دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

| | |
|---|---|
| العنوان: | الرقابة الادارية في النظام الإداري الاسلامي |
| المصدر: | وقائع ندوة النظم الاسلامية - الامارات |
| المؤلف الرئيسي: | عبدالوهاب، محمد طاهر |
| المجلد/العدد: | مج 1 |
| محكمة: | نعم |
| التاريخ الميلادي: | 1984 |
| مكان انعقاد المؤتمر: | أبو ظبي |
| الهيئة المسؤولة: | مكتب التربية العربي لدول الخليج |
| الشهر: | صفر / نوفمبر |
| الصفحات: | 244 - 331 |
| رقم MD: | 51808 |
| نوع المحتوى: | بحوث المؤتمرات |
| قواعد المعلومات: | IslamicInfo |
| مواضيع: | النظم الادارية، الاسلام والادارة، التنظيم الاداري، القيادة الادارية، الرقابة الادارية، الشريعة الاسلامية، الرقابة الذاتية، القرآن، السنة النبوية، الاشراف الاداري، الدواوين، ديوان البريد والأخبار |
| رابط: | http://search.mandumah.com/Record/51808 |

© 2016 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

# الرقابة الإدارية
# في النظام الإداري الإسلامي

إعداد

الدكتور محمد طاهر عبد الوهاب

# الرقابة الإدارية
# في النظام الإداري الإسلامي

إعداد
الدكتور محمد طاهر عبد الوهاب

**مقدمة**

الحمد لله رب العالمين ، والصلاة والسلام على أشرف الخلق وسيد المرسلين محمد الهادي الأمين ، وعلى آله وصحبه ومن تبع هداه إلى يوم الدين ، وبعد

فيقصد بالرقابة الإدارية ، قيام جهات الإدارة بمراجعة أعمالها ذاتياً ، لتصحيح ماقد يشوبها من أخطاء تتعلق بمخالفة المشروعية أو بعدم الملاءمة ، من خلال سحبها أو إلغائها أو تعديلها أو استبدالها بأخرى تكون سليمة[1] ، وهي تستند في المقام الأول على احترام مقتضيات مبدأ الشرعية ، وتحقيق الصالح العام ، وتستهدف المحافظة على حسن سير المرافق العامة ، وضمان نزاهة وكفاءة العمال ، فضلا عن حماية حقوق وحريات الأفراد من تجاوزات العمال للاختصاصات المنوطة بهم ، أو إساءتهم استعمالها .

وتتخذ ممارسة الرقابة الإدارية مظاهر متنوعة ، فهناك الرقابة الإدارية التلقائية ، التي تجريها الإدارة من تلقاء نفسها وهي بصدد مراجعة أعمالها

(١) استاذنا الدكتور محمود حلمي مصطفى ، القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٥ ، ص ١٨ .

والتفتيش عليها ، وتتم من خلال مصدر العمل الإداري ذاته ( رقابة ولائية أو ذاتية ) ، أو من خلال رئاسته الإدارية ( رقابة رئاسية ) ، أو بواسطة هيئة أو هيئات إدارية متخصصة يوكل إليها مراقبة أوجه النشاط الإداري الذي تمارسه جهات الإدارة المختلفة[1] ، كما يتم تحريك الرقابة الإدارية أيضاً من خلال التظلم إلى مصدر العمل الإداري ( التظلم الولائي ) أو إلى رئاسته الإدارية ( التظلم الرئاسي ) . حيث يحدث كثيراً ، ألا تكتشف الإدارة الخطأ الذي ارتكبته ، إلا عندما يتقدم ذوو الشأن الذين تضرروا من تصرفها بتظلم إليها .

والرقابة الإدارية ـــ من الناحية التاريخية ـــ قديمة قدم الإدارة ذاتها . فهي جزء من هيكلها وتنظيمها وتسديدها نحو أهدافها ، وقد عرفها النظام الإداري الإسلامي منذ نشأته الأولى ، وأحاط بكلياتها ومظاهرها في شمول وفاعلية ، لم تصل إليها الأنظمة الإدارية الوضعية القديمة أو المعاصرة ، وهو الأمر الذي يعزى في الواقع إلى الذاتية الخاصة بالنظام الإسلامي وجوانبه الروحية السامية التي يمتد أثرها إلى بنيان الفرد المسلم وأخلاقياته ، لتقيم داخله وازعاً طبيعياً تلقائياً ، يجعل الخضوع والالتزام بالشرعية الإسلامية يسود ويحكم كل تصرفاته .

ويكشف تتبع الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي عن تفردها بملامح خاصة متميزة عن سائر الأنظمة الرقابية الإدارية الأخرى ، سواء فيما يتعلق بأساسها أو بطبيعتها أو بوسائل تحريكها ، وبما يضيف أبعاداً جوهرية في تكريس الإحاطة والشمول والفاعلية في تنظيمها .

وإذا كان البعض يشير إلى أن العديد من أنظمة الإدارة في النظام الإداري الإسلامي ، ومن بينها بعض مظاهر الرقابة الإدارية ، وقد نقلت عن الأنظمة الإدارية التي كانت تسود بعض دول العالم عند قيام الإسلام : كالفرس

---

(١) تتنوع الهيئات الإدارية المتخصصة في القيام بعملية الرقابة الإدارية فهناك هيئات المراقبة المالية التي تضطلع بالتحقيق من الإيرادات والمصروفات على مستوى الميزانية العامة للدولة وميزانيات الوزارات والمصالح والهيئات الإدارية ، وهناك هيئات لمراقبة نشاط الإدارة المتصل بشؤون التوظف ورفع كفاية العاملية ، وهناك أيضا هيئات لمراقبة المخالفات الإدارية والمالية في الأجهزة الإدارية المختلفة والتحري عنها والتحقيق فيها توطئة لمساءلة مقترفيها ومن أهم صور رقابة الأجهزة الإدارية المتخصصة .

والرومان وغيرهما ، فالواقع أنه ليس في ذلك ما يقلل من قدر النظام الإداري الإسلامي أو يحط من شأنه ، لأن العلم ملك للبشرية جمعاء ، والأخذ والعطاء والتفاعل والتواصل بين الثقافات والحضارات أمر ملاحظ ومقرر في حين كان الخطأ في الانغلاق دون تجارب الآخرين ، بل إن الملاحظ الثابت أن الملامح الخاصة للرقابة الإدارية في النظام الإسلامي كانت تحكم ما تم نقله في هذا المجال لا يعدو أن يندرج تحت باب التطبيقات التي يرد عليها عادة التعديل والتغيير بحسب تغير ظروف الزمان والمكان ، في حين تبقى الأصول والأسس هي الحاكمة لكل تعديل أو تغيير في التطبيق .

**هدف البحث :**

ويستهدف هذا البحث ــ في المقام الأول ــ تأصيل فكرة الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي ، وتحديد معالمها ، من خلال التعرف على مفهومها ، وتطورها ، وأساليبها ، وطبيعتها ، ووسائل تحريكها ، فضلا عن تناول تطبيقاتها بالدراسة للوقوف على خطة النظام الإداري الإسلامي في معالجة مظاهرها .

كما يستهدف البحث في المقام الثاني محاولة بيان ملامح التميز والأصالة والعملية التي تتوافر للرقابة الإدارية في الإسلام عن سائر الأنظمة الرقابية الإدارية الوضعية ، وذلك من خلال عقد مقارنات سريعة موجزة بينهما ــ كلما أمكن ــ للكشف عن مدى إسهام معالم الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي في إثراء الفكر الإداري وتطويره عبر التراث الحضاري للبشرية .

**منهج البحث :**

وسيرتكز منهج الدراسة في هذا البحث على منهج استقرائي يعنى بالتحليل النظري لموضوعات البحث ، ومحاولة تأصيلها وإعادة تركيبها وصولا إلى ردها إلى أسباب وأصول كلية شاملة ، فضلا عن أنه سيميل إلى استخدام المنهج التاريخي على نحو محدود ، خاصة فيما يتعلق بتناول

تطبيقات الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي ، كما سيكون منهج الدراسة المقابلة هو منهج البحث في المقارنات السريعة الموجزة ، التي سيتم إجراؤها بين الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي والأنظمة الرقابية الإدارية الوضعية المعاصرة .

**خطـة البحـث :**

ستنقسم الدراسة في هذا البحث إلى فصلين ، يضمان مجموعة من البحوث والفروع ، وذلك على النحو التالي :

**الفصل الأول** : ملامح الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي .
**المبحث الأول** : تطور الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي .
**المبحث الثاني** : أساس الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي .
**المبحث الثالث** : وسائل تحريك الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي .

**الفصل الثاني** : تطبيقات الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي .
**المبحث الأول** : الرقابة الإدارية الذاتية .
**المبحث الثاني** : الرقابة الإدارية الرئاسية .

الفرع الأول : قواعد اختيار العمال .
الفرع الثاني : الإشراف والإرشاد والتوجيه .
الفرع الثالث : الرقابة والمحاسبة .

**المبحث الثالث** : رقابة الأجهزة الإدارية ( الدواوين ) المتخصصة .

ـــ ديوان البريد والأخبار .

وأخيراً أدعو الله عز وجل أن يكون بحثي هذا عملا مقبولا وجهداً نافعاً ، وأستغفر الله العظيم أن أكون تقوَّلت في كتاب الله أو دينه بغير علم ، أو مما أكون قد وقعت فيه من خطأ ، وأمتثل في ذلك قول المصطفى ﷺ :

( اجتهدوا فكل ميسر لما خلق ، إذا حكم الحاكم فاجتهد ثم أصاب فله أجران ، وإذا حكم فاجتهد ثم أخطأ فله أجر)[1] ، والله المستعان ، وعليه التكلان ، ولا حول ولا قوة إلا بالله ، إنه نعم المولى ، ونعم المصيـر ،،،

(١) رُوِيَ هذا الحديث بألفاظ متعددة ، اتحدت جميعها في المعنى . انظر :

ـ الإمام مسلم بن الحجاج بن مسلم القشيري ( ت ٦١ هـ ) ، صحيح مسلم بشرح الإمام يحيى بن شرف الدين النووي ، طبعة كتاب الشعب بالقاهرة ، المجلد الرابع ، ص ٣١٠ .

ـ دكتور محمد سلام مدكور ، المدخل للفقه الإسلامي ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، ١٩٦٠ ، ص ٢٨٤ .

# الفصـل الأول

# ملامح الرقابة الإدارية
# في النظام الإداري الإسلامي

## تمهيـد وتقسيـم :

الاجتماع الإنساني ـــ كما يذهب ابن خلدون[1] ـــ ضرورة لتحقيق مصالح الناس لحاجة بعضهم إلى بعض ، وعند تحققه ، فلا بد من رأس وازع يدفع عدوان الناس بعضهم عن بعض ، ويدرأ عنهم المفاسد ويجلب لهم المنافع ، ولذلك كانت ولاية أمر الناس في النظام الإسلامي من أعظم الواجبات ، لأنه لا قيام للدين إلا بها ، وقد حرص الإسلام على تأكيد هذه الحقيقة ، فرويَ عن الرسول ﷺ أنه قال : ( إذا خرج ثلاثة في سفر فليؤمِّروا أحدهم ) ، وفي رواية أخرى : ( لا يحل لثلاثة يكونوا بفلاة من الأرض إلا أمَّروا عليهم أحدهم )[2] .

ومن الواضح كما يقول شيخ الإسلام ابن تيمية[3] ـــ أنه إذا كان الإسلام يوجب بذلك إقامة الولاية أو السلطة في أقل الجماعات وأقصر الاجتماعات ، كان هذا تأكيداً على وجوب ذلك فيما هو أكبر من الجماعات والاجتماعات .

---

(١) مقدمة ابن خلدون ، طبعة كتاب الشعب بالقاهرة . ١٩٧١ ، ص ٣٩ ، ٤٠ .

(٢) الشوكاني ( محمد بن علي بن محمد الشوكاني ) ( ت ١٢٥٥ هـ ) ، نيل الأوطار شرح منتقى الأخبار من أحاديث سيد الأخيار للإمام عبد السلام بن عبد الله بن خضر ابن تيمية الحراني (ت ٦٥٢هـ)، طبعة رئاسة إدارات البحوث العلمية والإفتاء والدعوة والإرشاد بالمملكة العربية السعودية ، ج ٩ ، ص ١٥٧ .

(٣) مجموع فتاوي شيخ الإسلام أحمد بن تيمية ، دار العربية ببيروت ١٣٩٨هـ ، المجلد الثامن والعشرون ، ص ٦٥ .

وقد اقتضى قيام الدولة الإسلامية أن يكون لها تنظيمها الإداري وجهازها الإداري ، الذي يضطلع بتنفيذ سياساتها العامة ، والقيام على تطبيق وتنفيذ أحكام الشريعة الإسلامية بين الناس ، والمحافظة على الشريعة الإسلامية في المجتمع الإسلامي .

ونظراً لأهمية العمل الذي يضطلع به الجهاز الإداري في الدولة الإسلامية فقد حرص النظام الإداري الإسلامي على تنظيم شكل وهيكل هذا الجهاز ، على نحو دقيق يكفل له القدرة على الاضطلاع بمهامه على النحو المنشود . فأقام هيكله على نحو متدرج راعى فيه التفاوت في العلم والخبرة بين أعضائه ، من حيث السلطات المخولة لكل منهم ، والمسؤوليات الملقاة على كاهل كل منهم بالنسبة لبعضهم البعض داخل الجهاز الإداري ، بحيث يتكون هذا الجهاز من طبقات متدرجة ــ في السلطة والمسؤولية ــ يعلو بعضها بعضاً ، ويرأس بعضها بعضاً ، فيكون للطبقة الأعلى من الرؤساء الإداريين ( المشرفين ) الإشراف على أعمال الطبقة الأدنى من المرؤوسين ( العمال ) ، في حين يلتزم عمال الطبقة الأدنى بطاعة رؤسائهم الإداريين ، وتنفيذ أوامرهم وتعليماتهم ، وهكذا الحال بين كل طبقة من طبقات الجهاز الإداري وبين الطبقات الأعلى منها والطبقات الأدنى منها .

ويجد هذا التدرج الإداري الرئاسي ــ وما يقوم عليه من التفاوت في العلم والخبرة بين أعضاء الجهاز الإداري ــ أساسه ، في ظاهرة التدرج الإنساني أو الاجتماعي ، التي يقررها الإسلام باعتبارها مبدأ عاماً يحكم حركة المجتمع الإسلامي بأسره ، وهو مايظهر من قوله تعالى : ﴿ وهو الذي جعلكم خلائف الأرض ، ورفع بعضكم فوق بعض درجات ليبلوكم فيما آتاكم ﴾[1] ، وقوله تعالى : ﴿ ورفعنا بعضهم فوق بعض درجات ليتخذ بعضهم بعضاً سُخْرِيًّا ﴾[2] ، وقوله تعالى : ﴿ نرفع درجات من نشاء وفوق كل ذي علم عليم ﴾[3] ، وقوله تعالى : ﴿ يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين

(١) سورة الأنعام ، ١٦٥ .
(٢) سورة الزخرف ، ٣٢ .
(٣) سورة يوسف ، ٧٦ .

أوتوا العلم درجات ﴾[1] . ولا يخفى أن الرسول ﷺ ، والخلفاء من بعده قد أسسوا تكوين هيكل الجهاز الإداري للدولة الإسلامية على أساس هذا التدرج الرئاسي .

والواقع أنه إذا كان التدرج الرئاسي ظاهرة ملحوظة في كل الأنظمة الإدارية [2] ـــ ومن بينها النظام الإداري الإسلامي ـــ باعتبارة محور وأساس التنظيم الهيكلي للأجهزة الإدارية الذي لا يمكن بدونه للتنظيم الإداري أن يقوم بوظائفه ويحقق أهدافه على النحو المنشود[3] . إلا أن النظام الإداري الإسلامي يعتبر اختباراً وابتلاء للعاملين بالجهاز الإداري ، رؤساء كانوا أو مرؤوسين ، من حيث مدى استخدام الرؤساء الإداريين له في إصدار أوامر ملزمة ، تحقق صالح الجماعة والأفراد ، وتكفل المحافظة على الشرعية الإسلامية في المجتمع الإسلامي . ثم من حيث مدى طاعة المرؤوسين الإداريين والتزامهم بأوامر رؤسائهم والعمل بمقتضاها[4] .

وكذلك لما كان هدف جميع الولايات في الإسلام ، ومن بينها ولاية أمر الناس أو ولاية الإدارة ( الحكومة ) هو الإسهام والتعاون في تنفيذ شرع الله من خلال تنفيذ القائمين عليها لأحكام التشريع الإسلامي ، فقد اقتضى الأمر أن تخضع الإدارة في جميع تصرفاتها للتشريع الإسلامي ، فلا يكون لها أن تتخذ قرارًا إداريًا أو عملا ماديًا إلا بمقتضى الشريعة الإسلامية وتنفيذًا لأحكامها أو تأكيدًا لها ، وقد تعددت النصوص الإسلامية التي تأمر بضرورة الخضوع لأحكام الشرع والتزامها ، وتنهي عن مخالفتها ، أو الخروج عنها . وإلا كان البطلان هو مآلها .

---

(١) سورة المجادلة ، ١١ .

(٢) دكتور محمد طاهر، هيئة الرقابة الإدارية المشروعية ، محاضرات ألقيت على أعضاء الفرقة الأساسية لهيئة الرقابة الإدارية بمصر عام ١٩٨٢ ( مطبوعة على الاستنسل ) ص ٣٥ .

(٣) دكتور علي عبد المجيد عبده ، الأصول العلمية للإدارة والتنظيم ، مطبعة التقدم بالقاهرة ، ١٩٦٣ ، الطبعة الثالثة ، ص ١١٨ .

(٤) دكتور حمدي أمين عبد الهادي ، الفكر الإداري الإسلامي والمقارن ، دار الحمامي للنشر بالقاهرة ، الطبعة الأولى ، ص ١٦٧ .

ومن جماع ما تقدم فقد كان من المنطقي أن يمكن النظام الإداري الإسلامي الإدارة الإسلامية من مراقبة نفسها بنفسها ، حتى تتمكن من تصحيح تجاوزات أو انحرافات قرارات وتصرفات عمالها ، التي تأتي على خلاف أحكام الشرع ، أو التي تكون مجافية ، أو غير ملائمة لقواعد العدالة التي تستهدفها مباديء وقواعد الشريعة الإسلامية نصًا وروحًا بما يضمن إقرار مبدأ الشرعية الإسلامية ، وكفالة خضوع الإدارة لقواعد التشريع الإسلامي ، وإنصاف الرعية من تجاوزات أو انحرافات الولاة والعمال .

ولما كانت دراستنا في هذا الموضوع من البحث تستهدف التعرف على ملامح الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي ، فقد اقتضى الأمر التعرف على ماهية هذه الرقابة ، وتتبع تطورها في النظام الإداري الإسلامي ، فضلا عن تأصيل أساس مشروعيتها ، وبيان طبيعتها ، ووسائل تحريكها ، وهو ما سنتناوله من خلال البحوث الآتية :

- **المبحث الأول** : تطور الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي .
- **المبحث الثاني** : أساس الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي .
- **المبحث الثالث** : وسائل تحريك الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي .

## المبحث الأول

## تطور الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي

عرف النظام الإداري الإسلامي ، الوسائل المختلفة للرقابة الإدارية ( من رقابة ذاتية ، ورقابة رئاسية ، ورقابة الأجهزة الإدارية المتخصصة ممثلة في الدواوين ) ، غير أن ذلك لم يتحقق دفعة واحدة ، وإنما ارتبط بالنمو والتطور الذي لحق بالنظام الإداري الإسلامي من حيث اتساعه وتشعب أعماله .

فعندما نشأت الدولة الإسلامية الأولى كان تنظيمها الإداري بسيط التكوين ، محدود المهام ، ومن ثم فقد كان الأخذ بالرقابة الذاتية والرقابة الرئاسية كافياً في ذلك العهد لتحقيق الأهداف المنشودة من الرقابة الإدارية ، وإحكام الإشراف على أعمال الإدارة وعمالها وإنصاف الرعية من تجاوزات وانحرافات الولاة والعمال . ولكن مع تشعب الجهاز الإداري للدولة الإسلامية في عهود تالية وزيادة عدد موظفيه وعماله نتيجة اتساع الدولة الإسلامية وزيادة عدد سكانها ، فضلا عن ضعف الوازع الديني ، مع تقادم العهد بالإسلام ، اتجهت الدولة الإسلامية إلى تطبيق وسيلة أخرى من وسائل الرقابة الإدارية — بجانب الرقابة الذاتية والرقابة الرئاسية — وهي رقابة الأجهزة الإدارية ( الدواوين ) المتخصصة .

ولتفصيل ما أجملنا نقول إن الدولة الإسلامية على عهد الرسول ﷺ ، كانت حديثة النشأة ، صغيرة المساحة ، قليلة السكان ، محدودة الموارد ، ومن ثم تميز تنظيمها الإداري بالبساطة وعدم التعقيد ، فلم تكن مظاهر العمل الإداري في ذلك العهد — تتعدى إرسال بعض العمال إلى مدن وقبائل الحجاز واليمن لتعليم أهلها القرآن وأحكام الدين ، وإفتائهم فيما يشكل عليهم من أمر الدين ، والفصل في قضاياهم ، فضلا عن جمع الصدقات وغيرها من الأموال المستحقة على رعايا الدولة . كما اتخذ الرسول ﷺ كتابًا يكتبون له أموال الصدقات والغنائم ، والرسائل التي يبعث بها إلى الملوك . وكان له خاتم لختم تلك الرسائل [1] .

ولذلك كانت الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة في الدولة الإسلامية في عهد رسول الله ﷺ تقتصر على الرقابة الذاتية التي يمارسها العمال على أنفسهم ، وعلى الرقابة الرئيسية التي كان المصطفى ﷺ يباشرها على عماله من خلال قيامه بتوجيههم وإرشادهم ومحاسبتهم [2] .

---

(١) الجهشياري ( أبو عبد الله محمد بن عبدوس الكوفي ) ( ت ٣٣١هـ ) ، كتاب الوزراء والكتاب ، مطبعة الحلبي بالقاهرة ، الطبعة الأولى ، ١٣٥٧هـ ، ص ١٢ ومابعدها .

(٢) دكتور سعيد عبد المنعم الحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة ، دار الفكر العربي بالقاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٣٦٩ .

وقد استمرت الرقابة الإدارية على هذا النحو في عهد أبي بكر الصديق ، نظرًا لعدم تغير ظروف الدولة الإسلامية عما كانت عليه في عهد رسول الله ﷺ .

وفي عهد عمر بن الخطاب ، تغيرت أحوال الدولة الإسلامية عقب الفتوحات الإسلامية حيث اتسعت مساحة الدولة ، وكثرت أموالها ، وزاد عدد سكانها ، وتعددت أجناسهم ودياناتهم . وهو الأمر الذي أدى إلى زيادة حجم المسؤوليات الملقاة على كاهل الإدارة تبعاً لذلك ، وبروز الحاجة إلى تطوير النظام الإداري الإسلامي ليواكب الأوضاع الجديدة التي طرأت على حال الدولة الإسلامية ، ويواجه مشاكل التنظيم الإداري التي ظهرت نتيجة اتساع الفتوحات الإسلامية ، خاصة في ظل زيادة عدد العمال الذين تم الاستعانة بهم لإدارة دفة الأمور في الدولة الإسلامية النامية[1] .

ولذلك فقد عني عمر بن الخطاب رضي الله عنه بتنظيم الإدارة ، وكان بحق أول من قام بتطوير الجهاز الإداري في الدولة الإسلامية ، فأرخ المكاتبات[2] ، وأنشأ الدواوين[3] ــ وهي عبارة عن أجهزة أو مصالح أو منظمات إدارية في الجهاز الإداري للدولة ، تعمل على تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة وتنظيم وضبط شؤون الدولة في مجال الاختصاصات المنوطة بها ــ فأنشأ ديوان ( الإنشاء ) لحفظ الوثائق الرسمية ، وديوان ( العطاء

---

(١) المستشار عمر شريف ، محاضرات في مبادىء القانون الإداري والنظم الإدارية ( دراسة مقارنة مع النظام الإداري الإسلامي ) ألقيت على دبلوم السياسة الشرعية بكلية الشريعة والقانون بجامعة الأزهر عام ٦٩ / ١٩٧٠ م ، ص ١٠ .

(٢) دكتور إبراهيم العدوي ، النظم الإسلامية في صدر الإسلام والعصر الأموي ، مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٧٢ ، ص ١٩٥ .

(٣) الديوان كلمة فارسية الأصل تعني السجل أو الدفتر ، كما تطلق من باب المجاز على مكان حفظهما ، وقد عرفه الماوردي بأنه : موضوع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال ومن يقوم بها من الجيوش والعمال ، وذكر صاحب التراتيب الإدارية أن الديوان هو دفتر يكتب فيه أسماء أهل العطاء والعساكر على القبائل والبطون . وهكذا يكون للديوان عدة معان : أولها : أنه سجل أو دفتر يحوي مجموعة من القواعد والأحكام والبيانات تنظم العلاقات المالية بين الدولة ورعاياها ، والثاني : المكان الذي يحفظ أو يدون فيه هذا السجل أو الدفتر ، والثالث : الأشخاص العاملون القائمون على أمر هذا السجل أو الدفتر بمختلف فئاتهم ووظائفهم ( الماوردي أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري ) ( ت ٤٥٠ هـ ) الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، مكتبة الحلبي ، ط ٢ ، ١٩٦٦ ، ص ١٩٩ ، عبد الحي الكتاني ، التراتيب الإدارية أو نظام الحكومة النبوية ، الرباط ، ١٣٤٦هـ ، ج ١ ، ص ٢٢٥ .

والجند ) لتحديد عطاء العرب والجند الإسلامي من الجنسيات الأخرى [1] .

وبرغم التطور الذي لحق التنظيم الإداري في عهده متمثلا في الرقابة الذاتية والرقابة الرئاسية . مع ملاحظة أن عمر بن الخطاب قد اهتم بالنوع الأخير من الرقابة وتشدد في أعماله ، فكان يهتم باختيار ولاته وعماله ، ويعنى بتوجيههم وإرشادهم منذ تعيينهم ، ثم بمتابعتهم في أعمالهم من خلال عيونه الذين كان يبعث بهم بصفة مستمرة للكشف عن أحوالهم وسيرتهم في الرعية ، فضلا عن محاسبتهم على أعمالهم بصفة دورية في مواسم الحج ، أو بصفة غير دورية في بعض الحالات إذا مابلغ علمه انحراف أحدهم ، أو تظلم إليه أحد الرعية من أحدهم [2] .

وفي عهد الخليفتين عثمان بن عفان ، وعلي بن أبي طالب ، استمرت الأوضاع الإدارية للدولة الإسلامية على ماكانت عليه في عهد الخليفة عمر بن الخطاب وقد سار الخليفتان بسيرة من سبقهما — في رئاسة الدولة الإسلامية — في إدارة شؤونها الإدارية [3] . ومن ثم فقد سارت الرقابة الإدارية في عهدهما على نفس النهج الذي آلت إليه منذ عهد رسول الله ﷺ وحتى وفاة الخليفة عمر بن الخطاب ، فانحصرت في الرقابة الذاتية والرقابة الرئاسية [4] .

---

(١) للتفصيل راجع : محمد كرد علي ، الإدارة الإسلامية في عز العرب ، مطبعة مصر ، ١٩٣٤ ، ص ٤٦ ، دكتور سليمان الطماوي ، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة ، دار الفكر العربي ، ١٩٦٩ ، ص ٣١١ .

(٢) ابن طباطبا ، الفخري في الآداب السلطانية والدول الإسلامية ، ص ٦٧ .
دكتور إبراهيم العدوي ، النظم الإسلامية ، ص ٢٠٤ وما بعدها .

(٣) فكان أول ما كتبه عثمان إلى امراء الأجناد ( قد وضع لكم عمر مالم يغب عنا بل كان على ملأ منا ، ولا يبلغن عن أحد منكم تغيير ولا تبديل ، فيغير الله ما بكم ويستبدل بكم غيركم . ( محمد كرد علي ، الإدارة الإسلامية في عز العرب ، ص ٥٤ ) . كما أثر عن علي بن أبي طالب أنه قال لأهل نجران حين كلموه في أمر عودتهم إلى نجران اليمن التي أجلاهم عنها عمر : ( أن عمر رشيد الأمر ولن أغير شيئا صنعه عمر ) ، أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم الأنصاري ، كتاب الخراج ، المطبعة السلفية ، ط ٤ ، ١٣٩٢هـ ، ص ٧٠ ، والقطب محمد القطب طبلية ، نظام الإدارة في الإسلام ، دار الفكر العربي ، ط ١ ، ١٣٩٨هـ ، ص ٨٠ .

(٤) المستشار عمر شريف ، نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية ، مطبعة المدني بالقاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ٢٦٩ ، ٢٧٠ .

ومع انتهاء دولة الخلفاء الراشدين وقيام الدولة الأموية وما تلاها من دول ، تطورت أمور الدولة الإسلامية ، فزادت مساحتها ، وانضمت إليها شعوب وأجناس جديدة مختلفة المشارب والثقافات بما ألقى أعباء ضخمة على الجهاز الإداري للدولة ، ظهرت معها الحاجة إلى إنشاء دواوين ووظائف جديدة لمواجهة اتساع نطاق الإدارة ومتطلباتها ، فاستحدثت عدة دواوين ، مثل : دواوين الخاتم أو التوقيع ، والشرطة ، والحسبة والنفقات ، والبريد والأخبار ، ونظر الدولة ، والأزمة ، والأحباس ، ونظر المظالم ، والضياع والصوافي ، والأحداث والمعاون ، والمستأجرات ، والزكاة ، وشاد الدواوين [١] . كما استقر نظام الوزارة منذ بداية عهد الدولة العباسية بعد أن تعذر على الخليفة مباشرة كافة شؤون الدولة بنفسه ، فكان الوزير يقوم على رأس مناصب الدولة بعد الخليفة ، ويعاونه في انجاز شؤون الدولة وتنفيذ أوامره وإسداء النصح والمشورة له ، وقد تطور منصب الوزير وأصبح أهم مناصب الدولة بعد الخلافة [٢] .

وكذلك فقد شهدت الدولة الإسلامية في هذه المرحلة ـــ خاصة في عهد الدولة العباسية ـــ ضعف الوازع الديني بين الناس بصورة كبيرة نتيجة لتقادم العهد بالإسلام ـــ من ناحية ، ولطبيعة الاتساع السكاني والمكاني الذي لحق بالدولة الإسلامية ـــ من ناحية أخرى ـــ حيث برز دخول العناصر الإيرانية إلى الإسلام . وقيام بعضهم ممن أضمروا الوثنية الفارسية ، بحركات دينية ملحدة كحركة الزندقة ، والمزدكية . فضلا عن نجاح العاملين منهم في الدواوين ـــ ممن أشبعوا بالثقافة الفارسية مع ضعف الاعتقاد في الدين الإسلامي ـــ في السيطرة على النظام الاداري للدولة الإسلامية [٣] .

---

(١) أستاذنا دكتور محمود حلمي مصطفى ، نظام الحكم الإسلامي ، دار الفكر العربي ، ط ٣ ، ١٩٧٥ ، ص ٢٩٦ ومابعدها .

(٢) الماوردي ، أدب الوزير المعروف بقوانين الوزارة وسياسة الملك ، مكتبة الخانجي ، ١٩٢٩ ، ص ٩ .

(٣) الأستاذ محمد عبد الله الشباني ، نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية ، مؤسسة الرويية للنشر والتوزيع بالرياض ، ١٣٩٩هـ ، ص ٥٤ ، ٥٥ ، ٥٨ ـــ ٦١ ، ١١٢ .

وقد استتبع التطور الإداري الذي لحق بالدولة الإسلامية بعد انتهاء عهد دولة الخلفاء الراشدين تطورًا مماثلا في وسائل الرقابة الإدارية . إذ لم يعد من الممكن الاكتفاء بالرقابة الذاتية والرقابة الرئاسية لتحقيق الإشراف الفعال على كافة أمور الدولة ، خاصة مع استشراء ضعف الوازع الديني بين مواطنيها بصفة عامة بسبب تقادم العهد بالإسلام ـــ من جانب ـــ ولطبيعة الإتساع المكاني والبشري الذي لحق بالدولة ، وتضخم جهازها الإداري وزيادة عدد عمالة وسيطرة العناصر الفارسية عليه ـــ على نحو ماتقدم ـــ من جانب آخر ومن ثم فقد أنشأت السلطات الحاكمة في الدولة الإسلامية في هذه العهود أجهزة إدارية ( دواوين ) متخصصة للاضطلاع بمهام الرقابة الإدارية ، بجانب استمرار الرقابة الذاتية والرقابة الرئاسية . وكان من أبرز هذه الدواوين : ديوان البريد والأخبار ، ديوان الخاتم ، ديوان الأزمة ، ديوان النظر ، ديوان الاستيفاء . وشاد الدواوين ، وديوان الحسبة ، وديوان المظالم .

ويكشف التطور الذي لحق وسائل الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي عن بعض الملاحظات التي نشير إليها في الآتي :

**أولا** : إن تعدد وتنوع أساليب ومظاهر الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي قد ارتبط بتطور الجهاز الإداري للدولة ، وبمدى تشعب واتساع أعماله ، فعندما كان تكوين هذا الجهاز يتسم بالبساطة ومحدودية المهام في بداية نشأة الدولة الإسلامية ، انحصرت الرقابة الإدارية في الرقابة الذاتية والرقابة الرئاسية ، ولكن عندما اتسم تشكيل الجهاز الإداري للدولة بطابع التعقيد ، وتشعبت وتنوعت أعماله . طبقت وسيلة أخرى للرقابة وهي رقابة الأجهزة الإدارية ( الدواوين ) المتخصصة .

**ثانياً** : إن قوة وفاعلية الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي تتوقف على مدى قوة الوازع الديني والأخلاقيات السائدة في المجتمع الإسلامي والتي تنعكس بالضرورة على العاملين بالجهاز الإداري ، فهم من أبناء المجتمع ويمثلون شريحة من شرائحه تظهر فيها كل الخصائص

السائدة فيه سواء كانت سلبية أو إيجابية ، وقد جاء في الأثر أو المثل ( أعمالكم عمالكم وكما تكونوا يول عليكم ) [1] ، ولا يخفى على أحد أن الجهاز الإداري للدولة الإسلامية كان يضطلع بتنفيذ سياسة الدولة الإسلامية بنجاح ، ويحقق أهدافها بكفاءة تامة في الفترات التاريخية التي يكون فيها مجتمع الدولة الإسلامية قريباً من روح الدين الإسلامي ومتشعباً بمبادئه .

**ثالثاً** : ان مواكبة النظام الإداري الإسلامي للتطورات التي لحقت بالعمل الإداري في الدولة الإسلامية ، ومواجهته لها بتطورات مناسبة متوازنة في مجال الرقابة الإدارية ــ على نحو ماتقدم ــ يكشف بوضوح عن مدى مرونة هذا النظام ، وقدرته على الاستجابة السريعة والملائمة لكل ماقد يحدث من متغيرات ومتطلبات وحاجات في مجال الإدارة ، فضلا عن سلامة وكفاءة بناء جهازه الإداري الذي اضطلع بتنفيذ سياساته في هذه المجالات . فقد استطاع النظام الإداري الإسلامي ومن خلال جهازه الإداري الإستجابة لحاجات الدولة الإسلامية الأولى في عهد الرسول ﷺ ثم للحاجات المتزايدة للدولة بعد توسعها في عهد عمر بن الخطاب ، وظل يستجيب لحاجات الحضارة الإسلامية المتجددة وسيظل على ذلك إلى أن يرث الله الأرض ومن عليها إن شاء الله . فمرونة النظام الإداري الإسلامي ، واستمرار الاجتهاد ، والاتصال بين الفكر والتطبيق في مجال الإدارة ، من شأنه أن يجعل هذا النظام قادراً على مواكبة ظروف كل مجتمع في كل عصر ومكان والاستجابة لحاجاته المتجددة .

---

(١) أبو بكر الطرطوشي ( محمد بن محمد بن الوليد الفهري الطرطوشي ) ( ت ٥٢٠ هـ ) سراج الملوك ، المطبعة الأزهرية ، ط ١ ، ١٣١٩هـ ، ص ١٠١ ، الباب الحادي والأربعون في ( كما تكونوا يولّ عليكم ) .

## المبحث الثاني

## أساس الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي

ما من شك في أن تحديد أساس موضوع أي دراسة هو مسألة أولية ـــ ينبغي مراعاتها في أي بحث علمي جاد ، فمن خلال تحديد هذا الأساس يمكن الوقوف على طبيعة الموضوع محل الدراسة ، وصفاته الكلية ، وخصائصه الذاتية [1] ، ومن هنا كان تحديد أساس قيام الإدارة بالرقابة على عمالها وأعمالهم في النظام الإسلامي ـــ وهو يعني الوصول إلى حقيقة جذوره وأصوله ، من خلال تحديد مصادره الفكرية ـــ مؤديًا في الواقع إلى تفهم نظام الرقابة الإدارية في الإسلام والوقوف على طبيعته ، وصفاته الكلية ، وخصائصه الذاتية .

وتبرز عند تأسيس مشروعية الرقابة المخولة للإدارة على عمالها وأعمالهم في النظام الإسلامي ، تطبيقات السنة النبوية الشريفة العملية لهذه الرقابة ، ثم الإجماع على وجوب أعمالها من خلال تطبيقات الخلفاء الراشدين وولاة الأمور في الدولة الإسلامية من بعدهم[2] ، وتأكيدات رجال الفقه الإسلامي على ضرورة اعمالها دون أن ينقل عن أحد منهم إنكارها . فقال شيخ الإسلام أحمد بن تيمية : كان رسول الله ﷺ وخلفاؤه يحاسبون العمال على الصدقات والفيء وغير ذلك[3] ، وذكر القاضي أبو يوسف أنه مما أثر عن علي بن أبي طالب أنه كتب إلى عامله كعب بن مالك يطلب منه أن يستخلف على عمله ، ويخرج مع طائفة من أصحابه إلى أرض السودا بالعراق

---

(١) دكتور محمد طاهر ، النظرية العامة لمبدأ الشرعية في الدولة الإسلامية والدول المعاصرة ، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الشريعة والقانون ، جامعة الأزهر عام ١٤٠٢هـ ، ( مطبوعة على الاستنسل ) ، ص ٨٩ .

(٢) سيأتي تناول هذه التطبيقات في الفصل الثاني من البحث .

(٣) مجموع فتاوى شيخ الإسلام أحمد بن تيمية ، المجلد الثامن والعشرون ، ص ٢٧٨ .

ليسأل أهلها عن عمالهم ولينظر في سيرتهم[1]، وأكد القاضي أبو الحسن الماوردي على ضرورة قيام ولي الأمر بتصفح سيرة وأحوال من دونه من الولاة للوقوف على حقيقتها ( ليقويهم إن أنصفوا أو يكفهم إن عسفوا ، ويستبدل بهم إن لم ينصفوا)[2].

وترتكز الأسس الموضوعية التي تنبثق عنها الرقابة الإدارية في الإسلام على بعض المباديء والقواعد والأحكام التي قررها الشارع الإسلامي الحكيم في مجال تصويره لشخصية الفرد المسلم والجماعة المسلمة وما ينبغي أن يسود حياتهما ، ومن بينها : قاعدة التوبة ، مبدأ المسؤولية ، مقتضيات مبدأ الشرعية الإسلامية ، وواجب الإدارة الإسلامية في القيام بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر . ونتناول فيما يلي تأصيل أساس مشروعية الرقابة الإدارية في الإسلام من خلال المباديء والقواعد والأحكام المشار إليها ، وذلك على النحو التالي :

**أولا : قاعدة التوبـة :**

تجد الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي أساسها الأول في قاعدة التوبة التي فتح الله بها على عباده من المؤمنين ، والتي تعد من أعظم القواعد التي جاء بها النظام الإسلامي ، تحقيقًا لصالح الفرد والجماعة في آن واحد . إذ أنها تمثل في الواقع نموذجًا رائعًا لإعادة الاعتبار للشخصية الإنسانية وبناء حياتها بناء مستقيمًا ، لا تخدشه عثرات الماضي ، وتندفع به عوامل القنوط ، بما يحقق خلق واستمرارية شخصية المواطن الصالح الذي ينفع أمته وإخوانه المسلمين ، ليرتفع بذلك عنهم حرج إيذائه أو سوء تصرفه .

والتوبة في اللغة : هي الرجوع عن الذنوب ، وتاب إلى الله رجع عن المعصية إلى الطاعة ، وفي الاصطلاح : قيل هي الندم على

(١) أبو يوسف ( قاضي القضاة يعقوب بن إبراهيم الأنصاري ) ( ت ١٩٢ ) ، كتاب الخراج ، ص ١١١ .
(٢) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٨٠ .

المعصية لأجل مايجب الندم له . وقيل هي اسم استجمع لثلاثة أمور هي : الإقلاع عن المعصية ، والندم على فعلها ، والعزم على عدم العودة إلى مثلها أبداً عزماً جازماً . وقد حدد الفقه الإسلامي مجموعة من الأركان والشروط يلزم توافرها في التوبة حتى تحقق آثارها . يمكن إجمالها في الآتي : الإقلاع عن المعصية ــ الندم على فعلها ــ العزم على عدم العودة إلى مثلها أبداً عزماً جازماً ــ تدارك ماأمكن تداركه من المعصية ــ حصولها في الوقت الذي حدده الشارع وهو ماقبل الغرغرة[1] .

وقد تضافرت الأدلة النقلية في القرآن الكريم والسنة النبوية على وجوب التوبة من الذنوب ، والحث عليها ، والتأكيد على أن الإصرار على الخطأ ليس من صفات وشيم المؤمنين ، فقال تعالى : ﴿ وتوبوا إلى الله جميعاً أيها المؤمنون لعلكم تفلحون ﴾[2] ، ﴿ ياأيها الذين آمنوا توبوا إلى الله توبة نصوحا ﴾[3] ، ﴿ فمن تاب من بعد ظلمه وأصلح فإن الله يتوب عليه ، إن الله غفور رحيم ﴾[4] ، ﴿ ومن يعمل سوءاً أو يظلم نفسه ثم يستغفر الله يجد الله غفوراً رحيما ، ومن يكسب إثمًا فإنما يكسبه على نفسه وكان الله عليماً حكيما ﴾[5] ، ﴿ والذين إذا فعلوا فاحشة أو ظلموا أنفسهم ذكروا الله فاستغفروا لذنوبهم ، ومن يغفر الذنوب إلا الله ولم يصرّوا على ما فعلوا وهم يعلمون ﴾[6] ، وروي عن

---

(١) انظر : الجويني ( عبد الملك بن عبد الله بن يوسف بن محمد بن حيوية الجويني ) ( ت ٤٧٨هـ ) ، الإرشاد إلى قواطع الأدلة في الاعتقاد ، مكتبة الخانجي ، ١٩٥٠ ، ص ٤٠١ وما بعدها . الإمام الغزالي (أبو حامد محمد بن محمد بن محمد الغزالي ) ( ت ٥٠٥هـ ) ، إحياء علوم الدين ، طبعة كتاب الشعب ، ج ١١ ، ص ٢٠٧٠ ، دكتور يعقوب عبد الوهاب باحسين ، رفع الحرج في الشريعة الإسلامية ، رسالة دكتوراه ، كلية الشريعة والقانون ، جامعة الأزهر ، ١٩٧٢ ، ص ٥٢٢ وما بعدها .

(٢) سورة النور ، ٣١ .

(٣) سورة التحريم ، ٨ .

(٤) سورة المائدة ، ٣٩ .

(٥) سورة النساء ، ( ١١٠ ــ ١١١ ) .

(٦) سورة آل عمران ، ١٣٥ .

سيد المرسلين ﷺ أنه قال : ( لله أشد فرحاً بتوبة أحدكم من أحدكم بضالته إذا وجدها ) [1] ، ( التائب حبيب الله والتائب من الذنب كمن لا ذنب له ) [2] ، ( يا أيها الناس توبوا إلى ربكم قبل أن تموتوا وبادروا بالأعمال الصالحة قبل أن تشغلوا ) [3] .

وبمقتضى قاعدة التوبة يوجب الإسلام على الإنسان المسلم ــ بصفة عامة ــ ضرورة مراجعة نفسه ومحاسبتها ليتدارك خطأه قبل مساءلته أمام الله عز وجل وأمام الناس ، كما يجب ذلك أيضًا على عضو الإدارة في الدولة الإسلامية ــ بصفة خاصة ــ فعليه مراجعة تصرفاته والعمل من تلقاء نفسه على إلغائها أو تعديلها أو تغييرها إذا ما تبين له خطؤها . ويتأكد ذلك إذا ما أخذنا في الاعتبار أن الفقهاء قد اتفقوا على أن تدارك ماأمكن من الخطأ الذي وقع فيه التائب خاصة إذا انصب الخطأ على حق من حقوق العباد ــ هو شرط جوهري لسلامة التوبة وتحقيق النتائج المترتبة عليها ــ ولا يخفى أن مجال خطأ عضو الإدارة الذي تقوم بصدده الرقابة الإدارية يتعلق في أغلب الأحيان بحقوق العباد .

**ثانيـاً : مسؤولية ولي الأمر ومعاونيه القائمين على الإدارة :**

من المسلم به أنه ليس في النظام الإسلامي من هو بمنأى عن المسؤولية ابتداء من رئيس الدولة الإسلامية ، حتى أصغر فرد في المجتمع الإسلامي ، فكل فرد مسلم مسؤول عن تصرفاته وأعماله وأقواله أمام المولى عز وجل في الآخرة ( المسؤولية الأخروية ) إلى جانب مسؤوليته في الحياة الدنيا تجاه المجتمع الذي يعيش فيه ( المسؤولية الدنيوية ) والتي تتنوع بحسب موقع الفرد في المجتمع ( مسؤولية سياسة ، مسؤولية إدارية .. الخ ) وبحسب

(١) صحيح مسلم ، المجلد الخامس ، ص ٥٨٧ .
(٢) الإمام الغزالي ، إحياء علوم الدين ، ج ١١ ، ص ٢٠٧٥ .
(٣) دكتور عبد الوهاب باحسين ، المرجع السابق ، ص ٥٢٦ .

طبيعة الفعل المختلف الذي قد يرتكبه ( مسؤولية مدنية ، مسؤولية جنائية .. الخ ) .

ومبدأ المسؤولية على هذا النحو نجده ظاهراً واضحاً في نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية ، ومن ذلك قوله تعالى : ﴿ كل امريء بما كسب رهين ﴾ (١) ، ﴿ كل نفس بما كسبت رهينة ﴾ (٢) ، ﴿ ولتسألن عما كنتم تعملون ﴾ (٣) ، ﴿ ولا تكسب كل نفس إلا عليها ولا تزر وازرة وزر أخرى ﴾ (٤) ، ﴿ وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون وستردون إلى عالم الغيب والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون ﴾ (٥) ، ﴿ قل لا تسألون عما أجرمنا ولا نسأل عما تعملون ﴾ (٦) . وما روي عن الرسول ﷺ أنه قال : ( أيها الناس إن دماءكم وأموالكم حرام عليكم إلى أن تلقوا ربكم كحرمة يومكم هذا في شهركم هذا ... وانكم ستلقون ربكم فيسألكم عن أعمالكم ، وقد بلغت فمن كانت عنده أمانة فليؤدها إلى من ائتمنه ) (٧) ، ( كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته ، فالإمام راع ومسؤول عن رعيته ، والرجل راع في بيت أهله وهو مسؤول عن رعيته ، والمرأة راعية في بيت زوجها وهي مسؤولة عن رعيتها ، والخادم في مال سيده راع ، وهو مسؤول عن رعيته ) (٨) ،

---

(١) سورة الطور ، ٢١ .
(٢) سورة المدثر ، ٣٨ .
(٣) سورة النحل ، ٩٣ .
(٤) سورة الأنعام ، ١٦٤ .
(٥) سورة التوبة ، ١٠٥ .
(٦) سورة سبأ ، ٢٥ .
(٧) البخاري (محمد بن إسماعيل بن إبراهيم بن الأحنف يزدريه البخاري) (ت ٢٥٦ هـ) صحيح البخاري ، طبعة الشعب ، القاهرة ، ج ٥ ، ص ٢٢٣ ، ج ٨ ، ص ١٩٨ ج ٩ ، ص ١٦٣ .
(٨) صحيح البخاري ، ج ٧ ، ص ٤١ ، ج ٩ ، ص ٧٧ .

ولا تقتصر جوانب المسؤولية في النظام الإسلامي على المسؤولية أمام الله عز وجل وأمام الناس فقط ، وإنما تشمل بجانب ذلك مسؤولية الفرد المسلم أمام ضميره [١] ، وهذه المسؤولية تترتب بمقتضى الذاتية الخاصة للنظام الإسلامي في مجال تحديد مقومات الشخصية الإسلامية ، وعنايتها بتربية الوجدان الخلقي كركن أساسي في بناء شخصية الإنسان المسلم [٢] .

وتأكيداً لهذا النوع من المسؤولية الضميرية ، يقول الله تعالى : ﴿ والذين إذا فعلوا فاحشة أو ظلموا أنفسهم ذكروا الله فاستغفروا لذنوبهم ومن يغفر الذنوب إلا الله ولم يصروا على ما فعلوا وهم يعلمون ﴾[٣] ، كما يقول تعالى أيضاً : ﴿ يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا الله والرسول وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون ﴾ [٤] .

وإذا كانت النصوص المتقدمة والتي أوردناها من الكتاب والسنة ، تكشف بوضوح عن أن المسؤولية في الإسلام مسؤولية شخصية ، وأنها تتلازم تلازماً حتمياً مع السلطة التي يحوزها المسلم ، أو المكانة التي يحتلها في المجتمع الإسلامي ، وتتوازن وتتعادل معها ، فإنه يمكن القول إن كل إنسان محاسب على ماجنته يداه ولا تتعدى مسؤوليته إلى سواه ، وإنه بقدر السلطة التي يحوزها تكون مسؤوليته . فلا سلطة بدون مسؤولية ، ولا مسؤولية بدون

---

(١) انظر دكتور محمد عبد الله دراز ، المسؤولية في الإسلام ، سلسلة الثقافة الإسلامية ، القاهرة ، ١٩٦٠ ، ص ٣٦ وما بعدها ، حيث يصور الجوانب الثلاثة للمسؤولية ، المشار إليها بالمتن ، فيقول في ص ٣٦ ، ٣٧ : (إن القرآن يضعنا أمام سلطة ثلاثية كأنه يقول لنا : انظروا في أنفسكم تجدوا محكمة ، وانظروا حولكم تجدوا محكمة ، وانظروا فوقكم تجدوا محكمة ، محكمة الضمير في قلوبكم ، ومحكمة البشر من حولكم ، ومحكمة السماء من فوقكم ، ولكل واحدة منها أمانة في أعناقكم سنحاسبكم عليها ) .

(٢) المرجع السابق ، ص ٤٤ وما بعدها ، ويلاحظ حيث يشير المؤلف إلى أن القرآن الكريم أعد المسلم لمواجهة مسؤولياته الثلاث ــ المشار إليها ــ من خلال ثلاثة أنواع من التربية الوجدانية : أولها تربية الوجدان الخلقي ، والثانية تربية الوجدان الاجتماعي ، والثالثة تربية الوجدان أو الشعور الديني .

(٣) سورة آل عمران ، ١٣٥ .

(٤) سورة الأنفال ، ٢٧ .

سلطة ، لأن مسؤولية الإنسان عن شيء إنما تقتضي أن تتوافر له القدرة أو السلطة التي تمكنه من تنفيذ ذلك الشيء[1] .

والناظر إلى خطة النظام الإسلامي في مجال الوظائف العامة المختلفة ومن بينها الوظيفة الإدارية ، يكتشف للوهلة الأولى أن هذه الوظائف لا تعطي ميزة لصاحبها على غيره من الناس ولكنها على العكس تزيد من مسؤوليته أمام الله تعالى ، وأمام الناس . وهو الأمر الذي يتسق في الواقع مع المبدأ العام الذي يحكم فكرة المسؤولية في النظام الإسلامي ، ومؤداه أنه كلما زادت سلطة الإنسان ، وعلت منزلته في المجتمع ، كلما كان ذلك سببًا في زيادة مسؤوليته ، وتشديد حسابه ، والجزاء على أخطائه[2] .

ولذلك فقد تواترت الأحاديث النبوية الشريفة التي تحذر من مغبة ولاية أمر الناس ، فروي عن الرسول ﷺ أنه قال لأبي ذر الغفاري عندما سأله الإمارة : ( يا أباذر إنك ضعيف وإنها أمانة وإنها يوم القيامة لخزي وندامة إلا من أخذها بحقها ووفّى الذي عليه لها )[3] ، كما قال أيضاً : ( ما من عبد يسترعيه الله رعية يموت وهو غاش لرعيته إلا حرّم الله عليه الجنة )[4] ، وقال : ما من وال يلي شيئاً من أمور الناس إلا يأتي يوم القيامة مغلولة يده إلى عنقه ، يوقف على جسر جهنم ينتفض به ذلك الجسر انتفاضة تزيل كل

---

(١) دكتور حمدي امين عبد الهادي ، الفكر الإداري الإسلامي والمقارن ، ص ١٧١ ، الأستاذ محمد محمد جاهين ، التنظميات الإدارية في الإسلام ، الهيئة المصرية العامة للكتاب . ١٩٨٤ م ، ص ٦٨ ، ٦٩ .

(٢) وحسبنا في التدليل على ذلك أن نشير إلى ما ذكره القرآن الكريم حول مسؤولية نساء النبي ﷺ ، اذ قال تعالى : ﴿ يا نساء النبي من يأت منكن بفاحشة مبينة يضاعف لها العذاب ضعفين وكان ذلك على الله يسيرا ﴾ ــ الأحزاب ، ٣٠ ــ وتطبيقا لذلك فقد كان عمر بن الخطاب يضاعف مسؤولية أهل بيته عن مخالفة ما يسن للمسلمين من أوامر فجاء في كتاب الطبقات الكبرى لابن سعد كاتب الواقدي (محمد بن سعد بن منيع الزهري) (ت ١٣٠هـ) ، طبعة دار المعرفة ، بيروت ، المصورة عن طبعة ليدن ، ١٣٢٥هـ ، ج٣، القسم الأول ، ص ٢٠٧، ٢٠٨ : أن عمر كان إذا أراد أن ينهى الناس عن شيء تقدم إلى أهله فقال : ( إن الناس ينظرون إليكم فلا أعلمن أحد وقع في شيء مما نهيت عنه إلا أضعفت له العقوبة ) .

(٣) الطبقات الكبرى ، ابن سعد الواقدي ، ج٤ ، القسم الأول ، ص١٧٤ .

(٤) صحيح مسلم ، المجلد الرابع ، ص١٩٤ .

عضو عن موضعه ، ثم يعاد فيحاسب ، فان كان محسناً نجا بإحسانه وإن كان مسيئاً انخرق به ذلك الجسر فهوى به في النار سبعين خريفاً )[1] .

وهكذا فإن الوظيفة الإدارية ـــ كما رأينا ـــ توسع من نطاق مسؤولية عضو الإدارة الإسلامية ، فبالاضافة إلى مسؤوليته كأي فرد مسلم في المجتمع الإسلامي ـــ يكون مسؤولا أيضًا عن ممارسته الشخصية للسلطة العامة التي يقتضيها قيامه بوظيفته الإدارية ، وكذا فهو مسؤول عن أعمال مرؤوسيه من عمال الجهاز الإداري[2] ـــ الذين تنبثق وظائفهم الإدارية من ولايته الإدارية العامة أو الخاصة ، وذلك بغض النظر عما إذا كانت هذه التصرفات قد تمت عن عمد أو اهمال ، فهو مسؤول في كل الأحوال[3] . فلا يعفيه من المسؤولية قيامة بتفويض سلطاته أو بعضها إلى عماله في مواقعهم . إذ أن عليه أن يباشر من فوض إليه السلطة وأن يتابع ويراقب حسن تنفيذه وأدائه لعمله . وتأكيداً لذلك فقد كان مما روي عن عمر بن الخطاب أنه قال يوماً لمن حوله : أرأيتم إن استعملت عليكم خير من أعلم ، ثم أمرته بالعدل ، أقضيت ماعليّ ؟ قالوا : نعم . قال : لا حتى أنظر في عمله أعمل بما أمرته أم لا ؟[4] ، وقد قدمنا أن الفقه الإداري الإسلامي قد أكد على واجب الخليفة في مباشرة مشارفة الأمور بنفسه دون تعويل على التفويض مهما كانت الأسباب ، لأن الأمين قد يخون ، والناصح قد يغش ، وقد قال

---

(١) الإمام الغزالي ، إحياء علوم الدين ، ج ٧ ، ص ١٢٦٣ ، وانظر في نفس المعنى من أحاديث الرسول ﷺ ما جاء في نيل الأوطار للشوكاني ، ج ٩ ، ص ١٦٢ ، باب التشديد في الولايات .

(٢) دكتور فؤاد النادي ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقة الإسلامي ، ط ٢ ، المكتبة السلفية ، ١٩٨٠ ، ص ٢١٠ .

(٣) عبد القادر عودة ، التشريع الجنائي الإسلامي مقارنا بالقانون الوضعي ، دار الكتاب العربي ، بيروت ، ج ١ ، ص ٤٤ .

(٤) البيهقي ( أبو بكر أحمد بن الحسين بن علي البيهقي ) ( ت ٤٥٨هـ ) ، السنن الكبرى ، مطبعة مجلس دائرة المعارف بحيدر أباد ، ط ١ ، ١٣٤٤هـ ، ج ٨ ، ص ١٦٣ .

تعالى : ﴿ يا داود إنا جعلناك خليفة في الأرض فاحكم بين الناس بالحق ولا تتبع الهوى ﴾ . فلم يقتصر سبحانه وتعالى على التفويض دون المباشرة[1] . وهكذا فإن تفويض السلطة لا يعني إعفاء من فوض سلطته من المسؤولية لأن تفويض السلطة في النظام الإداري الإسلامي يتم دون تفويض المسؤولية[2] .

والواقع أن تقرير مسؤولية عضو الإدارة في النظام الإداري الإسلامي عن أعمال مرؤوسيه ـــ على النحو المشار إليه ـــ يأتي انطلاقاً من ظاهرة تدرج السلطة أو التدرج الرئاسي التي تسود المجتمع الإسلامي ـــ بصفة عامة ـــ والنظام الإداري الإسلامي ـــ بصفة خاصة ـــ وما تخوله للرئيس الإداري من سلطات على مرؤوسيه من عمال الجهاز الإداري ، تتبدى في التزامهم بواجب الطاعة لما يصدره إليهم من أوامر وتعليمات وإرشادات . مع ملاحظة أن السلطات المخولة لعضو الإدارة في النظام الإداري الإسلامي بمقتضى وظيفته الإدارية في هذا المجال . ليست مطلقة وإنما هي مقيدة في كل الأحوال باحترام قواعد الشريعة الإسلامية نصًا وروحًا ، فضلًا عن ضرورة توخيه المصلحة العامة للمسلمين في كل تصرفاته ، التي يجب أن تتم دائماً في إطار من عدم الإساءة أو التعسف في استخدام السلطة[3] .

وإذا كان ماتقدم يكشف بوضوح عن مدى مسؤولية القائمين على الإدارة في الدولة الإسلامية عن أعمالهم وتصرفاتهم أمام المولى عز وجل وأمام الأمة الإسلامية ، فلا شك أيضاً في أنه يحمل في طياته مبررات قوية لتقرير حق الإدارة في مراقبة عمالها وأعمالها

---

(١) أبو يعلى ( محمد بن الحسين بن محمد بن خلف بن أحمد بن الفراء الحنبلي ) ( ت ٤٥٨هـ ) ، الأحكام السلطانية ، مطبعة الحلبي ، ط ٢ ، ١٣٨٦هـ ، ص ١٢ ، والماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ١٦ .

(٢) محمد محمد جاهين ، التنظيمات الإدارية في الإسلام ، ص ٧٢ ، ٧٣ ، ١٠٨ .

(٣) دكتور فؤاد النادي ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي ، ص ٨٨ وما بعدها ، ص ٢١٠ .

لتتدارك كل مايمكن أن يحرك مسؤوليتها . ويتأكد مدلول هذه النتيجة على نحو قاطع إذا ما أخذنا في الاعتبار أن التصوير الحقيقي المجرد لمقتضيات مبدأ المسؤولية في النظام الإسلامي ـــ حسبما يظهر مما تقدم ومن خلال كتابات الفقه الإسلامي ـــ يرتكز في الواقع على محورين أساسيين : أولهما التكليف والمطالبة قبل العمل . وثانيهما : الاستجواب والمحاسبة بعد العمل [1] ، وبمعنى آخر فإذا كان مفهوم المسؤولية هو الالتزام بتحقيق مهام معينة مقابل حيازة السلطة اللازمة لإنجاز هذه المهام ، فإن محاسبة من يحوز السلطة على ممارستها ، من خلال الرقابة الإدارية من شأنه أن يسهم في تكامل معنى المسؤولية ، وكفالة تحقيقه في الواقع العملي للنظام الإسلامي .

**ثالثاً : مقتضيات مبدأ الشرعية الإسلامية :**

يقصد بمبدأ الشرعية الإسلامية [2] ـــ بصفة عامة ـــ خضوع الدولة الإسلامية حكامًا ومحكومين للشريعة الإسلامية ، وهو 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 وحريات أبنائه وفقًا لما اختطه لهم الشارع الإسلامي الحكيم ، توفيرًا لشعورهم بالأمن والأمان .

والواقع أن مبدأ الشرعية الإسلامية هو سبب وأساس كل رقابة تقوم في الدولة الإسلامية . فما من تنظيم للرقابة في هذه الدولة إلا ويستهدف حماية الشرعية الإسلامية وإعلاء شأنها وتأكيد سيادتها وسيطرتها على مجتمع الدولة الإسلامية .

---

(١) دكتور محمد عبد الله دراز ، المسؤولية في الإسلام ، ص ٢٤ ومابعدها .

(٢) للتفصيل راجع رسالتنا للدكتوراه ، مبدأ الشرعية في الدولة الإسلامية والدول المعاصرة ( دراسة مقارنة ) المرجع السابق .

وتتضافر نصوص القرآن والسنة على الأمر بضرورة خضوع الدولة حكامًا ومحكومين للتشريع الإسلامي ، والتحذير من مغبة الخروج على قواعده وأحكامه ، والتأكيد على أن البطلان هو مآل كل الأعمال والتصرفات والقرارات المخالفة لأحكام الشرع . فيقول تعالى : ﴿ إنا أنزلنا إليك الكتاب بالحق لتحكم بين الناس بما أراك الله ولا تكن للخائنين خصيما ﴾[1] ، ﴿ اتبعوا ما أنزل إليكم من ربكم ولا تتبعوا من دونه أولياء ﴾[2] ، ﴿ ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الظالمون ﴾[3] ، ﴿ ومن يتعد حدود الله فقد ظلم نفسه ﴾[4] ، ﴿ يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول ولا تبطلوا أعمالكم ﴾[5] ، كما روي عن الرسول ﷺ أنه قال : ( كل عمل ليس عليه أمرنا فهو رد )[6] .

وتأكيدا لمدى التزام القائمين على ولاية الإدارة في الدولة الإسلامية بالخضوع لأحكام الشرع والعمل على تنفيذها سواء على مستوى الأهداف أو على مستوى الوسائل ، فقد روى أن عاملا لعمر بن عبد العزيز بعث إليه يستأذنه في عمل مادي مخالف للشرع الإسلامي قائلا : ( أما بعد فان اناساً من قبلنا لايؤدون ماعليهم من الخراج حتى يمسهم شيء من العذاب ) ، فكتب إليه عمر قائلا : ( أما بعد فالعجب كل العجب من استئذانك إياي في عذاب البشر ، كأني جنة لك من عذاب الله ، وكأن رضاي يجنبك سخط الله ، إذا أتاك كتابي هذا فمن أعطاك ما قبله عفوًا وإلا فأحلف ، فوالله

---

(١) سورة النساء ، ١٠٥ .

(٢) سورة الأعراف ، ٣ .

(٣) سورة المائدة ، ٤٥ .

(٤) سورة الطلاق ، ١ .

(٥) سورة محمد ، ٣٣ .

(٦) صحيح مسلم ، المجلد الرابع ، ص ٣١٢، ولاحظ شرح الإمام النووي في الحاشية حيث يقول : قال أهل العربية ( الرد ) هنا عقب المردود ، ومعناه فهو باطل غير معتد به .

لئن يلقوا الله بجناياتهم أحب إليّ من أن ألقاه بعذابهم )[1] .

وترتيباً على ذلك فيجب أن تكون جميع أعمال وتصرفات وقرارات الإدارة في الدولة الإسلامية موافقة لأحكام التشريع الإسلامي على الدوام ، بحيث يصبح كل عمل أو تصرف أو قرار على خلاف هذا التشريع باطلا ، وليس له أي حجية على الإطلاق ، ولو تم برضاء واتفاق الإدارة مع الأفراد ، لأن الاتفاق على الباطل لايقلبه حقًا في الإسلام ، ولا يمنح المتفقين التبرير الشرعي لعملهم الباطل . ومن هنا وجب تقرير حق الإدارة في مراقبة عمالها وأعمالهم للتأكد من موافقتها لأحكام التشريع الإسلامي ، وتدارك ما قد يجيء منها على خلاف هذه الأحكام أو متناقضًا مع روح مباديء الشريعة الإسلامية الغراء .

**رابعاً : واجب الإدارة الإسلامية بمقتضى الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر :**

الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر من المباديء الأساسية في الشريعة الإسلامية ، والأصل في مشروعيته[2] ، قوله تعالى : ﴿ ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون ﴾[3] . وقوله تعالى : ﴿ كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر ﴾[4] ، وأحاديث المصطفى ﷺ حول هذا المبدأ كثيرة ومنها قوله : ( من رأى منكم منكرًا فليغيره بيده فإن لم يستطع فبلسانه ، فإن لم يستطع فبقلبه ، وذلك أضعف الإيمان )[5] .

---

(١) ابن الجوزي ( أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن الجوزي ) ( ت ٥٩٧هـ ) ، سيرة عمر بن عبد العزيز ، مطبعة المؤيد ، القاهرة ، ١٣٣١هـ ، ص ٨٣ وما بعدها .

(٢) للتفصيل راجع رسالتنا للدكتوراه ، المرجع السابق ، ص ٨٦٠ وما بعدها .

(٣) سورة آل عمران ، ١٠٤ .

(٤) سورة آل عمران ، ١١٠ .

(٥) صحيح مسلم ، المجلد الأول ، ص ٢٢٤ وما بعدها .

ويتخذ نطاق الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر مدلولا واسعًا في النظام الإسلامي ، فهو مقصود جميع الولايات الإسلامية ـــ ومن بينها ولاية الإدارة ـــ وقد قرر الفقه الإسلامي أن جميع الولايات في النظام الإسلامي ، إنما شرعت للأمر بالمعروف والنهي عن المنكر [١] . بل لقد ذهب الإمام الغزالي إلى القول بأن ( الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر هو القطب الأعظم في الدين ، وهو المهم الذي ابتعث الله له الأنبياء أجمعين ) [٢] .

وينطوي الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، والرقابة التي يعكسها في المجتمع الإسلامي ، على ثلاث وظائف ، وظيفة اجتماعية حين يمارس بين أفراد الأمة بعضهم تجاه بعض ، ووظيفة سياسية أو شعبية حين تقوم به الأمة وأفرادها تجاه الحكام ومعاونيهم ، ووظيفة إدارية منوطة بالسلطات العامة تجاه الأمة ، وأفرادها . فالواقع أن تاريخ أعمال الرقابة بمقتضى الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر على طول امتداد عهود الدولة الإسلامية بعضهم تجاه بعض ، كما كانت الأمة وأفرادها يمارسونها في مواجهة السلطات العامة والقائمين عليها من الحكام ومعاونيهم ، كما تولتها السلطة العامة في مواجهة أفراد الأمة ، من خلال عمالها الذين تعينهم على أمر ولاية الحسبة بفروعها المختلفة للقيام بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بين الناس [٣] ، ومن رأينا أن تقرير واجب الأمر

---

(١) شيخ الإسلام الإمام أحمد بن تيمية ، مجموع الفتاوى، المرجع السابق، المجلد الثامن والعشرون، ص ٦٦، ٨١ .

(٢) الإمام الغزالي ، إحياء علوم الدين ، ج ٧ ، ص ١١٨٦ .

(٣) راجع للتفصيل رسالتنا للدكتوراه ، المرجع السابق ، ص ٨٥١ ومابعدها . ويلاحظ أن الفقه الإسلامي لم يعن بالفصل بين المجالات أو الوظائف الثلاث للرقابة بمقتضى الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، المشار إليها بالمتن ، فجاءت أغلب الدراسات والمؤلفات في هذا المجال على نحو مجمل انطوى على خلط بين هذه الوظائف ومقتضيات كل منها ، سواء بالنسبة لتوصيفها أو بالنسبة لبيان أحوال وشروط ممارستها ، ووسائل القيام بها ، والضوابط التي تحكم أعمالها . فلا يخفى أنه بالرغم من أن أصل هذه الوظائف واحد ، وهو الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، إلا أن تحديد المقتضيات المشار إليها سيختلف من وظيفة إلى أخرى بالنظر إلى اختلاف طبيعة المجال الذي تقوم فيه كل منها ، والعمل الذي تقوم به في حماية الشرعية في الدولة الإسلامية .

بالمعروف والنهي عن المنكر على عاتق الإدارة في النظام الإسلامي من شأنه أن يفضي ـــ بطريق غير مباشر ـــ إلى تقرير حقها في الرقابة الإدارية على عمالها وأعمالهم ، خاصة وأن مقتضى الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر أن يقوم الإنسان بأمر وينهي غيره من الناس توصلا إلى ازالة المنكر أو الخطأ . ومن ثم كان من باب أولى أن يأمر نفسه وينهاها ويعدل عن الخطأ الذي ارتكبه .

**طبيعة الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي :**

في ضوء ماتقدم حول تأسيس مشروعية الرقابة الإدارية ، وممارسة الرسول ﷺ لها ، ومتابعة الخلفاء الراشدين وولاة الأمور في الدولة الإسلامية من بعدهم للنهج النبوي الشريف في أعمالها ، وحرص الفقه الإسلامي على التأكيد على ضرورة إعمالها ، وخطورة إهمالها على استقرار أحوال الدولة ، واستشراء العسف والظلم . فضلا عما كشفت عنه الأسس الموضوعية التي تنبثق عنها الرقابة الإدارية ، من أن إعمال هذه الرقابة يمثل أحد الواجبات الأساسية للقائمين على الإدارة ، فإننا نستطيع أن نقرر وباطمئنان كامل ، أن القيام بواجب الرقابة الإدارية هو فرض عين على كل عامل من عمال الدولة الإسلامية مرؤوسًا كان أو رئيسًا . فالعامل المرؤوس يمارس الرقابة الذاتية على أعماله ، كفرض عين عليه سواء كان ممارسته لها من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم ، وكذلك الحال بالنسبة للرئيس الإداري عليه أن يمارس الرقابة الذاتية على أعماله وتصرفاته ، ويمارس الرقابة الرئاسية على مرؤوسه باعتبارهما فرض عين يأثم إن تركهما .

وما من شك في وضوح التكليف بحسبانه فرض عين أيضًا بالنسبة للدواوين المتخصصة في القيام بمهام الرقابة الإدارية والقائمين عليها ، فمهمة هذه الدواوين هي القيام بهذه الرقابة ، ومن المسلم به أنه إذا تعين الإنسان لكفالة واجب معين ، فإن أداء هذا الواجب يكون فرض عين بالنسبة له .

## نظرة مقارنة على أسس الرقابة الإدارية في الأنظمة الوضعية المعاصرة :

تستند الرقابة الإدارية في الأنظمة الوضعية المعاصرة على احترام مقتضيات مبدأ الشرعية وتحقيق الصالح العام[1] ، فضلا عن أنها ترتكز ـــ خاصة في شقها الرئاسي ـــ على مجموعة من مباديء التنظيم الإداري ، وعلى رأسها ؛ أنه حيث تكون السلطة يجب أن تكون المسئولية وأن مسؤولية حسن سير المرافق العامة تقع على عاتق الرئيس الإداري ـــ بالدرجة الأولى ـــ ومن ثم فإن سلطة مراقبة الموظفين ، يجب أن تكون في يده ، وبمعنى أدق في يد السلطة الرئاسية في كل جهاز إداري[2] ، وهي الأمر الذي يتأكد من خلال نظام التدرج الإداري ـــ السائد في كافة الأنظمة الوضعية المعاصرة[3] ـــ والذي يقوم على رابطة التبعية والخضوع ( أو الطاعة ) بين السلطة الرئاسية وبين المرؤوس وبمقتضاه تخضع أعمال المرؤوس لرقابة الرئيس لإلغاء أو تعديل ما يكون منها مخالفاً للقانون أو غير ملائم[4] .

ومن الواضح أن الفكرة الأساسية التي يدور عليها أساس الرقابة الإدارية في الأنظمة الوضعية المعاصرة هي مبدأ المسؤولية ، وهي بذلك قد تقترب من ذات المبدأ في النظام الإداري الإسلامي من حيث الشكل أو ( الاسم بالتحديد ) ، دون الموضوع الذي هو جزء من مجموعة من الأسس التي تقوم عليها الرقابة الإدارية الإسلامية والتي تكفل لها الفاعلية والتأثير في تحقيق أهدافها .

والواقع أن النظم الوضعية المعاصرة وإن اعتنقت مبدأ المسؤولية إلا أنها تؤكد في بنائه على البعد الاجتماعي الذي تم تقنينه فقط ، أي الذي تم صياغته

---

(١) يقرر القضاء حق الإدارة في مراجعة نفسها في القرارات التي تصدر منها إذا كانت مخالفة للقانون ، لأن الصالح العام يقتضي الأوضاع المخالفة للقانون احتراما لأحكامه ، انظر حكم محكمة القضاء الإداري بمصر في القضية رقم ( ٦٦٧ ) ، السنة السابعة القضائية بجلسة ٥ / ٢ / ١٩٥٦ ، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري ، المكتب الفني لمجلس الدولة المصري ، السنة العاشرة ، ص ١٨٩ .

(٢) دكتور محمد فؤاد مهنا ، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مباديء علم التنظيم ، دار المعارف ، ١٩٦٧ ، ص ٥١٥ ، ٥٢٧ ، ٥٢٨ .

(٣) دكتور فؤاد النادي ، تنظيم مجلس الدولة ، ١٩٧٤ ، ص ٣٢ .

(٤) دكتور فؤاد العطار ، القضاء الإداري ، دارالنهضة العربية ، ١٩٦٧ ، ص ٧٤ ، ٧٧ .

في قوانين ــ دون الاهتمام بالأبعاد الأخلاقية والدينية ، على خلاف النظام الإداري الإسلامي ، حيث عني الشارع الإسلامي بتأكيد الأبعاد الثلاثة المشار إليها ــ في بناء فكرة المسؤولية في الإسلام[1] ــ كما تقدم سابقاً .

ونتيجة لتصوير أساس المسؤولية الذي تقوم عليه الرقابة الإدارية في الأنظمة الوضعية المعاصرة ــ على النحو المشار إليه ــ فانه يخلف تأثيرات سلبية متعددة على فاعلية إعمال هذه الرقابة في تلك الأنظمة ، وهو الأمر الذي يمكن أن نلمسه بوضوح في تقدير هذه النظم للرقابة الإدارية الذاتية ــ على نحو ما سنبينه في حينه ــ إن شاء الله ...

## المبحث الثالث

## وسائل تحريك الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي

### الفرق بين مباشرة الرقابة الإدارية وبين تحريكها[2] :

يقصد بمباشرة الرقابة الإدارية في النظام الإسلامي ، قيام الإدارة بنفسها بإعادة النظر في أعمال وتصرفات عمالها ، لتتحقق من مدى مشروعيتها أو ملاءمتها لقواعد وأحكام الشريعة الإسلامية ومقتضياتها العادلة ، والمبادرة في حالة اكتشافها لخطأ ما في هذه الأعمال والتصرفات ؛ إلى تصحيحها من خلال الغائها ، أو تعديلها ، أو أن يستبدل بها أخرى غيرها تكون سليمة .

فمباشرة الرقابة الإدارية في الواقع تتعلق بفحص العمل أو التصرف

---

(١) انظر في هذا المعنى الأستاذ عبد الكريم الخطيب ، الخلافة والامامة ، دار الفكر العربي بالقاهرة ، ط ١ ، ١٩٦٣ ، ص ١٤٥ ، ١٤٦ ، حيث يشير إلى أن النظم الوضعية المعاصرة وأن اعتنقت مبدأ المسؤولية ، إلا أنها تؤكد في بنائه على البعد الاجتماعي فقط دون الاهتمام بالأبعاد الأخلاقية والدينية ، على خلاف النظام الإسلامي الذي يعنى بتأكيد الأبعاد الثلاثة في بنائه لفكرة المسؤولية .

(٢) على الرغم من أن الفرق بين مباشرة الرقابة الإدارية وبين تحريكها ، قد يبدو من المسائل البديهية ، إلا أن أحدا من رجال الفقه الوضعي أو الفقه الإسلامي من المتخصصين في الدراسات الإدارية ، لم يتعرض له على النحو المشار اليه بالمتن ــ على حد علمنا حتى الآن .

الإداري محل الرقابة ، ثم معالجته إذا ما انطوى على خطأ ما ــ على النحو المشار إليه ــ وهذه المهمة أي مباشرة الرقابة الإدارية ــ تكون من حق الإدارة فقط ، من خلال مصدر العمل أو التصرف الإداري في الرقابة الإدارية الذاتية ، أو من خلال رئاسته في الرقابة الإدارية الرئاسية .

أما تحريك الرقابة الإدارية فيقصد به ، إعلام الإدارة بأن عملها أو تصرفها الإداري في موضوع معين ينطوي على مخالفة للمشروعية أو لمقتضيات العدالة أو غير ذلك من الأمور التي تمس سلامة العمل أو التصرف الإداري ، وذلك بهدف دفع الإدارة إلى القيام بإعادة النظر في العمل أو التصرف الإداري والتثبت من مدى سلامته ، ومعالجته إذا تبين عدم سلامته . وبمعنى آخر بهدف دفع الإدارة للقيام بمباشرة الرقابة الإدارية على هذا العمل أو التصرف .

وهذا الإعلام ــ أي تحريك الرقابة الإدارية ــ قد يتم تلقائيًا من خلال الإدارة ذاتها ، عندما يقوم مصدر العمل أو التصرف بمراجعة أعماله ، أو عندما تقوم رئاسته الإدارية بمراجعة أعمال مرؤوسيها ، أو من خلال الأجهزة الإدارية ( الدواوين ) المتخصصة بالاضطلاع بمهام الرقابة الإدارية . كما أن تحريك الرقابة الإدارية يتم أيضًا من خلال التظلم إلى مصدر العمل أو التصرف أو إلى رئاسته .

**تحريك الرقابة الإدارية عن طريق التظلم :**

إذا كان ما تقدم يكشف عن توافق الأنظمة الإدارية الوضعية المعاصرة والنظام الإداري الإسلامي ، فيما يتعلق بالفرق بين مباشرة الرقابة الإدارية وبين تحريكها في النظامين ــ وذلك من حيث الشكل فقط في حدود ما أشرنا إليه توًا ــ فمباشرة الرقابة الإدارية في الأنظمة الإدارية الوضعية تتم من خلال الإدارة فقط ، كما أن تحريكها يتم تلقائيا من خلال الإدارة عند مراجعة عمالها لأعمالهم وتصرفاتهم ، أو عند مراجعة رؤسائهم لهذه الأعمال والتصرفات ، أو من خلال أجهزة الرقابة الإدارية المتخصصة ، كما يتم تحريكها أيضًا من خلال التظلم الذي يقدم من ذوي الشأن أصحاب المصلحة في إعادة النظر في العمل

أو التصرف الإداري إلى مصدره أو إلى رئاسته .

فإن إمعان النظر في وسيلة تحريك الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي عن طريق التظلم ـــ يكشف عن مجموعة من الحقائق والملاحظات التي تعكس مدى اهتمام النظام الإداري الإسلامي بدعم هذه الوسيلة من وسائل الرقابة الإدارية ، بما يكفل تكريس فاعلية فريدة للرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي ، في تحقيق الأهداف المنشودة من إعمالها ؛ لا تتوافر للرقابة الإدارية في الأنظمة الوضعية المعاصرة . ومن أبرز هذه الحقائق الملاحظات ، نشير إلى الأمرين الآتيين :

**أولا** : أن النظام الإداري الإسلامي ـــ بجانب تقريره لحق تحريك الرقابة الإدارية عن طريق التظلم لذوي الشأن أصحاب الصفة والمصلحة المباشرة في إعادة النظر في العمل أو التصرف الإداري ؛ كما هو عليه الحال في أنظمة الرقابة الإدارية الوضعية المعاصرة ـــ يقرر هذا الحق أيضًا لكل مسلم في الدولة الإسلامية ، دون أن يكون له صفة أو مصلحة شخصية مباشرة من وراء التظلم لتحريك الرقابة الإدارية .

والواقع أن هذا الاختلاف بين النظامين الإداريين الإسلامي والوضعي في تحريك الرقابة الإدارية عن طريق التظلم ، ليس مجرد اختلاف شكلي في التطبيق ، وليس مجرد وسيلة إضافية لتحريك الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي . وإنما هو اختلاف يعكس أبعادًا موضوعية عميقة ، ترتبط بالذاتية الخاصة للنظام الإسلامي في مجال تصوير طبيعة عمل الفرد المسلم في الدولة الإسلامية ومسؤوليته إزاء المجتمع الإسلامي الذي يعيش فيه ، بمقتضى واجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، الذي قررته الشريعة الإسلامية على كاهل المسلمين جميعًا ، والتكافل الشامل الذي يجب أن يقوم بينهم في مجتمعهم الإسلامي في شتى نواحي الحياة ، خاصة في مجال إقامة العدل ودفع الظلم أيًا كانت

صورته [١] .

فكل فرد مسلم في المجتمع الإسلامي مكلف بأن يرعى مصالح الجماعة كأنه حارس موكل بها ومسؤول عنها ، وقد قال رسول الله ﷺ : ( كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته ) [٢] . فلا يجوز للمسلم أن يحصر نفسه في دائرة طلب مصلحته الشخصية فقط دون نظر لمصلحة الجماعة التي يعيش فيها ، كما لا يجوز له أن يقف موقفًا سلبيًا في مجتمعه ، يقول لنفسي السلامة وعلى غيري العفاء . وإنما عليه الاهتمام بأمر المسلمين ، والتصدي دائمًا لمواجهة كل خطأ أو إخلال أو انحراف ، عن جادة الشريعة الإسلامية ، والسعي لدفع كل ظلم يطل في المجتمع أو يقع على أحد أبنائه [٣] . وقد روي عن الرسول ﷺ أنه قال : ( من لم يهتم بأمر المسلمين فليس منهم ) [٤] ، وقال : ( انصر أخاك ظالما كان أو مظلوما ، فقالوا : يارسول الله ننصره مظلوما ، فكيف ننصره ظالما ؟ قال : بمنعه عن الظلم ) [٥] .

كما جاء في حديث هند بن أبي هالة رضي الله عنه ، عن النبي ﷺ أنه كان يقول : ( أبلغوني حاجة من لا يستطيع إبلاغها ، فإنه من أبلغ ذا سلطان حاجة من لا يستطيع إبلاغها ثبت الله قدميه على الصراط يوم تزل الأقدام ) [٦] .

ومن هنا كان من الطبيعي أن يمكن النظام الإداري الإسلامي كل مسلم في المجتمع الإسلامي من تحريك الرقابة الإدارية ، والتنبيه

---

(١) أستاذنا فضيلة الشيخ محمد أبو زهرة ، محاضرات في المجتمع الإسلامي ، مطبوعات معهد الدراسات الإسلامية ، ص ٥ ومابعدها .

(٢) سبق الإشارة إليه .

(٣) دكتور محمد عبد الله العربي ، النظم الإسلامية ، مطبوعات معهد الدراسات الإسلامية ، ص ١٨ وما بعدها .

(٤) اسماعيل محمد العجلوني ، كشف الخفاء ومزيل الالتباس عما اشتهر من الأحاديث على السنة الناس ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، ط ٣ ، ١٣٥٢هـ ، ج ٢ ، ص ٢٧٩ .

(٥) البيهقي ، السنن الكبرى ، ج ١٠ ، ص ٩٠ .

(٦) شيخ الإسلام أحمد بن تيمية ، السياسة الشرعية ، كتاب الشعب بمصر ، ١٩٧١ ، ص ٦١ .

على خطأ العمل أو التصرف الإداري أيا كانت وجهته ، مادام لذلك ثمة وجه ، ويطالب بتصحيحه ولو لم يكن في الظاهر صفة أو مصلحة مباشرة من وراء ذلك .

فالحقيقة أن الاسلام ـــ كما أشرنا ـــ يربط بين المسلمين في المجتمع الإسلامي برباط المصلحة المشتركة ويقوي في نفوسهم شعور التعاون والتضامن والتكافل لتحقيق هذه المصلحة ، باعتبار أن ذلك من الواجب عليهم جميعاً لصالحهم جميعاً [1] ، وتجسيداً لهذه المعاني ، فقد روي عن الرسول ﷺ أنه قال : ( المؤمن للمؤمن كالبنيان يشد بعضه بعضًا ) [2] ، وقال : ( مثل المؤمنين في توادهم وتراحمهم كمثل الجسد إذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الجسد بالسهر والحمى ) [3] ، وقال : ( مثل القائم على حدود الله والواقع فيها كمثل قوم استهموا على سفينة فأصاب بعضهم أعلاها وبعضهم أسفلها ، فكان الذين في أسفلها إذا استقوا مروا على من فوقهم ، فقالوا : لو أنّا خرقنا في نصيبنا خرقاً ولم نؤذ من فوقنا فإن تركوهم وما أرادوا هلكوا ، وإن أخذوا على أيديهم نجوا ونجوا جميعًا ) [4] .

ومن الواضح في ضوء ماتقدم أن قيام المسلم بتحريك الرقابة الإدارية عن طريق التظلم دون أن يكون له صفة أو مصلحة مباشرة من وراء تحريكها ـــ على نحو ماتقدم ـــ يتعدى فكرة الحق الذي يجوز للمسلم إعماله أو عدم إعماله بحسب مشيئته وهواه ، لتنتقل به إلى دائرة الفرض الواجب ، الذي يأثم الناس إن تركوه .

---

(١) محمد محمد جاهين ، التنظيمات الإدارية في الإسلام ، ص ٦٢ .
(٢) صحيح البخاري ، ج ٣ ، ص ١٦٩ .
(٣) صحيح مسلم ، المجلد الخامس ، ص ٤٤٧ .
(٤) رواه البخاري في صحيحه .

**ثانياً** : إن حكام الدولة الإسلامية في صدرها الأول ، كانوا يدركون أن عدم القيام بالرقابة الإدارية على وجهها المنشود ، يؤدي إلى انتشار الظلم ، واختلال حال المجتمع وفساد أحواله ، ثم انهياره في آخر المطاف [1] ، ولذلك فقد كانوا يعتنون بالتظلمات التي يقدمها الناس ضد الولاة والعمال ، ويتحرون غاية جهدهم في كل وقت لكشف المظالم ، واقامة العدل وإزالة الظلم ، ويتفقدون أحوال الرعية ، ويحثونهم على التظلم من أي ظلم يقع عليهم من الولاة والعمال ، ويسهِّلون لهم طرق التظلم ، ويزينونه بمختلف الوسائل والأساليب .

فكان مما أثر عن عمر بن الخطاب في هذا الصدد ، أنه كان يخطب الناس في مواسم الحج فيقول : ( إني والله ما أبعث إليكم عمالي ليضربوا أبشاركم ، ولا ليأخذوا أموالكم ، ولكني أبعثهم إليكم ليعلموكم دينكم وسنة نبيكم ، فمن فعل به سوى ذلك فليرفعة إليّ ، فو الله الذي نفسي بيده لأقصنه ) [2] .

كما كان يقول للناس : ( أيما رجل كانت له حاجة أو ظلم مظلمة أو عتب علينا في خلق فليؤذني ) [3] ، ويؤكد لهم عزمه الجاد على رفع ما يصل إليه من ظلامات ، بقوله : ( أيما عامل لي ظلم أحدا ، وبلغتني مظلمته فلم أغيرها ، فأنا الذي ظلمته ) [4] ، بل لقد بلغ من شدة اهتمام عمر بن الخطاب بتتبع ظلامات الناس ، أنه اعتزم في أواخر خلافته أن يسير إلى الناس في الأمصار بنفسه ،

---

(١) ليس بخاف أن انهيار الدولة الأموية ، والضعف الذي ألم بالدولة العباسية وأدى إلى انهيارهما في النهاية ، كان بسبب اخلال القائمين على الأمور فيهما بواجبهم في ممارسة الرقابة الإدارية ، وتهاونهم في الإشراف على شؤون الدولة ( للتفصيل انظر : دكتور سعيد عبد المنعم الحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة ، ص ٣٩٤ ، ٣٩٥ ، إبراهيم محمد البيهقي ، المحاسن والمساوىء ، طبعة ١٩٠٦ ، ج ١ ، ص ١٢٠ ) .

(٢) ابن الجوزي ، تاريخ عمر بن الخطاب ، دار إحياء علوم الدين ، دمشق ، ١٣٩٤هـ ، ص ٧٠ ، كتاب الخراج لأبي يوسف ، ص ١١٥ .

(٣) الطبري ( أبو جعفر محمد بن جرير الطبري ) ( ت ٣١٠هـ ) تاريخ الأمم والملوك ، مطبعة الاستقامة ، القاهرة ، ١٩٣٦ ، ج ٤ ، ص ٢١٥ .

(٤) ابن سعد الواقدي ، الطبقات الكبرى ، ج٣ ، القسم الأول ، ص٢٢٠ .

ليقف على أحوالهم ، والظلم الذي قد يقع عليهم من الولاة والعمال ليرفعه ، فروي عنه أنه قال : ( لئن عشت إن شاء الله لأسيرن في الرعية حولا ، فإني أعلم أن للناس حوائج تقطع دوني ؛ أما عمالهم فلا يرفعونها إليّ ، وأما هم فلا يصلون إليّ ) [١] .

وكتب عثمان بن عفان في الأمصار أن يوافيه العمال في كل موسم من مواسم الحج ، ومن يشكوهم [٢] .

وطلب عمر بن عبد العزيز عندما تولى إمارة المدينة المنورة في عهد الوليد بن عبد الملك ـــ من بعض فقهاء المدينة مراقبة تصرفات عماله وسيرتهم في الناس ـــ بحيث إذا ما اتصل بعلمهم أو بعلم أحدهم أن عاملا له ارتكب ظلامة فعليهم أن يبلغوه ، وإلا فقد استعدى الله على كاتم الحق منهم [٣] .

وعندما تولى خلافة المسلمين كان يشجع الناس على رفع تظلماتهم إليه ، مؤكدا لهم أن من له مظلمة فلا إذن له عليه ، فروى أنه خطب في الناس فقال : ( أيها الناس ، إني قد استعملت عليكم عمالا ، لا أقول هم خياركم ، فمن ظلمه عامل بمظلمة فلا إذن له علي ) [٤] .

كما روي أنه خطب في الناس يوما فقال : ( أيها الناس ، ألا لا سلامة لامرئ في خلاف السنَّة ، ولا طاعة لمخلوق في معصية الله ألا وإنكم تسمون الهارب من ظلم أمامه العاصي ، ألا وإن أولاهما بالمعصية الإمام الظالم ) [٥] .

---

(١) أبو يوسف ، كتاب الخراج ، ص ٢١٦ .

(٢) محمد كرد علي ، الإدارة الإسلامية في عز العرب ، ص ٥٤ .

(٣) ابن الجوزي ، سيرة عمر بن عبد العزيز ص ٣٢ .

(٤) المرجع السابق ، ص ٥٥ ، ٧١ـــ ٧٢ .

(٥) المرجع السابق ، ص ٢٠٤ تحت ما جاء بعنوان ( ليس الثائر على الظالم عاصيا ، بل الإمام الظالم هو العاصي ) .

وقد أثر عن عمر بن عبد العزيز ـــ في سبيل تسهيل وتزيين طرق التظلم أمام الناس ـــ أنه كان يأمر بتعويض المتظلمين ـــ بعد أن ينصفهم ـــ عن النفقات التي تكبدوها في سبيل إبلاغ ظلاماتهم إليه ، كما كان يأمر بمكافأة كل من يقدم عليه في رد الظلامات ولو لم تكن خاصة به ـــ فروي أن رجلا تظلم إليه في اغتصاب عامله عدي بين أرطاة لأرض له ، فكتب عمر إلى عدي برد الأرض إلى الرجل ، وسأله كم أنفقت ، فقال الرجل : ( تسألني عن نفقتي وقد رددت عليّ أرضا هي خير من مائة ألف درهم ، فقال عمر : إنما ردها عليك حقك ، أخبرني كم أنفقت ؟ فقال الرجل : ما أدري ، فقال عمر : احزروه ، فإذا هي ستون درهما ، فأمر له بها من بيت المال )[1] ، كما روي أن عمر بن عبد العزيز كتب إلى أهل المواسم يقول : ( أما بعد ، فأيما رجل قدم علينا في رد مظلمة أو أمر يصلح الله به خاصا أو عاما من أمر الدين ، فله مابين مائة دينار إلى ثلاثمائة دينار ، بقدر مايرى من الحسبة ، وبعد الشقة )[2] .

وما من شك في أن الاهتمام بالتظلم والعناية به على هذا النحو ، يكسب الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي تأثيرا فعّالا في تحقيق الأهداف المنشودة من وراء إعمالها .

(١) إبراهيم محمد البيهقي ، المحاسن والمساوئ ج ٢ ، ص ١٤٧ .
(٢) ابن الجوزي ، سيرة عمر بن عبد العزيز ، ص ١٣٧ .

# الفصـــل الثـانـي

## تطبيقات الرقابة الإداريـة
## في النظـام الإداري الإسـلامـي

**تقديـم وتقسيم :**

إن تطبيق المباديء والأفكار ـــ بصفة عامة ـــ هو الذي يكفل لها التحول من أن تكون مجرد شعارات يمكن أن تضعف وتضمحل وتنزوي مع مرور الأيام ـــ إلى أن تصبح واقعاً عمليا ، يفرز قيما ثقافية ثابتة يمارس الناس الحياة على أساس منها [1] . فضلا عن أن تطبيق الأفكار والمباديء كان دائما وسيظل ، هو المحك الرئيسي في الوقوف على حقيقة هذه الأفكار والمبادىء وفي الحكم على مدى صحتها وسلامتها ، ومدى فاعليتها في تحقيق أهدافها . فالتطبيق أو الممارسة هما البوتقة التي تصهر الفكرة أو المبدأ في وعاء المجال الذي يجري إعمالهما فيه ، بحيث يصبح تحقيق أهداف الفكرة أو المبدأ ـــ على نحو فعّال ـــ مرتبطاً في الواقع ، بمدى مواءمتها لنسيج هذا الوعاء وطبيعته ، وبمدى قدرة الأخير على الاستجابة للفكرة أو المبدأ تبعا لذلك .

ومن هنا كان من الأهمية بمكان أن نتعرف على تطبيقات الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي ، وعلى اسلوب معالجة مظاهرها المختلفة فيه

---

(١) انظر في هذا المعنى رسالتنا للدكتوراه ، النظرية العامة لمبدأ الشرعية في الدولة الإسلامية والدول المعاصرة ، ص ٧٩٩ .

ـ باعتبار أن ذلك سيكون محكا رئيسيا في استكمال صورة الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي من الناحية النظرية والعملية ، فضلا عن الحكم على مدى فاعلية هذه الرقابة في تحقيق أهدافها في سيادة الشرعية الإسلامية في النظام الإداري للدولة الإسلامية ، بما يمكننا في النهاية من رصد حقيقة الاختلاف بين الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي والأنظمة الإدارية الوضعية المعاصرة .

ولقد قرر النظام الإداري الإسلامي الرقابة الإدارية بمظاهرها الثلاثة : الذاتية والرئاسية ، ورقابة الأجهزة الإدارية ( الدواوين ) المتخصصة في القيام بمهام الرقابة الإدارية وجعل لكل مظهر منها مجاله الخاص الذي يقوم به في عملية الرقابة الإدارية ، على نحو لا يستبعد إعمال المظهرين الأخريين بجانبه . وهو ما يعني في رأينا أن النظام الإداري الإسلامي قد كفل تنوع وتوزيع وتبادل المسؤوليات بين مظاهر الرقابة الإدارية الثلاثة بما يفضي إلى تكامل هذه المظاهر في تحقيق النتائج والأهداف المنشودة من إعمال الرقابة الإدارية .

وفيما يلي نتناول بالدراسة مظاهر الرقابة الإدارية الثلاثة ، من خلال البحوث الآتية :

ـ **المبحث الأول** : الرقابة الإدارية الذاتية .
ـ **المبحث الثاني** : الرقابة الإدارية الرئاسية .
ـ **المبحث الثالث** : رقابة الأجهزة الإدارية ( الدواوين ) المتخصصة .

## المبحث الأول

## الرقابة الإدارية الذاتية

تجري الرقابة الإدارية الذاتية في النظام الإداري الإسلامي ، من خلال قيام عضو الإدارة في الجهاز الإداري الإسلامي ، بإعادة النظر في أعمالة وتصرفاته الإدارية التي أمضاها ، ليتحقق بنفسه من مدى مشروعيتها وعدم مخالفتها لقواعد وأحكام الشريعة الإسلامية ، أو لما صدر إليه من أوامر

وتوجيهات من رؤسائه الإداريين ، أو لإعادة بحث مدى ملاءمة تصرفه لمقتضيات العدالة الإسلامية ، أو النظر في عامل جدي أو غاب عنه تحديده لهذه الملاءمة في تصرفه ، ليبادر من تلقاء نفسه في حالة اكتشافه لخطأ ما في هذه الأعمال والتصرفات ، بتصحيحها من خلال إلغائها أو تعديلها أو أن يستبدل بها تصرفات أخرى تكون سليمة .

ويهتم النظام الإداري الإسلامي بهذا النوع من الرقابة الإدارية اهتماما كبيرا ، ويعتبره خط الدفاع الأول في مواجهة الانحراف الإداري بشتى صوره ومظاهره .

فالواقع أن الإسلام يركز ــ بصفة عامة ــ على إعداد المسلم وتربية ضميره باعتبار أن ذلك هو أداة الرقابة الذاتية الحية الفعّالة ، 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 ، فمن خلال التزام المسلمين بالعبادات التي فرضها الإسلام عليهم ، وخلق الأمانة ونبذ الخيانة التي يغرسها الإسلام في وجدانهم ، تتطهر قلوبهم ، وتتزكى نفوسهم ، وتقوى مراقبة الله تعالى ، وامتثال أوامره ، والمحافظة على شرائعه في ضمائرهم . بحيث يرسخ في يقين كل مسلم أن من يمكنه الإفلات في الدنيا ومن الناس ، لن يمكّنه الإفلات من الآخرة ، وعند الله الذي يعلم خائنة الأعين وما تخفي الصدور ، والذي قال في محكم آياته : ﴿ فمن يعمل مثقال ذرة خيرًا يره ومن يعمل مثقال ذرة شرًا يره ﴾ [1] .

وبذلك يكون الإسلام قد وضع ــ في الواقع ــ الوسائل الكفيلة بتحقيق الفاعلية للرقابة الإدارية الذاتية ، في أداء مهمتها في مواجهة ومنع الانحراف الإداري ، بحيث يمكن القول بأنه إذا توافرت لهذه الرقابة الشروط والضوابط اللازمة لفاعليها ، لأغنت عن كل رقابة أخرى وإن كان من الغني عن البيان القول بأن ذلك إنما يرتبط بمدى قوة الوازع الديني في المجتمع الإسلامي

(١) سورة الزلزلة ، ٧ ــ ٨ .

ومدى سيطرته على نفوس المسلمين وأخلاقياتهم .

وتكشف السوابق التاريخية لإعمال الرقابة الإدارية الذاتية في صدر الدولة الإسلامية ، والذي تميز بقوة الوازع الديني في المجتمع الإسلامي ، وسيطرته على نفوس المسلمين ؛ عن مدى تأثيرها في سلوك أعضاء الجهاز الإداري في الدولة الإسلامية ، وفي التزامهم جادة الشريعة الإسلامية ، وحرصهم على مراجعة أعمالهم وتصرفاتهم ومحاسبة أنفسهم .

فرويَ عن عمر بن الخطاب أنه قال : ( لو ماتت شاة على شط الفرات ضائعة لظننت أن الله سائلي عنها ) . وقال علي بن أبي طالب : ( رأيت عمر على قتب يعدو ، فقلت : يا أمير المؤمنين أين تذهب ؟ قال : بعير ندَّ من إبل الصدقة أطلبه . فقلت : لقد أتعبت من بعدك . فقال عمر : فو الله الذي بعث محمداً ﷺ بالنبوة ، لو أن عناقاً ـــ عنزاً ـــ ذهبت بشاطيء الفرات لأخذ بها عمر يوم القيامة ) [1] .

كما روي عن عمر بن عبد العزيز أنه كان يضيء شمعة في بيت مال المسلمين لينظر على ضوئها في شؤون المسلمين ، وبينما هو يسأل محدثه عن أحوال المسلمين ، إذ بمحدثه يسأله عن حاله ، فيقوم عمر ليطفيء الشمعة ويضيء غيرها ، فسأله عن السبب ، فقال له : ( كنت أضيء شمعة من مال المسلمين وأنا في مصالحهم ، أما وأنت تريد أن تسأل عن أحوالي فقد أضأت شمعة من مالي الخاص ) [2] .

هذا ، ويجري تحريك الرقابة الإدارية الذاتية في النظام الإداري الإسلامي تلقائيا عند قيام عضو الإدارة بمراجعة أعماله وتصرفاته الإدارية ، أو بناء على تظلم يقدم له من ذوي الشأن الذين يمس التصرف الإداري مصالحهم ، أو بناء على تظلم يقدم له من غيرهم من مواطني الدولة الإسلامية ، ولو لم يكن لهم مصلحة شخصية مباشرة من وراء تحريك هذه الرقابة ، والتي

(١) ابن الجوزي ، تاريخ عمر بن الخطاب ، ص ١٨٥ .

(٢) ابن الجوزي ، سيرة عمر بن عبد العزيز ، ص ٩٢ .

قدمنا أنها من وسائل تحريك الرقابة الإدارية التي يتميز بها النظام الإداري الإسلامي عن سائر الأنظمة الإدارية الأخرى ، والتي ترتبت بمقتضى الذاتية الخاصة للنظام الإسلامي في مجال تصوير طبيعة عمل الفرد في الدولة الإسلامية ، ومسؤوليته إزاء مجتمعه الإسلامي ، والواجبات المقررة على المسلمين بمقتضى الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر للإسهام في إقامة العدل ودفع الظلم في المجتمع الاسلامي .

ونستعرض فيما يلي بعضا من تطبيقات الرقابة الإدارية الذاتية في النظام الإداري الإسلامي وفقا لوسائل تحريكها ، وذلك على النحو التالي :

( أ ) **الرقابة الذاتية التلقائية ( بدون تظلم ) :**

— ماروي عن عدول عمر بن الخطاب عن قراره بفرض العطاء لأطفال المسلمين بعد فطامهم ، وفرضه العطاء لكل مولود منذ مولده بعد أن تبين له أن فقراء المسلمين كانوا يرغمون أطفالهم على الفطام قبل أن يحين موعده للحصول على عطائهم [١] .

— ماروي عن أن عمر بن الخطاب كان يمر بالمدينة ذات يوم فوجد رجلا يكلم امرأة في الطريق فعلاه بالدرة ، وعندما علم أنهما زوجان وأنهما كانا يتشاوران على المكان الذي ينزلان فيه ، طلب من الرجل أن يقتص منه [٢] .

— وروي أنه حين دخل جيش أبي عبيدة بن الجراح الشام ، عاهد أهل حمص أن يدافع عنهم نظير مال يدفعونه ، ودفعوا المال المتفق عليه بالفعل ، إلا أن الطاعون تفشى في جيش المسلمين ، ورأى أبو عبيدة أن جيشه لن يتمكن من الدفاع عن حمص على النحو المنشود ، وأن الاستمرار في الاتفاق مع ذلك ، من شأنه أن ينطوي على غبن لأهل حمص وظلم لهم ، يتنافى ومباديء العدالة

(١) ابن الجوزي ، تاريخ عمر بن الخطاب ، ص ٨٤ ، ٨٥ .

(٢) المحب الطبري ( أحمد بن عبد الله بن محمد بن أبي بكر إبراهيم الطبري ) ، الرياض النضرة في مناقب العشرة ، مطبعة دار التأليف ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، ١٩٥٣ ، ص ٤٦ .

التي قررتها الشريعة الإسلامية السمحاء ، فأرسل إليهم يرد إليهم أموالهم [1] .

( ب ) **الرقابة الذاتية بناء على تظلم من صاحب الشأن :**

- روي أن نصر بن حجاج الذي أبعده عمر بن الخطاب من المدينة إلى البصرة لتشبب النساء به ، بعث إلى عمر يتظلم من قرار إبعاده ، فقال عمر : أما وَلِيَ سلطان فلا ، إلا أنه زاد من التعويض الذي كان قد أمر به لنصر فأقطعه مالا بالبصرة ودارا في سوقها ، وكان عمر قد أمر له بما يصلحه في سفره وضاعف له عطاءه ، عند اتخاذه قرار إبعاده إلى البصره [2] .

- وروي أن عمر بن الخطاب أصدر قرارا بمنع الرجال من الطواف بالبيت الحرام مع النساء ، وحدث ذات مرة أن رأى رجلا يطوف مع النساء فضربه بالدرة ، وعندما علم عمر بجهل الرجل بقراره ، ألقى إليه بالدرة ليقتص منه[3] .

- كما روي أن عمر بن الخطاب تسلق دار رجل فرآه على حالة مكروهة ( يحتسي الخمر ) فأنكر عليه قائلا : ياعدو الله ، أكنت ترى أن الله يسترك وأنت على معصية ؟ فقال الرجل : يا أمير المؤمنين ان كنت عصيت الله في واحدة ، فأنت عصيته في ثلاث ، قال الله : ﴿ ولا تجسسوا ﴾[4] ، وقد تجسست ، وقال الله : ﴿ وأتوا البيوت من أبوابها ﴾[5] . وقد تسورت من السطح ، وقال تعالى : ﴿ لاتدخلوا بيوتا غير بيوتكم حتى

---

(١) أستاذنا فضيلة الشيخ محمد أبو زهرة ، العلاقات الدولية في الاسلام ، الدار القومية للطباعة والنشر ، القاهرة ، ١٣٨٤هـ ، ص ٥٦ .

(٢) ابن الجوزي ، تاريخ عمر بن الخطاب ، ص ١٠٣ وما بعدها .

(٣) فضيلة الشيخ محمد أبو زهرة ، الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي ، دار الفكر العربي ، ج ١ ، في الجريمة ، ص ٢١٠ ، ٢١١ .

(٤) سورة الحجرات ، ١٢ .

(٥) سورة البقرة ، ١٨٩ .

تستأنسوا وتسلموا على أهلها ﴾ [1] ، وما سلمت . فتركه عمر دون أن يقيم عليه الحد [2] ، أو ينزل به عقاب لإدراكه أن السبيل الذي اتخذه للوقوف على هذه الجريمة لم يكن مباحا ، وأن الحرام لايكون سبيلا للحلال [3] .

ـــ وروي أن عمر بن الخطاب أراد أن يمنع الناس من المغالاة في المهور بهدف الحث على الزواج وعدم صرف الراغبين عنه ، فنهى أن يزاد في الصداق على أربعمائة درهم ، فقالت له امرأة من قريش : ليس ذلك إليك يا عمر ، فقال : ولم ؟ قالت : لأن الله تعالى يقول : ﴿ وآتيتم إحداهن قنطارا فلا تأخذوا منه شيئا ﴾ [4] ، فتدارك عمر قائلا : اللهم عفوا ، كل الناس أفقه منك ياعمر ، وقال للناس : إني نهيتكم أن تزيدوا في صدقات النساء على أربعمائة درهم ، فمن شاء أن يعطي من ماله ما أحب [5] .

**( جـ ) الرقابة الذاتية بناء على مراجعة غير صاحب الشأن :**

ـــ فروي أن عمر بن الخطاب كان يسعى بالمدينة ذات ليلة ، فرأى رجلا وامرأة على فاحشة ، فلما أصبح سأل الناس ، فقال : أرأيتم لو أن إماما رأى رجلاً وامرأة على فاحشة ، فأقام عليهما الحد ، ما كنتم فاعلين ؟ قالوا : إنما أنت إمام ، فاعترض علي بن أبي طالب قائلا : ليس ذلك لك وإن فعلته يقام عليك الحد ، فإن الله لم يأمن على هذا الأمر أقل من أربعة شهود [6] .

---

(١) سورة النور ، ٢٧ .

(٢) الإمام الغزالي ، إحياء علوم الدين ، ج ٦ ، ص ١٠٠١ ، ١٠٠٢ .

(٣) فضيلة الشيخ محمد أبو زهرة ، نظرة إلى العقوبة في الإسلام ، بحث في المؤتمر الرابع لمجمع البحوث الإسلامية بالقاهرة ، كتاب المؤتمر ، ص ١٤١ .

(٤) سورة النساء ، ٢٠ .

(٥) ابن الجوزي ، تاريخ عمر بن الخطاب ، ص ١٧٢ ، ١٧٣ ، يحيى الكتاني ، نظام الحكومة النبوية المسمى بالتراتيب الإدارية ، ج ٢ ، ص ٣٢٧ .

(٦) الامام الغزالي ، إحياء علوم الدين ، ج ٦ ، ص ١٠٠٠ .

ـــ كما روي أن عيينة بن حصن والأقرع بن حابس طلبا من أبي بكر الصديق إبان خلافته ، أن يقطعهما ارضا ليزرعاها ، فاستشار أبو بكر من حوله ، فأشاروا عليه بأن يقطعهما الأرض ، فنزل على رأيهم ، وكتب لهما بذلك ، وعندما علم عمر بن الخطاب بذلك ذهب إلى أبي بكر وراجعه قائلا : أخبرني عن هذه الأرض التي اقتطعتها هذين ، أهي لك أم للمسلمين عامة ؟ فأجابه أبو بكر قائلا : بل للمسلمين عامة . فقال عمر : فما حملك على أن تخص بها هذين دون جماعة المسلمين ؟ فقال أبو بكر : استشرت هؤلاء الذين حولي ، فأشاروا عليّ بذلك ، فقال عمر : فإذا استشرت هؤلاء الذين حولك ، فكل المسلمين أوسعتهم مشورة ورضا ؟ فرجع أبو بكر إلى رأي عمر وألغى قراره باقتطاعهما الأرض [1] .

**تقدير الرقابة الذاتية بين النظامين الإداريين الإسلامي والوضعي :**

قدمنا أن النظام الإداري الإسلامي ، يهتم بالرقابة الإدارية الذاتية ، ويجعل منها خط الدفاع الأول في مواجهة الانحراف الإداري بشتى صوره ومظاهره ، وأنه قد عني بإيجاد الوسائل الكفيلة بتحقيق الفاعلية لها ، من خلال تربية ضمير المسلم ، بحيث يصبح رقيبا على نفسه ، وحارسا على تعاليم الشريعة الإسلامية في كافة المجالات ، وقد كشفت الأمثلة التي سبقناها حول ممارسة هذه الرقابة في صدر الدولة الإسلامية ـــ والذي تميز بقوة الوازع الديني وسيطرته على نفوس المسلمين ـــ عن مدى التأثير القوي والفعال ، الذي تحدثه في تقويم سلوك عضو الإدارة ، وترشيد أدائه وصيانته من الانحراف ، ودفعه للحرص على الالتزام بجادة الشرعية الإسلامية في كل أعمالة وتصرفاته .

(١) ابن الجوزي ، تاريخ عمر بن الخطاب ، ص ٦٠ ، ٦١ .

وإذا ما نظرنا إلى أعمال الرقابة الذاتية في الأنظمة الإدارية المعاصرة ، لم نجد لها الفاعلية ولا الآثار الإيجابية التي لمسناها بوضوح من أعمال هذه الرقابة في النظام الإداري الإسلامي .

والواقع أن الفقه الإداري في الأنظمة الوضعية المعاصرة ، يقلل من شأن وأهمية الرقابة الإدارية الذاتية ، وفاعليتها في تحقيق الأهداف المنشودة من أعمال الرقابة الإدارية ـــ سواء تمت تلقائيا أو بناء على تظلم ـــ وذلك على أساس أن اعتراف الإنسان بخطئه أمر مستبعد ولا يقدم عليه المرء ، إلا إذا أوتي قدرا من الشجاعة ، وأمن مغبة هذا الاعتراف [1] .

والحقيقة أن صدق هذا النظر ، فيما يتعلق بالرقابة الإدارية الذاتية في الأنظمة الوضعية ، يرجع إلى اضمحلال القيم الدينية والروحية والإنسانية في مجتمعات هذه الأنظمة ، وتفشي صور الانحراف والفساد فيها نتيجة لذلك . كما يرجع ـــ من جانب آخر ـــ إلى الطبيعة المادية التي يصدر عنها الفكر الوضعي في مختلف المجالات ، حيث لايعرف هذا الفكر ولا يعترف إلا بكل ما هو مادي ومحسوس ، أما تربية الضمائر والنفوس وإمكانية قيامها بأمر ملموس في الرقابة والمحاسبة الذاتية ، فأمر يخرج بطبيعته عن الأساس المادي الذي يقوم عليه الفكر الوضعي .

وفي ضوء نجاح وفاعلية الرقابة الذاتية في النظام الإداري الإسلامي ـــ على نحو ما تقدم ـــ نستطيع أن نقرر أن نجاح هذا النوع من الرقابة الإدارية ، يرتكز أساسا على طبيعة القيم الدينية والروحية والأخلاقية والثقافية التي يقوم عليها المجتمع ، وعلى مدى رسوخها في جنباته ، ثم بمدى تفاعل هذه القيم والعوامل في ضمير ووجدان عضو الإدارة .

وما من شك في أن الرقابة الإدارية الذاتية ستكون دائما أكثر فاعلية في النظام الإداري الإسلامي ، خاصة إذا ماسيطرت القيم الدينية والأخلاقية

---

(١) دكتور عبد الحميد حشيش ، مبادئ القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٧ ، المجلد الأول ، ص ١٤٥ .

الإسلامية السامية على أبناء المجتمع الإسلامي ، لأن الإنسان أو عضو الإدارة الذي يعيش في مثل هذا المجتمع ويتفاعل مع مقوماته المشار إليها يكون من السهل عليه دائما الاعتراف بأخطائه ، والقيام بتصحيحها من تلقاء نفسه بدون غضاضة ، ولقد يكفي في معرض التدليل على ذلك أن نشير إلى أن ممارسة الرقابة الإدارية الذاتية في عهد الرسول ﷺ قد اتسمت بطابع الفاعلية أكثر من أي عهد من عهود الدولة الإسلامية الأخرى . حيث سيطر الوازع الديني وشدة الحرص على الالتزام بالشريعة الإسلامية والتأدب بأدب الإسلام على نفوس المسلمين في ذلك العهد ، وزاد من تأثير ذلك وجود الرسول ﷺ بين ظهرانيهم .

## المبحث الثاني

## الرقابة الإدارية الرئاسية

**تقديم وتقسيم :**

يهتم النظام الإسلامي بالرقابة الإدارية الرئاسية التي يقوم بها الرؤساء الإداريون على مرؤوسيهم من العمال والموظفين . حيث يعتبرها دعامة من دعائم الحكم وركنا من أركانه . والواقع أن أمور الدولة لاتستقيم إلا بهذا النوع من الرقابة ، وإهمالها يؤدي إلى انحلال الدولة وانهيارها .

ومن يطلع على تاريخ الرقابة الإدارية الرئاسية وتطبيقاتها في النظام الإداري الإسلامي يستطيع أن يقف بكل سهولة على أن النظام الإداري الإسلامي قد أرسى هذه الرقابة وفق خطة محكمة الحلقات تكفل سلامة مسار الوظيفة الإدارية ، وتحقيقها لأهدافها في سيادة الشرعية الإسلامية في المجتمع الإسلامي .

وتبدأ الحلقة الأولى من هذه الخطة بتحديد القواعد التي يجب أن يلتزم بها الرئيس الإداري في اختيار العمال والموظفين الذين سيعاونونه في أداء العمل

المنوط به ، فهو ليس حرًّا في اختيارهم وفق إرادته وهواه ، بل عليه أن يولي أصلح من يجده من بين الأكفاء والأمناء القادرين على أداء العمل المنوط بهم على خير وجه ، أما الحلقة الثانية فتتحدد في واجب الرئيس الإداري في مداومة الإشراف على ممارسة مرؤوسيه لأعمالهم ، وإرشادهم وتوجيههم إلى كيفية أدائها من خلال الأوامر والتعليمات التي يصدرها إليهم . وتتبدى الحلقة الثالثة والأخيرة في قيام الرئيس الإداري بمراقبة عماله ومحاسبتهم عما قدموه من أعمال ، والنظر في تظلمات الرعية منها ، بحيث يقر ما وافق الصواب من هذه الأعمال ، ويستدرك ما خالفه ، ويعاقب المخطىء ، ويثيب من أحسن .

وتأكيدا لهذه الخطة المحكمة وحلقاتها الثلاث ، فقد روي أن عمر ابن الخطاب قال : ( أرأيتم إن استعملت عليكم خير من أعلم ثم أمرته بالعدل أفقضيت ما عليّ ؟ قالوا : نعم ، قال : لا ، حتى أنظر في عمله أعمل بما أمرته أم لا )[1] .

وتمثل الحلقتان الأولى والثانية من حلقات هذه الخطة ــ نوعا من الرقابة الرئاسية السابقة على التصرفات الإدارية ، تستهدف تهيئة الظروف والملابسات المؤدية إلى صدورها سليمة مشروعة ، وفقا لأحكام الشريعة الإسلامية ، بينما تأتي الحلقة الثالثة بمثابة رقابة رئاسية لاحقة على التصرفات الإدارية ، تستهدف تصحيح ما خالف منها أحكام الشريعة الإسلامية ، أو اتَّسم بعدم الملاءمة ومجافاة العدالة ، بما يكفل خضوع الإدارة وتصرفاتها للشريعة الإسلامية ، وسيادة مبدأ الشرعية الإسلامية في المجتمع الإسلامي .

ونتناول فيما يلي بإيجاز كل حلقة من هذه الحلقات الثلاث في فرع مستقل :

---

(١) البيهقي ، السنن الكبرى ، ج ٨ ، ص ١٦٣ .

## الفـرع الأول

## قـواعد اختيار العمـال

تمثل قواعد اختيار العمال التي يجب على الرؤساء الإداريين في النظام الإداري الإسلامي الالتزام بها عند اختيارهم لمعاونيهم ـــ إحدى مظاهر الرقابة الإدارية الرئاسية الإسلامية ، والحلقة الأولى من حلقات خطتها المحكمة ـــ سبق الإشارة إليها ـــ وهي تستهدف إيجاد العنصر البشري الإداري المناسب للقيام بالعمل المطلوب منه على خير وجه ، والقادر بطبيعته على تحقيق مشروعية تصرفاته ، وعدم مخالفة قواعد الشريعة الإسلامية ، وليتحقق بذلك ضمان مبدئي يكفل وضع مبدأ الشرعية الإسلامية موضع التطبيق في المجتمع الإسلامي .

وتنبثق خطة النظام الإسلامي في اختيار العمال والموظفين وتوليتهم عن مبدأين أساسيين هما : القوة والأمانة ، فالولاية في الإسلام ، من أعلى مركز في الدولة إلى أدنى موظف فيها ، تقوم على أساس القوة والأمانة ، فقد قال تعالى فيما يحكيه على لسان إحدى المرأتين اللتين سقى لهما موسى عليه السلام ، وهي تطلب من أبيها أن يستأجره ﴿ إنَّ خير من استأجرتَ القوي الأمين ﴾ (١) ، وقال تعالى فيما يحكيه على لسان صاحب مصر ليوسف عليه السلام : ﴿ إنك اليوم لدينا مكين أمين ﴾ (٢) .

فلا يجوز في النظام الإسلامي أن يولى الوظائف العامة في الدولة إلا القوي الأمين ، ويعزل عنها الضعيف الخؤون . ومرد القوة إلى القدرة على ما يتولاه ، وهي تقدر في كل ولاية بحسبها ، فالقوة في إمارة الحرب ترجع

(١) سورة القصص ، ٢٦ .
(٢) سورة يوسف ، ٥٤ .

إلى شجاعة القلب ، وإلى الخبرة بالحروب والمخادعة فيها ، فإن الحرب خدعة، وإلى القدرة على أنواع القتال من رمي، وطعن وضرب وركون وكر وفر ونحو ذلك . والقوة في الحكم بين الناس ترجع إلى العلم بالعدل الذي دلّ عليه الكتاب والسنة ، وإلى القدرة على تنفيذ الأحكام .

أما الأمانة فمردها إلى عدم التفريط في شؤون ما ولي عليه ، ومراقبة الله وخشيته والخضوع لشريعته ، وألا يشتري بآياته ثمنا قليلا ، وقد قال تعالى : ﴿ فلا تخشوا الناس واخشون ، ولا تشتروا بآياتي ثمنا قليلا ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الكافرون ﴾ (١) .

وتأكيدا لمدى أهمية توافر القوة والأمانة عند اختيار العمال في الدولة الإسلامية نذكر ما رُوِيَ عن الرسول ﷺ قال لأبي ذر الغفاري عندما سأله الإمارة : ( يا أبا ذر إنك ضعيف وإنها أمانة وإنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذها بحقها ووفى الذي عليه لها ) (٢) .

وقد اعتبر اختيار العمال منذ نشأة الدولة الإسلامية ، من باب أداء الأمانات (٣) ، بحيث يجب على ولي الأمر أن يولي على كل عمل أصلح من يجده ، فإن عدل عن الأصلح إلى غيره مع عدم وجود مايبرر ذلك ، يكون قد خان الله ورسوله ، والمؤمنين ، وقد قال تعالى : ﴿ يا أيها الذين آمنوا لاتخونوا الله والرسول وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون ﴾ (٤) ، ورُوِيَ عن النبي ﷺ أنه قال : ( من ولي من أمر المسلمين شيئا فولى عليهم رجلا وهو يجد فيهم من هو أصلح منه فقد خان الله ورسوله وجماعة المؤمنين ﴾ (٥) ، وقال : ﴿ من ولي من أمر المسلمين شيئا فولى أحد عليهم محاباة فعليه اللعنة إلى يوم الدين ﴾ (٦) ، ﴿ ما من وال يلي رعية من

(١) سورة المائدة ، ٤٤ .

(٢) صحيح مسلم ، المجلد الرابع ، ص ٤٨٩ .

(٣) شيخ الإسلام ابن تيمية ، السياسة الشرعية ، ص ١٥ وما بعدها .

(٤) سورة الأنفال ، ٢٧ .

(٥) الحاكم النيسابوري ( أبو عبد الله محمد بن عبد الله ) ، المستدرك ، ج ٤ ، ص ٩٣ .

(٦) المستشار عمر شريف ، نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية ، ص ٢٦٤ .

المسلمين فيموت وهو غاش لهم إلا حرم الله عليه الجنه ﴾ [1] .

وكان الرسول ﷺ لايولي العمل لمن طلبه بل كان ذلك في الواقع سببا لمنع التولية ، فروي أن رجلين دخلا عليه وسألاه الولاية فقال : ( إنَّا لا نولي أمرنا هذا من سأله ولا من حرص عليه ) [2] ، وقال لعبد الرحمن ابن سمرة ( ياعبد الرحمن لاتسأل الإمارة ، فإنك إن اعطيتها عن مسألة وكلت إليها ، وإن أعطيتها من غير مسألة أعنت عليها ) [3] .

كما أرسى عليه الصلاة والسلام مبدأ الاختبار [4] قبل الاختيار ، فلا يشغل المسلم الوظيفة العامة قبل أن تثبت صلاحيته بالاختبار ، فروي أنه عندما بعث معاذ بن جبل واليا وقاضيا على اليمن ، سأله : بم تقضي : فأجاب بكتاب الله . فسأله : فإن لم تجد ؟ فأجاب بسنة رسول الله . فسأله فإن لم تجد ؟ فأجاب : أجتهد رأيي ولا آلو . فضرب الرسول ﷺ صدر معاذ وقال : الحمد لله الذي وفق رسولَ رسولِ الله لما يُرضي الله ورسوله ) [5] .

وقد سار الخلفاء الراشدون على هدي المنهج النبوي الشريف في اختيار الولاة والعمال ، فكانوا لا يولون إلا الأكفاء والأمناء والأصلح من غيرهم على القيام بالأعمال ، ويتحرون في الاختيار والمفاضلة غاية جهدهم ، ولا يستعملون من يطلب الولاية [6] .

هذا ويبقى في ختام هذه العجالة حول قواعد اختيار العمال في النظام الإداري الإسلامي أن نشير إلى الأمرين الآتيين :

**الأول** : أنه إذا كانت الأمانة والقوة ( الكفاءة ) هما شرطا كل ولاية في

---

(١) صحيح البخاري ، ج ٩ ، ص ٨٠ .

(٢) صحيح البخاري ، ج ٩ ، ص ٨٠ ، صحيح مسلم ، المجلد الرابع ، ص ٤٨٧.

(٣) صحيح مسلم ، المجلد الرابع ، ص ٤٨٦ .

(٤) رسالتنا للدكتوراه ، النظرية العامة لمبدأ الشرعية في الدولة الإسلامية ، ص ٩٦٤ .

(٥) ابن سعد الواقدي ، الطبقات الكبرى ، ج٢ ، القسم الثاني ، ص١٠٧ .

(٦) للتفصيل راجع : ابن الجوزي ، تاريخ عمر بن الخطاب ، ص ٩٤ ، ٩٥ . وابن الجوزي ، سيرة عمر بن عبد العزيز ، ص ٩٣ . محمد كرد علي ، الإدارة الإسلامية ، ص ٥٩ ، ١٠٩ . دكتور سليمان الطماوي ، عمر بن الخطاب ، ص ٢٧٥ ٢٧٦ .

النظام الإداري الإسلامي ، مع تقديم الأصلح الذي تجتمع له الشروط أكثر من غيره ، وإذا كان ـــ من المسلم به ـــ أن اجتماع القوة والأمانة في الناس قليل ـــ كما يقول الإمام ابن تيمية ـــ وقد كان عمر بن الخطاب يشكو إلى الله جلد الفاجر ، وعجز الثقة ، فإن الجدل قد يثور حول تغليب أحد الشرطين ( القوة « الكفاءة» ، الأمانة ) على الآخر عند تولية العمال . ولكن الفقة الإداري الإسلامي قد حسم هذه المشكلة بوضوح عندما جعل المعيار الحاكم في مثل الحالة هو ( طبيعة الوظيفة ومقتضياتها ) .

وقد عبر شيخ الإسلام ابن تيمية عن هذا النظر ، فقال : فالواجب في كل ولاية الأصلح بحسبها ، فإذا تعين رجلان أحدهما أعظم أمانة والآخر أعظم قوة ، قدم أنفعهما لتلك الولاية ، وأقلهما ضررا فيها ، فيقدم في إمارة الحرب الرجل القوي الشجاع وإن كان فيه فجور على الرجل الضعيف العاجز ، وان كان أمينا ، وقد قال النبي ﷺ : ( إن الله يؤيد هذا الدين بالرجل الفاجر ) ، وفي رواية أخرى ( إن الله يؤيد هذا الدين بأقوام لا خلاق لهم ) ، وإذا كانت الحاجة في الولاية إلى الأمانة أشد ، قدم الأمين ، مثل حفظ الأموال ونحوها . وأهم ما في هذا الباب معرفة الأصلح ، وذلك إنما يتم بمعرفة مقصود الولاية ، ومعرفة طريق المقصود ، فإذا عرفت المقاصد والوسائل تم الأمر [1] .

**الثاني** : إنه إذا كانت الشروط المطلوب توافرها في المرشح للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي يمكن أن تتقابل من حيث الشكل دون الموضوع مع الشروط المطلوبة في هذا المجال في الأنظمة الوضعية المعاصرة والتي تدور حول شروط : الجنسية ( الولاء للدولة ) ـــ

(١) مجموع الفتاوي ، المجلد الثامن والعشرون ، كتب الفقه ، ج ٨ (الجهاد) ص ٢٥٤ ، ٢٥٥ ، ٢٥٧ ، ٢٥٨ ، ٢٦٠ ، بتصرف بسيط .

حسن السيرة والسلوك ـــ المؤهلات الدراسية والخبرة [1] ـــ فإن من رأينا أن وسائل اختيار الولاة لتولي الوظائف العامة بين النظامين ، تنطوي على اختلاف جذري ، يكمن في أن هذه الوسائل ترتكز في الأنظمة الوضعية المعاصرة على تقدم الشخص وعرض نفسه لتولي الوظيفة العامة ، على عكس الحال في النظام الإداري الإسلامي كما تقدم .

## الفـرع الثاني

## الإشراف والإرشـاد والتوجيـه

إن المسؤولية التي تقع على عاتق الرئيس الإداري في الإسلام ، لا تقتصر على مسؤوليته عن أعماله فقط ، وإنما تشمل أيضا أعمال معاونيه ، فتصرفاتهم منسوبة إليه ومحسوبة عليه . فمن المباديء المقررة في النظام الإداري الإسلامي أن قيام الرئيس الإداري بتفويض سلطته لايعفيه من المسؤولية . فتفويض السلطة في الإسلام لا يعني تفويض المسؤولية [2] .

ولذلك كان من أهم الواجبات الملقاة على عاتق الرئيس الإداري أن يداوم الإشراف على أعمال مرؤوسيه ويتصفح أحوالهم ، ويرشدهم وينصحهم ويوجههم ، ويصدر إليهم الأوامر والتعليمات حول كيفية القيام بالأعمال المنوطة بهم ، والواقع أن الإشراف الإداري في أهم جوانبة وأنبل أغراضه ، ليس إلا تتمة للتأهيل ، وتنمية للخبرة على أساس من الخبرة السابقة المتاحة للمشرف الإداري ، وكل مبتديء في أي موقع من مواقع العمل في حاجة ماسة إلى من يوجهه ويدربه ويأخذ بيده ، وهذه هي المهمة الأساسية لوظائف

---

(١) راجع للتفصيل دكتور محمد فؤاد مهنا ، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادىء علم التنظيم ، ص ١٤٦ وما بعدها ، ٣٦٦ ، ومابعدها ، ولاحظ ص ٣٨١ وما بعدها تحت ماجاء بعنوان : ( أساليب اختيار الموظفين ) ، حيث يحدد وسائل اختيار الموظفين في الدول المعاصرة ، ويظهر منها بوضوح اعتمادها على تقدم الشخص وطلبه تولي الوظيفة العامة .

(٢) انظر ما تقدم عن المسؤولية في المبحث الثاني في الفصل الأول .

الإشراف والرئاسة والقيادة [1] .

وما من شك في أن التزام الرؤساء الإداريين بعملهم في الإشراف والإرشاد والتوجيه ـــ على نحو ما تقدم ـــ من شأنه تهيئة قدر أكبر من الظروف والملابسات التي تكفل سلامة التصرفات الإدارية لمرؤوسيهم من العمال والموظفين وصدورها صحيحة مشروعة ، وفقا لأحكام التشريع الإسلامي .

ويكشف تاريخ الدولة الإسلامية منذ نشأتها عن مدى اهتمام وغاية حكام المسلمين ومعاونيهم من الرؤساء الإداريين بهذا المظهر من مظاهر الرقابة الإدارية الرئاسية .

فكان الرسول ﷺ يوصي عماله بألا يأخذوا من الناس كرائم أموالهم في الصدقة [2] ، ويأمرهم أن يبشروا الناس بالخير ، ويعلموهم القرآن ، وأن يلينوا لهم في الحق ، ويشتدوا عليهم في الظلم ، وأن يعاملوا من أسلم من يهودي أو نصراني معاملة المؤمنين ، له ما لهم وعليه ما عليهم ، أما من كان على نصرانيته أو يهوديته فلا يفتن عنها [3] .

وقد سار الخلفاء الراشدون على هذا المنهج النبوي الشريف ، فكانوا يداومون على الإشراف على عمالهم ، ويرشدونهم إلى كيفية أداء الأعمال ، ويوالونهم بتعليماتهم وتوجيهاتهم في هذا المجال ، ويحثونهم على الرجوع إليهم فيما أشكل عليهم [4] .

وجدير بالذكر أن أوامر وتعليمات الرئيس الإداري في الإسلام إلى مرؤوسيه ليست مطلقة من كل قيد ، بل مقيدة بوجوب موافقتها لأحكام

---

(١) دكتور القطب محمد القطب طبليه ، نظام الإدارة في الإسلام ، دار الفكر العربي ، ١٣٩٨هـ ، ص ١٦٩ ، ١٧٠ .

(٢) صحيح البخاري ، ج ٢ ، ص ١٤٧ من حديث الرسول ﷺ لمعاذ بن جبل حين بعثه إلى اليمن .

(٣) المستشار علي علي منصور ، نظام الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية ، دار الفتح ، بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٩٧١ ، ص ٢٣٣ .

(٤) راجع للتفصيل : المستشار علي علي منصور ، المرجع السابق ، ص ٢٨٣ ، ٢٨٤ ، ابن الجوزي ، تاريخ عمر بن الخطاب ، ص ٩٠ ، محمد كرد علي ، الإدارة الإسلامية في عز عمر بن عبد العزيز ، ص ٩٠ ، محمد كرد علي ، الإدارة الإسلامية في عز العرب ، ص ٥٦ ومابعدها ، دكتور سليمان الطماوي ، عمر بن الخطاب ص ٢٩٢ وما بعدها .

الشرع الإسلامي ، فإذا جاءت على خلاف ذلك كانت باطلة ولا يجب ولايجوز تنفيذها ، ويجب على المرؤوس إنكارها والامتناع عن تنفيذها ، فذلك أمر واجب مفروض على كل مسلم بوجه عام ، ويتأكد مدلول هذه الحقيقة إذا ما أخذنا في الاعتبار ، أن الأدلة النقلية من أحاديث رسول الله ﷺ واضحة الدلالة على أنه لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق . فقد روي عن سيد المرسلين أنه قال : ( على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وكره إلا أن يؤمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة ) [1] كما قال : ( لا طاعة في معصية الله ، إنما الطاعة في المعروف ) [2] ، وقال : ( كل عمل ليس عليه أمرنا فهو رد ) [3] .

وتطبيقا لذلك فقد رفض الصحابة الذين بعثهم الرسول ﷺ — في سرية بقيادة أحد الأنصار — أن يطيعوا أمر قائدهم بالدخول إلى نار أوقدها ، فقد روي أن قائد هذه السرية عبد الله بن حذافة السهمي ، وفي بعض الروايات أنه علقمة بن مجزز — طلب من السرية أن يوقدوا له نارا فأوقدوها ، فقال لهم : ألم يأمركم رسول الله ﷺ أن تسمعوا وتطيعوا لي ، قالوا : بلى ، قال : فادخلوها ، فنظر بعضهم إلى بعض ، وقالوا : إنما فررنا إلى رسول الله ﷺ من النار ، ورفضوا الدخول فيها ، وذكر ذلك للنبي عليه الصلاة والسلام ، فقال : ( لو دخلوها لم يخرجوا منها أبدا ، لا طاعة في معصية الله ، انما الطاعة في المعروف ) [4] .

كما رفض الحكم بن عمرو الغفاري ، نائب زياد بن أبي سفيان على خراسان تنفيذ الأمر الذي جاء في كتاب الخليفة معاوية بن أبي سفيان ، بأن يبعث إليه بالذهب والفضة التي غنمها جيش الحكم عند غزوه لجيل الأسل بخراسان ، لمخالفة ذلك لقواعد غنائم الحرب في الإسلام ، والتي تقضي

---

(١) صحيح البخاري ، ج ٧ ، ص ٧٨ ، صحيح مسلم ، المجلد الرابع ، ص ٥٠٤ .
(٢) صحيح مسلم ، المجلد الرابع ، ص ٥٠٥ .
(٣) صحيح مسلم ، المجلد الرابع ، ص٣١٢
(٤) نيل الأوطار للشوكاني ، ج ٨ ، ص ٤٩ وما بعدها .

بعزل خمسها لبيت المال ورد الباقي على الغانمين من جند المسلمين ، وقد قام الحكم بإعمال هذه القواعد فعزل الخمس لبيت المال وقسم باقي الغنيمة على المحاربين ، وبعث إلى زياد قائلا : ( سلام عليك أما بعد فإنك كتبت إليّ تذكر كتاب أمير المؤمنين ، وإني وجدت كتاب الله قبل كتاب أمير المؤمنين ، وإنه والله لو كانت السموات والأرض رتقا على عبد فاتقى الله لجعل الله منهما مخرجا والسلام ) [1] .

ورفض وردان مولى عمرو بن العاص وعامل معاوية بن أبي سفيان بمصر تنفيذ طلب معاوية بأن يزيد على كل امرئ من القبط قيراطا ، وكتب إليه يقول : كيف أزيد عليهم وفي عهدهم ألا يزاد عليهم [2] .

## الفـرع الثـالث

## الرقابـة والمحاسبـة

لا يكفي لتحقيق خضوع أعمال وتصرفات عمال الإدارة في النظام الإداري الإسلامي للشريعة الإسلامية ، وإقامة مبدأ الشرعية الإسلامية في المجتمع الإسلامي أن يقوم الرئيس الإداري بواجب الإشراف والإرشاد والتوجيه على عماله ومرؤوسيه وإنما يجب عليه بجانب ذلك أن يوالي مراقبتهم بلا تقصير ، ويعمد إلى محاسبتهم بدقة عن أعمالهم وتصرفاتهم ، وأن ينظر في تظلمات الرعية من تلك الأعمال والتصرفات بحيث يمضي ما وافق الصواب منها . ويستدرك ما خالف أحكام الشريعة الإسلامية ، أو اتَّسم بعدم الملاءمة أو مجافاة روح العدالة [3] ، من خلال إلغائه أو تعديله أو استبدال غيره به ، فضلا عن القصاص من عضو الإدارة المخطىء ومجازاته إداريا إذا

(١) ابن سعد الواقدي ، الطبقات الكبرى ، ج٧ ، القسم الأول ، ص١٨ ، ابن عبد ربه ، العقد الفريد، ج١ ص ٤٣ ، ٤٤ .

(٢) البلاذري ( أحمد بن يحيى بن جابر بن داود البلاذري ) ( ت ٢٧٩هـ ) فتوح البلدان ، مكتبة الهلال ، بيروت ، ط ١ ، ١٤٠٣هـ ، ص ٢١٥ .

(٣) أبو يعلى ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٥٧ ، الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢١٨ .

كان لذلك ثمة وجه .

وقد كانت هذه الجزاءات الإدارية تصل أحيانا إلى حد العزل من الوظيفة ، وقد أثر عن عمر بن الخطاب أنه كان يقول في ذلك ( خير لي أن أعزل كل يوم عاملا من أن أبقي ظالما ساعة من نهار ) [1] .

ويلاحظ أن حق الرئيس الإداري في التعرض لأعمال مرؤوسيه بالتعديل أو بالإلغاء ليس مطلقا ، فلا يجوز له أن ينقض ما أنفذه مرؤوسوه باجتهادهم في الأحكام أو الأموال ما دام موافقا لأحكام الشرع ، فالأصل أن تكون أعمال الإدارة مطابقة للشريعة الإسلامية ومقتضياتها ، وغير مخالفة لها . فضلا عن أن جميع العاملين في النظام الإداري الإسلامي من ولاة وعمال يستمدون اختصاصاتهم وواجباتهم من الشريعة الإسلامية ذاتها ، لا فرق في ذلك بين الكبير والصغير ، فإن كان عمل العامل الصغير ، موافقا للحق والصواب فليس لرئيسه أن ينقضه لمجرد أنه رئيس ، بل إن الرئيس الإداري ذاته إذا أنفذ ما كان موافقا لأحكام الشرع فلا يجوز له أن ينقضه ، وإذا كان ليس له أن يستدرك ذلك من أعمال نفسه ، فكذلك لا يستدركه من أفعال مرؤوسيه [2] ، وإنما يجوز له أن ينقض الأعمال والتصرفات التي تختلف فيها وجهات النظر ، وما يحتمل الصالح والأصلح فرأى الرئيس يكون نافذا في مثل هذه الأحوال لأنه هو المسؤول عن عمله وعما اعتمد من أعمال مرؤوسيه ، ومثل هذه الأعمال والتصرفات يستطيع أن يستدركها من أفعال نفسه ، فكذلك يكون من الأولى أن يستدركها من أفعال مرؤوسيه ـــ وفيما يلي نستعرض بعض تطبيقات هذه الوسيلة من وسائل الرقابة الرئاسية في الدولة الإسلامية ، وذلك من خلال المحورين الآتيين :

**١ ـــ الرقابة الرئاسية التلقائية ( بدون تظلم ) :**

كان حكام المسلمين يتابعون عمالهم ، ويكشفون أحوالهم ،

---

(١) دكتور صبحي الصالح ، النظم الإسلامية ، بيروت ، ط٢ ، ١٣٨٨هـ ، ص٨٩ .

(٢) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٥ .

ويحاسبونهم على تصرفاتهم ، وعلى مدى التزامهم بالتوجيهات التي يصدرونها إليهم . فكان الرسول ﷺ يستوفي الحساب على العمال ويحاسبهم على المستخرج والمصروف وروي عنه في ذلك أنه قال : ( من استعملناه على عمل فكتمنا مخيطا فهو غل يوم القيامة ) [١] . كما كان عليه الصلاة والسلام يمنع الهدايا التي تقدم للولاة ويصادرها فيردها إلى أهلها إن علمهم ، فإن لم يعلمهم أبقاها في بيت المال لاستخدامها في دفع الغوائل عن المسلمين وفي الجهاد في سبيل الله [٢] . ومن الوقائع المشهورة التي تروى في هذا الصدد أنه ولى ابن اللتبية الأزدي على الصدقات ، وعندما جاء الأخير بعد جمعها حاسبة ، فقال الرجل : هذا لكم وهذا أهدي إليّ ، فقال الرسول ﷺ : ( ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله ، فيقول هذا لكم ، وهذا أُهديَ إليّ ، فهلا جلس في بيت أبيه أو أمه ، فينظر أيهدى إليه أم لا ، والذي نفسي بيده لا يأخذ منه شيئا إلا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبته ) [٣] .

كما كان أبو بكر الصديق يراقب عماله ويتابع أعمالهم ويحاسبهم بعد فراغهم من عملهم ، ومما يروى في ذلك أنه حاسب معاذ بن جبل عندما قدم من اليمن بعد وفاة الرسول ﷺ ، فقال له : ارفع حسابك ، فقال معاذ : أحسابان ؟ حساب من الله وحساب منكم ؟ لا والله لا أُلي لكم عملا أبدا [٤] .

وكان عمر بن الخطاب يحاسب عماله محاسبة دقيقة ويقاسمهم أموالهم التي جمعوها ، إذا تبين أن رواتبهم لا تسمح بتوفيرها ، ويجعلها في بيت المال ، وقد روي أنه قاسم أموال ولاته وعماله : سعد بن أبي وقاص ، ومعاوية

---

(١) ابن سعد الواقدي ، الطبقات الكبرى ، ج٧ ، القسم الثاني ، ص١٧٦ .

(٢) فضيلة الشيخ محمد أبو زهرة ، ولاية المظالم في الإسلام ، بحث مقدم إلى الحلقة الدراسية الأولى للقانون والعلوم السياسية ، مصر ، ١٩٦١م ، ص ٣٥٩، ٣٦٠ .

(٣) صحيح البخاري ، ج ٩ ، ص ٣٦ ، صحيح مسلم ، المجلد الرابع ، ص ٤٩٧ .

(٤) ابن قتيبة الدينوري ( أبو محمد عبد الله بن مسلم بن قتيبة الدينوري ) ( ت ٢٧٦هـ ) ، عيون الأخبار ، طبعة وزارة الثقافة والإرشاد المصرية ، ج ١ ، ص ٦٠ .

بن أبي سفيان ، وعمرو بن العاص ، وخالد بن الوليد وغيرهم[١] .

وجدير بالذكر أنه قد اختط عدة وسائل وإجراءات تستهدف تدقيق الحساب مع ولاته وعماله ، فكان إذا استعمل عاملا أحصى ماله عند تعيينه ، كما كان يأمر عماله وولاته عند القدوم على المدينة بأن يدخلوا نهارا ولا يدخلوا ليلا كي لايحجبوا شيئا من الأموال[٢] . فضلا عن اهتمامه الشديد بمتابعة أعمال ولاته وعماله في مقار أعمالهم ، حيث كان يبعث العيون للكشف عن أحوالهم وسيرتهم بصفة مستمرة ، حتى قيل إن علمه بمن نأى عنه من عماله ورعيته ، كان كعلمه بمن بات معه في مهاد واحد[٣] .

ولم يكن عمر يتساهل في مخالفة عماله لأوامره وتوجيهاته وتعليماته ، بل كان يحاسب عليها في صرامة ، ومن ذلك أمره بتحريق باب القصر الذي اتخذه واليه على الكوفة سعد بن أبي وقاص مقرا لحكمه ، وكذا بالنسبة لواليه على حمص عبد الله بن قراط لمخالفتهما لتعليماته الخاصة بعدم غلق الوالي بابه دون حوائج الناس[٤] . وكذلك عزله للعلاء بن الحضرمي عن قيادة أحد جيوش المسلمين لاجتيازه الخليج العربي بالجند في السفن لغزو المنطقة المقابلة من أرض فارس ، لمخالفته تعليماته بالامتناع عن حمل جند المسلمين في البحر[٥] .

وقد كان حكام الدولة الإسلامية ومعاونوهم من الرؤساء الإداريين يداومون النظر في تصرفات وأعمال مرؤوسيهم ويقومون بتعديلها أو إلغائها ، إذا ما خالفت أحكام الشرع أو تنافت مع مباديء العدالة وذلك من تلقاء أنفسهم بدون توقف على تظلم من أحد ومن ذلك :

---

(١) ابن عبد ربه ، العقد الفريد ، ج ١ ، ص ٣٣ ، ٣٦ .

(٢) ابن الجوزي ، تاريخ عمر بن الخطاب ، ص ١٢٢ .

(٣) محمد كرد علي ، الإدارة الإسلامية في عز العرب ، ص ٢٨ .

(٤) ابن القيم الجوزية (أبو عبد الله محمد بن أبي بكر أيوب الزرعي) ( ت ٧٥١هـ ) الطرق الحكمية في السياسة الشرعية ، مطبعة السنة المحمدية بالقاهرة ، ١٣٧١هـ ، ص ١٦ .

(٥) دكتور سليمان الطماوي ، عمر بن الخطاب ، ص ٣٩٥ .

ـــ قيام عمر بن الخطاب بإخلاء سبيل بعض أهل الذمة في الشام عندما وجدهم مقامون في الشمس المحرقة لامتناعهم عن دفع الجزية بدعوى عدم مقدرتهم ، وقال : دعوهم لا تكلفوهم مالايطيقون فإني سمعت رسول الله ﷺ يقول : ( لاتعذبوا الناس فإن الذين يعذبون الناس في الدنيا يعذبهم الله يوم القيامة ) [١] .

ـــ أمر عمر بن عبد العزيز لعامله عدي بن أرطأة برد أربعة آلاف درهم كان قد حصلها من عشر الخمر لمخالفة ذلك لأحكام الشرع . إذ كتب له يقول : ( كتبت إليّ تذكر من عشور الخمر أربعة آلاف درهم ، وإن الخمر لا يعشرها مسلم ولا يشربها ولا يبيعها ، فإذا أتاك كتابي هذا فاطلب الرجل فردها عليه فهو أولى بما كان فيها ) [٢] .

ـــ ورفض عمر بن عبد العزيز ما ذهب إليه صالح بن عبد الرحمن وصاحب له ـــ كان قد ولاهما شيئا من أمر العراق ـــ عندما كتبا إليه يعرضان أن الناس في العراق لا يصلحهم إلا السيف ، وكتب إليهما قائلا : (خبيثين من الخبث ، ورديئين من الرديء ، تعرضان لي بدماء المسلمين ، ما أحد من الناس إلا ودماؤكما أهون عليّ من دمه ) [٣] .

ـــ أمر عمر بن عبد العزيز لعامله على مصر حيان بن شريح في الاستمرار في رفع الجزية عمن أسلم ، عندما أرسل إليه الخبر يشكو من دخول أهل الذمة إلى الإسلام حتى أدى ذلك إلى قلة حصيلة الجزية ، على نحو اضطر معه إلى الاستدانة لإتمام عطاء أهل الديوان ، ويطلب منه أن يوافق على توقيف الذميين عن انتحال الإسلام ، وقد كتب إليه عمر بن عبد العزيز يقول : ( قد وليتك وأنا عارف بضعفك ، وقد أمرت رسولي بضربك على رأسك عشرين سوطاً ، فضع الجزية عمن أسلم قبح الله رأيك ، فإن الله بعث محمداً هادياً ولم يبعثه جابياً ) [٤] .

---

(١) أبو يوسف ، كتاب الخراج ، ص ١٣٥ .

(٢) أبو عبيد القاسم بن سلام (ت ٢٢٤هـ) كتاب الأموال ، مكتبة الكليات الأزهرية ١٩٦٨ ، ص ٧٢ .

(٣) ابن الجوزي ، سيرة عمر بن عبد العزيز ، ص ٩١ .

(٤) محمد كرد علي ، الإدارة الإسلامية في عز العرب ، ص ١٠٢ .

## ٢ ــ الرقابة الرئاسية بناء على تظلم :

يحفل تاريخ النظام الإداري الإسلامي بالعديد من تطبيقات الرقابة الإدارية الرئاسية التي تمت بناء على تظلم من أصحاب الشأن أو من غيرهم من الرعية ، ومن ذلك :

ــ عزل الرسول ﷺ عامله على البحرين العلاء بن الحضرمي عندما تظلم منه وفد عبد القيس [١] ، كما أمر بتعويض رجل تظلم إليه من قيام أبي جهم ابن حذيفة ــ عامله على الصدقة ــ بضربه لمماطلته في أداء صدقته [٢] .

ــ وعزل عمر بن الخطاب سعد بن أبي وقاص واليه على الكوفة لما تظلم منه أهلها [٣] ، وألغى قراراً لأبي موسى الأشعري ــ عامله على العراق ــ يقضي بتسويد وجه المحدود في شرب الخمر ، ومنع الناس من التعامل معه ، عندما تظلم إليه رجل نفذ فيه هذا القرار [٤] ، وأنصف دهقان السيحلين ــ من أهل الذمة ــ عندما تظلم إليه من قيام واليه سعيد بن مالك باغتصاب ضيعته ووجئه في عنقه عندما استعداه على نفسه [٥] .

ــ وتظلم أحد جنود المسلمين إلى عمر بن الخطاب من قيام أبي موسى الأشعري بجلده وحرق شعر رأسه لرفضه قبول بعض السهم الذي غنمه في الحرب وإصراره على الحصول على سهمه كاملا ، فكتب عمر إلى أبي موسى الأشعري بأمره أن ينصف الرجل ويسمح له بالقصاص منه ، وجدير بالذكر أن الجندي استخدم في عرض مظلمته على عمر أسلوباً فظاً إذ جمع شعره وضرب به صدر عمر ، ولكنه ــ رضي الله عنه ــ لم يغضب لفعل الرجل ، وقال : ( لأن يكون الناس كلهم على صرامة

---

(١) محمد كرد علي ، الإدارة الاسلامية في عز العرب ، ص ١٢ .
(٢) نيل الأوطار للشوكاني ، ج ٩ ، ص ١٩٥ .
(٣) ابن عبد ربه ، العقد الفريد ، ج ١ ، ص ١٦ .
(٤) تاريخ عمر بن الخطاب ، لابن الجوزي ، ص ١٥٣ .
(٥) البيهقي ، المحاسن والمساوىء ، ج ٢ ، ص ١٤٧ .

هذا ، أحب إليّ من جميع ما أفاء الله علينا ) [1] .

- وتظلم رجل إلى عمر بن الخطاب من قيام أحد عماله بإرغام رجل من قومه على النزول في واد لينظر عمقه ، مما أدى إلى غرقه ووفاته ، فاستقدم عمر عامله وألزمه الدية وعزله عن عمله [2] .

- وأمر عمر بن عبد العزيز بدفع عشرة آلاف درهم كتعويض لرجل تظلم إليه من إفساد جيش المسلمين لزراعته عندما مرَّ بأرضه [3] . وعزل عامله على أذربيجان عندما تظلم أحد أهلها من أنه استولى بغير حق على مال له وجعله في بيت المال وأمر برد المال إلى المتظلم [4] .

(١) ابن الجوزي ، تاريخ عمر بن الخطاب ، ص ١١٥ .
(٢) المرجع السابق ، ص ٩٣ ، ١٤٢ .
(٣) ابن الجوزي ، سيرة عمر بن عبد العزيز ، ص ٧٩ .
(٤) المرجع السابق ، ص ٧٥ .

## المبحث الثالث

## رقابة الأجهزة الإدارية ( الدواوين ) المتخصصة

**تقديم وتحديد :**

قدمنا أن الرقابة الإدارية في صدر الدولة الإسلامية الأولى ــ العهد النبوي ودولة الخلفاء الراشدين ــ اقتصرت على الرقابة الذاتية والرقابة الرئاسية ، ثم مع التطورات التي لحقت أوضاع الدولة الإسلامية وجهازها الإداري ، بعد انتهاء دولة الخلفاء الراشدين ، اتجهت الدولة الإسلامية منذ عهد الدولة الأموية وما تلاها من دول إلى إنشاء أجهزة إدارية ( دواوين ) متخصصة في القيام بمهام الرقابة على أعمال الإدارة ، وذلك بجانب الاستمرار في الرقابة الذاتية والرئاسية [1] .

والواقع أن تحديد نشأة الدواوين المتخصصة في الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي ، بتاريخ قيام الدولة الأموية وما تلاها من عهود ــ قد يعوزه الدقة ــ فمن رأينا أن البدايات العرضية الأولى لنشأة هذه الدواوين إنما ترجع إلى تاريخ نشأة الدولة الإسلامية الأولى ، خاصة وأنه من الثابت أن حكام الدولة الإسلامية منذ نشأتها الأولى كانوا يبعثون العيون حول الولاة والعمال ، لمتابعة أحوالهم وسؤال الرعية عن سيرتهم ، فذكر صاحب التراتيب الإدارية في ( باب في جعل الإمام العين على الناس في بلده ) أن الرسول ﷺ كان يسأل الناس عما في الناس [2] ، وكان مما أثر عن عمر بن الخطاب

(١) راجع المبحث الأول من الفصل الأول من البحث .

(٢) يحيى الكتاني ، التراتيب الإدارية ، ج ١ ، ص ٣٦٣ .

رضي الله عنه اهتمامه الشديد بمتابعة أعمال ولاته وعماله في مقار أعمالهم وإرساله العيون للكشف عن أحوالهم وسيرتهم في الناس بصفة مستمرة ، حتى قيل إن علمه بمن نأى عنه من عماله ورعايته كان كعلمه بمن بات معه في مهاد واحد . وقد نقل في ذلك عن ( التاج في أخلاق الملوك المنسوب للجاحظ ) قوله : كان علم عمر بمن نأى عنه من عماله ورعيته كعلمه بمن بات معه في مهاد واحد وعلى وساد واحد فلم يكن له في قطر من الأقطار ولا ناحية من النواحي عامل ولا أمير جيش إلا عليه له عين لايفارقه ما وجده ، فكانت ألفاظ مَنْ بالمشرق وبالمغرب عنده في كل ممسى ومصبح ، وأنت ترى ذلك في كتبه إلى عماله وعمالهم ، حتى كان العامل منهم ليتهم أقرب الخلق إليه وأخصهم به[1] . وكتب علي بن أبي طالب رضي الله عنه إلى عامله كعب بن مالك يأمره بأن يستخلف على عمله ويخرج في طائفة من أصحابه ليمر في أرض السواد بالعراق كورة ، كورة ، ليسأل أهلها عن عمالهم وينظر في سيرتهم [2] .

وقد شهد تاريخ النظام الإداري الإسلامي ــ منذ عهد الدولة الأموية ــ إنشاء عدة دواوين متخصصة في القيام بمهام الرقابة الإدارية كان من بينها : ديوان البريد والأخبار ، ديوان الخاتم ، ديوان الأزمة ، ديوان النظر ، ديوان الاستيفاء ، شاد الدواوين ، ديوان الحسبة ، ديوان المظالم .

ويكشف الاطلاع على تاريخ هذه الدواوين واختصاصاتها أن اضطلاعها بمهام الرقابة الإدارية ، قد جاء على نحو متفاوت من حيث الاستمرارية ، أو من حيث طبيعة ومدى الاختصاصات الموكلة إليها في مجال الرقابة الإدارية .

ويعد ديوان البريد والأخبار ، من أهم وأبرز الدواوين المتخصصة التي اضطلعت بمهام الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي ، ففضلا عن استمراريته أكثر من غيره من الدواوين المتخصصة في الاضطلاع بالرقابة

(١) محمد كرد علي ، الإدارة الإسلامية في عز العرب ، ص ٢٨ .
(٢) أبو يوسف ، كتاب الخراج ، ص ١١٨ .

الإدارية عبر تاريخ النظام الإداري الإسلامي ـــ فإن اختصاصاته وطبيعة عملة ووسائله في جمع الأخبار والمعلومات ، تعبر عن مفهوم رقابة أجهزة الرقابة الإدارية المتخصصة بمعناها الفني الدقيق . فقد كان من واجبات هذا الديوان ، الوقوف على أحوال الولاة والعمال وسيرتهم في أعمالهم والتعرف على أحوال البلاد في مختلف المجالات ، وما يجري في أمور الرعية من الإنصاف والجور والرفق والعسف ، وذلك من خلال جمع الأخبار والمعلومات بمختلف الوسائل العلنية والسرية ، ثم رفع النتائج إلى الخليفة لاتخاذ مايراه بشأنها .

وفي ضوء ماتقدم فسيكون ديوان البريد والأخبار هو محور دراستنا في هذا الموضع من البحث باعتباره من أجهزة الرقابة الإدارية المتخصصة في النظام الإداري الإسلامي ، وبطبيعة الحال فإن تناولنا لديوان البريد والأخبار سيأتي على نحو موجز نركز فيه على اختصاصات ووسائل وتطبيقات الديوان المتعلقة بالرقابة الإدارية ، فضلا عن بيان طبيعة الرقابة الإدارية التي يمارسها الديوان ، والتمييز بينها وبين الرقابة الإدارية الرئاسية .

# ديوان البريد والأخبار

## التعريف بديوان البريد والأخبار :

يذهب كثيرون [١] ، إلى القول بأن نشأة ديوان البريد والأخبار ترجع إلى عهد معاوية بن أبي سفيان الذي اقتبسه عن الفرس والرومان . في حين يذهب البعض [٢] ، إلى القول بأن الدولة الإسلامية قد عرفت نظام البريد منذ نشأتها الأولى .

والواقع أن الدولة الإسلامية قد عرفت نظام البريد منذ نشأتها الأولى ، وقد يكفي أن نشير في معرض التدليل على ذلك إلى أن الرسول ﷺ كان يبعث الرسائل إلى الملوك ورؤساء القبائل ويتلقى منهم الرسائل [٣] ، وأثر عن اهتمامه بالبريد ، حتى رُوي أنه قال : ( إذا أبردتم إلى بريد فأبردوه حسن الوجه حسن الاسم ) [٤] . وفضلا عن الوقائع المتعددة التي تكشف عن اهتمام الراشدين بالبريد وتنظيمه [٥] ، فإن ما قدمناه حول ما اشتهر عن عمر

---

(١) القلقشندي ( أبو العباس أحمد بن علي) ( ت ٨٢١هـ ) ، مآثر الأنافة في معالم الخلافة ، طبعة وزارة الثقافة والإرشاد الكويتية ، ١٩٦٤ ، ج ١ ص ١١١ ، محمد كرد علي ، الإدارة الإسلامية في عز العرب ، ص ٧٨ ، دكتور حسن إبراهيم حسن ، تاريخ الإسلام ، ج ١ ، ص ٤٥٩ ، أستاذنا الدكتور محمود حلمي مصطفى ، نظام الحكم الإسلامي ، ص ٣٠١ ، علي علي منصور ، نظام الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية ، ص ٣٥٦ ، محمد عبد الله الشباني ، نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية ، ص ٤٣ ، ١٢٥ .

(٢) دكتور نظير حسان سعداوي ، نظام البريد في الدولة الإسلامية ، دار مصر للطباعة ، ص ٤٢ وما بعدها ، دكتور سعيد عبد المنعم الحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة ، ص٣٤٠ وما بعدها ، أبو زيد شلبي ، تاريخ الحضارة والفكر الإسلامي ، القاهرة ، ١٩٦٢ ، ص ١٢٣ .

(٣) دكتور حسن إبراهيم حسن ، تاريخ الإسلام ، ج ١ ، ص ١٥٧ ــ ١٥٩ .

(٤) ابن عبد ربه ، العقد الفريد ، ج ٢ ، ١٣٨ .

(٥) دكتور حسن إبراهيم حسن ، تاريخ الإسلام ، ج ١ ، ص ٢٢٧ ، ٢٢٨ ، المحب الطبري ، الرياض النضرة في مناقب العشرة ، ج ٢ ، ص ٦ ، ابن الجوزي ، تاريخ عمر بن الخطاب ، ص ١٠٦ .

بن الخطاب من أن علمه بمن نأى عنه من عماله ورعيته كان كعلمه بمن بات معه على مهاد واحد ، يقتضي ضرورة وجود نظام دقيق لنقل الأخبار .

وهكذا يمكن القول بأن ما كان على عهد معاوية بن أبي سفيان من نظم وترتيب للبريد ، كإقامة الخيول على الطريق لنقل البريد ، وترتيب المحاط وغيره [١] ، لايعدو أن يكون تنظيما جديدا للبريد أوسع نطاقا وأكثر وضوحا ، فهو في الواقع حلقة في سلسلة تطور نظام البريد من النظام الإداري الإسلامي بعد أن عرفته الدولة الإسلامية منذ نشأتها الأولى .

وكان ديوان البريد والأخبار يتشكل من رئيس للديوان ، يختار من بين كبار موظفي الدولة ، ويطلق عليه ( صاحب البريد والأخبار ) ، ويتبعه عامل في كل إقليم من أقاليم الدولة ، يتبع كلا منهم بدوره عدد من العمال أقل درجة من حيث المرتبة الوظيفية ، يتولون تصريف شؤون البريد في دوائر اختصاصهم في الإقليم [٢] .

وفي البداية كانت مهمة ديوان البريد والأخبار تقتصر على نقل الرسائل بين الخليفة وعماله في الأقاليم ، غير أن مهمته تطورت فأصبح يختص بجانب ذلك بالرقابة على ولاة وعمال الخليفة ، وموافاة الأخير بجميع الشؤون في ولايات وأقاليم الدولة ودواوينها بإيجابياتها وسلبياتها [٣] .

وقد تعاظمت أهمية ديوان البريد والأخبار في الدولة الإسلامية ، حتى روي أن الخليفة الأموي عبد الملك بن مروان ، كان يوصي بحمل البريد إليه في أي ساعة من ليل أو نهار ، وأثر عنه في ذلك قولة ( فلربما أفسد على القوم سنة حبسهم بالبريد ساعة ) [٤] ، وكان الخليفة العباسي أبو جعفر

---

(١) دكتور نظير حسان سعداوي ، المرجع السابق ، ص ٥٢ ، ٥٣ .

(٢) انظر في تشكيل الديوان وهيكله التنظيمي والشروط المطلوبة في أعضائه ، المرجع السابق ، ص ٦٧ وما بعدها ، محمد الشباني ، المرجع السابق ، ص ١١٤ ، ١١٥ ، ١٢٦ ، ١٢٧ .

(٣) الأستاذ أبو زيد شلبي ، تاريخ الحضارة والفكر الإسلامي ، ص ١٥٢، دكتور حسن إبراهيم حسن ، تاريخ الإسلام، ج ٢ ، ص ٢٦٩ ، ٢٧٠ ، ج ٣ ، ص ٢٧٢ ، ج ٤ ، ص ٣٤٣ .

(٤) القلقشندي ، صبح الأعشى في صناعة الإنشا ، طبعة وزارة الثقافة والإرشاد المصرية ، ج ١٤ ، ص ٣٦٨ .

المنصور يأمر بموافاته بالبريد مرتين في كل يوم ليقف على كل ما يحدث في أقاليم الدولة ، حيث كان يرى أن ديوان البريد والأخبار هو أحد الأركان الأساسية للدولة ، وقد نقل عنه في ذلك قوله : ( ما كان أحوجني إلى أن يكون على بابي أربعة نفر ، لايكون على بابي أعف منهم ، فقيل له : ياأمير المؤمنين من هم ؟ قال : هم أركان الدولة ولا يصلح الحكم إلا بهم .. أما أحدهم فقاض لا تأخذه في الله لومة لائم ، والآخر صاحب شرطة ينصف الضعيف من القوي ، والثالث صاحب خراج يستقصي ولا يظلم الرعية ، ثم عض أصبعه السبابة ثلاث مرات وهو يقول في كل مرة آه... آه ... فقيل له : ومن هو ياأمير المؤمنين ؟ قال : صاحب بريد يكتب إليّ بخبر هؤلاء على الصحة ) [1] .

## اختصاصات ديوان البريد والأخبار المتعلقة بالرقابة الإدارية :

كان عمال البريد في مجال اختصاصهم بالرقابة الإدارية بمثابة عيون لرئيس الدولة ( الخليفة ) على ولاته وعماله ، وعونا له في الإحاطة بكل ما يجري في الدولة ، بما يمكنه من الإشراف الفعال على سير الأمور العامة وتصحيح الأوضاع السلبية التي تظهر فيها . وقد أثر عن الخليفة العباسي أبي جعفر المنصور اهتمامه الشديد باستخدام عمال البريد في هذا المجال ، فكان يقف من خلالهم على أعمال ولاته وعماله وسيرتهم في الرعية ، وعلى ما يصدره القضاة من أحكام ، وما يرد بيت المال من أموال ، وعلى كل ما يطرأ من متغيرات على أحوال الناس وأسعار الحاجيات من القمح والحبوب والأدم وغيرها من المأكولات . وبذلك تيسر له الوقوف على كل ما يحدث في أقطار الدولة الإسلامية ، والإشراف على معالجة المظاهر السلبية التي كانت تحدث فيها أولا بأول ، فكان يوقف القاضي عند حده إذا ظلم ، ويرجع أسعار السلع إلى سيرتها الأولى إذا ما تبين له أنها قد زادت بدون مبرر ، ويواجه

(١) الطبري ، تاريخ الأمم والملوك ، ج ٦ ، ص ٣١٣ .

ولاته وعماله بتقصيرهم ويحاسبهم على ذلك باللوم أو العزل حسبما يقتضي الحال [1] ، ومما يروى في ذلك أن أحد عماله على البريد كتب إليه يخبره بأن واليه على حضرموت يكثر من الخروج في طلب الصيد وأنه انشغل بذلك عن أمور الناس ، فعزله المنصور عن عمله ، وكتب إليه قائلا : ( ثكلتك أمك وعدمتك عشيرتك ، ما هذه العدة التي أعددتها للنكاية بالوحش ؟ انا إنما استكفيناك أمور المسلمين ولم نستكفك أمور الوحش ، سلم ما كنت تلي من عملنا إلى فلان بن فلان ، والحق بأهلك مذموما مدحورا ) [2] .

وللتعرف على أهم اختصاصات ديوان البريد والأخبار المتعلقة بالرقابة الإدارية ــ على نحو أكثر تفصيلا وتحديدا ــ نورد فيما يلي ما ذكره أبو الفرج قدامة بن جعفر صاحب ( كتاب الخراج ) وصنعة الكتابة حول واجبات صاحب البريد والأخبار ــ في مجال الرقابة الإدارية ــ والتي كان الخلفاء العباسيون يحرصون على ذكرها في عهود تولية أصحاب البريد والأخبار ، وهي : ( أن يعرف حال عمال الخراج والضياع فيما يجري عليه أمرهم ، ويتتبع ذلك شافيا ويستشفه استشفافا وينهيه على حقه ، وأن يعرف حال عمارة البلاد وما هي عليه من الكمال والاختلال ، وما يجري في أمور الرعية فيما يعاملون به من الإنصاف والجور والرقة والعسف فيكتب به مشروحا ، وأن يعرف ما عليه الحكام في حكمهم وسيرهم وسائر مذاهبهم وطرائقهم ، وأن يعرف حال دار الضرب وما يضرب فيها من العين والورق ، ومايلزمه الموردون من الكلف والمؤن ، ويكتب بذلك على حقه وصدقه ، وأن يوكل بمجلس عرض الأولياء وأعطياتهم من يراعيه ويطالع ما يجري فيه ويكتب بما تقف عليه الحال من وقته ، وأن يكون ما ينهيه من الأخبار شيئا يثق بصحته .. وأن يفرد لكل مايكتب فيه من أصناف الأخبار كتبا بأعيانها ، فيفرد لأخبار القضاء وعمال المعاون والأحداث والخراج والضياع وأرزاق الأولياء ونحو ذلك كتبا يجري كل كتاب في موضعه ) [3] .

---

(١) دكتور حسن إبراهيم حسن ، تاريخ الإسلام ، ج ٢ ، ص ٢٧٠ ، ٢٧١ .

(٢) الطبري ، تاريخ الأمم والملوك ، ج ٩ ، ص ٢٩٧ .

(٣) آدم متز ، الحضارة الإسلامية في القرن الرابع الهجري ، ترجمة دكتور محمد عبد الهادي أبو ريده ، مطبعة لجنة =

ومن أبرز الأمثلة العملية على مدى ما وصل إليه حال ديوان البريد والأخبار في نقل أخبار الولاة والعمال وسيرتهم في أعمالهم إلى الخلفاء دون خشية مكانة هؤلاء الولاة والعمال ــ ما روي عن أن صاحب بريد الخليفة ها رون الرشيد كتب إليه يبلغه أن الفضل بن يحيى البرمكي واليه على خراسان تشاغل بالصيد واللذات عن النظر في أمور الرعية ، فلما قرأه الرشيد طلب من يحيى أن يكتب إلى ابنه الفضل يردعه عن مثل هذا [1] . وما روي عن قيام صاحب بريد بغداد برفع تقرير إلى الخليفة المتوكل ضد حاكم بغداد ، يبلغه فيه أن هذا الحاكم اشترى جارية بمائة ألف درهم وانشغل بها عن شؤون الناس ، ( وأن أمير المؤمنين لا يحب أن يرى بغداد في سخط لأن أمير المؤمين يجد صعوبة عندئذ في إقرار النظام ) [2] .

كذلك قام ديوام البريد والأخبار بجهد بارز في اختيار الولاة والعمال في بعض عهود الدولة العباسية ، حيث كان الخليفة يشيع بين الناس عن عزمه على اختيار شخص معين لإحدى الولايات ، فيتناقل الناس حسناته وسيئاته ، وكان أصحاب أخباره ينقلون إليه ما يقوله الناس فيولي من يمدحونه ، ويقصي من يذمونه [3] .

وجدير بالذكر أنه على الرغم من الاختصاصات الواسعة التي كانت لعمال البريد في مجال الرقابة الإدارية ، وما تخوله لهم من سلطات نافذة على عمال الجهاز الإداري للدولة الإسلامية ، قد تغريهم بالميل مع الولاة على الرعية وستر أخبارهم وسوء معاملتهم للناس عن رئيس الدولة ، أو بالكتابة عن الولاة والعمال بما لم يفعلوا إذا لم يرضوهم ، إلا أن الخلفاء كانوا يحرصون على عدم إعطائهم الفرصة لاستغلال اختصاصاتهم وسلطتهم في الإثراء غير

= التأليف والترجمة والنشر ، القاهرة ، ط ٢ ، ١٩٤٨ ، ج ١ ، ص ١٢٨ ، ١٢٩ ، وجدير بالذكر أن عهد ولاية البريد المشار إليه بالمتن يرجع إلى عام ٣١٥هـ في عهد الخليفة المقتدر وكان يتضمن بجانب ما تقدم بالمتن تحديد الواجبات والاختصاصات التقليدية لديوان البريد والأخبار والمتعلقة بنقل البريد وانتظامه وملاحظة حال السكك والمحاط .

(١) ابن خلكان ، وفيات الأعيان وأنباء أبناء الزمان ، القاهرة ١٣٩٩هـ ، ج ١ ، ص ٥١٦ .

(٢) المستشار عمر شريف ، نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية ، ص ٢٦٢ ، ٢٦٣ .

(٣) الأستاذ محمد عبد الله الشباني ، نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية ، ص١٠٥ .

المشروع ـــ على النحو المشار إليه ـــ وذلك من خلال تحري اختيارهم من بين العدول الثقات ، فضلا عن محاسبتهم حسابا عسيرا على أعمالهم وتلمس الدقة في أخبارهم ، وعدم أخذها على عواهنها .

## وسائل ديوان البريد والأخبار للقيام بالرقابة الإدارية :

كان لديوان البريد والأخبار عدة وسائل لجميع المعلومات والأخبار في المجالات المتعلقة باختصاصات الديوان في الرقابة الإدارية ـــ ارتبطت في الواقع بتشكيل الديوان وهيكله التنظيمي ـــ فكان صاحب البريد والأخبار يعين في كل إقليم من أقاليم الدولة ، وفي كل ديوان من الدواوين المركزية وفروعها في الولايات الكبيرة عامل بريد يتولى الإشراف على أعمال الإقليم أو الديوان المنوط به ، ومراقبة العاملين فيه من الولاة والعمال [١] ، وجمع المعلومات والأخبار عن سيرتهم في أعمالهم وحياتهم الشخصية ، إذا ما كان لها تأثيرات سلبية على سير العمل وانتظامه ، وموافاة صاحب البريد والأخبار بنتائج ذلك لرفعها إلى الخليفة لاتخاذ مايراه بشأنها ، مع ملاحظة أنه لم يكن لعامل البريد التدخل في أعمال الإقليم أو الديوان المنوط باختصاصه بالتوجيه أو التصحيح ، أو الزام أحد من عماله بتنفيذ عمل من الأعمال ، حيث تقتصر مهمته على الملاحظة والمراقبة بمختلف الوسائل وموافاة صاحب البريد والأخبار بالنتائج التي ينتهي إليها في عمله [٢] .

كما كانت هناك طائفة مخصوصة من عمال ديوان البريد والأخبار في ولايات البريد المختلفة ، يطلق عليهم ( الوكلاء والمخبرون ) [٣] مهمتهم مساعدة ولاة البريد وعماله في جمع المعلومات والأخبار في دوائر اختصاصهم بمختلف الطرق العلنية والسرية ، فضلا عن أن القائمين على ديوان البريد والأخبار وفروعه كانوا يستعينون في جمع المعلومات والأخبار المطلوبة منهم

(١) دكتور حسن إبراهيم حسن ، تاريخ الإسلام ، ج ٢ ، ص ٢٧١ .
(٢) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢١١ ، ٢١٢ .
(٣) الأستاذ محمد عبد الله الشباني ، نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية ، ص ١٢٧ .

بأناس ليس لهم أية صفة رسمية ، من كل طبقات المجتمع كالتجار والنساء والعجائز والباعة الجائلين [1] .

## طبيعة الرقابة الإدارية التي يضطلع بها ديوان البريد والأخبار :

من خلال ما تقدم حول اختصاصات ديوان البريد والأخبار وأسلوب عمله يتبين أن مهمة عمال البريد في مجال الرقابة الإدارية تنحصر في الواقع في ملاحظة ومراقبة عمل الولاة والعمال وغير ذلك من الأمور الإدارية المنوطة بهم من قريب أو بعيد ، وبوسائل مختلفة بعضها علني وبعضها سري ، ثم يرفعون نتائج ذلك إلى الجهات العليا في الديوان التي تتولى رفعها إلى الخليفة أو رئيس الدولة ، فليس لعمال البريد التدخل بالتوجيه أو التصحيح في عمل الولاة والعمال المنوط بهم مراقبة أعمالهم ، وليس لهم أيضا أن يلزموهم بتنفيذ عمل من الأعمال . فعملهم يقتصر على تسجيل نتائج ملاحظاتهم ومراقبتهم لأعمال الولاة والعمل بسلبياتها وإيجابياتها ، وإنهاء ذلك إلى الخليفة .

وتحديد مهمة عمال البريد في مجال اختصاصاتهم المتعلقة بالرقابة الإدارية ــ على النحو المشار إليه ــ يكشف عن أن عملهم في هذا المجال هو وسيلة من وسائل تحريك الرقابة الإدارية وليس مباشرة فعلية للرقابة الإدارية بمعناها الفني الدقيق ، والتي تعني الاضطلاع بمراجعة وتصحيح الأعمال والتصرفات الإدارية التي يتبين عدم سلامتها من خلال إلغائها أو تعديلها أو استبدالها بأخرى تكون سليمة مشروعة .

فمباشرة الرقابة الإدارية على هذا النحو إنما تكون لمصدر العمل أو المتصرف الإداري ذاته ( المباشر للعمل ) من خلال الرقابة الإدارية الذاتية أو من خلال الرئيس الإداري ( المشرف ) في الرقابة الإدارية الرئاسية فالأصل أنه إذا كان العامل هو الذي يباشر العمل ويتولاه فعلا ، فإن ذلك يتم تحت إشراف الرئيس الإداري ( المشرف ) الذي يكمل الناقص في عمل العامل ،

(١) دكتور نظير حسان سعداوي ، نظام البريد في الدولة الإسلامية ، ص ٦٩ .

ويحذف الزائد منه ، ويصحح الخطأ فيه ويمنع العامل من الانفراد والإستبداد [1] ، فالرئيس الإداري لما له من حق التوجيه والإرشاد والإشراف يوجه العامل ويرشده إلى مايجب التزامه في عمله ابتداء ، ثم بما له من حق المراقبة والمحاسبة يقوم بمراجعة أعمال مرؤوسيه ويصححها إذا ماتبين له عدم سلامتها فيلغيها أو يعدها أو يستبدلها بغيرها ـــ ويتم ذلك بطبيعة الحال في ضوء الشروط والقواعد التي سبق أن أشرنا إليها في هذا المجال .

والواقع أن رجال الفقه الإداري الإسلامي قد حددوا منذ أمد بعيد معالم التفرقة بين طبيعة عمل رجل البريد وبين طبيعة عمل الرئيس الإداري في الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي ، كما بينوا أسبابها ، وأوضحوا النتائج المترتبة عليها ، فذكر القاضي أبو الحسن الماوردي صاحب الأحكام السلطانية أن حكم المشرف مخالف لحكم صاحب البريد من ثلاثة أوجه :

**أحدها** : أنه ليس للعامل أن ينفرد بالعمل دون المشرف ، وله أن ينفرد به دون صاحب البريد .

**الثاني** : أن للمشرف منع العامل مما أفسد فيه ، وليس ذلك لصاحب البريد .

**الثالث** : أن المشرف لا يلزمه الإخبار بما فعله العامل من صحيح وفاسد إذا انتهى عنه ، ويلزم صاحب البريد الإخبار بما فعله العامل من صحيح وفاسد لأن خبر المشرف استعداء ، وخبر صاحب البريد إنهاء .

والفرق بين خبر الإنها، وخبر الاستعداء من وجهين هما :

**أولا** : أن خبر الإنهاء يشتمل على الفاسد والصحيح ، وخير الاستعداء يختص بالفاسد دون الصحيح .

**ثانيا** : أن خبر الإنهاء فيما رجع عنه العامل وفيما لم يرجع عنه . وخبر

---

(١) انظر في هذا المعنى الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢١٢ ، حيث يذكر أنه ( إذا قلد ولي الأمر مشرفًا على العامل ، كان العامل مباشرًا للعمل ، وكان المشرف مستوفيًا له يمنع من زيادة عليه أو نقصان منه ، أو تفرد به ) .

الاستعداء يختص بما لم يرجع عنه دون ما رجع عنه [1] .

ويبقى أن نشير إلى أن اختصاصات ديوان البريد والأخبار وعمله المتعلق بالرقابة الإدارية يتشابه إلى حد كبير مع اختصاصات وعمل أجهزة الرقابة الإدارية المتخصصة في الأنظمة الإدارية المعاصرة ، وأن التفرقة بين عمل المشرف وبين عمل رجل البريد في الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي لاتختلف ــ أو تكاد لا تختلف ــ عما عليه الحال في الأنظمة الرقابية الإدارية المعاصرة بين عمل الرئيس الإداري ، وعمل رجل الرقابة في أجهزة الرقابة الإدارية المتخصصة ، وهو الأمر الذي لاشك أنه يؤكد ماسبق وأن قدمناه حول مدى إسهام معالم الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي في إثراء الفكر الإداري بصفة عامة ، وفي حمل مشعل تطويره عبر التراث الحضاري للبشرية .

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢١٢ ، وفي نفس المعنى الأحكام السلطانية ، لأبي يعلى ، ص ٢٥٠ .

# الخاتمــة

جاءت دراستنا لموضوع البحث في الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي من خلال فصلين متشابهين ، حاولنا في أولهما تحديد ملامح الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي وسماتها الخاصة التي تميزها عن الأنظمة الإدارية الرقابية المعاصرة ، من خلال الوقوف على تطورها ، وتأصيل أساسها وبيان طبيعتها وسائر ما تتميز به عن أنظمة الرقابة الإدارية الأخرى ، خاصة فيما يتعلق بوسائل تحريكها ، وفي الفصل الثاني حاولنا الوقوف على خطة النظام الإداري الإسلامي في معالجة صور ومظاهر الرقابة الإدارية الرئيسية ، فتناولنا تطبيق النظام الإداري الإسلامي للرقابة الإدارية الذاتية ، والرقابة الإدارية الرئاسية ، ورقابة الأجهزة الإدارية ( الدواوين ) المتخصصة في الاضطلاع بالرقابة الإدارية ، وتناولنا في ذلك بصفة خاصة الرقابة الإدارية التي كان يمارسها ديوان البريد والأخبار .

وتكشف دراستنا في هذا البحث عن مجموعة من النتائج والملاحظات التي لها أهميتها بالنسبة للممارسة الرقابة الإدارية في النظام الإسلامي بصفة خاصة والرقابة الإدارية بصفة عامة ، ويمكن الإشارة إلى أبرز وأهم هذه النتائج والملاحظات بإيجاز فيما يلي :

**أولا** : أن النظام الإداري الإسلامي قد عرف الرقابة الإدارية منذ نشأته الأولى ، وأحاط بكلياتها ومظاهرها في شمول وفاعلية ، لم تصل إليها أنظمة الرقابة الإدارية الوضعية القديمة أو المعاصرة ، وهو الأمر الذي يعزى إلى الذاتية الخاصة للنظام الإسلامي وجوانبه الروحية السامية ،

التي يمتد أثرها إلى بنيان الفرد المسلم والمجتمع الإسلامي بحيث تقيم داخلهما وازعا طبيعيا تلقائيا ، يجعل الخضوع والالتزام بالشرعية الإسلامية يسود ويحكم تصرفات الفرد المسلم ، وكل ما يجري من أمور في المجتمع الإسلامي .

**ثانيا** : أن الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي تتميز بالمرونة والقدرة على الاستجابة السريعة والملاءمة لكل ماقد يحدث من متغيرات في مجال الإدارة المتجددة عبر تاريخ الحضارة الإسلامية ، وسيظل هذا التنظيم مع المرونة التي تتوافر له واستمرار الاجتهاد والاتصال بين الفكر والتطبيق ، قادرا على مواجهة جميع المتغيرات التي تطرأ على أوضاع الإدارة في كل عصر ومكان إلى أن يرث الله الأرض ومن عليها إن شاء الله .

**ثالثا** : أن فاعلية الرقابة الإدارية في تحقيق النتائج والأهداف المنشودة من وراء أعمالها ـــ بصفة عامة ـــ تتوقف على طبيعة القيم والأخلاقيات السائدة في المجتمع الذي يجري أعمالها فيه ، فتتزايد هذه الفاعلية كلما تميزت القيم والأخلاقيات السائدة في المجتمع بالسمو والروحانية وسيطرة الوازع الديني ، في حين تتقلص هذه الفاعلية كلما تدنت القيم والأخلاقيات السائدة في المجتمع أو اتَّسمت بالتردي إلى مهاوي المادية .

ولعل خير دليل على هذه الحقيقة ، هو ما انتهى إليه البحث عن تدني فاعلية الرقابة الإدارية الذاتية في الأنظمة الوضعية المادية المعاصرة ـــ بصفة خاصة ـــ على عكس الحال في النظام الإداري الإسلامي ، الذي ينظر إلى هذا النوع من الرقابة الإدارية باعتباره خط الدفاع الأول في مواجهة الانحراف الإداري بشتى صوره ومظاهره خاصة وقد تبين لنا أن النظام الإداري الإسلامي يجعل ممارسة الرقابة الإدارية من الواجبات الأساسية والفروض العينية على القائمين على الإدارة في الدولة الإسلامية .

**رابعا** إن النتائج التي توصل إليها البحث حول تأصيل أسس الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي ، وفكرة المسؤولية التي تقوم عليها هذه الرقابة في الأنظمة الوضعية المعاصرة ، تكشف بوضوح عن أن تنظيم الرقابة الإدارية بمفهومها العلمي الحديث يجد أساسه في الواقع في الرقابة الإدارية الإسلامية ، ولعل مما يؤكد ذلك أن فكرة المسؤولية في الأنظمة الوضعية المعاصرة ـــ بصفة عامة ـــ هي من الأفكار المستحدثة التي لم تتوصل إليها هذه الأنظمة إلا في العصر الحديث .

ومع ذلك ينبغي الإشارة إلى عدد من التحفظات التي ترد على إطلاق هذا النظر ، وتكشف في ذات الوقت عن مدى الفاعلية التي تتوافر للرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي ، عن سائر أنظمة الرقابة الإدارية الوضعية المعاصرة ، نتيجة التباين الشكلي والموضوعي في تأسيس الرقابة الإدارية في النظامين الإداريين الإسلامي والوضعي ، فمن ناحية نلاحظ محدودية بناء وتأثير فكرة المسؤولية في الأنظمة الوضعية المعاصرة بالنسبة لبناء وتأثير فكرة المسؤولية في النظام الإسلامي ، فقد رأينا أن الأنظمة الوضعية المعاصرة تعتمد في بناء فكرة المسؤولية فيها على البعد الاجتماعي الذي تم تقنينه فقط ، دون الاهتمام بالأبعاد الدينية والأخلاقية ، على خلاف خطة النظام الإسلامي في هذا المجال ، ومن ناحية أخرى فإننا نلاحظ أيضا أن النظام الإداري الإسلامي ـــ بجانب اعتماده فكرة المسؤولية في تأسيس الرقابة الإدارية فيه ـــ يؤسس هذه الرقابة أيضا على مجموعة من المباديء والقواعد المستمدة من الطبيعة الذاتية الخاصة للنظام الإسلامي ، كقاعدة التوبة ، ومقتضيات مبدأ الشرعية الإسلامية ، وواجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، وهو الأمر الذي يكفل في الواقع مزيدا من الفاعلية والتأثير للرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي ، لم ولن تتوافر للرقابة الإدارية في الأنظمة الوضعية المعاصرة بطبيعة الحال .

**خامسا** : أن النتائج التي توصل إليها البحث في التفرقة بين تحريك ومباشرة الرقابة الإدارية في الأنظمة الإدارية وتأثير الطبيعة الذاتية الخاصة للنظام الإسلامي في مجال تحريك الرقابة الإدارية عن طريق التظلم ـــ على نحو ما أثبتناه في البحث ـــ بجانب ما قدمناه عن طبيعة الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي والأسس التي تقوم عليها ، لتكشف بوضوح عن تفرد الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي بملامح ومعالم خاصة متكاملة ، ومتميزة عن سائر أنظمة الرقابة الإدارية الوضعية ، سواء فيما يتعلق بأساسها أو بطبيعتها أو بوسائل تحريكها ، وبما يضيف أبعادا جوهرية في تكريس الإحاطة والشمول والفاعلية في تنظيم الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي ـــ لايمكن أن تتوافر بطبيعة الحال لأنظمة الرقابة الإدارية الوضعية المعاصرة .

**سادسا** : أن إعمال النظر المتأني في تطبيقات الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي والوقوف على خطته في معالجة مظاهرها الرئيسية ـــ سواء بالنسبة لمعالجته للرقابة الإدارية الذاتية ـــ من خلال العناية بتربية وجدان المسلم وضميره ونجاحه في اتخاذها كخط دفاع أول ضد الانحراف الإداري بشتى صوره ومظاهره ، أو سواء بالنسبة لمعالجته للرقابة الإدارية الرئاسية ، من خلال الخطة المحكمة الحلقات التي اعتمدها لكفالة الفاعلية في تحقيق الأهداف المنشودة من وراء إعمالها ، بدءًا من القواعد التي وضعها لاختيار العمال ، ومرورًا بقواعد الإشراف عليهم ، وإرشادهم وتوجيههم في أعمالهم ، وانتهاءً بقواعد مراقبتهم ومحاسبتهم ، أو سواء بالنسبة لمعالجته لعمل الأجهزة الإدارية ( الدواوين ) المتخصصة في الرقابة الإدارية وعملها في مراقبة الولاة والعمال ورصد تصرفاتهم ، وتحريك الرقابة الإدارية تجاه الأخطاء التي يرتكبونها في أعمالهم ـــ ليكشف عن مدى الأصالة والعلمية التي توافرت في تنظيم الرقابة الإدارية في النظام

الإداري الإسلامي ، والتي لاتقل بحال عما يتوافر لتطبيقات هذه الرقابة في المفهوم الحديث ــ إن لم يكن يزيد ، وهو كذلك بالتأكيد .

والواقع أن الباحث المحايد المنصف لايسعه إزاء كل هذه الحقائق سوى الاعتراف والتسليم بأن المفهوم الحديث في تطبيقات الرقابة الإدارية مستمد من المبادىء والأصول العلمية التي قامت عليها تطبيقات الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي ، وإن كان ذلك ينصرف فقط إلى مجال الرقابة الإدارية الرئاسية ورقابة الأجهزة الإدارية المتخصصة ، دون الرقابة الإدارية الذاتية ، التي تفتقد أهميتها في الأنظمة الوضعية المادية المعاصرة ، على نحو ما أشرنا في سياق البحث .

وأخيرا إن الحمد لله رب العالمين ، الذي هدانا لهذا ، وما كنا لنتهتدي لولا أن هدانا الله ... ولا حول ولا قوة إلا بالله ...

# الرقابة الإدارية
# في النظام الإداري الإسلامي

دكتور محمد طاهر عبد الوهاب

## التعليقات على البحث

**دكتور معبد الجارحي** : بسم الله الرحمن الرحيم الحمد لله والصلاة على رسول الله . جزى الله الباحث كل خير فيما قدم ولكنني كنت أود أن أرى شيئاً أكثر من هذا بقليل بأن يخص بنظرة فاحصة الأجهزة الإدارية المعاصرة في العالم الإسلامي ، ونحن نعلم أن هذه الأجهزة تفشت فيها الأمراض ، مثلاً التباطؤ في العمل إلى كذا وإلى كذا ، سواء كانت هذه الأجهزة حكومية أو خاصة . في الواقع ماذا يعطينا البحث في هذا المجال ؟ هل سبب هذه الأمراض يعود إلى عدم الالتزام بالإسلام ؟ أو إلى عدم وجود الجانب الإسلامي في شخصية المسلم المعاصر ؟ أو يعود إلى عدم دقة القوانين أو عدم كفايتها ؟ ونعتقد أن الكثير من القوانين المعاصرة الوضعية لها أثرها في هذا الصدد . هل يعود إلى اختفاء بعض المؤسسات الإسلامية التي كانت تقوم بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر كالاحتساب ودور المحتسب وما إلى ذلك ؟ . هل يعود إلى شكل المؤسسات نفسها وخصوصاً مؤسسات القضاء الإداري مثلاً ؟ وأظن أن هذه النظرة قد تعطينا بعض الحلول للوصول إلى نظام للرقابة الإدارية ، نظام معاصر يعكس الروح الإسلامية ويعود بنا إلى النقاء الإداري أو الالتزام الإداري ، الواجب أن نجده فيما بين المسلمين ، وخصوصاً أن هذه القضية مهمة جداً بالنسبة للتنمية ، فعدم فاعلية الرقابة الإدارية يؤدي إلى ضياع كثير من الموارد . كثير من موارد الأمة الإسلامية

تنتهك وتهدر لأنه ليست هناك رقابة إدارية ؛ وأنا في اعتقادي أن نصف مواردنا على الأقل تضيع من هذا الطريق . فإذا سددنا هذا الطريق نستطيع أن نحافظ على أموال المسلمين . والحمد لله رب العالمين .

**دكتور فرناس عبد الباسط البنا** : بسم الله الرحمن الرحيم الحمد لله ، الصلاة والسلام على رسول الله .

أما بعد ،

فإن تعليقي يتضمن ، نقطتين . النقطة الأولى خاصة بطبيعة الرقابة الرئاسية . فالرقابة الرئاسية جزء من الرقابة الإدارية التي تنقسم باقتراحنا إلى قسمين : رقابة رئاسية ورقابة الأجهزة الإدارية . وبذلك تكون الرقابة الإدارية قد طبقت في عهد رسول الله ﷺ والخلفاء الراشدين من بعده .

النقطة الثانية : خاصة لمباشرة الرقابة ، ونطاق تحريكها فأقترح أن يكون تحريك الرقابة الإدارية عن طريق التظلم الإداري ، أو الشكوى أو خلافه ، وأن تقتصر الرقابة ـــ مباشرة ـــ على جهة الإدارة وذلك منعاً للتداخل بين نطاق مباشرة الرقابة ونطاق تحريكها .

النقطة الأخيرة خاصة بالتفويض ، هناك اتفاق بين النظامين الإسلامي والوضعي بشأن استمرار مسؤولية المفوِّض عن ـــ ممارسة المفوَّض للسلطات المفوضة إليه لأن القول بخبر ذلك ـــ لو صحّ ـــ لأدى إلى إمكان تخلص الرئيس من مسؤولياته إذا مافوض أغلب هذه المسؤوليات . وجزاكم الله خيراً .

**دكتور الدوري** : بسم الله الرحمن الرحيم .

أود أن أقول إن البحث به جهد كبير وواضح والموضوع واسع ، ولكن كنت أتساءل ، وعادة التساؤل للمستقبل ، في حديثنا عن الرقابة خصوصاً الرقابة الإدارية . الرقابة الذاتية لاتحتاج إلى مراعاة التطور ، ولكن في الرقابة الإدارية ، حصلت تطورات واسعة بعد عصر الراشدين وحتى بعد العصر الأموي في تنظيم هذه الرقابة ، واتخذت أشكالا مختلفة على أساس

المؤسسات ، مثل مجلس النظر في المظالم ، مثل دواوين الذمة ، مثل الدواوين التي وضعت للرقابة على الشؤون المالية ، وباعتقادي هذه تمثل تجارب غنية ، ليس فقط بالنسبة لعصرها بل حتى بالنسبة لعصرنا وحاجاتنا .

والناحية الثانية هي الفكر الإداري ، المنبع هو القرآن والسنة ، ولكن للفقهاء أيضاً جهود كبيرة في هذا الموضوع ، للفقهاء وللعلماء ويحسن ألا نغفل أو نتجاهل أو نترك ماقدموه من آراء ونظريات سواء ماكان منها لتحسين الواقع أو تعديله . وأيضاً نعترف هنا ــ أحياناً ــ بقبول الواقع على مضض ، فالفقهاء ليسوا في مستوى واحد . الفقهاء الذين لم يخضعوا أو يرضخوا لهم ملاحظات في هذه الناحية ، بعض الفقهاء حاولوا أن يجدوا نوعاً من التسوية لتسيير الأمور . هذا أيضاً جانب في اعتقادي فيه الكثير الذي يمكن الإفادة منه . طبعاً لا أنكر أن هذا عمل لا يقوم به باحث واحد وإنما أقول إن هذه النقاط نأخذها في الاعتبار عندما نتابع دراسات هذا الموضوع . وشكراً .

**دكتور الفاسي** : أتعرض هنا لقضية الشكاية ، فأعلمونا أن بالمغرب ، قبل الحماية الفرنسية ، كان وزير العدل عندنا يسمى وزير الشكاية ، لأن أي شخص صاحب حق يكتب للوزير . ومحمد الفاتح فتح أول مكتب سماه مكتب الشكايات ، وعلى رأسه موظف إلى الآن ، وكل شخص تقع عليه مظالم يكتب إلى هذا المكتب ، وهو يقوم بالفحص والبحث ، ويكتب إلى القضاة والمديرين والإدارة كلها حتى يظهر حق الشاكي . وشكراً .

**الأستاذ يوسف العظم** : بسم الله الرحمن الرحيم في نظري والندوة تقدم هذه الأبحاث القيمة لا بد من ربطها بواقعنا الذي نعيشه في العالم العربي ، وفي ظني أن هبوط مستوى الإدارة في مؤسساتنا في مختلف بقاع العالم العربي يعزى إلى أمرين : الفساد الإداري ، والتخلف الإداري ، وهناك فرق بينهما كما هو واضح .

فالفساد الإداري يتمثل في الرشوة والانحرافات المسلكية وغير ذلك . والإسلام عالج ذلك بالتربية وبعث وازع التقوى ، وهي النواحي الداخلية في

الإنسان . والتخلف الإداري يتمثل في بطء العمل والإنجاز ، والإسلام عالج ذلك بالمعرفة والتعلم . التفريق بين التخلف والفساد له أثر كبير ، إذا فرقنا بين الاثنين في ظني فإن الأمر يعالج بصورة صحيحة مرتبطة بواقع العالم العربي . وشكرا .

**دكتور محي الدين طرابزوني** : بسم الله الرحمن الرحيم . في الحقيقة هذا بحث قانوني جيد ، ولكن إذا نظرنا إليه من وجهة الأنظمة فيحتاج إلى إعادة نظر . يوجد في بعض الدول العربية الإسلامية ، نظام للقضاء ونظام للرقابة والتحقيق وهذا للإشراف الإداري . الحقيقة أن التركيز علي الناحية الأخلاقية في الرقابة الإدارية هي الأساس وليست الناحية النظامية ، مهما كانت الأنظمة والقواعد الموضوعة للرقابة الإدارية فلن تؤتي ثمارها دون التركيز على النواحي الأخلاقية والدينية والعقائدية .

كذلك هناك نشاط إداري في القطاع الخاص ، لأن اقتصاد الدولة يتكون من قطاع عام وقطاع خاص ، إنتاجية الدولة تتكون من الاثنين . التركيز هنا على القطاع العام ، وترك القطاع الخاص . كيف نقوم بعمل المراقبة الإدارية في هذا الاتجاه ، في القطاع الخاص . بعض الأبحاث الحديثة التي تتحدث عن المراجعة الإدارية ، أو المراجع الإداري . ولتقييم أداء القطاع الخاص . مديرو المؤسسات ومديرو الشركات ، كيف تقيم أداءهم من الذي سيقوم بهذا التقييم ، الدولة ؟ أو مَن ؟ مجلس الإدارة ؟ هذه مشاكل لم أجد لها بعض الحلول .. وشكراً ،،

**دكتور محمد العوا** : بسم الله الرحمن الرحيم والصلاة والسلام على رسول الله . عندي عدد من الملاحظات الملاحظة الأولى هي ما يتعلق باستمداد النظم الرقابية الحديثة من النظام الرقابي الإسلامي . هذه المسألة مسألة وإن بدت مقنعة لكثير من الباحثين المسلمين ، إلا أنها تحتاج إلى وقفة وإلى نظر أدق وأعمق من مجرد النقاط المشابهة بين النظام الإسلامي وبين النظم الوضعية أو الحديثة في صورة أو أكثر ، وموضع أو أكثر لأن هذه

المشابهة ليست بالضرورة نتيجة النقل . حين اتهمنا بأننا نقلنا نظامنا القانوني عن النظام الروماني كان دليل النقل الوحيد ، أو دليل الاتهام الوحيد ، هو بعض هذه المشابهات التي وقعت في جزيئات النظام الإسلامي . ونسي المتهمون تماماً أنه يبعد كل البعد أن يكون مالك بن أنس أو أحمد بن حنبل أو سفيان الثوري أو غيرهم من الأئمة قد اطلع سراً أو في الخفاء على النظام الذي عمله المدعي البريتوري أو القاضي الإمبراطوري الروماني ، لأنه لم يثبت بأي طريق من طرق الإثبات أن هذه النظم قد ترجمت إلى العربية أو اطلعوا عليها أو قرؤوها . فما سبب المشابهة ؟ لم يجدوا سبباً لها إلا أننا نقلنا من الرومان .

في الواقع إن سببها أن الاجتهاد البشري المبتغى مصلحة الإنسان ، قد يصل رغم اختلاف المصدر الذي يصدر منه الاجتهاد ، إلى حلول متشابهة ونتائج متماثلة . لو نظرنا إلى أي نظام قانوني قائم الآن في بلد من بلدان الدنيا ، ونظام آخر في بلد بعيد عنه كل البعد ، سوف نجد نقاطاً تدل على التشابه ، وليس هذا التشابه بالضرورة نتيجة النقل . أنا لا أريد أن أنكر على الإسلام فضلا هو له ، لكنني أحذر أخواني وزملائي من أن ينسبوا إلى الإسلام فضلا ليس له ، لأن نسبة ما ليس للإسلام فيه فضل إلى الإسلام ، تساوى في خطورتها نكران وجحود ما للإسلام من أفضال على البشرية . وهذه نقطة وإن بدت أكاديمية ، لكنها أيضاً ، متصلة بآدابنا الإسلامية ، لأن من الآداب الإسلامية ألا يتشبع الإنسان با لم يُعط ، وألا يدعي الإنسان لنفسه فضلا ليس له .

النقطة الثانية التي أريد أن أتحدث عنها ، هي مجموعة الأسئلة التي أثارها دكتور معبد الجارحي والملاحظة التي قدمها الأستاذ الدكتور عبد العزيز الدوري .

الواقع أن الاخوان المهتمين بالإدارة الإسلامية عليهم أن يأخذوا هاتين الملاحظتين بعين الاعتبار الدقيق جداً . لأن كلاً من الزميلين الفاضلين قد استدعى للبحث نقاطاً مهمة جداً ، ولم تطرق في بحث كل منهما ، حسبما قرأته وحسبما سمعت تلخيصه ، وأنا أدعوهما وأدعو غيرهما من المشتغلين

بالإدارة الإسلامية إلى الخروج من نطاق المقارنة بين ما وصلنا إليه إدارياً اليوم وبين ماكان عليه المسلمون في الماضي ، حتى وإن كانت المقارنة تثبت تفوق المسلمين في الماضي ، لأن القضية الملحة يا أخواني كما قلت أمس هي تطبيق هذا الإسلام ، وتطبيقه في مختلف نواحي الحياة . وهذا التطبيق لابد أن يأتي من طريق إثبات صلاحية المبادىء الإسلامية للتطبيق اليوم بدراسة مؤسساتها وكيف يمكن تطويرها وبدراسة تاريخها وأين وقف حتى يمكن أن نبني عليه .

**الشيخ صالح اللحيدان** : لاشك أن كل فساد إداري منبعه تخلف التقوى في كل مجال لأن الله يقول : ( إن تتقوا الله يجعل لكم فرقانا ) فإذا تخلفت التقوى زالت الرقابة ، ورقابة البشر محدودة بدون شك . فاذا ما جعل الإنسان من نفسه رقيباً ، استطاع أن يخلو بفكره وبنفسه ويتصرف . ولا شك أيضاً أن البحث بحث قيم ، ولا يمكن أن يأتي بحث كامل إلى أن تقوم الساعة ، لأن الكمال انما هو مانزل من الله جل وعلا أو تكلم به رسوله ﷺ . وكما قال إمام دار الهجرة : ( كل يؤخذ من قوله ويرد ، إلا المصطفى ﷺ ) ولا شك أن النبي عليه الصلاة والسلام وضع الرقابة في الحديث الصحيح ( كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته ) وطبقها الصحابة رضي الله عنهم ، حين حرق عمر رضي الله عنه باب الوالي في الكوفة حين احتجب عن الرعية ، فوضع باباً على قصره أو بيته . وأترك الكلام لسيادة الدكتور ليذكر ما لديه حول ماقيل وما سمع . وصلى الله على سيدنا محمـــد .

**تعقيب دكتور محمد طاهر** : أشكر الإخوة على ملاحظاتهم القيمة ، في الواقع قد أكتفي بالإشارة إلى ماذكره الدكتور فرناس حول اقتراحه بشأن نطاق مباشرة الرقابة الإدارية ، وتحديد هذا النطاق بأن تكون مباشرة الرقابة الإدارية للرئيس الإداري ولجهات الإدارة فقط ، أما تحريكها فيكون بالتظلم فقط ، أعتقد أنه يكون في هذا إخلال بعملية إحكام الرقابة ، لأنه من واجبات الرئيس الإداري أن يداوم الإشراف على عمّاله ويراقبهم ويحاسبهم . هذا أصل ، فتحريك الرقابة الإدارية من خلاله من الواضح أنه لابد أن يكون موجوداً .

بالنسبة لما ذكره الدكتور عبد العزيز الدوري ، في إشارته إلى ضرورة الالتفات إلى تطورات الرقابة بعد عصر الخلفاء الراشدين ، فيما يتعلق بأجهزة أو مؤسسات أنشئت في الدولة الإسلامية مثل ديوان المظالم ودواوين المراقبة المالية ودواوين الرقابة الإدارية المتخصصة ، فالواقع أن ظروف البحث اقتضت الاقتصار على هذا الموضوع واضطررت لاختصار هذا البحث نتيجة للاعتبارات التي تحكم الندوة والأبحاث التي تقدم فيها .

فيما يتعلق بالموضوعات التي أشار إليها الزملاء وخاصة قضية المؤسسات المعاصرة ، أو قضية كيف يتأتى تطبيق نظام الرقابة الإدارية في الدول الإسلامية المعاصرة ، أعتقد أن هذه المسألة تعود بنا إلى القضية التي أثارها الدكتور الحبيب حول ضرورة التعرف على التراث الإسلامي وعلى المنهج الإسلامي في الرقابة ، ثم يظهر لنا من خلال ذلك ما يمكن أن يمكننا من إيجاد مثل هذه المؤسسات ، وإيجاد مثل هذه النظم التي تكفل تحقيق الرقابة الإدارية بمفهومها المنشود .

هناك قضية أخرى وأخيرة يبدو بالنسبة لبعض الإخوة أنهم اكتفوا بما ذكرته في المقدمة في حين أن الوقوف على كل ماجاء في هذا البحث يقتضي التعرف على موضوع البحث ، والاطلاع عليه . ولكن ما ذكرته حول عمليات المقارنة التي أجريتها في الخاتمة ، قد لاتعبر تعبيرا كاملاً عن موضوع البحث ولكني فضلت ، أن أركز البحث في الرقابة الإدارية في النظام الإسلامي وموضوعات الرقابة ، والموضوعات المقابلة مابين النظام الإسلامي والوضعي ، فضلت أن أذكرها في الخاتمة أو في المقدمة التي عرضت عليكم أخيراً ..

وشكـــراً ،،،،