبدال للقرار.

● وبتظلم الموظف إلى رئيس رئيسه والتحقيق في الأمر يظهر للإدارة صورة من صور الرقابة الإدارية الداخلية.

● وهكذا يتضح أن الرقابة الداخلية بأنواعها مهمة جداً لكي تسير العملية الإدارية سيراً حسناً وقد سجلنا آراء بعض المختصين في الفكر الإداري المعاصر، الذين يجمعون على أهمية الرقابة الداخلية كحصن من حصون الإدارة ويجب تقويته ماديا وبشريا وأن الحكومات تحرص أن تكون القوة البشرية العاملة في مجال الرقابة من أحسن النوعيات في دينها وسلوكها ـ بالمعنى الواسع لمفهوم السلوك ـ وتعليمها وتدبيرها.

والرقابة الداخلية مهمة جداً سواء تمت من قبل الرئيس مباشرة أو من ينيبه أو من مصادر أخرى، كالذين أصابهم التظلم.



مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ
إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الثاني

الرقابة الخارجية وأنواعها

تمهيد :

أنواع الرقابة الخارجية

- الرقابة الإدارية.
- الرقابة المالية.
- الرقابة القضائية (القضاء الإداري) ديوان المظالم

الرقابة الشعبية ـ أنواعها

(أ) الرأي العام.

(ب) الصحافة (الإعلام).

(ج) الأحزاب السياسية (المعارضة).

رقابة الهيئات التشريعية (البرلمان) للسلطة الإدارية ومنها:

(أ) الرقابة المالية.

(ب) الرقابة السياسية.

مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ
إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الثاني

الرقابة الخارجية وأنواعها

تمهيد :

فيما يلي دراسة مفصلة عن أقسام النوع الثالث من أنواع الرقابة الإدارية، بعد أن بحثنا النوعين الرئيسين وهما :

١ ـ الرقابة الذاتية (الإيمانية) :

رقابة الإنسان نفسه بنفسه خوفا من الله وطمعا في رحمته إلى جانب إتقان العمل والأداء الجيد ليكسب الرزق الحلال نتيجة عمله.

● ويسميها (ديموك) وزملاؤه باسم «الضبط الإداري الذاتي»، ويؤكد أهميته بالمفهوم غير الإسلامي فيقول: «بتصرف» (الضبط الإداري الذاتي لا يوجد طريقة أفضل لمساءلة الإدارة من الرقابة الذاتية التي يأخذ بها الإداريون أنفسهم لأنهم يسلكون الصواب باختيارهم غير مرغمين.. ومع أن هذا القيد (١) لا يمنع دائما من المخالفات الخطيرة للقانون إلا أنه يساعد أكثر من أي عامل آخر.. ويضيف (ديموك) قوله: وتفترض الرقابة الإدارية الذاتية أن يرعى رجال الإدارة العامة السلوك الأخلاقي ثم يشير إلى وجهة نظره.

ورؤيته أن يتمسك الموظف العام بالأخلاق أكثر مما هو مطلوب من رجل الأعمال.. ذلك أن الخدمة العامة مازالت تعتبر أمانة وضعها الشعب في عنق الموظف العام وليس كباقي الأعمال...)[1].

---

(1) من العجيب أن هؤلاء يسمون الرقابة الذاتية قيد بدلاً من تسميتها بالسياج والحصن.

(2) ديموك وزملاؤه. مرجع سابق، ص٦١٥ ـ٦١٩.

٢ ـ الرقابة الداخلية :

رقابة الإدارة على نفسها من خلال المدير نفسه أو من ينيبه من الأشخاص والأجهزة المختصة بالرقابة.

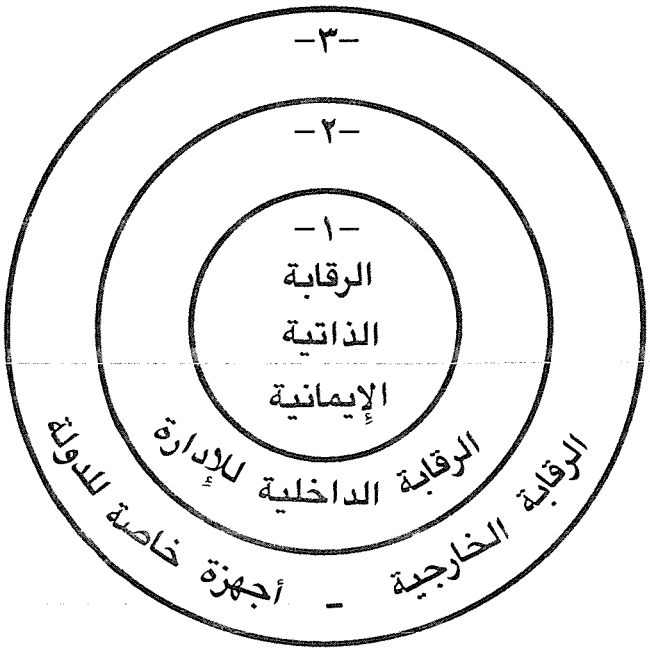
● إن الرقابة بأنواعها في الأصل يقوم بها البشر لمراقبة بشر مثلهم. وهنا تكمن الصعوبة في توحيد الأنواع الثلاثة في نوع واحد إذا أردنا ذلك فلا نستطيع أن نقول يكتفى بالرقابة الذاتية أو الرقابة الداخلية أو الرقابة الخارجية مع أن كل مدير يتمنى الاكتفاء بالرقابة الذاتية من المنظور الإسلامي وهي الرقابة التي تحقق الأمن والأمان النفسي والعملي للموظف ومن يتعامل معه، ذلك أنها تربط المدير المسلم بربه جل جلاله وتشعره برقابته سبحانه وتعالى عليه في السر والعلن فإنه سبحانه:

﴿ يَعْلَمُ خَآئِنَةَ ٱلْأَعْيُنِ وَمَا تُخْفِى ٱلصُّدُورُ ﴾ (سورة غافر آية 19).

وبذلك يلتزم المدير والموظف المسلم بواجبات عمله ويؤديها خوفا من الله وطمعاً في الرزق الحلال الناتج من ساعات العمل.

● ولأن الإدارة في الأصل تعني استغلال الطاقات البشرية لتحقيق الأهداف باستخدام الأدوات اللازمة، ولأن البشر هم العنصر الأساسي في جميع العمليات الإدارية فإن الرقابة الإدارية بأنواعها الثلاثة تصبح ضرورة، لأن البشر لا يمكن أن يكونوا على تقوى ومخافة ورهبة قلب بشر واحد.

ولهذا تأتي الرقابة الذاتية في الدرجة الأولى من الأهمية ولأن البشر كما ذكرنا ليسوا على قلب رجل واحد في الرهبة والتقوى فلا بد من الرقابة الداخلية من قبل الرئيس على عمل الموظفين، ولأن الرقابة الداخلية يعتريها النقص والضعف بسبب الرئيس أو المرؤوسين أو الجهاز والأجهزة فلا بد من الرقابة الخارجية التي يؤسسها النظام الحاكم في كل دولة، لكي تكون السياج الواقي من انحراف العملية الإدارية، وهكذا تأتي الرقابة الخارجية كمكمل للرقابة الذاتية والداخلية وبذلك تصبح الأنواع الثلاثة دوائر ثلاث ترتبط أو تكمل بعضها بعضا.. كما في الشكل التالي:



وبذلك تصبح الرقابة الخارجية حصناً وسياجاً للإدارة من أي انحراف لم يتم سده وعلاجه من الرقابة الذاتية الإيمانية أو الداخلية.

ومما يعززها وقوعها ضمن مظلة السلطة العليا في الدولة فمعظم أجهزة الرقابة الخارجية تتبع رئيس الدولة أو من يماثله.

آراء حول الرقابة الخارجية

١ ـ يسميها ديموك وزملاؤه «مساءلة الإدارة» ويضعون لتحقيقها أربع وسائل هي:

(أ) الضبط الإداري الذاتي.
(ب) الإشراف التشريعي.
(ج) الرقابة على الجهاز التنفيذي.
(د) العلاج القانوني الذي تقدمه المحاكم[1].

(1) ديموك وزملاؤه. مرجع سابق، ص٦١٥.

٢ ـ وللدكتـور أحمد رشيد رأي في الرقابة الخارجية وذلك في قوله: (الرقابة الخـارجيـة هي الوسائل التي يستخدمها النظام السياسي للتحقق من كفاءة منظمات الجهاز الإداري في تحقيق السياسة العامة المرسومة له.

● ثم يضرب د. رشيد مثلا للقول السابق ومدى رقابة النظام السياسي فيقول: (وأصدق مثال: رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، ورقابة السلطة القضائية على الجهاز الإداري، من حيث التصرفات الإدارية وقانونيتها.. وكذلك رقـابة الحزب الحاكم للتأكد من أن الأجهزة الإدارية تسير حسب خطة وخط الحزب السياسي..)[1].

٣ ـ وكتب د. محمود عساف عن الرقابة الخارجية قائلاً:

(تعتبر الرقابة الخارجية عملا متمما للرقابة الداخلية.. وانها تمارس من قبل أجهزة متخصصة، كل منها يباشر الرقابة على نوع معين من النشاط، بما يكفل الاطمئنـان إلى أن الجهاز الإداري للمنظمة أو المنشأة، لا يخالف القوانين، ويستهدف المصلحة القومية ويساير الخطط العـامـة للـدولـة ويُحسـن الإدارة بصفة عامة)[2].

٤ ـ وللدكتور عبدالكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا آراء متميزة حول الرقابة الخارجية منها قولهما:

(أن الرقـابـة الخارجية تمارس بواسطة جهاز مركزي مستقل يقوم بمهمة الرقابة المركزية الخارجية على نشاط الأجهزة الحكومية المختلفة..

إنها تهتم بضمان التزام القوانين المعمول بها واللوائح.. ثم يشيرا إلى أن وجود أجهزة الرقابة الخارجية يتوقف على عدة اعتبارات هي:

١ ـ نظام الحكم وطبيعته وتكوينه.

٢ ـ الفلسفة التي تقوم عليها الرقابة.

٣ ـ مدى توافر أنواع الرقابة الأخرى (التي تستدعى وجود الرقابة الخارجية كماً ونوعاً..).

---

(1) د. أحمد رشيد نظرية الإدارة العامة. مرجع سابق، ص١٣٨.

(2) د. محمود عساف (أصول الإدارة). مرجع سابق، ص٥٩٣.

٤ ـ طبيعة النشاط.

٥ ـ مدى توافر امكانيات الرقابة وخاصة العنصر البشري الكفء[1].

٦ ـ الاتجاهات السائدة ـ قبولا ورفضا ـ بصدد الرقابة بالعمل الحكومي.

● كما أشارا إلى الموقع المتميز ـ كما أشرنا سابقا إلى ذلك ـ الذي تحتله أجهزة الرقابة الخارجية مثل تبعيتها رئاسة الجهاز التنفيذي «مجلس الوزراء» أو رئيس الدولة.. وأن هذا الموقع يعطيها مكانة مرموقة وقوة..

كما يشيرا إلى تطور أساليب الرقابة الخارجية مثل: القيام بالبحوث والدراسات ودراسة المشكلات وتحليلها والوقوف على أسبابها[2].

بعد ذلك أشارا إلى نقطة الضعف في الرقابة الخارجية كما يرياها ـ ولا نتفق معهما في معظم الآراء المذكورة ـ فقالا ويؤخذ على الرقابة الخارجية نقص الخبرة الفنية، وضعف مستوى الإلمام بالعمليات التنفيذية، وعدم توافر وحدة الفكر بين المراقبين الخارجيين المنفذين.

● وهذه لا نتفق معهما فيها ـ فقد يكون هذا الرأى يمثل الفترة التي كتب فيها أو بلد معين يواجه مثل هذا النقص، ولكن لا ينطبق على كل الأحوال والبلدان.

● ونتفق معهما فيما ذهبا إليه من مشكلة صغر سن وتدني مؤهلات بعض الموظفين في الرقابة الخارجية وخاصة حينما يتعاملون مع القيادات الإدارية التي تعلوهم مؤهلا ورتبة وسناً)[3]

---

(1) د. درويش ود. تكلا مرجع سابق، ص٥٢٠.

(2) المرجع السابق ص٥٢١.

(3) د. درويش، د. تكلا المرجع السابق، ص٥٧.

٧ - الرقابة الخارجية :

١٨٤ ، ١٨٥ ، ٢٠٩ ، ٢١٠ ، ٢١١ ، ٢١٥ ، ٢١٦ ، ١٩٢ ، ٣٧ ، ٤٠ ، ٢٤١ ، ٢٤٢ ، ٢٤٣ ، ٢٤٦ ، ٢٥٢ ، ٢٥٤ ، ٢٥٧ ، ٢٥٨ ، ٢٩٥ ، ٢٩٧ ، ٢٩٨ ، ٢٩٩ ، ٣٠٠

أنواع الرقابة الخارجية

● تتفق أجهزة الرقابة الخارجية في العالم من حيث الأهداف وتختلف في المسميات فجميع دول العالم لديها :

- رقابة خارجية على الشؤون المالية والمحاسبة مثل ديوان المراقبة العامة.
- ورقابة خارجية على الشؤون الإدارية مثل: هيئة الرقابة والتحقيق.
- ورقابة خارجية على الشؤون الوظيفية مثل: ديوان الخدمة المدنية.
- ورقابة خارجية للتحقيق والتأديب.

● وهنا نضرب بعض الأمثال للدول التي أمكننا معرفة أجهزتها الرقابية الخارجية لنرى وحدة الهدف واختلاف التسمية مع التسليم بالمداخلات بين الأجهزة في أهل الاختصاص.

فمثلاً:

أنواع أجهزة الرقابة الخارجية	المملكة العربية السعودية الجهاز الفعلي الرئيس	مصر واسم الجهاز الفعلي الرئيس
(١) الرقابة المالية	ديوان المراقبة العامة ووزارة المالية والاقتصاد الوطني ومؤسسة النقد العربي السعودي - والاقتصاد الوطني	الجهاز المصرفي والجهاز المركزي للمحاسبات
(٢) الرقابة الإدارية والتحقيق	هيئة الرقابة والتحقيق	الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة هيئة الرقابة الإدارية والنيابة الإدارية
(٣) الرقابة القضائية	ديوان المظالم	مجلس الدولة
(٤) الرقابة الشعبية	الاحتساب - هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر	

● نؤكد هنا أن المسميات المذكورة ضمن الأجهزة في المملكة هي المسميات المعروفة حاليا.

أجهزة الرقابة الخارجية السعودية

● وإذا حصرنا أجهزة الرقابة الخارجية في المملكة العربية السعودية فيمكننا أن نصنفها كالتالي:

أجهزة الرقابة المالية	أجهزة الرقابة الإدارية
١ ـ ديوان المراقبة العامة ٢ ـ وزارة المالية والاقتصاد الوطني ٣ ـ ديوان المظالم ٤ ـ مجلس الشورى السعودي م[١٥]	١ ـ هيئة الرقابة والتحقيق. ٢ ـ الديوان العام للخدمة المدنية ٣ ـ ديوان المظالم ٤ ـ المباحث الإدارية ٥ ـ مجلس الشورى

● ومن خلال الجدول السابق يتضح لنا أن أجهزة الرقابة الإدارية الخارجية عددها (٥) وهي أجهزة متخصصة، ولكن يوجد فيما بينها تنسيق وتعاون نظراً لطبيعة تداخل الرقابة.

فمثلاً أجهزة الرقابة الإدارية مثل: هيئة الرقابة والتحقيق تشترك في بعض أنواع الرقابة المالية، أو تكتشفها أثناء رقابتها الإدارية والعكس كذلك أثناء رقابة الأجهزة المالية مثل ديوان المراقبة العامة، فإنه قد يكتشف خللا وقصوراً إدارياً أثناء رقابته المالية.

● وهكذا تشترك الأجهزة مع بعضها فيما يخصها.

كما نلاحظ أن مجلس الشورى له دور رقابي مالي وإداري، وكذلك ديوان المظالم، حيث ترفع إليه القضايا المالية والإدارية.

أجهزة الرقابة الخارجية في مصر

و لإتمام المقارنة:

فقد قام د. محمود عساف بحصر أجهزة الرقابة الخارجية في مصر[1]. فميز منها أربعة عشر جهازا رقابيا هي:

١ ـ الوزير المختص، من خلال إشرافه على مجالس القطاعات.

٢ ـ مجلس القطاع.

٣ ـ الجهاز المصرفي.

٤ ـ الجهاز المركزي للمحاسبات.

٥ ـ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

٦ ـ هيئة الرقابة الإدارية.

٧ ـ النيابة الإدارية.

٨ ـ النيابة العامة.

٩ ـ وزارة الخزانة.

١٠ ـ الاتحاد الاشتراكي العربي.

١١ ـ مجلس الشعب.

١٢ ـ مجلس الدولة.

١٣ ـ مكتب العمل.

١٤ ـ مصلحة الشركات[2].

وهذه الأجهزة كما نرى من مسمياتها تشمل جميع أنواع الرقابة الخارجية سواء الرقابة الإدارية أو التنظيمية أو الرقابة المالية أو الرقابة الشعبية.

● وفيما يلي دراسة مختصرة لأهم الأجهزة المتبعة في معظم دول العالم للرقابة

---

(1) نجزم أن المعلومات والإحصاءات والمسميات قد تغير بعضها ولكن تبقى الأهداف لهذه الأجهزة...

(2) د. محمود عساف، مرجع سابق، ص٥٩٣، وانظر د. درويش وتكلا، ص٥٢٣ ـ ٥٣٣.

الخارجية، وسوف نقسمها إلى أربع مجموعات هي[1]:

١ ـ أجهزة الرقابة الإدارية.

٢ ـ أجهزة الرقابة المالية.

٣ ـ أجهزة الرقابة القضائية.

٤ ـ أجهزة الرقابة الشعبية.

أولاً: أجهزة الرقابة الإدارية الرئيسة:

هيئة الرقابة والتحقيق:

● وقد تسمى في بعض البلاد باسم هيئة أو ديوان الرقابة الإدارية.. ومهمتها الأساسية من اسمها: القيام أولا بالرقابة على أجهزة الدولة دون استثناء للتأكد من أنها تطبق التعليمات الصادرة.

ثم التحقيق بعد أن تظهر الأدلة من الرقابة على الخطأ والتجاوز.

أما في مصر فقد أشار د. درويش و د. تكلا إلى أن من ضمن أجهزة الرقابة، الإدارية في مصر:

الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة:

ومن أهم واجبات هذا الجهاز المركزي الذي يعمل على مستوى الجمهورية ما يلي:

١ ـ وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاية أداء العاملين.

٢ ـ الإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين، ويلاحظ أن هذه الوظيفة تماثل وظائف الديوان العام للخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية.

٣ ـ مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة وإعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات أجهزة قائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة.

---

(1) سوف نعرف هذه الأجهزة تعريفاً مختصرا، وذلك لأننا سوف نستخدم المسميات المعروفة في المملكة العربية السعودية التي ستبحث في الباب السادس بشكل مفصل.

ويلاحظ أن هذه الوظيفة تماثل وظائف اللجنة العليا للإصلاح الإداري في المملكة العربية السعودية.

٤ ـ وضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء، وهذه أيضا من وظائف الخدمة المدنية.

٥ ـ مراجعة مشروعات الميزانية فيما يختص باعتمادات العاملين قبل عرضها على وزارة الخزانة.. وهذه وظيفة من وظائف الخدمة المدنية.

٦ ـ معاونة إدارات شؤون الموظفين ووحدات التنظيم والتدريب والتفتيش الفني على أعمالها وإرسال تقرير بنتائج التفتيش إلى رؤساء هذه الجهات[1].

● وهكذا نرى أن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر الشقيقة يماثل في اختصاصاته عدداً من الأجهزة الإدارية في المملكة ومنها: اللجنة العليا للإصلاح الإداري، والديوان العام للخدمة المدنية وهيئة الرقابة والتحقيق.

● إن هيئة الرقابة والتحقيق أو ما يماثلها في الاختصاصات في بعض البلدان هي الجهاز الرئيس للقيام بالرقابة الإدارية على جميع أجهزة الدولة.. ولها اختصاصات، وصلاحيات واسعة للتفتيش والمراقبة الإدارية على جميع أعمال الأجهزة الحكومية.

● كما يشارك هذا الجهاز أجهزة أخرى ذات علاقة أو بالتنسيق نظراً لتداخل بعض الاختصاصات كما هو حاصل بين أجهزة الرقابة المالية وأجهزة الرقابة الإدارية، حيث إن كل جهاز يمكن أن يكتشف النوع الآخر من الرقابة مما يستدعي وجود ممثل للطرف الآخر لبحث ما يخصه.

ثانيا: أجهزة الرقابة المالية الرئيسة

ديوان المراقبة العامة:

جهاز الرقابة المالية. وذلك للتحقق من أن إيرادات ومصروفات أجهزة الدولة تسير حسبما تقرر ضمن ميزانية الدولة وبنودها.

(1) د. درويش، وتكلا، مرجع سابق، ص٥٢٧، وانظر د. محمود عساف أصول الإدارة مرجع سابق، ص٥٩٧.

وهذا ما نص عليه إنشاء شعبة لمراقبة حسابات الدولة ونصه: (تنشأ مراقبة خاصة في ديوان رئاسة مجلس الوزراء للقيام بتدقيق جميع حسابات الدولة والتحقق من صحة قيود دخلها وخرجها في جميع الوزارات والدوائر التي تنفق عليها الدولة..)[1].

وفي مصر يوجد «الجهاز المركزي للمحاسبات» الذي يتولى الرقابة المالية والمحاسبية على كل مما يلي:

١ ـ الإيرادات والمصروفات.

٢ ـ المعاشات والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعي والإعانات.

٣ ـ حسابات التسوية والحاسبات الجارية[2].

ويوجز د. عساف اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر بقوله: (وتتلخص اختصاصات الجهاز في مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة في ناحيتي الإيرادات والمصروفات عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المحصلات والمستحقات العامة، والمصروفات العامة، والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود الحسابية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة نظامية، كذلك يقوم الجهاز بمراجعة حسابات المعاشات والمكافآت..)[3].

● ومن المثالين السابقين يتضح لنا أن جهاز الرقابة الخارجية الذي يراقب إيرادات ومصروفات أجهزة الدولة هو «ديوان المراقبة العامة» أو ما يماثله في بعض الدول من حيث الأهداف والاختصاصات.

---

(1) المؤلف. الإصلاح الإداري: المنظور الإسلامي والمعاصر والتجربة السعودية ط٢، ص١٨٦.

(2) د. درويش، د. تكلا، مرجع سابق، ص ٥٢٦.

(3) د. محمود عساف، مرجع سابق، ص٥٩٥.

ثالثا: أجهزة الرقابة القضائية الرئيسة

ديوان المظالم «القضاء الإداري»:

● إن الرقابة القضائية أو القضاء الإداري، أصبح من مهمات وعلامات الدول المتحضرة، وله هيبة خاصة، نظراً لصلاحياته واهتمام الدول به وبأشخاصه.

والقضاء بشكل عام ينقسم إلى قسمين هما :

١ ـ **القضاء العام**: ويعني المحاكم الشرعية التي تفصل وتحكم في القضايا العامة بين الناس.

٢ ـ **القضاء الإداري**: أو ما يسمى في الإدارة الإسلامية بقضاء المظالم. ويعني القضاء الإداري الذي يحكم بين أجهزة الدولة، أو بين الأجهزة والموظفين عموماً أو بين العامة والأجهزة الحكومية، وذلك لإنصاف المتظلمين وإعطاء كل ذي حق حقه بناء على حكم الشرع والنظام الذي تسير عليه الدولة.

ـ ويعرف هنا في المملكة العربية السعودية بديوان المظالم، ويرتبط بخادم الحرمين الشريفين مباشرة، وله رئيس برتبة وزير وتتلخص اختصاصاته في الفصل فيما يلي:

١ ـ الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظام الخدمة المدنية.

٢ ـ دعاوى الطعن في القرارات الإدارية.

٣ ـ الدعاوى التأديبية التي تأتي من هيئة الرقابة والتحقيق.

٤ ـ دعاوى المنازعات بين الأجهزة الحكومية.

● ويعرف هذا الجهاز الرقابي في مصر باسم «مجلس الدولة» ويشير د. عساف إلى مهام هذا المجلس في مصر بقوله:

مجلس الدولة: (ويختص بفحص المنازعات الخاصة بالعاملين في الحكومة، من حيث المرتبات والمعاشات والمكافآت، وفحص شكاوى المواطنين بالنسبة للقرارات الإدارية الخاصة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو العلاوات، وفحص طلبات العاملين في الدولة فيما يتصل بإلغاء قرارات السلطة التأديبية، وقرارات الإحالة إلى المعاش، أو الاستيداع أو الفصل من غير الطريق

التأديبي..)[1].

● ثم يشير د. عساف إلى عمومية صلاحيات هذا الجهاز بقوله: (.. وبصفة عامة يعتبر المجلس رقيبا على القرارات الخاصة المخالفة للقوانين ـ لأنه يملك حق إلغائها)[2].

رابعا: الرقابة الشعبية وأنواعها

تمهيد:

يزخر عالمنا المعاصر بالحديث الكثير والكثير جداً عن سيادة الشعب، وسلطة الشعب، وحكم الشعب.. وغير ذلك من المصطلحات المعاصرة التي تشير إلى أن الشعب هو الحاكم بأمره والمتصرف في شؤونه، يضع الأنظمة، ويسن القوانين وينفذها ويحاكم مخالفيها، فجميع السلطات الثلاث ـ ولوعينها وأقرها الشعب ـ فإنها تحت تصرفه، ويمكن إقالتها إذا خرجت عن دائرة مصلحة الشعب كما يراها الشعب نفسه.

● وقد ساعد على انتشار هذا المفهوم ثورة الاتصالات الحديثة التي استخدمت وسائل التقنية الحديثة، فأصبح العالم ـ بحق وصدق ـ قرية صغيرة يعرف فيها ومنها وحولها كل شخص كل شيء حول كل شيء وذلك إذا التزم فيه بصدق العرض وعدم التدليس.

● والعالم اليوم يرتقب تطوراً بل وثورات أكثر في عالم التقنية والمصغرات الآلية التي ستوفر المزيد من وسائل الاتصالات المرئية والمسموعة والمقروءة.

وهذه بدورها ستعين الرأى العام وأجهزة الإعلام المختلفة على اختراق حجب جدار الصمت والسر بين الأمم والدول والأشخاص.

وذلك كله سيكون عونا للرقابة الشعبية في ايصال صوتها وصورتها إلى السلطات الثلاث.

---

(1)، (2) د. محمود عساف مرجع سابق، ص٥٩٩.

لكي يبرهن الشعب أنه صاحب حق ويجب أن يقول «لا» للإدارة وأن يراقب أعمالها لتسير هذه الأعمال وفق أهداف ورغبات الشعب.

وهذا هو الأسلوب الديمقراطي حسب المفهوم المعاصر فالشعب هو صاحب السيادة والسلطة.

● إلا أن الشعب قد يجمع على باطل كما حدث في ديمقراطية بريطانيا حينما أقر (البرلمان) إباحة اللواط فأبيح لأن الديمقراطية تعني الحكم بالأغلبية وإن كان فاسداً وذلك يظهر لنا الفرق بين الشورى والديمقراطية فالديمقراطية حكم الشعب نفسه بنفسه حسب هواه والشورى حكم الشعب بالشرع وفقا للإسلام (الديمقراطية حكم بالهوى الغالب إن الحكم إلا للشعب والهوى). والشورى إن الحكم إلا لله «ومن أحسن من الله حكماً».

أما نظرة الديمقراطية فالشعب صاحب السيادة والسلطة، وإن ذلك يتم عن طريقين هما:

أولاً: رقابة الشعب بجميع فئاته ومباشرة هذه الرقابة بنفسه.

ثانياً: رقابة الهيئة التشريعية (البرلمان) كوكيل ونائب عن الشعب.

ويؤكد د. سعيد عبدالمنعم الحكيم المفاهيم السابقة بقوله:

(إن للشعب بوصفه مصدر السلطات في الدولة حق الرقابة على أعمال الإدارة.. فالسلطات العامة ومن ضمنها السلطة الإدارية ما هي إلا وكيلة عنه في إدارة شؤونه.

والرقابة الشعبية على سلطان الدولة تعتبر ضمانة ووقاية ضد التحكم والتحيز والظلم والتعسف في استعمال السلطة.. وطالما أن القائمين على تطبيق أحكام الشرع أو نصوص القانون الوضعي هم من البشر يمكن أن تتحكم فيهم نواحي الضعف والقصور التي تتصف بها الطبيعة البشرية..)[1].

ويؤكد هذه الظاهرة د. الطماوي بنقله عن مفكر فرنسي قوله: (فخلف الأعمال الإدارية لأحسن الإدارات تنظيما يجد الباحث كثيرا من البواعث غير المحمودة،

---

(1) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، مرجع سابق، ص١٦٢.

والقانون لا يطبق على الأصدقاء بنفس الشدة والصرامة التي يطبـق بها عـلى الأعـداء)[1].

ثم يعلق د. الطماوي على القول السابق بقوله:

(إن من المؤكد أن تهاون الأفراد في محاسبة الإدارة عن عسفها وتعنتها.. يشجع الإدارة على التمادي في غيها والاستمرار في اعوجاجها كما أنه يبث روح التخاذل بين أفراد المحكومين أنفسهم)[2].

وفيما يلي تعريف بنوعي الرقابة الشعبية حسب المفهوم المعاصر، كأدوات للرقابة على الإدارة.

---

(1)، (2) د. سليمان الطحاوي نظرية التعسف في استعمال السلطة مرجع سابق، ط٣، ص١٩.

تعليق

(*) سبق أن أشرنا إلى العدل النبوي وتطبيق النظام على أقرب الأقرباء، عندما قال رسول الله صلى الله عليه وسلم وهو الصادق المصدوق: « والله لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها».

(*) كما بيّنا من سيرة الخلفاء الراشدين تطبيق الإسلام على أنفسهم وأقرب الأقربين لأن الجميع أمام الإسلام سواء فالإسلام يجعل الحاكم والمحكومين سواء في المحاسبة والمراقبة وكما قال الصديق رضي الله عنه: «فإن رأيتموني على حق فأعينوني وإن رأيتموني على باطل فسددوني».

أولاً: وسائل رقابة الشعب بجميع فئاته

١ ـ رقابة الرأي العام

● الرأى العـام ـ من المصـطلحـات الحـديثـة ـ ولكنها قديمة في المفهوم والتطبيق.. فالإنسان يؤثر ويتأثر، يؤثر فيمن حوله ويتأثر بمن حوله.. ومن هذا المنـطق والمنـطلق يظهر الرأي العام كقوة مؤثرة في السياسة العامة للدول ومتأثرة بما يجري في محيطها الداخلي والخارجي.

● إن الرأى العـام في الفكـر المعـاصـر يمثـل صوت الشعب ورقابته على مؤسسات الدولة وإدارتها.

ومن المفاهيم حول الرأى العام قول د. إبراهيم إمام:

(الرأى العـام هو الفكرة السائدة بين جمهور من الناس تربطهم مصلحة مشتركة إزاء موقف من المواقف أو تصرف من التصرفات.. التي تثير اهتمامهم أو تتعلق بمصـالحهم المشتركة. فالرأى العام يمثل محصلة الآراء والأحكام السائدة في المجتمع).[1]

ثم يؤكد د. إمام المفهوم السابق بتعريفه للرأى العام فيقول:

(ويمكن تعريف الرأى العام بأنه حصيلة الآراء والاتجاهات والمعتقدات التي تعكس موقف نسبة مؤثرة من أفراد مجتمع ما إزاء موضوع بعينه)[2].

ثم يشير د. إمام إلى الرأى العام في الإسلام بقوله:

(ولم يكن الدين الإسلامي مخالفا للفطرة، كما أنه أقر كل ما هو حسن في عرف العرب كالكرم والشجاعة والإيثار فالعرف هو ما حسنه الشرع وأقره الكتاب والسنة. وهذا هو الأساس المتين الذي يبنى عليه الرأى العام في الإسلام فهو الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، كما أنه التواصي بالحق والتواصي بالصبر.

---

(1)، (2) د. إبراهيم إمام. أصول الإعلام الإسلامي. القاهرة، دار الفكر العربي ١٤٠٥هـ، ص٢٦٣.

﴿ وَٱلْعَصْرِ إِنَّ ٱلْإِنسَٰنَ لَفِى خُسْرٍ إِلَّا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوا۟ وَعَمِلُوا۟ ٱلصَّٰلِحَٰتِ وَتَوَاصَوْا۟ بِٱلْحَقِّ وَتَوَاصَوْا۟ بِٱلصَّبْرِ ﴾.

فالتواصي بالحق والتواصي بالصبر هو ما نعبر عنه بتكوين الرأى العام بالمصطلح الحديث).[1]

وقد نقل د. السيد محمد خيري وآخرون تعريفات عدة لمفكرين ومنها: (الرأى العام هو اتجاه الناس نحو مشكلة أو حادث معين، ويعرفه «تشايلدز»: إن دراسة الرأى العام هي دراسة آراء مجموعات من الأفراد حيثما يوجدون، ويعرفه «فلويد البورت» بقوله: إننا نستطيع فهم اصطلاح الرأي العام على أنه موقف العديد من الأفراد الذي يعبرون فيه عن أنفسهم بالموافقة أو الرفض لحالة أو شخص أو اقتراح)[2].

ويشير بعضهم إلى قوة الرأى العام في المجتمع وأنه أقوى من القوانين، فالبعض لا يرتكب الجريمة ولا الفساد الإداري إذا توقع أن الأمر سيكون فضيحة أمام الرأى العام وعموم الناس (فكأن الرأى العام يقوم بدور الحارس الأمين على الأمن العام كما يفعل رجال الشرطة، ولا شك أن تيارات الرأى العام واتجاهاته ذات أثر كبير في حسن إدارة المرافق العامة ومراعاة مبدأ الشرعية)[3]

وذلك خوفا من الرأى العام الذي يراقب الموظف ولا يسكت عنه إذا أخطأ في حق الجميع أو الأفراد خصوصا إذا كان الرأى العام على بصيرة وإيمان ووعي، فقد يضلل الرأى العام وقد يُربى رأي عام يميل وينصر اتجاها معينا كما حدث في روسيا في نشر الشيوعية وغير ذلك.

---

(1) د. إبراهيم إمام، المرجع السابق، ص٢٦٦ وانظر تفاصيل الرأي العام في صفحات ص٢٦٣ ـ ٣٠٢.

(2) د. السيد محمد خيري وآخرون ـ تغيير الرأي العام وعلاقته بالاتجاه نحو الجريمة، الرياض، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب (١٤٠٧هـ)، ص٣٨.

(3) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، مرجع سابق، ص١٦٨.

ثم يضـرب د. سعيد مثلا لأبرز مثل لرقابة الرأى العام فيقول: (أبرز مثل لرقـابـة الرأى العـام.. حق الأمـة في إجـراء الاستفتـاء الشعبي والاقتراع والاعتراض الشعبي وإقالة النائب بواسطة الناخبين، وحق الحل الشعبي وحق عزل رئيس الجمهـوريـة)

ويؤكد د. محمود عيسى خيري ود. بطرس غالي في كتابهما على أهمية رقابة الرأى العام بقولهما:

(إن الحكومات الرشيدة لا تستطيع أن تتجاهل اتجاهات الرأى العام.. ولهذا فإنها تطور سياستها وتشريعاتها لتتفق مع حقيقة الرأى العام، وفي هذا ما يدل على أن الشعب هو صاحب السلطة دائما ما دامت الحكومة تعترف بإرادته..)[1].

تعليـــق:

* وما ذهب إليه د. بطرس غالي وزميله د. محمود عيسى في أنه يجب أن تطور الدولة سيـاستهـا وتشـريعاتها لتتفق مع حقيقة الرأى العام ـ هو رأى جانبه الصواب ويخالف النظرة الإسلامية للرأى العام.

* فالرأى العام في الإسلام يخضع للشريعة وقوانينها ويسلم الناس لها تسليما لأنها من عند رب العالمين وصالحة لكل زمان ومكان فهى الأعلى يخضع الكل لها ولا تخضع لأحد.

طرق دراسة الرأى العام

إن طرق دراسة الرأى العام تتم كالتالي:

١ ـ **طريقة الاستقصاء**: توجيه أسئلة مكتوبة ثم إخراج الاتجاه السائد نحو قضية ما.

٢ ـ **طريقة مقاييس وجهات النظر**: وتعنى بمعرفة مبلغ اقتناع الفئات بالرأى الذي يبدونه أو مدى معارضتهم لمشروع ما.

---

(1) د. بطرس بطرس غالي، ود. محمود عيسى خيري. المدخل في علم السياسة ط١ القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٨٤م، ص٣٢٩ ـ ٣٣١.

٣ ـ **طريقة المقابلات الشخصية**: حيث يتم الاتصال المباشر بأفراد الشعب ومعرفة آرائهم بالتفصيل حول القضية.

٤ ـ **طريقة المناظرات والمناقشات**: حيث يتم جمع عدد من الأشخاص ذوي التأثير في الرأي العام لإجراء مناقشة.

٥ ـ **الدراسة الإحصائية التاريخية**: حيث يتم جمع الحقائق التاريخية ودرسها واستخلاص اتجاهات عامة تصلح للتنبوء بالاتجاهات في المستقبل.[1].

ونسجل هنا رأى د. محمد محمد بدران حول رقابة الرأى العام حيث يقول: (إنها تلك الرقابة التي تباشرها الجماعة على سلطات الحكم في الدولة عن طريق اجتماع رأى الجماعة على حكم معين بخصوص مسألة معينة في وقت معين..)[2].

ونضرب مثلا على قوة الرأى العام وسيطرته على الأحداث:

● إن قضية «ووتر جيت» (Water gate) والتي أثارها الرأي العام الأمريكي ـ أو أثير الرأي العام الأمريكي لها ضد الرئيس الأمريكي (نيكسون) تدل على أهمية الرأي العام في الأحداث (سواء كانت نابعة منه أو سيق إليها بأسلوب ما لغرض ما) فهناك عصابات الضغط التي تحرك الرأي العام في كثير من دول العالم.

● وخلاصة القضية اتهام الرئيس وحزبه بالتصنت على الحزب الآخر في مبنى (وترجت) الذي عرفت القضية باسمه، فلم يسكت الشعب والمواطن الأمريكي والتجمعات والإعلام حتى تنازل الرئيس نيكسون عن رئاسة أمريكا لأول مرة، في قضية من مثل هذا النوع[3]

وبذلك نجحت رقابة الرأى العام الأمريكي بقول «لا» للرئيس في تصنته على حرية الحزب الآخر.. وهكذا نجح الشعب بهذا الأسلوب من الرقابة الإدارية الشعبية.

---

(1) د. بطرس، د. محمود في علم السياسة. م رجع سابق، ص٣٢٩ ـ ٣٣١.

(2) د. محمد محمد بدران ، مرجع سابق، ص٥٤.

(3) لقد كنت شاهدا على تأثير الرأي العام الأمريكي في هذه القضية، فقد كنت أدرس في تلك الفترة هناك. مما يجعلني أشهد تأثير الرأي العام في قضايا الأمة... وأنه سوط قوي من الأمة ضد الفساد.

٢ ـ رقـابـة الإعـلام

● للإعلام ـ بوسائله المعاصرة ـ قوة وتأثير بالسلب والإيجاب.. فقد تستفيد منه الأمة في الأشياء الخيرة، وقد تنتكس وتفسد بسبب الإعلام الهدام.

● فالإعلام سلاح ذو حدين والعاقل من يمسك بالمقبض.. إن وسائل الإعلام بأنواعها التالية:

١ ـ **المرئيـة**: كالتلفاز والفيديو والمسرح والسينما.

٢ ـ **المسموعة**: كالمذياع والمسجلات والمحاضرات والخطب في المساجد.

٣ ـ **المقروءة**: كالصحف والمجلات والكتب والنشرات.

هي التي تزود الأمة والرأى العام بالمعلومات التي تساعد على الرقابة على أعمال الإدارة سواء بالسلب أو الإيجاب.

ويعرف د. إبراهيم إمام الإعلام بقوله (إنه تزويد الناس بالأخبار الصحيحة والمعلومات السليمة والحقائق الثابتة التي تساعدهم على تكوين رأى صائب في واقعـة من الوقـائـع أو مشكلة من المشكلات بحيث يعتبر هذا الرأى تعبيراً موضـوعيـاً عن عقلية الجمهور واتجاهاته وميوله ويعني ذلك أن غاية الإعلام الإقناع عن طريق المعلومات والحقائق والأرقام وغير ذلك)[1].

والإعلام بوسائله السابقة يستطيع أن يخدم الأمة بالتوعية الصحيحة بما يجري داخل الجهاز الإداري لكي يقوم الأفراد بالتصحيح لا التشهير وبذلك يصبح الإعلام أداة أمر بالمعروف ونهي عن المنكر وهذا من أهم وسائل الرقابة الشعبية في الإسلام وهي رقابة متميزة عن النظم الأخرى.

٣ ـ رقابة الأحزاب السياسية

● يسير النظام المعاصر في الحكم وخاصة في الدول الغربية على نظام تعدد الأحزاب.

حيث تتنـافس الأحزاب على إدارة البلاد، وهكذا يفوز حزب بإدارة البلاد وتبقى الأحـزاب الأخرى في جانب المعارضة حتى تحين فرصة الانتخابات

(1) د. إبراهيم إمام أصول الإعلام الإسلامي. مرجع سابق، ص١٤.

لتدخل السباق مرة أو مرات في المنافسة على إدارة البلاد.

وحيث إن الأحزاب تمثل مجموعات من الناس (الشعب) فإنها تمثله وتقوم مقامه في المعارضة والاعتراض على تصرفات الحزب الحاكم فيما يخالف أهداف ورغبات من تمثلهم أحزاب المعارضة.

وبذلك تصبح المعارضة سبيلا ورقابة لوقف التعسف والفساد الإداري الذي قد يفكر فيه من هم في إدارة البلاد.

(وبذلك تبصر الشعب بأخطاء الحكومة القائمة إلى أن تأتي إلى الحكم بمن يعهد فيهم القدرة على تحقيق مطالبه.

ورقابة الأحزاب على الإدارة تأخذ صوراً متباينة فقد تكون بالنصائح والتوجيهات الهادئة وقد تكون بالتعنيف واللوم. وقد يصل الأمر إلى استعداء الشعب على الحكومة، وقد يؤدي الأمر إلى سحب الثقة من الحكومة أو عدم مساندتها في الانتخابات القادمة، وفي ذلك ما يعد رقابة فعالة على تصرفات الإدارة)[1].

ولعل خير مثل على تأثير أحزاب المعارضة ما جرى خلال عامي (١٤١٣ - ١٤١٤هـ) من صراع على السلطة بين الأحزاب الباكستانية فقد أثر حزب (نواز شريف) على الأحزاب بسبب تصرفات حزب الشعب الحاكم برئاسة (بناظير بوتو) حتى أقال رئيس الجمهورية حكومتها ثم وصل حزب نواز شريف إلى الحكم.

وبسبب الصراع مرة أخرى استطاع حزب الشعب بمعارضة حكومة نواز شريف أن يسقط حكومة الأخير لتبدأ انتخابات جديدة ويفوز فيها مرة أخرى حزب الشعب بالأغلبية.

● ويلاحظ أن الأمر هنا صراع وليس رقابة إدارية إلى جانب ما قد يحدثه كل حزب من أساليب غير شرعية من أجل الوصول إلى الحكم.

---

(1) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، ص١٧٣.

(وعلى ذلك فالأحزاب عنصر هام من عناصر الرقابة إذ إن وجودها يؤدي إلـى تحديد مسؤولية الإدارة وإدانتها في حالة انحرافها وتعسفها)[1].

ثانياً: رقابة الهيئة التشريعية (البرلمان)

● الهيئة التشريعية أو الجمعية الوطنية أو البرلمان أو المجالس النيابية أو مجلس الشعب كلها جميعا مصطلحات بمعنى واحد، وهو ما يعني الرقابة ومساءلة السلطة التنفيذية من قبل ممثلي الشعب في المجلس أو البرلمان.

ويؤكد هذا المفهوم د. الحكيم بقوله :

(للهيئات التشريعية في النظم الوضعية بوصفها ممثلة الشعب حق الرقابة على أعمال الإدارة.. وتتمثل هذه الرقابة في صورتين: الـرقـابـة المالية والرقابة السياسية)[1].

وبالإضافة إلى ذلك فإن السلطة التشريعية في النظم المذكورة هي التي تسن القوانين وتشرع الأنظمة وبذلك فدورها الرقابي كبير ومسؤوليتها عظيمة حيث إنها ستراقب ما سبق أن شرعته ووضعته للسلطة التنفيذية: وفيما يلي توضيح لرقابة الهيئة التشريعية المالية والسياسية.

الرقابة المالية للهيئة التشريعية

تراقب الهيئـة التشريعية أموال الدولة بصفتها ممثلة ومراقبة عن الشعب وحـدود الرقـابـة كبيـرة وواسعة حيث إنها تراقب إيرادات وتصرفات الدولة وبالتحديد فيما يلي:

١ ـ الضرائب والقروض العامة

فلا يجب أن توضـع أو تعـدل أو تلغى الضرائب إلا بتشريع من السلطة التشـريعيـة لأنها ممثلة الشعب وتعرف مصالحه وتسمع رأيه في المجالس.

---

(1) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، ص١٧٣.

(1) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، مرجع سابق، ص١٧٦ ـ ١٧٧

وبذلك فلا تستطيع السلطة التنفيذية أن تتصرف في الأمور المذكورة إلا بقرار، وبعد مراقبة وموافقة ممثلي الشعب وبذلك يصبح الشعب مراقبا لأعمال حكومته عن طريق ممثليه.

٢ ـ إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي

ويتم ذلك بتقديم مشروع الميزانية للمجلس على شكل بيان تقديري لما يجوز للحكومة إنفاقه أو إيراده في الفترة المقبلة وذلك لدراسته ثم إجراء ما تراه من تعديل قبل إقراره.

● كما تعتمد الهيئة التشريعية ـ كجهاز رقابة على السلطة التنفيذية ـ الحساب الختامي للحكومة، الذي يعني الإيرادات والنفقات الفعلية التي تمت عن فترة ماضية محددة.

الرقابة السياسية للهيئة التشريعية

والرقابة السياسية على السلطة التنفيذية من أهم وسائل الشعب لانضباط الحكومة والتزامها السلوك القويم ويمكن الإشارة إلى أهم صور الرقابة السياسية فيما يلي[1]:

(أ) **حق السؤال**: تحقيقا لرقابة أعضاء المجلس على السلطة التنفيذية، فإن من حق العضو توجيه سؤال إلى أي وزير وطلب الإجابة الوافية.

(ب) **طرح موضوع للمناقشة** ولتأكيد الرقابة البرلمانية الشعبية فمن حق ممثلي الشعب أن يقدموا موضوعا للمناقشة بحضور بعض وزراء السلطة التنفيذية، للمزيد من الاستيضاح وإزالة سوء الفهم.

(ج) **إجراء التحقيق**: وتعميقًا للدور الرقابي لأعضاء الهيئة التشريعية على السلطة التنفيذية، فإن من حقهم إجراء التحقيق مع الوزراء وغيرهم إذا ثبت تورط أحدهم في مخالفة تسيء إلى الأمة والبلاد ليتم معالجة المشكلة وعدم تكرارها.

---

(1) انظر تفاصيل هذه الصور عند د.سعيد عبدالمنعم، مرجع سابق، ص١٨٢ ـ ١٩٣.

(د) الاستجواب: إذا استنفذت الوسائل السابقة دون جدوى، فإن من حق الهيئة التشريعية أن تحاسب الوزارة أو أحد الوزراء لأن هدف الاستجواب انتقاد السلطة واتهامها وليس مجرد استفهام وطرح سؤال.

وهكذا تظهر لنا صور الرقابة الشعبية من قبل ممثلي الشعب في المجالس والهيئات التشريعية المعاصرة وهذه الصور الرقابية الشعبية المالية والحسابية تجعل السلطة التنفيذية تأخذ حساباتها في تصرفاتها وتصرفات أعضاء الوزارة حتى لا تكون عرضة لأي صورة من صور الرقابة المالية والسياسية التي يمنحها الدستور للشعب بحكم مبدأ المشروعية.

وفي الختام نؤكد هنا ما بدأناه عند الحديث عن موضوع الرقابة الإدارية وأهمية الرقابة الذاتية الإيمانية.

نقول: إن عماد الرقابة أي رقابة هو الإيمان.

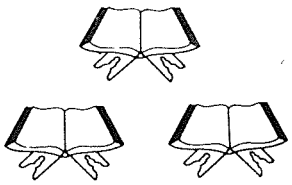
فإذا فات الرقيب الإيمان ومحاسبة النفس أخفق في رقابته (ففاقد الشيء لا يعطيه).

● ولذلك تطالعنا الصحف عن فساد الرقباء أنفسهم لذلك نقول لانجاح لأي رقابة إلا إذا اكتست بلباس الإيمان والإيمان وحده.

لأنه:

إذا الإيمان ضاع فلا أمان

ولا دنيا لمن لم يحيى دينا



الباب الخامس

مراحل التجربة السعودية في الرقابة الإدارية

تمهيد :

الفصل الأول:

بدايات الرقابة الإدارية في عهد المؤسس الملك عبدالعزيز

(١٣١٩ ـ ١٣٧٣هـ)

الفصل الثاني:

الرقابة الإدارية خلال الفترة من عام ١٣٧٣هـ حتى عام ١٣٩٣هـ

(عشرون عاماً)

الفصل الثالث:

الرقابة الإدارية خلال الفترة من عام ١٣٩٤هـ حتى عام ١٤١٤هـ

(عشرون عاماً)

مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الباب الخامس

مراحل التجربة السعودية في الرقابة الإدارية

تمهيد :

لأن الرقابة عملية إدارية مهمة فإنها تلازم كل عمل إداري منذ بدايته وكل إداري ناجح وقائد ملهم يضع الرقابة في حسبانه ويعطيها الأولوية حتى يستقر عمله ويستقيم الأداء وتحسن النتائج للعمل والعاملين والمتعاملين.

ولقد قام الملك المؤسس عبدالعزيز آل سعود رحمه الله بهذه المهمة قولاً وعملاً.

أما قولاً فقد أصدر التعليمات الأساسية في صفر ١٣٤٥هـ أما عملاً فقد كان يراقب أمراء مناطقه ويتابعهم ويرسل إليهم توجيهاته ويراقب أعمالهم.

وهكذا سار ولاة الأمر من بعد والدهم بتأكيد أهمية الرقابة الإدارية والمتابعة فصدرت الأنظمة واللوائح، وتأسست الأجهزة الخاصة بالرقابة، وتخصص أناس في عملياتها، وأصبحت الرقابة تدرس في الجامعات والكليات والمدارس والمعاهد.

وتوالى الاهتمام بالرقابة الخارجية في المملكة فخصصت الحكومة لها أجهزة وفي مقدمتها مجلس الوزراء الذي يشرف على جميع السلطات.

ومجلس الشورى الذي يعتبر في قمة أولويات عمله المراجعة للأنظمة قبل صدورها.

وكذلك ديوان المظالم وهيئة الرقابة والتحقيق وديوان المراقبة العامة - والمباحث الإدارية وجميع الأجهزة السابقة وغيرها - كما سنرى تعمل لتعزيز العملية الإدارية الصحيحة أي لإرساء قواعد الإصلاح الإداري الذي تستقر بسببه الإدارة ثم المجتمع ثم الأمة والوطن بكامله.

انظر: أحدث خريطة تنظيمية للمملكة العربية السعودية حتى رجب ١٤١٤هـ من إعداد المؤلف، ص ٤٠١ - ٤٠٢.

مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الأول

بدايات الرقابة الإدارية

في عهد المؤسس

الملك عبدالعزيز (١٣١٩ - ١٣٧٣هـ)

مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ
إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الأول

بدايات الرقابة الإدارية في عهد المؤسس الملك عبدالعزيز (١٣١٩ - ١٣٧٣هـ)

يمكن القول إن التعليمات الأساسية التي أصدرها الملك المؤسس عبدالعزيز[1] وضعت النواة الأولى للرقابة في الدولة الجديدة.

وقد جاءت مواد وتعليمات الرقابة ضمن القسم السادس من التعليمات الأساسية تحت عنوان «المفتشية العامة» وشملت المواد من (٤٦ حتى ٥٥).

وفيما يلي - وبتصرف - المواد المذكورة مع تحليل وتعليق عليها، بهدف تأكيد أنها بدايات الرقابة في المملكة العربية السعودية:

م٤٦ - تشير إلى أن المفتشية العامة مهمتها المراقبة والتفتيش على عموم الدوائر، وهذه المهمة تقوم بها في هذه الأيام هيئة الرقابة والتحقيق بالإضافة إلى بعض الأجهزة ذات العلاقة مثل ديوان المراقبة العامة.

م٤٧ - تؤكد التوجيه المباشر من قبل الملك المؤسس لهذه الإدارة، وهذا الأمر استمر لأهميته، حيث إن هيئة الرقابة والتحقيق توجه مباشرة من خادم الحرمين الشريفين.

م٤٨ - ارتباط المفتش العام بالملك المؤسس مع وجود مناطق للتفتيش حسب الحاجة، وهذا هو المعمول به حاليا حيث إن رئيس هيئة الرقابة والتحقيق مرتبط بالملك مباشرة.

م٤٩ - تعطي هذه المادة الصلاحيات الواسعة للمفتش العام ومفتشي المناطق فتقول: (للمفتش العام ومفتشي المناطق الصلاحية التامة في تفتيش

---

(1) أم القرى العدد ٩٠ في ٢٥ صفر ١٣٤٥هـ، والعدد ٩١ في ٣/٣/١٣٤٥هـ وانظر د. أمين ساعاتي. الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية. ط١ القاهرة: مطبعة نهضة مصر، ١٤٠٤هـ، ص٣٨٢.

دوائـر الحكـومية وتدقيق أحوالها ومراقبة أمورها في كل وقت وآن.. وتوقيف العمالات المخالفة للأوامر، مع كف يد الفاعلين والمتسببين بصورة مؤقتة وطلب سوقهم للمحكمة لإجراء المحاكمة وإكمال التحقيقات).

م٥٠ ـ تؤكـد المزيد من الصلاحيات للمفتش العام ومن ذلك: طلب تبديل وعزل المأمورين الذين ثبت عدم اقتدارهم وعجزهم عن العمل.

م٥١ ـ تطالب المفتش العام بإحاطة الملك بما قام به من رقابة وتفتيش وذلك بتقديمه تقارير دورية ليأخذ توجيهات الملك فيما أجراه من الرقابة والتفتيش.

م٥٢، و م٥٣ ـ تشيـران إلى ارتباط مفتشي المناطق بالمفتش العام وأن عليهم تقديم تقارير كل شهر، وأن المفتش العام يرفعها مع ملاحظاته إلى الملك ليأخذ توجيهاته فيما تم من رقابة وتفتيش.

م٥٤ ـ تؤكد وجوب تعاون جميع رؤساء الدوائر مع المفتش العام ومفتشي المناطق بل وعليهم الالتزام بالملاحظات التي اكتشفها المراقب ووجه بتداركها.

م٥٥ ـ تشير إلى المجازاة الشديدة مهما كانت المواقع والدرجات الإدارية للمأمورين المخالفين.. لذا فعليهم اتباع التعليمات الصادرة من ولي الأمر بكل دقة.

وهكـذا نجـد أن التعليمـات الأساسية التي أصدرها الملك عبدالعزيز قد وضعت اللبنـة الأولى للرقـابـة الإدارية الخارجية على المؤسسات والأجهزة الحكومية منذ بداية تأسيس الدولة الجديدة.

ويستمـر اهتمام الملك المؤسس بالرقابة الإدارية كعامل إصلاح للإدارة، عنـدمـا أمـر بتأسيس «لجنة التفتيش والإصلاح عام ١٣٤٥هـ» التي كلفت بالمهام التالية[1]:

١ ـ النظر في جميع الشكايات التي تقوم ضد أي إدارة وهذه مهمة يقوم بها ديوان المظالم الحالي.

٢ ـ درس حالة الإدارة ويقتضي الأمر الرقابة والتفتيش والمتابعة للإدارات.

---

(1) د. عبدالرحمن الضحيان، «الإصلاح الإداري، المنظور الإسلامي والمعاصر والتجربة السعودية، جدة: دار العلم، ١٤١٤هـ، ص١٦٦.

٣ ـ قبول آراء ومقترحات إصلاحية من الأفراد.

إن المهمة الثالثة تعني تقبل مبدأ المشورة والمناصحة للإدارة من أجل إصلاح العملية الإدارية، وهي خطوة مبكرة للشورى تبناها الملك المؤسس عبدالعزيز ويقطف ثمارها جيلنا بتأسيس مجلس الشورى ومجالس المناطق في عهد خادم الحرمين الشريفين.

وتطبيقاً لمبدأ تحقيق الرقابة الإدارية ومنع الفساد الإداري بجميع صوره ومن ذلك الرشوة وتعاطيها فقد نشر نص البلاغ التالي من النيابة العامة عام ١٣٤٥هـ ليؤكد محاربة الدولة للرشوة: (حيث قد ثبت أن شيخ الصيارفة.. حاول أن يدفع لمدير شرطة العاصمة سبعة جنيهات على سبيل الرشوة فقد حكم عليه بجزاء نقدي قدره سبعون جنيهاً علاوة على السبعة التي قدمها للمدير المذكور وبعزله من وظيفته ليكون عبرة لمن اعتبر)[1].

وهذه صورة مبكرة لاهتمام الدولة بمحاربة الرشوة التي هي من عوامل الفساد الإداري وقد زاد الاهتمام بمحاربة هذا الداء حتى صدر نظام مكافحة الرشوة عام ١٤١٢هـ.

وكذلك تأسيس إدارة المباحث الإدارية كجهاز خاص لمتابعة ومكافحة هذا الفساد في المجتمع الوظيفي.

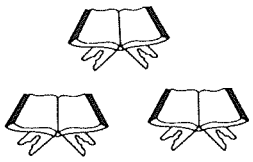
وقبل وفاة الملك المؤسس وضع الأساس لمجلس الوزراء. فأمر بتأسيسه ليقوم بدور الرقابة والمتابعة على شؤون الدولة جميعها الداخلية والخارجية.
وقد عاجله الأجل قبل ظهور مجلس الوزراء الجديد.

وقد نصت المادة الأولى من النظام الذي أوصى الملك عبدالعزيز بدراسته وإصداره على ما يلي: (... يتألف مجلس الوزراء من جميع وزراء الدولة المكلفين بإرادة ملكية لإدارة شؤون الوزارات المعهودة إليهم. للنظر في جميع شؤون الدولة خارجية كانت أو داخلية فيقرر بشأنها ما يراه موافقا لمصلحة

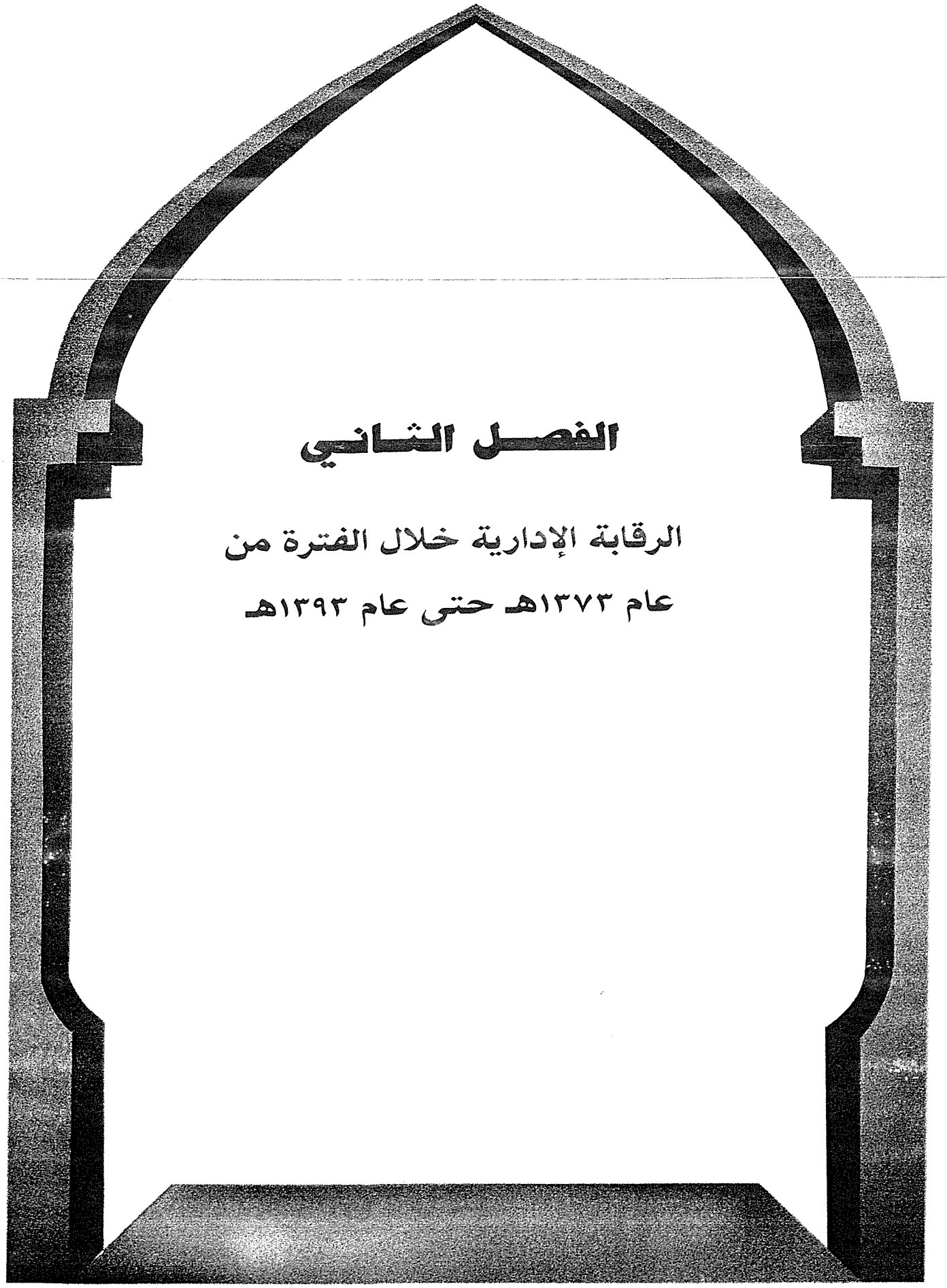
(1) محمد توفيق صادق، تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص١٢٦.

البلاد لأجل عرضها علينا)[1].

وهكذا نجد أن الملك عبدالعزيز وقبل وفاته مباشرة قد أعطى الرقابة الإدارية كل اعتبار وجعلها من ضمن مهام مجلس الوزراء والوزراء. بل ومن مهمته الشخصية كملك عندما طلب عرض ما يتدارسه المجلس على جلالته للتوجيه والتأكد من صواب القرارات.. فيما يخدم مصلحة الدولة الداخلية والخارجية.



(1) د. أمين ساعاتي، مرجع سابق، ص٣٩٨.



الفصل الثاني

الرقابة الإدارية خلال الفترة من عام ١٣٧٣هـ حتى عام ١٣٩٣هـ

مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الثاني

الرقابة الإدارية خلال الفترة من عام ١٣٧٣هـ حتى عام ١٣٩٣هـ

تعتبر هذه الفترة من أهم الفترات المتقدمة والتي برزت فيها معالم الرقابة الإدارية بوضوح وعلى أسس مدروسة وتمثل ذلك بظهور مجلس الوزراء السعودي[1] والذي بموجبه ظهر نظام مجلس الوزراء لعام ١٣٧٧هـ والذي استمر حتى عام ١٤١٤هـ.

ولتسيير أمور الدولة بإدارة حكيمة ورقابة فعالة فقد تضمن نظام مجلس الوزراء لعام ١٣٧٧هـ (التعديلات التي طرأت عليه) في مواده التالية ما يؤكد اهتمام الدولة بالرقابة الإدارية ومن ذلك:

م١٨ ـ التي أكدت رقابة مجلس الوزراء على الشؤون الداخلية والخارجية لما فيه مصلحة الدولة.

بل أكدت أنه يملك السلطة التنظيمية أي التشريعية وسن الأنظمة، وله السلطة التنفيذية والسلطة الإدارية. وجميع هذه السلطات تملك حق الرقابة الإدارية على أجهزة الدولة، مما يؤكد رقابة المجلس على أجهزة الدولة.

م٢٥ ـ تشير إلى السلطة التامة على الشؤون التنفيذية في الدولة من قبل المجلس باعتباره السلطة التنفيذية.. كما تؤكد هذه المادة أن من اختصاصات مجلس الوزراء:

---

(1) ظهر أول نظام لمجلس الوزراء بناء على المرسوم الملكي رقم ٥/١٩/١/٤٢٨٨ وتاريخ ١/٢/١٣٧٣هـ. وقد توفى الملك عبدالعزيز قبل افتتاح أول مجلس لوزرائه.
ثم صدر أمر ملكي بتاريخ ١٢/٧/١٣٧٣هـ بتعديل النظام السابق ليكون أكثر وضوحا وأكثر تشريعا لمهام الدولة الداخلية والخارجية. واستمر العمل به حتى صدر المرسوم الملكي رقم ٣٨٠ وتاريخ ٢ شوال ١٣٧٧هـ ثم عدل بالمرسوم الملكي رقم ١٤ وتاريخ ١٤ رجب ١٣٨٤هـ وأخيرا صدر نظام مجلس الوزراء الحالي برقم أ/١٣ في ٣/٣/١٤١٤هـ.

(أ) مراقبة تنفيذ القرارات والأنظمة.

(ب) إحداث وترتيب المصالح العامة.

(ج) إنشاء لجان تحقيق تتولى التحري عن سير أعمال الوزارات والمصالح بصفة عامة.

المواد السابقة ضمن نظام مجلس الوزراء لعام ١٣٧٧هـ تعطي دلالة واضحة على توجه الدولة ورسم سياسة الرقابة الإدارية بكل دقة لكي تحمي الدولة وشؤونها الداخلية والخارجية من أنواع الفساد الإداري.

وخلال هذه الفترة تم إنشاء العديد من الأجهزة الرقابية وصدر العديد من الأنظمة التي تُحكم الرقابة الإدارية على أجهزة الدولة وتعينها على الانضباط وفي مقدمة هذه الأجهزة وأنظمتها حسب تاريخ ظهورها ما يلي[1].

أولاً ـ ديوان المراقبة العامة: وتأسس عام ١٣٧٣هـ وهدفه الرئيس التحقق من أن جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها تنفذ بالطرق الصحيحة.

ثانياً ـ ديوان المظالم: تأسس عام ١٣٧٤هـ وهدفه دفع ورفع الظلم عن أجهزة الدولة من بعضها بعضا ومن الآخرين. وكذلك حماية الآخرين من تسلط أو ظلم العاملين في الدولة.

ثالثاً ـ هيئة الرقابة والتحقيق: تأسست عام ١٣٩١هـ وهي جهاز الرقابة الإدارية الخارجية الأساسي في المملكة حيث لها صلاحيات واسعة في الرقابة الإدارية على جميع أجهزة الدولة.

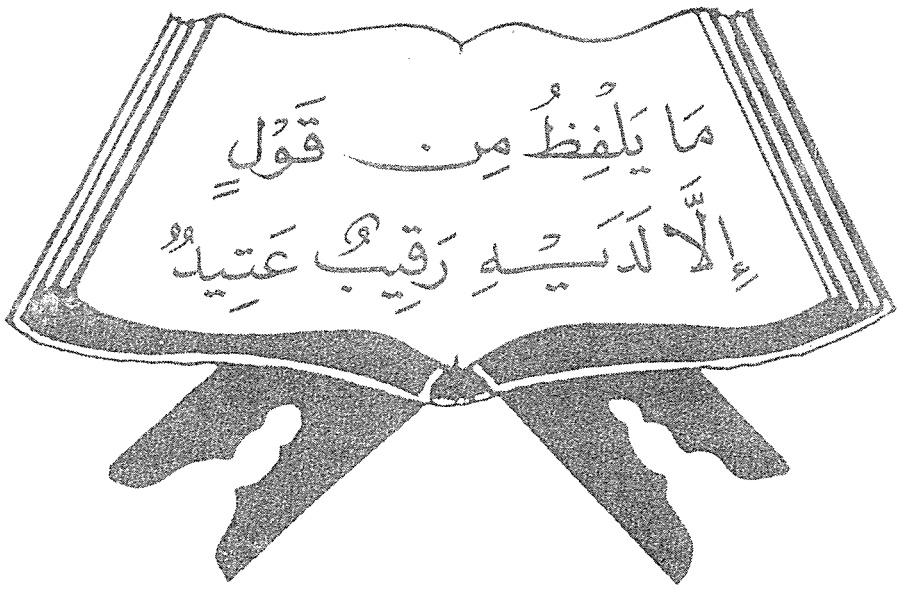
وهكذا نجد أن ثلاثة أجهزة أنشئت خلال الفترة المذكورة وجميعها تمثل عين الدولة لحماية المؤسسات والأجهزة من انتشار الفساد الإداري.. وقد نجحت هذه الأجهزة سواء بالتعاون والتنسيق فيما بينها أو بالعمل حسب الاختصاص وممارسة الصلاحيات الخاصة بها.

---

(1) سوف نتناول هذه الأجهزة بالدراسة في الفصول القادمة ونكتفي هنا بالإشارة إلى ظهورها وأهم أدوارها...

الفصل الثالث

الرقابة الإدارية خلال الفترة من ١٣٩٤هـ حتى ١٤١٤هـ


مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ
إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الثالث

الرقابة الإدارية خلال الفترة من ١٣٩٤هـ حتى ١٤١٤هـ

الرقابة الإدارية خلال الفترة من ١٣٩٤هـ حتى ١٤١٤هـ.

ويمكن القول إن هذه الفترة تعتبر فترة رقي ونضوج الرقابة الإدارية. بسبب التجربة الطويلة التي مرت بها الأجهزة وهي تمارس عملية الرقابة الإدارية وخلالها تم الكثير من التعديلات والإضافات على نظم الرقابة ووسائلها، وكذلك استخدام الأجهزة لأحدث الوسائل المساعدة للمراقبين الإداريين.

وخلال هذه الفترة ظهرت أجهزة وإدارات تابعة لبعض الأجهزة للمزيد من إحكام الرقابة الإدارية الخارجية وفي مقدمة هذه الإدارات وأحدثها ما يلي:

١ ـ **المباحث الإدارية**: تأسست عام ١٤٠٠هـ وتتبع وزارة الداخلية وتهدف إلى مكافحة الرشوة بشكل رئيس كما تقوم بمكافحة كل ما يؤدي إلى مظاهر الفساد الإداري.. وقد نجحت هذه الإدارة في زرع الخوف والرهبة في ضعاف النفوس والذين يسول لهم الشيطان الوقوع في الفساد الإداري.

٢ ـ **هيئة التحقيق والإدعاء العام** :

تأسست عام ١٤٠٩هـ وتتبع وزارة الداخلية.

وقد نصت المادة (٣/و) على الهدف الرقابي فيما يلي:

(الرقابة والتفتيش على السجون ودور التوقيف وأي مكان تنفذ فيه أحكام جزائية، والقيام بالاستماع إلى شكاوى المسجونين والموقفين والتحقق من مشروعية سجنهم أو توقيفهم.. ويجب إحاطة وزير الداخلية بما يبدو من ملاحظات في هذا الشأن ورفع تقرير له كل ستة أشهر عن حالة السجناء

والموقفين)[1].

وحتى يقوم أعضاء الهيئة بواجبهم خير قيام فقد نصت (م٥) على تمتع الأعضاء بالاستقلال التام ولايخضعون في عملهم إلا لأحكام الشريعة الإسلامية والأنظمة المرعية وليس لأحد التدخل في مجال عملهم.

إن الهدف من الإشارة إلى الهيئة في هذه الدراسة التأكيد على سعى الدولة في إصلاح الأجهزة وإبعاد التسلط والفساد عنها. ولأن السجون مؤسسات إصلاحية فإن الرقابة عليها تصبح ضرورة للمزيد من إقامة العدل وإبعاد الظلم عن المسجونين والموقفين كما نص النظام على ذلك[2].

إن هذا النوع من الرقابة الإدارية يمكن أن نسميه رقابة إدارية داخلية، حيث إن الهيئة تراقب أعمال أحد الأجهزة التابعة لوزارة الداخلية وهذه صورة رائعة من صور العدل. وذلك لمعرفة آلام المسجونين والموقفين الذين لا يستطيعون الوصول أو إيصال شكواهم. وهكذا عمدت الدولة إلى تأسيس الهيئة لتصل إليهم وترفع التقارير عن أحوالهم إلى المسؤول الأول عن هذا الشأن وهو وزير الداخلية.

ولقد توج خادم الحرمين الشريفين هذه الفترة (١٣٩٤ ـ ١٤١٤هـ) بتاج الأنظمة الحديثة التي حملت الكثير من معالم التأكيد من لدن الدولة على أهمية الرقابة الإدارية وتطبيقها على الأجهزة المعنية، ويمكننا بايجاز شديد إبراز معالم الرقابة الإدارية كما جاءت في الأنظمة التي صدرت خلال عام ١٤١٢هـ وعام ١٤١٤هـ فيما يلي:

الأول: النظام الأساسي للحكم[3]

أكد هذا النظام على أصالة الارتباط بين الدين الإسلامي والدولة السعودية.

---

(1) نظام هيئة التحقيق والأدعاء العام. الصادر بالقرار رقم ١٤٠ في ١٣/٨/١٣٠٩هـ.

(2) صدرت الموافقة السامية على قرار اللجنة العليا للإصلاح الإداري برقم ٢٠٥ وتاريخ ٢٤/٤/١٤١١هـ بشأن التنظيم الإداري للهيئة. ومن ذلك نائب للرئيس للرقابة على السجون. وتنفيذ الأحكام.

(3) صدر بالأمر السامي رقم أ/ ٩٠ في ٢٧/٨/١٤٠٢هـ. أم القرى العدد ٣٣٩٧ الصادر في ٢/٩/١٤١٢هـ.

فقد جاءت معظم بنود النظام تنص على ذلك فالمادة الأولى تشير إلى أن (المملكة العربية السعودية دولة عربية إسلامية ذات سيادة دينها الإسلام ودستورها كتاب الله تعالى وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم).

وفيما يتعلق بالرقابة الإدارية الخارجية وتأكيد إجرائها، فقد نصت (المادة الثمانون) على ما يلي: (تتم مراقبة الأجهزة الحكومية والتأكد من حسن الأداء الإداري وتطبيق الأنظمة، ويتم التحقيق في المخالفات المالية والإدارية، ويرفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء..).

الثاني: نظام مجلس الوزراء لعام ١٤١٤هـ[1]:

جاء هذا النظام ليحل محل نظام مجلس الوزراء الصادر عام ١٣٧٧هـ وتضمن اثنين وثلاثين مادة.

ومن المواد التي أشارت إلى الرقابة بشكل مباشر ما يلي:

م٢٤ ـ التي تؤكد أن للمجلس الهيمنة على الشؤون التنفيذية والإدارية ومن ضمن ذلك:

(أ) مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات.

(ب) إحداث وترتيب المصالح العامة.

(ج) متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية.

(د) إنشاء لجان تتحرى عن سير العمل في الأجهزة الحكومية أو عن قضية معينة، وينظر المجلس في نتيجة التحريات وله إنشاء لجان تحقيق على ضوء ذلك والبت في النتيجة.

فالمادة السابقة في فقرتها «أ» تشير بشكل واضح إلى الرقابة الإدارية لمجلس الوزراء على جميع أعمال الوزارات وذلك بإنشاء لجان للتحري والمراقبة والمتابعة حتى يتأكد من سير العمل بل وقد ينشىء المجلس لجاناً للتحقيق إذا تطلب الأمر ذلك وهذا تأكيد على قيام المجلس بدوره الرقابي.

---

(1) صدر بالأمر السامي رقم أ/١٣ التاريخ ١٤١٤/٣/٣هـ. أم القرى ـ العدد ٣٤٦٨ الصادر في ١٤١٤/٣/١٠هـ.

م٢٩ ـ تتضمن هذه المادة إشارة مباشرة لرقابة الملك على تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات لأنه رئيس لمجلس الوزراء الذي له هذه الصلاحية كما جاءت في نص (م٢٤).

الثالث: نظام المناطق لعام ١٤١٢هـ[1]

يتكون هذا النظام من أربعين مادة.

حددت المادة الأولى أهداف النظام كالتالي:

يهدف هذا النظام إلى رفع مستوى العمل الإداري والتنمية في مناطق المملكة، كما يهدف إلى المحافظة على الأمن والنظام وكفالة حقوق المواطنين وحرياتهم في إطار الشريعة الإسلامية.

أما المواد التي أكدت مبدأ الرقابة الإدارية كما نراها فهي:

م٦ ـ والتي أشارت إلى القسم الذي يؤديه الأمير ونائبه ونصه كالتالي:

(أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً لديني ثم لمليكي وبلادي. وأن لا أبوح بسر من أسرار الدولة وأن أحافظ على مصالحها وأنظمتها وأن أؤدي أعمالي بالصدق والأمانة والاخلاص والعدل).

إن القسم نموذج حي للرقابة الذاتية التي يغرسها نظام المناطق ـ وجميع الأنظمة ـ في أمير المنطقة ونائبه. وإذا تحققت الرقابة الذاتية وهي الخوف من الله أولاً ثم السمع والطاعة لولي الأمر فإن الأمير ونائبه يعملان على تحقيق مفهوم الرقابة الذاتية التي يتطلبها نجاح العمل الإداري.

فإذا تحققت الرقابة الذاتية في الأشخاص الأُول في قمة الهرم الإداري فإنهم بذلك يكونون قدوة حسنة لمن تحت إمرتهم وبذلك تسود الرقابة الذاتية لدى جميع موظفي المنطقة.

وإذا سادت الرقابة الذاتية بين الموظفين، صلح العمل والعاملون وأصبحت الرقابة الداخلية والخارجية مطمئنة على سير العمل الإداري داخل الجهاز

---

(1) صدر بالأمر الملكي رقم أ/٩٢ التاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ. أم القرى ـ العدد ٣٣٩٧ الصادر في ١٤١٢/٩/٢هـ الموافقة ٦ مارس ١٩٩٢م.

وخارجه.. وهكذا يصبح «أداء القسم» وسيلة وسبب من أسباب الرقابة الإدارية التي تؤدى أمام الملك الذي هو الرقيب (المراقب) الأول على العملية الإدارية في الدولة كما ينص على ذلك نظام مجلس الوزراء.

م٧ ـ نصت هذه المادة في فقرتها ـ و ـ على أن الأمير عليه بصفة خاصة ما يلي:

(إدارة المحافظات والنواحي والمراكز ومراقبة أعمال محافظي المحافظات ومديري النواحي ورؤساء المراكز، والتأكد من كفايتهم في القيام بواجباتهم).

إن المادة السابعة تشير بوضوح تام إلى الدور الرقابي الذي يتولاه أمير المنطقة على أعمال من تحت إمرته حتى يتأكد من قدراتهم وحسن أدائهم للعمل وتطويره بالتعليم أو التدريب.

كما أن الفقرة (ح) تعطي الأمير الدور الرقابي على الأجهزة الحكومية في منطقته للتأكد من حسن أدائهم لواجباتهم تجاه العمل في المنطقة.

مع مراعاة ارتباط تلك الأجهزة بمراجعهم.

مما سبق يبرز الدور الرقابي الإداري الذي أكد عليه نظام المناطق للأمراء ومن تحت إمرتهم من أجل المحافظة على مسيرة العملية الإدارية واتجاهها الصحيح نحو الإصلاح، وأن ذلك لا يتم إلا بتحقيق وتطبيق مفهوم الرقابة الإدارية.

الرابع: نظام مجلس الشورى لعام ١٤١٢هـ[1]:

إن صدور نظام مجلس الشورى يعتبر تتويجاً للأنظمة وذلك لما يحمله مجلس الشورى ونظامه من مميزات للإدارة السعودية الحديثة التي اهتدت منذ ظهور الدولة السعودية الثالثة الحالية بقيادة المؤسس الملك عبدالعزيز (يرحمه الله) بهدي الشريعة الإسلامية وطبقت الشورى منذ أيامها الأولى وذلك بصدور أول نظام لمجلس الشورى عام ١٣٤٧هـ حتى ١٤١٢هـ. وقد استمر العمل

(1) صدر بالأمر الملكي رقم أ/٩١ التاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ. أم القرى ـ العدد ٣٣٩٧ الصادر في ١٤١٢/٩/٢هـ.

بالشـورى خلال المـدة المذكورة بأشكال مختلفة ويؤكد ذلك خادم الحرمين الشريفين بقوله:

(.. وخلال هذه المدة استمرت الشورى في البلاد بصيغ متعددة متنوعة. فقد دأب حكام المملكة على استشارة العلماء وأهل الرأي كلما دعت الحاجة إلى ذلك..).

كما يؤكد خادم الحرمين الشريفين أن المجلس الجديد هو امتداد وتطوير وتحديث لما هو قائم عن طريق تعزيز أُطر المجلس ووسائله وأساليبه بمزيد من الكفـايـة والتنـظيم..)[1]. ذلك أن أمـر الشـورى قائم بالمجـالس واللجـان المتخصصة.. التي تشكل في الوزارات والإدارات الحكومية.

وفيمـا يتعلق بالدور الرقـابي لمجلس الشـورى لمـا فيـه إصلاح الإدارة السعودية. فقد جاءت بعض المواد تؤكد بوضوح على هذا الدور ومن ذلك:

م١٥ ـ فقد نصت هذه المادة على بعض اختصاصات المجلس في السياسة العامة والخطط والأنظمة والتقارير حيث له ما يلي:

أن يبدي الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء، ومن هذه السياسات له على وجه الخصوص ما يلي:

(أ) مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وإبداء الرأي نحوها.

وهذه المناقشة تعتبر رقابة سابقة من مجلس الشورى قبل إصدار الخطة العامة لكي يبدي الرأي لما فيه المصلحة العامة للوطن والمواطن.. وإبداء الرأى هنا يعني تعديلا وإضافة أو تأجيلا لبعض بنود الخطة لكي تتحقق المصلحة العامة.

(ب) دراسـة الأنـظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، واقتراح ما يراه بشأنها.

---

(1) كلمة خادم الحرمين الشريفين للمواطنين عند صدور نظام مجلس الشورى لعام ١٤١٢هـ.

وهـذه أيضـاً رقـابة سابقة من مجلس الشورى على ما ذكر بحيث يبدي الأعضـاء من أهل الاختصاص وبعد الدراسة الاقتراحات اللازمة لتطوير أو تعـديل تلك الأنظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية لما فيه مصلحة الدولة ومواطنيها.. وانظر (المادة ١٩) التي تؤكد هذه الفقرة.

(ج) تفسير الأنظمة: بالرجوع إلى خريطة أعضاء مجلس الشورى فإن منهم العالم الشرعي والقانوني والإداري ورجل الأعمال.. وجميع هؤلاء يستطيعون (بحكم الفقرة السابقة) أن يقدموا الرقابة السابقة واللاحقة للأنظمة وذلك عن طريق تفسيرها التفسير الصحيح المبني على العلم والمعرفة والتجربة العملية.

وهكـذا فإن أعضـاء مجلس الشورى يمارسون الرقابة السابقة. أي قبل صدور الأنظمة بمراجعتها وتفسيرها التفسير الصحيح.

وكذلك يمارسون الرقابة اللاحقة: أي بعد صدور الأنظمة وبروز الاختلاف حول تفسيرها، حيث يبدي الأعضاء التفسير الصحيح للأنظمة.

(د) مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى واقتراح ما يراه حيالها.

من المعلوم أن من وسائل الرقابة الإدارية القديمة والحديثة، الاطلاع على التقارير التي يعدها من هم في السلطة التنفيذية. وهكذا يظهر الدور الرقابي الإداري لأعضاء مجلس الشورى حيث يطلعون ثم يناقشون التقارير السنوية التي يقدمها الوزراء والأجهزة الأخرى. بل وتقديم الرأي والمشورة حيال تلك التقارير لتطوير وتحسين العملية الإدارية.

وبذلك هكذا يبرز دور المجلس في رقابة إدارية لاحقة على أعمال الجهازة الحكومي عن طريق مناقشة التقارير.

م٢٢ ـ تشير إلى أن رئيس مجلس الشورى يمكنه أن يرفع إلى رئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسؤول حكومي جلسات مجلس الشورى إذا كان المجلس يناقش أموراً تتعلق باختصاصاته.

وهذا يعني أن لمجلس الشورى رقابة سابقة ولاحقة عند استدعاء وحضور

المسؤول إلى مجلس الشورى لمناقشته في أمور إدارته والسعي لإصلاح تلك الأمور عن طريق الاستماع مباشرة من المسؤول.

م٢٤ ـ تؤكد هذه المادة أن لرئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء طالباً تزويد المجلس بما لدى الأجهزة الحكومية من وثائق وبيانات يرى المجلس أنها ضرورية لتسهيل سير أعماله.

وهذه أيضاً صورة من صور الرقابة التي يتمتع بها مجلس الشورى على الأجهزة الحكومية حيث إنه باطلاعه على الوثائق والبيانات يمكن أن يصدر الرأي والمشورة لتلك الأجهزة لتسير المسار الصحيح حسب توجيه الدولة، وسياستها العامة الداخلية والخارجية.

إن المواد المستشهد بها سابقاً من نظام مجلس الشورى تؤكد حرص الدولة على قيام أجهزة مختصة بالرقابة الخارجية على بقية الأجهزة الحكومية بقصد تأكيد الإصلاح الإداري وأهميته.. وإن بعض الضوابط التي في النظام مثل: ما يرفعه رئيس مجلس الشورى لرئيس مجلس الوزراء عند طلبه شخصا أو معلومات أو وثائق من الأجهزة الحكومية.

هذا الضابط يؤكد أن الهدف هو الإصلاح وليس الإفضاح أو التشهير بالجهاز أو الأشخاص.. وهذا سلوك حضاري إداري متميز، تتميز به الإدارة السعودية.

الخامس: نظام مجلس التعليم العالي والجامعات[1]:

يتكون هذا النظام من ستين مادة وقد أشارت (المادة ٥٩) إلى أن هذا النظام:

١ ـ يلغي جميع نظم الجامعات كما يلغي نظام المجلس الأعلى للجامعات الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ١٠ في ١٥/ ٤/ ١٣٩٣هـ.

(1) صدر هذا النظام بالأمر الملكي رقم م/٨، التاريخ ٤/٦/١٤١٤هـ. ونشر في صحف يوم الأربعاء ١١/٦/١٤١٤هـ.

م٢٥ ـ هذه المادة تؤكد الرقابة الخارجية للدولة على الجامعات.

وذلك لما يقدمه مدير الجامعة من تقارير عن كل سنة دراسية إلى وزير التعليم العالي وطبقاً للعناصر التي يضعها مجلس التعليم العالي ويرفع الوزير التقرير إلى مجلس التعليم العالي لمناقشته تمهيداً لرفعه إلى رئيس مجلس الوزراء الذي يطلع عليه ويعطي التوجيه لما فيه مصلحة مسيرة كل جامعة.

م٥١ و م٥٢ ـ تؤكد المادتان الرقابة المالية للدولة على الجامعة، حيث إن مجلس التعليم العالي يضع أحكام الرقابة المالية السابقة للصرف بالتنسيق مع وزارة المالية والاقتصاد الوطني وديوان المراقبة العامة ولكي تتم الرقابة المالية بشكلها الصحيح فإن مجلس كل جامعة يعين مراقباً مالياً لكي ينظم حسابات الجامعة وميزانيتها عند الصرف وإعداد الحساب الختامي بما يتفق مع ضوابط الدولة للصرف والميزانية.

الخـاتمـــة:

وهكذا نأتي إلى نهاية الحديث عن الرقابة الإدارية من عهد المؤسس الملك عبدالعزيز حتى صدور نظام مجلس التعليم العالي يوم ١١/٦/١٤١٤هـ.

وقد سجلنا نصوصاً تؤكد اهتمام هذه الدولة الحديثة (١٣٥١هـ) منذ بداية تأسيسها بالرقابة الإدارية المرتبطة بالتعاليم الإسلامية التي تدين بها حكومة وأبناء هذا البلد الإسلامي.

ولقد حرص قادة هذا البلد على إحكام الرقابة الإدارية الخارجية والداخلية، وجعلها قوية في أشخاص العاملين في أجهزة الرقابة وذلك بجعلهم في الغالب من منسوبي العلوم الشرعية أو شهادات الأنظمة التي يعدها خصيصاً لهذا الغرض معهد الإدارة العامة.. أو المعاهد ذات العلاقة.

وكذلك تأكيد إحكام الرقابة الإدارية عن طريق مراجعة الأنظمة المتعلقة بها وإصدار التعديلات اللازمة بل إصدار أنظمة جديدة وبديلة عن تلك القديمة كالأنظمة التي شهدتها الدولة خلال عام ١٤١٢هـ وعام ١٤١٤هـ والتي أكدت حرص الدولة على تأكيد أهمية الرقابة الإدارية الداخلية والخارجية وأجهزتها.

٢ ـ يحل مجلس التعليم العالي محل المجلس الأعلى للجامعات الذي صدر نظامه بموجب المرسوم الملكي رقم م/ ١٠ في ١٥/ ٤/ ١٣٩٣هـ. وبذلك يدخل التعليم العالي السعودي مرحلة جديدة من مراحل الإصلاح الإداري والتطوير والرقي بالمناهج والإدارة الجامعية لكي تواكب الجامعات النهضة والإصلاح والتطوير الإداري الذي تحمله حكومة خادم الحرمين الشريفين لكي تواصل المسيرة الإدارية الخيرة للرفع من مستويات جميع قطاعات الدولة.

إن هذا النظام يأتي ضمن سلسلة الأنظمة التي أشرنا إليها سابقاً والتي تهدف منها حكومتنا الرشيدة إلى مواكبة الإدارة الحديثة والتطوير والإصلاح لما فيه خير الوطن والمواطن.

وفيما يتعلق بالرقابة الإدارية الداخلية والخارجية فقد جاءت بعض بنود هذا النظام تؤكدها ومن ذلك:

م١٢ ـ تشير هذه المادة إلى رئاسة رئيس مجلس الوزراء (الملك) لمجلس التعليم العالي. وهذه دلالة واضحة على رقابة رئيس الدولة (الملك) ورعايته ومتابعته لشؤون التعليم العالي والجامعات عن طريق رئاسته للمجلس.

وتذهب (المادة ١٥) في تفصيل اختصاصات مجلس التعليم العالي فتؤكد أنه هو السلطة العليا المسؤولة عن شؤون التعليم فوق المستوى الثانوي والإشراف عليه والتنسيق بين مؤسساته ماعدا التعليم العسكري.

م١٣ ـ أعطى هذا النظام لوزارة التعليم العالي حضوراً ورقابة وإشرافاً مباشراً على الجامعات ومن ذلك أن وزير التعليم العالي هو رئيس مجلس كل جامعة سعودية.

وقد نصت المادة المذكورة (م١٣) على أن وزير التعليم العالي يرأس مجلس كل جامعة، وهو المسؤول عن مراقبة تنفيذ سياسة الدولة التعليمية في مجال التعليم الجامعي، ومراقبة تطبيق هذا النظام ولوائحه في الجامعات.. وتخضع كل جامعة لإشرافه.

الباب السادس

أجهزة الرقابة الإدارية السعودية

تمهيـــد :

الفصل الأول : هيئة الرقابة والتحقيق

الفصل الثاني : ديوان المظالم (القضاء الإداري)

الفصل الثالث : المباحث الإدارية

الفصل الرابع : ديوان المراقبة العامة

مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ
إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الباب السادس

أجهزة الرقابة الإدارية السعودية

تمهيد:

الكل يؤكد على أهمية الرقابة الإدارية في كل زمان ومكان، وتعظم الأهمية إذا دخلت أية دولة في دائرة التنمية الشاملة حيث تتسع دائرة العمل ويكثر العاملون بمختلف سلوكياتهم وأخلاقهم وجنسياتهم...

ولكي تقابل الدولة ذلك التوسع والسلبيات الناجمة عنه، تؤسس الأجهزة المختصة بالرقابة الخارجية سواء الإدارية أو المالية... حتى تمنع الانحراف وأسبابه... ولأن المملكة العربية السعودية قد اختارت ودخلت دائرة التنمية الشاملة للوطن فقد ترتب على ذلك التوسع في الخدمات والعمالة المحلية والأجنبية... ومن هذا المنطلق كان لابد من وجود الأجهزة الفعالة للرقابة ثم المراجعة الدائمة لأنظمة تلك الأجهزة لمواكبة التطورات الإدارية والتقنية التي تحفظ للإدارة هيبتها ومسيرتها نحو الإصلاح الإداري...

وسوف نتناول في هذا الباب الأجهزة الرئيسة التي تتعامل مباشرة مع الرقابة الإدارية الخارجية حسبما أعطتها إياها الصلاحيات والاختصاصات المنظمة لذلك ومن خلال أنظمتها الصادرة من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية الممثلة في مجلس الوزراء السعودي وبعد تتويجها بالأمر الملكي أو الأمر السامي(*) الذي بمقتضاه يعتبر النظام ساري المفعول وفي مقدمة أجهزة

(*) للملك أن يصدر مجموعة من الأوامر جميعها نافذة لأنه، يمثل الدولة في الشؤون الداخلية والخارجية وهذه الأوامر هي:1)

(1) **الأمر الملكي**: أمر مكتوب بتوقيع الملك لم يسبق عرضه على مجلس الوزراء كسلطة تنفيذية تنظيمية. مثل تعيين الوزراء.

(2) **المرسوم الملكي** : أمر مكتوب بتوقيع الملك سبق عرضه على مجلس الوزراء. مثل التعيين في المرتبة الخامسة عشرة.

(3) **التوجيه الملكي**: مايصدر عن الملك بصفته رئيسا للدولة أو رئيسا للسلطة التنفيذية سواء كان التوجيه كتابة أو شفاهة.

(4) الأمر السامي: ما يصدر عن الملك بصفته رئيسا لمجلس الوزراء، وسواء كان الأمر شفاهة أو كتابة.

(1) وانظر عيد مسعود الجهني. مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية. مرجع سابق، ص١٠٤.

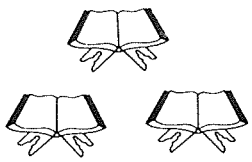
الرقابة الإدارية الخارجية ما يلي:

١ ـ هيئة الرقابة والتحقيق.

٢ ـ ديوان المظالم (الرقابة القضائية ـ القضاء الإداري).

٣ ـ المباحث الإدارية.

وسوف نتناول الأجهزة كل في فصل مستقل...



انظر: أحدث خريطة تنظيمية للمملكة العربية السعودية حتى رجب ١٤١٤هـ من إعداد المؤلف، ص١٤٠١ ـ ٤٠٢.

الفصل الأول

هيئة الرقابة والتحقيق

المبحث الأول : نشـأة الهيئة

المبحث الثاني : تشـكيل الهيئة

المبحث الثالث : اختصاصات الهيئة

- وكالة الهيئة لشؤون الرقابة.
- وكالة الهيئة لشؤون التحقيق.

المبحث الرابع : إنجازات هيئة الرقابة والتحقيق

المبحث الخامس :

- التنسيق بين الهيئة والأجهزة ذات العلاقة.
- التنسيق مع وزارة الداخلية.
- التنسيق مع ديوان المظالم.
- التنسيق مع الديوان العام للخدمة المدنية.
- التنسيق مع ديوان المراقبة العامة.
- التنسيق مع وزارة العدل
- التنسيق مع وزارة المالية والاقتصاد الوطني.

مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ
إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الأول

هيئة الرقابة والتحقيق

تمهيد :

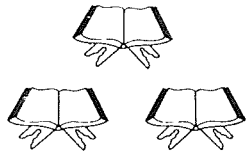
إن هيئـة الرقابة والتحقيق هي جهاز الرقابة الإدارية الخارجية الأول في المملكة، والمنوطة به أعمال الرقابة على جميع أجهزة الدولة... وتسمى رقابة الهيئة (رقابة فجائية وقائية) حيث تتم فجأة ودون علم الإدارة ولا علم جميع العاملين فيها.. وهي زيارة يقوم بها مفتشو الهيئة على أجهزة الدولة ليطلعوا على ما كلفوا به سواء المراقبة والتفتيش على حضور وانصراف (دوام) العاملين أو للاطلاع على أمور تقتضيها طبيعة واختصاص أعمال الهيئة..

وقـد أصبح للهيئة هيبة في نفوس جميع موظفي الدولة ذلك لما تتمتع به ويتمتع به مفتشوها من الصلاحيات التي تخولهم الاتصال المباشر المفاجىء برئيس أية دائرة للاطلاع على سير وسلامة العمل الإداري اليومي، كما تقوم الهيئة بالتحقيق مع الموظفين الذين تثبت الرقابة تجاوزهم للنظام كذلك تشارك الهيئة مع جهات حكومية في المتابعة والرقابة فيما يدخل أصلاً في اختصاصاتها.

ولقد توسعت رقعة الرقابة الإدارية للهيئة نظراً لتوسع الدولة ودخولها التنمية الشاملة. والذي ترتب عليه المزيد من الأجهزة والعمالة المحلية والأجنبية، وكل ذلك ينتج عنه سلبيات إدارية وسوء استعمال للسلطة والمال والعمل. وتراخي بعض الفئـات عن الأداء الصحيح كما وكيفاً ولهذا حرصت الدولة على تقوية الهيئة وإعطائها الصلاحيات والسلطات للقيام بواجب الرقابة الإدارية الخارجية والتحقيق مع جميع أجهزة الدولة...

ولتأكيد هذا الاهتمام تم ربط الهيئة برئيس مجلس الوزراء مباشرة، ويعين رئيس الهيئة برتبة وزير...

وكما سنرى في المباحث التالية فإن دور الهيئة يتعدى الرقابة على الموظفين ودوامهم إلى المتابعة والرقابة الإدارية الشاملة على أجهزة الدولة في كل ما من شأنه الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية ثم التحقيق في تلك المخالفات لإحالة المتسبب إلى العدالة ـ القضائية الإدارية ـ كما هناك جانب التحقيق في صلاحيات واختصاصات الهيئة وهو نتيجة للقيام بالرقابة سواء رقابة ميدانية أو بالإخبار والإشاعة.



المبحث الأول

نشأة الهيئة:

ارتبط ظهور هيئة الرقابة والتحقيق بظهور نظام تأديب الموظفين عام ١٣٩١هـ.[1].

فقد تضمن النظام المذكور أربعة أقسام هي:

القسم الأول: ويتعلق بهيئة الرقابة والتحقيق: تشكيلها واختصاصاتها.

القسم الثاني: ويتعلق بهيئة التأديب التي ألغيت موادها بموجب «م ٥٠» من نظام ديوان المظالم الصادر عام ١٤٠٢هـ وضمت هيئة التأديب إلى ديوان المظالم.

القسم الثالث: ويتعلق: بأصول التحقيق والتأديب.

القسم الرابع: أحكام عامة.

وهكذا ظهرت هيئة الرقابة والتحقيق عام ١٣٩١هـ كهيئة مستقلة مرتبطة برئيس مجلس الوزراء، وبموجب المادة الأولى من النظام التي نصت على: تنشأ بموجب هذا النظام هيئة مستقلة تسمى «هيئة الرقابة والتحقيق» وتتكون من وكالتين رئيستين هما:

(١) وكالة الهيئة للرقابة.

(٢) وكالة الهيئة للتحقيق.

---

(1) المملكة العربية السعودية. نظام تأديب الموظفين. والمذكرة التفسيرية، مكة المكرمة، مطبعة الحكومة، ١٣٩١هـ.

بناء على المرسوم الملكي رقم م/٧ في ١/٢/١٣٩١هـ

المبحث الثاني

تشكيل الهيئة:

تشير المادة الأولى من «نظام تأديب الموظفين» إلى تشكيل الهيئة كما يلي:

«تشكل من رئيس لا تقل مرتبته عن المرتبة الخامسة عشرة ووكيلين أو أكثر لا تقل مرتبة كل منهم عن المرتبة الثالثة عشرة ومن عدد كاف من الأعضاء ذوي التخصص ويلحق بالهيئة العدد الكافي من الموظفين الإداريين والمستخدمين»[1] كما تشير (م٢) إلى أن الرئيس والوكلاء يعينون وتنهى خدماتهم بأمر ملكي. وهذا هو النظام المعمول به في المملكة لأصحاب المناصب العليا وخاصة المراتب الخامسة عشرة وما فوق.

وقد تطور تشكيل الهيئة وزادت أقسامها ووحداتها الإدارية نظراً لإزدياد المسؤولية والاختصاصات والمسؤوليات والفروع التي أصبحت الآن عشرة فروع في كل من المدن التالية:

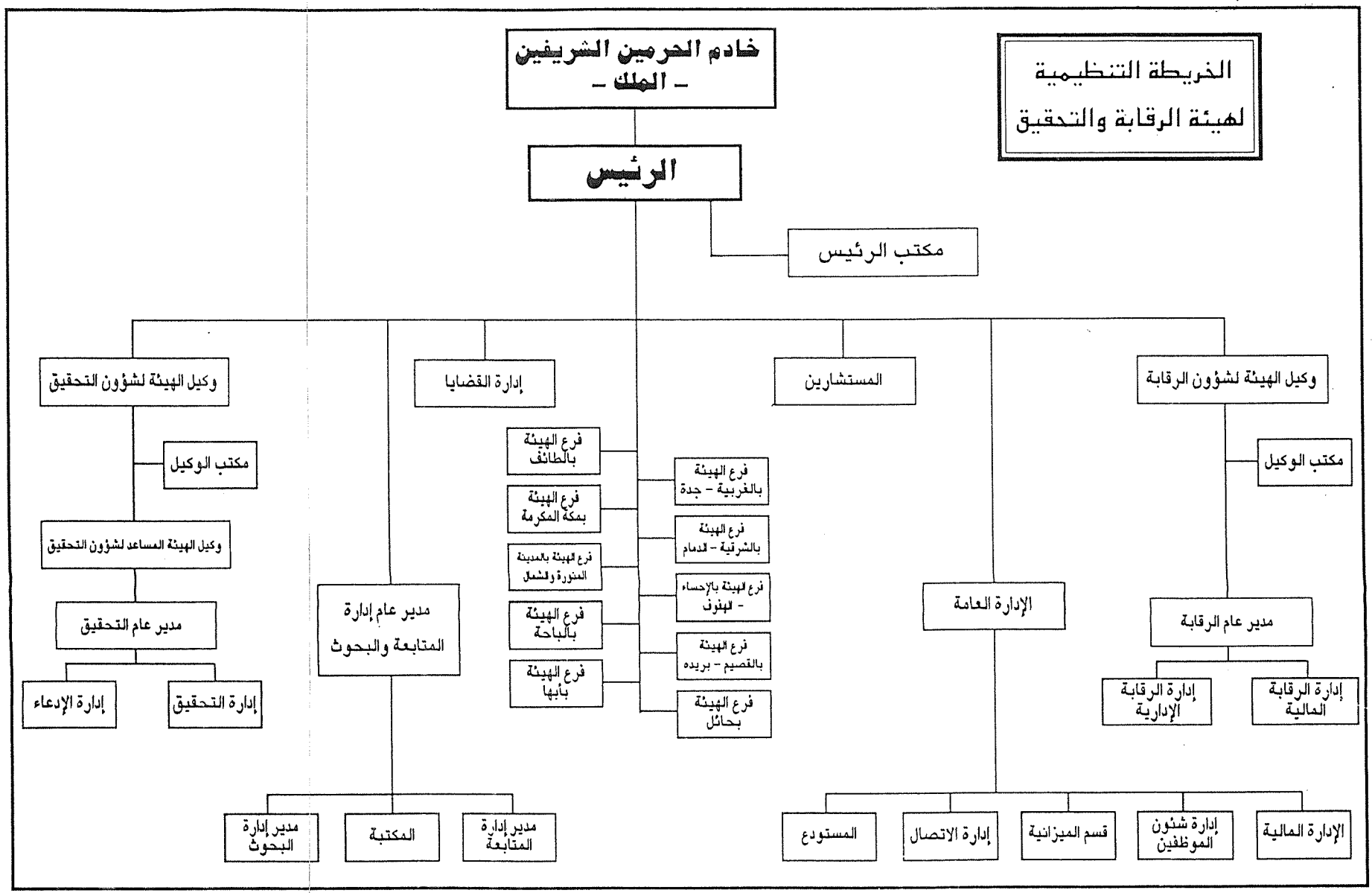
١ ـ جدة. ٢ ـ مكة المكرمة ٣ ـ الطائف ٤ ـ المدينة المنورة ٥ ـ الباحة ٦ ـ القصيم ٧ ـ أبها ٨ ـ حائل ٩ ـ الدمام ١٠ ـ الأحساء

كما يتضح التشكيل من الخريطة التنظيمية التالية للهيئة:

---

(1) نظام تأديب الموظفين المادة الأولى، ص٢٣.

طرأ تغيير على منصب رئيس الهيئة. حيث أصبح برتبة وزير ووكلائها كل منهم بالمرتبة الخامسة عشرة.


الخريطة التنظيمية
لهيئة الرقابة والتحقيق
خادم الحرمين الشريفين
- الملك -
الرئيس
مكتب الرئيس
وكيل الهيئة لشؤون الرقابة
مكتب الوكيل
مدير عام الرقابة
إدارة الرقابة المالية
إدارة الرقابة الإدارية
المستشارين
الإدارة العامة
الإدارة المالية
إدارة شئون الموظفين
قسم الميزانية
إدارة الاتصال
المستودع
إدارة القضايا
مدير عام إدارة المتابعة والبحوث
مدير إدارة المتابعة
المكتبة
مدير إدارة البحوث
وكيل الهيئة لشؤون التحقيق
مكتب الوكيل
وكيل الهيئة المساعد لشؤون التحقيق
مدير عام التحقيق
إدارة التحقيق
إدارة الإدعاء
فرع الهيئة بالغربية - جدة
فرع الهيئة بالشرقية - الدمام
فرع الهيئة بالإحساء - الهفوف
فرع الهيئة بالقصيم - بريده
فرع الهيئة بحائل
فرع الهيئة بالطائف
فرع الهيئة بمكة المكرمة
فرع الهيئة بالمدينة المنورة وينبع
فرع الهيئة بالباحة
فرع الهيئة بأبها

المبحث الثالث

اختصاصات الهيئة: تحليل وتعليق

تمهيد:

مرت الاختصاصات بمرحلتين مهمتين هما:

المرحلة الأولى: التي حددها نظام تأديب الموظفين في (م٥) بعنوان: الاختصاصات والإجراءات كما يلي:

م٥ ـ مع عدم الإخلال بسلطة الجهة الإدارية المعنية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص هذه الهيئة في حدود القواعد المنصوص عليها في هذا النظام بما يلي:

١ ـ إجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية.

٢ ـ فحص الشكاوى التي تحال إليها من الوزراء المختصين أو من أي جهة رسمية مختصة عن المخالفات المالية والإدارية.

٣ ـ إجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تكشف عنها الرقابة وفيما يحال إليها من الوزراء المختصين أو من أي جهة رسمية مختصة.

٤ ـ متابعة الدعوى التي تحال طبقا لهذا النظام إلى هيئة التأديب[1].

يضاف إلى ذلك المادة (رقم ٢) من نظام ديوان المظالم التي تنص على ما يلي:

تتولى هيئة الرقابة والتحقيق بالإضافة إلى الاختصاصات المسندة إليها: التحقيق في جرائم الرشوة والتزوير والجرائم.

ومما سبق يتضح الدور الرقابي الخارجي الجليل الذي تضطلع به الهيئة في

---

(1) ضمت اختصاصات هيئة التأديب إلى ديوان المظالم بموجب المرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ وبذلك ألغيت المواد من ١٤ ـ ٣٠ من نظام تأديب الموظفين بحكم (م٤) من نظام ديوان المظالم عام ١٤٠٢هـ.

الرقـابـة الإدارية، وأن هذا العمل واسع باتساع الدولة وأجهزتها وأغراضها المتعددة. كما أن هذا الدور والمسؤوليات قد اتسعت بعد دخول الدولة وتبنيها خطط التنمية الشاملة لجميع المجالات التي تهم الوطن والمواطن السعودي...

المرحلة الثانية:

دخلت الاختصـاصـات الإداريـة مرحلة ثانية بعد الموافقة السامية على اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق[1] والتي تأسست بموجبها وكالة الهيئة لشؤون الرقابة.

وكالة الهيئة لشؤون الرقابة:

ولها الإشراف على كل من إدارة الرقابة الإدارية وإدارة الرقابة المالية كما يلي:

١ ـ إدارة الرقابة الإدارية بالهيئة:

ترتبط مباشرة بوكيل الهيئة للرقابة ومع عدم الإخلال باختصاصات ديوان الموظفين العام[2] والإدارة المركزية للتنظيم والإدارة[3] تختص هذه الإدارة بما يلي:

١ ـ الكشف عن المخالفات الإدارية واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها.

٢ ـ مراقبـة تفويض الصلاحيات والمسؤوليات وفقا للنظم المعتمدة واللوائح المقررة والقرارات الصادرة المنظمة لذلك.

٣ ـ الكشف عن المخـالفـات النـاتجة عن التقصير في الرقابة الداخلية في الوحدات الإدارية.

٤ ـ اقتراح وسائل العلاج اللازمة في حالة وقوع حوادث الاهمال أو المخالفات الإدارية واحالتها للجهات المختصة.

٥ ـ التعـاون مع ديوان الموظفين العام في الكشف عن المخالفات الخاصة

---

(1) موافقة رئيس مجلس الوزراء رقم ١٣١٣٦/٣/ر وتاريخ ١/٧/١٣٩٢هـ.

(2) واسمه الآن: الديوان العام للخدمة المدنية.

(3) الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة: التابعة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني.

بشؤون الموظفين فيما يتعلق بشرعيتها كالتعيين والترقية والعلاوات والبدلات وما في حكمها.

٦ ـ إبلاغ الجهات المختصة عن مواطن القصور في التنظيم التي تتكشف لها من خلال أعمالها وذلك بالاتصال بالجهات المتخصصة لإعادة التنظيم بما يكفل حسن سير العمل.

٧ ـ التعاون مع ديوان المراقبة العامة عند اكتشافه لمخالفات إدارية أثناء مباشرته لاختصاصاته المالية.

٨ ـ فحص الاخباريات والشكاوى المتعلقة بالنواحي الإدارية.

إن المهام السابقة تبرز بشكل واضح الدور الرقابي الخارجي الذي أعطته الدولة للهيئة، كما تشير هذه المهام إلى وجوب التعاون مع الهيئة من جميع الأجهزة الحكومية.

٢ ـ إدارة الرقابة المالية بالهيئة:

سبق أن أشرنا إلى أن الهيئة هي جهاز الدولة الرئيس للرقابة الإدارية الخارجية على جميع الأجهزة الحكومية. غير أن طبيعة العمل الرقابي الإداري وكذلك العمل الرقابي المالي يظهر فيه التداخل والتشابك الذي لا بد منه ذلك أن الخلل الإداري ينتج عن خلل مالي والخطأ المالي ينتج عن خطأ إداري وهكذا... لذلك فإن نظام تأديب الموظفين واللائحة الداخلية للهيئة قد نصا بوضوح على الدور الرقابي المالي للهيئة بالتعاون مع الجهات المختصة بالرقابة المالية وبالأخص ديوان المراقبة العامة الذي هو جهاز الدولة للرقابة المالية الخارجية اللاحقة على جميع أجهزة الدولة. ووزارة المالية والاقتصاد الوطني كجهاز رقابة مالية سابقة.

ومن المواد التي أشارت إلى دور الهيئة في الرقابة المالية (م٥) من نظام تأديب الموظفين عام ١٣٩١هـ في الفقرات ١، ٢، ٣، فجميع تلك الفقرات تشير إلى ما يجب أن تقوم به الهيئة من دور رقابي مالي وذلك بالكشف والرقابة

والتحقيق في المخالفات المالية والإدارية داخل أجهزة الدولة[1].

ولتـأكيد الدور الرقابي المالي للهيئة وفيما لا يتعارض مع الاختصاصات والصـلاحيات الممنوحة لأجهزة الرقابة المالية الأساسية فقد صدرت موافقة رئيس مجلس الوزراء[2] على ما رفعه له كل من معالي وزير الدولة للشؤون المالية والاقتصاد الوطني، ونائب رئيس ديوان المراقبة العامة ووزير الدولة ورئيس هيئة الرقابة والتحقيق، بشأن اختصاصات إدارة الرقابة المالية التي تخضع لإشراف وكيل الهيئة لشؤون الرقابة ولاستخلاص ذلك فقد استعرض التقرير[3] الدور الرقابي المالي لكل من وزارة المالية والاقتصاد الوطني وديوان المراقبة العامة ثم استنتج الدور الرقابي المالي للهيئة.

وفيما يلي دور كل جهة كما صوره التقرير ـ بتصرف ـ:

أولا: دور وزارة المالية والاقتصاد الوطني:

تمـارس وزارة المالية والاقتصاد الوطني ـ ضمن اختصاصاتها ـ **الرقابة المسبقة** على تنفيذ الميزانية سواء من حيث صرف النفقات أو من حيث إقرار التصـرفـات المـالية كالمناقصات والممارسات.. الخ وذلك عن طريق ممثليها الماليين في الوزارات والدوائر المستقلة.

وقد اصطلح على تسمية هذا النوع من الرقابة «**الرقابة المستمرة المانعة**» بهدف منع الأخطاء والمخالفات قبل وقوعها. وتتم هذه الرقابة بطريقة منتظمة ودائمة عن طريق هؤلاء الممثلين الماليين.

ولا ينازع وزارة المالية والاقتصاد الوطني في هذا الاختصاص أي جهاز رقابي آخر.

ثانيا: دور ديوان المراقبة العامة:

يمارس ديوان المراقبة العامة ـ ضمن اختصاصاته ـ **الرقابة اللاحقة** على تنفيذ الميزانية ـ إيراداً ومصروفاً.

---

(1) انظر نص (م٥) والفقرات الثلاث في ص١٥.

(2) موافقة رئيس مجلس الوزراء برقم ٢٩٥١٦/٣/ر في ٢٦/٩/١٣٩٤هـ.

(3) هيئة الرقابة والتحقيق اختصاصات إدارة الرقابة المالية بالهيئة، ١٣٩٤هـ ص٥ ـ١٣.

وقد اصطلح على تسمية هذا النوع من الرقابة «**الرقابة المستمرة الكاشفة**» بهدف الكشف عما يفوت الأجهزة التنفيذية من أخطاء ومخالفات بعد إتمام الصرف أو التصرف.. وتتم هذه الرقابة بطريقة منتظمة ودائمة عن طريق أعضاء هذا الديوان.

ولا ينازع ديوان المراقبة العامة في هذا الاختصاص أي جهاز رقابي آخر.

ثالثا: دور هيئة الرقابة والتحقيق:

لكي يمكن استخلاص دور الهيئة في الرقابة المالية فمن المهم أن نعرض بإيجاز الأحكام الواردة في نظام تأديب الموظفين ومذكرته التفسيرية واللائحة الداخلية للهيئة والتي تدور حول الرقابة التي تمارسها الهيئة:

١ ـ أوضحت المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين أن هيئة الرقابة والتحقيق تختص كما يدل عليها اسمها «برقابة الموظفين» في أدائهم لواجباتهم والتحقيق مع من ينسب إليه تقصير منهم.

٢ ـ تختص الهيئة ـ طبقاً للفقرة (١) من المادة الخامسة من النظام بإجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية (والإدارية) وهو اختصاص ينصرف إلى أوسع معانيه بحيث يشمل كافة المخالفات التي يرتكبها الموظف بوصفه موظفا على نحو ما ورد بشرح هذا التعبير بالمذكرة التفسيرية للنظام.

٣ ـ أناطت الفقرتان (٢،٣) من المادة الخامسة بالهيئة فحص الشكاوى التي تحال إليها عن المخالفات المالية (والإدارية) وإجراء التحقيق فيها وكذلك المخالفات التي تكشف عنها الرقابة.

٤ ـ وفي مجال الرقابة حددت المادة الأولى من الباب الثالث من الفصل الأول من اللائحة الداخلية الحالات التي تجري فيها الرقابة بأمر من رئيس الهيئة.

٥ ـ وفي مجال الاختصاصات أناطت الفقرتان (٤،٦) من المادة الثانية من اللائحة الداخلية للهيئة بحث الشكاوى وإجراء التحريات واتخاذ ما تراه في أي مخالفة مالية (أو إدارية) من أي وحدة من وحدات الإدارة الحكومية أو أية مؤسسة أو شركة تخضع لرقابة الدولة وفحص السجلات والوثائق بالوحدات الإدارية ودخول المرافق العامة وتفتيشها.

٦ ـ القضـايـا التي تتنـاول مخـالفات مالية والتي تحال إلى الهيئة لتحديد المسؤولية بشأنها.

إن الاستعراض الموجز لما ورد بالأنظمة حول الرقابة التي تمارسها الهيئة يبين مبدئيا أن **دور الهيئة في الرقابة المالية يختلف** تماما عن دور كل من وزارة المـاليـة والاقتصـاد الوطني وديوان المراقبة العامة ذلك **أن الهيئة لا تمارس الرقابة المسبقة** (المستمرة المانعة) التي تتولاها وزارة المالية **كما لا تمـارس الرقـابة اللاحقة** (المستمرة الكاشفة) التي يتولاها ديوان المراقبة العامة.. وإنما يمكن القول إنه من بين هذين **اللونين من الرقابة ينبثق نوع جديد من الرقابة** تمارسه الهيئة **ويكمل دور أجهزة الرقابة** الأخرى ويتكامل معها ولا يكررها.. وهذا الدور يعتمد **على عنصر المفاجأة في كثير من** الحالات بهدف المساهمة في اصلاح الموظف العام وبالتالي وقاية الإدارة الحكومية من الأخطاء والمخالفات إما عن **طريق منعها قبل وقوعها** كما يحدث في حالات **الإخبـاريـات والشكـاوى** وفي هذا الصـدد تمارس الهيئة نوعا من **الرقابة المسبقة** المحدودة.. أو عن طريق **كشفها بعد وقوعها** كما يحدث في القضايا المالية وما قد يتطلبه الأمر من إعادة فحص المستندات والسجلات. وفي هذا الصدد تمارس الهيئة نوعا من الرقابة **اللاحقة المحدودة** .. دون أن يتعارض ذلك كله مع دور وزارة المالية وديوان المراقبة. ومن ثم يمكن **تسمية دور الهيئة في مجال** الرقابة «**الرقابة الفجائية الوقائية**» بهدف **المعاونة على متابعة انجاز الأعمال** وأداء الخدمات وفقاً لما هو مقرر لها بخطة الدولة. ولها في هذا السبيـل أن تبحث وتتحرى أسباب القصور في الإنجاز والأداء سواء لوجود ثغرات في الأنظمة أو عن طريق الكشف عن المخالفات والجرائم المسلكية التي يرتكبها الموظف العام وتحليل أسبابها واقتراح الوسائل التي تؤدي إلى سد الثغرات ومعالجة الانحرافات وعدم تكرار المخالفات..

وهذا ما تؤديه الهيئة للقيام بدورها كجهاز رقابي أكدت أنظمة الدولة ضرورة اشتراك هذا الجهاز الرقابي الخارجي في الرقابة المالية للمزيد من الكشف عن الأخطاء وإصلاحها بالتنسيق مع الجهات التي تكتشف فيها هذه الأخطاء...

وبتعاون الأجهزة الثلاثة الرئيسية في الرقابة الخارجية المالية وبالتنسيق

فيما بينها تنجح الدولة في محاصرة كل أسباب الفساد المالي والإداري الذي ينخر الإدارة في جميع دول العالم.

وبعد استعراض الدور الرقابي المالي لكل من وزارة المالية والاقتصاد الوطني ودور ديوان المراقبة العامة ثم تحليل دور هيئة الرقابة والتحقيق في الجانب الرقابي المالي، أبرز التقرير الاختصاصات التي تقوم بها إدارة الرقابة المالية بالهيئة كالتالي:

اختصاصات إدارة الرقابة المالية

مع عدم الإخلال باختصاصات وزارة المالية والاقتصاد الوطني وديوان المراقبة العامة تختص إدارة الرقابة المالية بالهيئة بما يلي:

١ ـ دراسة القضايا التي تحال إليها وتتناول مخالفات مالية، لتحديد تلك المخالفات والمسؤولين عنها قبل التحقيق فيها واقتراح الوسائل الكفيلة بالحد من وقوع تلك المخالفات.

٢ ـ فحص ما يحال إليها من شكاوى أو إخباريات تتناول مخالفات مالية، وكذلك فحص ما يتجمع لديها من معلومات أو تحريات تتعلق بالجهات التي تتناولها هذه المعلومات والتحريات واتخاذ ما يقتضيه أمر هذا الفحص من إجراء التفتيش على الجهات التي تتناولها بهدف تحديد ما يكون قد وقع من مخالفات والمسؤولين عنها تمهيداً للتحقيق فيها، وبحث أوجه القصور التي أدت إلى وقوعها واقتراح وسائل العلاج.

٣ ـ إجراء الفحص وفقا لما تتطلبه أغراض التحقيق الذي تجريه الهيئة في القضايا والمعاملات المحالة إليها. وإذا تصادف وجود مندوب من أحد أجهزة الرقابة الأخرى لفحص نفس الموضوع المكلف به مندوب الهيئة فيتم إجراء الفحص بالتعاون بينهما توحيدا للإجراء.

٤ ـ معاونة الجهات المعنية في متابعة تنفيذ الخطة السنوية المعتمدة لها بهدف تقييم مستوى الإنجاز في مجال الأعمال ومستوى الأداء في مجال الخدمات بالاتفاق مع (الهيئة المركزية التخطيط). «وزارة التخطيط».

٥ ـ التفتيش على الدور الحكومية المستأجرة وفقاً للاختصاص الموكل للهيئة

بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ١١٦٤ وتاريخ ١٣٩٢/١١/٨هـ.

٦ ـ متابعة المخالفات المالية التي تثيرها أجهزة الرقابة الأخرى من خلال ما يحال إليها من صور المعاملات والتقارير.

٧ ـ إجراء البحوث والدراسات اللازمة نتيجة لتحليل الظواهر العامة التي تتكشف لها أثناء أدائها لمهامها. واقتراح وسائل العلاج.

وهكذا نصل إلى تقرير وتأكيد الدور المهم لتهيئة الرقابة والتحقيق في كل من الرقابة الإدارية والرقابة المالية على جميع أجهزة الدولة. وأن هذا الدور متمم ومكمل لأدوار أجهزة الرقابة الخارجية في الدولة لكي تحمي الأجهزة والمجتمع ثم الدولة من كل عوامل الفساد المالي والإداري...

إن جميع أعمال الرقابة تقوم بها وكالة الهيئة لشؤون الرقابة ويشرف على هذه الوكالة وكيل بالمرتبة الخامسة عشرة «برتبة وكيل وزارة».

وكالة الهيئة لشؤون التحقيق

لقد نص نظام تأديب الموظفين عام ١٣٩١هـ في (م٣) على أن هيئة الرقابة والتحقيق تضم جهازين «وكالتين» هي:

١ ـ جهاز «وكالة» الرقابة.

٢ ـ جهاز «وكالة» التحقيق.

وأن كل جهاز «وكالة» يتكون من إدارات يعين «يحدد» عددها ودائرة اختصاص كل منها والإجراءات التي تسير عليها بقرار من رئيس مجلس الوزراء وبناء على اقتراح رئيس الهيئة.

ولقد حددت مواد النظام المذكور دور الهيئة في مجال التحقيق بالتفصيل في المواد من (م٧ حتى م١٣) ونظراً لأهميتها فسوف نوردها ثم التعليق عليها...

المواد الخاصة بالتحقيق[1].

م ٧ ـ إذا رأى رئيس الهيئة أن أمورا تستوجب التحقيق ينتدب من يراه من المحققين لإجرائه ويجب إخطار الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء به.

م ٨ ـ على الجهات الحكومية تمكين المحقق من الاطلاع على ما يرى لزوم الاطلاع عليه من الأوراق والمستندات وغيرها وتفتيش أماكن العمل إذا تطلب التحقيق ذلك بحضور الرئيس المباشر للموظف ويجب تحرير محضر بحصول التفتيش ونتيجته وحضور المتهم أو غيابه وذكر الحاضرين.

إذا امتنعت الجهة الحكومية عن تمكين المحقق من الاطلاع أو التفتيش يرفع رئيس الهيئة الأمر إلى رئيس مجلس الوزراء للأمر بما يراه.

م ٩ ـ إذا رأى رئيس الهيئة لأسباب جدية أن أمورا تستوجب تفتيش غير أماكن العمل فله أن يطلب إجراء ذلك من قبل السلطة المختصة ويجري التفتيش بحضور المحقق.

م ١٠ ـ يجري التحقيق بحضور الشخص الذي يجري التحقيق معه ما لم تقتض المصلحة العامة إجراء التحقيق في غيبته.

م ١١ ـ يكون التحقيق كتابة ويثبت في محضر أو محاضر مسلسلة يبين فيها تاريخ ومكان وساعة افتتاحه وإتمامه وتذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع من تولى التحقيق ولا يجوز الشطب أو التعديل في أوراق محاضر التحقيق.

م ١٢ ـ بعد انتهاء التحقيق يعرض المحقق على رئيس الهيئة أوراق التحقيق والتوصية بالتصرف النظامي فيها. وإذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية تحال القضية إلى الجهة المختصة بالفصل فيها.

م ١٣ ـ إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة جاز لرئيس الهيئة بعد أخذ رأي الوزير المختص اقتراح فصل الموظف بقرار من مجلس الوزراء.

---

(1) نظام تأديب الموظفين. والمذكرة التفسيرية، مكة المكرمة. ١٣٩١ هـ ص٢٤ ـ ٢٥.

إن المواد السابقة تؤكد اهتمام الدولة بعملية التحقيق مع المخالفين للأنظمة والخارجين على النظام، وبالسلوك الوظيفي الذي يجب أن يسود داخل محيط وسور العمل الإداري. ولتأكيد قوة النظام واحترامه، فقد أعطت المواد لرئيس الهيئة حق إجراء التحقيق مع أي موظف، بعد اخطار جهة العمل بهذا التحقيق.

كما أوصت جميع الجهات الحكومية بالتعاون مع المحققين وإطلاعهم على المستندات... بل وتفتيش أماكن العمل إذا تطلب الأمر ذلك.

وأكدت المواد وجوب تسجيل التحقيق كتابة ثم عرضه على رئيس الهيئة مع التوصية النظامية التي يراها المحقق.

وقد حسمت المادة (رقم١٣) أمر الخارجين عن النظام وارتكابهم شبهات تمس كرامة الوظيفة بأن من حق رئيس الهيئة بعد التشاور مع الوزير المختص أن يقترح فصل الموظف بقرار من مجلس الوزراء..

وهكذا نجد أن الدولة تعطي الرقابة أهميتها وتعطي التحقيق هيبته بإنفاذ وتطبيق التوصيات التي تهدف إلى حماية ساحة الوظيفة العامة من كل أنواع الفساد المالي والإداري..

دور وكالة الهيئة لشؤون التحقيق

نظمة اللائحة الداخلية للهيئة الصادرة عام١٣٩٢هـ أمر الوكالة لشؤون التحقيق[1] كما يلي:

م ١٠ ـ وكيل الهيئة لشئون التحقيق:

وهو المشرف والمسؤول المباشر عن جهات التحقيق ويتولى تنظيم العمل وتوجيهه بواسطة المسؤولين في إدارته وتوجه إليه المعاملات الخاصة بالتحقيق لاتخاذ اللازم بشأنها وفقا لنظام تأديب الموظفين وهذه اللائحة ورفع التقارير والمذكرات والقضايا المنتهية منه إلى رئيس الهيئة وممارسة الصلاحيات المفوضة له من رئيس الهيئة، كما أن من مهامه:

(1) هيئة الرقابة والتحقيق. اللائحة الداخلية عام ١٣٩٢هـ، ص٨ ـ٩ المواد من (م١٠ ـ م١٢).

١ ـ الإشراف على إعداد السجلات والملفات الكفيلة بتنظيم العمل.

٢ ـ رفع التقارير السرية عن العاملين بجهاز التحقيق.

٣ ـ رفع تقرير دوري كل ستة شهور لرئيس الهيئة يتضمن منجزات أقسام جهاز التحقيق وأعماله وما يواجهه من صعوبات مع اقتراح وسائل التطوير والتحسين.

م ١١ ـ مكتب الوكيل لشؤون التحقيق:

ويقوم هذا المكتب بالأمور المعتادة التي تتداولها المكاتب الخاصة للوكلاء ويعتبر كسكرتارية لأعماله ويرتبط مباشرة به.

م ١٢ ـ يشكل جهاز التحقيق كالآتي:

أ ـ إدارة التحقيق:

ويرتبط مباشرة بوكيل الهيئة لشؤون التحقيق وتختص بما يلي:

١ ـ التحقيق في المخالفات المالية والإدارية.

٢ ـ رفع نتيجة التحقيق لرئيس الهيئة مدعمة بالأسباب التي بنيت عليها والتوصية اللازمة.

٣ ـ تمثيل الهيئة في لجان التحقيق المشتركة.

٤ ـ رفع تقرير دوري كل ستة أشهر إلى رئيس الهيئة متضمنا نشاطات أقسام جهاز التحقيق وأعماله وما قد يواجهه من صعوبات واقتراح وسائل التحسين والتطوير.

ب ـ إدارة الادعاء:

وتختص بدراسة ومباشرة القضايا أمام (هيئة التأديب) ديوان المظالم[1].

---

(1) لقد تم ضم هيئة التأديب التي كانت قائمة ضمن «نظام تأديب الموظفين» عام ١٣٩١هـ.

م٤ ـ تؤول اختصاصات هيئة التأديب المنصوص عليها في نظام تأديب الموظفين وقرارات مجلس الوزراء إلى ديوان المظالم، وتحال إليه جميع القضايا التأديبية.

م٥ ـ تدمج ميزانية هيئة التأديب في ميزانية ديوان المظالم، وينقل أعضاء مجالس الحكم وجميع الموظفين والمستخدمين والعمال في الهيئة بوظائفهم واعتماداتهم إلى ديوان المظالم.

وكذلك المادة رقم ٥٠ التي جاء فيها (... وتلغي المواد من (١٤) إلى (٣٠) من نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧ وتاريخ ١/٢/١٣٩١هـ الخاصة بهيئة التأديب).

المبحث الرابع

انجازات هيئة الرقابة والتحقيق

يخطىء من يعتقد أن هيئة الرقابة والتحقيق هي هيئة على دوام الموظفين والعاملين فقط. وسوف نبرز الدور الإيجابي المتميز للهيئة في خدمة الإدارة السعودية وحماية الوظيفة العامة من المخالفات بجميع أنواعها التي قد تؤدي إلى الفساد الإداري، وذلك بالاستشهاد والاستدلال بالمثل العملي الواقعي لما قامت به الهيئة في مجالات الرقابة الإدارية والمالية والتحقيق، بموجب الأنظمة التي تخولها تلك المهمات.[1] وسوف نشير إلى أهم الإنجازات ـ وبتصرف ـ فيما يلي:

الرقابة الميدانية[2]

تختص الهيئة ـ كما سلف الإيضاح بإجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية، ومن بين الأساليب التي تتبعها الهيئة لممارسة هذا الاختصاص قيام مندوبيها بزيارات مفاجئة للمكاتب الحكومية بالوزارات والمصالح والمرافق العامة التي تقدم خدماتها للمواطنين وذلك في شتى انحاء المملكة للوقوف على مدى انتظام العمل ومحاولة التعرف على ما يكون من أوجه النقص أو المخالفة.

وقد أسفر اتباع هذا الأسلوب عن نتائج طيبة في مجال الرقابة إذ كشف عن أوجه نقص في أداء بعض المرافق، وعن مخالفات إدارية ومالية ما كانت لتكتشف بقراءة الملفات أو التقارير أو تدقيق المستندات، ولكن تم كشفها عن طريق المعاينة الفعلية للواقع والوقوف على ما يقع من مخالفات حال وقوعها.

---

(1) سوف نعتمد على التقرير العام عن أعمال هيئة الرقابة والتحقيق خلال الأعوام من ١٣٩٥ ـ١٣٩٩هـ.

(2) المرجع السابق، ص٣٥.

كل هذا فضلا عما تخلفه الزيارات من آثار معنوية إذ تشعر الموظفين بأن أعمالهم عرضة للرقابة التي قد تفاجئهم في أي وقت، ولهذا العامل أثره الكبير في انتظام الأعمال ومحاولة تخليصها من السلبيات.

وفيما يلي نموذج حي لدور الهيئة في مساعدة الأجهزة الحكومية على الأداء الصحيح للعمل الحكومي والمحافظة على الوقت والمال العام وكذلك المحافظة على سمعة هذا البلد. وخاصة فيما يتعلق بالخدمات التي تقدمها الدولة لحجاج بيت الله.

الرقابة على الأجهزة الحكومية في موسم الحج:

كلفت الهيئة بموجب الأمر السامي رقم ٧/د ٢٦٨٤٣ وتاريخ ١٤٠٠/١١/١٩ بتجنيد العدد الكافي من مندوبيها للتأكد من تنفيذ الجهات المشاركة في أعمال الحج للبرامج التي تعدها. وقد باشرت الهيئة هذا العمل ابتداء من موسم حج ١٤٠٠هـ.

اهتمت الهيئة بموضوع انتظام الخدمات التي تؤديها مختلف الوزارات لحجاج بيت الله الحرام فأوفدت بعض مندوبيها إلى أماكن تواجد الحجاج بمكة والمشاعر المقدسة للرقابة على تأدية الخدمات والوقوف على ما يكون من أوجه النقص أو المآخذ وقد تناولت ملاحظات الهيئة كثيرا من الموضوعات نوجز أهمها فيما يلي:

١ ـ تفاقم مشكلة الحجاج الذين يتوهون في منطقة المشاعر المقدسة وضرورة إيجاد وسائل ذات جدوى لارشاد الحجاج إلى أماكن إقامتهم ومخيماتهم.

٢ ـ ضرورة بذل المزيد من الجهود في جمع المخلفات.

٣ ـ ضرورة فرض الرقابة الشديدة والمكثفة على المطوفين والتأكد من تجهيزهم للمخيمات بالأعداد الكافية من دورات المياه.

٤ ـ ضرورة زيادة عدد دورات المياه العامة بمنطقة منى وخصوصا في المناطق التي تخصص لحجاج الداخل الغير مرتبطين بمطوفين.

٥ ـ ضرورة تخصيص عدد من المشرفين للمرور على صنابير المياه بمنطقة

منى وعرفات، حيث لوحظ أن الكثير من الصنابير تترك ينساب منها الماء، الأمر الذي يترتب عليه ضياع الماء ومضايقة الحجاج وإعاقة سيرهم وتراكم القاذورات.

٦ ـ ضرورة زيادة سيارات النقل الجماعي خصوصا بعد أن تقرر منع دخول السيارات الصغيرة لمنطقة المشاعر.

٧ ـ ضرورة توعية رجال الشرطة المكلفين بالعمل في مناطق الحج وتعريفهم أولا بالطرق والمعالم المختلفة داخل منطقة المناسك لكي يستطيعوا مساعدة من يقصدهم من الحجاج.

٨ ـ ضرورة منع الحجاج من نصب خيامهم بالممرات العرضية التي تترك بين المخيمات حتى يظل السير ممكنا من طريق إلى طريق خصوصا في الحالات التي تتطلب الوصول بسرعة من مكان إلى مكان كحالات إطفاء الحرائق أو إسعاف المرضى وما شابه ذلك.

٩ ـ العمل على توسعة المكان المخصص للعيادات الخارجية لمستشفى منى لما لوحظ من ازدحامه الشديد بالمراجعين.

١٠ ـ العناية بتزويد المستوصفات بمنطقة منى بمياه الشرب واتخاذ ما يلزم لانتظام تشغيل المكيفات، حيث لوحظ نقص المياه وضعف التيار الكهربائي.

١١ ـ ضرورة زيادة سيارات الإسعاف التي تعمل بمنطقة منى.

١٢ ـ ضرورة زيادة عدد المخابز وأماكن توزيع الثلج وإحكام الرقابة على الأسعار.

وقد أبلغت الهيئة ملاحظاتها حول هذه الموضوعات لوزارات الداخلية والشؤون البلدية والقروية، والحج والأوقاف، والصحة، والتجارة كل حسب ما يدخل في اختصاصها[1].

مما سبق يتضح الدور الإيجابي الرقابي الذي تقوم به الهيئة لمساعدة أجهزة الدولة في تلمس مواطن الضعف والنقص بقصد الإصلاح والتطوير وتجنب الخطأ ... ولا شك أن الملاحظات السابقة تمثل فترة زمنية ماضية نشعر

(1) المرجع السابق، ص٤١.

بفخر واعتزاز أن معظمها قد تم الأخذ به وإصلاحه إكراماً لبيت الله وحجاجه وشعوراً بالمسؤولية من لدن جميع مؤسسات وأجهزة الدولة.... وهذا دور رقابي إيجابي من الهيئة.

الرقابة على دوام الموظفين:

وهـذا نمـوذج آخر للدور الإيجابي الرقابي الذي تقوم به الهيئة لانضباط الموظف العام وتسخير وقت عمله لخدمة العمل والمراجع المستفيد من العمل. وهذا النموذج ظاهرة إدارية عالمية فقد ألفت فيها الكتب وألقيت المحاضرات وعقدت الندوات العالمية من أجل المحافظة على الدوام والتزام الموظف العام بساعات العمل حضوراً وإنتاجاً..

وتـوجـد دراسات عالمية حول هذه الظاهرة التي ينتج عنها فاقد كبير من الساعات داخل العمل وبالتالي فاقد كبير من الإنتاج الوظيفي والذي يترتب عليه خسارة مادية من ميزانية كل دولة بسبب التأخير أو الغياب عن العمل أو غيرها من المخالفات التي يقع فيها الموظف العام[1].

وفيما يلي تجربة هيئة الرقابة والتحقيق وتوصيات للإصلاح والحد من هذه الظاهرة في الوظيفة العامة السعودية.

تلك هي ظاهرة غياب الموظفين وعدم التزامهم بمواعيد الدوام. إن مخالفة الغياب عن العمل هي أكثر المخالفات شيوعا وإنها أصبحت تشكل ظاهرة عامة مضطردة الوقوع وإنها تكشف عن عدم التزام عدد غير قليل من موظفي الأجهزة الحكومية بالانضباط في أداء عملهم.

والواقع أنه فضلا عن أن تلك الظاهرة تعطي صورة سيئة عن انتظام العمل داخـل المكـاتب الحكومية، فإن أثرها يمتد إلى أبعد من ذلك حيث يتأثر بها

---

(1) يوجـد الكثير من المخالفات التي يقع فيها الموظف العام في كل دولة ومن هذه المخالفات التي على الرقابة معالجتها مايلي:

ـ الغياب، التأخر، الخروج أثناء العمل، الإهمال في العمل، سوء السلوك، الاشتغال بعمل آخر، الرشوة، التزوير، استعمال الممنوعات والمحرمات، الاعتداء على الآخرين باللفظ أو باليد مخالفة الأنظمة، الاختلاس.

المواطنون والأفـراد[1].

وقد سجلت الهيئة حلولاً إيجابية للتغلب على هذه الظاهرة السلبية. ويمكننا أن نلمس الحس والشعور الإيماني الإسلامي. في هذه الوسائل التي طرحتها الهيئة كحلول للتغلب على الظاهرة وما يترتب عليها من آثار سلبية على الوظيفة العامة وعلى المواطن الذي له علاقة مباشرة بالإدارة...

وسائل علاج تأخر وغياب الموظفين عن العمل[2]

١ ـ تنمية شعور الموظفين بالانتماء والولاء للعمل وتثبيت معنى الانضباط والالتزام بالدوام في نفوسهم على أنه نوع من الأمانة التي يفرضها الدين.

٢ ـ إيجاد القدوة الصالحة في المداومة وأداء الواجب، بحيث يبدأ الالتزام بمواعيد الدوام من كبار الموظفين.

٣ ـ رقابة الرؤساء على مرؤوسيهم، لما توجده هذه الرقابة لدى المرؤوسين من شعور باستمرارية الملاحظة والمراقبة.

٤ ـ قيام كبار الرؤساء بجولات وزيارات مفاجئة لمكاتب الموظفين عند بداية الدوام في الصباح وأثناء الدوام وقبيل مواعيد الانصراف.

٥ ـ تدعيم إدارات التفتيش بالوزارات والمصالح واعتبار مراقبة الدوام واجبا أساسيا من واجباتها وبحيث يمتد نشاط هذه الإدارات إلى فروع الوزارات والمصالح بسائر الجهات.

٦ ـ توقيع العقوبات على المخالفين والتدرج في تشديدها بحيث تصل إلى فصل الموظف الذي يثبت عدم اهتمامه أو عدم مبالاته بواجباته.

وفي مجال معالجة ظاهرة التراخي في إنجاز الأعمال وتعطيل قضاء مصالح المواطنين، اقترحت الهيئة ما يلي:

١ ـ وضع معدلات زمنية لإنجاز مختلف أنواع المعاملات بحيث يعتبر تجاوز المعدل دون مبرر نوعا من المخالفة.

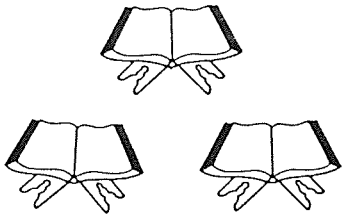
٢ ـ وضع لوحات إرشادية بأماكن بارزة في الوزارات والمصالح التي يقصدها

(1) المرجع السابق، ص٤٦.

(2) المرجع السابق، ص٤٩.

المراجعون توضح لهم الأوراق والمستندات المطلوبة للحصول على الخدمة من الجهة، كما توضح الخطوات التي يتعين اتباعها.

إن هذه التوصيات تساعد في علاج هذه الظاهرة بين الموظفين مما يساعد في رفع الكفاءة الإنتاجية وصلاح الموظفين...



المبحث الخامس

التنسيق بين الهيئة والأجهزة ذات العلاقة

كما أشرنا سابقاً أن هناك علاقة بين الهيئة وجميع الأجهزة الحكومية. وهي علاقة أعطاها إياها النظام العام للدولة حيث خولها بالرقابة الخارجية على جميع أجهزة الدولة...

ولكي تنجح الهيئة في عملها لا بد من التنسيق مع بعض الأجهزة التي لها علاقة مباشرة بالموظف العام وما يتعلق به من شؤون إدارية أو مالية أو وظيفية... ومن هذه الأجهزة ما يلي:

١ ـ التنسيق مع وزارة الداخلية:

نظراً لأن هذه الوزارة هي المسؤولة عن عدد من الأجهزة الأمنية التي بها يسود الأمن والطمأنينة ولما قد يتعرض له الموظف من توقيف أو حبس فإن الهيئة تنسق مع أجهزة هذه الوزارة لدراسة حالة الموظف أو المستخدم لكي يعود إلى عمله وللفصل في مدى أحقيته للراتب في فترة السجن[1].

٢ ـ التنسيق مع ديوان المظالم:

تشترك الهيئة مع الديوان في كثير من القضايا التي تتعلق بالموظف العام ومن ذلك قضية الرشوة والتزوير والتحقيق مع الموظف وكذلك التحقيق والرقابة المشتركة على بعض الأعمال والعاملين من خلال اللجان التي يشكلها الديوان أو تشكلها الهيئة فيشترك مندوب من أحد الطرفين.

٣ ـ التنسيق مع الديوان العام للخدمة المدنية:

هناك جوانب كثيرة مشتركة بين الطرفين فالديوان هو المسؤول عن وضع الرجل المناسب في المكان المناسب ثم متابعة ذلك لدى جميع الأجهزة ودور

(1) هيئة الرقابة والتحقيق. تقرير عن أعمال الهيئة من عام ٩١ ـ ٩٥هـ، ص٨١ ـ ٨٤.

الهيئة التحقق من أن هذا المبدأ الوظيفي مطبق فعلاً ولا تعتريه المخالفات. كما تستأنس الهيئة بآراء الديوان في الشكاوى التي يقدمها الموظف أو تنسب إليه وخاصة التظلمات في محيط الترقية والنقل وطي القيد وما يتعلق بشؤون الوظيفة والموظفين في السلك الوظيفي العام...

٤ ـ التنسيق مع ديوان المراقبة العامة:

تؤكد الاختصاصات لكل من الهيئة والديوان قوة العلاقة بين الطرفين ووجوب التنسيق بينهما للمصلحة العامة فالهيئة أثناء الرقابة الإدارية أو التحقيق يظهر لها مخالفات مالية تستدعي اشتراك ممثل من الديوان. والعكس كذلك لذا فإن مواد النظام في الهيئة تؤكد التنسيق بين الجهازين.

٥ ـ التنسيق مع وزارة العدل :

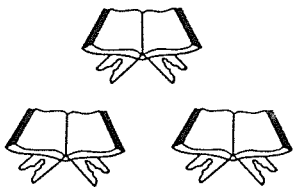
بعض الحالات والقضايا التي تبت فيها المحاكم الشرعية بين عدد من الأشخاص من بينهم موظف حكومي يقتضي الأمر أن تشارك الهيئة لمعرفة الوضع النظامي لقضية الموظف بين الآخرين...

كما قد تستشير الهيئة وزارة العدل في بعض الأحكام الشرعية.

٦ ـ التنسيق مع وزارة المالية:

نظراً لأن من اختصاصات الهيئة الرقابة المالية والتحقق من صحة الصرف، فإن التنسيق بين الهيئة والمالية مهم نظراً لأن وزارة المالية تصدر التعليمات الخاصة بالميزانية.

كما يشترك مندوبو الطرفين في الرقابة والتحقيق إذ تطلب الأمر ذلك..



الفصل الثاني

ديوان المظالم السعودي

- القضاء الإداري -

تمهيد:

- نشأة الديوان
- تشكيل الديوان (الخريطة التنظيمية)
- اختصاصات الديوان
- أمثلة عملية لتطبيق القضاء الإداري:

المثال الأول: تعويض بسبب تقصير الإدارة.

المثال الثاني: عدم استحقاق التعويض بسبب ضعف الكفاءة وسوء السلوك.

المثال الثالث: إدانة بجريمة طلب الرشوة.

المثال الرابع: إدانة بجريمة عرض الرشوة.

المثال الخامس: إنقضاء الدعوى للمتهم بسبب وفاته.

مَا يَلْفِظُ مِن قَوْلٍ
إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الثاني

ديوان المظالم السعودي

- القضاء الإداري -

تمهيد:

لقد وضع مؤسس هذه الدولة الملك عبدالعزيز «يرحمه الله» الأسس الإسلامية لكل مجالات الحياة والعمل في مؤسسات الدولة.

وقد كان بابه مفتوحاً للشكاوى واستقبال أصحابها: «حيث جعل المغفور له الملك عبدالعزيز بابه مفتوحا لأصحاب المظالم ودعا الناس أن يأتوه بمظالمهم وأن يضعوا شكاواهم في صندوق الشكايات المعلق على دار الحكومة)[1] وتأكيداً لهذا النهج الإسلامي فقد عممت الحكومة على رؤساء الدوائر «الوزراء» بأن يجلسوا جزءاً من الوقت في عملهم وأن يفتحوا مكاتبهم للاستماع إلى المراجعين مباشرة وتقبل شكاواهم وحلها...

وقد مر القضاء الإداري السعودي «ديوان المظالم» بمراحل عدة حتى استقر على نظامه الحالي الذي صدر عام ١٤٠٢هـ.

ولقد توسعت اختصاصات الديوان وأضيف إليه المزيد من المسؤوليات مقارنة إلى نظامه الأول الصادر عام ١٣٧٤هـ.

وهكذا وبصدور النظام الحالي عام ١٤٠٢هـ والإشارة الواضحة إلى اختصاصاته (التحقيق في كل شكوى تقدم أو تحال إليه وإعداد تقرير عنها - إن النظام أراد للديوان أن يكون جهة القضاء الإداري حتى يباشر الرقابة القضائية على أعمال الجهات الإدارية إذا ما رفع الأمر إليه ضد إجراء من

---

(1) واستمر هذا النهج الإسلامي، فيمن جاء بعد. ونحن نشاهد في التلفاز ما يتقدم به كل مواطن لخادم الشريفين وولى عهده الأمين..

وانظر: نظام ديوان المظالم ومذكرته الإيضاحية، الرياض: مطابع الحكومة الأمنية ١٤٠٣ ص٢٠.

الإجراءات التي تتخذها وهي بصدد مباشرة وظيفتها الإدارية، وبهذه المثابة يفصل الديوان في المنازعات الإدارية التي تثور بين جهات الإدارة المختلفة وبين المتعاملين معها من الأفراد وغيرهم على أساس من صحيح أحكام القواعد النظامية وفي إطار المشروعية الإسلامية، ليرد كل تصرف خاطىء للإدارة إلى حظيرة المشروعية الإسلامية والنظامية...)[1].

ومما سبق يتضح النهج الإسلامي النظامي الحديث الذي يسير عليه ديوان المظالم السعودي. حيث يرد المشكلات ويحلها حسب حلول الشريعة الإسلامية مع الاعتبار للأنظمة المعمول بها في الدولة وهي أنظمة لا تخالف النهج الإسلامي الذي تسير عليه الدولة ـ.

نشـــأة الديوان

كما أشرنا سابقاً فإن مؤسس هذه الدولة الملك عبدالعزيز قد جلس ليسمع من المواطنين مظلمتهم ووضع صندوقاً ليضع كل مواطن شكواه...

غير أن البذرة الأولى لنظام المظالم في المملكة قد وضعت ضمن أول نظام لمجلس الوزراء عام ١٣٧٣هـ الذي نص على تأليف «شعبة للمظالم» في ديوان مجلس الوزراء... وبذلك نص نظام شعب مجلس الوزراء على تشكيل إدارة عامة في ديوان مجلس الوزراء تسمى «ديوان المظالم» وذكر أن اختصاصها كمايلي:

١ ـ قبول جميع الشكاوى المقدمة إليها وتسجيلها.

٢ ـ التحقيق في كل شكوى قدمت أو أحيلت إليها، وإعداد تقرير عنها مشفوع بالإجراء المقترح اتخاذه بشأنها.

٣ ـ رفع التقرير المذكور إلى جلالة الملك ليصدر أمره فيه[2].

---

(1) معالي الشيخ/ محمد إبراهيم بن جبير (مقدمة) مجموعة المباديء الشرعية والنظامية التي قررتها لجنة تدقيق القضايا. الرياض. ديوان المظالم. المكتب الفني في الفترة من ١٣٩٧ ـ ١٣٩٩هـ. (المقدمة).

(2) محمد توفيق صادق. تطور الحكم والإدارة في المملكة. مرجع سابق ص١٤٣. نقل عن (المادة ١٨) نظام شعب مجلس الوزراء عام ١٣٧٣هـ.

وانظر، حسن بن عبدالله آل الشيخ (يرحمه الله) التنظيم القضائي في المملكة العربية السعودية. جدة: تهامة ١٤٠٣هـ.

وانتقل الديوان إلى مرحلة الاستقلال عن مجلس الوزراء، بصدور نظامه الجديد عام ١٣٧٤هـ حيث أصبح تابعاً للملك مباشرة ورئيسه برتبة وزير وتعين في هذا المنصب لأول مرة الأمير مساعد بن عبدالرحمن «يرحمه الله».

وبعد صدور نظام مجلس الوزراء عام ١٣٧٧ أعاد التنظيم وأصبح رئيس مجلس الوزراء مرجعاً لديوان المظالم...[1].

واستمر الحال حتى صدور نظام ديوان المظالم عام ١٤٠٢هـ والمعمول به حالياً[2].

وقد نصت (م ١) على أن ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة ترتبط مباشرة بجلالة الملك...

ومما تجب الإشارة إليه أن رئيس ديوان المظالم وفي فترات عديدة يكون عضواً في مجلس الوزراء.

تشكيل الديوان

نظراً لأهمية الديوان ومن واقع وظيفته القضائية والإدارية على مستوى جميع مصالح الدولة في المملكة فقد نصت المادة (٢) على تشكيل الديوان كما يلي:

- **رئيس الديوان**: رئيس الديوان بمرتبة وزير (وفي الغالب عضو في مجلس الوزراء). كما أنه مسؤول مباشرة أمام الملك وكذلك تعيينه وإعفاؤه يكون بأمر ملكي.

- **نائب الرئيس** : نائب رئيس أو أكثر، يعين ويعفى بأمر ملكي بناء على اقتراح رئيس الديوان. كما ينوب عن الرئيس في حالة غيابه (م ٤٦).

- **النواب المساعدون**: عدد من النواب المساعدين يعينون ويعفون بأمر ملكي بناء على اقتراح رئيس الديوان.

---

(1) المرجع السابق، ص١٤٤ ـ ١٤٥.

(2) صدر هذا النظام بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ. ونشر في جريدة أم القرى العدد ٢٩١٨ بتاريخ ٢٨ رجب ١٤٠٢هـ ويتكون النظام من واحد وخمسين مادة وتليها مذكرة توضيحية لمواد النظام (انظر الملحقات).

- **أعضاء متخصصون**: أعضاء ذوو تخصص في الشريعة والأنظمة.

- **لجنة الشؤون الإدارية**: كما نصت المادة (٤) على تأليف لجنة تسمى «لجنة الشؤون الإدارية لأعضاء الديوان»

وأعضاؤها هم:

- رئيس الديوان أو من ينيبه
- ستة أعضاء يختارهم الرئيس، وذلك للتعامل مع القضايا الإدارية مثل م ١٤، م ١٥، م ١٧...

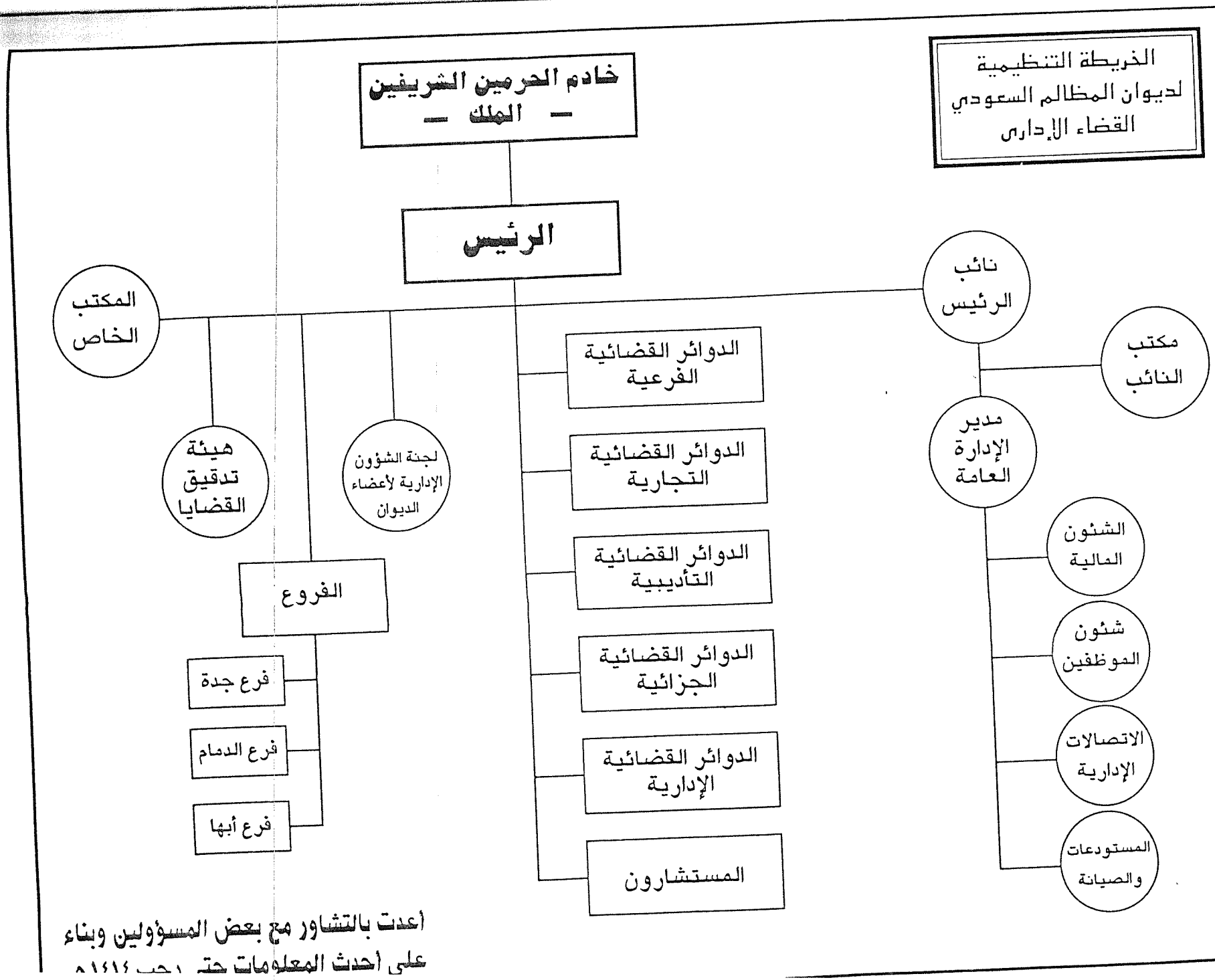
- **الدوائر (الإدارات)**:

وأشارت (م ٦) إلى أن الديوان يتكون من دوائر يحدد عددها وتشكيلها واختصاصها النوعي والمكاني بقرار من رئيس الديوان..

الهيئة العامة للديوان:

وتنص (م ٧) على أن يكون للديوان هيئة عامة تتكون من:

- رئيس الديوان
- جميع الأعضاء والعاملين فيه، وتحدد اختصاصات الهيئة بقرار مجلس الوزراء وذلك لمعالجة مشاكل الديوان الداخلية...


الخريطة التنظيمية
لديوان المظالم السعودي
القضاء الإداري
خادم الحرمين الشريفين
— الملك —
الرئيس
نائب الرئيس
مكتب النائب
مدير الإدارة العامة
الشئون المالية
شئون الموظفين
الاتصالات الإدارية
المستودعات والصيانة
المكتب الخاص
هيئة تدقيق القضايا
لجنة الشؤون الإدارية لأعضاء الديوان
الفروع
فرع جدة
فرع الدمام
فرع أبها
الدوائر القضائية الفرعية
الدوائر القضائية التجارية
الدوائر القضائية التأديبية
الدوائر القضائية الجزائية
الدوائر القضائية الإدارية
المستشارون
أعدت بالتشاور مع بعض المسؤولين وبناء
على أحدث المعلومات حتى رجب ١٤١٤هـ

اختصاصات الديوان

فيما يلي سنبرز بالتحليل والتعليق اختصاصات ديوان المظالم السعودي كجهاز رقابي قضائي من واقع مواد نظامه الصادر عام ١٤٠٢هـ والمعمول به حاليا..

أبـرزت (م ٨) بالتفصيـل الاختصاص الذي يقوم به الديوان للفصل في الدعاوى بأشكالها ومصادرها المختلفة وعلى النحو التالي،[1] «النص الكامل في الهامش».

يختص ديوان المظالم بالفصل فيما يلي:

ـ حقـوق موظفي ومستخـدمي الدولة المقرة في نظام الخدمة المدنية ونظام

نص المادة الثامنة:

1- يختص ديوان المظالم بالفصل فيما يأتي:

(أ) الدعـاوي المتعلقـة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدينة والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم.

(ب) الدعـاوي المقـدمـة من ذوي الشـأن بالطعن في القـرارات الإداريـة متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة. ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقا للأنظمة واللوائح.

(جـ) دعاوي التعويض الموجهة من ذوي الشأن إلى الحكومة والأشخاص ذوي الشخصية العامة المستقبلة بسبب أعمالها.

(د) الدعاوي المقدم من ذوي الشأن في المنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة طرفا فيها.

(هـ) الدعاوي التأديبية التي ترفع من هيئة الرقابة والتحقيق.

(و) الدعـاوي الجـزئيـة الموجهة ضد المتهمين بارتكاب جرائم التزوير المنصوص عليها نظاما. والجرائم المنصـوص عليها في نظام مكافحة الرشوة، والجرائم المنصوص عليها في المرسوم الملكي رقم ٤٣ وتاريخ ٧٧/١١/٢٩هـ، والجرائم المنصوص عليها في نظام مباشرة الأموال العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٧٧ وتاريخ ٩٥/١٠/٢٣هـ.

وكذلك الدعاوي الجزائية الموجهة ضد المتهمين بارتكاب الجرائم والمخالفات المنصوص عليها في الأنظمة إذا صدر أمر من رئيس مجلس الوزراء إلى الديوان بنظرها.

(ز) طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية.

(ح) الدعاوي التي من اختصاص الديوان بموجب نصوص نظامية خاصة.

2- مع مراعاة قواعد الاختصاص المقررة نظاما يجوز لمجلس الوزراء إحالة مايراه من مواضيع وقضايا إلى ديوان المظالم لنظرها.

التقاعد، لهم أو لورثتهم.

- الفصل في الدعاوى المرفوعة من ذوي الشأن بالطعن في صحة القرارات الإدارية التي تتخذها الأجهزة الحكومية ضد بعضها بعضاً أو ضد موظفيها...
- طلب التعويض من ذوي الشأن إلى الحكومة بسبب أعمالها..

وكذلك البت في المنازعات الخاصة بالعقود التي تكون الحكومة طرفاً فيها... «انظر نص المادة الثانية في الهامش».

ولمعرفة الفرق بين الدعاوى واختلافها نحيل القارىء إلى المذكرة الإيضاحية المرفقة بنظام ديوان المظالم «ضمن الملحقات».

فالفقرة «ح» تشير إلى أن الديوان ينظر فيما يوكل إليه بالمراسيم أو الأوامر الملكية أو القرارات الصادرة من مجلس الوزراء وهذه لم تذكر مسبقاً في نصوص النظام، وهذه الفقرة تعطي مرونة لاختصاصات الديوان حيث يمكنه البت والنظر في العديد من الدعاوى التي تحال إليه من السلطة العليا في الدولة التي ترى أن الديوان هو المكان الصحيح والمصدر القضائي الإداري الذي يحل المشكلات حلاً شرعياً وإدارياً وفق الشرع والنظام[1].

كما أن (م ٩) حظرت على الديوان النظر في الدعاوى المتعلقة بأعمال السيادة أو الاعتراض على محاضر الهيئات القضائية وما تصدره من أحكام داخلة في ولايتها...

تميّز ديوان المظالم على مجلس الدولة

يتميز ديوان المظالم السعودي كجهاز قضائي إداري عن أمثاله من الأجهزة في الدول الأخرى تميزاً واضحاً يتمثل في أحتكام القضاء الإداري السعودي إلى الشريعة الإسلامية وفقهها في حل الدعاوى والمشكلات بين الأجهزة الإدارية والموظفين ثم الاحتكام إلى الأنظمة الوطنية التي لا تخالف الشريعة بل تبنى على هديها وفقهها.

---

(1) حسن بن عبدالله آل الشيخ. مرجع سابق، ص١٣٦.

ويؤكد هذا التميز في القضاء الإداري السعودي الكثير ممن كتب في أصول التشريع وفي القضاء الإداري وديوان المظالم.

كما يقارنه البعض بمجلس الدولة: ويشبه البعض ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية بمجلس الدولة في بعض البلاد الأخرى مثل سورية ومصر من حيث إن كلا منهما له اختصاص بالنظر والتحقيق في الشكاوى ضد القرارات والتصرفات الإدارية، دون الفصل فيها بأحكام قضائية مثل الطعن في القرارات الخاصة بالتعيين في الوظائف، أو المنازعات بين الإدارة والأفراد الخاصة بالعقود الإدارية ففي مثل هذه الحال يقتصر عمل كل منهما على إعداد تقرير عنها متضمناً الجزاء الذي يقترحه»[1].

ويؤكد د. الحفناوي تميز القضاء الإداري السعودي ممثلاً في ديوان المظالم عن مجلس الدولة فيقول: (ومع ذلك هناك اختلاف جوهري بينهما. فديوان المظالم في المملكة يختص بالنظر في بعض المسائل الجزائية على عكس مجلس الدولة.

فلقد نص نظام مكافحة الرشوة الصادر عام ١٣٨٢هـ على تشكيل هيئة في ديوان المظالم تنظر في جرائم الرشوة وفي سنة ١٣٩٣هـ، صدر قرار مجلس الوزراء بإحالة قضايا التزوير إلى نفس هيئة الحكم في قضايا الرشوة)[2].

وقد أكدت (م ٨) الفقرة (و) من نظام الديوان عام ١٤٠٢هـ هذا الاختصاص عندما أشارت إلى أن الديوان يفصل في الدعاوى الخاصة بارتكاب الرشوة والتزوير...

أمثلة عملية لتطبيق القضاء الإداري من قبل الديوان:

تحقيقا للفائدة من تجربة الديوان في القضاء الإداري أصدر رئيس الديوان قراره رقم١١ لعام ١٤٠٢هـ بتشكيل مكتب فني لتجميع وتلخيص القرارات

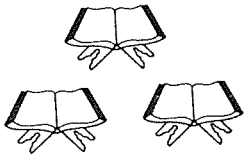
(1)، (2) د. عبدالمجيد محمد الحفناوي. أصول التشريع في المملكة العربية السعودية (بدون أية معلومات عن البلد أو تاريخ نشر الكتاب)، ص١٦٠.

الصادرة عن الديوان. وقد أخرج هذا المكتب الفني عدداً من المجلدات تخص ما يلي:

١ ـ مجموعة المبادىء الشرعية والنظامية التي قررتها هيئة «لجنة» تدقيق القضايا.

٢ ـ مجموعة القرارات الجزائية: الصادرة عن دوائر هيئة الحكم في قضايا الرشوة والتزوير..

وقد حرصت في اختيار الأمثلة على أن تكون مهمة وبها عبرة وفائدة في مجال الوظيفة العامة وكذلك أن تكون القضية قصيرة والرأي فيها واضح والحكم معلوم ومفهوم:



المثال الأول

القضية رقم ٤٨١ / ق لعام ١٣٩٦هـ

تعويض طبقا لقرار مجلس الوزراء رقم ٨١٨ لعام ١٣٩٦هـ مناطه ـ تقصير الإدارة المتعاقدة ـ مثال ذلك ـ تأخر الوزارة في تسلم موقع العمل ـ بيان ذلك.

«لجنة التدقيق»

بعد الاطلاع على الأوراق:

من حيث إن هذه المنازعة تدور حول مطالبة مكتب/ ..... «المدعى» لوزارة/ ..... (المدعي عليها) بتعويض الأضرار التي لحقته من جراء تأخير تسليمه موقع العمل الذي تعاقد على تنفيذه.

وتستند مطالبه إلى أحكام قرار مجلس الوزراء رقم ٨١٨ في ١٣٩٦/٥/١٧هـ وقد وردت المطالبة إلى ديوان المظالم رفق خطاب وزارة ..... بتاريخ ٩٦/١٢/٢٨هـ حيث قيدت بالديوان برقم ٤٨١/ق في التاريخ ذاته ..... وبعد أن قامت لجنة التحقيق بتحضير الدعوى رفعت قرارها رقم ١٨/٣، ٦/٣، ١٧/٣ بتاريخ ١٣٩٨/١/٢٨هـ الذي خلصت فيه إلى «أحقية المؤسسة المدعية لتعويض يقدر بنسبة ٤٥٪ من قيمة المستخلص الختامي لأعمال البناء و٣٣٪ من قيمة ختامي الأسوار».

ومن حيث إن لجنة التدقيق بعد استعرض أوراق المنازعة ودراسة وقائعها تبين أن القرار سالف الذكر قد تضمن الوقائع على نحو يتفق مع الثابت في الأوراق وأنه طبق النظام في شأنها تطبيقا سليما ومن ثم رأت اللجنة تأييد هذا القرار بناء على الأسباب التي قام عليها.

فلهذه الأسباب وبعد المداولة:

قررت لجنة التدقيق:

أن تعوض وزارة/ ..... مكتب/ ..... بمبلغ يقدر بنسبة ٤٥٪ (خمسة وأربعين في المائة) من قيمة الحساب الختامي لمباني ..... و٣٣٪ «ثلاثة وثلاثين في المائة» من قيمة الحساب الختامي للأسوار. (١)

(1) ديوان المظالم ـ المكتب الفني. مجموعة المباديء الشرعية والنظامية التي قررتها لجنة تدقيق القضايا في الفترة من عام ١٣٩٧ ـ ١٣٩٩هـ، ص١٥٨ ـ ١٥٩.

المثال الثاني

قرار رقم ٢٩ / ث لعام ١٣٩٩هـ جلسة ١٣٩٩/٨/٧هـ

القضية رقم ٥٧٨ /ق لعام ١٣٩٨هـ

موظف متعاقد ـ تعويض عن فسخ العقد ـ عدم استحقاقه التعويض إذا كان الفسخ بسبب ضعف كفاءة المتعاقد أو سوء سلوكه ـ بيان ذلك.

بالرجوع إلى نصوص العقد الموقع مع المدعي تبين كما جاء في المادة العاشرة منه أن للطرف الأول الحق في فسخ العقد بسبب ضعف كفاءة الطرف الثاني أو سوء سلوكه وفي هذه الحالة لا يكون للطرف الثاني أي حق قبل الطرف الأول وبالتالي فإن فسخ العقد مع المدعي المذكور إعمالا لنص المادة العاشرة منه لا غبار عليه وتكون مطالبته بتعويض راتب شهرين لا يقوم على سند نظامي.

«الوقـــائـــــع»

تخلص وقائع الدعوى في أن المدعي/ ..... تقدم إلى ديوان المظالم باستدعاء أشار فيه إلى أنه سبق أن تعاقد مع مكتب/ ..... ليعمل بقسم المحاسبة ثم فوجيء أثناء سريان العقد بفسخ عقده دون تحقيق أو إنذار. وفي استدعاء لاحق طالب بدفع راتب شهرين له كتعويض لفسخ العقد وذلك كما ينص عليه العقد الموقع بين الطرفين.

وبالكتابة إلى مدير مكتب/ ..... المشكو منه أجاب بمذكرته رقم ٢١٧/م وتاريخ ١٣٩٩/١/٢٨ والتي خلص فيها إلى أن فسخ عقد المذكور كان بناء على مقتضيات المصلحة العامة وكنتيجة لمخالفته المادة التاسعة من العقد الموقع معه والتي تقضي بمحافظته على أسرار وظيفته فضلا عن ضعف كفاءته.

وبـإحـالة المعاملة إلى المستشار بالديوان/ ..... قدم مذكرته رقم ١٥/٤/٩٩هـ وتاريخ ١٣/٤/١٣٩٩هـ والتي انتهى فيها إلى أحقية المدعي المذكور لراتب شهرين تعويضا له عن إنهاء عقده للمصلحة العامة.

«لجنـة التدقيق»

من حيث إنه من مطالعة أوراق المعاملة.

ومن حيث إن المدعي المذكور يشكو من فسخ عقده مع مكتب/ ..... قبـل انتهاء مدته دون تحقيق معه أو إنذار له وترتيبا على ذلك يطالب براتب شهرين كتعويض له كما ينص على ذلك العقد.

ومن حيث إن سبب فسخ عقد المذكور وكما جاء بمذكرة مدير مكتب/ ..... بالنيابة رقم ٢١٧/م في ٢٨/١/١٣٩٩هـ هو لسوء سلوكه وضعف كفاءته وأنه ترتيبا على ذلك ثم فسخ عقده للمصلحة العامة تطبيقا لنص المادة العاشرة من العقد الموقع معه.

ومن حيث إنه بالرجوع إلى نصوص العقد الموقع مع المدعي المذكور تبين وكما جاء بالمادة العاشرة منه أن للطرف الأول الحق في فسخ العقد بسبب ضعف كفـاءة الطرف الثاني أو سوء سلوكه وفي هذه الحالة لا يكون للطرف الثاني أي حق قبل الطرف الأول.

ومن حيث إنه والحالة تلك فإن فسخ العقد مع المدعي المذكور إعمالا لنص المادة العاشرة منه لا غبار عليه وبالتالي فإن ما يطالب به من تعويض راتب شهرين لا يقوم على سند نظامي.

ومن حيث إنه لما ذكر وبعد المداولة:

قررت لجنة التدقيق

عدم أحقية المدعي فيما يطالب به من تعويض.(١)

---

(1) المرجع السابق، ص٥٥٤ ـ ٥٥٥.

المثال الثالث

في القضية رقم ٤٧٨ /١/ق لعام ١٤٠٠هـ

ـ ارتشاء موظف عام:

ـ طلب وأخذ عطيـة:

طلب المتهم ـ وهو موظف عام ـ وأخذه لمبلغ من المال من أحد المواطنين لقاء انجاز معاملته ... توافر أركان الجريمة المنصوص عنها والمعاقب عليها بالمادة الأولى من نظام مكافحة الرشوة

(هيئـــة الحـكـــم)

بعد الاطلاع على الأوراق وسماع المرافعة والمداولة.

ومن حيث إن واقعة الاتهام حسبما هو ثابت بالأوراق المشفوعة بخطاب هيئة التحقيق والتـأديب بتـاريـخ ١٤٠٠/٧/٢٦هـ تخلص في أنه وردت إخبارية صباح يوم ١٤٠٠/٧/٥هـ من المواطن ..... بأن المتهم/ ..... الموظف بإدارة ..... طلب منـه مبـلغ ألفـي ريـال لإنـجـاز معـامـلة له بقـسـم ..... فتم إعداد كمين بذات اليوم وتم ضبط المتهم متلبسا بأخذ المبلغ بذات الأرقام التي سبق تسجيلها من قبل لجنة الضبط وذلك في الساعة الثانية والنصف من ذات اليوم واعترف المتهم بجرمه وسجل اعترافه شرعا.

ومن حيث إنه بسؤال المتهم عما نسب إليه أمام هيئة التحقيق أجاب بأنه اتفق مع المواطن/ ..... الذي أبلغ عن الواقعة على ألفي ريال وقابله يوم ١٤٠٠/٧/٥هـ خارج عمـران مدينة ..... باتفاق بينهما وسلمه المبلغ المتفق عليه من أجل المساحة الضائعة من حقه لصالح خط .... وأضاف المتهم أن أخذه المبلغ هو جهل وظن منه بأن المبلغ لا يعد رشوة لحداثة عهده

بالعمل الحكومي وأنه يعول إخوة أيتاما، وأجاب أمام هيئة الحكم بأن ما نسب إليه صحيح فقد أخذ المبلغ من المخبر مقابل إنجاز معاملته لدى إدارة ..... وأن هذا الخطأ وقع فيه، ولم يكن يعرف ما يترتب عليه.

ومن حيث إن الثابت مما تقدم أن المتهم ..... طلب لنفسه مبلغ ألفي ريال من المواطن ..... مقابل إنجاز معاملة له بقسم التعويضات بإدارة ..... وأعقب ذلك أخذه فعلا لهذا المبلغ بتاريخ ٥/٧/١٤٠٠هـ فمن ثم يتوافر القصد الجنائي لدى المتهم لارتكابه الجريمة كما أن أمر نسبتها إليه ثابت في الإبلاغ السابق من قبل المخبر وكذا واقعية ضبط أخذه المبلغ المتفق عليه وأخيرا اعترافات المتهم في مراحل التحقيق والمحاكمة، وبذلك يكون مرتكبا للجريمة المنصوص عليها في المادة الأولى من نظام مكافحة الرشوة.

فلهذه الأسباب قررت الهيئة:

إدانة المتهم ..... بجريمة الرشوة المنسوبة إليه والمنصوص عنها والمعاقب عليها بالمادة الأولى من نظام مكافحة الرشوة وتغريمه خمسة آلاف ريال. (١)

---

(1) ديوان المظالم ـ المكتب الفني. مجموعة القرارات الجزائية الصادرة عن دوائر هيئة الحكم في قضايا الرشوة والتزوير عام ١٤٠٠هـ، ص٧٦ ـ ٧٧.

المثال الرابع
القضية رقم ٣٦٩ / ١ /ق لعام ١٣٩٩هـ

ـ عرض رشـوة.
ـ مصـــادرة.

ـ عرض رشـــوة

تقديم المتهم مبلغا من المال إلى موظف عام ـ الجندي القائم على حراسة مدخل ميناء ..... ـ لقاء السماح له بإدخال سيارته إلى الميناء دون التقيد بدوره في السير، ورفض الجندي .....، توافر أركان جريمة عرض الرشوة المنصوص عنها والمعاقب عليها بمقتضى نص المادة الثامنة من نظام مكافحة الرشوة.

ـ مصادرة

مصادرة مبلغ الرشوة المضبوط، عملا بنص المادة الثالثة عشرة من نظام مكافحة الرشوة.

(هيئـــــة الحـــكـــم)

بعد الاطلاع على الأوراق وسماع المرافعة والمداولة.

حيث إنه تتحصل وقائع هذه القضية في أن المتهم كان يقود سيارة كبيرة تابعة للشركة التي يعمل بها وعند مدخل ميناء ..... قدم ثلاثين ريالا إلى الجنـدي الذي يقوم بحراسة البوابة لمساعدته في دخول الميناء دون التزام بالوقوف في السير وقد رفض الجندي استلام المبلغ المشار إليه وقبض عليه واعترف المتهم بما وقع منه.

وأمام هذه الهيئة أعاد المتهم اعترافه بالتهمة المنسوبة إليه.

ومن حيث إن التهمة المنسوبة إلى المتهم هي قيامه بعرض رشوة (٣٠) ريالا

على الجنـدي المكلف بحراسة مدخل ميناء ..... ليسمح بدخول سيارته إلى الميناء دون التزام بالوقوف في السير.

وحيث إن المتهم في جميـع مراحل التحقيق وأمام هذه الهيئة قد اعترف بالتهمـة المسنـدة إليـه ومن ثم تتـوافر في حقه أركان جريمة عرض الرشوة المنصوص عليها في المادة الثامنة من نظام مكافحة الرشوة.

وعن مبلغ الرشـوة المضبـوط فإنه يتعين القضاء بمصادرته إعمالا لنص المادة الثالثة عشرة من نظام مكافحة الرشوة سالف الذكر.

فلهذه الأسباب

قررت الهيئة :

أولا: إدانـة المتهم ..... بجـريمـة عرض الرشـوة المنسـوبة إليه المنصـوص عنهـا والمعـاقب عليها بالمادة الثامنة من نظام مكافحة الرشوة وسجنه ستة أشهر.

ثانيا: مصادرة مبلغ الثلاثين ريالا محل الجريمة المرفقة بأوراق القضية عملا بالمادة الثالثة عشرة من النظام نفسه. (١)

(1) المرجع السابق، ص٩٤ ـ ٩٥.

المثال الخامس

القضية رقم ٢٦٧ / ١ /ق لعام ١٤٠٠هـ

ـ دعـــوى جنائيـــة:

ـ انقضـاء الدعوى الجنائية:

انقضاء الدعوى الجنائية بوفاة المتهم.

(هيئـــــة الحـــكـــم)

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة

وحيث إن القضية كانت قد أحيلت إلى هيئة الحكم في ٩/٧/ ١٣٩٩هـ وقد اتهم فيها كل من .....،..... الأول بأخذ مبلغ ألف ريال من الثاني لقاء نقل هاتفه بطريقة غير نظامية والثاني بتقديم مبلغ ألف ريال رشوة إلى الأول للغرض سالف الذكر.

وحيث إن الهيئة نظرا لحضور المتهم الأول جلسة المحاكمة وتخلف الثاني، أصدرت بتاريخ ١٩/٣/ ١٤٠٠هـ قرارها رقم هـ/ ١/ ٢٣ الذي خلصت فيه إلى ما يلي:

أولا: إدانة المتهم الأول/ ..... بجريمة الرشوة المنسوبة إليه المنصوص عنها والمعاقب عليها بالمادة الأولى من نظام مكافحة الرشوة وسجنه سنة.

ثانيا: تعليق الحكم بالنسبة للمتهم الثاني ..... حتى يحضر أمام الهيئة.

وحيث إن الأوراق أعيدت إلى الهيئة بكتاب إمارة منطقة ..... برقم ١/ ١٧٠٩٨ وتاريخ ٢٧/ ١٠/ ١٤٠٠هـ المتضمن أنه اتضح للشرطة بالبحث

عن المتهم الثاني ..... أنه توفي إلى رحمة الله، وقد أرفقت بالأوراق صورة شهادة الوفاة من مستشفى ..... برقم ٩٦٢ عام ١٣٩٩هـ وتاريخ ١٣٩٩/١٢/٢ وتفيد بوفاة المتهم المذكور بتاريخ ١٣٩٩/١١/٢٨هـ بسبب حادث سيارة.

وحيث إنه والثابت لدى الهيئة على هذا النحو وفاة المتهم فإنه يتعين الحكم بانقضاء الدعوى الجنائية بالنسبة إليه لوفاته.

فلهذه الأسباب

قررت الهيئة:

انقضاء الدعوى الجنائية بالنسبة للمتهم ..... لوفاته. (١)

(1) المرجع السابق، ص٩٢ ـ ٩٣.

علاقة ديوان المظالم بالأجهزة الأخرى

مما سبق إيضاحه من مواد النظام أو الاختصاصات فإن هناك علاقة وثيقة بين الديوان وبين العديد من الأجهزة الحكومية من أجل تحقيق وتثبيت الرقابة الإدارية الخارجية، كما تنص على ذلك أنظمة الدولة.

علاقة الديوان بهيئة الرقابة والتحقيق:

توجد علاقة كبيرة بين الجهازين نصت عليها مواد النظامين.

فالهيئة جهاز رقابة ثم تحقيق وبعد الانتهاء من التحقيق ترفع القضية إلى ديوان المظالم ليصدر فيها الجزاء والتأديب وذلك لأن اختصاصات هيئة التأديب قد انتقلت إلى ديوان المظالم: فالديوان هيئة قضائية لا يحق لها الرقابة بل إصدار القرار اللازم بالجزاء والعقاب على الخطأ أو الجريمة كما يشترك الديوان في اللجان التي تشكل للنظر في الدعاوى إذا لزم الأمر.

علاقة الديوان بديوان المراقبة العامة:

تقترب العلاقة بديوان المراقبة العامة كثيرا كما هي الحال مع هيئة الرقابة للتحقيق.

فديوان المظالم يقضي في الجرائم الخاصة بالاختلاس أو التلاعب بالمال العام بعد دفعها من جهات الاختصاص كما يشارك الديوان، ديوان المراقبة العامة في اللجان الخاصة بالأمور المالية ذات الطابع الخاص والمرتبط بالمال العام والمحافظة عليه...

والعلاقة الكبرى بين ديوان المظالم وجميع أجهزة الدولة هي الشعور العام من جميع مسؤولي الأجهزة أن ديوان المظالم كجهاز قضاء إداري هو الجهاز الذي يدفع المظلمة والظلم عن الجهاز العام من أية طرف آخر. كما يدفع ظلم الجهاز الحكومي عن الآخرين بالتحقق من الشكاوى والنظر في الدعاوى ثم إصدار الحكم والجزاء التأديبي بحكم الاختصاص وبنود النظام..

الفصل الثالث

المباحث الإدارية
ومكافحة الفساد الإداري

تمهيد:

- الرشوة من أسباب ظهور المباحث الادارية
- نظام مكافحة الرشوة الجديد (١٤١٢هـ)
- الحكومة ومكافحة الرشوة..
- المباحث الإدارية: جهاز للإصلاح الإداري

مَا يَلْفِظُ مِن قَوْلٍ
إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الثالث

المباحث الإدارية
ومكافحة الفساد الإداري

تمهيد:

الإصلاح الإداري تاج على رؤوس الدول تتمنى كل دولة أن تلبسه.
والفساد الإداري مرض خطير تتمنى كل دولة أن تقضي عليه في محيطها الإداري.

(ومن هذا المنطلق تسعى دول العالم إلى تأكيد أهمية الإصلاح الإداري في عملها الإداري، فتسعى إلى تبني برامج عدة منها التعليمي ومنها التدريبي ومنها الثقافي.... وبتطبيقها برامج الإصلاح فإنها من وجهة أخرى تحارب الفساد الإداري.

غير أن البرامج المذكورة والتعليمات المكتوبة قد لا تجدي في إرساء دعائم الإصلاح الإداري، واجتثاث جذور الفساد الإداري... ولهذا تبحث الدول عن بديل يتبنى حمل عملية الإصلاح الإداري وتثبيت دعائمه في محيط العمل الإداري بناءً على قاعدة القول المأثور:

«إن الله ليزع بالسلطان ما لا يزع بالقرآن» والمقصود هنا: أن القرآن الكريم قد حرم الحرام وأحل الحلال والحرام بين في كتاب الله تعالى وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم. ولكن البشر يرتكبون الحرام وهم يعلمون الحرمة في القرآن الكريم..

لهذا فلابد من السلطان أي الحاكم المسلم الغيور الذي يدعو «يحمل»

الناس «موظفين وغير موظفين» على سلوك طريق الحق والابتعاد عن الحرام. وفي محيط الإدارة فإن القائد الإداري يحمل من تحت إمرته على الإصلاح الإداري ويبعدهم عن صور الفساد الإداري.

وبعد كل ذلك فلابد للسلطان من أن يؤسس الأجهزة المتخصصة التي تحمل الجميع على الإصلاح ... وتدفعهم عن الفساد... وهكذا اتجهت الدولة السعودية المعاصرة إلى محاربة كل صور الفساد الإداري بكل الوسائل ومن ذلك إنشاء الأجهزة والمؤسسات المتخصصة وإصدار الأنظمة التي تحدد العقوبة والجزاء الرادع لإرهاب ضعاف النفوس.

وخير مثل لذلك إنشاء جهاز خاص متخصص في مكافحة جريمة الرشوة بين موظفي الدولة باسم «المباحث الإدارية». أي البحث بكل وسيلة عن ضعاف النفوس الذين لعنهم الله تعالى ورسوله صلى الله عليه وسلم في قوله عن ابن عمر رضي الله عنهما قال: «لعن رسول الله صلى الله عليه وسلم الراشي والمرتشي والماشي في الرشوة».

فهذا الحديث يؤكد اللعنة والطرد من رحمة الله للأطراف الثلاثة الدافع للرشوة وآخذها والمتوسط بينهما لأخذها وقد حذرت الأنظمة السعودية من الرشوة ومن ذلك:

م ١٢ ـ من «نظام الخدمة المدنية» السعودي لعام ١٣٩٧هـ فقرة (ج) التي نصت على أنه يحظر على الموظف خاصة: قبول الرشوة أو طلبها بأي صورة من الصور المنصوص عليها في نظام مكافحة الرشوة».

الرشوة من أسباب ظهور المباحث الإدارية:

الرشوة مرض إداري خطير جداً، وفساد في العمل والنفس والرزق. بل ولعنة تصيب جميع الأطراف المتعاملين بها. لهذا تحرص جميع الدول على محاربة الرشوة بكل أصناف الأسلحة سواء الفكرية بالتوعية والتحذير أو بالأنظمة، أو بالقوة المادية الجزائية بعد وقوع الجريمة ....

وقـد حاربت الدولة السعودية مرض الرشوة بالأنظمة. «وكانت البداية عام ١٣٥٠هـ عندما صدر نظام المأمورين ليجرم الرشوة واستغلال النفوذ....»[1] ثم تمت معـالجة موضوع الرشوة بشكل أعمق في نظام الموظفين العام الصادر ١٣٦٤هـ (حيث اشتمل على سبع مواد تتعلق باستغلال النفوذ والرشوة.....)[2] وزاد وزاد حرص الدولة على محاصرة الرشوة ومرتكبيها فتضمن نظام الموظفين العام الصادر ١٣٧٧هـ (المادة ٨٥) التي تنص: (على الصور المتباينة للرشوة واستغلال النفوذ بالاختلاس والجرائم الأخرى)[3]...

ولملاحقة هذا المرض بين موظفي الدولة وحماية المحيط الوظيفي من هذا الداء (وفي ذات التاريخ الذي صدر فيها نظام الموظفين العام سنة١٣٧٧. وهو تاريخ ١٣٧٧/١١/٢٩. صدر مرسوم ملكي خاص بالرشوة والجرائم الملحقة بهـا وعـدة جرائم أخـرى[4]... واستمر العمل بهذا المرسوم حتى صدر نظام مكافحة الرشوة عام ١٣٨٢هـ) الذي عالج الرشوة بشكل واضح ومفصل ونظامي.

واستمر العمل بنظام عام ١٣٨٢هـ حتى صدر ما يلغيه بالمرسوم الملكي رقم م/٣٦ وتاريخ ١٤١٢/١٢/٢٩هـ والقاضي بالموافقة على نظام مكافحة الرشوة.

وقـد جاءت مواد هذا النظام الجديد قوية ومتمشية مع زيادة العاملين من الداخـل والخارج في الوظيفة العامة وما يتوقع من هؤلاء كما ونوعاً ـ الكثرة والنوعية ـ من مخالفات ومنها ارتكاب جريمة الرشوة...

---

(1)، (2)، (3) د. عبد الفتاح خضر. جرائم التزوير والرشوة في أنظمة المملكة العربية السعودية. ط٢، ومرجع سابق، ص١٣٠.

(4)، المرسوم الملكي الكريم رقم (٤٣) لعام ١٣٧٧هـ.

نظام مكافحة الرشوة الجديد (١٤١٢هـ):

فيما يلي تعريف وتلخيص لأهم مواد هذا النظام[1]. الذي اشتمل على ثلاث وعشرين مادة فيها قوة النظام وحرص الدولة على تأكيد هيبتها وتطبيق نظامها لحماية الوظيفة العامة السعودية من كل من تسول له نفسه الارتشاء.

فالمادة الأولى: عرفت المرتشي وسجلت العقوبة عندما أشارت إلى أن: (كل موظف عام طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل من **أعمال وظيفته** أو يزعم أنه من أعمال وظيفته ولو كان هذا العمل مشروعاً يعد مرتشيا، ويعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز **عشر سنوات** وبغرامة لا تزيد عن **مليون ريال**. أو بإحدى هاتين العقوبتين..).

وللمقارنة فإن المادة الأولى من نظام من مكافحة الرشوة عام ١٣٨٢هـ تنص على أن يعاقب المرتشي: (بالسجن من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من خمسة آلاف إلى مائة ألف ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين).

لهذا قلنا إن النظام الجديد لعام ١٤١٢هـ جاء قوياً وصارماً في العقوبة سواء المادية (غرامة مليون ريال) أو السجن عشر سنوات... وهذه العقوبة القاسية تكون رادعاً لضعاف النفوس ومانعا من ولوج باب الفساد الإداري من خلال الرشوة...

ولحماية الوظيفة العامة من وقوع هذه الجريمة فقد شجعت ونصت (م ١٦) على أنه (يعفى الراشي أو الوسيط من العقوبة الأصلية والتبعية إذا أخبر السلطات بالجريمة قبل اكتشافها).

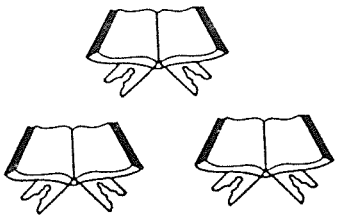
أما (م ١٧) فقد شجعت المرشدين إلى اكتشاف أية جريمة من الجرائم المذكورة في النظام وذلك بمنحه مبلغاً من المال النقدي أو نصف قيمة المال المصادر...

---

(1) أنظر نص النظام في الملحقات.. ص.

وقـد جاءت (م ١٩) لتشـدد على الشركات وموظفيها الذين قد تسول لهم أنفسهم أن يرشوا موظفي الحكومة... فنصت هذه المادة على أنه (على الجهة المختصة بالحكم في جرائم الرشوة الحكم بغرامة لا تتجاوز عشرة أضعاف قيمة الرشوة أو الحرمان من الدخول مع الوزارات والمصالح الحكومية ... في عقود لتأمين مشترياتها وتنفيذ مشروعاتها وأعمالها أو بهاتين العقوبتين على أية شركة أو مؤسسة خاصة وطنية أو أجنبية أدين مديرها أو أحد منسوبيها في جريمة من الجرائم المنصوص عليها في هذا النظام.

وهكذا حرصت الدولة منذ قيامها ١٣٥١هـ على محاربة الرشوة فأصدرت الأنظمة حتى آخرها نظام مكافحة الرشوة عام ١٤١٢هـ وفيه من القوة والصرامة ضد مرتكبي هذه الجريمة ما يردعهم ويعيدهم إلى سفينة الإصلاح الإداري السعودي....



الحكومة ومكافحة الرشوة

تمهيد:

تسعى الدولة من خلال تحديد أجهزة خاصة ومتخصصة في محاربة جميع أنواع الفساد الإداري ومن هذه الأجهزة وفي مقدمتها وزارة الداخلية.

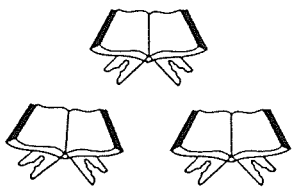
فهي الجهاز المسؤول عن مكافحة الرشوة بحكم النظام فقد نصت (م ٢١) من نظام مكافحة الرشوة لعام ١٤١٢هـ بالقول: (على وزارة الداخلية نشر الأحكام التي تصدر في جرائم الرشوة وإعلانها).

كما أن وزارة الداخلية هي الجهاز الأمني الداخلي الرئيس الذي يشرف على جميع الأجهزة الأمنية السعودية في الداخل وفي مقدمتها:

- الأمن العام.
- الدفاع المدني.
- سلاح الحدود.
- إدارة المجاهدين.
- المباحث العامة - المباحث الإدارية.
- المديرية العامة للجوازات..

وحرصاً من الدولة ممثلة في وزارة الداخلية.

فقد صدر الأمر السامي عام ١٤٠٠هـ بإنشاء جهاز متخصص في مكافحة الرشوة بين موظفي الدولة فتم تأسيس «المباحث الإدارية». كجهاز تابع للمباحث العامة بوزارة الداخلية..



المباحث الإدارية

كما أشرنا سابقاً. إلى صدور الأمر السامي الكريم[1] بتأسيس جهاز مختص في محاربة مرض الرشوة. وقد حدد الأمر السامي اختصاصات المباحث الإدارية بمحاربة الرشوة والقضاء عليها بين موظفي الحكومة بالتنسيق مع هيئة الرقابة والتحقيق. (.. وتكون مهمتها متابعة ومعرفة متعاطي الرشوة في مختلف أجهزة الدولة ووضع الخطط للقبض على تلك الحالات بالتنسيق والتعاون مع هيئة الرقابة والتحقيق..).

ولكي تعلم أجهزة الدولة باختصاصات هذا الجهاز الجديد وتتعاون معه في القضاء على الرشوة، فقد صدر تعميم صاحب السمو الملكي وزير الداخلية[2] عام١٤٠٣هـ والذي شرح فيه للأجهزة الحكومية الأهداف السامية من إنشاء المباحث الإدارية وكذلك ذكر التعميم اختصاصات الجهاز، ودعاها للتعاون معه للقضاء على جريمة الرشوة...

(ويعتبر هذا الجهاز إضافة إلى أجهزة الرقابة الإدارية في المملكة، ويعمل على كشف الفساد الإداري في الجهاز الحكومي. وفي تعميم سمو وزير الداخلية رقم م/ب/٧٥٣/٦١ في ١٤٠٣/٦/٦هـ أوضح مهمة الجهاز الأساسية والأهداف التي تسعى الإدارات لتحقيقها كأداة أملتها مرحلة المتغيرات الاقتصادية والإدارية في المملكة العربية السعودية)[3].

وتأكيداً على أهمية المباحث الإدارية يشير د. محمد الطويل إلى ذلك بقوله:

---

(1) صدر الأمر السامي بتأسيس المباحث الإدارية برقم ٨/٢١١١ وتاريخ ١٤٠٠/١٢/١هـ.

(2) تعميم سمو وزير الداخلية رقم م/ب/٧٥٣/٦١ وتاريخ ١٤٠٣/٦/٦هـ.

(3) طلال سراج الغرياني. الرقابة الإدارية وأجهزتها في المملكة العربية السعودية ـ مجلة «الإدارة العامة» العدد ٥٣ رجب ١٤٠٧هـ، ص٥٦.

(... وهـو من هذا المنـطلق إضـافة للأجهزة الرقابية يعمل على الكشف عن الفساد الإداري في الجهاز الحكومي.

وبحكم تبعيته لوزارة الداخلية يستفيد من إمكانات المباحث العامة، وقياساً بحجم إمكـانيـاته فقد بذل الجهاز جهداً كبيراً في مراحله الأولى في مراقبة الظواهر السلبية في الخدمة المدنية (الكشف عنها. ويعتمد نجاحه في النهاية على مقدرته التنظيمية وإمكاناته المادية والبشرية وتعاون المواطنين معه في تنقية أجواء الخدمة المدنية من أي فساد إداري)[1].

وتـأكيداً لاهتمام الدولة بمحاربة ومكافحة الرشوة ومساعدة منسوبي هذا الجهاز الجديد، فقد عقدت دورة تدريبية خاصة بعنوان: (مكافحة الرشوة) وذلك بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض.

أهداف الدورة:

(هدفت الدورة إلى تدريب المشاركين على التحري والتحقيق في الجرائم بصفة عامة وفي جرائم الرشوة وملحقاتها بصفة خاصة. واستخدام الأساليب العلمية في هذا المجال مع مراعاة حقوق المتهم وضماناته طبقاً للنظم السارية في المملكة العربية السعودية والاتفاقات الدولية مع تحليل نماذج من القضايا الهامة الخاصة بالرشوة التي صدرت منها قرارات بالإدانة من ديوان المظالم لمعـرفـة ما ثار فيهـا من أدلة إثبـات وأدلة نفي وأوجـه دفاع ودفوع وكيفية استخلاص الديوان الإدانة مما طُرح من تلك الأدلة المثبتة لعناصر الجريمة المادية والمعنوية....)[2].

وقد أكد مدير المباحث الإدارية هذه المعاني والفائدة من الدورة التدريبية بقوله في حفل تخريج الدورة المذكورة: (إن حفلنا هذا يضيف إلى رجالنا رجالا

---

(1) د. محمـد عبـدالرحمن الطويـل. الإدارة العام في المملكة العربية السعودية ضمن كتاب: الإدارة العامة للإصلاح الإداري في الوطن العربي.
تحرير: د. ناصر بن محمد الصائغ (يرحمه الله). عمان: المنظمة العربية للتنمية الإدارية ١٤٠٦هـ، ص٣٧٩.

(2) مجلة «الأمن والحياة». العدد ١٢٠ ذي القعدة ١٤١٢هـ، ص١٧ ـ٢١.

أضيفت إلى خبراتهم خبرات هامة. وتخرجهم الآن ما هو إلا لبنة تضاف في نمو المقدرة الميدانية والتدريب لأبنائنا لتحقيق خدمة متقدمة للمواطن والوطن... وإن لذلك أثراً على توفير الطمأنينة والأمان لأنه يوجد إتقاناً في الإنجاز يشعر به المواطن والمقيم وكذا الممارس، وهذا ما تسعى إليه الأجهزة الأمنية...)[1].

وهذه صورة من صور اهتمام الدولة بأجهزة الأمن وبرجاله وبالوطن والمواطن والمقيم.

ومما سبق يتضح أن المباحث الإدارية قد اتسع نطاق ودائرة عملها، ولم تصبح أداة لمكافحة الرشوة فقط. بل أصبح عملها محاربة مظاهر الفساد الإداري في الوظيفة العامة - الخدمة المدنية - ومعالجته عن طريق رفع الأمر لجهات الاختصاص للبت في الحكم ثم الجزاء الرادع حسب النظام السعودي.

كما أن نجاح عمل أي جهاز لا يمكن أن يتم إذا لم تتعاون معه الأجهزة ذات العلاقة.

وكذلك المواطن والمقيم - كمستفيدين من رجال الأمن - عليهم مسؤولية كبرى في عدم التستر أو قبول مظاهر الفساد الإداري في محيط الحياة العملية والعامة... ولذا يجب المساعدة في كشف الرشوة وغيرها من صور الفساد الإداري. على أن يكون ذلك رغبة أكيدة في الإصلاح وليس الكيد أو الضرر بأحد لأن الأجهزة الأمنية لديها القدرة الشرعية والعلمية والفنية والآلية المتخصصة لمعرفة الأدلة الصحيحة التي تثبت الجريمة والمجرم وتحدد الجزاء حسب الشرع والنظام.[2]

---

(1) المرجع السابق، ص ١٨ - ١٩.

(2) انظر الأمثال المذكورة عن الرشوة ومرتكبيها في الفصل الماضي والتي أقرّ جزاءاتها ديوان المظالم السعودي.. وانظر مجلة اليمامة العدد ١٠٩٥ في ٣ شعبان ١٤١٠هـ مقابلة شاملة عن المباحث الإدارية مع مديرها العام.

وكذلك انظر: الرائد/ علي بن معيض القحطاني: خصائص مرتكبي جريمة الرشوة. المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب - الرياض ١٤١٢هـ. (رسالة ماجستير).

مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ
إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الرابع

ديوان المراقبة العامة

تمهيد :

- نشـــأة الديوان
- اختصاصات الديـــوان
- أسلوب الديوان في مباشرة مهامه.
- تشكيل الديوان

مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الفصل الرابع

ديوان المراقبة العامة

تمهيد:

من واقع أهداف الديوان وعمله الرقابي الخارجي على جميع إيرادات ومصروفات الدولة بالإضافة إلى رقابته على جميع أموال الدولة الثابتة والمنقولة وأيضاً رقابته على حسن استعمال تلك الأموال والمحافظة عليها، من قبل جميع الوزارات والإدارات والمؤسسات والشركات التي ترتبط بميزانية الدولة أو تشرف عليها أو تقدم لها الدولة العون والمساعدة...

وبمراجعة ومطالعة سريعة للجهات التي تخضع لرقابة الديوان نجد العمل الواسع والدقيق والمتخصص الذي يقوم به الديوان في رقابته على تلك الأجهزة ومنها:[1].

١ ـ جميع الوزارات والإدارات الحكومية وفروعها.

٢ ـ المؤسسات العامة والأجهزة ذات الميزانيات المستقلة التي تساعدها الدولة.

٣ ـ كل مؤسسة خاصة أو شركة تساهم الحكومة فيها....

٤ ـ كل هيئة يكلف الديوان بمراقبتها بأمر من خادم الحرمين الشريفين أو بقرار من مجلس الوزراء.

إن الجهات السابقة وفروعها التي يتولى الديوان مراقبتها المالية بالإضافة إلى ما قد يكلفه به خادم الحرمين الشريفين أو مجلس الوزراء.. ليبرز الخريطة الواسعة لعمل الديوان في حماية الأموال العامة ومراقبة إيرادها ومصروفها حسب النظام السعودي...

---

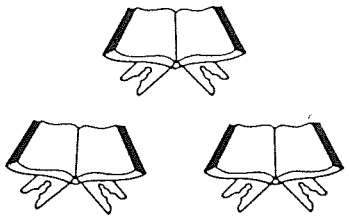
(1) ديوان المراقبة العامة: الدليل التنظيمي ١٤١٢هـ، ص٥.

وسوف نتناول فيما يلي التعريف بالديوان كجهاز رقابة مالية خارجية على جميع أجهزة الدولة مع التأكيد الدائم على العلاقة بين أجهزة الرقابة الإدارية وأجهزة الرقابة المالية... وذلك أن المخالفة المالية قد يترتب عليها مخالفة إدارية وكذلك العكس.

كما نشير هنا إلى الهيبة الإدارية التي أوجدتها جميع أجهزة الرقابة السعودية في نفوس الموظفين المواطنين أو المتعاقدين... وذلك من خلال الزيارات التفتيشية المفاجئة التي يقوم بها مفتشو أجهزة الرقابة على الأجهزة الخاضعة لرقابتها الإدارية أو المالية... وأدعو إلى زيادة هذه الزيارات المفاجئة لأنها تؤكد حرص الدولة على الاستقرار وعدم التسيب الوظيفي أو المالي...

كما أن هذه الزيارات المفاجئة تساعد مدير الإدارة (التي تجري فيها الزيارة المفاجئة) على المزيد من الانضباط من قبل بعض موظفيه ممن يختلقون الأعذار ويطلبون الخروج أو التأخر أو الغياب فإذا علم أن مندوب الرقابة الخارجية سوف يفاجئه بالزيارات سوف يقلل من المخالفات الإدارية والمالية.

ولا شك أن هذا المطلب يترتب عليه تزويد هذه الأجهزة الرقابية بالمراقبين المتميزين من حيث العدد الكافي ومن حيث الكفاءة والكفاية والفعالية الإدارية والتنظيمية... وذلك من خلال التعليم والتدريب حسب الاختصاص....



نشأة الديوان

مرّ الديوان بمراحل وتطور الدولة السعودية الثالثة التي أسسها المغفور له الملك عبدالعزيز.

ويمكن تحديد هذه المراحل إلى ثلاث كما يلي[1]:

المرحلة الأولى: ديوان المحاسبات من عام ١٣٤٥هـ إلى عام ١٣٧٢هـ.

فقد نص أول نظام للحكم والإدارة في المملكة (التعليمات الأساسية) الصادر عام ١٣٤٥هـ على إنشاء ديوان المحاسبات للقيام بمهام الرقابة على حسابات الدولة الجديدة.

المرحلة الثانية: (ديوان مراقبة حسابات الدولة من عام ١٣٧٣هـ ـ ١٣٩١هـ صدر أول نظام لمجلس الوزراء بتاريخ ١٣٧٣/٧/١٢هـ وتضمنت المادة (١٩) منه اعتبار مراقبة حسابات الدولة إحدى شعب مجلس الوزراء ثم عدلت تسميته إلى ديوان المراقبة العامة وكانت تنحصر اختصاصاته وواجباته في تدقيق جميع حسابات الدولة والتحقق من قيود دخلها وخرجها في جميع الوزارات والدوائر والمصالح التي تنفق عليها الدولة وتتحمل أعباء كل أو جزء من ميزانيتها السنوية المعتمدة والميزانيات الإضافية التي قد يقرها مجلس الوزراء أثناء السنة، كما يتعين عليه تقديم تقرير سنوي إلى رئاسة مجلس الوزراء بالإضافة إلى التقارير اللازمة خلال السنة.

وكان يتبع أسلوب المراجعة اللاحقة بالإضافة إلى المراجعة السابقة ـ لتبعية الممثلين الماليين له حتى انتقلت تبعيتهم إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني ـ فاقتصر دوره على المراجعة اللاحقة وكان يقوم بالتدقيق الميداني بمقر الجهات إضافة إلى التدقيق المكتبي بمقر الديوان.

---

(1) ديوان المراقبة العامة. الدليل التنظيمي ١٤١٢هـ ص٣ ـ ٤.

ورغم أن نظام إنشائه اعتبره في بداية الأمر شعبة من شعب مجلس الوزراء إلا أنه في نفس الوقت قد أعطي استقلالا تميز به إذ إن جلالة الملك كان هو المرجع الأعلى له.

المرحلة الثالثة: ديوان المراقبة العامة وفقا لنظامه الحالي:

صدر المرسوم الملكي م/٩ وتاريخ ١٣٩١/٢/١١هـ بالموافقة على نظام ديوان المراقبة العامة الحالي والذي مازال معمولاً به حتى الوقت الحاضر والذي أصبح الديوان بموجبه جهازاً مستقلاً مرجعه خادم الحرمين الشريفين رئيس مجلس الوزراء وزادت اختصاصاته في الرقابة اللاحقة فشملت جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها وكذلك مراقبة كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة ومراقبة حسن استعمال الأموال والمحافظة عليها وتعددت الجهات الخاضعة لرقابته لامتداد نشاط الدولة لتشمل الوزارات والإدارات الحكومية وفروعها والبلديات والمجمعات القروية وإدارات العيون ومصالح المياه والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم الدولة في رأسمالها أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح والشركات الدولية.

اختصاصات الديوان[1]

تتمثل اختصاصات الديوان فيما يلي:

١ ـ التحقق من أن جميع إيرادات الدولة ومستحقاتها من أموال وأعيان وخدمات قد أدخلت في ذمتها وفقاً للنظم السارية وأن كافة مصروفاتها قد تمت وفقاً لأحكام الميزانية السنوية وطبقاً للنظم واللوائح الإدارية والمالية والحسابية النافذة.

٢ ـ التحقق من أن كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة تستعمل في الأغراض التي خصصت من أجلها من قبل الجهة المختصة وأن لدى هذه الجهات من الإجراءات ما يكفل سلامة هذه الأموال وحسن استعمالها واستغلالها ويضمن

---

(1) المرجع السابق، ص٤.

وانظر، محمد بن عبدالله الشريف. الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية الرياض: دار الهلال، ١٤٠٦هـ، ص٢١٢ ـ ٢١٤.

عدم إساءة استعمالها أو استخدامها في غير الأغراض التي خصصت من أجلها.

٣ ـ التحقق من أن كل جهة من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان ـ وفقاً لأحكام المادة التاسعة ـ تقوم بتطبيق الأنظمة واللوائح المالية والحسابية التي تخضع لها وفقاً لنظامها الخاص تطبيقاً كاملاً وأنه ليس في تصرفاتها المالية ما يتعارض مع تلك الأنظمة واللوائح.

٤ ـ متابعة الأنظمة واللوائح المالية والحسابية النافذة للتحقق من تطبيقها وكفايتها وملاءمتها للتطورات التي تستجد على الإدارة العامة بالمملكة وتوجيه النظر إلى أوجه النقص في ذلك وتقديم الاقتراحات اللازمة لتطوير هذه الأنظمة واللوائح أو تغييرها[1].

أسلوب الديوان في مباشرة مهامه[2]:

١ ـ القيام بالرقابة الخارجية:

ديوان المراقبة العامة جهاز مستقل غير تابع للسلطة التنفيذية وإنما مرجعه الأعلى خادم الحرمين الشريفين حفظه الله ويقوم بالرقابة الخارجية لتحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة للدولة.

٢ ـ يختص الديوان بالرقابة اللاحقة:

طبقاً لنص المادة السابعة من نظام الديوان فإنه يختص بالرقابة اللاحقة (أي بعد الصرف) على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها وكذلك مراقبة كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة ومراقبة حسن استعمال هذه الأموال واستغلالها والمحافظة عليها.

٣ ـ أسلوب الديوان في الفحص:

يقوم الديوان بأعمال المراجعة وفق نسب مئوية (العينة) تحدد على أسس علمية ووفقاً للطرق الإحصائية وعلى ضوء الحاجة والخبرة بالنسبة لكل فئة من

---

(1) انظر نظام ديوان المراقبة العامة. الملحقات ص.

(2) ديوان المراقبة العامة. الدليل التنظيمي ١٤١٢هـ ص٥

المستندات والعمليات التي يقوم الديوان بمراجعتها لكل جهة من الجهات الخاضعة لرقابته.

٤ ـ مكان الرقابة:

يقوم الديوان بممارسة مهامه إما مكتبياً (بمقر الديوان وفروعه) حيث ترد له مستندات حسابات الأشهر وأوراق ووثائق المنافسات أو ميدانياً عن طريق انتقال مندوبيه لمقار الجهات الخاضعة لرقابته.

تشكيل الديوان:

كل جهاز يجب أن يعكس تشكيلة الأهداف التي يجب أن يحققها ضمن مسيرة عمله.

وديوان المراقبة العامة كجهاز رقابة مالية خارجية يتكون من وحدات متخصصة تعكس المهام المناطة به من قبل الحكومة وحسب النظام.

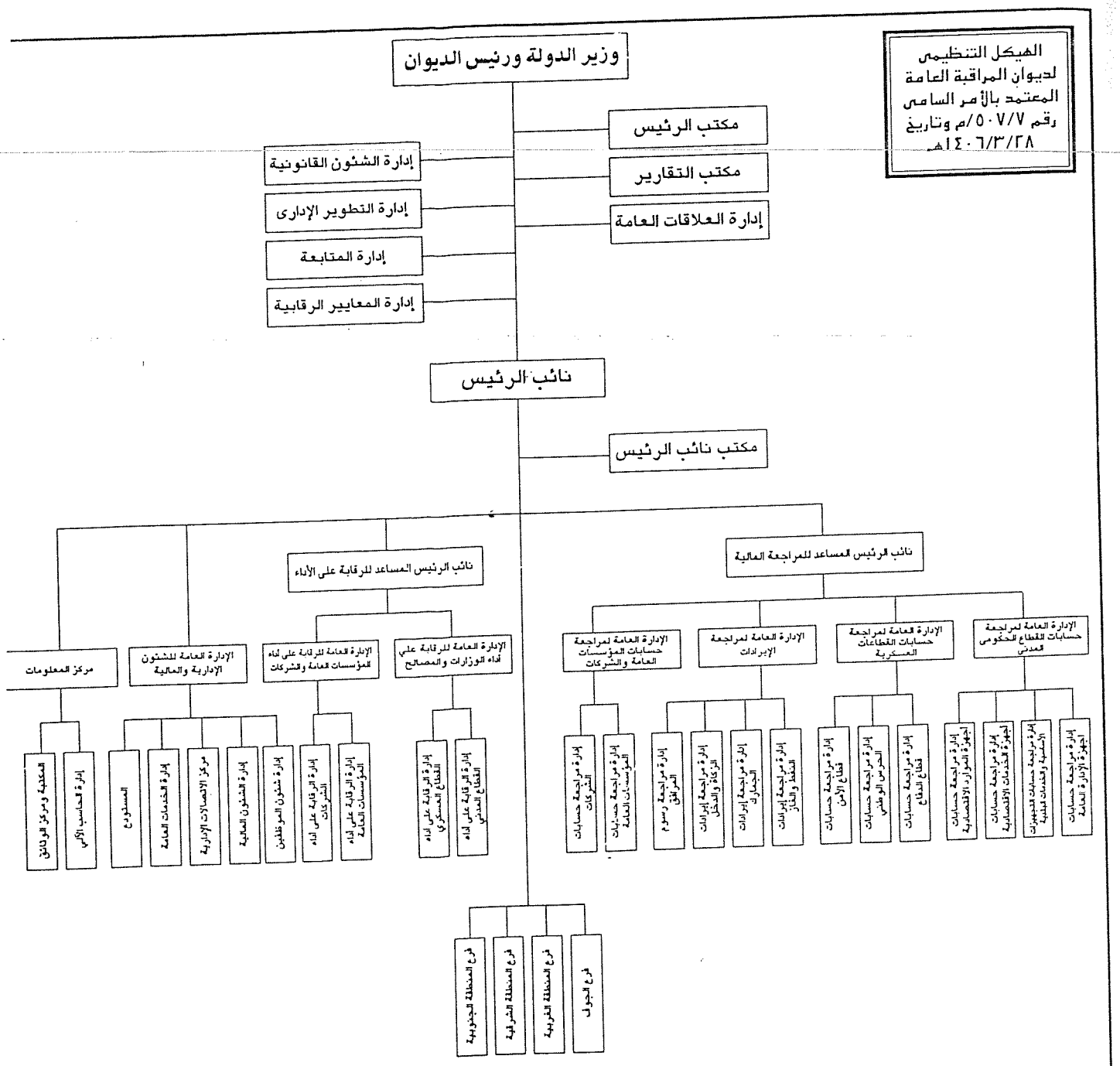
فإلى جانب رئيس الديوان يوجد نائب للرئيس ونائبان مساعدان[1].

ويلاحظ أن نائب الرئيس يقوم بمساعدة وزير الدولة ورئيس الديوان في تصريف شؤون الديوان وكذلك ممارسة الصلاحيات التي يفوضها إليه وزير الدولة ورئيس الديوان.. بالإضافة إلى إشرافه على فروع الديوان في المناطق التالية:

١ ـ فرع الديوان في المنطقة الغربية.
٢ ـ فرع الديوان في المنطقة الشرقية.
٣ ـ فرع الديوان في المنطقة الجنوبية.
٤ ـ فرع الديوان في الجوف.

---

(1) انظر الخريطة التنظيمية للديوان.
وانظر تفاصيل مهام هذه الإدارة في الدليل التنظيمي للديوان ١٤١٢هـ.



المصدر: الدليل التنظيمى لديوان المراقبة العامة ١٤١٢هـ

نائب الرئيس المساعد للمراجعة المالية:

وفي مجال الاختصاص يقوم نائب الرئيس المساعد للمراجعة المالية بالإشراف على إتمام العمليات المالية والمحاسبة من قبل الوحدات المرتبطة به وهي:

١ ـ الإدارة العامة لمراجعة حسابات القطاع الحكومي المدني.

٢ ـ الإدارة العامة لمراجعة حسابات القطاعات العسكرية.

٣ ـ الإدارة العامة لمراجعة الإيرادات.

٤ ـ الإدارة العامة لمراجعة حسابات المؤسسات العامة والشركات.

والهدف من هذه الإدارات هو التحقق من اتمام العمليات المالية والمحاسبية بطريقة سليمة ووفق الأنظمة واللوائح والقواعد الحكومية.

نائب الرئيس المساعد للرقابة على الأداء:

وترتبط به وحدتان مهمتان هما:

١ ـ الإدارة العامة للرقابة على أداء الوزارات والمصالح. وتتفرع عن هذه الإدارة إدارتان هما:

(أ) إدارة الرقابة على أداء القطاع الحكومي المدني.

(ب) إدارة الرقابة على أداء القطاع العسكري.

٢ ـ الإدارة العامة للرقابة على أداء المؤسسات العامة والشركات ويتفرع عن هذه الإدارة إدارتان هما:

١ ـ إدارة الرقابة على أداء المؤسسات العامة.

٢ ـ إدارة الرقابة على أداء الشركات.

والهدف من جميع الإدارات هو التحقق من استخدام الأجهزة الحكومية والمؤسسات والشركات لكافة الموارد بكفاءة وبطريقة اقتصادية.

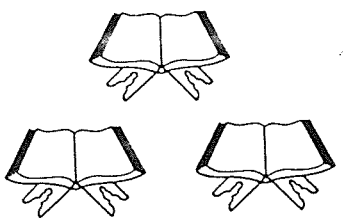
إن مهام الديوان من واقع نظامه هو الرقابة المالية الخارجية. ولكن كما ذكرنا سابقـاً أن الرقابة المالية مرتبطة بالرقابة الإدارية ارتباطا مباشرا ولذلك فإن التعاون وثيق بين أجهزة الرقابة المالية والإدارية.

ونعني بذلك أن المراقبين يكتشفون مخالفات ذات علاقة بالأجهزة الأخرى، مما يتطلب وجود أعضاء من كل طرف مع الطرف الآخر.. بالإضافة إلى اللجان التي تحتاج إلى الآراء المشتركة في حل المشكلات الإدارية أو المالية.

وإذا نجح الديوان في مهمته وهي المحافظة على المصروف الصحيح لبنود الميزانية من كل إدارة لها علاقة بميزانية الدولة فإنه يعني منع الفساد المالي ومحاربة المخالفات المالية.

وإذا تحقق ذلك فإن الأمر يعني منع للفساد الإداري وهكذا تتضافر جهود الديوان مع الأجهزة الأخرى ذات العلاقة بالرقابة الخارجية في منع المخالفات والتجاوزات التي تسبب الفساد في محيط العمل.

ولعل التنسيق المعروف والمشهود فعلاً بين أجهزة وإدارات الرقابة في كل من هيئة الرقابة والتحقيق وديوان المراقبة العامة حيث يشترك أعضاء الجهازين في لجان مشتركة ويتعاون الخبراء بالرأي والمشورة لعل ذلك خير دليل على أن ديـوان المراقبة العامة يساهم مساهمة إيجابية في تحقيق واستقرار الإدارة الحكومية، ثم الإصلاح الإداري الشامل.



مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ
إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الملحقـــات

الملحق الأول:

نظام تأديب الموظفين والمذكرة التفسيرية

ـ الصادر عام ١٣٩١هـ ـ

الملحق الثاني:

نظام ديوان المظالم ومذكرته الإيضاحية

ـ الصادر عام ١٤٠٢هـ ـ

الملحق الثالث:

نظام ديوان المراقبة العامة

ـ الصادر عام ١٣٩١هـ ـ

الملحق الرابع:

نظام مكافحة الرشوة

ـ الصادر عام ١٤١٢هـ ـ

مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ
إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الملحق الأول

نظام تأديب الموظفين

والمذكرة التفسيرية

صدر المرسوم الملكي رقم م/٧ وتاريخ ١/٢/١٣٩١هـ
بالموافقة عليه بناء على قرار مجلس الوزراء رقم ١٠٢٣
وتاريخ ٢٨/١٠/١٣٩٠هـ
ونشر بملحق جريدة أم القرى بعدد ٢٣٦٥
وتاريخ ١٠/٢/١٣٩١هـ

مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

المذكرة التفسيرية
لنظام تأديب الموظفين

ما أصدق عمر رضي الله عنه إذ وصف الوظيفة العامة بأنها أمانة وأنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها، ذلك أن الموظف أمين على المصلحة العامة في نطاق اختصاصه ومسؤول عن أن يبذل قصارى جهده للإسهام في حسن أداء المرفق الذي يعمل به للخدمة التي نيط أمرها بذلك المرفق. ومن هنا كان لا بد أن تهتم الدولة، اهتماما خاصا بحقوق الموظف وواجباته وأن تصدر النظم التي تتكفل بها. وطبيعي - وهذه هي الظروف الخاصة التي تحيط بنشاط الموظف - أن تعنى الدولة - وهي بصدد ضبط الوظيفة العامة - بإرساء القواعد التي تحاسب من يخطىء من الموظفين حتى يكون الجزاء ردعاً للمخطىء وعبرة لأمثاله ولذلك تحرص الدول المتقدمة في عالمنا هذا على إصدار نظم تضع القواعد العامة للزجر إذا ما فرط الموظف في واجبه أو أخطأ وتقيم الأجهزة السليمة التي تسهر على تنفيذ هذه القواعد وتطبيقها بما يحقق العدالة فلا يؤخذ برىء بجرم لا يسأل عنه ولا يفلت المسيء من العقاب.

وقد تضمن نظام الموظفين العام الصادر به المرسوم الملكي رقم ٤٢ وتاريخ ١٣٧٧/١١/٢٩هـ بعض المواد التي تعالج هذه الناحية بيد أن هذه المواد أصبحت - بعد أن اتسع نشاط الدولة وتكامل جهازها الإداري - قاصرة عن أن تسد الحاجة وأن تواجه الأوضاع المتطورة ولذلك كان لا بد من أن يفرد لهذا الأمر اهتمام خاص يتمثل في إصدار نظام بذاته يتناول شؤون التأديب الإداري بالترتيب والتنسيق.

وهذا ما دعا إلى وضع **(نظام تأديب الموظفين)** وقد راعى النظام أن تأتي أحكامه مبسطة بقدر الإمكان حتى يبعد عن التعقيد الذي لا يتفق مع كونه التجربة المتكاملة الأولى للمملكة في هذا المضمار وأن يأخذ من النظريات الإدارية الحديثة أعدلها حتى يوفر للموظف الضمانات الكافية دون أن يهدر المصلحة العامة ويترك مجالا للتهرب من المسؤولية ولذا فقد تضمن في **بدايته قسمين يتناول** أولهما هيئة الرقابة والتحقيق التي تختص ـ كما يدل عليه اسمها ـ برقابة الموظفين في أدائهم لواجباتهم والتحقيق مع من ينسب إليه تقصير منهم، ويتناول الثاني هيئة التأديب وهي الهيئة التي تسهر على محاسبة من يسفر التحقيق عن إدانته أو يشير بدلائل قوية إلى أنه ارتكب ما يستحق المحاسبة والنظام فيما يسعى إليه ليس إلا تطبيقا للمبدأ الذي بينه عمر رضي الله عنه عندما قال: أرأيتم إذا استعملت عليكم خير من أعلم ثم أمرته بالعدل أكنت قضيت ما عليّ..؟ قالوا: نعم فقال: لا، حتى أنظر عمله أعمل بما أمرته أم لا. ولكن النظام لم يجعل مسائل الرقابة والتحقيق والتأديب حكرا على هيئة الرقابة والتحقيق وهيئة التأديب بل جاء واقعيا إذ ترك شطرا واضحا من هذه المسائل في يد الوزير المختص أو من هو في مستواه ـ حيث إن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته وإن من واجباته الأساسية أن يراقب مرؤوسيه وأن يحقق مع المخطىء منهم كما أن حسن ممارسته لسلطاته الرئاسية يقتضي أن تترك في يده بعض الاختصاصات الجزائية. وقد وازن النظام بين اختصاصات الوزير هذه وبين اختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق وهيئة التأديب موازنة تستهدف تحقيق فلسفته العامة وهي العدالة والحزم. والعدالة في الشريعة السمحاء غاية لذاتها فكل ما يوصل إليها يعد شريعة وان لم يصرح الشارع به ويذكر تفاصيله وقد قال ابن القيم إن السياسة العادلة جزء من أجزاء الشريعة وفرع من فروعها. ومن ثم يقوم المجتمع الإسلامي على أنواع من النظم تضبط الصواب والخطأ وتحدد ما هو حسن وما هو قبيح وما هو ممنوع وما هو مباح. وليس غريبا أن يشترك الوزير المختص والهيئتان اللتان يقيمهما النظام في مثل هذه الاختصاصات لأن الجزاءات الإدارية ليست عقوبات جنائية فالجزاء الإداري يستهدف أساسا محاسبة الموظف عن خطئه الوظيفي

وإنزال جزاء به يناله في حياته الوظيفية بينما تعاقب الجزاءات الجنائية على ارتكاب الشخص لجريمة ما وتنزل به عقابا يناله في حريته الشخصية أو في ماله. ولذا فإن النظم الإدارية لا تذكر المخالفات الإدارية على وجه الحصر بل تترك أمر ذلك للهيئة المختصة بمحاسبة الموظفين لتقرير ما إذا كان التصرف المنسوب للموظف يعتبر مخالفة إدارية تستوجب الجزاء الإداري، في حين أن النظم الجنائية تذكر عادة الجرائم على سبيل الحصر.. بيد أن النظم الإدارية وإن لم تعدد المخالفات الإدارية تعدادا يحصرها إلا أنها تشترك مع غيرها من النظم في تحديد الجزاءات التي يجوز توقيعها تحديدا دقيقا لا يترك مجالا للتقدير عند التطبيق إلا فيما يتعلق باختيار الجزاء وتشديده من عدمه. وهذا ما أخذ به النظام.

كذلك سار النظام على نظرية مستقرة في الفقه الإداري وهي أن الجزاء الإداري لا يعتبر حكماً قضائيا بل قرارا إداريا ولذلك لا يجوز الطعن عليه بالنقض كما يجوز ذلك بالنسبة للأحكام القضائية. ولذا حصر الطعن عليه في طلب إعادة النظر في حالات محدودة تستوجبه نص عليها النظام. على أنه نظرا لخطورة الجزاء الإداري وآثاره الحاسمة على الحياة الوظيفية للموظف فقد أخذ النظام ـ مسايرا بذلك الاتجاهات الإدارية الحديثة ـ بقدر من الضمانات التي تحيط بالحكم القضائي وذلك لأن الجزاء الإداري وإن كان قرارا إداريا إلا أنه كما ذكر يتمتع بين القرارات الإدارية بمركز فريد.

ولعل من المناسب في هذا المقام أن يفرق بين الجزاء الإداري ـ بوصفه قرارا إداريا ـ وبين القرارات الإدارية الأخرى التي تتعلق بسير الوظيفة العامة إذ ان الأول يقصد إلى توقيع العقاب على الموظف بينما تسعى القرارات الإدارية بمفهومها العام إلى تحسين ظروف قيام المرفق بالخدمة العامة الموكولة إليه ومن ثم فإن تنسيق الموظف مثلا هو قرار إداري يتعلق بحسن سير الوظيفة العامة وليس جزاء إداريا في مفهوم النظام كما أن كف اليد لا يعتبر جزاء إداريا لأنه ليس إلا إجراء تحفظيا تتخذه الإدارة لإبعاد الموظف ـ في ظروف معينة ـ عن الوظيفة لضمان الوصول إلى الحقيقة مجردة بعيدة عن

التأثير أو التزييف.

تلك هي الأفكار العامة التي تكمن وراء الأحكام التي تضمنها النظام صيغت على نحو يكفل للموظف الكفء النزيه الحماية، ويضرب على يد الموظف المهمل أو الخائن وبذلك يتوفر للجهاز الإداري الجو المناسب للعمل بعيدا عن تعريض الموظف الصالح لما يعرقل حسن أدائه لعمله من اتهامات غير جدية وإجراءات غير عادلة والسماح لغيره بالعبث والتلاعب.

وينقسم النظام إلى أربعة أقسام رئيسة: القسم الأول في هيئة الرقابة والتحقيق والقسم الثاني: في هيئة التأديب، والقسم الثالث: في أصول التحقيق والتأديب، والقسم الرابع في أحكام عامة.

ويتفرع القسم الأول إلى بابين: الباب الأول في تشكيل هيئة الرقابة والتحقيق، فينص في المادة الأولى على إنشاء تلك الهيئة وحتى يضمن لها الاستقلال والكفاءة اشترط أن يكون رئيسها ممن لا تقل مرتبتهم عن المرتبة الخامسة عشرة وهي أعلى مراتب الوظائف العامة التي نظمها كادر الموظفين العام ومن ثم فإنه ترك الباب مفتوحا ـ عندما تستدعي الحاجة لكي يقوم على رئاسة هذه الهيئة من هو في مرتبة تعلو تلك المرتبة وقد طبق المفهوم نفسه بالنسبة للوكلاء وجعل تعيين الرئيس والوكلاء وإنهاء خدماتهم بأمر ملكي مادة (٣).

وحرصا على حسن قيام الهيئة بالأعباء الملقاة عليها قسمت المادة (٣) الأجهزة التي تشكل منها الهيئة إلى قسمين هما قسم الرقابة، وقسم التحقيق حتى يتفرغ كل قسم إلى واجباته بالكفاءة والتخصص المرجوين وإن كان هذا لا يعني استقلال كل من القسمين عن الآخر فهما جهازان مرتبطان يكونان هيئة واحدة تخضع لرئاسة واحدة تنسق بين عملهما وتشرف على مجهودهما.

أما الباب الثاني فيتكلم عن اختصاصات الهيئة والإجراءات التي تسير عليها. وحتى لا يساء فهم المقصود من منح الهيئة اختصاصا بالرقابة والتحقيق فقد قيدت المادة (٥) تلك الاختصاصات بأن تكون في حدود القواعد

المنصوص عليها في هذا النظام. فهي ليست رقابة مطلقة من كل قيد ولا تحقيقا بلا حدود وإنما رقابة وتحقيق في النطاق الذي رسمه النظام ولعل من الجدير بالذكر أن نشير هنا إلى أن الفقرة (أ) من المادة (٥) عندما تكلمت عن المخالفات المالية والإدارية إنما قصدت أن ينصرف هذا التعبير إلى أوسع معانيه ليشمل كافة المخالفات التي يرتكبها الموظف بوصفه موظفا، وبذا فإن إهمال الموظف لأداء واجبات الوظيفة يمكن أن يندرج تحت هذا المفهوم. وقد درج النظام على استعمال هذا المفهوم الواسع للتعبير في كافة أحكامه الأمر الذي يجب أن يكون محل اعتبار عند تفسير وتطبيق أحكام المواد الأخرى من النظام.

ورغم أن النظام قد راعى الاختصار في قواعد الإجراءات تاركا التفاصيل في اللوائح التي تصدر تطبيقا لأحكام المادة الثالثة إلا أنه رأى أن يدرج بعض القواعد الأساسية التي تضمن عدم المساس بحرية الموظف إلا طبقا للأصول السليمة والأحكام النظامية فنص في المادة (٦) على ضرورة إثبات جميع إجراءات الرقابة كتابة وهذا أيضا هو ما تطلبه في المادة (١١) بالنسبة للتحقيق. كذلك رأى النظام أن تكون الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف على علم مسبق بما يتخذ حياله من إجراءات وذلك من قبيل التنسيق بين الاختصاصات، وحتى يضمن حسن تعاون الجهات الإدارية مع الهيئة وتقديم المساعدات اللازمة. نص على ذلك في المادة (٧) ومن المتوقع أن تقوم الجهات الإدارية لدى إخطارها من قبل الهيئة بتسهيل مهمة الهيئة ومعاونتها فيما تتخذه من إجراءات وألا تمتنع عن تمكين المحقق من الاطلاع أو التفتيش إلا إذا كان لديها من الأسباب الوجيهة الجدية ما يدفعها إلى ذلك. وعندئذ يكون الفصل في الأمر من اختصاص رئيس مجلس الوزراء الذي يأمر بما يراه (مادة ٨).

وواضح أن النظام قد فرق بين تفتيش أماكن العمل أي الأماكن التي يعمل بها الموظف وهي الأماكن المرتبطة بالجهة الإدارية التي يعمل بها وبين تفتيش الأماكن الخاصة والأشخاص فجعل للهيئة سلطة إجراء التفتيش الأول واستلزم في الحالة الثانية أن يجري التفتيش بمعرفة السلطة المختصة بإجراء مثل هذا

التفتيش طبقا للأنظمة المعمول بها في المملكة. وغني عن الذكر أن طلب رئيس الهيئة إلى الجهة المختصة إجراء التفتيش (مادة ٩) لا يعتبر أمرا للجهة المختصة المذكورة ومع ذلك فإن المتوقع ألا تحجم الجهة المختصة عن الاستجابة لهذا الطلب إلا إذا قام لديها مانع نظامي واضح يبرر هذا الإحجام ولم يتعرض النظام للإجراء الذي يتبع في حالة قيام خلاف من هذا القبيل بين الهيئة وبين الجهة المختصة لأن النظام خاص بتأديب الموظفين وليس مما يدخل في نطاقه أن ينص على أحكام إلزامية بالنسبة لجهات الأمن وتأسيسا على أن المصلحة العامة التي يستهدفها الجميع سوف تقلل إلى حد كبير من وقوع مثل هذا الخلاف وأنه إذا وقع فإن المسؤولين في الجهتين يمكنهما بالاتفاق المشترك الوصول إلى حل له أو رفع الموضوع إلى ولي الأمر.

ومن الضمانات التي قررها النظام أن يجري التحقيق بحضور الشخص المحقق معه فجعل تلك هي القاعدة والاستثناء هو عدم الحضور. ومن المبادىء الأصولية أن الاستثناء لا يلجأ إليه إلا عند الضرورة ولا يجوز التوسع في تطبيقه. وتنص المادة (١٢) على أن يرفع التحقيق إلى رئيس الهيئة لاتخاذ ما يراه متفقا مع النظام بشأنه بيد أنها قيدت هذا الاختصاص بضرورة إحالة التحقيق إلى الجهة المختصة بالفصل فيه إذا ما اتضح أنه يتضمن جريمة جنائية. ومعنى هذا أن التصرف الإداري في الأفعال المنسوبة للموظف سوف يعلق إلى أن يتم الفصل جنائيا في تلك الأفعال كل ذلك مع ملاحظة ما قضت به المادة (١٢) من النظام. وجاءت المادة (١٣) لتسمح لرئيس الهيئة أن يقترح على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي الوزير المختص فصل الموظف لشبهات قوية تجعله غير صالح للاستمرار في الوظيفة وذلك معالجة لحالات يحسن فيها اتخاذ مثل هذا الإجراء دون الخوض في إجراءات المحاكمة ومن المعروف أن رئيس الهيئة سوف يمارس هذه الصلاحية عن طريق رئاسة مجلس الوزراء.

ويتفرع القسم الثاني الذي يتناول هيئة التأديب كذلك إلى بابين فيعالج الباب الأول تشكيل هيئة التأديب ونص النظام في المادة (١٤) على إنشاء الهيئة وحرص بالنسبة لرئيسها ونائبه على أن يكونا من كبار المسؤولين لما

تقدم بالنسبة لرئيس هيئة التحقيق ووكلائه. ومفهوم المادة أنه إذا غاب رئيس الهيئة فإن نائب الرئيس يحل محله في اختصاصاته وسلطاته تلقائيا أثناء فترة الغياب ولذا عبرت المادة عن النائب بأنه نائب الرئيس في حين سمي مقابله في هيئة التحقيق باسم الوكيل.

وقد نصت المادة (١٦) على أن تصدر الهيئة لائحة داخلية وقد ترك النظام لهذه اللائحة أن تشتمل على ما ترى الهيئة حاجة إلى تنظيمه من قواعد وإجراءات لم يأت نص بخصوصها في النظام ومن ثم فإن تعبير اللائحة الداخلية في حكم المادة (١٦) يجب أن يحمل على هذا المعنى.

وتناول الباب الثاني اختصاصات الهيئة وإجراءاتها وقد قصر النظام اختصاص الهيئة على القضايا التي تحال إليها من هيئة الرقابة والتحقيق إلا إذا رأى جلالة الملك المعظم إضفاء اختصاصات إضافية على الهيئة طبقا للمادة (٤٩) من النظام.

وقد نظم إجراءات المحاكمة التأديبية فأعطى مهلة لا تقل عن عشرة أيام بين إبلاغ المتهم وهيئة الرقابة والتحقيق وبين تاريخ عقد أول جلسة وذلك حتى يتدبر المتهم أمره ويعد نفسه وكذا هيئة الرقابة والتحقيق (مادة ١٩) واستلزم حضور المتهم بنفسه وإن كان قد أجاز له أن يستعين بمن يدافع عنه من المحامين وضمن له حق استدعاء الشهود. على أنه لم يعلق اتخاذ إجراءات المحاكمة على حضور المتهم ولذا فإن المتهم الذي يبلغ إبلاغا صحيحا بالمثول أمام مجلس المحاكمة ويتخلف عن الحضور يعرض نفسه لصدور حكم عليه دون سماع ما قد يريد أن يقدمه لمجلس المحاكمة من أدلة أو دفاع أو شهود (مادة ٢٠) وطبيعي إذن أن يتعرض النظام لطريقة الإبلاغ الصحيحة في (المادة ٢١) فاستلزم أن يكون الإعلان على العنوان الفعلي للموظف وقت إجراء الإعلان، وهذا العنوان لا يخرج عن أن يكون إما عنوان العمل الذي يعمل به الموظف وقت التحقيق أو عنوان العمل الذي قد يكون نقل إليه بعد ذلك أو مقر إقامته حسب الأحوال فإذا لم يعرف للموظف عنوان فعلي اكتفي في إعلانه بنشر الإبلاغ في الجريدة الرسمية أخذاً بالأحوط.

وتستلزم المادة (٢٢) لصحة الجلسة أن يحضر جميع الأعضاء وكذا مندوب هيئة الرقابة والتحقيق ومن ثم فإن غياب أي من هؤلاء يعطل الإجراءات التي قد يتخذها مجلس المحاكمة أثناء غيابه ولا تصح حتى إذا حضر وأجازها بعد ذلك لأن الأصل هو أن تتم الإجراءات أمام المجلس الذي يقوم بالمحاكمة التأديبية وليس لزاماً أن يكون مندوب هيئة الرقابة والتحقيق الذي يحضر جلسات المحاكمة هو ذات الشخص الذي قام بإجراءات الرقابة والتحقيق.

كذلك أعطت المادة (٢٣) للمتهم ولوكيله حق الاطلاع على أوراق التحقيق أما استنساخ صور منها فقد علقته على إذن من رئيس مجلس المحاكمة وواضح أن هذا لا يعني منع الموظف من أن يأخذ أثناء الاطلاع بعض الملاحظات التي تساعده على تذكر ما تضمنته الأوراق وإنما يعني أن الذي يتطلب الإذن هو استنساخ صور كاملة مصدق عليها من أوراق التحقيق. ومن المفروض أن منع الموظف من استنساخ صور التحقيق يرتبط بالأمن والسرية إذا تطلب الأمر ذلك فإن لم يوجد المبرر فإن المنع لا يكون في محله.

ومن الضمانات التي كفلها النظام للموظف المتهم حقه في أن يرد أي عضو من أعضاء مجلس المحاكمة إذا كان هناك سبب يبرر ذلك (مادة ـ ٢٤) ومن المفروض أن الأسباب التي تبرر الرد هي الأسباب التي تمس حيدة عضو المجلس أو نزاهته، ولا يعني قبول الرد أن عضو مجلس المحاكمة الذي رد قد قام به حتماً سبب يقلل من كرامته أو يستدعي مساءلته.

وتنسيقا للإجراءات بين الجهات المختلفة التي قد تختص بالنظر في الفعل المنسوب للموظف نصت المادتان (٢٥ ـ ٢٦) على أنه إذ رأت هيئة التأديب أن الأمور المنسوبة للمتهم تكون جريمة تختص هيئة أخرى بالفصل فيها فتعيد الأوراق إلى هيئة الرقابة والتحقيق لاتخاذ اللازم بشأنها وفي هذه الحالة توقف إجراءات المحاكمة التأديبية إلى أن يصدر حكم نهائي من الجهة المختصة جنائيا والمادتان بهذا تتكلمان عن الإجراءات التأديبية منذ بدء اتصالها بهيئة التأديب سواء أكانت القضية قد أحيلت إلى مجلس المحاكمة أم لم تكن قد جرت إحالتها بعد.

وتتكلم المادتان (٢٧ ـ ٢٨) عن قرارات مجلس المحاكمة فتتطلب الإسراع في إصدارها وإرسال صور رسمية منها إلى جهات معنية وجعلتها نهائية إلا في حالة العزل بالنسبة لمن يشغلون الوظائف الكبرى في الدولة إذ علقت ذلك على تصديق رئيس مجلس الوزراء. كما فتحت المادة (٢٩) الباب للمتهم للطعن على القرار بطلب إعادة النظر فيه إذا توفرت الشروط التي وضعتها المادة لذلك وجعلت المادة (٣٠) الاختصاص بتفسير القرار لهيئة التأديب ومن المفروض أن الهيئة سوف تمارس هذه الصلاحية عن طريق إحالة القرار إلى أحد مجالس المحاكمة فإذا كان المجلس الذي أصدر القرار قائما بذات أشخاصه يحال القرار إليه لتفسيره أو تصحيح ما وقع به من أخطاء مادية.

أما القسم الثالث من النظام فيتناول أصول التحقيق والتأديب وتنص المادة (٣١) على استحقاق العقوبة إذا ما ارتكب الموظف مخالفة مالية أو إدارية. وهنا لم يحدد النظام المخالفات على وجه الحصر بل ترك ذلك ـ كما أوضح في صدر هذه المذكرة ـ للسلطة المشرفة على التأديب لتقرر ما إذا كان الفعل المنسوب للموظف يمكن أن يكون مخالفة تأديبية تستحق العقاب أو لا ولكن النظام جاء ـ مسايرة للنظريات الحديثة ـ بتعداد يحصر الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف (مادة ـ ٣٢) وفرق في ذلك بين المناصب الكبرى وما هو دونها وجعل لكل من المناصب ما يتفق مع مسؤولياته.

ونظراً لأن النظام أخذ بالنظرية التي تجيز ـ في حدود معينة ـ مساءلة الموظف عن أخطائه التأديبية حتى بعد انقطاع صلته بالوظيفة فقد نص في المادة (٣٣) على أن انقطاع الموظف عن الوظيفة لا يمنع من الاستمرار في الإجراءات التأديبية إذا كانت قد بدأت قبل ذلك الانقطاع أو من اتخاذها مبتدأ إذا لم تكن قد بدأت قبل الانقطاع.

وقد حصر النظام العقوبات التي توقع على الموظف الذي انتهت خدماته في الغرامة والحرمان من العودة إلى الخدمة لأنهما هما العقوبتان اللتان يمكن أن يكون لهما أثر أو جدوى بالنسبة للموظف بعد انفصاله عن الخدمة حيث إن

باقي العقوبات تهدف ـ كما أوضح من قبل إلى المساس بالموظف في حياته الوظيفية ذاتها. ومن المفروض عند الحكم على الموظف بالحرمان من العودة للخدمة أن يقرر مجلس المحاكمة تاريخ بدء المدة التي يحرم الموظف خلالها من العودة للخدمة فإذا لم يتضمن القرار ذلك التحديد احتسبت المدة من تاريخ صدور القرار.

وفي مجال الكلام عن الظروف المخففة والمشددة عند توقيع العقوبة رأى النظام أن يعفى الموظف من العقوبة إذا ارتكب المخالفة بناء على أمر مكتوب صادر له من رئيسه رغم تنبيه الموظف للرئيس كتابة بأن العمل المرتكب يكون مخالفة ونظرا لأن الأصل هو اشتراك الموظف في المسؤولية الإدارية إذ لا طاعة في معصيـة فقد رأى النظام أن يقصر هذا الإعفاء على المخالفات الإدارية والمـالية فحسب دون الجرائم الجنائية. كما أنه لم يصرف الإعفاء إلى كافة المخـالفات الإدارية والمالية بل قصره على العادية منها أي على المخالفات البسيـطة دون الجسيمـة ومن ثم فإن أمـر الرئيس لا يعفي المـرؤوس من المسؤولية الإدارية بالنسبة للمخالفات الإدارية والمالية الجسيمة.

ونظراً لأن فورية توقيع الجزاء في ذاتها قد تكون من الوسائل الناجعة لرد ع المسيئين فقد رأي النظام أن يترك للوزير الاختصاص بتوقيع الجزاءات التي عددها النظام عدا جزاء الفصل.

ويجب ألا يوقـع الوزير الجزاء إلا إذا سبق ذلك تحقيق مكتوب تسمع فيه أقوال المتهم ويحقق دفاعه (مادة ـ ٣٥) ولا يملك الوزير توقيع عقوبات على الموظف الذي انتهت خدماته لأن ذلك من اختصاص مجلس المحاكمة مادة (٣٦).

وتستلزم المادة (٣٧) أن يتضمن قرار الإحالة بيان الأفعال المنسوبة للمتهم على وجه التحديد بيد أن هذا لا يعني أن مجلس المحاكمة عليه أن يتقيد بهذا البيان فللمجلس أن يكيف الوقائع بما يراه وأن يطبق عليها المواد المناسبة وكل ما هنالك فإنه يتقيد فقط بنطاق الدعوى حسبما حددته هيئة الرقابة والتحقيق

بمعنى أنه لا يجوز أن ينظر في دعوى لم تحلها عليه هيئة الرقابة والتحقيق ولو كانت مرتبطة بالدعوى المحالة إليه إذ يكون الإجراء المناسب في هذه الحالة هو تنبيه هيئة الرقابة والتحقيق إلى تلك الحقيقة.

وحتى لا يجري التداخل بين اختصاصات الوزير واختصاصات هيئة التأديب فقد تكفلت المواد (٣٥ ـ ٣٦ ـ ٤٠ ـ ٤١) برفع ذلك التداخل إذ جعلت الاختصاص بتوقيع العقوبات لهيئة التأديب في الحالات التالية:

(أ) أن تكون العقوبة المطلوب توقيعها هي الفصل. ومع ذلك فقد تحال القضية إلى هيئة التأديب بقصد توقيع عقوبة الفصل ويرى مجلس المحاكمة توقيع عقوبة أخرى فلا يمنع طلب توقيع عقوبة الفصل المجلس من توقيع الجزاء الذي يراه مناسبا.

(ب) أن يكون الموظف لدى إحالته إلى المحاكمة التأديبية قد انتقل من الجهة الإدارية التي ارتكب بها المخالفة إلى جهة أخرى. والمقصود هنا أن يكون قد خرج من التبعية الإدارية لوزير ما إلى التبعية الإدارية لوزير آخر. وقد راعى النظام في ذلك أن يتفادى تضارب السلطات بين الجهتين التي كان بها الموظف والتي نقل إليها وذلك بمنح سلطة التأديب لجهة بعيدة عن الاثنين وهي هيئة التأديب.

(ج) أن يرتكب موظفون تابعون لأكثر من جهة إدارية مخالفة إدارية واحدة أو أكثر من مخالفة ولكنها مخالفات مرتبطة والحكمة في منح الاختصاص هنا هي ذات الحكمة التي بررت الاختصاص في الفقرة السابقة.

(د) أن يكون الموظف قد ترك الخدمة قبل توقيع العقوبة عليه. أما فيما عدا هذه الحالات فإن الاختصاص فيها بتوقيع الجزاء الإداري يعود إلى الوزير.

وقد جاءت المادة (٤٢) بأحكام سقوط الدعوى التأديبية بالتقادم ونصت على أن مدة التقادم تنقطع إذا اتخذ إجراء ضد المتهم، وغني عن الذكر أنه إذا تعدد المتهمون واتخذ إجراء ضد أحدهم فإن هذا الإجراء يقطع مدة التقادم بالنسبة لكافة المتهمين سواء منهم من اتخذ الإجراء ضده ومن لم يتخذ.

وأوجبت المادة (٤٤) أن يعرض أمر الموظف الذي حكم بحبسه على هيئة الرقابة والتحقيق للنظر في مسؤوليته التأديبية، وتخصيص هذه الحالة بالحكم لا ينفي أن حبس الموظف في ذاته من شأنه أن يكون مظنة لإثارة الشبهة حول سلوكه الوظيفي، مما يجعل لهيئة الرقابة والتحقيق في كل الأحوال أن تبحث مدى دلالة حبس الموظف على ارتكابه للمخالفة التأديبية ولهذا فقد قررت المادة ذاتها وجوب إبلاغ هيئة الرقابة والتحقيق في كل الأحوال عن انقطاع الموظف عن العمل بسبب الحبس دون أن تحدد الجهة التي عليها هذا الإبلاغ تاركة ذلك لظروف الحال. ومن المفروض أن تقوم أول جهة إدارية تعلم رسميا بأمر حبس المتهم بابلاغ هيئة الرقابة والتحقيق بذلك ومن المفضل لحسن سير الإجراءات أن تقوم جهة الأمن التي أجرت القبض بإبلاغ كل من الجهة التابع لها الموظف وهيئة الرقابة والتحقيق بأمر ذلك الحبس فور حصوله.

وإذا كانت المادة (٤٥) تقرر حق الموظف في أن يرد اعتباره الإداري بعد ثلاث سنوات من تاريخ صدور القرار التأديبي بحقه فإن ذلك رهن بحسن سيرته وسلوكه والكفاءة التي أظهرها في أداء عمله خلال فترة الاختبار هذه كما أن رد الاعتبار على هذا النحو لا يسقط الحقوق التي يمكن أن تترتب على ما ثبت ضد الموظف من مخالفات إدارية أو مالية كالتعويض مثلا.

ويخصص النظام القسم الرابع والأخير منه للأحكام العامة فتعطي المادة (٤٦) لمن ورد ذكرهم فيها الصلاحيات المقررة للوزير ومن بين هؤلاء الرئيس الإداري للمؤسسة العامة وهو من يشغل أعلى منصب تنفيذي في المؤسسة أيا كان المسمى المعطى للوظيفة وتضيف المادة ذاتها حق الوزير في أن يفوض بعض صلاحياته المقررة في النظام وبذلك تكون قد فصلت بالنسبة لهذا الموضوع بالذات في خلاف فقهي يدور حول حق الوزير في أن يفوض في صلاحياته النظامية.

وتقرر المادة (٤٧) أن تجري محاكمة رئيس وأعضاء كل من هيئة الرقابة والتحقيق وهيئة التأديب تأديبيا أمام هيئة خاصة نصت عليها إلا أنها جعلت ذلك مشروطا بألا يكون هؤلاء ممن يخضعون لنظم خاصة تقرر أحكاما أخرى

للتأديب فلو افترضنا أن رئيس أي من هيئة الرقابة والتحقيق أو هيئة التأديب كان بمرتبة الوزير فإنه تبعاً يخضع للقواعد التي ينص عليها النظام الخاص بمحاكمة الوزراء. ثم تأتي بعد ذلك المادة (٤٨) لتقرر خضوع جميع الموظفين المدنيين سواء كانوا موظفين عموميين أم من موظفي الأشخاص المعنوية العامة للأحكام التي جاء بها النظام وذلك باستثناء أعضاء السلك القضائي. وتعبير الموظفين في هذه المادة بذاتها لا يشمل مستخدمي الدولة الذين يوصفون عادة بأنهم خارج الهيئة. كما لا ينصرف تلقائيا إلى الموظفين المتعاقدين فهؤلاء يخضعون للأحكام الخاصة بهم فإن سمحت تلك الأحكام بخضوعهم لأحكام هذا النظام كله أو بعضه كان خضوعهم بناء على ذلك وإلا فيتبع في حقهم ما تقضي به تلك الأحكام على أن هذا لا ينفي - في كافة الحالات - خضوعهم فيما ينسب إليهم من مخالفات لاختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق وتبعا لما تضمنه النظام من أحكام تتعلق بالرقابة والتحقيق.

وقد تضمن النظام المادة (٤٩) لتواجه حاجة قائمة الآن بالنسبة للجزاءات التي صدرت بها أنظمة دون أن يكون هناك جهاز مختص بتطبيق أحكامها كتلك التي جاء بها المرسوم الملكي رقم (٤٣) وتاريخ ١٣٧٧/١١/٢٩هـ فتركت لتقدير جلالة الملك المعظم أمر إضفاء الاختصاصات بتطبيق أحكام تلك الأنظمة على هيئة الرقابة والتحقيق أو على هيئة التأديب أو على الجهازين معا إلى أن يجري تنظيم ذلك الاختصاص على نحو آخر. وواضح من نص المادة أنها تتعلق بالموظفين عامة أيا كانت علاقتهم النظامية بالدولة وطبيعي أن يفرض النظام في ختامه على كل من رئيس هيئة الرقابة والتحقيق ورئيس هيئة التأديب واجب تقديم تقرير سنوي يرفع إلى مقام رئيس مجلس الوزراء يتضمن ما لكل منهما من ملاحظات ومقترحات. وفي ذلك رقابة عليا على أعمال الجهازين وسعي مستمر للوصول بهما إلى المستوى اللائق. وهذا تطبيق آخر يمارسه ولي الأمر عملا بمبدأ الرقابة العليا الذي أشار إليه عمر رضي الله عنه وتقدم بيانه.

مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

نظـام تـأديـب الموظفيـن

القســـم الأول

هيئـة الرقـابـة والتحقيـق

البـــاب الأول

في تشكيـل الهيئـة

م١ ـ تنشأ بموجب هذا النظام هيئة مستقلة تسمى (هيئة الرقابة والتحقيق) ترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء وتشكل من رئيس لا تقل مرتبته عن المرتبة الخامسة عشرة ووكيلين أو أكثر لا تقل مرتبة كل منهم عن المرتبة الثالثة عشرة ومن عدد كاف من الأعضاء ذوي التخصص. ويلحق بالهيئة العدد الكافي من الموظفين الإداريين والمستخدمين.

م٢ ـ يعين رئيس الهيئـة وتنهى خدمتـه بأمر ملكي ويعين الوكلاء وتنهى خدمتهم بأمر ملكي بناء على اقتراح رئيس الهيئة.

م٣ ـ تضم الهيئة الأجهزة التالية:

جهاز الرقابة.

جهاز التحقيق.

ويتكـون كل جهـاز من إدارات يعين عددهـا ودائـرة اختصاص كل منها والإجراءات التي تسير عليها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس الهيئة.

م٤ ـ تصدر اللائحة الداخلية للهيئة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس الهيئة.

البـــاب الثـانـــي

في الاختصاصات والإجراءات

م٥ ـ مع عدم الإخلال بسلطة الجهة الإدارية المعنية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص هذه الهيئة في حدود القواعد المنصوص عليها في هذا النظام بما يلي:

١ ـ إجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية.

٢ ـ فحص الشكاوى التي تحال إليها من الوزراء المختصين أو من أي جهة رسمية مختصة عن المخالفات المالية والإدارية.

٣ ـ إجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تكشف عنها الرقابة وفيما يحال إليها من الوزراء المختصين أو من أي جهة رسمية مختصة.

٤ ـ متابعة الدعوى التي تحال طبقا لهذا النظام إلى هيئة التأديب.

م٦ ـ تثبت جميع إجراءات الرقابة والنتيجة التي تسفر عنها في محاضر خاصة تعد لهذا الغرض وترفع إلى رئيس الهيئة لتقرير الإجراء المناسب.

م٧ ـ إذا رأى رئيس الهيئة أن أمورا تستوجب التحقيق ينتدب من يراه من المحققين لإجـرائه ويجب إخطار الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء به.

م٨ ـ على الجهات الحكومية تمكين المحقق من الاطلاع على ما يرى لزوم الاطلاع عليه من الأوراق والمستندات وغيرها وتفتيش أماكن العمل إذا تطلب التحقيق ذلك بحضور الرئيس المباشر للموظف ويجب تحرير محضر بحصول التفتيش ونتيجته وحضور المتهم أو غيابه وذكر الحاضرين.

إذا امتنعت الجهة الحكومية عن تمكين المحقق من الاطلاع أو التفتيش يرفع رئيس الهيئة الأمر إلى رئيس مجلس الوزراء للأمر بما يراه.

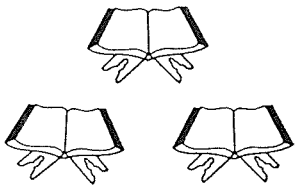
م٩ - إذا رأى رئيس الهيئة لأسباب جدية أن أمورا تستوجب تفتيش غير أماكن العمل فله أن يطلب إجراء ذلك من قبل السلطة المختصة ويجري التفتيش بحضور المحقق.

م١٠ - يجري التحقيق بحضور الشخص الذي يجري التحقيق معه ما لم تقتض المصلحة العامة إجراء التحقيق في غيبته.

م١١ - يكون التحقيق كتابة ويثبت في محضر أو محاضر مسلسلة يبين فيها تاريخ ومكان وساعة افتتاحه وإتمامه وتذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع من تولى التحقيق ولا يجوز الشطب أو التعديل في أوراق محاضر التحقيق.

م١٢ - بعد انتهاء التحقيق يعرض المحقق على رئيس الهيئة أوراق التحقيق والتوصية بالتصرف النظامي فيها. وإذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية تحال القضية إلى الجهة المختصة بالفصل فيها.

م١٣ - إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة جاز لرئيس الهيئة بعد أخذ رأي الوزير المختص اقتراح فصل الموظف بقرار من مجلس الوزراء.



القسم الثاني

هيئة التأديب

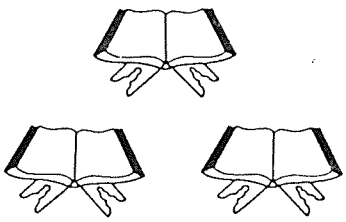
الباب الأول

في تشكيل هيئة التأديب

م١٤ ـ تنشأ بموجب هذا النظام هيئة مستقلة تسمى (هيئة التأديب) ترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء، وتشكل من رئيس لا تقل مرتبته عن المرتبة الخامسة عشرة ونائب للرئيس لا تقل مرتبته عن المرتبة الثالثة عشرة وعدد كاف من الأعضاء ذوي التخصص ويلحق بالهيئة العدد الكافي من الموظفين الإداريين والمستخدمين.

م١٥ ـ يعين رئيس الهيئة وتنهى خدمته بأمر ملكي، ويعين نائب الرئيس وتنهى خدمته بأمر ملكي بناء على اقتراح رئيس الهيئة.

م١٦ ـ تصدر اللائحة الداخلية للهيئة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس الهيئة.



البـــاب الثـــانـــي

في الاختصاصات والإجراءات

م١٧ - تختص هيئة التأديب بنظر القضايا التأديبية التي تحال إليها من هيئة الرقابة والتحقيق.

م١٨ - تنظر القضايا المعروضة على هيئة التأديب بواسطة مجلس يشكل بقرار من رئيس الهيئة.

يتكون من رئيس وعضوين وأمين للمجلس وبحضور مندوب عن هيئة الرقابة والتحقيق.

م١٩ - على رئيس مجلس المحاكمة حال ورود القضية إليه أن يحدد موعداً لنظرها ويتولى المجلس إبلاغ المتهم وهيئة الرقابة والتحقيق بذلك على أن لا تقل الفتـرة بين الإبـلاغ وتاريخ الجلسة عن عشرة أيام ويجب أن يتضمن إبلاغ المتهم صورة طبق الأصل من قرار الإحالة للمحاكمة.

م٢٠ - على المتهم أن يحضـر جلسات المحاكمة بنفسه وله أن يستعين بمحام وأن يبدي دفاعه كتابة أو شفهيا وأن يطلب استدعاء الشهود لسماع أقوالهم.

وإذا لم يحضـر المتهم فعلى مجلس المحـاكمة أن يمضي في إجراءات المحاكمة بعد أن يتحقق من أن المتهم قد أبلغ إبلاغا صحيحا.

م٢١ - تكـون جميـع الإبلاغات بخطابات رسمية ويتم إبلاغ المتهم على العنـوان الثـابت في أوراق القضية أو على مقر وظيفته التي يشغلها حسب الأحوال فإذا تعذر ذلك فيبلغ بواسطة الجريدة الرسمية.

م٢٢ ـ لا تصح جلسات مجلس المحاكمة إلا بحضور جميع أعضائه ومندوب هيئة الرقابة والتحقيق وتصدر القرارات بأغلبية أصوات أعضاء المجلس.

م٢٣ ـ للمتهم أو من يوكله حق الإطلاع على أوراق التحقيق بحضور أمين مجلس المحاكمة وله بإذن من رئيس المجلس استنساخ صور منها.

م٢٤ ـ للمتهم ولمندوب هيئة الرقابة والتحقيق أن يطلبا رد أي عضو من أعضاء مجلس المحاكمة إذا كان هناك سبب يوجب الرد.
وعلى رئيس الهيئة أن يفصل في هذا الطلب على وجه السرعة.

م٢٥ ـ إذا رأى رئيس هيئة التأديب أن الأمور المنسوبة إلى المتهم تكون جريمة تختص هيئة أخرى بالفصل فيها فعليه أن يعيد الأوراق إلى هيئة الرقابة والتحقيق لتحيلها بدورها إلى الجهة ذات الاختصاص مع إخطار الجهة التي يتبعها الموظف بذلك.

م٢٦ ـ في الأحوال التي يتقرر فيها إحالة المتهم إلى المحاكمة الجنائية توقف الإجراءات التأديبية بحقه إلى أن يصدر حكم نهائي من الجهة المختصة وتعاد الأوراق بعد ذلك إلى هيئة الرقابة والتحقيق لتقرير ما يجب.

م٢٧ ـ على مجلس المحاكمة أن يصدر قراره في القضية بأسرع وقت ممكن ويجب أن يكون القرار مكتوبا ومسببا، وترسل صور رسمية من القرار إلى من صدر في حقه وإلى الجهة التي يتبعها الموظف وديوان الموظفين العام وديوان المراقبة العامة وهيئة الرقابة والتحقيق.

م٢٨ ـ قرارات مجلس المحاكمة نهائية باستثناء القرارات الصادرة بفصل موظفي المرتبة الحادية عشرة فما فوق أو ما يعادلها فلا تكون نهائية إلا بعد التصديق عليها من رئيس مجلس الوزراء.

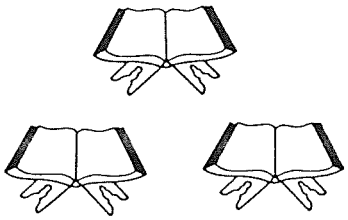
م٢٩ ـ يجوز إعادة النظر في القرار التأديبي في الحالتين الآتيتين:
١ ـ إذا أخطأ القرار في تطبيق النظام أو تأويله.
٢ ـ إذا ظهرت وقاع أو مستندات لم تكن معلومة وقت صدور القرار وكان من

شأن ثبوتها براءة المتهم.

ويعرض طلب إعادة النظر على لجنة من رئيس ديوان الموظفين العام ورئيس هيئة الرقابة والتحقيق ورئيس هيئة التأديب فإذا تبين لها جديته يعاد النظر في القرار بعد استئذان رئيس مجلس الوزراء في ذلك.

ولا يترتب على إعادة النظر في القرار وقف تنفيذه إلا إذا قرر المجلس الذي يتولى النظر في القضية ذلك.

م٣٠ ـ لهيئة التأديب أن تفسر القرار التأديبي وتصحح ما يقع فيه من أخطاء مادية.



القسم الثالث

أصول التحقيق والتأديب

م٣١ ـ يعاقب تأديبيا كل موظف ثبت ارتكابه مخالفة مالية أو إدارية وذلك مع عدم الاخلال برفع الدعوى العامة أو دعوى التعويض.

م٣٢ ـ العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على الموظف هي:

أولاً: بالنسبة لموظفي المرتبة العاشرة فما دون أو ما يعادلها:

١ ـ الإنذار.

٢ ـ اللوم.

٣ ـ الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر على ألا يتجاوز المحسوم شهريا ثلث صافي الراتب الشهري.

٤ ـ الحرمان من علاوة دورية واحدة.

٥ ـ الفصل.

ثانياً: بالنسبة للموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشرة فما فوق أو ما يعادلها:

١ ـ اللوم.

٢ ـ الحرمان من علاوة دورية واحدة.

٣ ـ الفصل.

م٣٣ ـ لا يمنع انتهاء خدمة الموظف من البدء في اتخاذ الإجراءات التأديبية أو الاستمرار فيها. ويعاقب الموظف الذي انتهت خدمته قبل توقيع العقوبة عليه بغرامة لا تزيد على ما يعادل ثلاثة أمثال صافي آخر راتب كان يتقاضاه أو بالحرمان من العودة للخدمة مدة لا تزيد على خمس سنوات أو بالعقوبتين معا.

م٣٤ - يراعى في توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة متناسبا مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة الملابسة للمخالفة وذلك في حدود العقوبات المقررة في هذا النظام.

ويعفى الموظف من العقوبة بالنسبة للمخالفات العادية الإدارية أو المالية إذا ثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه المختص بالرغم من مصارحة الموظف له كتابة بأن الفعل المرتكب يكون مخالفة.

م٣٥ - يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادة (٣٢) عدا الفصل.

ولا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به.

م٣٦ - يجوز لمجلس المحاكمة أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادتين (٣٢، ٣٣).

م٣٧ - يجب أن يتضمن قرار هيئة الرقابة والتحقيق بالإحالة لهيئة التأديب بيان الأفعال المنسوبة إلى المتهم على وجه التحديد.

م٣٨ - مع مراعاة أحكام المواد (٣٦، ٤٠، ٤١) إذا رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن المخالفة لا تستوجب عقوبة الفصل تحيل الأوراق إلى الوزير المختص مع بيان الأفعال المنسوبة إلى المتهم على وجه التحديد واقتراح العقوبة المناسبة.

وللوزير المختص توقيع هذه العقوبة أو اختيار عقوبة أخرى ملائمة من بين العقوبات التي تدخل ضمن اختصاصه.

م٣٩ - تبلغ هيئة الرقابة والتحقيق وديوان الموظفين العام وديوان المراقبة العامة في جميع الأحوال بالقرار الصادر من الوزير بالعقوبة فور صدور القرار فإن لم يكن القرار صادرا بالتطبيق للمادة (٣٨) تعين أن يرسل لهيئة الرقابة

والتحقيق مع القرار صوراً من جميع أوراق التحقيق، وللهيئة خلال ثلاثين يوما من تاريخ تسلمها للقرار وصور أوراق التحقيق، إذا رأت أن المخالفة الصادر في شأنها القرار تستوجب الفصل أن تبلغ الوزير بذلك وتباشر التحقيق في القضية.

م٤٠ - إذا ارتكب الموظف مخالفة في جهة غير التي يعمل فيها يحال الموظف إلى هيئة الرقابة والتحقيق فإذا رأت الهيئة أن الأفعال المنسوبة إلى المتهم تستوجب توقيع العقوبة تحيل الدعوى إلى مجلس التأديب.

م٤١ - يحال الموظفون المتهمون بارتكاب مخالفة أو مخالفات مرتبط بعضها ببعض إلى هيئة الرقابة والتحقيق إذا كانوا عند ارتكاب المخالفة أو المخالفات أو عند اكتشافها تابعين لأكثر من جهة.

فإذا رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن الوقائع تستوجب توقيع العقوبة تحيل الدعوى إلى هيئة التأديب.

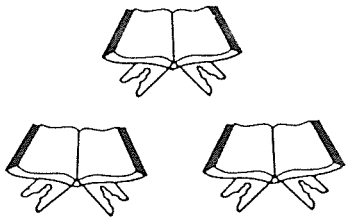
م٤٢ - تسقط الدعوى التأديبية بمضي عشر سنوات من تاريخ وقوعها وتنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو التأديب وتسري المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقين.

م٤٣ - يصدر قرار كف يد الموظف من الوزير المختص إذا رأى هو أو رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن مصلحة العمل تقتضي ذلك.

ويعتبر الموظف المحبوس احتياطيا في حكم مكفوف اليد حتى يفرج عنه ويصدر مجلس الوزراء لائحة تحدد متى يعتبر الموظف المحبوس احتياطيا في حكم مكفوف اليد.

م٤٤ - الموظف الذي صدر حكم بحبسه يعرض أمره على هيئة الرقابة والتحقيق للنظر في مسؤوليته التأديبية. ويجب إبلاغ هيئة الرقابة والتحقيق عن انقطاع الموظف عن العمل بسبب الحبس.

م٤٥ ـ للموظف أن يطلب محو العقوبات التأديبية الموقعة عليه بعد مضي ثلاث سنـوات من تاريخ صدور القرار بمعاقبته. ويتم محو العقوبة بقرار من الوزير المختص.



القسم الرابع

أحكام عامة

م٤٦ ـ يكون لرئيس المصلحة المستقلة وللرئيس الإداري للمؤسسة العامة بالنسبة لموظفي إداراتهم من الصلاحيات ما للوزير بالنسبة لموظفي وزارته.

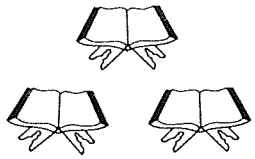
ويجوز للوزير أو من في حكمه بقرار مكتوب تفويض بعض صلاحياته المقررة في هذا النظام.

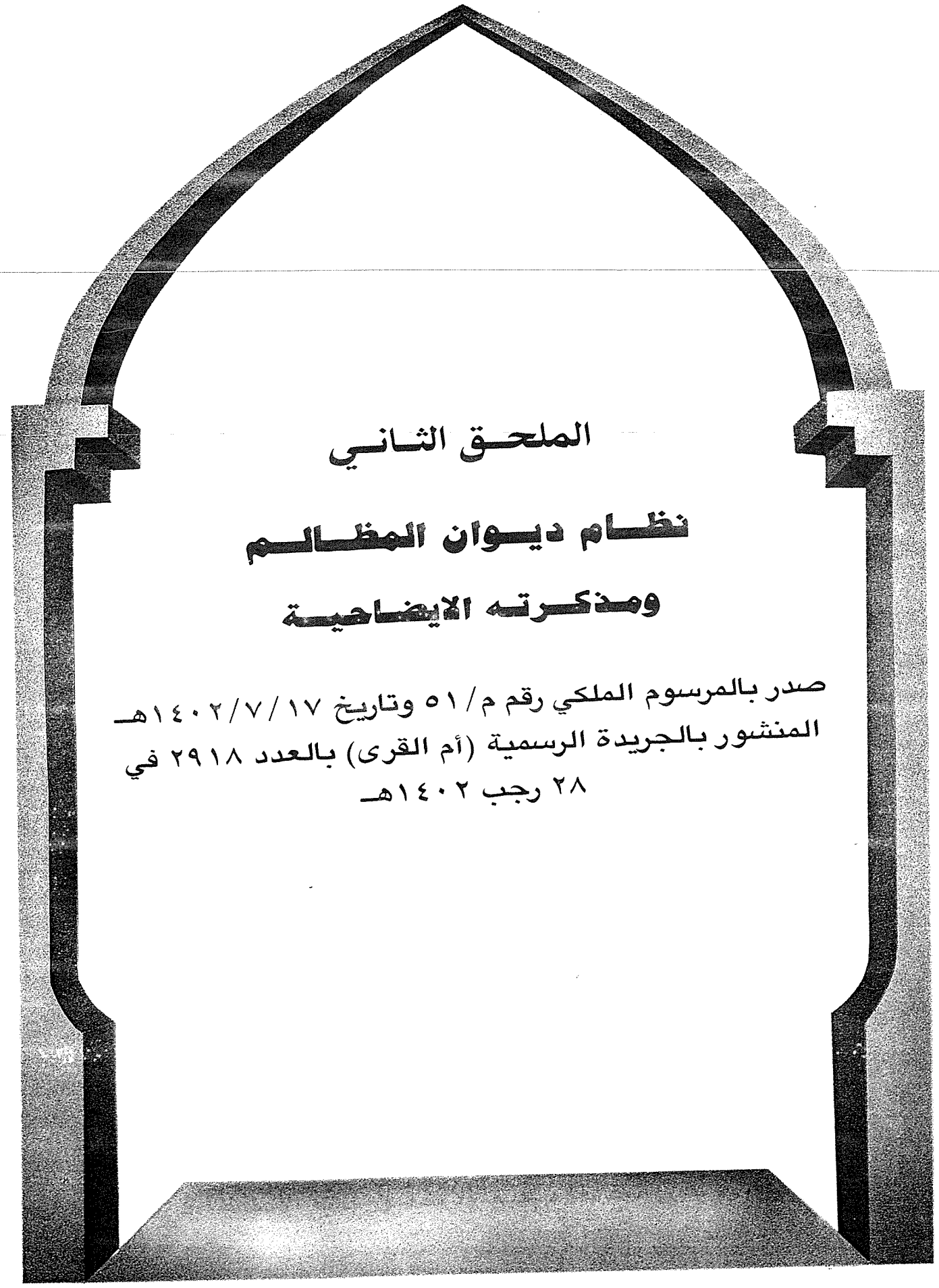
م٤٧ ـ مع مراعاة أحكام الأنظمة الخاصة يحاكم رئيس وأعضاء هيئة الرقابة والتحقيق ورئيس وأعضاء هيئة التأديب تأديبيا أمام هيئة من ثلاثة أعضاء تشكل بأمر ملكي ولا يجوز أن توقع عليهم إلا عقوبة اللوم أو العزل.

م٤٨ ـ يسري هذا النظام على جميع الموظفين المدنيين في الدولة عدا أعضاء السلك القضائي كما يسري على موظفي الأشخاص المعنوية العامة.

م٤٩ ـ يجوز بأمر جلالة الملك أن يعهد إلى هيئة الرقابة والتحقيق أو هيئة التأديب بتطبيق الأنظمة الجزائية الأخرى ذات العلاقة بالموظفين.

م٥٠ ـ يقدم رئيس هيئة الرقابة والتحقيق ورئيس هيئة التأديب ـ كل على حدة ـ تقريرا سنويا شاملا عن أعمال جهازه متضمنا ملاحظاته ومقترحاته.

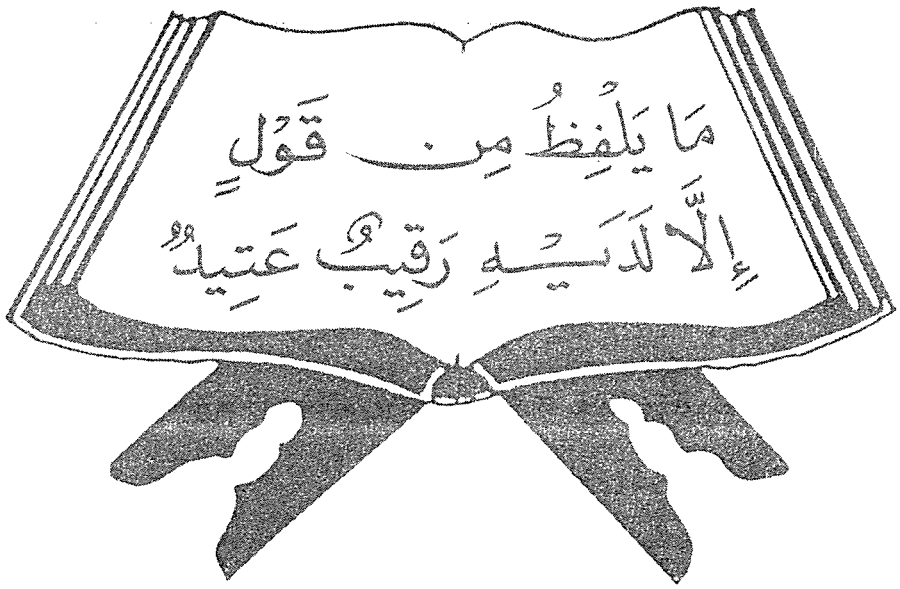




الملحق الثاني

نظام ديوان المظالم
ومذكرته الايضاحية

صدر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٥١ وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ
المنشور بالجريدة الرسمية (أم القرى) بالعدد ٢٩١٨ في
٢٨ رجب ١٤٠٢هـ


مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

نظـام ديـوان المظـالم

البـاب الأول

في تشكيل الديوان واختصاصاته

م١ ـ ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة ترتبط مباشرة بجلالة الملك. ويكون مقره مدينة الرياض ويجوز بقرار من رئيس الديوان إنشاء فروع له حسب الحاجة.

م٢ ـ يتألف ديوان المظالم من رئيس بمرتبة وزير، ونائب رئيس أو أكثر، وعدد من النواب المساعدين والأعضاء ذوي التخصص في الشريعة والأنظمة.
ويلحق به العدد الكافي من الموظفين الفنيين والإداريين وغيرهم.

م٣ ـ يعين رئيس الديوان وتنهى خدماته بأمر ملكي، وهو مسؤول مباشرة أمام جلالة الملك.

ويعين نواب رئيس الديوان وتنهى خدماتهم بأمر ملكي بناء على اقتراح رئيس الديوان.

ويختـار رئيس الديوان رؤساء الفروع من بين أعضاء الديوان مع مراعاة درجات العاملين في الفرع.

م٤ ـ تؤلف لجنة تسمى «لجنة الشؤون الإدارية لأعضاء الديوان» وتتكون من رئيس الديوان أو من ينيبه وستة أعضاء لا تقل درجة كل منهم عن درجة مستشار (ب) يختارهم رئيس الديوان.

م٥ ـ تنعقد لجنة الشؤون الإدارية لأعضاء الديوان برئاسة رئيس الديوان أو من ينيبه، ولا يكون انعقادها صحيحا إلا بحضور جميع الأعضاء، وفي حالة

غياب أحدهم بسبب نظر اللجنة مسألة تتعلق به أو له فيها مصلحة مباشرة أو لغير ذلك من الأسباب يحل محله من يرشحه رئيس الديوان ممن تتوفر فيهم شروط العضوية وتصدر قرارات اللجنة بالأغلبية المطلقة لأعضائها.

م٦ ـ يباشر الديوان اختصاصاته عن طريق دوائر يحدد عددها وتشكيلها واختصاصها النوعي والمكاني بقرار من رئيس الديوان.

م٧ ـ يكون لديوان المظالم هيئة عامة تتكون من رئيس الديوان وجميع الأعضاء العاملين فيه، ويحدد اختصاصها وإجراءاتها بقرار من مجلس الوزراء.

م٨ ـ ١ ـ يختص ديوان المظالم بالفصل فيما يأتي:

(أ) الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم.

(ب) الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة. ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقا للأنظمة واللوائح.

(ج) دعاوى التعويض الموجهة من ذوي الشأن إلى الحكومة والأشخاص ذوي الشخصية العامة المستقلة بسبب أعمالها.

(د) الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن في المنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة طرفا فيها.

(هـ) الدعاوى التأديبية التي ترفع من هيئة الرقابة والتحقيق.

(و) الدعاوى الجزائية الموجهة ضد المتهمين بارتكاب جرائم التزوير المنصوص عليها نظاما، والجرائم المنصوص عليها في نظام مكافحة الرشوة، والجرائم المنصوص عليها في المرسوم الملكي رقم ٤٣ وتاريخ

٢٩/١١/٧٧هـ، والجرائم المنصوص عليها في نظام مباشرة الأموال العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٧٧ وتاريخ ٢٣/١٠/٩٥هـ.

وكذلك الدعاوى الجزائية الموجهة ضد المتهمين بارتكاب الجرائم والمخالفات المنصوص عليها في الأنظمة إذا صدر أمر من رئيس مجلس الوزراء إلى الديوان بنظرها.

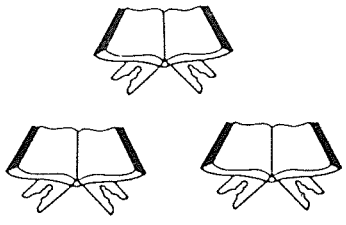
(ز) طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية.

(ح) الدعاوى التي من اختصاص الديوان بموجب نصوص نظامية خاصة.

٢ ـ مع مراعاة قواعد الاختصاص المقررة نظاما يجوز لمجلس الوزراء إحالة ما يراه من مواضيع وقضايا إلى ديوان المظالم لنظرها.

م٩ ـ لا يجوز لديوان المظالم النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة أو النظر في الاعتراضات المقدمة من الأفراد على ما تصدره المحاكم أو الهيئات القضائية من أحكام أو قرارات داخلة في ولايتها.

م١٠ ـ تتولى هيئة الرقابة والتحقيق الإدعاء أمام الدائرة المختصة في الجرائم والمخالفات التي تتولى الهيئة التحقيق فيها.



الباب الثاني

في نظام أعضاء الديوان

م١١ ـ يشترط فيمن يعين عضوا في الديوان:

(أ) أن يكون سعودي الجنسية.

(ب) أن يكون حسن السيرة والسلوك.

(ج) أن يكون متمتعا بالأهلية الكاملة لتولي الأعمال القضائية.

(د) أن يكون حاصلا على شهادة من إحدى كليات الشريعة بالمملكة العربية السعودية أو شهادة جامعية أخرى معادلة.

(هـ) ألا يقل عمره عن اثنين وعشرين عاما.

(و) أن يكون لائقا صحيا للخدمة.

(ز) أن لا يكون قد حكم عليه بحد أو تعزير أو في جرم مخل بالشرف أو صدر بحقه قرار تأديبي بالفصل من وظيفة عامة ولو كان قد رد إليه اعتباره.

م١٢ ـ درجات أعضاء الديوان هي:

ملازم بدرجة ملازم قضائي.

مستشار مساعد (جـ) بدرجة قاضي (جـ).

مستشار مساعد (ب) بدرجة قاضي (ب).

مستشار مساعد (أ) بدرجة قاضي (أ).

مستشار (د) بدرجة وكيل محكمة (ب).

مستشار (جـ) بدرجة وكيل محكمة (أ).

مستشار (ب) بدرجة رئيس محكمة (ب).

مستشار (أ) بدرجة رئيس محكمة (أ).

نائب مساعد بدرجة قاضي تمييز.
نائب رئيس بدرجة رئيس تمييز.

م١٣ - يشترط لشغل درجات أعضاء الديوان توفر المؤهلات المحددة للدرجات المقابلة لها في نظام القضاء مع مراعاة ما يلي:
(أ) تعتبر كل من الماجستير في مجال العمل ودبلوم دراسات الأنظمة بمعهد الإدارة العامة معادلة للاشتغال بأعمال قضائية نظيرة مدة أربع سنوات.
(ب) تعتبر درجة الدكتوراه في طبيعة العمل معادلة للاشتغال بأعمال قضائية نظيرة مدة ست سنوات.
(ج) يعتبر الاشتغال بأعمال التحقيق والقضاء والاستشارات في مجال العمل اشتغالا في أعمال قضائية نظيرة.

م١٤ - يكون من يعين من الأعضاء ابتداء تحت التجربة لمدة عام، وتصدر لجنة الشؤون الإدارية لأعضاء الديوان بعد نهاية مدة التجربة وثبوت صلاحية المعين قرارا بتثبيته.

ويجوز قبل صدور هذا القرار الاستغناء عنه بقرار من لجنة الشؤون الإدارية لأعضاء الديوان.

م١٥ - فيما عدا الملازم لا يكون عضو الديوان قابلا للعزل ولكن يحال إلى التقاعد حتما إذا بلغ سن السبعين على أنه إذا فقد أحد الأعضاء الثقة والاعتبار اللذين تتطلبهما الوظيفة يحال إلى التقاعد بأمر ملكي بناء على اقتراح من لجنة الشؤون الإدارية لأعضاء الديوان.

م١٦ - مع عدم الإخلال بما يقتضيه هذا النظام من أحكام يتمتع أعضاء الديوان بالحقوق والضمانات المقررة للقضاة، ويلتزمون بما يلتزم به القضاة من واجبات.

م١٧ - يجرى التعيين والترقية في درجات أعضاء الديوان وفقا للإجراءات المقررة للتعيين والترقية في درجات السلك القضائي وفي هذا الخصوص يكون للجنة الشؤون الإدارية لأعضاء الديوان بالنسبة لأعضاء الديوان نفس

الاختصاصات المقررة لمجلس القضاء الأعلى بالنسبة لأعضاء السلك القضائي.

م١٨ ـ يعامل عضو الديوان من حيث الراتب والبدلات والمكافآت والمزايا معاملة نظيره في الدرجة من أعضاء السلك القضائي.

م١٩ ـ يتم نقل أعضاء الديوان وندبهم وإعارتهم وفقا للإجراءات المقررة لنقل أعضاء السلك القضائي وندبهم وإعارتهم، وفي هذا الخصوص يكون للجنة الشؤون الإدارية لأعضاء الديوان بالنسبة لأعضاء الديوان نفس الاختصاصات المقررة لمجلس القضاء الأعلى بالنسبة لأعضاء السلك القضائي كما يكون لرئيس الديوان في هذا الخصوص وبالنسبة لأعضاء الديوان نفس الاختصاصات المقررة لوزير العدل بالنسبة لأعضاء السلك القضائي.

م٢٠ ـ يرخص رئيس الديوان للأعضاء بالإجازات في حدود أحكام نظام الخدمة المدنية، واستثناء من هذه الأحكام يجوز أن تبلغ الإجازات المرضية التي يحصل عليها العضو خلال ثلاث سنوات ستة أشهر براتب كامل وثلاثة أشهر بنصف راتب، ويجوز تمديدها ثلاثة أشهر أخرى بنصف راتب بموافقة لجنة الشؤون الإدارية لأعضاء الديوان.

م٢١ ـ إذا لم يستطع العضو بسبب مرضه مباشرة عمله بعد انقضاء الإجازة المقررة في المادة السابقة أو ثبت في أي وقت أنه لا يستطيع لأسباب صحية القيام بوظيفته على الوجه اللائق فيحال على التقاعد.

م٢٢ ـ يتم التفتيش على أعمال أعضاء الديوان من درجة مستشار (ب) فما دون بأن يعهد رئيس الديوان إلى عضو أو أكثر من أعضاء الديوان القيام بعملية التفتيش الذي يجب إجراؤه مرة على الأقل ومرتين على الأكثر كل سنة.

ويجب أن يقوم بالتفتيش عضو بدرجة أعلى من درجة المفتش عليه أو سابق عليه في الأقدمية إن كانا في درجة واحدة.

ويكون تقدير كفاءة العضو بإحدى الدرجات التالية: كفؤ ـ فوق المتوسط ـ

متوسط ـ أقل من المتوسط.

م٢٣ ـ ترسل صور من الملاحظات دون تقدير الكفاية إلى العضو صاحب الشأن للاطلاع وإبداء اعتراضاته حولها خلال ثلاثين يوما.

م٢٤ ـ يشكل رئيس الديوان لجنة من ثلاثة من أعضاء الديوان لفحص الملاحظات ثم الاعتراضات التي يبديها العضو المعني، وما تعتمده اللجنة من هذه الملاحظات يودع في ملف العضو مع الاعتراض، وما لا يعتمد يرفع من التقدير ويحفظ ويبلغ العضو بتقدير كفايته المعتمد من اللجنة.

م٢٥ ـ يجوز للعضو الذي حصل على تقدير يثبت فيه أن درجته أقل من المتوسط أن يتظلم إلى لجنة الشؤون الإدارية خلال ثلاثين يوما من تاريخ إخطاره بمضمون التقدير، ويكون قرار اللجنة في هذا الشأن نهائياً.

م٢٦ ـ إذا حصل العضو على تقدير أقل من المتوسط في تقرير الكفاية ثلاث مرات متواليات فيحال إلى التقاعد بأمر ملكي بناء على اقتراح من لجنة الشؤون الإدارية.

م٢٧ ـ تصدر لائحة بقرار من رئيس ديوان المظالم بعد موافقة لجنة الشؤون الإدارية تبين قواعد وإجراءات التفتيش.

م٢٨ ـ مع عدم الإخلال بما لأعضاء الديوان من حياد واستقلال يكون لرئيس الديوان حق الإشراف على جميع الدوائر والأعضاء ولرئيس كل دائرة حق الإشراف على الأعضاء التابعين لها.

م٢٩ ـ لرئيس الدائرة حق تنبيه الأعضاء التابعين لها إلى كل ما يقع منهم مخالفا لواجباتهم أو مقتضيات وظائفهم بعد سماع أقوالهم، ويكون التنبيه مشافهة أو كتابة وفي الحالة الأخيرة تبلغ صورة منه للديوان وللعضو في حالة اعتراضه على التنبيه الصادر إليه كتابة من رئيس الدائرة أن يطلب خلال أسبوعين من تاريخ تبليغه إياه إجراء تحقيق عن الواقعة التي كانت سببا للتنبيه، وتؤلف للغرض المذكور بقرار من رئيس الديوان لجنة من ثلاثة من

المستشارين، ولهذه اللجنة بعد سماع أقوال العضو أن تعهد إلى أحد أعضائها بإجراء التحقيق إن وجدت وجها لذلك، ولها أن تؤيد التنبيه أو أن تعتبره كأن لم يكن، وتبلغ قرارها لرئيس الديوان وإذا تكررت المخالفة أو استمرت بعد تأييد التنبيه من قبل اللجنة رفعت الدعوى التأديبية.

م٣٠ ـ تأديب الأعضاء يكون من اختصاص لجنة تشكل بقرار من رئيس الديوان من خمسة من أعضاء لجنة الشؤون الإدارية ويرأسها أعلاهم درجة فإن تساووا فأقدمهم في الخدمة وإذا كان العضو المقدم إلى المحاكمة عضوا في لجنة الشؤون الإدارية أو قام بأحدهم مانع يمنع من الاشتراك في لجنة التأديب يندب رئيس الديوان أحد أعضاء الديوان الذين تتوفر فيهم شروط عضوية لجنة الشؤون الإدارية ليحل محله.

ولا يكون انعقاد لجنة التأديب صحيحا إلا بحضور جميع أعضائها، وتتخذ قراراتها بالأغلبية المطلقة لأعضائها.

م٣١ ـ ترفع الدعوى التأديبية بطلب من رئيس الديوان من تلقاء نفسه أو بناء على اقتراح رئيس الدائرة التي يتبعها العضو.

ولا يقدم هذا الطلب إلا بناء على تحقيق جزائي أو بناء على تحقيق إداري يتولاه أحد المستشارين يندبه رئيس الديوان.

م٣٢ ـ ترفع الدعوى التأديبية بمذكرة تشتمل على التهمة والأدلة المؤيدة لها وتقدم للجنة التأديب لتصدر قرارها بدعوة المتهم للحضور أمامها.

م٣٣ ـ يجوز للجنة التأديب أن تجري ما تراه لازما من التحقيقات ولها أن تندب أحد أعضائها للقيام بذلك.

م٣٤ ـ إذا رأت لجنة التأديب وجها للسير في إجراءات المحاكمة عن جميع التهم أو بعضها كلف المتهم بالحضور في ميعاد لاحق. ويجب أن يشتمل التكليف بالحضور على بيان كاف لموضوع الدعوى وأدلة الاتهام.

م٣٥ ـ يجوز للجنة التأديب عند تقرير السير في إجراءات المحاكمة أن تأمر

بوقف المتهم عن مباشرة أعمال وظيفته وللجنة في أي وقت أن تعيد النظر في أمر الوقف.

م٣٦ - تنقضي الدعوى التأديبية باستقالة العضو. ولا تأثير للدعوى التأديبية على الدعوى الجزائية أو المدنية الناشئة عن الواقعة نفسها.

م٣٧ - تكون جلسات لجنة التأديب سرية، وتحكم لجنة التأديب بعد سماع دفاع العضو المرفوعة عليه الدعوى، وله أن يقدم دفاعه كتابة وأن ينيب في الدفاع عنه غيره. وللجنة دائما الحق في طلب حضوره بشخصه وإذا لم يحضر ولم ينب أحدا جاز الحكم في غيبته بعد التحقق من صحة دعوته.

م٣٨ - يجب أن يشتمل الحكم الصادر في الدعوى التأديبية على الأسباب التي بنى عليها وأن تتلى أسبابه عند النطق به في جلسة سرية، وتكون أحكام لجنة التأديب نهائية غير قابلة للطعن.

م٣٩ - العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على العضو هي اللوم والإحالة على التقاعد.

م٤٠ - تبلغ أحكام لجنة التأديب إلى رئيس الديوان، ويصدر أمر ملكي بتنفيذ عقوبة الإحالة على التقاعد وقرار من رئيس الديوان بتنفيذ عقوبة اللوم.

م٤١ - في حالات التلبس بالجريمة يجب عند القبض على العضو وحبسه أن يرفع الأمر إلى لجنة الشؤون الإدارية في مدة الأربع والعشرين ساعة التالية، ولها أن تقرر إما استمرار الحبس أو الإفراج بكفالة أو بغير كفالة وللعضو أن يطلب سماع أقواله أمام اللجنة عند عرض الأمر عليها.

وتحدد اللجنة مدة الحبس في القرار الذي يصدر بالحبس أو باستمراره، وتراعى الإجراءات السالفة الذكر كلما رؤى استمرار الحبس الاحتياطي بعد انقضاء المدة التي قررتها اللجنة، وفيما عدا ما ذكر لا يجوز القبض على العضو واتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق معه أو رفع الدعوى الجزائية عليه إلا بإذن من اللجنة المذكورة ويجري حبس الأعضاء وتنفيذ العقوبات

المقيدة للحرية بالنسبة لهم في أماكن مستقلة.

م٤٢ ـ تنتهي خدمة عضو الديوان بأحد الأسباب الآتية:

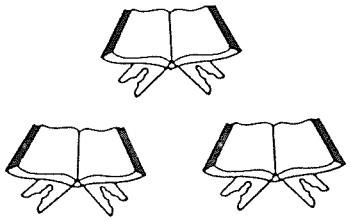
(أ) قبول الاستقالة.

(ب) قبول طلبه الإحالة على التقاعد طبقا لنظام التقاعد.

(ج) الأسباب المنصوص عليها في المواد (١٤، ١٥، ٢١، ٢٦).

(د) الوفاة.

م٤٣ ـ في غير حالتي الوفاة والإحالة على التقاعد لبلوغ السن النظامية تنتهي خدمة عضو الديوان بأمر ملكي بناء على اقتراح لجنة الشؤون الإدارية لأعضاء الديوان.



الباب الثالث

أحكام عامة

م٤٤ ـ مع عدم الإخلال بالأحكام المنصوص عليها في هذا النظام يتولى رئيس الديوان سلطة واختصاصات الوزير المنصوص عليها في الأنظمة والقرارات المنفذة لها، وذلك بالنسبة لجميع أعضاء وموظفي الديوان ومستخدميه وهو المرجع فيما يصدر من الديوان إلى مختلف الوزارات والجهات الأخرى مع إشرافه على إدارة الديوان وفروعه وأقسامه، وسير الأعمال فيه.

م٤٥ ـ يحدد رئيس الديوان بقرار منه صلاحيات واختصاصات رؤساء الفروع.

م٤٦ ـ نائب الرئيس ينوب عن الرئيس في حالة غيابه ويساعده في الأعمال التي يكلفه بها.

م٤٧ ـ يرفع رئيس الديوان في نهاية كل عام إلى جلالة الملك تقريرا شاملا عن أعمال الديوان متضمنا ملاحظاته ومقترحاته.

كما يقوم في نهاية كل عام بتصنيف الأحكام التي أصدرتها دوائر الديوان، ومن ثم طبعها ونشرها في مجموعات، ويرفق نسخة منها مع التقرير.

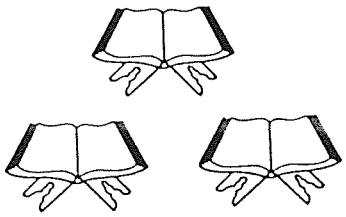
م٤٨ ـ مع مراعاة ما ورد في المادة (١٦) من هذا النظام تسري على موظفي الديوان من غير الأعضاء نظم الخدمة المدنية ولوائحها.

م٤٩ ـ تصدر قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم بقرار من مجلس الوزراء.

م٥٠ ـ يلغى نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٢/١٣/٨٧٥٩ في ١٧/٩/١٣٧٤هـ والقرارات الصادرة تنفيذا له، وتلغى

المادة (١٧) من نظام مكافحة الرشوة الصادر بالمرسوم الملكي رقم ١٥ وتاريخ ٨٢/٣/٧هـ وتلغى قرارات مجلس الوزراء رقم ٧٣٥ لعام ٩١هـ ورقم ١٢٣٠ لعام ١٣٩٣هـ ورقم ١١١ لعام ٩٨هـ المتعلقة بتحديد الجهات التي تتولى التحقيق في قضايا التزوير والنظر فيها وتلغى المواد من (١٤) إلى (٣٠) من نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧ وتاريخ ٩١/٢/١هـ الخاصة بهيئة التأديب، ويلغى كل حكم يخالف أحكام هذا النظام.

م٥١ ـ ينشر هذا النظام في الجريدة الرسمية ويعمل به بعد سنة من تاريخ نشره[1].



(1) نشر في الجريدة الرسمية (أم القرى) بالعدد رقم ٢٩١٩ وتاريخ ٥ شعبان ١٤٠٢هـ.

مذكرة إيضاحية لنظام ديوان المظالم

١ ـ يتطلب نظام الحكم في الإسلام وجود قاض للفصل في المنازعات التي تثور بين الأفراد بعضهم بعضا أو بين الأفراد والدولة ممثلة فيمن يتولى إدارة مرافقها.

ولم يضع القرآن الكريم تنظيماً تفصيلياً للسلطة القضائية وترك للأمة الإسلامية أن تختار لكل عصر ما يتلاءم مع أوضاعه وظروفه.

وقد عرف نظام الحكم في الدولة الإسلامية تنظيما مميزا أطلق عليه ولاية المظالم وبدأ هذا التنظيم في عهد رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ وتطور مع اتساع رقعة الدولة الإسلامية وتعدد وظائفها.

فقد كان عمر ـ رضي الله عنه ـ يستدعي الولاة في موسم الحج ليحاسبهم ويحقق في كل شكوى ترفع إليه مهما كانت مرتبة الوالي، وأنشأ الأمويون داراً أسموها دار المظالم. ولما جاءت الدولة العباسية أفرد خلفاؤها مكانا كانوا يجلسون فيه للفصل في المظالم.

ومع اتساع الدولة الإسلامية كان الولاة يكلون ولاية المظالم إلى غيرهم من القضاة، وهكذا وجد الفرد إلى جانب قاضيه العادي قاضيا متخصصا للفصل في المظالم التي يرفعها الأفراد ضد الولاة وأصبح قاضي المظالم مظهراً أساسياً في نظام الدولة الإسلامية.

٢ ـ وإن المملكة العربية السعودية وقد نشأت نشأة إسلامية عملت على إرساء قواعد العدالة بالنسبة للمواطنين كافة واقتضى ذلك الاهتمام بولاية المظالم حيث جعل المغفور له الملك عبدالعزيز بابه مفتوحا لأصحاب المظالم ودعا الناس أن يأتوه بمظالمهم وأن يضعوا شكاواهم في صندوق الشكايات المعلق على دار الحكومة.

٣ ـ ومع اتساع الدولة وتشعب المصالح وتعدد المرافق العامة التي خصصت لأداء الخدمات لأفراد المجتمع خطت المملكة خطوة جديدة لتطوير نظام ولاية المظالم فنص نظام شعب مجلس الوزراء الصادر سنة ١٣٧٣هـ في المادة (١٧) منه على أن (يشكل بديوان مجلس الوزراء إدارة عامة باسم ديوان المظالم، ويشرف على هذه الإدارة رئيس يعين بمرسوم ملكي وهو مسئول أمام جلالة الملك، وجلالته المرجع الأعلى له). ثم صدر نظام ديوان المظالم بالمرسوم رقم ٢/١٣/٨٧٥٩ وتاريخ ١٧/٩/٧٤هـ وقضت المادة الأولى منه على أن (يشكل ديوان مستقل باسم ديوان المظالم ويقوم بإدارة هذا الديوان رئيس من درجة وزير يعين بمرسوم ملكي وهو المسؤول أمام جلالة الملك وجلالته المرجع الأعلى له).

وهكذا كان المرسوم خطوة أخرى صاحبت تطور المملكة نحو الأخذ بأساليب الإدارة التي تتناسب مع اتساعها وتقدمها ثم أصدر رئيس الديوان القرار رقم ١/٣٥٧٠ في ١/١١/١٣٧٩هـ الخاص بالنظام الداخلي للديوان بإيضاح وتفصيل أكثر لاختصاصات الديوان على الوجه المبين بهذا النظام، وبإسناد سلطة التحقيق والحكم في جرائم الرشوة والتزوير إلى الديوان أصبح للديوان اختصاص قضائي واضح.

والملاحظ أن اختصاص الديوان أخذ في الازدياد فقد أسند إليه الفصل في طلبات تنفيذ الأحكام الصادرة من محاكم الدول العربية ونظر القضايا الناشئة عن مخالفة نظام مقاطعة إسرائيل ونظر القضايا المتعلقة بشرعية الأعذار التي يتقدم بها الموظفون لتأخر مطالبتهم ببدل الانتداب عن ستة أشهر وغيرها. هذا بالإضافة إلى اختصاصات أخرى يباشرها ديوان المظالم بالاشتراك مع هيئات أخرى.

وأخيرا صدر قرار مجلس الوزراء رقم ٨١٨ وتاريخ ١٧/٥/١٣٩٦هـ. ونص على اختصاص الديوان بالفصل بصفة نهائية في طلبات التعويض المقدمة من المقاولين المتعاقدين مع جهات حكومية في الحالات التي يستند فيها المقاولون

على حدوث تقصير من الجهة الحكومية ينتج عنه إلحاق خسارة أو ضرر بالمقاول.

٤ - ونظرا لتعدد الأنظمة والقرارات التي أضافت اختصاصات جديدة إلى الديوان منذ نشأته حتى الآن ولكي تكون اختصاصات ديوان المظالم محددة وواضحة وكذلك الإجراءات الواجب اتباعها للفصل في القضايا التي يختص بنظرها، ولتوقع إضافة اختصاصات جديدة إلى الديوان مصاحبة لتنفيذ الخطط الطموحة للمملكة أصبح من الضروري العمل على إصدار نظام متكامل لديوان المظالم يشمل تحديدا للاختصاصات وبيانا بالإجراءات الواجبة الاتباع للفصل في القضايا التي يختص الديوان بنظرها ولم يخف هذا الأمر على ولاة الأمر حيث أشاروا بإعداد هذا المشروع لتطوير الديوان بحيث يساير التقدم الذي حققته المملكة في جميع الاتجاهات وذلك لأن تقدم الدولة يصاحبه دائما زيادة في عدد المرافق العامة التي تدار بواسطة عدد من الموظفين العموميين ويكون على رأس كل مرفق رئيس مسؤول عن تسييره ورعاية موظفيه ليؤدي كل عمله وفق ما يقتضيه الصالح العام والنظم التي تضعها الدولة لتسيير تلك المرافق ويلزم عادة لتسيير المرفق العام إصدار قرارات إدارية والتعاقد لتنفيذ مايلزم المرفق من منشآت أو توريد مايلزمه من أدوات أو مواد حسب الخدمة التي يؤديها المرفق، وقد تصدر قرارات مخالفة للنظم والتعليمات من المسؤولين في الجهة الإدارية التي تدير المرفق العام أو ينشأ نزاع بسبب تنفيذ العقود الإدارية التي تكون هي طرفا فيها ولذلك كان لابد أن يعهد صراحة إلى ديوان المظالم بالفصل في المنازعات التي تثور بين الجهات الإدارية والأفراد.

وقد جاء نظام الديوان الجديد بأحكام تحقق الغرض من الدعوة إلى تطويره ليساير نظام الحكم واتساع مجالات النشاط الإداري بالمملكة وما ترتب على ذلك من كثرة وقوع المنازعات المتعلقة بالقرارات والعقود الإدارية.

وقد قسم النظام إلى ثلاثة أبواب الباب الأول في تشكيل الديوان واختصاصاته، وقد نصت المادة الأولى منه على أن (ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة ترتبط مباشرة بجلالة الملك) وبالنص على أن الديوان هيئة

قضاء إداري توضيح لصفته حيث إنه يمارس اختصاصات قضائية، كما أن النص على أنـه هيئـة مستقلة ضمان لحياده في أداء المهام الموكولة إليه، وارتباطه مباشرة بجلالة الملك أمر طبيعي لأن جلالة الملك هو ولي الأمر.

كمـا حددت المـادة نفسها مقر الديوان، ولمواجهة تطور واتساع مجالات النشاط الإداري في أنحاء المملكة مما ينتج عنه وقوع منازعات مثارها قرار أو عقد مع الإدارة فقد سمح النظام لرئيس الديوان بإنشاء ما تقتضيه الحاجة من فروع.

ونصت المادة الثانية على أن (يتألف ديوان المظالم من رئيس بمرتبة وزير ونائب رئيس أو أكثر وعدد من النواب المساعدين والأعضاء ذوي التخصص في الشريعة والأنظمة). وتأليف الديوان بهذا الشكل يوفر الضمان لحسن قيامه بوظيفته الموكولة إليه من ولي الأمر، ولذلك جاء النص في المادة الثالثة على أن (يعين رئيس الديوان وتنهى خدماته بأمر ملكي، وهو مسؤول مباشرة أمام جلالة الملك، ويعين نواب رئيس الديوان وتنهى خدماتهم بأمر ملكي بناء على اقتراح رئيس الديـوان)، وأمـا رؤسـاء الفروع فقد ترك النظام أمر اختيارهم لرئيس الديوان الذي عليه أن يراعي درجات العاملين في الفرع.

أما المادة الرابعة فقد نصت على تشكيل لجنة خاصة تسمى لجنة الشؤون الإدارية لأعضاء الديوان وتتألف من رئيس الديوان أو من ينيبه وستة أعضاء لا تقـل درجة كل منهم عن درجة مستشار (ب) يختارهم رئيس الديوان ونصت المادة الخامسة على طريقة انعقادها واتخاذ قراراتها. أما اختصاصات هذه اللجنة فقد وردت في مواد النظام الأخرى مثل (١٤، ١٥، ١٧، ١٩، ٢٠، ٢٧، ٤١، ٤٣).

وقد ترك النظام أمر تشكيل الدوائر التي يباشر الديوان اختصاصاته عن طريقها وتحديد عددها واختصاصها النوعي والمكاني لرئيس الديوان وفق ما يقدره هو من حاجة العمل (مادة ٦).

كما جعل النظام للديوان هيئة عامة تتكون من رئيس الديوان وجميع الأعضاء

العـاملين فيـه، وأمـا اختصاصها وإجراءاتها فإنها تتحدد بقرار من مجلس الوزراء (مـادة ٧)، وهـو مايسمـح بالمـرونة الكافية لإجراء التعديلات على اختصاصات تلك الهيئة بما يكفل معالجة جميع الأمور والقضايا والمشكلات التي تتعلق بعمل الديوان ومباشرة اختصاصاتها.

كما تضمن هذا الباب اختصاصات الديوان ويلاحظ أن الاختصاصات التي نص عليها النظام جاءت من الشمول بحيث أصبح لديوان المظالم الاختصاص العام للفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها سواء كان مثارها قرارا أم عقدا أم واقعة (الفقرات، أ، ب، جـ، د. من المادة الثامنة)، ويجب التنبيه هنا إلى أن القرارات الإدارية التي تصدر في قضايا يتم نظرها من قبل لجان مشكلة بموجب نص نظامي أو قرار من مجلس الوزراء أو أمر سام وينص قرار تنظيمها على أن قراراتها نهائية تبقى نهائية إلا إذا عدلت بما يجعل النظر في التظلم منها من اختصاص ديوان المظالم كما ينبه إلى أن المراد بالعقد هو العقد مطلقا سواء كان عقدا إداريا بالمعنى القانوني أم عقدا خاصا بما في ذلك عقود العمل، كما أصبح الديوان مختصا بالفصل في الدعاوى التأديبية بموجب الفقرة (هـ) من تلك المادة. أما الفقرة (و) فقد نصت على اختصاص الديوان بنظر الدعاوى الجـزائية الموجهة ضد مرتكبي جرائم التزوير المنصوص عليها في الأنظمة والجرائم المنصوص عليها في نظام مكافحة الرشوة والجرائم المنصوص عليها في المـرسوم الملكي رقم ٤٣ وتاريخ ٢٩/١١/٧٧هـ وهي الجرائم المتعلقة بالوظيفـة العـامة، وكذلك الجرائم المنصوص عليها في نظام مباشرة الأموال العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٧ في ٢٣/١٠/١٣٩٥هـ، وكذا أي دعوى جزائية موجهة ضد متهم بارتكاب أية جريمة أو مخالفة منصوص عليها في الأنظمة إذا صدر أمر من رئيس مجلس الوزراء إلى الديوان بنظرها، ولكن بما أن الديوان جهة قضاء إداري فإن اختصاصاته الجزائية مؤقتة إلى حين عمل الترتيبات اللازمة لقيام المحاكم بالفصل في تلك القضايا وفق نظام القضاء.

أما الفقرة (ز) فلم تضف جديدا لاختصاص الديوان ، ثم جاءت الفقرة (ح)

فنصت على اختصاص الديوان بالدعاوى التي يوكل إليه النظر فيها بموجب نصوص نظامية خاصة، ويقصد بالنصوص النظامية هنا تلك التي تصدر بمراسيم أو أوامر ملكية أو بقرارات من مجلس الوزراء أو أوامر سامية.

ولا يحد من الشمول الذي تضمنه النص على اختصاص الديوان بنظر المنازعات الإدارية إلا ما عنته المادة التاسعة من النظام من عدم جواز نظر الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة أو بالتصدي لما تصدره المحاكم الشرعية من أحكام أو قرارات داخلة في ولايتها.

ولأن ديوان المظالم بموجب هذا النظام أصبح اختصاصه قضائيا فقط فقد أصبح التحقيق لهيئة أخرى مستقلة هي هيئة التحقيق لذلك كان من الطبيعي النص على أن تتولى هيئة التحقيق الادعاء أمام ديوان المظالم في الجرائم والمخالفات التي تولت التحقيق فيها (مادة ١٠).

أما قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم كإجراءات رفع الدعوى وحالات عدم سماعها وتحديد المواعيد ونظام الجلسة وقواعد إصدار الأحكام وتنفيذها وطرق الاعتراض عليها فإنها مراعاة للمرونة سوف تصدر بقرار من مجلس الوزراء (مادة ٤٩).

وتضمن الباب الثاني نظام أعضاء الديوان حيث نص على شروط التعيين والترقية وتحديد الأقدمية. وفي هذا الصدد وحد النظام شروط التعيين في الديوان. ونظرا لأن اختصاص الديوان أصبح قضائيا فلابد أن يشترط في أعضائه ما يشترط في رجال القضاء ولذلك جاءت معظم النصوص مماثلة لما في نظام القضاء، كما أن من أهم ما تضمنه هذا الباب النص في المادة (١٦) على أنه (مع عدم الإخلال بما يقتضيه هذا النظام من أحكام يتمتع أعضاء الديوان بالحقوق والضمانات المقررة للقضاة، ويلتزمون بما يلتزم به القضاة من واجبات) وبهذا قضى النظام على التفرقة الحالية الموجودة بين أعضاء الديوان وكفل الحصانة اللازمة لعضو الديوان لكي يفصل فيما ينظره من منازعات بوحي من ضميره وفقا للنظم الموضوعة التي لا تتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية.

كما تضمن هذا الباب قواعد منح الإجازات للأعضاء ونقلهم وندبهم (المادتان ١٩، ٢٠).

ووضع النظام قواعد للتفتيش على أعمال أعضاء الديوان تتناسب مع طبيعة عملهم، وحدد تقديرات لكفايتهم وكفل لهم ضمانات للتظلم من تقدير الكفاية بالنسبة لكل عضو (المواد من ٢٢ إلى ٢٧).

كما تضمن الباب نصوصا لقواعد تأديب أعضاء الديوان وكفل لهم حصانة خاصة في هذا الشأن. ولذلك نصت المادة (٣٦) على أن تنقضي الدعوى التأديبية باستقالة العضو، ولكن إذا كانت المخالفة التأديبية التي ارتكبها العضو تصل إلى درجة الجريمة الجنائية فلا يتمتع العضو بأية حصانة وتقام ضده الدعوى الجزائية أو المدنية الناشئة عن الواقعة محل المخالفة. وفي حالة تلبس العضو بالجريمة وضعت ضوابط لحبس العضو واستمرار حبسه ومدة الحبس المادة (٤١) كما قررت نفس المادة أن يجري حبس الأعضاء وتنفيذ العقوبات المقيدة للحرية بالنسبة لهم في أماكن مستقلة. كما نص في هذا الباب على حالات انتهاء خدمة الأعضاء.

واختتم النظام بما تضمنه الباب الثالث من أحكام عامة حيث نصت المادتان (٤٤، ٤٥) على اختصاص رئيس الديوان، فالمادة (٤٤) جعلت له صلاحيات الوزير بالنسبة لجميع أعضاء وموظفي الديوان ومستخدميه والمادة (٤٥) تركت له تحديد صلاحيات واختصاصات رؤساء الفروع وذلك مع عدم الإخلال بالأحكام المنصوص عليها في هذا النظام.

ونصت المادة (٤٦) على أن نائب الرئيس ينوب عن الرئيس في حالة غيابه كما يساعده في الأعمال التي يكلفه بها في حالة حضوره.

وباعتبار الديوان هيئة مستقلة تتبع جلالة الملك مباشرة فقد نصت المادة (٤٧) على أن يرفع رئيس الديوان في نهاية كل عام إلى جلالة الملك تقريرا شاملا عن أعمال الديوان متضمنا ملاحظاته ومقترحاته.

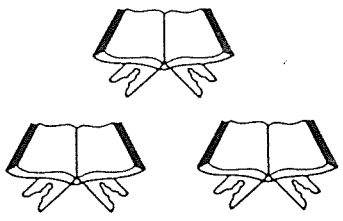
ونظرا لما لنشر الأحكام من مزايا أهمها توضيح قواعد ومباديء القضاء

الإداري فقد نص في هذه المادة على أن يقوم الديوان في نهاية كل عام بتصنيف الأحكام التي أصدرتها دوائر الديوان، ومن ثم طبعها ونشرها في مجموعات ويرفق نسخة منها مع التقرير الذي يرفع إلى جلالة الملك.

كما نص في المادة (٤٨) على أن موظفي الديوان غير الأعضاء يخضعون لنظم ولوائح الخدمة المدنية التي يخضع لها موظفو الدولة وذلك مع مراعاة المادة (١٦) من النظام الخاصة بالأعضاء.

وكان من الطبيعي أن ينص في هذا الباب المخصص للأحكام العامة على إلغاء كل ما يتعارض مع هذا النظام من أحكام وبالأخص نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٢/١٣/٨٧٥٩ في ١٧/٩/٧٤هـ والمادة (١٧) من نظام مكافحة الرشوة وقرارات مجلس الوزراء رقم ٧٣٥ لعام ٩١هـ ورقم ١٢٣٠ لعام ٩٣هـ ورقم ١١١ لعام ٩٨هـ المتعلقة بتحديد الجهات التي تتولى التحقيق في قضايا التزوير والنظر فيها، والمواد من (١٤) إلى (٣٠) من نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧ وتاريخ ١/٢/١٣٩١هـ الخاصة بهيئة التأديب.

ونظرا إلى أن تطبيق النظام يستلزم مرور وقت كاف يستطيع الديوان خلاله التهيؤ لمباشرة اختاصاته المنصوص عليها في هذا النظام فقد نص فيه على أن يكون بدء تاريخ نفاذ هذا النظام بعد سنة من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية (المادة ٥١).



الملحق الثالث

نظام
ديوان المراقبة العامة

صدر المرسوم الملكي رقم م/ ٩ وتاريخ ١٣٩١/٢/١١هـ بالموافقة عليه بناء على قرار مجلس الوزراء رقم ١٥٩ وتاريخ ١٣٩١/٢/٨هـ ونشر بجريدة أم القرى بعدد ٢٣٦٧ وتاريخ ١٣٩١/٢/٢٠هـ.

مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

نظام ديوان المراقبة العامة

تشكيل الديوان

المادة ١ ـ ديوان المراقبة العامة جهاز مستقل مرجعه رئيس مجلس الوزراء.

المادة ٢ ـ يشكل الديوان من رئيس ونائب للرئيس ومن عدد كاف من الموظفين.

المادة ٣ ـ يتم تعيين رئيس الديوان بأمر ملكي، ولا يجوز عزله أو إحالته إلى التقاعد إلا بأمر ملكي ويعامل من حيث المرتب الشهري ومرتب التقاعد وقواعد الاتهام والمحاكمة معاملة الوزراء.

المادة ٤ ـ يتم تعيين نائب رئيس الديوان بأمر ملكي في المرتبة الخامسة عشرة.

المادة ٥ ـ يتولى رئيس الديوان الإشراف على تنظيم الديوان وكل ما يتعلق بإدارة أعماله وشؤون موظفيه ويكون له في كل ذلك ما للوزير في وزارته من صلاحيات.

وتسري على موظفي الديوان جميع القواعد الموضوعة لسائر موظفي الحكومة، إلا ما ورد بشأنه نص خاص في هذه النظام.

المادة ٦ ـ لرئيس الديوان أن يفوض عنه نائبه في مباشرة بعض صلاحياته، وينوب نائب الرئيس عن رئيس الديوان ويقوم بجميع صلاحياته عند غيابه.

اختصاصات الديوان

المادة ٧ ـ يختص الديوان بالرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة، ومصروفاتها وكذلك مراقبة كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة ومراقبة حسن استعمال هذه الأموال واستغلالها والمحافظة عليها.

المادة ٨ـ تنفيذا لأحكام المادة السابقة يعمل الديوان على إعداد اللوائح التنفيذية والتصديق عليها من رئيس مجلس الوزراء وإيجاد الأجهزة اللازمة التي تكفل ما يأتي:

(١) التحقق من أن جميع إيرادات الدولة ومستحقاتها من أموال وأعيان وخدمات قد أدخلت في ذمتها وفقا للنظم السارية وإن كافة مصروفاتها قد تمت وفقا لأحكام الميزانية السنوية وطبقا للنظم واللوائح الإدارية والمالية والحسابية النافذة.

(٢) التحقق من أن كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة تستعمل في الأغراض التي خصصت من أجلها من قبل الجهة المختصة.

وأن لدى هذه الجهات من الإجراءات ما يكفل سلامة هذه الأموال وحسن استعمالها واستغلالها ويضمن عدم إساءة استعمالها أو استخدامها في غير الأغراض التي خصصت من أجلها.

(٣) التحقق من أن كل جهة من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان ـ وفقا لأحكام المادة التاسعة ـ تقوم بتطبيق الأنظمة واللوائح المالية والحسابية التي تخضع لها وفقا لنظامها الخاص تطبيقا كاملا وأنه ليس في تصرفاتها المالية ما يتعارض مع تلك الأنظمة واللوائح.

(٤) متابعة الأنظمة واللوائح المالية والحسابية النافذة للتحقق من تطبيقها وكفايتها وملاءمتها للتطورات التي تستجد على الإدارة العامة بالمملكة وتوجيه النظر إلى أوجه النقص في ذلك وتقديم الاقتراحات اللازمة لتطوير هذه الأنظمة واللوائح أو تغييرها.

المادة ٩ ـ تخضع لرقابة الديوان وفقا لأحكام هذا النظام.

(١) جميع الوزارات والإدارات الحكومية وفروعها.

(٢) البلديات وإدارات العيون ومصالح المياه.

(٣) المؤسسات العامة والإدارات الأخرى ذات الميزانيات المستقلة التي تخرج لها الحكومة جزءا من مال الدولة أما بطريق الإعانة أو لغرض الاستثمار.

(٤) كل مؤسسة خاصة أو شركة تساهم الدولة في رأس مالها أو تضمن لها حدا أدنى من الأرباح على أن تتم الرقابة عليها وفق تنظيم خاص يعده الديوان ويصدر به قرار من مجلس الوزراء يحدد فيه مدى هذه الرقابة بحيث تتناسب مع طبيعة عملها ومدى علاقتها المالية بالديوان وبحيث لا يعرقل نشاطها.

(٥) كل هيئة يكلف الديوان بمراقبة حساباتها بأمر من رئيس مجلس الوزراء أو بقرار من مجلس الوزراء.

مباشرة الديوان لاختصاصاته

المادة ١٠ ـ على جميع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تقديم كافة البيانات الحسابية وغيرها والمستندات والوثائق التي تمكن الديوان من مباشرة اختصاصاته وفقا لهذا النظام وكذلك تقديم كافة التسهيلات اللازمة لمندوبيه ومفتشيه وفقا للوائح التنفيذية التي تصدر بهذا الصدد.

المادة ١١ ـ يبلغ الديوان ملاحظاته إلى الجهة المختصة ويطلب إليها اتخاذ الإجراءات اللازمة وعلى الجهة أن تخبر الديوان بما اتخذته في خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إبلاغها.

المادة ١٢ ـ تفترض مسؤولية مدير الشؤون المالية الشخصية أو من يقوم مقامه في الأحوال التالية مالم يثبت أن شخصا آخر بعينه هو المسؤول.

(١) أية مخالفة لأحكام المادة الحادية عشرة.

(٢) تأخر إرسال البيانات المطلوبة والتقارير الدورية إلى الديوان عن موعيدها المحددة.

المادة ١٣ ـ إذا وقع خلاف بين الجهة المختصة وبين الديوان ولم تقتنع الجهة بوجهة نظر الديوان الأخيرة وجب عليه عندئذ عرض الأمر في الحال على رئيس مجلس الوزراء للفصل فيه.

المادة ١٤ ـ يلتزم الديوان باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة التامة على أسرار الجهات التي يقوم بمراقبتها.

المخالفات المالية والحسابية

المادة ١٥ ـ يعتبر من المخالفات المالية مايلي :

(١) مخالفة أي حكم من أحكام هذا النظام أو اللوائح التنفيذية التي تصدر تنفيذا لأحكامه.

(٢) مخالفة أي حكم من أحكام أنظمة الدولة ولوائحها المتعلقة بالمحافظة على أموالها المنقولة والثابتة وتنظيم شئونها المالية كأحكام الميزانية والأنظمة المالية والحسابية ولوائح المستودعات.

(٣) كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو تعريض مصلحة من مصالح المالية للخطر أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك.

المادة ١٦ ـ في حالة اكتشاف مخالفة، فللديوان، أن يطلب تبعا لأهمية المخالفة من الجهة التابع لها الموظف إجراء التحقيق اللازم ومعاقبته إداريا أو أن يقوم الديوان بتحريك الدعوى العامة الموظف المسؤول أمام (الجهة المختصة نظاما بإجراءات التأديب).

المادة ١٧ ـ على كل جهة من الجهات المنصوص عليها في الفقرات (١ و ٢ و ٣) من المادية التاسعة إحاطة الديوان فور اكتشافها لأية مخالفة مالية أو وقوع حادث من شأنه أن تترتب عليه خسارة مالية للدولة. وذلك دون إخلال بما يجب أن تتخذه تلك الجهة من إجراءات.

المادة ١٨ ـ لا يجوز التجاوز عن أية مخالفة مالية إلا بقرار من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي ديوان المراقبة العامة في ذلك.

المادة ١٩ ـ استثناء من أحكام المادة السابقة لرئيس الديوان سلطة التجاوز عن المخالفات المالية البسيطة التي لا تلحق بالخزينة العامة ضررا ولا تتجاوز قيمتها خمسمائة ريال وذلك متى قام الموظف المسؤول بإعادة المبلغ إلى الخزينة ووجدت مبررات للتجاوز يقتنع بها رئيس الديوان.

التقرير السنوي

المادة ٢٠ ـ يجب على رئيس الديوان رفع تقرير سنوي عن كل سنة مالية في فترة لا تتجاوز بأية حال من الأحوال اليوم الأخير من الشهر التاسع للسنة المالية التالية، فإذا صادف ذلك اليوم يوم عطلة رسمية وجب تقديم التقرير في اليوم الذي يليه، على أن يشتمل التقرير على مايلي:

(١) تقييم للإدارة المالية للدولة بصفة عامة خلال تلك السنة.

(٢) تقييم للإدارة المالية لكل جهة من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان خلال تلك السنة.

(٣) بيان عن الحساب الختامي لتلك السنة، فإذا لم يتم تقديم الحساب الختامي من وزارة المالية قبل حلول موعد التقرير السنوي بوقت كاف وجب أن يشتمل التقرير على بيان بالأسباب التي حالت دون تقديم الحساب الختامي ورأي الديوان في ذلك لا سيما بالنسبة للخطوات التي يرى الديوان اتباعها لإزالة تلك الأسباب.

(٤) بيان موجز عن أعمال الديوان خلال تلك السنة.

المادة ٢١ ـ يرفع التقرير السنوي المشار إليه في المادة السابقة إلى جلالة الملك على أن ترسل صورة منه إلى مجلس الوزراء وأخرى إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني.

المادة ٢٢ ـ لرئيس الديوان ـ دون إخلال بأحكام المادة العشرين ـ أن يرفع تقارير أخرى خلال السنة سواء كانت تقارير عامة أو خاصة بموضوع معين أو قضية معينة.

أحكام عامة

المادة ٢٣ ـ يجب أن ترسل إلى الديوان نسخة أصلية من عقود التوريدات والتعهدات والأعمال والخدمات وعلى وجه العموم كل عقد أو اتفاق تبرمه إحدى الجهات المنصوص عليها في الفقرات (١ و ٢ و ٣) من المادة التاسعة يكون من شأنه ترتيب حقوق أو التزامات مالية للدولة أو عليها تزيد قيمتها عن (٥٠٫٠٠٠) خمسين ألف ريال سعودي فور إبرامها ويجب أن تكون تلك النسخة مصحوبة بكافة ما يتعلق بالعقد من وثائق ومستندات وبيانات.

المادة ٢٤ ـ على رئيس الديوان تحديد الإجراءات اللازمة لمباشرة اختصاصات الديوان المتعلقة بالمؤسسات والهيئات المنصوص عليها في الفقرتين (٣ و ٤) من المادة التاسعة بما يتفق وأنظمتها المالية الخاصة ويتلاءم مع طبيعة أعمالها ويتناسب مع استقلال هذه المؤسسات والهيئات.

المادة ٢٥ ـ (١) على رئيس الديوان تحديد النسب المئوية لأعمال المراجعة التي يقوم بها الديوان ووضع إجراءات اختيار العينات على أسس علمية وفقا للطرق الإحصائية وعلى ضوء الحاجة والخبرة وذلك بالنسبة لكل فئة من المستندات والعمليات التي يقوم الديوان بمراجعتها لكل جهة من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

(٢) يتم تحديد النسب المئوية هذه من قبل رئيس الديوان في لوائح سرية يصدرها لذلك وتوضع إجراءات للمحافظة على سريتها التامة.

المادة ٢٦ ـ لرئيس الديوان بناء على اقتراح منه وموافقة رئيس مجلس الوزراء صرف مكافأة تشجيعية لموظفي الديوان الذين يؤدي اجتهادهم إلى توفير مبالغ ضخمة للخزينة العامة أو إنقاذ كمية كبيرة من أموال الدولة من خطر محقق وتصرف تلك المكافأة من الاعتماد الذي يخصص في ميزانية الديوان لهذا الغرض على أن لا يتجاوز ما يصرف للموظف رواتب ثلاثة أشهر في السنة.

المـادة ٢٧ ـ يضـع رئيس الديـوان مشـروع ميزانية الديوان طبقا للقواعد المعمول بها في الإدارات الحكومية.

المـادة ٢٨ ـ (١) لا يجـوز لرئيس الديوان ونائبه ولا أي موظف من موظفي الديوان الآخرين في أثناء توليه وظيفته أن يزاول أي عمل حكومي آخر بمرتب أو بمكافأة من خزانة الدولة أو أن يقبل عضوية أية شركة أو هيئة مالية سواء كان ذلك بمقابل أو بدون مقابل أو أن يزاول عملا تجاريا أو مهنيا.

(٢) بالإضافة إلى ماورد في الفقرة السابقة لا يجوز لأي من رئيس الديوان ونائبه في أثناء توليه وظيفته أن يشتري شيئا من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو يقايضها عليه.

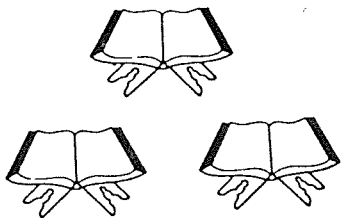
المادة ٢٩ ـ يصرف بدل تفرغ لمن يستحق من موظفي الديوان الفنيين بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس الديوان.

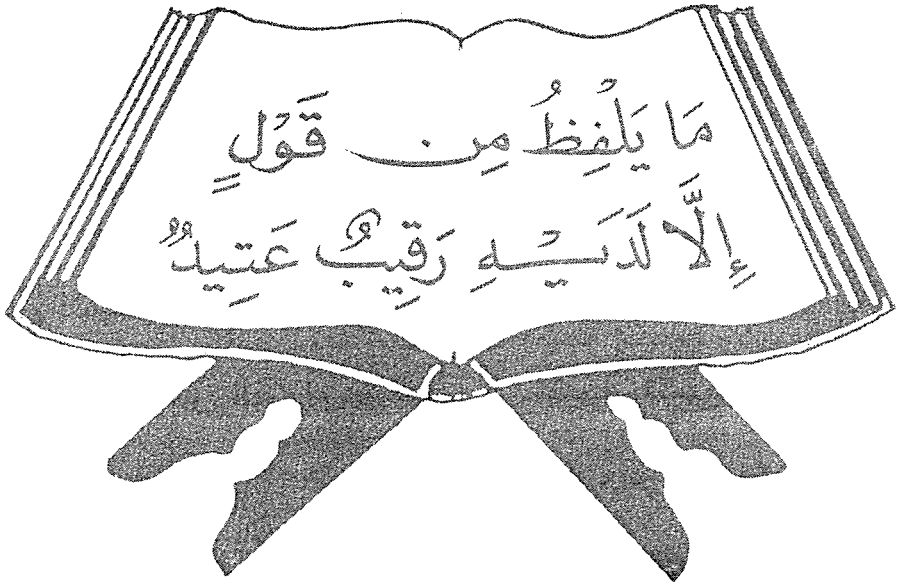
المـادة ٣٠ ـ يعمل الديوان على إعداد اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ هذا النظام والتصديق عليها من رئيس مجلس الوزراء.

المادة ٣١ ـ مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بتفسير أحكام هذا النظام.

المادة ٣٢ ـ تطبق أحكام نظام الموظفين العام في الحالات التي لم يرد في شأنها نص خاص في أحكام هذا النظام.

المادة ٣٣ ـ ينشر هذا النظام في الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ نشره. ويلغى كل ما يخالفه من أحكام.

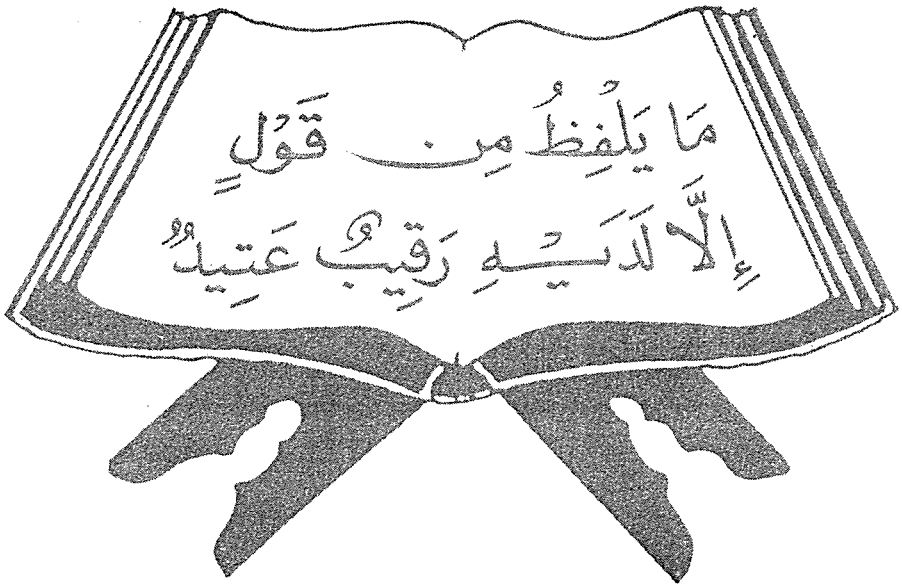



مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

الملحق الرابع

نظام مكافحة الرشوة

صدر بالمرسوم الملكي الكريم
رقم م/٣٦ في ١٤١٢/١٢/٢٩هـ


مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

نظام مكافحة الرشوة

(الصادر في ١٤١٢/١٢/٢٩هـ)

المادة ١ ـ كل موظف عام طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعدا أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته أو يزعم أنه من أعمال وظيفته ولو كان هذا العمل مشروعا يعد مرتشياً ويعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز عشر سنوات وبغرامة لا تزيد عن مليون ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين ولا يؤثر في قيام الجريمة اتجاه قصد الموظف إلى عدم القيام بالعمل الذي وعد به.

المادة ٢ ـ كل موظف عام طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعدا أو عطية للامتناع عن عمل من أعمال وظيفته أو يزعم أنه من أعمال وظيفته ولو كان هذا الامتناع مشروعا يعد مرتشيا ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا النظام ولا يؤثر في قيام الجريمة اتجاه قصد الموظف إلى عدم القيام بما وعد به.

المادة ٣ ـ كل موظف عام طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعدا أو عطية للإخلال بواجبات وظيفته المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا النظام.

المادة ٤ ـ كل موظف عام أخل بواجبات وظيفته بأن قام بعمل أو امتنع عن عمل من أعمال تلك الوظيفة نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة يعد في حكم المرتشي ويعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد عن مائة ألف ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين.

المادة ٥ ـ كل موظف عام طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعدا أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو محاولة الحصول من أية سلطة عامة على عمل أو أمر أو قرار أو التزام أو ترخيص أو اتفاق توريد أو على وظيفة أو خدمة أو مزية من أي نوع يعد مرتشيا ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا النظام.

المادة ٦ ـ كل موظف عام طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعدا أو عطية بسبب وظيفته لمتابعة معاملة في جهة حكومية ولم تنطبق عليه النصوص الأخرى في هذا النظام يعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز سنتين وبغرامة لا تزيد عن خمسين ألف ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين، ويعاقب بالعقوبة نفسها من أعطى أو عرض العطية أو وعد بها للغرض المشار إليه وكذلك الوسيط في أية حالة من هذه الحالات.

المادة ٧ ـ يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا النظام من يستعمل القوة أو العنف أو التهديد في حق موظف عام ليحصل منه على قضاء أمر غير مشروع أو ليحمله على اجتناب أداء عمل من الأعمال المكلف بها نظاما.

المادة ٨ ـ يعد في حكم الموظف العام في تطبيق أحكام هذا النظام:

١ ـ كل من يعمل لدى الدولة أو لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة سواء كان يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة.

٢ ـ المحكم أو الخبير المعين من قبل الحكومة أو أية هيئة لها اختصاص قضائي.

٣ ـ كل مكلف من جهة حكومية أو أية سلطة إدارية أخرى بأداء مهمة معينة.

٤ ـ كل من يعمل لدى الشركات أو المؤسسات الفردية التي تقوم بإدارة وتشغيل المرافق العامة أو صيانتها أو تقوم بمباشرة خدمة عامة وكذلك كل من يعمل لدى الشركات المساهمة والشركات التي تساهم الحكومة في رأس مالها والشركات أو المؤسسات الفردية التي تزاول الأعمال المصرفية.

٥ ـ رؤساء وأعضاء مجالس إدارات الشركات المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من هذه المادة.

المادة ٩ ـ من عرض رشوة ولم تقبل منه يعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز عشر سنوات وبغرامة لا تزيد عن مليون ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين.

المادة ١٠ ـ يعاقب الراشي والوسيط وكل من اشترك في إحدى الجرائم الواردة

في هذا النظام بالعقوبة المنصوص عليها في المادة التي تجرمها، ويعتبر شريكا في الجريمة كل من اتفق أو حرض أو ساعد في ارتكابها مع علمه بذلك متى تمت الجريمة بناء على هذا الاتفاق أو التحريض أو المساعدة.

المادة ١١ ـ كل شخص عينه المرتشي أو الراشي لأخذ الرشوة وقبل ذلك مع علمه بالسبب يعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز سنتين وبغرامة لا تزيد عن خمسين ألف ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين.

المادة ١٢ ـ يعتبر من قبيل الوعد أو العطية في تطبيق هذا النظام كل فائدة أو ميزة يمكن أن يحصل عليها المرتشي أيا كان نوع هذه الفائدة أو تلك الميزة أو اسمها سواء كانت مادية أو غير مادية.

المادة ١٣ ـ يترتب على الحكم بإدانة موظف عام أو من في حكمه بارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا النظام العزل من وظيفته العامة وحرمانه من تولي الوظائف العامة أو القيام بالأعمال التي يعد القائمون بها في حكم الموظفين العامين وفقا لنص المادة الثامنة من هذا النظام.

المادة ١٤ ـ لمجلس الوزراء إعادة النظر في العقوبة التبعية بعض مضي خمس سنوات من تاريخ انتهاء تنفيذ العقوبة الأصلية.

المادة ١٥ ـ يحكم في جميع الأحوال بمصادرة المال أو الميزة أو الفائدة موضوع الجريمة متى كان ذلك ممكنا عملا.

المادة ١٦ ـ يعفى الراشي أو الوسيط من العقوبة الأصلية والتبعية إذا أخبر السلطات بالجريمة قبل اكتشافها.

المادة ١٧ ـ كل من أرشد إلى جريمة من الجرائم المنصوص عليها في هذا النظام وأدت معلوماته إلى ثبوت الجريمة ولم يكن راشيا أو شريكا أو وسيطا يمنح مكافأة لا تقل عن خمسة آلاف ريال ولا تزيد عن نصف قيمة المال المصادر وتقدر المكافأة الجهة التي تحكم في الجريمة، ويجوز لوزارة الداخلية صرف مكافأة أعلى من المبلغ الذي يحدد بمقتضى هذه المادة وذلك بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء عليها.

المادة ١٨ ـ يعتبر عائدا من حكم بإدانته في جريمة من الجرائم المنصوص عليها في هذا النظام إذا ثبت ارتكابه جريمة أخرى وفقا لأحكامه قبل مضي خمس سنوات من تاريخ انقضاء العقوبة وفي هذه الحالة يجوز الحكم عليه بأكثر من الحد الأعلى للعقوبة المقررة للجريمة بشرط عدم تجاوز ضعف هذا الحد.

المادة ١٩ ـ على الجهة المختصة بالحكم في جرائم الرشوة الحكم بغرامة لا تتجاوز عشرة أضعاف قيمة الرشوة أو بالحرمان من الدخول مع الوزارات والمصالح الحكومية أو الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة في عقود لتأمين مشترياتها وتنفيذ مشروعاتها وأعمالها أو بهاتين العقوبتين على أية شركة أو مؤسسة خاصة وطنية أو أجنبية أدين مديرها أو أحد منسوبيها في جريمة من الجرائم المنصوص عليها في هذا النظام إذا ثبت أن الجريمة ارتكبت لمصلحتها، ولمجلس الوزراء إعادة النظر في عقوبة الحرمان المشار إليها بعد مضي خمس سنوت على الأقل من صدور الحكم.

المادة ٢٠ ـ إذا حكم بحرمان أية شركة أو مؤسسة خاصة وطنية أو أجنبية وفقا للمادة التاسعة عشرة فإن على الجهة أو الجهات الحكومية المتعاقدة معها أن ترفع إلى مجلس الوزراء بما ترى ملاءمة اتخاذه فيما يتعلق بالأعمال التي تقوم الشركة أو المؤسسة بتنفيذها ولو لم يكن للجهة أو الجهات الحكومية علاقة بالجريمة سبب الحكم.

المادة ٢١ ـ على وزارة الداخلية نشر الأحكام التي تصدر في جرائم الرشوة وإعلانها.

المادة ٢٢ ـ يحل هذا النظام محل نظام مكافحة الرشوة الصادر بالمرسوم الملكي رقم ١٥ وتاريخ ١٣٨٢/٣/٧هـ وما طرأ عليه من تعديلات ويلغى كل ما يتعارض معه من أحكام.

المادة ٢٣ ـ ينشر هذا النظام في الجريدة الرسمية ويعمل به بعد ثلاثين يوما من تاريخ نشره.

قائمة المراجع

مرتبة حسب مراجع كل باب على حدة

ويلاحظ أن بعض المراجع مهمة لأكثر من باب

وكذلك رتبت المراجع في كل باب حسب الترتيب

الأبجدي من الاسم الأخير للمؤلف

مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

مراجع الباب الأول

التعريفات والأهمية والأدوات

(1) بعيرة، د. أبوبكر مصطفى. الرقابة الإدارية في المنظمات: مفاهيم أساسية ـ عمان ـ الأردن ـ المنظمة العربية للعلوم الإدارية رقم ٢٧٣ ـ (د.ت).

(2) الحبيبي، د. علي. وقدري الشرقاوي. الإدارة: الأصول والمبادىء ـ القاهرة: مكتبة عين شمس (د.ت).

(3) درويش، د. عبدالكريم، ود. ليلي تكلا. أصول الإدارة العامة. ط ٤ القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٧م.

(4) ديموك، مارشال إدوارد، وزملاؤه. الإدارة العامة. ترجمة إبراهيم على البرديسي. ومراجعة. د. محمد رمزي. القاهرة: مؤسسة الحلبي، ١٩٦٧م

(5) رشيد، د. أحمد. نظرية الإدارة العامة . القاهرة. دار المعارف، ١٩٨١م.

(6) الصباب، د. أحمد عبدالله. أصول الإدارة الحديثة. جدة: مكتبة مصباح، ١٤١٠هـ.

(7) عبدالرحمن، د. أسامة. البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية. ط٢. بيروت: مؤسسة بيروت للطباعة، ١٩٨٣م.

(8) عبدالفتاح، د. محمد سعيد. الإدارة العامة. ط٢. الإسكندرية والمكتب المصري الحديث، ١٩٧٤م.

(9) عبدالهادي د. حمدي أمين. الفكر الإداري الإسلامي والمقارن: الأصول العامة ط ١ القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٦م.

(10) عشماوي، د. سعد الدين. أسس الإدارة. القاهرة: مكتبة عين شمس. (د.ت).

(11) علاقي، د. مدني عبدالقادر. الإدارة: دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإدارية. ط١. جدة: تهامة، ١٤٠١هـ.

(12) كونتز، هارولد، وسيريل أو دونل. مبادىء الإدارة تحليل للوظائف والمهمات الإداريـة. ترجمة محمود عمر، وموريس كابري. بيروت: مكتبة لبنان، ١٩٨٢م (الجزء الثاني).

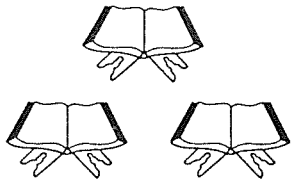
(13) الكيالي، د. خالد، وزملاؤه. المدخل إلى الإدارة العامة. ط٣ دبي: المطبعة العصرية، ١٤٠٧هـ.

(14) محمود، د. محمد فتحي، الإدارة العامة المقارنة. الرياض: عمادة شؤون المكتبات جامعة الملك سعود، ١٤٠٥هـ.

(15) مقلد، د.إسماعيل صبري. دراسات في الإدارة العامة. مع بعض تحليلات مقارنة. ط٣ الكويت: مؤسسة الصباح، ١٩٨٠م.

(16) النمر، د. سعود بن محمد، وزملاؤه. الإدارة العامة: الأسس والوظائف. ط١. الرياض. مطابع الفرزدق، ١٤٠٩هـ.

(17) الهواري، د. سيد. الإدارة: الأصول والأسس العلمية. القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٨٢م.



مراجع الباب الثاني
الرقابة في الادارة الإسلامية

(18) ابن تيمية. الحسبة في الإسلام. تحقيق سيد بن محمد بن أبي سعدة الكويت. دار الأرقم، ١٤٠٣هـ.

(19) ابن تيمية. السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية. حققه أبوعبدالله المغربي. الكويت: دار الأرقم، ١٤٠٦هـ.

(20) الأغبش، د. محمد الرضا. السياسة القضائية في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه وصلتها بواقعنا المعاصر: تعظيم القضاء. القاهرة: مكتبة الزهراء، ١٤١١هـ.

(21) الأغبش، د. محمد الرضا. مباديء وأهداف التخطيط الإداري في النظام الإسلامي والنظم المعاصرة. القاهرة: مطبعة إحياء الكتب العربية، ١٤٠٩هـ.

(22) إمام، د. محمد كمال الدين. أصول الحسبة في الإسلام. دراسة تأصيلية. القاهرة: دار الهداية، ١٤٠٦هـ.

(23) البرعي. د. محمد بن عبدالله، ود. عدنان عابدين. الإدارة في التراث الإسلامي مع حكم وأمثال للمسؤولين ورجال الأعمال. جدة: مكتبة الخدمات الحديثة، ١٤٠٨هـ.

(24) التميمي. طاهر. محتوى ولاية الحسبة: مدخل في الإدارة المحلية والخدمات البلدية «منظور إسلامي» مجلة الإداري العدد (٤٢)، ربيع أول ١٤١١هـ.

(25) جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ـ المجلس العلمي رقم (٢٢) نظام القضاء في الإسلام، الرياض، ١٤٠١هـ.

(26) الحسب. د. فاضل عباس. الحسبة: جهاز الرقابة في إدارة الاقتصاد الإسلامي. المجلة العربية للإدارة، العدد الأول ـ شتاء، ١٩٨٤م.

(27) حسنين، د. على محمد، الرقابة الإدارية في الإسلام: المبدأ والتطبيق: دراسة مقارنة. القاهرة: دار الثقافة للنشر، ١٤٠٥هـ.

(28) الحكيم، د. سعيد عبدالمنعم. الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة. ط١. القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٦م.

(29) حلاق، حسان على. الإدارة المحلية الإسلامية -**المحتسب**- بيروت: الدار الجامعية، ١٩٨٠م.

(30) حمودة، معالي عبدالحميد. الرقابة في النظام الإداري في الإسلام. مجلة الإداري العدد (٤٢)، ربيع الأول ١٤١١هـ.

(31) الخالدي، محمود عبدالمجيد، قواعد نظام الحكم في الإسلام. الكويت: دار البحوث العلمية، ١٤٠٠هـ.

(32) السامرائي، فاروق عبدالمجيد حمود. مناهج العلماء في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر. جدة: مكتبة دار الوفاء للنشر. (د.ت).

(33) السلطان. د. فهد صالح. النموذج الإسلامي في الإ دارة: منظور شمولي الإدارة العامة، الرياض: مطابع الخالد، ١٤١٢٢هـ.

(34) الشاوي، د.توفيق، فقه الشورى والاستشارة. المنصورة: دار الوفاء، ١٤١٢هـ.

(35) شبارو، د. عصام محمود، القضاء للقضاة في الإسلام في العصر العباسي، بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٨٣م.

(36) الشبانة، محمد عبدالله، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية، مدخل النظرية ط١، القاهرة: عالم الكتب، ١٣٩٧هـ.

(37) الشيزري، عبدالرحمن بن نصر. نهاية الرتبة في طلب الحسبة. تحقيق د. السيد الباز العريني. بيروت: دار الثقافة (د.ت).

(38) الضحيان، د. عبدالرحمن. الإصلاح الإداري، المنظور الإسلامي والمعاصر والتجربة السعودية، جدة: دار العلم للطباعة النشر، رجب ١٤١٤هـ.

(39) الطماوي، د. سليمان. عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة: دراسة مقارنة ط٢. القاهره: دار الفكر العربي، ١٩٧٦م.

(40) الطماوي، د. سليمان. نظرية التعسف في استعمال السلطة«الانحراف بالسلطة» دراسة مقارنة. ط٣، القاهرة: مطبعة عين شمس، ١٩٧٨م.

(41) عبد المنعم، د. حمدي. ديوان المظالم: نشأته وتطوره واختصاصاته. مقارنا بالنظم القضائية الحديثة. بيروت: دار الشروق، ١٤٠٣هـ.
(42) عبدالوهاب، د. محمد طاهر. الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي: وقائع ندوة النظم الاسلامية. أبوظبي ١٨ ـ ٢٠ صفر ١٤٠٥هـ، الجزء الأول.
(43) عرجون، صادق إبراهيم. عثمان بن عفان رضي الله عنه. ط٣. جدة: الدار السعودية للنشر والتوزيع، ١٤٠٤هـ.
(44) العريفي، سعد بن عبدالله. الحسبة والنيابة العامة: دراسة مقارنة. ط١. الرياض: دار الرشد، ١٤٠٧هـ.
(45) عساف: د. محمود. المنهج الإسلامي في إدارة الأعمال. القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٤٠٧هـ.
(46) عليان ، د. شوكت. قضاء المظالم في الإسلام. ط٢. الرياض: دار الرشيد، ١٤٠٠هـ.
(47) الفاسي، عبدالرحمن. خطة الحسبة في النظر والتطبيق والتدوين. المغرب، الدار البيضاء: الشركة الجديدة، ١٤٠٤هـ.
(48) فضل إلهي (دكتور) الحسبة: تعريفها ومشروعيتها وحكمها. باكستان: إدارة ترجمان الإسلام، ١٤١٠هـ.
(49) فضل إلهي (دكتور). الحسبة في العصر النبوي وعصر الخلفاء الراشدين، رضي الله عنهم، باكستان: إدارة ترجمان الإسلام، ججر انوال، ١٤١١هـ.
(50) القاسمي، ظافر. نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي. الكتاب الأول: الحياة الدستورية. ط٣. بيروت: دار النفائس، ١٤٠٠هـ.
(51) الماوردي. الأحكام السلطانية والولايات الدينية. بيروت: دار الكتب العلمية، ١٤٠٢هـ.
(52) المودودي، أبو الأعلى. نظرية الإسلام وهديه في السياسة والقانون والدستور. بيروت: مؤسسة الرسالة، ١٤٠٠هـ.
(53) هيكل، د. محمد أحمد. فعالية الشورى بين الإدارة العامة والشريعة الإسلامية. مجلة الإداري العدد (٤٢)، ربيع أول ١٤١١هـ.

(54) واصل، د. نصر فريد محمد. السلطة القضائية ونظام القضاء في الإسلام، دراسة مقارنة. ط٢. القاهرة: مطبعة الأمانة، ١٤٠٣هـ.

مراجع الباب الثالث
مشروعية الرقابة

(55) الأعرجي، زهير. الرأي العام الإسلامي وقوى التحريك. بيروت: دار التعارف للمطبوعات، ١٤٠٢هـ.

(56) إمام، د. إبراهيم. أصول الإعلام الإسلامي. القاهرة: دار الفكر العربي، ١٤٠٥هـ.

(57) بدران، د. محمد محمد. رقابة القضاء على أعمال الإدارة، الكتاب الأول: مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري واختصاصه. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٥م.

(58) الجرف، طعيمة. مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون. ط٣. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٦م.

(59) جمال الدين، د. سامي. الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري): مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري. الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٢م.

(60) الحكيم، د. سعيد عبدالمنعم. الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية، والنظم المعاصرة. ط١. القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٦م.

(61) حلمي، د. محمود. نظام الحكم الإسلامي، مقارنا بالنظم المعاصرة. ط٦. (بدون بلد، ولا دار نشر)، ١٤٠١هـ.

(62) حماد، د.أحمد جلال. حرية الرأي في الميدان السياسي في ظل مبدأ المشروعية: بحث مقارن في الديمقراطية الغربية والإسلام. القاهرة: دار الوفاء، ١٤٠٨هـ.

(63) النادي، د. فؤاد محمد. موسوعة الفقه السياسي ونظام الحكم في الإسلام، الكتاب الأول: نظرية الدولة في الفقه السياسي الإسلامي: دراسة مقارنة بالنظم الدستورية المعاصرة. القاهرة: دار الكتاب الجامعي، ١٤٠٠هـ.

(64) الخالدي، محمود عبدالمجيد، قواعد نظام الحكم في الإسلام. الكويت: دار البحوث العلمية، ١٤٠٠هـ..

(65) خلاف، عبدالوهاب. السلطات الثلاث في الإسلام: التشريع، القضاء، التنفيذ. القاهرة: دار آفاق الغد، ١٤٠٠هـ.

(66) الصعيدي، د. حازم عبدالمتعال. النظرية الإسلامية في الدولة مع المقارنة بنظرية الدول في الفقه الدستوري الحديث، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٤٠٦هـ.

(67) عبدالرحمن، أحمد صديق. البيعة في النظام السياسي الإسلامي، وتطبيقاتها في الحياة السياسية المعاصرة. ط١. القاهرة: مكتبة وهبة، ١٤٠٨هـ.

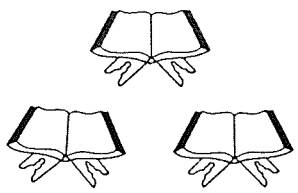
(68) علوان د. محمد. الرقابة على تجاوزات الإدارة لمبدأ المشروعية. المجلة العربية للإدارة. العدد ٣ ذو الحجة، ١٤٠٠هـ.

(69) القاسمي، ظافر. نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي: السلطة القضائية. بيروت: دار النفائس، ١٣٩٨هـ.

(70) قرعوش، كايد يوسف محمود. طرق انتهاء ولاية الحكام في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية. ط١. بيروت: مؤسسة الرسالة، ١٤٠٧هـ.

(71) الكيلاني، عدي يزيد. تأصيل وتنظيم السلطة في التشريعات الوضعية والشريعة الإسلامية: درسة مقارنة. عمان ـ الأردن: دار البشير، ١٤٠٧هـ.

(72) مصطفى، د. نيفين عبدالخالق. المعارضة في الفكر السياسي الإسلامي، القاهرة: مكتبة الملك فيصل الإسلامية، ١٤٠٥هـ.



مراجع الباب الرابع

أنواع الرقابة في الفكر المعاصر

(73) الأمانة العامة للأمم المتحدة. موجز الرقابة على المؤسسات العامة في البلدان النامية، ترجمة: د. حبيب أبو صقر. عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية رقم (٢٥٦)، ١٩٨٢م.

(74) الباني، محمد بشير. نظرات في القضاء. ط١، (د.ت، د. ناشر.) دار العروبة للطباعة.

(75) البياتي، د. منير حميد. الدولة القانونية، النظام السياسي الإسلامي: دراسة دستورية شرعية قانونية مقارنة. ط١. بغداد: الدار العربية للطباعة، ١٣٩٩هـ.

(76) جريح، خليل. الرقابة القضائية على أعمال التشريع. القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٧١م.

(77) جمال الدين، د. سامي، الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، مبدأ المشروعية ـ تنظيم القضاء الإداري. الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٢م.

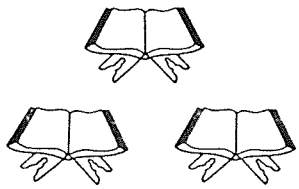
(78) جمال الدين، د. سامي، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية.. الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٢م.

(79) الجمل، د. يحيى. الأنظمة السياسية المعاصرة. بيروت: دار النهضة العربية للطباعة، ١٩٦٩م.

(80) الشوبكي، عمر محمد مرشد. مباديء الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن. عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية رقم (٢٥٠)، ١٩٨١م.

(81) الطماوي، د. سليمان. السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي: دراسة مقارنة ط٥ القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٦م.

(82) الطماوي، د. سليمان. نظرية التعسف في استعمال السلطة «الانحراف بالسلطة» دراسة مقارنة. ط٣. القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٧٨م.
(83) الطماوي، د. سليمان. القضاء الإداري، ورقابته للأعمال الإدارية: دراسة مقارنة. ط٣. القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٦١م.
(84) عساف، د. محمود. أصول الإدارة. القاهرة: مكتب لطفي للآلات الكاتبة، ١٩٧٥م
(85) عسكر، د. سمير أحمد. استراتيجيات الرقابة الإدارية، مالها وما عليها. المجلة العربية للإدارة. العدد الأول/ المجلد التاسع، شتاء، ١٩٨٥م.
(86) غالي، د. بطرس بطرس، ود. محمود خيري عيسى. المدخل في علم السياسة. ط٧. القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٨٤م.
(87) ليلة، د. محمد كامل. النظم السياسية: الدولة والحكومة. القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧١م.



مراجع الباب الخامس

التجربة السعودية في الرقابة

(88) أحمد، د. محمد فهمي (إشراف)، د. لطفي راشد محمد، د. عبدالسلام حسن عبدالهادي، الجوانب السلبية للبيروقراطية، في المملكة العربية السعودية، جامعة الملك سعود. كلية العلوم الإدارية: مركز البحوث، ١٤٠٠هـ.

(89) جاد، د. ناصف عبدالخالق. دراسة تقويمية لمؤسسات وأجهزة التنمية الإدارية في المملكة العربية السعودية. مجلة «الإدارة العامة». العدد ٦٤، ربيع الآخر ١٤١١هـ.

(90) الجهني، د. عيد مسعود. الشورى وفن الحكم في المملكة العربية السعودية، (بدون بلد ولا تاريخ ولا دار للنشر) ١٤١٢هـ؟.

(91) الحمد، خالد عبدالكريم. تقرير عن التنمية الإدارية في المملكة العربية السعودية، مجلة «الإدارة العامة» العدد ٤٦، شوال ١٤٠٥هـ. ص١٨٩ ـ ٢٢٠.

(92) خاشقجي. د. هاني يوسف. التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية: المفاهيم ـ الأسس ـ التطبيق. الرياض: مطابع الفرزدق، ١٤١٣هـ.

(93) خليل، د. عادل عبدالرحمن. القانون الإداري السعودي: دراسة مقارنة: تنظيم السلطة الإدارية ـ نشاط السلطة الإدارية. ط١. جدة: مكتبة مصباح، ١٤١٠هـ.

(94) دحلان، السيد أحمد حسن أحمد. دراسة في السياسة الداخلية للمملكة العربية السعودية. ط٢. جدة: دار الشروق، ١٤٠٥هـ.

(95) ساعاتي، د. أمين. الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية. ط١. القاهرة: مكتبة نهضة مصر، ١٤٠٤هـ.

(96) السنيدي، عبدالله راشد. مراحل تطور تنظيم الإدارة الحكومية في المملكة العربية السعودية ولمحات من إنجازاتها. ط١. الرياض: مطابع الفرزدق، ١٤٠٩هـ.

(97) صادق، محمد توفيق. تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية. ط١. الرياض: معهد الإدارة العامة رقم (٤)، ١٣٨٥هـ.

(98) الطويل، د.محمد عبدالرحمن. الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية، ضمن كتاب «الإدارة العامة للإصلاح الإداري في الوطن العربي» «تحرير» د. ناصر الصائغ (رحمه الله). عمان ـ الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٤٠٦هـ.

(99) عبدالرزاق، د. محمد نور الدين. مباديء علم الإدارة مع دراسة تطبيقية للإدارة العامة في المملكة العربية السعودية. جدة: دار العلم للطباعة والنشر. (د.ت).

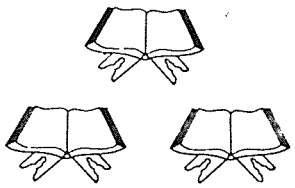
(100) العبدالقادر، عبدالرحمن بن عبدالمحسن. خواطر من وحي الإدارة العامة التطبيقية. ط١. الرياض. مرامر للطباعة، ١٤١٣هـ.

(101) العثيمين، فهد بن سعود بن عبدالعزيز. أخلاقيات الإدارة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية. ط١. الرياض: مكتبة التوبة، ١٤١٣هـ.

(102) عساف، د. عبدالمعطي محمد. التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية. ط١. الرياض: دار العلوم، ١٤٠٣هـ.

(103) العمري، د. بكر عمر، ود. وحيد حمزة هاشم. النظام السياسي السعودي ط١. جدة: مكتبة مصباح، ١٤١٠هـ.

(104) المطيري، ثامر ملوح. أساسيات الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية. ط١. الرياض: دار اللواء، ١٤٠٧هـ.



مراجع الباب السادس

أجهزة الرقابة الادارية السعودية

(105) آل الشيخ، حسن بن عبدالله (رحمه الله) التنظيم القضائي في المملكة العربية السعودية. ط١. جدة: تهامة، ١٤٠٣هـ.

(106) آل الشيخ، عبدالعزيز بن عبدالله. لمحات حول القضاء في المملكة العربية السعودية. ط١. الرياض: دار الشبل للنشر، ١٤١١هـ.

(107) الألفي، د. أحمد عبدالعزيز. النظام الجنائي بالمملكة العربية السعودية: التنظيم القضائي والإجراءات ـ بعض الجرائم المقررة نظاما. الرياض: مطبوعات معهد الإدارة العامة، ١٣٩٦هـ.

(108) اختتام أعمال الدورة التدريبية الخاصة (مكافحة الرشوة)، مجلة الأمن والحياة العدد ١٢٠، ذو القعدة ١٤١٢هـ.

(109) جاد، د. ناصف عبدالخالق. تجارب الإصلاح الإداري في دول مجلس التعاون الخليجي، دراسة تحليلية مقارنة «ضمن كتاب» الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي. «تحرير» د. ناصر الصائغ (رحمه الله). عمان، الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٤٠٦هـ.

(110) الجهني، د. عيد مسعود. القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية. ط١. جدة: تهامة، ١٤٠٤هـ.

(111) الجهني، د. عيد مسعود. مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والاتجاهات الدستورية المعاصرة. ط١. جدة: تهامة، ١٤٠٤هـ.

(112) الحفناوي، د. عبدالمجيد محمد. أصول التشريع في المملكة العربية السعودية (بدون بلد، ولا ناشر ولا تاريخ).

(113) خضر، د. عبدالفتاح. جرائم التزوير والرشوة في أنظمة المملكة العربية السعودية. ط٢. الرياض: مطبعة سفير، ١٤١٠هـ.

(114) ديوان المراقبة العامة. الدليل التنظيمي، ١٤١٢هـ.
(115) ديوان المظالم ـ المكتب الفني. مجموعة القرارات الجزائية الصادرة عن دوائر هيئة الحكم في قضايا الرشوة والتزوير ١٤٠٠هـ (الجزء الثاني) عن القرارات الصادرة في قضايا الرشوة ومقاطعة إسرائيل. الرياض، مطابع معهد الإدارة العامة، ١٤٠٤هـ.
(116) ديوان المظالم. المكتب الفني. مجموعة مباديء الشرعية النظامية التي قررتها لجنة توفيق القضايا. (في الفترة من عام ١٣٩٧ ـ ١٣٩٩هـ.) الرياض. مطابع معهد الإدارة العامة، ١٤٠٣هـ.
(117) السنيدي ، عبدالله بن راشد. مبادىء الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية. ط١. الرياض: مطابع المدينة، ١٤٠٥هـ.
(118) الشريف، محمد بن عبدالله. الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية: دراسة تاريخية وتحليلية مقارنة، الرياض: مطابع دار الهلال، ١٤٠٦هـ.
(119) عبدالسلام، د. جعفر. النظام الإداري السعودي. ط١، القاهرة: المطبعة السلفية، ١٣٩٧هـ.
(120) القباني، د. بكر. القانون الإداري في دول الخليج العربي: تنظيم الإدارة العامة وعمالها وقراراتها دراسة مقارنة الرياض: دار المعارف السعودية، ١٣٩٧هـ.
(121) الغرياني، طلال سراج. الرقابة الإدارية وأجهزتها في المملكة العربية السعودية «الإدارة العامة» العدد ٥٣، رجب ١٤٠٧هـ.
(122) محمد، د. محمد عبدالجواد. التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٣٩٧هـ.
(123) المفتي، كمال جعفر. الرقابة الإدارية ودور الوحدات الرقابية في الأجهزة والمصالح الحكومية بالمملكة العربية السعودية «الإدارة العامة». العدد ٤١، رجب ١٤٠٤هـ.
(124) نظام مكافحة الرشوة: الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم م/٣٦ في ١٤١٢/١٢/٢٩هـ.

(125) هيئة التحقيق والتأديب. التقرير العام عن أعمال الهيئة خلال الأعوام ١٣٩٥ ـ ١٣٩٩هـ.

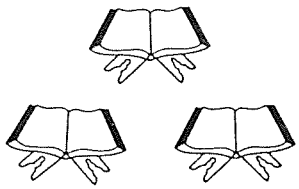
(126) هيئة الرقابة والتحقيق. اختصاصات إدارة الرقابة المالية بهيئة الرقابة والتحقيق، ١٣٩٤هـ.

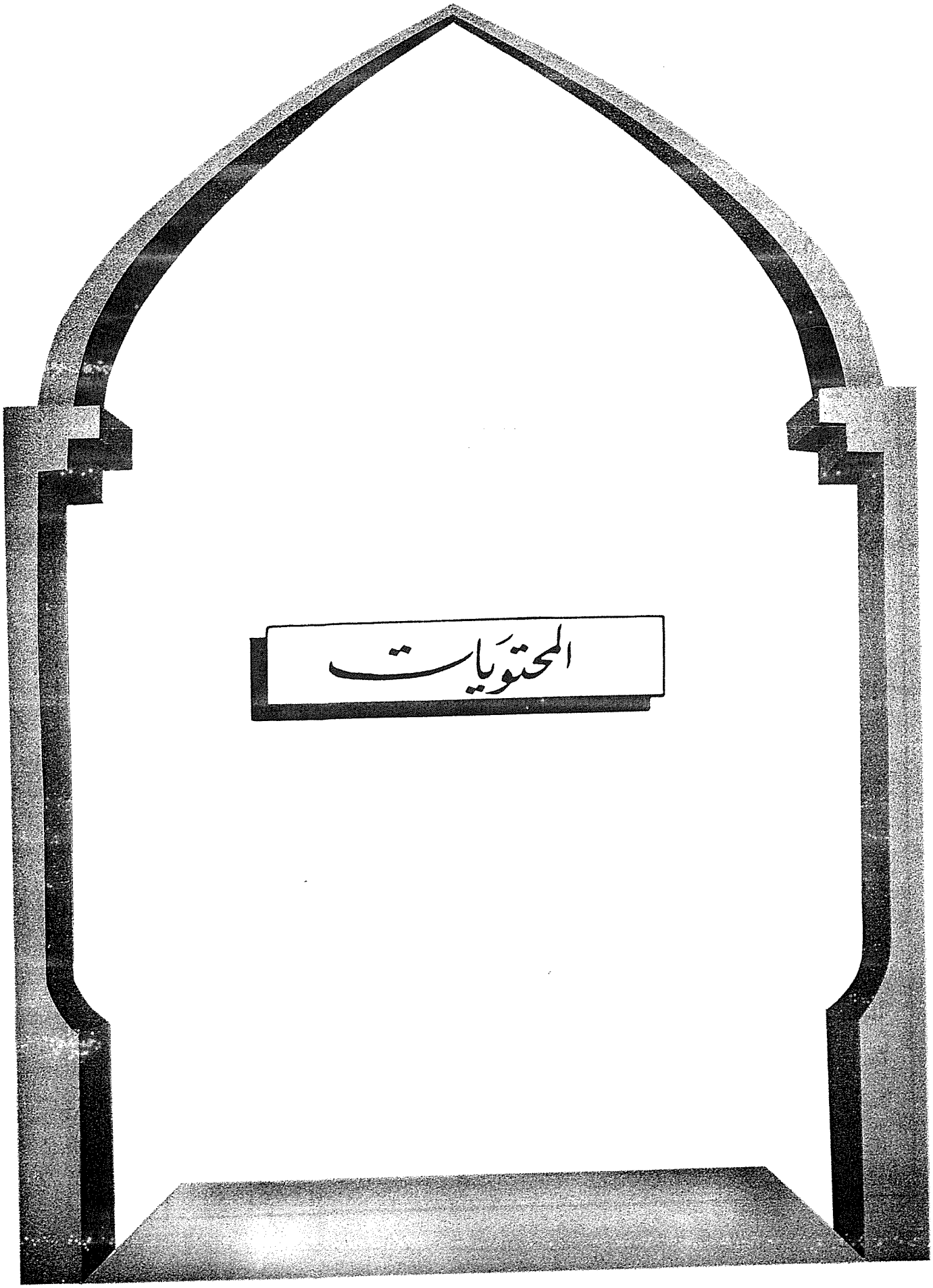
(127) هيئة الرقابة والتحقيق. اللائحة الداخلية للهيئة، ١٣٩٢هـ.

(128) وزارة المالية والاقتصاد الوطني: نظام مكافحة التزوير. الرياض: مطابع الحكومة الأمنية، ١٤٠١هـ.

(129) وزارة المالية والاقتصاد الوطني. نظام ديوان المظالم ومذكرته الإيضاحية. الرياض: مطابع الحكومة الأمنية، ١٤٠٣هـ.

(130) وزارة المالية والاقتصاد الوطني. نظام تأديب الموظفين والمذكرة التفسيرية. مكة المكرمة: مطابع الحكومة، ١٣٩١هـ.




المحتويات

مَا يَلفِظُ مِن قَولٍ
إِلَّا لَدَيهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

المحتويات

الموضوع	الصفحة
كلمة شكر وأمل	5
المقدمة	7
الباب الأول :	
تعريف وأهمية وأدوات الرقابة الإدارية	13
تمهيد	15
الفصل الأول : تعريفات الرقابة الإدارية	17
الفصل الثاني: أهمية الرقابة الإدارية	23
تمهيد	25
الفصل الثالث أدوات وسائل الرقابة	31
تمهيد	33
الباب الثاني	
الرقابة الإدارية في الإسلام	43
تمهيد	45
الفصل الأول : آيات قرآنية وأحاديث نبوية حول الرقابة الإدارية	47
تمهيد	49
أولا : آيات قرآنية وأحاديث نبوية	49
ثانيا : بعض الأحاديث النبوية الدالة على الرقابة	55
الفصل الثاني : الرقابة الذاتية	59
تمهيد	61
تعريفات الرقابة الذاتية	63
الرقابة الذاتية بين النظام الإسلامي والوضعي	68

الموضوع	الصفحة
الفصل الثالث الرقابة القضائية	
القضاء الإداري في الإسلام	69
تمهيـــد	71
المقارنة بين الرقابة القضائية والرقابة الإدارية	73
الرقابة القضائية في الإسلام	76
شروط وظيفة الرقابة القضائية في الإسلام	82
وظيفة الرقابة القضائية في الإسلام	83
نماذج تطبيقية لمباشرة الرقابة القضائية في الإسلام	86
الفصل الرابع: رقابة المحتسب الإسلامي	89
مقدمة	91
الباب الثالث	
مبدأ المشروعية في الفكر الإسلامي المعاصر	103
الفصل الأول: مشروعية الرقابة في الإسلام	105
تمهيـــد	107
تعريفات مبدأ المشروعية في الإسلام	107
أدلة مبدأ المشروعية من القرآن الكريم	113
أدلة مبدأ المشروعية من السنة النبوية	116
أدلة عملية لتحقيق مبدأ المشروعية في الإسلام	117
أدلة عملية لمبدأ المشروعية من سيرة الخلفاء الراشدين	120
قيود (موازنة) مبدأ المشروعية الإسلامي	130
أقوال وآراء معاصرة في مبدأ المشروعية الإسلامي	135
الفصل الثاني: مبدأ المشروعية في الفكر المعاصر	139
تمهيـــد	141
التطور التاريخي لمبدأ المشروعية	142

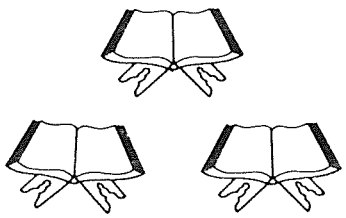
الموضوع	
تعريفات مبدأ المشروعية في الفكر المعاصر	145
مصادر مبدأ المشروعية في الفكر المعاصر	142
الجزاء على مخالفة مبدأ المشروعية	151
قيود (موازنة) مبدأ المشروعية	152
ضمانات مبدأ المشروعية	154
خصائص وتمييز مبدأ المشروعية الإسلامي عن غيره	156
الباب الرابع :	
الرقابة وأنواعها في الفكر المعاصر	159
الفصل الأول : الرقابة الداخلية و أنواعها	161
تمهيـــد	163
موقع الرقابة الداخلية من الجهاز الإداري	165
المبحث الأول: الرقابة الداخلية التلقائية	170
المبحث الثاني: الرقابة الداخلية بناء على تظلم	173
الفصل الثاني: الرقابة الخارجية وأنواعها	177
تمهيـــد	179
أنواع الرقابة الخارجية	184
أجهزة الرقابة الخارجية السعودية	185
أجهزة الرقابة الخارجية في مصر	186
أولا : أجهزة الرقابة الإدارية الرئيسة	187
ثانيا: أجهزة من الرقابة المالية الرئيسة	188
ثالثا: أجهزة الرقابة القضائية الرئيسة	190
رابعا: الرقابة الشعبية وأنواعها	191
الرقابة المالية للهيئة التشريعية	200
الرقابة السياسية للهيئة التشريعية	201

الموضوع	الصفحة
الباب الخامس :	
مراحل التجربة السعودية في الرقابة الإدارية	203
تمهيد	205
الفصل الأول :	
بدايات الرقابة الإدارية في عهد المؤسس الملك عبدالعزيز (١٣١٩ ـ ١٣٧٣هـ)	207
الفصل الثاني :	
الرقابة الإدارية خلال الفترة من عام ١٣٧٣هـ عام حتى ١٣٩٣هـ	213
الفصل الثالث :	
الرقابة الإدارية خلال الفترة من عام ١٣٩٤هـ عام حتى ١٤١٤هـ	217
الباب السادس :	
أجهزة الرقابة الإدارية السعودية	229
تمهيد	231
الفصل الأول : هيئة الرقابة والتحقيق	233
المبحث الأول: نشأة الهيئة	237
المبحث الثاني: تشكيل الهيئة	238
الخريطة التنظيمية لهيئة الرقابة والتحقيق	239
المبحث الثالث: اختصاصات الهيئة	240
وكالة الهيئة لشؤون الرقابة	241
وكالة الهيئة لشؤون التحقيق	247
المبحث الرابع: إنجازات هيئة الرقابة والتحقيق	251
المبحث الخامس: التنسيق بين الهيئة والأجهزة ذات العلاقة	257
الفصل الثاني: (ديوان المظالم السعودي) «القضاء الإداري»	259

الموضوع	الصفحة
تمهيـــد	261
نشأة الديوان	262
تشكيل الديوان	263
الخريطة التنظيمية لديوان المظالم السعودي (القضاء الإداري)	265
اختصاص الديوان	266
أمثلة عملية لتطبيق القضاء الإداري من قِبَل الديوان	268
المثال الأول : تعويض بسبب تقصير الإدارة	259
المثال الثاني: عدم استحقاق التعويض بسبب ضعف الكفاءة وسوء السلوك	272
المثال الثالث: إدانة بجريمة طلب الرشوة	274
المثال الرابع: إدانة بجريمة عرض الرشوة	276
المثال الخامس: انقضاء الدعوى للمتهم بسبب وفاته	279
الفصل الثالث: المباحث الإدارية ومكافحة الفساد الإداري	281
تمهيـــد	283
الرشوة من أسباب ظهور المباحث الإدارية	284
نظام مكافحة الرشوة الجديدة (١٤١٢هـ)	286
الحكومة ومكافحة الرشوة	288
المباحث الإدارية	289
الفصل الرابع: ديوان المراقبة العامة	293
تمهيـــد	295
نشأة الديوان	297
اختصاصات الديوان	298
أسلوب الديوان في مباشرة مهامة	299
تشكيل الديوان	300

الموضوع	الصفحة
الهيكل التنظيمي لديوان المراقبة العامة	301
الملحقات:	305
الملحق الأول: نظام تأديب الموظفين والمذكرة التفسيرية	307
نظام تأديب الموظفين	
(القسم الأول) هيئة الرقابة والتحقيق	323
(القسم الثاني) هيئة التأديب	326
(القسم الثالث) أصول التحقيق والتأديب	330
(القسم الرابع) أحكام عامة	334
الملحق الثاني: نظام ديوان المظالم ومذكراته الإيضاحية	335
الباب الأول: في تشكيل الديوان واختصاصه	337
الباب الثاني: في نظام أعضاء الديوان	340
الباب الثالث: أحكام عامة	347
مذكرة إضافية لنظام ديوان المظالم	349
الملحق الثالث: نظام ديوان المراقبة العامة	357
تشكيل الديوان ـ اختصاصات الديوان	359
مباشرة الديوان لاختصاصاته	361
المخالفات المالية والحسابية	362
التقرير السنوي	363
أحكام عامة	364
الملحق الرابع: نظام مكافحة الرشوة	367
قائمة المراجع :	373
مراجع الباب الأول (التعريفات والأهمية والأدوات)	375
مراجع الباب الثاني (الرقابة في الإدارة الإسلامية)	377

الموضوع	الصفحة
مراجع الباب الثالث (مشروعية الرقابة)	380
مراجع الباب الرابع (أنواع الرقابة في الفكر المعاصر)	382
الباب الخامس (التجربة السعودية في الرقابة)	384
مراجع الباب السادس (أجهزة الرقابة الادارية السعودية)	386
محتويات الكتاب	389
الملخص باللغة الإنجليزية (ABSTRACT)	400
الخريطة التنظيمية للمملكة العربية السعودية	402-401



government and under supervision of the Custodian of the Two Holy Mosques King Fahd).

The book falls into six parts, each consisting of a number of chapters (and each chapter subdivided, in turn, into sections and sub-division).

Part 1 (which consists of three chapters) deals with the significance of the study and presents definition of terminology and instruments used.

Part II (consisting of four chapters) discusses control in terms of Islamic administration.

Part III (consisting of two chapters) discusses the rationale behind control.

Part IV (two chapters) presents models of control in terms of modern thought.

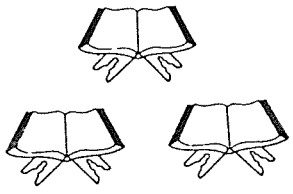
Part V (two chapters) provides an account of the Saudi experience in control.

Part VI (four chapters) deals with Saudi administrative control systems.

The book includes Appendices presenting some Saudi control systems (which might be helpful for researchers interested in quoting them).

The Author Prays to the almighty to accept this effort...

Dr. Dhohayan



In order for control to be efficient three prerequisites must be met.

First, the individual should set a leading example in monitoring himself.

Second, the monitor must be invested with powerful potentialities. Third, up-to-date, sophisticated equipment must be employed.

Instruments of control can vary considerably according to time, place, and situation. In modern times, sophisticated audio-visual equipment is employed to convey truthful auditory and visual images of the person being under control. A competent, scrupulous and trustworthy employee, however, constitutes the more important tool for ensuring efficient control.

This book is the fifth volume in the Studies in Islamic Administration Series by the same author. In view of the scarcity of contemporary Islamically-oriented works in the field, this publication is hoped to make a significant contribution to the Arabic library. The Work draws on the author's thirty-one-year experience of governmental administrative and academic career. It aims at presenting a model of control that stems from Islamic precepts and spirit. More specifically, it aims at achieving the following: a) highlighting the leading role of Islam in the domain of multidimensional control-- subjective, internal, and external; (b) making a scholarly contribution that may be valuable for the university professor, the researcher, and the student; and (c) providing an account of the Saudi experience, which involves Islamic of control, precepts, and implications.

The present study purports to investigate three main aspects: (a) control from an Islamic perspective; (b) control in terms of contemporary thought; and (c) the Saudi model of control (as implemented through the extensive facilities provided by the

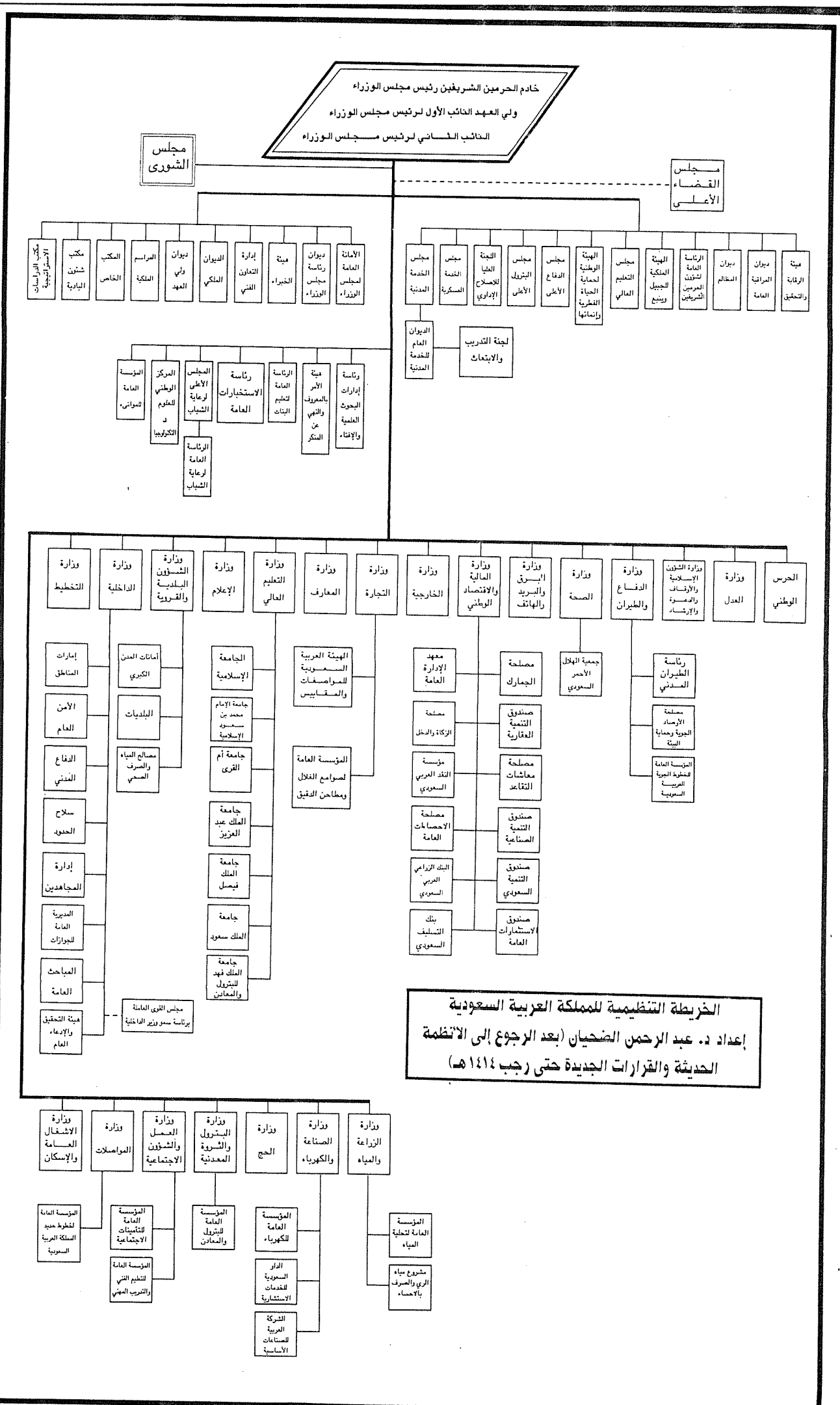
ABSTRACT

Control Occupies a leading role in administrative processes like planning, organization and supervision. It is control that safeguards such processes both individually and collectively against deviation and corruption.

In view of the fact that administration deals with humans of diverse goals, purposes, and objectives, behavior, performance and efficiency will vary from one individual to another; consequently, there will be observable assets and liabilities. And here lies the rational for control. Administration seeks to determine such assets and liabilities with a view to accentuating the former and reforming the latter.

Control is trilaterally undertaken by the employee, the administration, and the state. In the first place, the employee exercises over himself a subjective type of control, his motive being out of awe of God, the Almighty. Such subjective control is of great importance. In the second place, the administration assumes what may be called internal control over the personnel. This type of control is achieved through inspection and close follow-up of tasks to be accomplished. Heedless to say, the more powerful the internal control on the part of the administration, the more smoothly affairs will run. Thirdly, integrated with the subjective and internal types of control is external control.

Through its various specialized institution and governmental system, the state exercises external control to check on the activity of all its departments-- particularly in case the subjective and internal control should be lax.



الخريطة التنظيمية للمملكة العربية السعودية
إعداد د. عبد الرحمن الضحيان (بعد الرجوع إلى الأنظمة الحديثة والقرارات الجديدة حتى رجب ١٤١٤هـ)

السيرة الذاتية للمؤلف

د. عبدالرحمن بن إبراهيم بن حسن الضحيان
أستاذ الإدارة العامة المشارك.

الحياة العلمية : بكالوريوس من جامعة الملك سعود بالرياض ٨٩/ ٩٠هـ.
- برنامج اللغة الإنجليزية بمعهد الإدارة العامة بالرياض ١٣٩١هـ
- ماجستير من جامعة بتسبرغ الامريكية ١٣٩٥هـ (بعثة من وزارة المالية بالرياض).
- ماجستير الإدارة العامة - جامعة جنوب كاليفورنيا ١٤٠١هـ
- دكتوراه من ج. ج. كاليفورنيا ١٤٠٢هـ.

الحياة العملية : من ١٣٨٧هـ حتى ١٣٩٧/٩/١هـ معظم العمل مدير لمركز المعلومات بوزارة المالية - الرياض.
- محاضر بجامعة الإمام ١٣٩٧/٩/١هـ (بعثة للدكتوراه من ١٣٩٨ - ١٤٠٢هـ)
- استاذ مساعد بكلية العلوم الاجتماعية ومدير إدارة دورات المبتعثين. بالرياض ١٤٠٢هـ
- عميد كلية اللغة العربية والعلوم الاجتماعية بأبها ١٤٠٣هـ - ١٤٠٦هـ
- مدير فرع جامعة الإمام في الجنوب من ١٨/٨ حتى ١٤١٣/١٠/١٨هـ حيث تحولت إدارة الفرع إلى عمادة.
- عميد القبول وشؤون الطلاب في ابها ١٤١٣هـ
- المشرف العام على مكتب الندوة العالمية للشباب الإسلامي في المنطقة الجنوبية

عضوية المجالس : ١ - عضو بالجمعية العمومية لتحفيظ القرآن الكريم بالجنوب - ابها
٢ - عضوية المجلس الأعلى ومجلس جامعة الإمام.
٣ - عضو المجلس العلمي بجامعة الإمام من عام ١٤٠٨هـ - ١٤١٠هـ
٤ - عضو جائزة الأمير خالد الفيصل الجامعية ٥ - عضو جمعية البر بمنطقة الجنوب

المؤتمرات والندوات التي حضرها بشكل رسمي :
١ - المؤتمر العالمي الاول للاقتصاد الإسلامي - مكة المكرمة - جامعة الملك عبدالعزيز ٢١ - ٢٦ صفر ١٣٩٦هـ
٢ - الدورة الثالثة للجنة الاقتصادية لغرب آسيا التابعة للأمم المتحدة - دولة قطر ١١ - ١٦ جمادى الأولى ١٣٩٦هـ.
٣ - مؤتمر الفقه الإسلامي الأول - الرياض - جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ١ - ٨ ذي القعدة ١٣٩٦هـ.
٤ - اجتماع الشركة العربية للصناعات الدوائية والمستلزمات الطبية - بغداد ١٣٩٦هـ
٥ - مؤتمر الملك فيصل - سانتا باربرا بامريكا - إعداد جامعة جنوب كاليفورنيا ١١ - ١٤ مايو ١٩٧٨م (١٣٩٨هـ).
٦ - لقاء حول «تقويم الأداء الوظيفي بالأجهزة الحكومية» - الرياض ديوان الخدمة المدنية ١٤٠٤هـ.
٧ - المؤتمر العالمي السادس للندوة العالمية للشباب الإسلامي - الرياض ١٢ - ١٧ جمادى الأولى ١٤٠٦هـ
٨ - مؤتمر رجال الأعمال السعوديين الثالث - ابها ١٥ - ١٨ رجب ١٤٠٧هـ.
٩ - ندوة اقسام إدارة الأعمال بالجامعات العربية - عمان - الأردن ٣ - ٥ ربيع الاول ١٤٠٨هـ.
١٠ - الندوة العالمية للإدارة في الإسلام - لاهور - الباكستان ٢ - ٦ ربيع الأول ١٤١٠هـ
١١ - مهرجان الجهاد. ٤ - ١٤١١/٨/٦هـ. جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية - الرياض.
١٢ - المؤتمر العالمي السابع للندوة العالمية للشباب الإسلامي بماليزيا ٦ - ٩ شعبان ١٤١٣هـ.
١٣ - ندوة المفاوضات الدولية - الرياض. معهد الدراسات الدبلوماسية وزارة الخارجية ٢٢ - ١٤١٣/٨/٢٥هـ
١٤ - مؤتمر الإدارة العربية. جامعة براد فورد البريطانية ١٦ - ١٨ محرم ١٤١٤هـ.
١٥ - ندوة «إدارة الأزمة» - المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب. بالرياض من ١٨ - ١٤١٤/٤/٢٠هـ.
بالإضافة إلى العديد من المشاركات في أعمال واجتماعات بعض اللجان الدولية. والمشتركة والمحلية

الزيارات لدول العالم «معظمها رسمية ولأكثر من مرة» :
* القارة الامريكية ما بين ١٣٩٣هـ - ١٤٠١هـ معظم الولايات المتحدة الأمريكية. وكندا. والمكسيك. وجاميكا في المحيط الكاريبي.
* القارة الأوروبية ما بين ١٣٩٣هـ - ١٤١٤هـ فرنسا. وبريطانيا. وإيطاليا. وسويسرا. والمانيا الغربية. واليونان
* القارة الإفريقية خلال الفترة من ١٣٩٦هـ - ١٤٠٦هـ المملكة المغربية. والنيجر. واوغندا. وتنزانيا (زنجبار). وكينيا. والصومال. والسودان. والحبشة (أثيوبيا). ومصر. ونيجيريا.
* القارة الآسيوية خلال الفترة (١٣٩٥هـ - ١٤١٣هـ) تركيا. وسوريا. والعراق. والأردن. ولبنان. والكويت. والبحرين. وقطر. ودولة الإمارات العربية المتحدة. والباكستان. وماليزيا.

المؤلفات : يصدر سلسلة «دراسات في الإدارة الإسلامية» صدر منها ستة كتب.

والله الموفق

تحت رقم إيداع ١٤/١٥٢٠ ردمك ٦ - ٢١٧ - ٢٧ - ٩٩٦٠

سلسلة «دراسات في الإدارة الإسلامية» للمؤلف

ـ **الكتاب الأول** : الإدارة والحكم في الإسلام : الفكر والتطبيق. ط٣، جدة : دار العلم للطباعة والنشر ١٤١١/١٤١٢هـ.

ـ **الكتاب الثاني** : المنظمات الدولية الإسلامية والتنظيم الدولي : دراسة مقارنة. ط١ جدة : دار العلم للطباعة والنشر، ١٤١١هـ.

ـ **الكتاب الثالث** : وثائق المنظمات الدولية والإسلامية والعربية ـ المجموعة الأولى ـ جدة : دار العلم للطباعة والنشر، ١٤١١هـ.

ـ **الكتاب الرابع** : الإصلاح الإداري : المنظور الإسلامي والمعاصر والتجربة السعودية، ط٢ جدة : دار العلم للطباعة والنشر، ١٤١٤هـ.

ـ **الكتاب الخامس** : الرقابة الإدارية : المنظور الإسلامي والمعاصر والتجربة السعودية، ط١ جدة : دار العلم للطباعة والنشر، ١٤١٤هـ.

ـ **الكتاب السادس** : إدارة الأزمة. . . والمفاوضات. المنظور الإسلامي والمعاصر والتجربة السعودية، ط١. المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب ـ الرياض ١٤١٤هـ.

ـ **الكتاب السابع** : الإبداع الإداري : المنظور الإسلامي والمعاصر (جاهز للطبع).

تحت رقم إيداع ١٤/١٥٢٠ - ردمك ٦ ـ ٢١٧ ـ ٢٧ ـ ٩٩٦٠