الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية
دراسة مقارنة

إعداد
خميس بن عبد الله بن خميس الحديدي

تعتمد كلية الدراسات العليا
هذه النسخة من الرسالة
التوقيع ..... التاريخ ١٩/٧/٢٠٠١

المشرف
الدكتور محمد احمد القضاة

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات درجة الدكتوراة في
الفقه وأصوله

كلية الدراسات العليا
الجامعة الاردنية

تموز ٢٠٠١

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ ١٥/٥/٢٠١٤

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيع
الدكتور / محمد أحمد القضاة	رئيساً	.....
الدكتور /علي محمد الصوا	عضوا	.....
الدكتور /عبد الله إبراهيم الكيلاني	عضوا	.....
الدكتور /عبد الناصر موسى أبو البصل	عضوا	.....

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

شكر وتقدير

لا يسعني إلا أن أتوجّه بعظيم الامتنان ، وجزيل الشكر ، وخالص التقدير إلى أســتاذي الفاضل الدكتور محمد أحمد القضاة، الذي شرفني بالموافقة على الإشراف عــلى هــذه الرسالة ، على ما بذله من جهد ، متمثلا في توجيهاته السديدة ، وآرائه الرشيدة ، وعلمه النافع ، مما أنار لي طريق البحث في هذا الموضوع ، وكشف لي مجاهله ، فكان نعم الموجه الأمين والمشرف المخلص.
فجزاه الله كل خير .

– كمــا أتوجه بخالص شكري وامتناني إلى الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة ، الذين شرفوني بقبولهم مناقشة هذه الرسالة وتقويمها .

وإلى كل من ساهم في إخراج هذه الرسالة .

فجزى الله الجميع عني كل خير .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
قرار لجنة المناقشة	ب
شكر وتقدير	جـ
قائمة المحتويات	د – ح
الملخص باللغة العربية	ط- ي
المقدمة	١-٦
تمهيد:.....	٧ – ٢١
الفصل الاول : مفهوم وخصائص الرقابة الإدارية ونبذة عنها في النظم الوضعية الحديثة	٢٣-٥٣
المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية	٢٣ – ٣١
المطلب الأول: المعنى اللغوي والاصطلاحي للرقابة.....	٢٣ – ٢٧
اولاً : المعنى اللغوي للرقابة	٢٣ – ٢٤
ثانياً : المعنى الاصطلاحي للرقابة	٢٤ – ٢٧
المطلب الثاني : تعريف الإدارة	٢٨ – ٢٩
اولاً: التعريف اللغوي للإدارة	٢٨
ثانيا : التعريف الاصطلاحي للإدارة	٢٨ – ٢٩
المطلب الثالث : مفهوم الرقابة الإدارية	٣٠ – ٣١
المبحث الثاني:خصائص الرقابة الادارية الجيدة.....	٣٢- ٣٥
المبحث الثالث :نبذة عن الرقابة الإدارية في النظم الوضعية الحديثة	٣٦ – ٥٣
المطلب الأول: أساس الرقابة الإدارية في النظم الوضعية الحديثة	٣٦ – ٣٧
المطلب الثاني : أنواع الرقابة الإدارية في النظم الوضعية الحديثة	٣٨-٤٧

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الموضوع	الصفحة
المطلب الثالث: أساليب الرقابة الإدارية في النظم الوضعية الحديثة	٤٨ – ٥٣
الفصل الثاني: أدلة مشروعية الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية	٥٥ – ١٠٣
المبحث الأول: أدلة مشروعية الرقابة الإدارية من القرآن الكريم...	٥٦ – ٧٣
أولاً: الآيات الدالة على مشروعية الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر	٥٦ – ٦١
ثانياً : الآيات التي تدل على وجوب مبدأ العدل	٦٢ – ٦٧
ثالثاً : الآيات الدالة على وجوب الأمانة.....	٦٧ – ٧٠
رابعاً: آيات قرآنية اخرى تدل على وجوب الرقابة الإدارية.....	٧٠ – ٧٣
المبحث الثاني : أدلة مشروعية الرقابة الإدارية من السنة النبوية...	٧٤ – ٨٦
المطلب الأول: أدلة مشروعية الرقابة الإدارية من السنة القولية....	٧٤ – ٨٣
أولاً : الأحاديث الدالة على وجوب مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر	٧٤ – ٧٦
ثانياً : الأحاديث الدالة على وجوب مبدأ العدل	٧٦– ٧٨
ثالثاً : الأحاديث الدالة على وجوب الأمانة.....	٧٨ – ٨٠
رابعاً : أحاديث نبوية أخرى تدل على وجوب الرقابة الإدارية.....	٨٠ – ٨٣
المطلب الثاني : ادلة مشروعية الرقابة الإدارية من السنة الفعلية...	٨٤ – ٨٦
المبحث الثالث : أدلة مشروعية الرقابة الإدارية من تطبيقات العهد الراشدي	٨٧– ٩٤
المبحث الرابع : أدلة مشروعية الرقابة الإدارية من الأصول والقواعد التشريعية	٩٥ – ١٠١
المطلب الأول : أصل النظر في المآلات	٩٥ – ٩٨
المطلب الثاني : قاعدة سد الذرائع.....	٩٩ – ١٠١
المبحث الخامس:الحكم الشرعي للرقابة الادارية للاسلام.....	١٠٢–١٠٣

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفصـــل الثالث : تطورالرقابة الإدارية في النظام الاداري الإسلامي
وانواعها..... ١٠٥-١٥٦
المبحث الاول: تطور الرقابة الادارية في النظام الاداري الاسلامي..... ١٠٥-١١٣
المبحث الثاني: انواع الرقابة الادارية في النظام الاداري الاسلامي..... ١١٤-١٥٦
المطلب الأول : أنواع الرقابة الإدارية باعتبار القائم بها ١١٤-١٤٩
أ : الرقابة الذاتية ١٥٥-١٢٢
أولاً : الرقابة الذاتية التلقائية..... ١١٦-١١٩
ثانيا : الرقابة الذاتية بناء على تظلم..... ١٢٠-١٢٢
ب : الرقابة الرئاسية..... ١٢٣-١٢٧
أولاً : الرقابة الرئاسية التلقائية..... ١٢٤-١٢٥
ثانياً : الرقابة الرئاسية بناء على تظلم..... ١٢٦-١٢٧
ج: رقابة الأجهزة والدواوين..... ١٢٨-١٤٩
اولاً : ديوان البريد..... ١٣٠-١٣٤
ثانياً : ديوان الحسبة..... ١٣٥-١٣٨
ثالثا : ديوان المظالم..... ١٣٩-١٤١
رابعا:ديوان المصادرات او الاستكشاف..... ١٤٢-١٤٣
خامسا: ديوان الازمة..... ١٤٤-١٤٥
سادسا:ديوان السلطنة(النظر)..... ١٤٦-١٤٩
المطلب الثاني : أنواع الرقابة الإدارية باعتبار وقت مباشرتها..... ١٥٠-١٥٦
أ: الرقابة الإدارية السابقة..... ١٥٠-١٥٤
ب: الرقابة الإدراية اللاحقة..... ١٥٥-١٥٦
الفصل الرابع : اساليب الرقابة الإدارية في النظام الاداري الاسلامي
ومقارنتها بالنظم الوضعية الحديثة..... ١٥٨-١٨٧
المبحث الاول:اساليب الرقابة الادارية في النظام الاداري الاسلامي ١٥٨-١٨٤
المطلب الأول : سياسة الباب المفتوح..... ١٥٩-١٦٢
المطلب الثاني : إبراء الذمة المالية للعامل..... ١٦٣-١٦٦

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الثالث : التفتيش..... ١٦٧-١٧٥
اولاً: الجولات التفقدية..... ١٦٧-١٦٩
ثانيا: تفتيش بيوت كبار الموظفين..... ١٧٠-١٧٢
ثالثا: رسل تقصى الحقائق..... ١٧٣-١٧٥
المطلب الرابع : سؤال الوفود..... ١٧٦-١٧٧
المطلب الخامس : اللقاءات الدورية..... ١٧٨-١٨٠
المطلب السادس : التقارير الإدارية..... ١٨١-١٨٤
المبحث الثاني: اساليب الرقابة الادارية بين النظام الاداري الاسلامي والنظم الوضعية الحديثة..... ١٨٥-١٨٧
الفصل الخامس : الرقابة الإدارية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الحديثة ١٨٩-٢٠٤
المبحث الأول : أسس الرقابة الإدارية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الحديثة ١٨٩-١٩٤
المبحث الثاني : أنواع الرقابة الإدارية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الحديثة ١٩٥-٢٠٤
المطلب الأول: الرقابة التلقائية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الحديثة ١٩٦-١٩٨
المطلب الثاني : التظلم الإداري بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الحديثة ١٩٩-٢٠٠
المطلب الثالث : الرقابة الخارجية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الحديثة ٢٠١-٢٠٤
الخاتمة ٢٠٥-٢٠٧
التوصيات..... ٢٠٨-٢٠٩
المراجع..... ٢١٠-٢٢٣
فهرس الآيات..... ٢٢٤-٢٢٥
فهرس الأحاديث..... ٢٢٦-٢٢٧

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الملخص باللغة الإنجليزية..... ٢٢٨-٢٢٩

٥٤٥٥٣٨

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ملخص

" الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية "

"دراسة مقارنة "

إعداد

خميس بن عبد الله بن خميس الحديدي

إشراف

الدكتور / محمد أحمد القضاة

تناولت هذه الدراسة موضوع الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية ، هادفة إلى تأصيل فكرة الرقابة الإدارية فيها ، وتحديد معالمها ، وبيان أهميتها ومكانتها من خلال التعرف على مفهومها وأنواعها وأساليبها .

كما تستهدف أيضاً بيان ملامح تميّز الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية عنها في النظم الوضعية الحديثة من خلال عقد مقارنة سريعة بينهما .

فجاءت الدراسة في خمسة فصول وخاتمة .

بيّنتُ في الفصل التمهيدي مفهوم الرقابة الإدارية ، وذكرتُ – باختصار– مضمونها في النظم الإدارية الحديثة .

أمـــا الفصل الثاني فدرستُ فيه مدى مشروعية الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية ، وأثبتُ بأنها اعترفت بها ، بل وأوجبتها على الجهاز الإداري في الدولة الإسلامية ، وأكدتُ ذلك بما أوردته من سوابق تشريعية نبوية ، وتطبيقات من العهد الراشدي . وذكرتُ في الفصل الثالث أنواعها المختلفة ، باعتبار القائم بها وباعتبار وقت ممارستها ، مع إيراد الأمثلة التطبيقية لكل نوع من العهد النبوي والراشدي .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وتكـــلمتُ فـــي الفصل الرابع عن وسائل ممارستها في واقع الجهاز الإداري الإسلامي ، مع الإتيان بما يثبت ذلل ويوضحه من التطبيقات النبوية والراشدية.

أمـــا الفصـــل الخامس فعقدتّه للمقارنة بين النظامين الإسلامي والوضعي في الـــرقابة الإدارية بمواضيعها المختلفة ، وبينتُ فيه ما تميزت به الشريعة الإسلامية على تلك الأنظمة في هذا المجال . وفي الخاتمة ذكرتُ أنني توصلت من خلال هذه الدراسة إلى أنّ الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية أكثر فاعلية وشمولاً ومرونة مـــنها فـــي النظم الوضعية الحديثة ، وذلك لطبيعتها الدينية والجانب الروحي الذي يســـري فـــي كـــل حكـــم من أحكامها ، مما يكسبها حياة فعلية في نفوس أفرادها ، واحتراماً وخضوعاً تلقائياً في التطبيق .
كما توجتُ هذه الدراسة بعدة توصيات أهمها:-

١- ضرورة الاهتمام بالجانب التثقيفي والتوعوي حول الرقابة الإدارية وواقعها في الشريعة الإسلامية ، سواء بالنسبة لأعضاء المؤسسات الإدارية أو بالنسبة لأعضاء الأجهـــزة الرقابية ، وذلك من خلال عمل ندوات أو محاضرات أو دورات تدريبية مكثفة أو توظيف وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية .

٢- اختيار أعضاء الأجهزة الرقابية من ذوي الكفاءات العلمية في ذات المجال الذي يعملون فيه .

وأسأل الله التوفيق في الدنيا والآخرة .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المقدمـــة

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله ، والصلاة والسلام عـــلى سيدنا ونبينا محمد الرحمة المهداة والنعمة المسداة ، وعلى آله وصحبه ومن والاه ، ومن سار على نهجه واهتدى بهداه ... وبعد ...

فتعتبر الرقابة الإدارية من الأسس المهمة في الإدارة الناجحة ، فهي الميزان الشـــرعي لمختـــلف التصـــرفات الإدارية ، إذ بها يعرف مدى شرعيتها وملاءمتها وتحقيقها للعدل والمصلحة في المجتمع.

كما أنها الضمانة الفعلية للالتزام بالأحكام الشرعية وتطبيقها في واقع الجهاز الإداري ، ســـواء كانت ذاتية ، أو رئاسية ، أو خارجية عن طريق الأجهزة الرقابية المتخصصـــة فهـــي وسيلة غايتها المحافظة على الالتزام بمبدأ الشرعية في الواقع التطبيقي ، وضمان نزاهة وكفاءة الموظف الإداري ، وحماية حقوق وحريات أفراد المجتمع من تعسفه ، وتجسيد العدل والمصلحة في العملية التنفيذية .

هـــذا وقـــد اعتنت الشريعة الإسلامية عناية بالغة بالرقابة الإدارية ، وأولتها اهـــتماماً كـــبيراً ، وحرصـــت عـــلى تفعيـــلها في واقع الجهاز الإداري في الدولة الإســـلامية، ســـواء على المستوى النظري المتمثل بنصوص القرآن والسنة النبوية المطهـــرة ، وأصول الشريعة وقواعدها العامة ، أو على المستوى التطبيقي المتمثل بالســـوابق التشـــريعية فـــي العهـــد النبوي ، أو بالوقائع التطبيقية في عهد الخلفاء الراشدين.

فقـــد أحـــاط النظام الإداري الإسلامي بكليات الرقابة الإدارية ومظاهرها في شـــمول وفاعـــلية لـــم تصل إليها الأنظمة الإدارية الحديثة مع ما تدعيه من التقدم والتطور.

ومـــا هـــذا إلا لمـــا تميـــز به النظام الإسلامي من سريان الروح الدينية في جميع تشـــريعاته وأنظمـــته ، ممـــا تعطيها الحياة الفعلية في ضمائر أفراده ، ويضمن لها

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

احتراماً وخضوعاً طوعياً تلقائياً في نفوسهم ، وتطبيقاً شرعياً سليماً محققاً للأهداف المرجوة منها في الواقع العملي.
وهو ما تفتقر إليه الأنظمة الوضعية لماديتها وخوائها الروحي.

أهمية الدراسة

ولما كانت الرقابة الإدارية بمثابة الميزان التقييمي ، والموجه الحقيقي للسلوك الإداري في الدولة الإسلامية ، لتحقيق الغاية التي وجدت الدولة من أجلها ، والضمانة الفعلية لتطبيق الأسس التي وضعتها الشريعة الإسلامية وأوجبت على الإدارة اتباعها ليستقيم أمرها ، فتتمكن من تحقيق الغرض المقصود منها ، وذات أهمية عظيمة ودور فعال في الواقع الحياتي بشكل عام ، والإداري على وجه الخصوص ، أقول : لما كانت الرقابة الإدارية بهذه المكانة والأهمية جاءت هذه الدراسة – مع الاعتراف بقصور في القدرة واستحياء في العطاء – جاهدة في بيان مضمونها في الشريعة الإسلامية ، وواقعها في الجهاز الإداري في الدولة الإسلامية في عهدها الأول.

هذا بالإضافة إلى ما ستقوم به من المقارنة بين النظامين الإداري الإسلامي والوضعي الحديث.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أهداف الدراسة .

وتسعى هذه الدراسة لتحقيق الأهداف الآتية :

١- بيـــان موقف الشريعة الإسلامية من الرقابة الإدارية باعتبارها مصطلحاً إدارياً معاصراً.

٢- بيـــان مدى اهتمام الشريعة الإسلامية بالجانب التنظيمي للدولة ، والوسائل التي تقوم بتوجيه سلوكها الإداري وتقييمه .

٣- إبـــراز الذاتية الخاصة للتشريع الإداري الإسلامي وما يتميز به على غيره من التشريعات والأنظمة الإدارية الحديثة .

منهجية الدراسة .

تقـــوم هذه الدراسة على منهج البحث النظري الاستقرائي بجمع واستخلاص الأحكـــام والمـــبادئ ذات الصـــلة من قواعد التشريع الإسلامي المختلفة على النحو الآتي:-

١- جمع مادة البحث من مضانها ومصادرها الأصلية .

٢- اســـتنطاق النصـــوص والقواعد الشرعية لمعرفة الأحكام والتوجيهات المتصلة بموضوع البحث .

٣- تحري الدقة والموضوعية في المقارنة بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، لبيان مواطن الاتفاق والاختلاف بينهما في هذا الموضوع.

الجهود السابقة .

لـــم تتناول كتب الفقة الإسلامي موضوع الدارسة تناولاً مستقلاً ، وإنما جاء مبثوثاً في مواضع متناثرة من أبواب الفقة الإسلامي .

ومن أهم الكتب القديمة التي تعرضت لبعض مفرداته :

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

السياسة الشرعية لابن تيمية ، والطرق الحكمية لابن القيم والأحكام السلطانية للماوردي ، وكتاب الخراج لأبي يوسف ، ومناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب لابن الجوزي ، وتخريج الدلالات السمعية للخزاعي .

أما المعاصرون فإن أكثر من تناول هذا الموضوع بشكل مستقل هو الدكتور محمد حسنين في كتابة " الرقابة الإدارية في الإسلام" ، والدكتور محمد طاهر عبد الوهاب بعنوان " الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي ".

لكنهما لم يستوفيا جميع المجالات المتعلقة بالموضوع ، وخاصة الجانب التأصيلي الشرعي ، والمقارنة بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية.

وفي الحقيقة إن الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية موضوع رحب وبكر ولا يزال بحاجة إلى دراسة متعمقة ، مما يجعلني مقتنعاً بضرورة سبر أغواره ، وجمعه في بحث واحد شامل متكامل ، بطرح جديد يجمع بين المنهج التنظيري والتأصيلي .

خطة الدراسة .

أما خطة البحث فقد كانت في خمسة فصول وخاتمة .

تصدَّر **الفصل الأول** لبيان ماهية الرقابة الإدارية وخصائصها وإعطاء نبذة عنها في النظم الوضعية الحديثة .

فكان في ثلاث مباحث :

المبحث الأول : مفهوم الرقابة الإدارية .

المبحث الثاني : خصائص الرقابة الإدارية الجيدة.

المبحث الثالث : نبذة عن الرقابة الإدارية في النظم الوضعية الحديثة .

بينما تكفل **الفصل الثاني** : ببيان أدلة مشروعية الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية وحكمها.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فجاء في خمسة مباحث :

المبحث الأول : أدلة مشروعية الرقابة الإدارية من القرآن الكريم .
المبحث الثاني : أدلة مشروعيتها من السنة النبوية المطهرة .
المبحث الثالث : أدلة مشروعيتها من تطبيقات العهد الراشدي .
المبحث الرابع : أدلة مشروعيتها من بعض الأصول والقواعد التشريعية .
المبحث الخامس : الحكم الشرعي للرقابة الإدارية في الإسلام.

أما **الفصل الثالث** : فاستقل ببيان تطور الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي وأنواعها.

فكان في مبحثين :-
المبحث الأول : تطور الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي.
المبحث الثاني : أنواع الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي.

أمـــا **الفصل الرابع** : فتخصص في بيان أساليب الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي مع مقارنتها بالنظم الوضعية الحديثة.

فانتظم في مبحثين :
المبحث الأول : أساليب الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي.
المـــبحث الـــثاني : أســـاليب الرقابة الإدارية بين النظام الإداري الإسلامي والنظم الوضعية الحديثة .

أمـــا **الفصـــل الخامس** : فقد عقدته للمقارنة بين الشريعة الإسلامية والنظم الإدارية الحديثة في الرقابة الإدارية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فتوزع في مبحثين :

المبحث الأول : أسس الرقابة الإدارية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الحديثة .

المبحث الثاني : أنواع الرقابة الإدارية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الحديثة .

بينما جاءت الخاتمة متضمنة لأهم النتائج التي توصلت إليها من خلال هذه الدراسة.

وبعد ...

فهذا عرض موجز لخطة الموضوع منذ أن كان فكرة حتى أصبح حقيقة ماثلة بين يدي لجنة الحكم.

فما كان فيها من إيجابيات فهي بمحض فضل الله وتوفيقه ، ثم بفضل توجيهات أستاذي الفاضل الدكتور محمد القضاة ، أما سلبياتها فهي من نصيب الباحث وحده .

وحسبي أني بذلت قصارى جهدي عسى ألا أُحرم أجر من اجتهد ، ومثوبة من نوى.

وأسأل الله العلي القدير أن يكون عملي هذا خالصاً لوجهه الكريم ، وأن يجعله في ميزان حسناتي ، إنه بالإجابة جدير نعم المولى ونعم النصير .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

تمهيد : واقع الرقابة الإدارية في كتب السياسة الشرعية المتقدمة والكتب الإدارية المقارنة.

الهـــدف من هذا التمهيد بيان واقع الرقابة الإدارية وكيفية طرحها في الكتب المـــتقدمة مـــن كتب السياسة الشرعية [١] ، وفي الكتب الإدارية المقارنة في الوقت الحاضر ، وذلك مع شيء من التحليل والمقارنة .

وتفعيله كما يلي :

- الرقابة الإدارية في كتاب الخراج للإمام أبي يوسف يعقوب بن إبراهيم (ت ١٨٢هـ).

تعـــرض الإمـــام أبـــو يوسف للرقابة الإدارية في كتاب الخراج الذي يعتبر موسوعة في الإدارة المالية ، وكان تأليفه بناءً على طلب من هارون الرشيد ، ولذا جـــاءت مادتـــه وخاصة فيما يتعلق بالرقابة الإدارية على النمط الإفتائي الذي يغلب عليه طابع النصح والإرشاد ، مع التوسع في الاستدلال على المقصود من التطبيقات النبوية وآثار الخلفاء الراشدين .

فمثلاً عند كلامه عن ضرورة إطلاع الخليفة على سيرة العمال والولاة يقول: " وأنا أرى أن تبعث قوماً من أهل الصلاح والعفاف ممن يوثق بدينه وأمانته يسألون عـــن سيرة العمال وما عملوا به في البلاد وكيف جبوا الخراج على أمروا به وعلى ما وظف على أهل الخراج واستقر ".

ويقـــول عـــند كلامه عن ضرورة جلوس الخليفة للمظالم ونظره فيها : " فلو تقـــربت إلى الله عـــزوجل يـــا أمير المؤمنين بالجلوس لمظالم رعيتك في الشهر أو الشـــهرين مجلساً واحداً تسمع فيه المظلوم وتنكر على الظالم رجوتّ ألا تكون ممن احـــتجب عن حوائج رعيته ، ولعلك لا تجلس إلا مجلساً أو مجلسين حتى يسير ذلك

---

(١)- سيكون تناولنا لكتب العلماء الأقدمين مرتباً حسب التسلسل التاريخي.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فـــي الأمصار والمدن فيخاف الظالم وقوفك على ظلمه فلا يجترئ على الظلم ويأمل الضعيف المقهور جلوسك ونظرك في أمره فيقوى قلبه ويكثر دعاؤه ".

وبعد ذلك أتى بالأدلة من السنة النبوية وسيرة الخلفاء .

ومـــن خـــلال مـــا أوردنـــاه نستطيع أن نقول أن معالجته الإدارية لاحظت الملاءمـــة والجدوى حيث لم يطلب منه الجلوس في كل أسبوع لصعوبة ذلك ولكن طـــلب منه الجلوس كل شهر أو شهرين ، كما بين له الفائدة العظيمة المترتبة على ذلك .

وقـــد كان تناوله للرقابة الإدارية تحت فصل تقبيل السواد واختيار الولاة لهم والتقدم إليهم.

وتطـــرق إليهـــا مـــن خـــلال بيان وجوب مراقبة العمال ووسائلها والحلول المقترحة لمعالجة انحرافهم ، وكذلك عند كلامه عن المظالم وسوء عاقبتها وضرورة جلوس الخليفة للنظر فيها وكيفية ذلك .

- الرقابة الإدارية في كتاب الأموال للإمام أبي عبيد القاسم بن سلام (ت ٢٢٤هـــ).

تطرق أبو عبيد للرقابة الإدارية في كتابه الأموال الذي يعتبر موسوعة فقهية في الاقتصاد الإسلامي وكان تناوله لها تحت باب توفير الفيء للمسلمين وإيثارهم به (مـــن البند ٦٥٤-٦٧٦) وقد ركز على الرقابة الإدارية الداخلية المتمثلة في الرقابة الذاتيـــة، والـــرقابة الرئاســـية ، كما كانت الأدلة التي أوردها مبينة لوجوب الرقابة المالية ووسائلها.

ومن الآثار التي استدل بها في تأكيد الرقابة الذاتية قول الصديق لما حضرته الوفـــاة لعائشة – رضي الله عنهما- : " إني لم أرد أن أصيب من هذا المال شيئاً ، فـــلم يدعني ابن الخطاب حتى أصبت منه ستة آلاف ، وإن حائطي الذي بمكان كذا وكذا فيها ، فلما قبض بعثت عائشة إلى عمر فذكرت له ذلك ، فقال : رحمه الله أباك ، لقد أحب ألا يدع لأحد بعده مقالاً ".(البند ٦٢٢).

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أما في الرقابة الرئاسية فاستدل بمحاسبته(ﷺ) لابن اللتبية ، وبمحاسبة الفاروق لأبي هريرة عند قدومه من البحرين ، ومشاطرته لأموال بعض عماله.

أما عن كيفية طرحه لمسائل الرقابة فانه اتبع المنهج النصوصي ، إذ كان يورد النص أو الأثر دون أي تحليل وهذا على عكس تناوله للمواضيع الأخرى ، حيث كان يحلل النصوص ويتوسع في الاستدلال بها ويبين الرأي الراجح كما فعل عند كلامه في باب النفل من الخمس خاصة بعد ما يصير إلى الأمام (من البند ٨١٠-٨٢٥).

وربما ترك ذلك هنا لوضوح الأدلة وعدم وجود خلاف في وجوب الموضوع المطروح.

- الرقابة الإدارية في كتاب الإمامة والسياسة للإمام عبد الله بن مسلم ابن قتيبة الدينوري (ت ٢٧٦هـ).

يعتبر كتاب الإمامة والسياسة لابن قتيبة من الكتب الهامة في السيرة . حيث تناول السيرة السياسية والإدارية للخلفاء إبتداءا من الصديق -رضي الله عنه- وإنتهاءا بالمأمون من خلفاء بني العباس.

ولذا جاء طرحه للرقابة الإدارية متسما بالطابع القصصي ، وذلك بإيراد بعض الوقائع التي تدل على ممارسة أولئك الخلفاء للرقابة الإدارية ، من ذلك ما ذكره من محاسبة عبد الملك بن مروان لموسى بن نصير ، والزهد والورع الذي اتصف بهما الخليفة الراشد عمر بن عبد العزيز في سني خلافته مما يدل على ترسخ الرقابة الذاتية في أعماقه ، كذلك ما أورده من محاسبة الرشيد لعماله وولاته وتحديده وقتاً لذلك وهو ما يعرف بالرقابة الرئاسية ، لكن تناوله للرقابة الإدارية كان عرضياً، أي لم يتناولها على سبيل التأصيل وإنما أورد تلك الأمثلة عليها في ثنايا سرده لسيرة الخليفة وذكر أعماله التي قام بها.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- الرقابة الإدارية في كتاب الوزراء والكتّاب لأبي عبد الله محمد بن عبدوس الجهشياري (ت ٣٣١هـ).

يعتبر كتاب الوزراء والكتّاب للجهشياري من كتب السير ، إلا أنه كان يركز على سيرة الكتّاب والوزراء في عهد كل خليفة هذا بالإضافة إلى سرده لسيرة الخليفة ذاته ، وانتهى سرده التاريخي هذا بعهد الخليفة العباسي المأمون ووزيره الفضل بن سهل.

وعليه فإن تناوله للرقابة الإدارية تمثل بإيراد بعض الوقائع التي تدل على ممارسة أولئك الخلفاء لها ، كحادثة محاسبة عبد الملك لكاتبه وعزله له عندما بلغه أنه قبل هدية ، وما ذكره عن حرص المنصور على تفقد الأعمال ومراقبة الكتّاب ، وهذا كله يدل على الرقابة الرئاسية ، اما رقابة الأجهزة والدواوين فأشار إليها عند كلامه عن المهدي وأنه أول من أحدث ديوان الأزمة دون أن يتعرض لوظيفة هذا الديوان.

والخلاصة أن طرح الجهشياري للرقابة الإدارية جاء شبيهاً بطرح ابن قتيبة لها حيث اتسم بالعرضية والطابع القصصي.

- الرقابة الإدارية في كتاب الأحكام السلطانية للإمام علي بن محمد الماوردي (ت ٤٥٠هـ) .

تميز كتاب الأحكام السلطانية للماوردي بتركيزه على الأمور الإدارية والسياسية للدولة الإسلامية ، فهو أشبه بدستور عام للدولة ، لذا فهو من المراجع الأساسية للكتابة في الإدارة الإسلامية ، أما فيما يتعلق بالرقابة الإدارية فإنه بحثها في أكثر من موضع ، حيث تعرض لها ابتداءاً عند تعداده لما يلزم الإمام من الأمور العامة فقال : " العاشر : أن يباشر بنفسه مشارفة الأمور وتصفح الأحوال ، لينهض

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بسياســـة الأمة وحراسة الملة ، ولا يعوّل على التفويض تشاغلاً بلذة أو عبادة ، فقد يخون الأمين ويغش الناصح ".

كمـــا تكلم عن ديوان المظالم كنوع من الرقابة الإدارية الخارجية فتتبعه من نشـــأته إلى بلوغه أوج تطوره في العهد العباسي ، وبعد ذلك بين دوره الرقابي على عمـــال الإدارة ، كـــالولاة والجباة وكتاب الدواوين ، ثم أشار إلى ديوان البريد عند بحثه في فصل عزل العمال وتقليدهم كإحدى وظائف ديوان السلطنة ، وأخيراً تطرق إلى الحســـبة لكـــن بشكل عام دون تحديد الدور الرقابي لديوان الحسبة على عمال الإدارة.

وفـــي الحقيقـــة أن الإمـــام الماوردي اتبع في تناوله لمسائل الرقابة الإدارية المـــنهج التأصـــيلي العـــلمي ، حيث كان يفصل القول في تلك المسائل بشكل علمي واضح فمثلاً عند بيانه لوظائف ديوان المظالم قسمها إلى عشرة أقسام وفصل القول فـــي كـــل قسم على حده مبيناً العاقبة الحميدة للرقابة فيقول مثلاً : " القسم الثالث : كـــتّاب الدواويـــن لأنهـــم أمناء المسلمين على ثبوت أموالهم فيما يستوفونه له ، أو يوفونه منه ، فيتصفح أحوال ما وكل إليهم ، فإن عدلوا بحق من دخل أو خرج إلى زيادة أو نقصان إعادة إلى قوانينه وقابل على تجاوزه ".

فمـــراعاة الوضـــوح والجـــدوى سمة بارزة في معالجة الماوردي لمواضيع الرقابة الإدارية .

- الرقابة الإدارية في كتاب غياث الأمم للإمام أبي المعالي الجويني (ت ٤٧٨هـــ).

يعتـــبر كـــتاب الغيـــاثي لإمـــام الحـــرمين من أهم مراجع التنظيم السياسي والاقتصادي والإداري في الدولة الإسلامية ، حيث أوضح فيه الدعائم الأساسية التي يجب أن توجد في بناء الدولة الإسلامية لتكون في قوة ومنعة من أعدائها.

وقد جاء تناوله للرقابة الإدارية مختصراً على هيئة الإشارة دون التفصيل في العـــبارة ، وذلك في معرض حديثه عن القول في ظهور مستعد بالشوكة مستول في

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ويقــول فــي بداية الأصل الثالث أيضاً : " ينبغي أن لا تقنع برفع يدك عن الظلم، لكن تهذّب غلمانك وأصحابك وعمالك ونوابك ، فلا ترضى لهم بالظلم ، فإنك تسأل عن ظلمهم كما تسأل عن ظلم نفسك " .

مما تقدم يتضح أن الإمام الغزالي ذكر الرقابة الإدارية باعتبارها من الأمور الــتي يجب على السلطان الاهتمام بها ، لكن لم يبين كيفية ممارستها أو وسائلها أي أنه لم يفصل في ذلك ، بل ذكره بإيجاز شديد وعلى شكل نصائح .

– الرقابة الإدارية في كتاب مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب للإمام ابن الجوزي (ت ٥٩٧هـ) .

يعتــبر كــتاب مناقب أمير المؤمنين لابن الجوزي سيرة ذاتية لثاني الخلفاء الراشدين عمر بن الخطاب رضي الله عنه ، إذ حوى تفاصيل حياته منذ ولادته إلى وفاته ، مع تفصيل القول في منهجه في إدارة أمور الدولة والوسائل التي اتبعها في ذلــك ، ولــذا كــان طرح الرقابة الإدارية قصصياً غير تأصيلي ، حيث أورد ابن الجــوزي ما يدل على الوقائع على مراقبة الفاروق لولاته وعماله ومحاسبته لهم ، وذلــك فــي الــباب الحــادي والأربعيــن بعنوان " ملاحظته لعماله ووصيته لهم " كمحاســبته لعاملــه عياض بن غنم ، ومحاسبته لحذيفة بن اليمان وعثمان بن حنيف بعد مسحهما أرض السواد .

كمــا أورد مــا يدل على رقابته الذاتية في الباب الأربعين بعنوان حذره من المظــالم كمــا في قصة الرجل الذي ضربه الفاروق ثم عندما راجعه الرجل وتبيّن خطأه طلب منه أن يقتص منه .

وأورد في الباب الثامن والثلاثين بعنوان " عدله في رعيته " بعض القصص التي تدل على الرقابة الإدارية .

والخلاصــة أن تــناول ابــن الجوزي لمسائل الرقاب الإدارية اتسم بالطابع القصصي التاريخي دون تدخل في تلك الوقائع بالتحليل والتفصيل.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- الرقابة الإدارية في كتاب تهذيب الرياسة وترتيب السياسة للإمام محمد بن علي القلعي (ت ٦٣٠هـ) .

عـالج كـتاب تهذيب الرياسة للقلعي الحياة السياسية للدولة الإسلامية ، كما عـالج الأمور الاجتماعية والإدارية ، وذلك من خلال وضع الأسس التي يستنير بها الحكـام ، والتي تتبع في أغلبها من الكتاب والسنة ، وأعمال الخلفاء وما توصل إليه العقل السليم بالخبرة الطويلة ، فهو كتاب تأصيلي تاريخي .

وقد تطرق إلى بحث الرقابة الإدارية في باب اختيار الوزراء والعمال وذكر مـا يجـب أن يتصفوا به من الخصال حيث جاء فيه " فأحسن الاختيار لهم ، وأكثر الاسـتظهار عليهم ، وأعلم أنهم أنفاس الملك وحرابه ، فدم على مراعاة أحوالهم ، ولا تمهل مكافأة أفعالهم .. ، ليتصرفوا لك في الأمانة ويتعففوا عن الخيانة ".

وبحـثها أيضاً في باب ذم الحجاب بين الرعية وسلطانها حيث بيّن أنه " ليس المراد بترك الحجاب أن يبرز السلطان إلى العوام على الدوام في الطرقات ، ويباشر بنفسـه فـي جميع الأوقات إنما المراد بذلك ألا يحجب عن مجلسه خواص الناس ، وذوي المـروءات وأرباب الشرف والبيوتات وأن يأذن للعلماء وأهل الدين ... ، ثم يجعل لعوام الناس وكافة ذوي الحوائج والمتظلمين يوماً في الأسبوع أو في الشهر ، على قدر الحاجة إليه " .

فطـرحه لمسـائل الـرقابة تميز بالتحليل والتأصيل ، كما أكد على وجوب ملاحظة الملاءمة عند ممارسة الرقابة ، فهو يتكلم بلسان الفقيه المؤصل الذي يوائم بين الجانب النظري والواقع التطبيقي.

- الرقابة الإدارية في كتاب السياسية الشرعية للإمام أحمد بن عبد الحليم ابن تيمية (ت ٧٢٨هـ) .

بحـث الإمـام ابن تيميه في كتاب السياسة الشرعية الأمور المتعلقة بالجهاز الإداري لـلدولة بوجه عام ، حيث يعتبر دعوة لإصلاح الإدارة الحكومية من خلال

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الأســس والمــبادئ الــتي تضمنها كمحاسبة النبي (ﷺ) لابن اللتبية ، ومشاطرة الفاروق أموال عماله.

والخلاصــة : أن معالجــة الإمــام ابن تيميه لمسائل الرقابة اتسمت بالطابع التأصيلي الذي يجمع بين الرواية والدراية .

حيث يورد الأدلة على المسألة ويحللها ويبين معانيها الفقهية الغامضة لتقرير المسألة المطروحة وتيسير فهمها وتطبيقها في الواقع .

- الرقابة الإدارية في كتاب الحسبة لابن تيمية .

كمــا تناول الإمام ابن تيميه بعض مسائل الرقابة الإدارية في كتاب الحسبة ، الــذي نــوه فيه بأهمية الحسبة في واقع المجتمع وفي واقع الجهاز الإداري ، فيقول معــدداً وظائف المحتسب : " ويتعاهد الأئمة والمؤذنين ، فمن فرط منهم فيما يجب مــن حقوق الإمامة أو خرج عن الأذان المشروع ألزمه بذلك ، واستعان فيما يعجز عنه بوالي الحرب والحكم وكل مطاع يعين على ذلك " .

ثــم اســتطرد في ذكر الأدلة وبيان الوظائف الأخرى للمتحسب. فالإمام ابن تيميــه ذكر مهام المحتسب بشكل عام في كتابه سواء ما تعلق منها بالجهاز الإداري أو بأفراد المجتمع ، إذ قسّمه إلى قسمين :

القســم الأول : فــي أداء الأمانات وما يتعلق بذلك ، القسم الثاني : اختص بالحدود والحقوق .

وتركــز تناوله للرقابة الإدارية في القسم الأول باعتبارها من الأمانات التي يجب على الدولة أداؤها .

ففــي الفصل الأول الذي بعنوان " استعمال الأصلح " يقول بعد أن أورد عدة أحاديث نبوية تقرر هذا المبدأ " فيجب على كل من ولي شيئاً من أمر المسلمين ... ، أن يســتعمل فيما تحت يده في كل موضع أصلح من يقدر عليه ... ، فإن عدل عن الأحق الأصلح إلى غيره ... ، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين " ثم استطرد في ذكر النصوص والآثار الدالة على ذلك .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وهـــذا الـــنوع مـــن الرقابة يطلق عليه في الفكر الإداري المعاصر " الرقابة الإدارية السابقة " الذي يقوم بها ولي الأمر لضمان نزاهة العامل ، وسلامة التصرف الإداري الذي سيؤديه فيما بعد .

ثم تكلم عن مراقبة الرئيس لمرؤوسيه ومحاسبته لهم في الفصل الخامس من القســـم الأول ، وأورد السوابق التشريعية النبوية والتطبيقات الراشدية المؤيدة لذلك والدالة عليه .

ومـــا أوردناه واضح الدلالة على دور الحسبة في الرقابة الإدارية ، وخاصة فيما يتعلق بالأئمة والمؤذنين باعتبار تبعيتهم للجهاز الإداري وقد اتبع في طرحه هذه المنهج الاستدلالي الفقهي ، أي نفس المنهج الذي اتبعه في كتاب السياسة الشرعية.

- الرقابة الإدارية في كتاب الطرق الحكمية للإمام محمد بن أبي بكر المعروف بابن القيم (ت ٧٥١هـ).

يعتـــبر كـــتاب الطرق الحكمية لابن القيم رسالة متخصصة في القضاء حيث تركـــز بحثه في مدى جواز الحكم بالفراسة والقرائن والاستدلال بالإمارات ، إلا إنه خـــلال بحـــثه هذا تعرض لبعض مسائل الرقابة الإدارية ، وذلك عند كلامه في بند الحكـــم فيمـــا لا يتوقف على الدعوى ، فذكر الحسبة وأشار على إنها أفردت بولاية خاصـــة كولايـــة المظالم ، ثم استعرض وظائف المحتسب ، وأهمية الحسبة والأدلة عـــلى ذلـــك ، كما ذكر في بند محاسبة الإمام العمال إن النبي (ﷺ) كان يستوفي الحســـاب عـــلى عماله ، يحاسبهم على المستخرج والمصروف ، واستدل بمحاسبته عليه الصلاة والسلام لابن اللُّتبيّة.

وفي هذا إشارة إلى وجوب الرقابة الإدارية الرئاسية .

وكان في طرحة لهذه المسائل مقتديا بالمنهج الذي اتبعه شيخه ابن تيمية وهو المنهج الفقهي الاستدلالي الذي يجمع بين الرواية والدراية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- الرقابة الإدارية في مقدمة ابن خلدون للعلامة عبد الرحمن بن محمد بن خلدون (ت ٨٠٩هـ).

تحدث ابن خلدون في مقدمته عن العمران البشري بصفة عامة ، وعن الدول والممالك والخلافة والمراتب السلطانية ، ثم عن البلدان والأمصار ،وسائر العمران ، فجاءت مقدمته متضمنة للمبادئ الأساسية والدعائم الرئيسية في علم الاجتماع ، كما تضمنت أيضاً بعض مبادئ علم الإدارة ، من ذلك الرقابة الإدارية ، حيث تحدث في الفصل الحادي والثلاثين عن ولاية الحسبة وذكر مهام المحتسب حيث يقول ((ويحمل الناس على المصالح العامة في المدنية مثل المنع من المضايقة في الطرقات ، ومنع الحمالين وأهل السفن من الإكثار في الحمل ، والضرب على أيدي المعلمين في المكاتب وغيرها في ضربهم للصبيان المتعلمين ...)) ثم استطرد في ذكر الوظائف المتعدد للمحتسب .

كما تكلم في الفصل الحادي والخمسين الذي بعنوان ((ان العمران البشري لابد له من سياسة ينتظم بها أمره)) عن ضرورة الرقابة الإدارية في الدولة ووجوب مراقبة الإمام لعماله وولاته ،ومعرفة أحوال دولته .

وهو في كل ذلك يبحث المسألة بأسلوب العالم الفقيه المؤصل ، الذي يهتم بالمواءمة بين المبادئ النظرية والواقع المعاش بما يكفل الرقي للمجتمع ، والاستقرار للدولة . فهو باحث اجتماعي وإداري في آن معا.

- الرقابة الإدارية في كتاب صبح الأعشى في صناعة الإنشا للإمام أحمد بن علي القلقشندي (ت ٨٢١هـ).

يعتبر كتاب صبح الأعشى للقلقشندي موسوعة علمية لما يتعلق بإدارة الدولة بشكل عام والإدارة المكتبية بشكل خاص ، حيث تكلم فيه عن أمور الكتابة والكتّاب وما يحتاجون إليه في الجملة ،وعن الموظفين وواجباتهم ومسؤولياتهم وحقوقهم وشروط تعيينهم .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وقد تطرق في كتابه هذا إلى عدة مسائل تتعلق بالرقابة الإدارية .

ففـــي الـــباب الثالث من المقالة الثالثة تحت عنوان فيما يتعلق بالنظر في المظالم ومـــا يكتب من القصص ، تكلم عن ديوان المظالم فبين أهميته وما بلغه من التطور في العصر العباسي وواقعه في زمانه .

كمـــا أشـــار إلى الحسبة باعتبارها إحدى الوظائف الهامة في الدولة وذلك تحت عـــنوان الصنف الثاني : من الوظائف بدمشق الوظائف الدينية وجميع ما يكتب فيها تواقيع .

وتطـــرق أيضـــاً إلى ديوان البريد في خاتمة كتابه ، فبين معناه ونشأته وتطوره ،وما يلزم القائم عليه ووسائله ودوره الرقابي في الدولة ، كما عدد مراكزه الموجودة في عصره .

وقـــد كان في كل ذلك يقوم بذكر الجهاز في عنوان مستقل ثم يفصل الكلام فيه ويشـــير إلى أصـــله الـــتاريخي في الدولة الإسلامية المتقدمة ، ثم يذكر موقعه من الجهاز الإداري في عصره ، والدور الرقابي الذي يؤديه .

وعلى هذا فمعالجته لمواضيع الرقابة الإدارية اتسمت بالطابع الوصفي التحليلي ، كمـــا تميز منهجه في الكتابة بالتقسيم والتبويب لمختلف المسائل ، لذا كان الوضوح سمة بارزة في أسلوبه .

- الرقابة الإدارية في كتاب التراتيب الإدارية للعلامة محمد عبد الحي الكتّاني (ت ١٣٨٢هـــ)

تحدث الكتاني في التراتيب الإدارية عن جميع نواحي الحياة في العهد النبوي، السياســـية والإداريـــة والاجـــتماعية وغيـــرها ، كما تعرض أيضاً للحياة الإدارية والسياسية في عهد الخلفاء الراشدين ،فجاء كتابة متضمناً لأبرز الأمور الإدارية في العهد النبوي والراشدي.

ومـــن الأمـــور الـــتي طـــرحها الرقابة الإدارية حيث أورد بعض الآثار النبوية والراشـــدية الدالـــة عـــلى ممارســـة النبي (ﷺ) وخلفائه للرقابة الرئاسية ففي باب

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المحاسب أورد محاسبة النبي (ﷺ) لابن اللُتبية ، ومحاسبة أبي بكر لمعاذ ، وما كان يفعلـــه الفـــاروق من أمره عماله بموافاته في موسم الحج ليتعرف على أحوالهم من قرب وليحاسبهم .

كمـــا تكلم تحت عنوان النظر في المظالم (العدلية) عن النظر في المظالم وذكر أولاً أن الخلفاء كانوا يباشرونها بأنفسهم إلى أيام المهتدي بالله .

ثـــم قـــال ((هـــذه الوظيفة كان يليها المصطفى بنفسه ،لأنه كان ينتقد أحكام قضاته وعماله ويناقشهم)) ثم ذكر الشواهد على ذلك من سيرة النبي (ﷺ) وخلفائه الراشدين .

كمـــا أشار إلى الحسبة وأن الرسول عليه الصلاة والسلام مارسها في إدارته وأورد ما يؤيد ذلك ، وذلك في فصل فيما جاء عن الرسول الله (ﷺ) في الحسبة.

كما أشار إلى البداية الأولى لديوان البريد في زمن الخلفاء الراشدين رضوان الله عـــليهم ، وذلـــك تحـــت عـــنوان ((اتخاذ البريد في زمن الخلفاء الراشدين)) والخلاصة ان الكتاني عند طرحه لمواضيع الرقابة الإدارية كان يوضح المسألة أولاً ويبين معناها وأهميتها ثم يورد الأدلة عليها من العهد النبوي والراشدي.

وكل ذلك بأسلوب سهل مفهوم .

وبـــناءً عـــليه فـــإن معالجته للرقابة الإدارية كانت تعتمد على فقه النصوص والتوسع في الاستدلال بها .

فمنهجه فقهي تأصيلي ،يهدف إلى تقرير القضية المطروحة بإيراد ما يؤيدها من النصوص الشرعية والسوابق التاريخية .

- الرقابة الإدارية في كتاب الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية للدكتور سعيد الحكيم .

بحث الدكتور الحكيم في كتابه هذا الرقابة على أعمال الإدارة فبين أنها تنقسم إلى ثلاثة أقسام الرقابة الشعبية ، والرقابة الإدارية ، والرقابة القضائية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وقد اتبع منهج المقارنة في بحثه فكان يتطرق إلى الرقابة في النظم الوضعية، ثـم يبحثها في الشريعة الإسلامية مشيراً إلى مواطن الاتفاق والاختلاف والتميز في كل نظام .

فيمـا يختص بالرقابة الإدارية قسمها إلى فصلين تكلم في الفصل الأول عن الـرقابة الإدارية في النظم الوضعية ، فبين أنواعها ووسائلها في تلك الأنظمة ، أما فـي الفصـل الـثاني فقد تحدث عن الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية ، فبين أنواعها ووسائلها .

فهـو – كما ترى – اتبع منهج المقارنة في بحثه وهو أسلوب معاصر اتبعه كثير من كتب في الرقابة أو الإدارة من الكتاب المسلمين المحدثين ، كما فصّل كثيراً في أنواعها مع تقسيمها إلى فصول ومباحث يسهل معها الإحاطة بجوانبها المختلفة .

– الرقابة الإدارية في كتاب الرقابة الإدارية في الإسلام للدكتور علي محمد حسنين

درس الدكـتور حسنين الرقابة الإدارية وفق المنهج المقارن حيث تكلم عنها أولاً فـي الـنظم الوضـعية المعاصرة فبين أنواعها ووسائلها وخصائصها في تلك الـنظم، ثـم بحثها في النظام الإسلامي ،فبين أساسها الشرعي من القرآن والسنة ، وخصائصـها العامـة فـي النظام الإسلامي ،وأنواعها الداخلية والخارجية ،ثم ذكر أساليبها ، وكل ذلك مه المقارنة بالنظم الوضعية وذكر مزايا كل نظام.
فقد اتبع المنهج المقارن كما فعل الحكيم .

الخلاصة :

وهكذا فقد تتبعنا واقع الرقابة الإدارية في كتب السياسة الشرعية ونحوها منذ القـرن الثاني الهجري وحتى عصرنا الحاضر ،وأوضحنا ما تميز به كل كتاب عند طرحه للرقابة الإدارية ، والمنهج الذي اتبعه صاحبه في دراسته وهنا أريد أن أشير إلى الملاحظات التالية:–

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- ان الـــرقابة الإداريـــة لـــم تـــرد بهذه المصطلح في كتب الأقدمين ، وإنما بحثوا مواضـــيعها خلال ذكرهم للأمور الواجبة على ولي الأمر ، والتي تستقيم بها أركان الدولـــة الإســـلامية ، وكان بعضهم يبحثها تحت مراقبة ولي الأمر لعماله ومحاسبته لهـــم، كما أشار بعضهم إلى بعض أنواعها كالرقابة الخارجية المتمثلة في الدواوين ولا جرم في ذلك فهي لم تعرف بهذه التسمية إلا في العصر الحاضر ولامشاحة في الاصطلاح.

٢- تميزت المؤلفات المعاصرة بالمنهج الفقهي المقارن وبالتقسيم والتبويب لمواضيع الرقابة الإدارية المتعددة مما أكسبها سهولة في الفهم ووضوح في المعنى ، كما يسّر ذلك الإحاطة بجوانبها المختلفة .

أمـــا المؤلفـــات القديمة لا يوجد فيها هذا التفصيل لمواضيع الرقابة الإدارية وإنمـــا تناولتها ضمن أبواب متعددة وعناوين مختلفة ، مع عدم بروز منهج المقارنة فـــي كـــتاباتهم وربمـــا كان ذلك لعدم وضوحها في الأنظمة الأخرى ، ولغلبة الفكر الإداري الإسلامي في ذلك الوقت ، لقوة الدولة الإسلامية ورقيها وتطورها.

٣- ان المـــنهج البحثي المقارن والذي برز في العصر الحديث ضروري في الواقع الحياتي للمسلمين ، لأنه تستطيع بواسطته الدولة الإسلامية التعرف على سبب ورقي الدول الأوربية ، للاستفادة من تجاربها في واقع جهازها الإداري ، وهو أمر مقبول فـــي الإســـلام إذا كـــان ذلك لا يصادم مقاصد التشريع وروحه ، وقام على تحقيق المصلحة العامة ، والعمل بالمصالح المرسلة يؤيد ذلك .

كما ان من محاسن هذا المنهج بيان أوجه السمو والتطور في النظام الإداري الإسلام، وحث الدول الإسلامية إلى الرجوع إلى دينها والعمل به.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفصل الأول :

مفهوم الرقابة الإدارية ونبذة مختصرة عنها في النظم الوضعية الحديثة

المبحث الأول : مفهوم الرقابة الإدارية .

المبحث الثاني : خصائص الرقابة الإدارية الجيدة.

المبحث الثالث : نبذة عن الرقابة الإدارية في النظام الوضعية الحديثة .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفصل الأول:

مفهوم الرقابة الإدارية ونبذة مختصرة عنها في النظم الوضعية الحديثة

يتـــناول هذا الفصل الحديث عن مفهوم الرقابة الإدارية وخصائصها وإعطاء نبذة عنها في النظم الوضعية الحديثة ، فكان في ثلاثة مباحث.

المبحث الأول : مفهوم الرقابة الإدارية.

نســـعى من خلال هذا البحث إلى بيان المعنى اللغوي والاصطلاحي لكلمتي " الـــرقابة " و " الإدارة " باعتـــبارهما الأساس التكويني لمصطلح " الرقابة الإدارية " ليتسنى لنا بعد ذلك تبين المراد بهذا المصطلح المركب.

وذلك من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : المعنى اللغوي والاصطلاحي للرقابة .

أولاً : المعنى اللغوي للرقابة .

إن الأصـــل الاشـــتقاقي للرقابة هو الفعل " رَقَبَ " وهذا يأتي في اللغة على معانٍ عدة ، اذكر منها : -

١- الحفظ والحراسة والرعاية :

فرقبته : حفظته ، ورقباء : حفظة. [١]

---

(١) انظر : ابن منظور :لسان العرب ،١٠/ ٤٢٤ مادة " رقب "والراغب الأصفهاني ،مفردات ألفاظ القرآن/ ٣٦٢. مادة " رقب " .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ورقَبَ الشئ يرقبه ، وراقبه مراقبة ورِقاباً : حرسه .

ورقيب القوم : حارسهم ، والرقيب : الحارس.[١]

ويقول العلامة ابن فارس : " الراء والقاف والباء أصل واحد مطرد يدل على الانتصاب لمراعاة شئ" [٢].

ومن ذلك قوله تعالى : ﴿ لا يرقبون في مؤمن إلا ولا ذمة ﴾ [٣]

٢- الانتظار والترصّد :

فرقبه : انتظره ولاحظه ، وترقبه وارتقبه : انتظره ورصده[٤] .

٣- الإشراف :

فارتقب : اشرف وعلا ، والمرقَب والمرقَبة : الموضع المشرف الذي يرتفع عليه الرقيب ، وما أوفيت عليه من علَم أو راية لتنظر من بُعد [٥] .

فتأسيساً على ما تقدم فإن الرقابة لغة : المحافظة على الشيء ورعايته وحراسته ورصده والإشراف عليه .

ثانياً : المعنى الاصطلاحي للرقابة.

لم تتفق كلمة علماء الإدارة عموما والذين كتبوا في الرقابة بوجه خاص على تعريف موحد للرقابة بمفهومها العام ، وإنما تعددت التعريفات التي قيلت بشأنها وتنوعت تبعاً للزاوية التي نظر منها كل منهم.

---

(١) ابن منظور ، لسان العرب ، ١ /٤٢٥ ، وانظر : الزبيدي ، تاج العروس ، ٢/٥١٦ ، مادة " رقب " .

(٢) ابن فارس ، معجم مقاييس اللغة ، ٢/٤٢٧ ، مادة "رقب " .

(٣) سورة التوبة / الأية (١٠) .

(٤) انظر : ابن منظور ، لسان العرب ، ١/٤٢٤ – ٤٢٥ ، والزبيدي ، تاج العزوس ، ٢/ ٥١٥ ، والجوهري، الصحاح ، ١ /١٥٩.

(٥) ابن منظور ، لسان العرب ، ١ /٤٢٥ . مادة "رقب "

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وقــد يرجع هذا إلى الوظيفة التي يعتقد أنها يجب أن تناط بالرقابة والأهداف التي يجب أن تحققها .
ولا مجال لإيراد ومناقشة كل تلك التعريفات وإنما سأكتفي بإيراد بعضها[١] .

أ- فقــد عرفت الرقابة بأنها : " عملية ترتكز على التهديد بالعقوبة والوعد بالمكافأة لتحقيق المشروعية ومنع الانحرافات "[٢].

وهذا التعريف يمثل الاتجاه الكلاسيكي الذي ينظر إلى الرقابة على أنها عملية تفتيش وتخويف لأفراد التنظيم [٣].

ب- وهــناك اتجاه آخر يطلق عليه " الفكر السلوكي " ينظر إلى الرقابة من الجانب الإنساني ، ويرى انه عند تعريف الرقابة يجب التركيز على مدى القدرة على التأثير الإيجابي على سلوك الآخرين ، لذي فهي عندهم :
" قــدرة فــرد أو مجموعة من الأفراد في التأثير على سلوك فرد آخر أو مجموعة أخرى من الأفراد ، أو تنظيم معين ، بحيث يحقق هذا التأثير النتائج المرجوة"[٤].

جـــ- أما الاتجاه التطبيقي فانه يركّز على الناحية التطبيقية للرقابة وخطوات القيام بها .
لــذا فهي في نظرهم : تحديد لما تم تنفيذه عن طريق تقييم الأداء واتخاذ الإجراءات العلاجية إذا استلزم الأمر ، حتى يتمشى الأداء مع الخطط الموضوعة[٥].

د- بيــنما يرى بعض الباحثين الإداريين أن أفضل تعريف للرقابة هو ما يجمع بين الاتجاهات الثلاثة المتقدمة في كل متكامل يتصف بالشمولية والعمومية ، وعليه فهي"

---

(١) انظــر : زويلف ، والقطامين ، الرقابة الإدارية ، ص١٩ – ٢٠ ، وبسيوني ، أصول علم الإدارة العامة ، ٣٤٥ – ٣٤٧ ، والشوبكي ، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة ، ص٥٥

(٢) ياغي ، الرقابة في الإدارة العامة /١٩.

(٣) انظر المرجع السابق.

(٤) ناجي ، الرقابة على الأداء /١٨ ، وبطيخ ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري /١٦ – ١٧.

(٥) انظر : ناجي ، الرقابة على الأداء / ١٨ ، وياغي ، الرقابة في الإدارة العامة / ١٩ – ٢٠.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

مجهـــود إنساني يتم وفق خطوات معينة ، للوقوف على مدى اتفاق التنفيذ مع ما تم الـــتخطيط له مـــن أهداف ، وتصحيح مسار هذا التنفيذ – إن كان هناك انحراف – بأســـلوب يحقق من ناحية التلاؤم والتكيف مع ظروف وعوامل الموقف، ومن ناحية أخـــرى الـــتعادل والـــتوازن بين كفاءة وفعالية الأداء ، وبين الاعتبارات السلوكية والإنسانية للقائمين على هذا الأداء "(١).

وفي الحقيقة أن هذا التعريف قد تميز بما يلي :-

أ- أنه حوى الخطوط العريضة للرقابة ، التي أغفل كل تعريف من التعاريف السابقة واحداً منها أو أكثر. وبيانه كما يلي :-

١- أبـــرز الجـــانب التطبيقي للعملية الرقابية المتمثل بوضع المعايير ، ومقارنة الأداء بها ، وتصحيح الفرق بين النتائج الفعلية والمرسومة.

٢- أشـــار إلى ضرورة اهتمام القائم بالرقابة بالجانب الإنساني للعاملين ، وذلك من خلال معالجة الموقف بشكل يقضي على الإفرازات الضررية للمشكلة ، وفي الوقـــت نفســـه يتلاءم مع الاعتبارات السلوكية لديهم ، بحيث لا تبقى عندهم أي رواسب نفسية سيئة ، مما يدفعهم إلى المزيد من الإخلاص والإتقان في العمليات التنفيذية المقبلة .

٣- لـــم يمـــنع القـــائم بالرقابة من استخدام نفوذه وسلطته في معاقبة المسئ بما يستحق إذا اقتضى الأمر ذلك .

ب- أنـــه بين أن العملية الرقابية يجب أن تتم وفق منهج مرسوم ومنظم ، بعيداً عن الممارسة العشوائية التي لا تؤدي إلا الى ما لا يحمد عقباه.

جـــ- كما بين أن الرقابة عملية ملازمة للواقع التنفيذي والمآلي للعملية التنفيذية، فهـــي تبدأ مع بداية التنفيذ ، ولا تنتهي إلا بعد التأكد من تحقق الأهداف المرجوّة منه .

---

(١) بطيخ ، الرقابة على الأداء /٢٢ ، وانظر : بسيوني ، أصول علم الإدارة العامة / ٣٤٦ – ٣٤٧ ، وناجي ، الـــرقابة عـــلى الأداء ص٢٠ ، وعبد اللطيف ، تمييز الرقابة عما يختلط بها ، "الإدارة" ، ص٩٤-٩٥، وياغي ، الرقابة /٢٠.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

د- وأخيـــراً فقـــد أشـــار هذا التعريف إلى أن دور الرقابة لا يقف عند اكتشاف الانحـــرافات والأخطـــاء في العملية التنفيذية ، بل يتعدى ذلك إلى بيان الوسائل العلاجية الكفيلة بتقويمها وتصحيحها .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الثاني : تعريف الإدارة.

أولاً : التعريف اللغوي للإدارة.

يدور الاستعمال الحقيقي للإدارة في اللغة على :
الإلزام ، والتنظيم ، والإحاطة [١] .
فأداره على الأمر : حاول إلزامه به ، وأداره عنه : طلب منه تركه .
وأدار الشيء : نظّمه .
وأدار الأمـــر : تعاطاه وأحاط به ، وداور الأمور : طلب وجوه مأتاها وعالجها من وجوه كثيرة.
كما استعملت مجازاً في تصريف الأمور وتوجيهها[٢].

وعـــلى هذا فالمعنى الحقيقي للإدارة هو الإحاطة بالشيء ومعالجته وتنظيمه، ثم استعملت في تصريف أمور الإنسان وتنظيمها.

ثانياً : التعريف الاصطلاحي للإدارة.

الإدارة فـــي اصطلاح علماء الإدارة تعني " توجيه وتسيير أعمال المشروع بقصـــد تحقيق أهداف محددة ، ويقوم شاغلو هذه الوظيفة بالتخطيط ورسم البيانات والتنظيم والتوجيه والرقابة"[٣] .
فيتضح من التعريف السابق أن الإدارة تشتمل على العناصر التالية :-
١- وظائف أو عمليات إدارية .
٢- هدف أو أهداف محددة يجب تحقيقها.

---

(١)انظر : ابن منظور ، لسان العرب ، ٤ /٢٩٦، ٢٩٧، ٢٩٩، والزمخشري ، اساس البلاغة ، ٢٨٧/١، وابن فارس ، معجم مقاييس اللغة ، ٢ /٣١٠ ، ورضا ، معجم متن اللغة ، ٢ /٤٧١ ، ٤٧٢.

(٢) العلايلي ، المرجع ، ٨٦/١.

(٣) بـــدوي ، معجـــم مصـــطلحات العـــلوم الإداريـــة / ٢٥٤ ، وانظر : عساف ، أصول الإدارة /١٢ – ١٣ والضحيان ، الإدارة في الإسلام / ٢١ ، وياغي ، مبادئ الإدارة العامة / ٤ –٦ ، والعلي ، الإدارة في الإسلام / ١٧ –١٩ ، وأحمد ، مبادئ الإدارة العامة /٧

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٣- موارد مادية .

٤- كـوادر بشـرية تقـوم بتلك العمليات باستخدام الموارد المادية المتاحة لتحقيق الأهداف المنشودة ، وتتمثل هذه الكوادر بالمدير أو بالرئيس ومرؤوسيه .

ونظـراً لتضـمن الإدارة لهذه العناصر تطلق تارة على العمليات الإدارية ، وتارة أخرى على من يقوم بتلك العمليات[١] .

لـذا " فالإدارية " في موضوعنا نسبة إلى الإدارة بالإطلاق الثاني أي الإدارة كأشخاص ، كما سيتضح ذلك عند تعريف الرقابة الإدارية .

(١) انظر : ميشيل مان ، موسوعة العلوم الاجتماعية /٤٠٧ ، وعقيلي ، الإدارة /١٥.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الثالث : مفهوم الرقابة الإدارية.

علـى هـدي ما تقدم من مفهوم كلمتي " الرقابة " و " الإدارية " فإن المراد بالـرقابة الإداريـة : " قيـام جهات الإدارة بمراجعة أعمالها ذاتيا ، لتصحيح ما قد يشوبها من أخطاء تتعلق بمخالفة المشروعية ، أو بعدم الملاءمة ، من خلال سحبها، أو إلغائها* ، أو تعديلها ، أو استبدالها بأخرى تكون سليمة "[١] .

فهـذا الـنوع من الرقابة – كما تلاحظ – يصدر عن الجهات الإدارية التي تكوّن الجهاز الإداري للدولة ، وترد على أعمال تلك الجهات وأعضائها.

وهـذا ما يميزها عن الأنواع الأخرى من الرقابة التي ترد على أداء الجهاز الإداري .

كالـرقابة الشـعبية " التي يباشرها الشعب بكافة فئاته على منظمات الجهاز الإداري لـلدولة ، ليطمـئن إلى سـير المرافق العامة بانتظام واطّراد من ناحية ، وليكشف عما يقع من أخطاء أو مخالفات داخل الهيئات الإدارية العامة ، للعمل على تصحيحها من ناحية أخرى "[٢].

والـرقابة القضـائية التي يمارسها القضاء ممثلا بمحاكمه المختلفة على أداء الجهاز الإداري[٣] .

---

* هناك فرق بين الإلغاء والسحب من حيث إن الثاني يكون باثر رجعي وليس كذلك الأول .
فالإلغـاء الإداري : إزالـة كـل أثـر للقرار الإداري محل الإلغاء ، وذلك بالنسبة للمستقبل فقط مع بقاء آثاره الماضية سليمة .
أمـا السـحب الإداري فهو ازالة القرار الإداري بكافة آثاره الماضية والمستقبلة واعتباره كأن لم يكن . انظر : الحكيم ، الرقابة على اعمال الادارة /٢٦٩ ، ٢٧٢.

(١)عـبد الوهـاب ، الرقابة الادارية ، رسالة الخليج العربي ، ص١٩٧ ، وانظر : خميس ، الرقابة الإدارية ، الادارة ، ص٥٥ ، وجمال الدين ، الرقابة على أعمال الادارة /١٧٧ ، وابوسن، الادارة في الاسلام /١٢٢.

(٢) بسـيوني ، أصـول علم الادارة العامة / ٣٦٦ ، وانظر : الرشيدات ، الرقابة الإدارية ، رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية ، عمان ، ص٤١.

(٣) انظـر : بسـيوني ، اصـول علم الادارة العامة / ٣٧٥ ، والرشيدات ، الرقابة الادارية على اداء الادارة العامة الاردنية /٥٠.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فهـذه الـرقابات الثلاث وان اتحدت في المورد وهو اعمال الجهاز الإداري لكنها تختلف في المصدر كما هو بيّن .

فمصدر الرقابة الشعبية هو الشعب بمختلف فئاته ، ومصدر الرقابة القضائية هو القضاء ، بينما يعتبر الجهاز الاداري هو مصدر الرقابة الادارية .

فهو يراقب نفسه بنفسه بمستوياته وأجهزته كافة.

وعلى هذا يقوم رئيس الدولة أو الامام أو الحاكم ، وكل والٍ أو مدير بل وكل عضو من أعضاء الجهاز الإداري ، بالتأكّد والتحقّق من مدى تطبيق أحكام وقواعد الشـريعة الإسـلامية والالـتزام بهـا فـي واقع العملية الإدارية بمختلف مراحلها ومستوياتها مع تذليل المعوقات وتقويم الانحرافات ، وتصحيح الأخطاء – إن وجدت – بعد معرفة أسبابها.

فالرقابة الإدارية – على هذا – تحتوي على ثلاثة عناصر رئيسة [١]:-

الأول : وضع المعايير (المقاييس) الخاصة بالاداء أو العملية التنفيذية .

الـثاني : مقارنـة النتائج الفعلية بالنتائج المرسومة أو المطلوب تحقيقها . أي تقييم الاداء الفعلي على ضوء تلك المعايير.

الثالث : تصحيح الانحرافات بعد معرفة اسبابها لتلافيها في المستقبل .

---

(١) انظر الغرياني ، الرقابة الإدارية وأجهزتها في المملكة العربية السعودية، الإدارة العامة، ص٤١ – ٤٢.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المبحث الثاني : خصائص الرقابة الإدارية الجيدة .

يعتمد نجاح الرقابة الإدارية في تأدية وظيفتها على وجود الخصائص التالية:-

١- **الوضوح** [١] : فالنظام الرقابي الفعال لا بد أن يكون واضحاً سهل الإدراك مفهوماً من قبل أولئك الذين يستخدمونه ، وإلا عُدّ ضرباً من العبث ، ونوعاً من التعقيد ، وكان وسيلة إلى الانحراف والخطأ لا إلى التصحيح والتقويم.

٢- **المرونة** [٢]: بمعنى أن تكون الرقابة الإدارية قادرة على احتواء الظروف والأحوال المتغيرة والمتجددة والتكيف معها ، والتعامل معها بما يؤدي إلى إنجاح العملية التنفيذية.

أما إذا كانت الرقابة الإدارية جامدة بأن طلب من القائم عليها تطبيقها بغض النظر عن العوامل المحيطة والظروف الطارئة فإن الفشل وسوء العاقبة هو المآل الذي ينتظرها.

وعليه فلا بد أن تكون الرقابة الإدارية مرنة وقابلة للتعديل وفق تغير ظروف العمل وإلا أصبحت حجرة عثرة أمام المنظمة في سعيها نحو تحقيق أهدافها.

٣- **الملاءمة** [٣]: المقصود بالملاءمة هنا اتفاق النظام الرقابي مع طبيعة المؤسسة أو النشاط الذي تتم الرقابة عليه ، فالنظام الرقابي المستخدم في وزارة التربية لا يصلح لوزارة الخارجية حيث الاختلاف كبير بين طبيعة نشاط كل وزارة منهما.

---

(١)- انظر : زويلف والقطامين ، الرقابة الإدارية /٢٢ ، وياغي ، الرقابة في الإدارة العامة/١٤٥.

(٢)- انظر :عقيلي ،الإدارة/٤٤٤ ، والأغبش مبادئ وأهداف التخطيط الإداري /٤١٥ ، وبسيوني ، أصول علم الإدارة العامة/٤٠٩.

(٣)- انظر : عساف ، أصول الإدارة /٥٦١ ، والكيلاني ، القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام وضماناتها /١٨٨-١٩٨، وزويلف والقطامين ، الرقابة الإدارية /٢١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

كما إن النظام الرقابي المستخدم في الشئون المالية يختلف عن ذلك المستخدم في شئون العاملين . وهكذا .

وأيضاً يجب أن يتمشى النظام الرقابي مع فلسفة الإدارة في الميل إلى المركزية واللامركـزية في تنظيم السلطة ، وإلى إيمانها بنوع وشكل القيادة التي تميل إليها ، فشـكل الـنظام الـرقابي ، المستخدم في النظام الإداري الإسلامي يختلف عن ذلك المستخدم في النظام الرئاسي ، والنظام الرقابي المستخدم في النظام البرلماني يختلف عـن ذلـك المستخدم في حكومة الجمعية النيابية ، إذ كل تلك التنظيمات تؤثر على شكل النظام الرقابي الذي قد ترتضيه المنظمة.

٤- **الاقتصـاد فـي التكاليف** [١]: حيث يجب الموازنة بين عائد الرقابة الإدارية وتكاليفهـا، فالنظام الرقابي الناجح هو الذي تكون تكاليفه أقل من الضرر الذي تقوم بمعالجـته ، ولكـن هذه القاعدة نسبية ، إذ أن المزايا تتراوح بقدر أهمية المشكلة ، وحجم المنظمة ، ومدى ما يمكن أن يقدمه نظام الرقابة.

وعلى أية حال فإن المقصود بهذه الخصيصة عدم المغالاة في تكاليف الرقابة الإدارية ، وإلا كانت هي ذاتها انحرافاً يجب معالجته.

٥- **الموضـوعية** [٢] : أي أن تبـتعد الـرقابة الإدارية عن العوامل الشخصية كالمحابـاة والعداوة ونحوها عند ممارستها، وإلا كانت عقيمة وغير مثمرة ، وبعيدة عـن الواقـع ، وعديمـة الفائدة ، لأنها حينئذ ستتأثر بتلك العوامل التي عاصرت تطبيقها، ولن تكون مرآة حقيقية لنشاط المؤسسة.

---

(١)- انظر : الجهني ، الرقابة الإدارية /١٧٧ ، والأغبش ، مبادئ وأهداف التخطيط الإداري /٤١٥ ، وعقيلي ، الإدارة /٤٤٦.

(٢) – انظر : عقيلي ، الادارة / ٤٤٦ ، والصباح ، الرقابة الإدارية / ٢٤.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٦- **السرعة في كشف الانحراف** [١]: تتميز الرقابة الإدارية الجيدة بالسرعة في كشف الأخطاء والانحرافات حتى تقوم بمعالجتها في الوقت المناسب ، والتخفيف من آثارها الضرورية بأكبر قدر، وحتى يتسنى تلافيها في التصرفات الإدارية المقبلة.

فكلما كانت الرقابة الإدارية قادرة على تحقيق السرعة في كشف الانحرافات كلما زادت كفاءتها في تلافي أكبر قدر ممكن من آثار تلك الانحرافات، كما يمكنها ذلك من اكتشافها ليس فور وقوعها فحسب بل وحتى قبل وقوعها ، مما يكسبها أهمية وفاعلية سواء أثناء التنفيذ أو بعده ، وهذا بدوره يساعد في زيادة الإنتاج وتحقيق الأهداف المرسومة للعملية التنفيذية.

٧- **الإيجابية** [٢]: الرقابة الإدارية الناجحة هي التي لا تقتصر على اكتشاف الانحرافات والأخطاء فقط ، وإنما تتعدى ذلك إلى إيجاد الحلول المناسبة لها للقضاء على آثارها الضررية أو التخفيف منها ، ولتجنب وقوعها فيما يجدّ من أعمال.

فمهمة الرقابة الإدارية الفعالة ليست كشف الأخطاء والانحرافات وتصيّد المخالفات وتعيين الأفراد المسئولين عنها فحسب بل تحديد أسبابها والعوامل والظروف التي أدت إلى حدوثها ، واقتراح الحلول المناسبة لها ، والسبل التي يجب اتباعها لمنع حدوثها أو الوقوع فيها مستقبلا ، إذ بذلك تكون الرقابة مثمرة وذات جدوى في الواقع.

٨- **الإنسانية** [٣] : ينبغي أن تقوم الرقابة الإدارية على أساس متين من الثقة بين الرئيس والمرؤوسين ، لتؤتي ثمارها المرجوة .

---

(١) – انظر : عساف ، الإدارة ، أصول الإدارة / ٥٦١ ، وزويلف والقطامين، الرقابة الإدارية / ٢٢.

(٢)- انظر : بسيوني ، أصول علم الإدارة العامة/٤١٠ ، وعقيلي ، الإدارة/٤٤٦، وياغي ، الرقابة في الإدارة العامة/١٤٥.

(٣)- انظر : الجهني ، الرقابة الإدارية /١٧٨-١٨١ ، والصباح ، الرقابة الإدارية /٢٤.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لذا يجب أن تنتهج الوسائل التي لا تهدر كرامة العاملين أو تحط من شأنهم ، وتـــتم بطريقة يشعر معها العاملون أنها أداة لمساعدتهم على تحسين الأداء ، وليس لتخويفهم أو تصيّد أخطائهم.

لأنهـــا بذلـــك ســـتتمكن من الحصول على تأييدهم والتزامهم وتفهمهم لها ، واشتراكهم في تطبيقها عن قناعة ورضى .

فالرقابة الإدارية ليست هدفاً في حد ذاتها وإنما هي وسيلة إلى تحقيق جدوى إنـــتاجية عالية في جوٍّ من الشرعية ، وهذه الجدوى لن تتحقق إلا عن طريق التنفيذ الشـــرعي الســـليم للخطة المرسومة ، وهذا بدوره يعتمد في المقام الأول على مدى ارتفاع الروح المعنوية لدى العاملين .

فـــإذا أحسّـــوا بالـــثقة والرعاية والاهتمام من قبل رؤسائهم فإنهم سيقومون بأعمـــالهم عن رضى وقناعة تامة وسيكون الإنتاج وفق المستوى المطلوب ، أما إذا أحسوا بالتعسف وعدم الثقة فإن الآثار الضررية هي المآل المحتوم للعملية التنفيذية .

فالـــنظام الـــرقابي الناجح هو الذي يراعي الجانب الإنساني لدى العاملين ، بحيـــث يسعى إلى رفع معنوياتهم ، والتعامل معهم على أساس الثقة المتبادلة والجو الأخلاقي الراقي . لأن هذا بالتالي سيؤدي إلى ضمان الالتزام بمبدأ الشرعية وتحقيق مستوى عالٍ من الإنتاج.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المبحث الثالث :نبذة عن الرقابة الإدارية في النظم الوضعية الحديثة

يشتمل هذا المبحث على المطالب التالية :-

المطلب الأول : أساس الرقابة الإدارية في النظم الوضعية الحديثة .

المطلب الثاني : أنواع الرقابة الإدارية في النظم الوضعية الحديثة.

المطلب الثالث: اساليب الرقابة الإدارية في النظم الوضعية الحديثة .

المطلب الأول :أساس الرقابة الإدارية في النظم الوضعية الحديثة [١]

من المعلوم ان الادارة إبان ممارستها لمختلف وظائفها وسلطاتها التي خولها إياها الدستور ، يجب عليها الالتزام باللوائح والقوانين التي تحكم تصرفاتها المختلفة ، وإلا عـادت تلك السلطات على الدستور – وهو مصدرها – بالنقض، وادت إلى الاخلال بمصالح الشعب الذي ما وجدت الادارة إلا لخدمته بتنظيمه وتدبير شئونه.

فالجهـاز الاداري بمختـلف مستوياته – ابتداءً من رئيس الدولة وحتى أدنى المسـتويات الادارية – يعتبر مسئولاً – بناءً على تلك السلطة – عن تطبيق قواعد القـانون والالـتزام بها ، لذا فإنه يحق لعضو الإدارة بل يجب عليه مراجعة أعماله الإداريـة ، ليـتأكد من مدى اتفاقها مع القواعد القانونية ، قبل ان يتعرض للمساءلة أمام المستويات العليا.

فسـلطته عـلى ذلـك التصـرف يـترتب عليها مسئوليته عن اثاره المادية والمعـنوية، وهذه توجب عليه مراقبته – سواء كانت رقابة تلقائية أو بناء على تظلم – ليتحقق من مدى شرعيته .

والأمـر نفسـه بالنسبة للرئيس على مرؤوسيه في مختلف درجات التسلسل الوظيفي .

---

(١) انظـر :الحكيم،الرقابةعـلى أعمـال الإدارة/ ٩، ٢٨٠ – ٢٨١، ويـاغي ،الـرقابة فـي الادارة العامة / ١٩٥– ١٩٧، والجهـني ، الـرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، رسالة دكتوراة ، جامعة عيـن شمس، مصر، ص٢٠٦–٢١٠، وجمال الدين ، الرقابة على اعمال الادارة / ١٧٩ – ١٨١ ، وحجازي ، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها . العلوم الإدارية ، ص٤٤–٤٧ ، ٥٤.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

إذ عـــلى عاتق الرئيس تقع مسئولية حسن سير المرافق العامة واحترام مبدأ الشـــرعية ، لـــذا يجب عليه مراقبة مرؤوسيه بمقتضى رابطة التبعية والخضوع ، ليتأكد من مدى مشروعية وملاءمة انشطتهم الادارية بأوجهها المختلفة .

وهكـــذا فإن سلطة مراقبة الموظفين يجب أن تكون بيد الرئيس في كل وحدة إداريـــة وصـــولاً إلى الرئيس الأعلى ، سواء أقام بذلك بنفسه ، أم بواسطة الهيئات والأجهزة المختصة بذلك .

فالرقابة الإدارية – كما ترى – تهدف إلى المحافظة على مبدأ الشرعية ولذا فهي تستمد شرعيتها وأساسها القانوني منه .

وهذا يبين أيضاً مدى أهميتها في الواقع التطبيقي .

وعـــلى هذا فالرقابة الإدارية – سواء أكانت داخلية أم خارجية تعتبر ضمانة أوّليَّـــة لاحـــترام الإدارة لمقتضـــيات مبدأ الشرعية وتحقيق الصالح العام ، هذا إذا اتسمت بالجدّية والموضوعيَّة والإخلاص والإحساس القوي بالمسئولية .

اذ يجـــب ان يحرص الجهاز الإداري – بمختلف مستوياته ومنظماته – على رقابة الجوانب القانونية لمختلف أوجه النشاط الإداري لتحديد مدى الالتزام بالقواعد القانونيـــة التي تحكمه ، وإلا تعرض للمساءلة قضائياً أو شعبياً ، لان تصرفه – كما قلنا – منوط باحترام مبدأ الشرعية.

إذن أســـاس الرقابة الإدارية في النظم الوضعية هو ، مبدأ الشرعية الذي هو الخضوع للقانون بمعناه العام لتحقيق المصالح العامة والخاصة.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الثاني : أنواع الرقابة الادارية في النظم الوضعية الحديثة.

الرقابة الادارية – كما تقدم – نقد الإدارة لذاتها بذاتها.

وهـــذا يوحي بمدى أهمية وجدوى مثل هذه الرقابة ، إذا مورست كما ينبغي، وكان واقعها العملي انعكاسا لتصورها النظري المطلوب [١] .

والـــرقابة الإداريـــة قـــد تتم من داخل المنظمة وقد تقوم بها أجهزة خارجية مستقلة .

لذا فهناك نوعان للرقابة الإدارية باعتبار مصدرها هما:[٢]

الأول : الرقابة الإدارية الداخلية .

الثانية : الرقابة الإدارية الخارجية.

النوع الأول : الرقابة الإدارية الداخلية.

يقصـــد بالرقابة الداخلية أنواع الرقابة التي تمارسها كل وزارة أو مؤسسة أو مصلحة أو إدارة على أوجه النشاط الذي تؤديه[٣].

أي هـــي الـــرقابة الـــتي تجري داخل المنظمة الإدارية ، سواء من أعضاء الإدارة ذاتهم ، أو من رؤسائهم.

لذا فهي نوعان .

أ- رقابة ذاتية.

ب- رقابة رئاسية .

واليك تفصيل كل منهما :

---

(١) انظر : ديموك ، وجردير أوخدت ،ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، ص ٤٩٨.

(٢) انظـــر : بعـــيوني ، اصول علم الإدارة العامة / ٣٧٩ ، والغرياني ، الرقابة الإدارية وأجهزتها في المملكة العربية السعودية /٤٤

(٣) البطمة ، الرقابة الإدارية ، معهد الإدارة العامة ، ص١١١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أ- الرقابة الذاتية. (١)

وهـــي التي يقوم بها عضو الإدارة للنظر في مدى شرعية وصحة ما صدر عنه من تصرفات إدارية .

وتنحصر في نوعين :

١- الرقابة الذاتية التلقائية.

٢- الرقابة الذاتية بناء على تظلم.

١- الرقابة الذاتية التلقائية.

وهـــي الـــتي يمارســـها عضو الإدارة من تلقاء نفسه على ما صدر عنه من تصرف ، وذلك بمراجعة نفسه ،وتقليب النظر والفحص الدقيق لتصرفه ، ليتأكد من مـــدى مشـــروعيته ، حتى يتمكن من تدارك ما قد يكتشفه من خطأ أو انحراف، إما بإلغائـــه أو تعديله أو استبداله ، إذ عليه ان يؤدي ما نيط به من عمل بدقة وأمانة ، وان يتقيد بما توجبه اللوائح والقوانين.

فضـــمير الفـــرد هو المحرك لهذه الرقابة ، لذا فهي تتأثر قوة وضعفاً بمدى التزام واقتناع عضو الإدارة بقواعد النظام ومبادئه ، وبمدى احساسه بالمسئولية تجاه ذاته ومجتمعه.

٢- الرقابة الذاتية بناء على تظلم.

ومقتضـــى هذه الرقابة ان يتوجه ذو الشأن (المتضرر) بتظلّمه إلى العضو الـــذي صـــدر عنه التصرف الاداري ، ملتمسا منه اعادة النظر فيه ، إما بسحبه أو الغائـــه أو تعديله ، رفعا لما لحق به من ضرر من جراء ذلك التصرف ، ولذا فإنه يجب على المتظلم ان يبين في تظلمه الأسباب التي يستند إليها.

---

(١) انظـــر : الحكيـــم ، الرقابة على اعمال الادارة /٢٦٣ ، ٢٦٦، وبطيخ ، الرقابة على اداء الجهاز الاداري / ١٩٠ – ١٩١ ، وحسنين ، الرقابة الإدارية في الإسلام /١٧.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فعضـــو الإدارة – هنا – هو الذي يباشر عملية الرقابة ، لكن أساس تحريكها هـــو الشخص المتظلم (صاحب المصلحة) . وهذا هو الفرق بين هذا النوع والنوع الأول ، اذ العضو الإداري نفسه هو الذي يحرك الرقابة التلقائية.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ب- الرقابة الرئاسية [١]

تتمثل الرقابة الرئاسية في قيام الرئيس الإداري بفحص وتتبع أعمال وأشخاص مرؤوسيه – سواء قام بذلك بنفسه أو بواسطة معاونية.

فهي لا تقتصر على أعمال المرؤوسين فقط بل تتعدى إلى أشخاصهم لما يعكسه سلوكهم الشخصي من تأثير على تلك الأعمال .

وهذا الحق مقرر للرئيس بناء على مسؤليته المباشرة عن سير العمل في حدود اختصاصه .

ومناط الرقابة الرئاسية هو التدرج الوظيفي في الجهاز الإداري اذ تخضع أو تتبع كل فئة من الموظفين لرئيس مباشر لها ، وهذا الأخير يتبع لرئيس أعلى منه ، وهكذا وصولا إلى رئيس الدولة .

فكل رئيس مسئول عن أعمال وأعضاء الوحدة التابعة له ، وعلى عاتقه تقع مسئولية الرقابة في تلك الوحدة ، سواء قام بذلك من تلقاء نفسه ، أو بناء على تظلم أو شكوى من ذوي الشأن [٢].

فالرقابة الرئاسية بالنظر إلى سبب تحريكها تنقسم إلى قسمين :

١- الرقابة الرئاسية التلقائية .

٢- الرقابة الرئاسية بناء على تظلم .

واليك تعريفا مبسطا بكل منهما .

١- الرقابة الرئاسية التلقائية .

وهي – كما أشرنا سابقا – التي يمارسها الرئيس من تلقاء نفسه على أشخاص مرؤوسيه وأعمالهم الإدارية ، بغية التحقق من مدى انضباطهم وتقيدهم

---

(١) انظر محمد ، مبادئ في الإدارة العامة /٢٦٧ ، والقبيلات ، الرقابة الادارية والمالية على الأجهزة الحكومية ٤٨-٦١ ، والجهني ، الرقابة الادارية بين القانون الاداري وعلم الادارة العامة / ٣٣٨ – ٣٤٩.

(٢) انظر : بطيخ الرقابة على اداء الجهاز الاداري /١٩٤

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بالـــلوائح والقوانيـــن، ومـــن مدى شرعية وملاءمة الأعمال التي يقومون بها سواء باشرها بنفسه أو بواسطة معاونيه.

فـــتحريك الرقابة هنا جاء من ذات الرئيس ، إحساسا منه بالمسئولية ، واداءً لواجبه.

٢- الرقابة الرئاسية بناء على تظلم .

وهذه أيضا يباشرها الرئيس الإداري بنفسه أو بواسطة أحد معاونيه ، لفحص مدى شرعية وملاءمة أعمال وحدته ، لكنها تحرك عن طريق المتضرر بالتصرف الإداري محل الرقابة .

وذلك بأن يتوجه ذو الشأن إلى الرئيس طالبا منه إعادة النظر في تصرف أحد أعضـــاء وحدتـــه ، لإنصـــافه ورفع الضرر الذي لحق به أو سيلحق إذا ما تم ذلك التصـــرف. فيقوم الرئيس بدوره بفحص ومراجعة تصرف مرؤوسه المتظلم منه ، فإذا تبين له عدم مشروعيته أو عدم ملاءمته بسبب الأوضاع والظروف المحيطة ، كـــان عليه ان يتخذ الإجراء المناسب لتحقيق مبدأ المشروعية والملاءمة ، وذلك إما بإلغاء ذلك التصرف أو سحبه أو تعديله أو استبدال آخر سليم به [١].

---

(١) انظر: الحكيم ، الرقابة على أعمال الادارة /٢٦٧.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

النوع الثاني : الرقابة الإدارية الخارجية.

وهي تلك الرقابة التي تمارسها أجهزة أو هيئات متخصصة على أداء الجهاز الإداري .

ويختص كل جهاز من هذه الأجهزة برقابة نوع معين من أوجه النشاط الإداري المختلفة ، وتمتد رقابتها لتشمل كافة المنظمات الإدارية في الدولة [١].

فهذه الرقابة تتولاها أجهزة إدارية مركزية مستقلة عن المنظمات الإدارية محل المراقبة ، وإن دخلت في التشكيل العام للجهاز الإداري للدولة ، لذا كانت رقابتها خارجية ، إذ لا تصدر من داخل المنظمة الإدارية ذاتها بل من خارجها بواسطة تلك الأجهزة .

فهي متممة ومساندة للرقابة الداخلية المتمثلة بالرقابة الولائية والرئاسية، ولا يمكن الاستغناء عن أي منهما [٢].

لأن الرقابة الداخلية وإن كانت تتسم بدرجة عالية من الفعالية والدقة ، لقربها من محل الرقابة ، لكنها قد تفتقر إلى الحياد والموضوعية خصوصاً إذا كان من يقوم بها هو الذي باشر التصرف الإداري محل الرقابة .

أما الرقابة الخارجية فإنها تتسم بالحياد والموضوعية نتيجة استقلال وحصانة أعضائها ، وما يتمتعون به من سلطات تمكنهم من القيام بالرقابة على أحسن وجه ،لكنها في المقابل قد تفتقد ما تتميز به الرقابة الداخلية من الفعالية ، لمباشرتها من خارج المنظمة المعنيّة .

فهناك – كما ترى – تكامل بين نوعي الرقابة الإدارية .

---

(١) - انظر : عاشور ، الإدارة العامة ، ص٤١١-٤١٢ ، ورشيد ، نظرية الإدارة العامة /٢٧١.

(٢) – انظر :عبد الوهاب ، الإدارة العامة ، ٣٤٧ –٣٤٨ ، وبطيخ ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري/٢٠١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

هـــذا ولا يوجد شكل محدد ، أو نمط معين للرقابة الإدارية الخارجية ، وإنما تقـــوم كـــل دولـــة بإنشاء ما تراه مناسباً وملائماً لظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية من تلك الأجهزة الرقابية المتخصصة .[١]

أودّ الإشـــارة إلى أن هناك نوعاً آخر من الرقابة الإدارية الخارجية – ذكره كثير من كتاب الإدارة – [٢] يطلق عليه " الرقابة الوصائية " أو " الوصاية الإدارية " تمارسه السلطة المركزية على أشخاص وأعمال المنظمات أو الهيئات اللامركزية ، كتلك الرقابة التي تمارسها الدولة على وحدات الحكم المحلي .

فهي إدارية بالنظر إلى مصدرها وموردها ، وخارجية لأن الجهات المركزية الـــتي تتولاها تعتبر عضوا خارجاً عن المنظمات اللامركزية التي تتمتع بشخصيتها المعنوية المستقلة ، وكيانها الذاتي المنفصل .

وهـــذه الـــرقابة تمارســـها السلطة المركزية أو من يمثلها على اختصاصات وأعمـــال وأعضـــاء الهيـــئات اللامركزية ، وذلك للتأكد من مدى قانونيتها ، ومدى تحقيقهـــا للأهـــداف التي أنشئت من أجلها ، وتهدف كذلك إلى المحافظة على وحدة الدولـــة مـــن الناحيتين السياسية والقانونية ، حتى لا تصبح تلك الهيئات اللامركزية دولاً ضمن الدولة .

مـــا تقـــدم كان أهم وأبرز أنواع الرقابة الإدارية ، وإلا فهناك أنواع أخرى عديـــدة ، إلى درجة أنه يصعب الإلمام بها جميعاً في مثل هذه العجالة ، وذلك لتعدد الاتجاهـــات واختلاف الزاوية التي ينظر منها كل كاتب في الإدارة العامة عند ذكره لأنواع الرقابة الإدارية .

وإليك بعضاً منها باعتباراتها المختلفة : –

---

(١) – انظـــر : بطيخ،الـــرقابة عـــلى أداء الجهاز الإداري /٢٠١، والرشيدات ،الرقابة الإدارية وأثرها على أداء الإدارة العامة الأردنية/٦٤.

(٢) – انظـــر : الجهني ، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، ص٣٢١-٣٣٨، ورمضان ، الوصـــاية عـــلى الهيئات المحلية ، رسالة دكتوراة ، جامعة عين شمس ،ص٦٣-٦٥ ، وعبد الوهاب ، الإدارة العامة /٣٤٦-٣٤٧، والقبيلات ، الرقابة الإدارية والمالية/٦٢-٦٣.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أ- تنقسم الرقابة الإدارية باعتبار وقت مباشرتها إلى قسمين[١]:-

١- رقابة سابقة :

وتسمى الرقابة الوقائية أو المانعة ، وهى تبدأ عند أو قبل عمليات التنفيذ، وتكون مواكبة لتلك العمليات ، وتهدف إلى منع الانحرافات والأخطاء منذ البداية وقبل الانتهاء من التنفيذ.

٢- رقابة لاحقة :

وتسمى الرقابة العلاجية ،وتتم بعد التنفيذ ،سواء بعد تنفيذ الخطة بأكملها، وإنجاز جميع مراحلها أو بعد تنفيذ مرحلة أو اكثر منها.

ويطلق على المراقبة الجزئية لكل مرحلة من مراحل العمل اسم الرقابة الإشرافية أو المستمرة .

وفى الرقابة اللاحقة تتم مقارنة النتائج الفعلية بالنتائج المطلوب تحقيقها،واكتشاف الانحرافات والأخطاء - إن وجدت - ومعرفة أسبابها ، لمحاولة إيجاد وسائل لتصحيحها فى الوقت المناسب.

ب- أنواع الرقابة الإدارية حسب أهدافها : [٢]

ينطوي هذا التقسيم على نوعين هما:-

١- الرقابة السلبية :-

وهى التي تسعى إلى اكتشاف الانحرافات والأخطاء بل وتصيدها والبحث عنها فقط ،دون أن تلفت أنظار المسئولين إلى مواطن القوة والضعف في العملية التنفيذية ،أو الوسائل الناجحة للقضاء على مثل تلك الانحرافات والأخطاء.

---

(١) - انظر : الصباح ، مبادئ الرقابة الإدارية ، ص٢٤-٢٦ ، وبطيخ ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري،ص ٢٣٧-٢٧٤.

(٢) - انظر : ياغي ، الرقابة في الإدارة العامة /٩٢ ، وعارف ، الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق كفاءة العمل الإداري ، ١٩٩٦ ، رسالة دكتوراه ، ص١٤٢-١٤٣.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٢- الرقابة الإيجابية :-

وهدف هذه الرقابة التأكد من أن الأنشطة الإدارية تسير وفقا للّوائح والقوانين والتعـليمات المعمول بها في المنظمة ، بما يكفل تحقيق الأهداف من جهة، والنظر إلى المسـتقبل والتنـبؤ بالأخطـاء والانحرافات المحتملة مع اتخاذ كافة الإجراءات لتلافيها من جهة أخرى.

فغايتها - كما ترى - ضمان حسن سير العمل ،وليس تصيد الأخطاء كما في الرقابة السلبية .

ج- أنواع الرقابة الإدارية باعتبار نوع وسائل جمع المعلومات [١].

تتنوع الرقابة الإدارية بهذا الاعتبار إلى نوعين :

١- الرقابة على الوثائق والمستندات والسجلات :

ويتمثل هذا النوع في الرقابة على الوثائق والسجلات الموجودة في المنظمة، وذلـك بفحصـها والتثـبت مـن صحتها وسيرها وفقاً للوائح والأنظمة والتعليمات المعمول بها .

٢- الرقابة على سلوك العاملين وأدائهم للعمل :

ويعتمد هذا النوع على الملاحظة الشخصية لسلوك العاملين وأدائهم الوظيفي.

هـذا وهـناك أنـواع عديدة -- كما ذكرت آنفاً - ، فللرقابة الإدارية باعتبار الأنشـطة الـتي ترد عليها خمسة أنواع وهي : الرقابة الفنية ، والرقابة الإدارية ، والـرقابة الماليـة (المحاسـبية) ، والرقابة الاقتصادية ، والرقابة على الأنشطة الروتينية المتكررة .

ومـن أنـواع الـرقابة الإدارية أيضاً : الرقابة الشاملة ، والرقابة الجزئية ، والـرقابة المفاجئة ، والرقابة الدورية ، والرقابة على نوعية العمل ، والرقابة على كمية العمل .... وهكذا .[١]

---

(١) - ياغي ، الرقابة في الإدارة العامة/١٠٣.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ومهما يكن من أمر فإن تعدد هذه الأنواع إنما يظهر فقط من الناحية النظرية ، نظـــراً لاخـــتلاف الاعتبار التصنيفي لكل منها، إما في الواقع العملي التطبيقي فلا اخـــتلاف بيـــنها وإنمـــا هـــي متداخلة ومتكاملة يسعى جميعها إلى الارتقاء بالعملية الـــرقابية والاستفادة منها إلى أقصى حد ممكن لضمان احترام مبدأ الشرعية وتحقيق الصالح العام في واقع مختلف منظمات الجهاز الإداري للدولة.

---

(١) – انظر: الصباح ، الرقابة الإدارية بين النظرية والتطبيق ، ص١٤٣-١٤٨ ، وبطيخ ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري ، ص٢٧٤-٢٧٦ ، وحسن ، الرقابة الإدارية ، " المجلة العربية للإدارة " ، ص٤٩-٥٠.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الثالث : أساليب الرقابة الإدارية في النظم الوضعية الحديثة.

يقصد بوسائل الرقابة الإدارية الأدوات والطرق التي تستخدم لتحقيق ما نيط بالرقابة من أهداف .[١]

فكـــل وسيلة من هذه الوسائل تمكّن القائم بالمراقبة من قياس مستوى الأداء ، لمعرفة مدى تحقق الأهداف المرسومة من خلال مقارنتها بما هو متحقق فعلاً ، ومن ثم التأكد من مدى شرعية وملاءمة العملية التنفيذية في تلك الوحدة الإدارية .

وإليك تلك الوسائل [٢] :

أولاً : الإشراف الإداري .

يقصـــد بالإشراف الإداري ملاحظة جهود العاملين لتوجيهها إلى الطرق التي تكفل القيام بالعمل على النحو المطلوب [٣] .

وعـــلى هذا فالإشراف مجموعة من الجهود الإدارية والفنية التي تبذلها جهة الـــرقابة تجاه الجهة المشمولة بالإشراف بغية تحقيق الأهداف المطلوبة ، من خلال الارتقاء بالعمل الإداري بل وبأعضاء الوحدة الخاضعة للرقابة .

ويتم ذلك باستخدام عدة وسائل أهمها [٤] :

١- **الملاحظـــة الشخصـــية** : وهـــي اتصـــال مباشر بين المشرف والأفراد محل الإشـــراف، للإطـــلاع عـــلى مستوى أدائهم والكيفية التي يتم بها ، ومعاونتهم على النهوض بالمستوى الادائي .

٢- **الاجتماعات الدورية** بين المشرفين والقائمين بالعمل ، حيث يتم فيها استعراض سير العمل .

---

(١)- انظر : الجهني ، الرقابة الإدارية /٣٧٩.

(٢)- مـــن يـــرغب بمـــزيد مـــن التفصـــيل عـــن وسائل الرقابة الإدارية فلينظر ، بعيرة ، الرقابة الإدارية في المؤسســـات، ص٢٦-٥٥ ، وعبد الفتاح ،الإدارة العامة ، ص ٣٠٧-٣١٠ ، وعارف ، الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق كفاءة العمل الإداري /١٤٨-١٦١.

(٣)- الجهني ، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة /٣٨٧.

(٤) – انظر : المرجع السابق /٣٩١-٣٩٣ ، وياغي ، الرقابة في الإدارة العامة /٧٦.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٣- **استمارات الاستقصاء** : وهي استبانات لجمع المعلومات والإطلاع على أراء الأفراد لتقييم أدائهم الوظيفي .

٤- **دراسة حجم وكمية العمل** : إذ يجب أن تكون كمية العمل ممثلة للواقع .

٥- **تخطيط العمل** : أي وضع خطط عملية وشاملة لسير العمل في المنظمة .

فالإشراف الإداري – بوسائله المتعددة – يعتبر ضمانة من ضمانات المحافظة على مبدأ الشرعية والملاءمة في الوحدة الخاضعة له ، ووسيلة لكشف الانحرافات والأخطاء وتقويمها بعد معرفة أسبابها ، والجهة المسئولة عنها .

ثانياً : المتابعة [١].

المقصود بالمتابعة التعرُّف الآني الدائم والمستمر على كيفية سير العملية التنفيذية في مراحلها المختلفة ؛ لمقارنة ما تحقق فعلا في كل مرحلة بالمطلوب تحقيقه في تلك المرحلة ، واكتشاف المعوّقات ، وبيان سبل تذليلها ، لتلافيها في المراحل اللاحقة .

فهي ضمان واقعي مباشر لحسن سير العملية التنفيذية . وهذا يتطلب من القائم بالمتابعة الإلمام بواقع وأبعاد العملية التنفيذية ، من خلال الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة عنها بصفة دورية منتظمة ، لأنه بوساطة تلك البيانات والمعلومات يستطيع إصدار القرارات الصائبة اللازمة لمواصلة التنفيذ السليم والدقيق للخطة .

فالمتابعة – إذن – فحص دقيق متبصّر لكل جزء من أجزاء العملية التنفيذية، لتحقيق التنفيذ السليم للخطة المرسومة .

([١]) – انظر : الصباح ، مبادئ الرقابة الإدارية /١٣٠-١٣١ ، وياغي ، الرقابة في الإدارة العامة /٧٩.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ثالثاً : التفتيش الإداري [١].

التفتيش الإداري هو فحص سلامة الأعمال الإدارية شكلاً وموضوعاً .

فالمفتش يسعى من خلال استخدام هذه الوسيلة إلى التحقق من حسن سير أداء الأعمال ودقة إنجازها ، وكذلك سلامة الإجراءات ، لكشف الأخطاء ، ومعرفة أسبابها ، وتحديد مسئولية مرتكبه ، ومن ثم المقترحات التي يراها لتلافيها في المستقبل ، ويضع كل ذلك في تقارير ليرفعها إلى الجهات المختصة .

فالتفتيش بأنواعه – الشكلي والموضوعي ، والداخلي والخارجي ، والدوري والفجائي ، والكلي والجزئي – يستهدف التأكد من تحقيق الأغراض التي أنشئت الوحدة من أجلها ، وحسن سير العمل وسلامة الإجراءات فيها .

رابعاً : التحرّيات الإدارية [٢].

يقصد بالتحرّيات الإدارية استكشاف أسباب التعقيدات المكتبية والانحرافات القيادية ، التي تتمثل عادة في المحاباة والاسترشاء واختلاس الأموال العامة ، وإهمال الواجبات الوظيفية ، وإساءة استعمال السلطة .

فالتحرّيات الإدارية بمختلف وسائلها الفنية تقوم بالكشف عن المخالفات المالية والإدارية ، والجرائم الجنائية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لوظائفهم .

فهي وسيلة للرقابة على الموظفين الإداريين لإبراز العناصر الصالحة منهم لمكافأتهم ، وكشف العناصر السيئة ، والتصدي لانحراف البعض منهم وضبطهم في حالات التلبس بالجرائم لمعاقبتهم جزاءً وفاقاً .

وهي تتم غالباً بطريقة سرية ، لكن يجب أن تتم بأسلوب يراعي فيه المحافظة على سمعة وكرامة الموظف ،لأن هدفها الارتقاء به أخلاقيا ووظيفيا ، لا مجرد التشهير .

---

(١) – انظر : الشوبكي ، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة /٢٧٧ ، والغرياني ، الرقابة الإدارية وأجهزتها/٤٦ ، والجهني ، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة /٤٣٥-٤٤٥ .

(٢) – انظر : الجهني ، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة /٤٢١-٤٢٥.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

خامساً : التقارير الإدارية [١].

التقارير الإدارية هي الوسائل التي يتم بواسطتها تقدير كفاءة عمال الإدارة، أو بيان كيفية سير الأعمال الإدارية في المنظمة الإدارية ، لأنها توفّر المعلومات والبيانات الكافية عن الموظفين ، وعن سير العمل ، والإمكانات المتاحة .

وهي في العادة ترفع من أدنى مستويات التنظيم إلى أعلاه ، وعلى هذا فالتقارير الإدارية – سواء كانت تقارير دورية أو تقارير سير الأعمال ، أو تقارير الفحص ، أو تقارير كفاءة الموظفين ، أو غير ذلك – تعتبر وسيلة استشارية توجيهية لأنها تزود المسؤول الإداري بالمعلومات اللازمة التي تساعده على اتخاذ القرارات الرشيدة .

وقد تكون التقارير الإدارية تنفيذية ، وذلك عندما توجّه من الرئيس إلى المرؤوس ، حيث تتضمن شرحاً حول كيفية تنفيذ العمل .

وبوجه عام فإن التقارير الإدارية – الاستشارية منها والتنفيذية – تعتبر من أهم الوسائل الرقابية خاصة إذا كانت عاكسة لكفاءة العمال أو لسير الأعمال الإدارية في المنظمة ، واتسمت بالحياد والموضوعية .

سادساً : فحص الشكاوي [٢].

الشكاوي هي تلك التظلمات التي يقدمها أصحاب المصالح إلى الإدارة المختصة لرفع الضرر الذي لحق بهم أو سيلحق إذا تم تنفيذ ذلك التصرف .

ويعتبر فحص الشكاوي وسيلة فعالة للرقابة ، لأنه يكشف أوجه الانحراف أو الخطأ في التصرف الإداري ، سواء كانت أخطاء إجرائية أو وظيفية أو سلوكية أو غيرها .

---

(١) – انظر : الصباح ، مبادئ الرقابة الإدارية /١٢٤-١٢٩ ، وبسيوني ، أصول علم الإدارة العامة /٣٥٨-٣٥٩.

(٢) – انظر : ياغي ، الرقابة في الإدارة العامة /٧٧-٧٨ ، والجهني ، الرقابة الإدارية بين القانون والإداري وعلم الإدارة العامة/٤٢٦-٤٣٤.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فمن قدّمت إليه الشكوى – سواء كان عضو الإدارة الذي صدر منه التصرف محـــل الشـــكوى (التظلم الولائي) أو رئيسه (التظلم الرئاسي) – يجب عليه – إذا كـــانت مســـتوفية للشروط القانونية لتقديمها – إعادة النظر في ذلك التصرف محل التظـــلم ومراجعته ، للتأكد من مدى شرعيته أو ملاءمته ، ونتيجة هذا الفحص هي التي تحدد مصير ذلك التصرف ، إما التعديل أو الإلغاء أو السحب أو الاستبدال .

ففحـــص الشكاوي – إذا جانبته الأهواء النفسية والضغوط الخارجية ، واتسم بالجديـــة والموضـــوعية – يعتـــبر وســـيلة رقابية فعالة ، لمعرفة قانونية وملاءمة التصرفات الإدارية .

سابعاً : السجلات والمراجعة الداخلية .[١]

تعتـــبر السجلات وسيلة رئيسية للرقابة الداخلية حيث تستخرج منها البيانات عن الأداء الفعلي للأعمال ، كما تقارن تلك البيانات بما هو مقرر إنجازه. فهي تساعد على معرفة التطور التاريخي للأعمال ، والتوقع باتجاهاتها في المستقبل .
كذلك فإن المراجعة الداخلية والتي تعني التقييم المستمر للمشروع في جميع مراحله، والـــذي يتم بواسطة عاملين متخصصين في المحاسبة والعمليات المالية، تعتبر أداة فعالـــة للـــتحقق من حسن إثبات العمليات ، والكشف عن الأخطاء والانحرافات في النواحي المالية ومعالجتها.

ثامناً : الميزانيات التقديرية [٢]

الميـــزانية الـــتقديرية هـــي الخطة المالية التي تقوم بموجبها الدولة بتوزيع إيراداتها المتوقعة على نفقاتها المتوقعة ، خلال فترة زمنية معينة ،تحدد بسنة غالبا.

---

(١) انظر الغرياني ،الرقاب الإدارية /٤٦، وعساف ، أصول الإدارة /٥٦٦.

(٢) انظـــر : ســـالم وآخرون ، المفاهيم الإدارية الحديثة /٢٠٠، وعبد الفتاح ، الإدارة العامة / ٣٠٩، والصباح ،الرقابة الإدارية /٩٩ ، وياغي ، الرقابة في الإدارة العامة / ١٥٢- ١٥٣.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وتعتبر من الأساليب الرقابية الفعالة في الإدارة المعاصرة ، حيث تقوم المؤسسة بواسطتها بمقارنة النتائج الفعلية بالنتائج المتوقعة ، فإذا كان المتحقق أقل من المستوى المطلوب كشفت أسباب ذلك ، واتخذت من الحلول ما يقضى عليها أو يحفف منها ، ويكفل عدم الوقوع فيها في العلميات المقبلة .

فهي تساعد على كشف الانحرافات وبيان أسبابها وطرق تقويمها ، وتلافيها في المستقبل .

فهي وسيلة رقابة ووقاية على الصرف دون إسراف أو إهمال ، ووقاية من الاختلاسات المالية أو الصرف بدون وجه حق ، وبالتالي تقوم بدور بارز في الحفاظ على أموال الدولة ومواردها ، من خلال الضوابط الإنفاقية التي تتضمنها والتي يجب عدم تخطيها ، إلا بناءً على وجود مسوغات قوية ومقنعة ، ومع هذا ينظر إلى تلك التجاوزات الإنفاقية على أنها قصور في العمل ، وعدم دقة في التنبؤ بالاحتياجات المالية من قبل المؤسسة ، مما يجعلها تحسب ألف حساب قبل أن تقدم على مثل ذلك .

فالميزانيات التقديرية إذن ضمانة قوية لعدم التلاعب بأموال الدولة عند الإنفاق، ووسيلة رقابية هامة في الجهاز الإداري وتحديداً فيما يتعلق بالرقابة المالية.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفصل الثاني .

أدلة مشروعية الرقابة الإدارية
في الشريعة الإسلامية

المبحث الأول : أدلة مشروعية الرقابة الإدارية من القرآن الكريم .

المبحث الثاني : أدلة مشروعية الرقابة الإدارية من السنة النبوية .

المبحث الثالث : أدلة مشروعية الرقابة الإدارية من تطبيقات العهد الراشدي .

المبحث الرابع : أدلة مشروعية الرقابة الإدارية من بعض الأصول والقواعد التشريعية .

المبحث الخامس : الحكم الشرعي للرقابة الإدارية في الإسلام.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفصل الثاني:أدلة مشروعية الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية

الـرقابة الإداريـة – كما تقدم – قيام الإدارة بالنظر في أعمالها ، للتأكد من مـدى مطابقتها والتزامها بأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها ، وتحقيقها لمصالح المجـتمع ، وكشـف مـا قـد يشوبها من انحراف ، أو عدم ملاءمة ، لتقويمها أو استبدالها . سواء أكان ذلك على المستوى الداخلي أو الخارجي .

فتطـبيق شـرع الله وتـنفيذه هـو الهدف الأسمى الذي تسعى إليه الإدارة الإسلامية.

وعـليه فإن ولي الأمر – ابتداءً من رئيس الدولة إلى أدنى مستويات الرئاسة الإداريـة – لا تنـتهي أو تسقط مسئوليته بمجرد تعيين الأكفاء والأمناء ، وإنما هو مطـالب " **بـأن يباشر بنفسه مشارفه الأمور وتصفح الأحوال ، لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملّة ، ولا يعوّل على التفويض تشاغلاً بلذة أو عبادة ، فقد يخون الأمين، ويغش الناصح** " [١].

كما أن عضو الإدارة – رئيساً أو مرؤوساً – مسئول أمام الله وأمام الأمة عن سلوكه ، وهذه المسئولية تعطيه الحق ، بل توجب عليه مراقبة نفسه ومن تحت يده ، ليتدارك كل ما يحرك تلك المسئولية .

وإذا كـانت الـرقابة الإدارية بهذه الأهمية ، فما الأسس الشرعية التي تقوم عليها ؟

هذا ما سنتبينه من خلال المباحث التالية .

---

(١)- الماوردي ، الأحكام السلطانية /٣٠.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المبحث الأول: أدلة مشروعية الرقابة الإدارية من القرآن الكريم

يعد القرآن الكريم الأساس الأول لمشروعية الرقابة الإدارية ويتضح ذلك مما يلي : -

أولاً:الآيات القرآنية الدالة على مشروعية الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر من المبادئ الأساسية ، والأصول الكلية في الشريعة الإسلامية ، يقول الإمام الغزالي : " **إن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر القطب الأعظم في الدين ، وهو المهم الذي ابتعث الله له النبيين أجمعين:**[١]. لذا فقد وردت آيات كثيرة تدل على وجوبه أذكر منها :-

١- قول الله تعالى : ﴿ **ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر ، وأولئك هم المفلحون** ﴾ [٢].

وجه الدلالة :

دلّت الآية الكريمة على وجوب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، لكن هل وجوبه عيني أم كفائي ؟.

الجمهور على الثاني [٣] ، باعتبار أن " من " للتبعيض ، يقول الإمام القرطبي بعد أن ذكر القول بأن " منكم " للتبعيض ، والقول بأنها للبيان :" والقول الأول أصح ، فإنه يدل على أن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر فرض على الكفاية ، وقد عينهم الله تعالى بقوله : -

﴿**الذي إن مكناهم في الأرض أقاموا الصلاة ..** ﴾الآية،وليس كل الناس مكّنوا" [٤].

---

(١) - الغزالي ، إحياء علوم الدين ، ٣٣٣/٢ .

(٢) - سورة آل عمران (الآية /١٠٤).

(٣) - انظر : ابن عطية ، المحرر الوجيز ٢٥٥/٣ ، والزمخشري، الكشاف ، ٤٢٥/١ ، وأطفيش، تيسر التفسير، ١٣٧/٢. وابن عاشور التحريروالتنوير، ٣٩/٤ ، وأبو فارس ، الأمر بالمعروف، /٢٤.

(٤)- القرطبي ، الجامع لأحكام القرآن ، ١٦٥/٤.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وعـــلى هـــذا فالآيـــة الكـــريمة لم تعيّن شخصاً أو جماعة بعينها للقيام بهذا الواجب، وإنما قصدت حصول هذا الفعل الذي فرض على الأمة وقوعه ، بحيث يأثم الجميع إذا لم يقم به أحد .

وذهـــب بعـــض العلماء إلى ان الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر فرض عيـــني، وحمـــلوا " **مـــنكم** " فـــي الآية على بيان الجنس ، أي لتكونوا أمة تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر [١].

وبذا يتعين كل فرد من أفراد الأمة للقيام بهذا الواجب ، بقطع النظر عن حاله ومدى قدرته ، اللهم إلا في وسيلة أو كيفية القيام بذلك .

وعموماً : فإن الآية نص في وجوب هذا المبدأ على الأمة بوجه عام ، وعلى الإدارة الإســـلامية بوجه خاص ، بل وعلى كونه من الواجبات العينية عليها، حتى عـــلى مذهـــب الجمهـــور ، باعتبارها ولاية إسلامية " **وجميع الولايات الإسلامية مقصودها الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر**" [٢].

وباعتـــبارها قادرة على ذلك بمقتضى السلطة التي تتمتع بها يقول الإمام ابن تيميـــة متحدثا عن مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر :" ويصير فرض عين عـــلى القـــادر الذي لم يقم به غيره ، والقدرة هو السلطان والولاية ، فذوو السلطان أقـــدر مـــن غيرهم وعليهم من الوجوب ما ليس على غيرهم ، ومناط الوجوب هو القدرة " [٣].

٢- وقوله تعالى : ﴿ **كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر وتؤمنون بالله** ﴾ [٤].

وجه الدلالة :

أفـــادت هـــذه الآيـــة بأن الأمة المحمدية تعتبر خير الأمم ما دامت تأمر بالمعروف وتنهى عن المنكر وتؤمن بالله .

---

(١) – انظر : البغوي ،معالم التنزيل ، ٨٤/٢، ورضا ، المنار ،٢٢/٤ ، ٢٣،وأبو فارس،الأمر بالمعروف/٤١.

(٢) – ابن القيم ، الطرق الحكمية /٢٣٨.

(٣)- ابن تيمية ، الحسبة /١٢ ، ١٣ .

(٤) – سورة آل عمران /١١٠.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بمعـــنى أن " **هذه الخيرية التي فرضها الله لهذه الأمة إنما يأخذ بحظه منها من عمل بهذه الشروط من الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر والإيمان بالله** "[١] ، ممـــا يدل على أن هذه الشروط علة لتلك الخيرية ، ولا وجود لها بدونها ، مما يحتم فرضية الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر على الأمة ، لأن " **ما كان فيه خيريتهم يجدر أن يفرض عليهم** " [٢] ، إضافة إلى أنه يمثل الوجود الحقيقي للأمة الإسلامية في هذه الحياة ، المنبثق عن أساس خلافتها في الأرض .

إذا ظهـــر لك ذلك فأعلم أن وجوب هذا المبدأ يعتبر أكثر ثبوتا وتأكيداً وتعيناً فـــي حـــق الإدارة ، نظـــراً لتأهلها لتجسيده في الواقع المعاش ، لما لها من السلطة والقـــوة الـــتي لـــم تمنحها الأمة لها إلا للمحافظة على كيانها ، والقيام بمستلزمات خيريتها التي منها الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

٣- قولـــه تعـــالى : ﴿ **الذين إن مكناهم في الأرض أقاموا الصلاة وآتوا الزكاة ، وأمروا بالمعروف ونهوا عن المنكر ولله عاقبة الأمور**﴾[٣].

وجه الدلالة:

يقـــول الإمام ابن عطية : " ويتجه الأمر في جميع الناس ، وإنما الآية آخذة عهداً على كل من مكنه الله تعالى ، كل على قدر ما مُكنّ ، فأما الصلاة والزكاة فكل مأخوذ بإقامتها ، وأما الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر فكل بحسب قوته ، والآية أمكن ما هي في الملوك " [٤].

وجـــاء فـــي فـــتح البيان : ﴿ **أقاموا الصلاة وآتوا الزكاة وأمروا بالمعروف ونهـــوا عن المنكر**﴾ هذا جواب الشرط ، وفيه إيجاب الأمر بالمعروف والنهى على من مكنه الله في الأرض ، وأقدره على القيام بذلك "[٥].

---

(١) – ابن عطية ، المحرر الوجيز ، ٢٦٦/٣.

(٢)- ابن عاشور ، التحرير والتنوير ، ٤٨/٤ .

(٣) – سورة الحج الآية /٤١.

(٤)- ابن عطية ، المحرر الوجيز ، ٢٩٤/١٠.

(٥)- القنوجي ، فتح البيان ، ٤٧٨/٤ ، ٤٧٩ .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فالآية دليل بيّن في وجوب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، لأنها قرنته بالصـــلاة والـــزكاة ، وهما فرضان فكذلك هو ، فالعطف يقتضي التسوية في الحكم غالباً [١].

ولا يخفى مدى وجوبه على الإدارة ، إذ الخطاب موجه إليها في المقام الأول ، فالآية أمكن ما تكون فيها .

إضافة إلى ما سبق هناك آيات أخرى تدل على وجوب هذا المبدأ وتؤكد على أهميـته ، كقولـه تعـالى : **﴿يا بني أقم الصلاة وأمر بالمعروف وأنه عن المنكر، واصبر على ما أصابك أن ذلك من عزم الأمور﴾** [٢].

فوجوب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ظاهر من الآية ، وإن جاء على لسان سيدنا لقمان ، فهذا لا يصرفه عن الوجوب خاصة مع تأيده بالآيات السابقة .

جـاء فـي فتح البيان :" ووجه تخصيص هذه الطاعات إنها أمهات العبادات وعماد الخير كله ، " **إن ذلك** " الطاعات المذكورة التي وصاه بها ،**(من عزم الأمور)** أي مما جعله الله عزيمة وأوجبه على عباده ، وحتّمه على المكلفين ولم يرخص في تركه " [٣].

كمـا جعله الله من الصفات التي تميز شخصية المؤمن وتحفظ لها استقلاليتها وكيانهـا ، فقـال تعالى : **﴿ والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعـروف ويـنهون عن المنكر ويقيمون الصلاة ويؤتون الزكاة ، ويطيعون الله ورسوله ، أولئك سيرحمهم الله ، إن الله عزيز حكيم ﴾** [٤].

وكما ترى أن الله قدم الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر على إقامة الصلاة وإيتاء الزكاة وطاعة الله ورسوله ، وهذه الأمور لا وجود للشريعة الإسلامية بدونها ، فلأي معنى قُدّم ؟.

---

(١)- انظر ، أبو فارس ، الأمر بالمعروف /٣٢

(٢) - سورة لقمان /١٧.

(٣)- القنوجبي ، فتح البيان ، ٥/٣٠٠.

(٤) - سورة التوبة /٧١

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لا شك أنه قدم لعظم مكانته وأهميته وضرورته في واقع المجتمع ، وما كان هذا شأنه لا يقول منصف بعدم وجوبه .

فوجـــوب الأمـــر بالمعـــروف والنهي عن المنكر أمر لا مرية فيه ، لذا ذكر الإمام القرطبي أنه من الأمور المجمع عليها لدى علماء المسلمين [١].

لكن كيف يدل ذلك على مشروعية الرقابة الإدارية ؟

أقول : بالنظر إلى الوجود الواقعي للأمر بالمعروف والنهي عن المنكر في المجتمع الإسلامية نجد أن له ثلاثة أشكال أو وظائف :-

الأول : شـــكلا أو وظيفـــة اجـــتماعية وهي التي يمارسها أفراد الأمة بعضهم تجاه بعض.

الثاني : شكلا سياسياً وهو ما تقوم به الأمة تجاه الحكومة.

الـــثالث : شـــكلا إدارياً وهو الذي تمارسه الحكومة تجاه نفسها أي الذي يتم داخل الجهاز الإداري ، وتجاه أفراد المجتمع .

والـــذي يهمنا هنا هو الشق الأول من الشكل الثالث ، فالإدارة الإسلامية كما يجب عليها القيام بهذا الواجب تجاه أفراد الأمة يجب عليها من باب أولى القيام بذلك تجاه نفسها ، سواء تمثّل ذلك بما يقوم به كل رئيس على مرؤوسيه ، أو بما تقوم به الأجهـــزة المختصـــة على مختلف المؤسسات الإدارية ، أو تمثّل بما يقوم به عضو الإدارة – رئيسا ومرؤوساً – تجاه نفسه ، لأن الالتزام بالشريعة وتطبيقها كما يجب عليها تجاه أفراد الأمة ، يجب عليها تجاه نفسها باعتبارها مخاطبة بذلك ، وباعتباره سبب وجودها وغايتها.

---

(١) – انظر القرطبي ، الجامع لأحكام القرآن ،٤٨/٤.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فـــتقرير واجـــب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر على عاتق الإدارة في النظام الإسلامي من شأنه أن يفضى إلى تقرير حقها في الرقابة الإدارية على نفسها أعمالاً وعمالاً .

فقـــبل أن تقوم بممارسة هذا الواجب على غيرها يجب عليها إصلاح نفسها ، وتلافي كل ما يشوب تصرفاتها من انحرافات أو أخطاء ، لتدارك نفسها قبل الوقوع تحت المساءلة .

وعـــلى هـــذا فدلالة القرآن الكريم على وجوب مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عـــن المنكر لا تقتصر على ما تقوم به الإدارة تجاه أفراد الأمة وإنما تشمل بطريق أولى وجوب تطبيقه في واقعها وهو ما يسمى " بالرقابة الإدارية ".

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ثانياً : الآيات التي تدل على وجوب مبدأ العدل .

يمتاز الفقه الإسلامي بإقامة أحكامه على أساس من العدل المطلق الذي لا يتأثر بأي اعتبار كان ، لأنه حيثما وجد العدل فتم شرع الله ودينه ، إذ يتم بذلك الحفاظ على استمرارية كيان المجتمع المسلم بجميع جوانبه ومجالاته الحياتية .

فالعدل من الأصول الكلية التي يقوم عليها التشريع الإسلامي ، وبه يتسق النظام التشريعي نظراً وتطبيقاً .

وهو الهدف الذي بعث لأجله الرسل وأنزلت الشرائع والأحكام قال الله تعالى: **﴿ لقد أرسلنا رسلنا بالبينات ، وأنزلنا معهم الكتاب والميزان ليقوم الناس بالقسط ﴾** [١] .

وقد أفاض القرآن الكريم بوجوب إقامة العدل في المجتمع الإسلامي حكومة وشعباً، وبنصوص آمرة إليك، بعضاً منها : -

١- قال الله تعالى : **﴿ إن الله يأمر بالعدل والإحسان وإيتاء ذي القربي ﴾** [٢].

وجه الدلالة:

فالآية الكريمة نصت على وجوب العدل المطلق الذي يشمل جميع جوانب ومجالات الحياة الإنسانية .

" فالمسلم مأمور بالعدل في ذاته ، ومأمور بالعدل في المعاملة ، وهي معاملة مع خالقه بالاعتراف له بصفاته وبأداء حقوقه ، ومعاملة مع المخلوقات من أصول المعاشرة العائلية والمخالطة الاجتماعية وذلك في الأقوال والأفعال ، ومن هذا تفرعت شعب نظام المعاملات الاجتماعية ، من آداب ، وحقوق ، وأقضية ، وشهادات ، ومعاملة مع الأمم " [٣].

---

(١) - سورة الحديد /٢٥.

(٢)- سورة النحل /٩٠.

(٣)- ابن عاشور ، التحرير والتنوير ، ٢٥٥/١٣ .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فالإسلام يربّي أفراده بذلك على التوسط وعدم الإفراط أو التفريط في مختلف شئون حياتهم ، وعلى إيصال الحقوق إلى أصحابها ، وعدم البغي عليهم .

وهذا متوجه إلى كل فرد من أفراد الأمة لكنه في حق ذوي السلطة أشد تأكداً ووجوباً ، لأنهم أقدر على القيام بذلك تجاه أنفسهم أوّلاً ، ثم تجاه غيرهم.

٢- وقال تعالى:﴿ **يا أيها الذين آمنوا كونوا قوامين بالقسط شهداء لله ، ولو على أنفسكم أو الوالدين والأقربين ، أن يكن غنيا أو فقيراً فالله أولى بهما ، فلا تتبعوا الهوى أن تعدلوا ، وإن تلووا أو تعرضوا فإن الله كان بما تعملون بصيراً** ﴾ [١].

وجه الدلالة:

أكّـد هذا النص القرآني على وجوب إقامة العدل في واقع المجتمع ، وإمعاناً منه في بيان أهميته وضرورته لا يكتفي بمجرد الأمر بالإتيان به الذي يصدق بمرة واحـدة، وإنما يطلب من المؤمنين أن يعدوا أنفسهم إعداداً خاصاً بحيث يكون العدل جبـلّة وطـبيعة فيهـم يصدرون عنها دون تكلّف أو تأثّر بهوى نفسي أو خارجي كالقرابة ونحوها . ولا أدل من ذلك على الوجوب [٢].

وهذا الخطاب يتوجه أولاً إلى الإدارة الإسلامية باعتبارها المسئول الأول عن إقامة العدل في المجتمع الإسلامي .

٣- وقـال الله تعـالى :﴿ **ولا يجرمنكم شنآن قوم على ألا تعدلوا اعدلوا هو أقرب للتقوى . واتقوا الله إن الله خبير بما تعملون** ﴾ [٣].

---

(١) - سورة النساء /١٣٥.

(٢)- رضا ، المنار ، ٣٦٧/٥.

(٣)- سورة المائدة /٨.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وجه الدلالة :

دلـــت الآيـــة الكريمة دلالة قاطعة على وجوب إقامة العدل ، حيث نهت عن تركه تحت تأثير أي ظرف من الظروف ، وصرّحت بالأمر به تأكيداً وتشديداً على وجوبـــه وأهميته وضرورته في الحياة بمختلف جوانبها وفي الآية " تنبيه عظيم على وجـــوب العدل مع الكفار الذين هم أعداء الله تعالى ، فما الظن بوجوبه مع المؤمنين الذين هم أولياؤه وأحباؤه " [١].

وعـــليه فإنه يجب على المسلم أن يلتزم بالعدل في تعامله مع الآخرين ، وإن كانوا كفاراً ، لأن الإسلام لم يفرق بين البشر في ميزان العدل ، وهذه مثالية لم يرق إليها أي تشريع آخر .

وإذا كان هذا واجباً على الفرد المسلم ، فإن وجوبه على الإدارة أشد وآكد ، بالـــنظر إلى دورهـــا فـــي واقـــع المجتمع الإسلامي ، وتمثيلها له في التعامل مع المجتمعات أو الدول الأخرى .

٤- وقال الله تعالى : **﴿ وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل ﴾** [٢].

وجه الدلالة:

يقول الإمام الرازي : " أجمعوا على أن من كان حاكماً وجب عليه أن يحكم بـــالعدل قـــال تعالى **﴿ وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل ﴾** والتقدير أن الله يأمـــركم إذا حكمـــتم بين الناس أن تحكموا بالعدل ... وحاصل الأمر فيه أن يكون مقصود الحاكم بحكمه إيصال الحق إلى مستحقه وأن لا يمتزج ذلك بغرض آخر"[٣].

٥٤٥٥٣٨

---

(١) - الرازي ، التفسير الكبير ،١١/٣٢٠ ، وانظر : القاسمي ، محاسن التأويل ، ٦/٧٣.

(٢) - سورة النساء /٥٨.

(٣) - الرازي ، التفسير الكبير ، ١/١١٠- ١١١ .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فالآيـــة نـــص في وجوب العدل في الحكم ، ويدخل ما عداه بالمعنى ، فهي " خطاب للولاة والأمراء والحكام ، ويدخل في ذلك بالمعنى جميع الخلق "[١].

فيجـــب عـــلى الإدارة أن تتوخى العدل فيما تأتي وتذر من التصرفات وذلك بالالـــتزام بأحكام الشريعة ، لأنها العدل مجسداً ، وإلا استحقت أن توسم بما جاء في قوله تعالى: ﴿ **ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الكافرون** ﴾ [٢]. وقوله:﴿ **ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الظالمون** ﴾ [٣]. وقوله : ﴿ **ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الفاسقون** ﴾ [٤]. لأنها رغبت عن الحكم بما أنزل الله من أحكام الحق والعدل [٥].

= صلة الرقابة الإدارية بمبدأ العدل.

فهـــذه الآيـــات – وغيرها مما لا يتسع المقام لذكرها – ناطقة بوجوب العدل عـــلى أفراد الأمة عموماً ، وعلى الحكومة الإسلامية خصوصاً في جميع تصرفاتها سواء داخل الجهاز الإداري أو في تعاملها مع أفراد الأمة أو الدول الأخرى .

ولتبيّن دلالته على وجوب الرقابة الإدارية أقول : –

إن الرقابة الإدارية إما أن يقوم بها عضو الإدارة على أعماله وإما أن تمارس عليه من قبل رئيسه أو الأجهزة المختصة .

أما وجوب الرقابة الولائية فدلالة هذه الآيات عليه واضحة جلية ، لأن الفرد أيـــا كان موقعه يجب عليه توخي العدل في جميع تصرفاته ، وذلك بايصال الحقوق غير منتقوصة إلى مستحقيها ، وعدم التأثر بالأهواء النفسية أو النوازع الخارجية ، وإلا كان متعديا لحدود الله ، ومجانباً للعدل ، لذا فعلى عضو الإدارة أن يراجع نفسه فيمـــا صدر أو سيصدر عنه من قرار أو تصرف ويزنه بميزان العدل ، ليرى مدى

---

(١) – القرطبي ، الجامع لأحكام القرآن ، ٢٥٨/٥، وانظر : الألوسي ، روح المعاني ، ٦٤/٥.

(٢) - سورة المائدة /٤٤.

(٣)- سورة المائدة /٤٥

(٤) – سورة المائدة /٤٧

(٥) – انظر : رضا المنار ، ٣٣١/٦ ، ٣٣٣ ، وابن كثير، تفسير القرآن العظيم ، ٧٣/٣ ، ٧٤.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

التزامه بالشريعة الإسلامية وتحقيقه لمصالح المجتمع العامة والخاصة ، ويتدارك ما قـد يشـوبه من انحراف أو خطأ أو عدم ملاءمة ، بتصحيحه وتقويمه ، نزولاً عند مقتضيات العدل .

فهـذه الرقابة تجسد مبدأ العدل على المستوى الفردي في الجهاز الإداري ، وهـي وسيلة غايتها العدل ، والعدل واجب ، فكذلك ما أدى إليه ، لأن الوسيلة تأخذ حكم غايتها .

أما الرقابة التي يمارسها الرئيس الإداري أو الأجهزة المتخصصة على عمال الإدارة وأعمـالهم فإنهـا أوجب من سابقتها ، باعتبارها أكثر فاعلية في تحقيق مبدأ العدل .

وبيان ذلك :

أن عضو الإدارة وإن كان يجب عليه الالتزام بأحكام الشريعة وتوخي العدل في تصرفاته ، لكن الشيطان يجري في الإنسان مجرى الدم من العروق ، فقد يعميه الهـوى ، وتأسـره الشـهوات فيـتردى في دركات الظلم ، ويتعدى حدود الله في تصرفاته ، أو قد يخطئ في اتخاذ بعض القرارات الإدارية أو في تنفيذها ، فهو ليس معصوماً من الخطأ ، وهنا تظهر أهمية رقابة الرئيس المباشر أو من ينيبه عنه ، إذ يقوم من خلال المراقبة بإعادة الأمور إلى نصابها ، وإرجاعه إلى جادة الصواب .

فكل رئيس مهما كان مستواه مسئول عن سلوك مرؤوسيه وأعمالهم الإدارية، ويقـع على عاتقه وجوب تحقيق العدل في مؤسسته سواء في معاملات أفرادها فيما بينهم ، أو عند تعاملهم مع أفراد الأمة .

وهـذا لن يتحقق إلا إذا كان مطلعاً على كل ما يجري ، ومشرفاً على جميع مـراحل العملية التنفيذية في مؤسسته ، ليستطيع اكتشاف ما قد يكتنفها من حيف أو زيف أو خطأ ، واتخاذ ما يكفل شرعيتها من الحلول .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فإقامة العدل هنا لا تتم – كما ترى – إلا بالرقابة الإدارية ، ومعلوم إنه " ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب " [١].

علـى أن " العدل في الإسلام ليس شعاراً يرفع ، بل هو سلوك يجب أن يجد أثـره العـاكس واقعـاً مطبقاً في حياة الناس ، وسياسة نافذة تكشف عنها ممارسة السلطة لأعمالها حين تقوم بمهامها ونشاطها " [٢].

ومـن هنا يظهر لنا مدى مشروعية الرقابة الإدارية بل وضرورتها في واقع الجهـاز الإداري ، بـل وفـي واقع المجتمع ، فهي العدل في أقوى صوره وأرقى مظاهره ، لأنها من الأسس التي تقوم عليها السياسة الإسلامية العادلة .

ثالثاً : الآيات الدالة على وجوب الأمانة .

الأمانـة من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها المدنية ، وبها يحفظ العمران، فـلا صـلاح لأمـة ولا بقـاء لدولة إلا بالأمانة ، لأنها إذا فقدت انعدمت الثقة في المعاملات ، وهذا مؤذن بالهلاك والزوال .

لـذا اهـتم الإسـلام بالأمانـة اهـتماماً بالغاً ، وجاء آي الذكر الحكيم أمراً بالمحافظة عليها ومراعاتها في مختلف السلوك الحياتي للمجتمع المسلم .

من ذلك :-

١- قول الله تعالى : **﴿ إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها ﴾** [٣].

وجه الدلالة :

فهذا أمر من المولى عزوجل للأمة بأداء الأمانات بمختلف أنواعها .

جـاء في التفسير الكبير : " أمر {سبحانه} المؤمنين في هذه الآية بأداء الأمانات في جميـع الأمـور ، سواء كانت تلك الأمور من باب المذاهب والديانات ، أو من باب الدنيا والمعاملات " [٤]، وفي ذلك سعادة الدنيا ونعيم الآخرة .

---

(١) – انظر : الأمدي ، الإحكام ، ١/١١٠-١١٢ ، والغزالي ، المستصفى، ١/١٣٨-١٣٩.

(٢) – سعيد ، السلطة السياسية /٢١٠.

(٣) – سورة النساء /٥٨.

(٤) – الرازي ، التفسير الكبير ، ١٠/١٠٨.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فالآيـــة -كما يقول الامام القرطبي - : " عامة في جميع الناس ، فهي تتناول الـــولاة فيمـــا إليهـــم من الأمانات في قسمة الأموال ، ورد الظلامات ، والعدل في الحكومـــات ، وتتناول من دونهم من الناس في حفظ الودائع والتحرز في الشهادات وغير ذلك " [١].

وكمـــا أن الخطاب عام يشمل كل أحد ، فكذلك الأمانات [٢] ، إذ قد تكون في معامـــلة الإنسان مع خالقه ، وذلك بالائتمار بما أمره والانتهاء عما نهاه، وقد تكون فـــي تعاملـــه مـــع غيره من بني جنسه، وذلك باداء جميع حقوقهم المادية والمعنوية الواجبة عليه، وقد تكون في معاملته مع نفسه ، وذلك بأن يختار لها الأنفع والأصلح لـــه فـــي الديـــن والدنيا، وإن لا يقدم بسبب ثورة الشهوة أو سَورة الغضب على ما يضره في دنياه وأخراه.

وإذا كان هذا على مستوى الشخص العادي ، فما بالك بوجوبه على الإدارة بما تملكه من سلطان، وما يقع على كاهلها من مسئولية ؟

٢- وقوله تعالى:﴿ **يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا الله والرسول ، وتخونوا اماناتكم وأنتم تعلمون** ﴾ [٣].

وجه الدلالة:

فهـــذا النص القرآني يحذر المؤمنين من إضاعة الأمانة وخيانتها ، سواء كان ذلك في شئون دينهم أو دنياهم.

جـــاء فـــي فتح البيان : " نهاهم الله عن أن يخونوه بترك شيء فما افترضه عـــليهم، أو يخونوا رسوله بترك شيء مما آمنهم الله عليه، أو بترك شيء مما سنه لهم ، أو يخونوا شيئاً من الأمانات التي ائتمنوا عليها " [٤].

---

(١) - القرطبي ، الجامع لإحكام القرآن ، ٢٥٦/٥.

(٢) -انظر : الرازي ، التفسير الكبير ، ١٠٩/١٠ ، والألوسي ، روح العاني ، ٦٣/٥.

(٣)- سورة الأنفال/٢٧

(٤)- القنوجي ، فتح البيان ، ٢٧/٣

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فيجـــب عـــلى أفراد المجتمع الاسلامي ، حكومة وشعبا – أداء الأمانة وعدم خيانتها، صيانة لكيانهم وحفظا له من الزوال.

وكما أمر الله بأداء الأمانة ، جعلها صفة من صفات عباده الصالحين يمتازون بها عن غيرهم .

قـــال تعـــالى: ﴿ **والذيـــن هم لأماناتهم وعهدهم راعون**[١] ﴾ فوصفهم بحفظ الأمانة ورعايتها[٢]، وفي ذلك اشارة لطيفة إلى مدى الارتباط بين الايمان والأمانة، وأن الخائن لا يكون من المؤمنين.

ولبيان كيفية دلالة مبدأ الأمانة على وجوب الرقابة الإدارية أقول:-

دلـــت الآيات الكريمة – كما رأيت – على وجوب إقامة الأمانة والمحافظة عليها في المجـــتمع المسلم، لكنه في حق الإدارة أقوى وأظهر ، لأنها مسئولة عن أداء الأمانة الـــتي وجـــبت عليها تجاه الأمة المتمثلة في تحقيق مصالحها العامة والخاصة ، من خلال الخدمات التي يجب على الإدارة القيام بها .

وهـــي مسئولة كذلك عن المحافظة على أداء الأمانة في واقع المجتمع ، فيما يجـــري بيـــن الأفراد والجماعات من معاملات ، وذلك بالنظر إلى ما تتمتع به من ســـلطات تقديـــرية واسعة ، والتناسب الطردي بين هذه السلطات والمسئولية الملقاة على عاتقها .

فيجـــب عـــلى عضـــو الإدارة النظر فيما يقوم به من أعمال تجاه المجتمع ، ليتـــبين مدى سلامتها وشرعيتها ، وتقويمها إن شابها أي عيب ، أداءً للأمانة الملقاة على عاتقه.

وكما يجب هذا على عضو الإدارة تجاه نفسه ، يجب بصورة أوضح وأقوى على الرئيس تجاه مرؤوسيه ، وعلى الأجهزة الرقابية تجاه أفراد الجهاز الإداري .

لأن الـــوازع الديـــني لـــدى الفـــرد قد يخبو بفعل الأهواء النفسية والنوازع الخارجية ، فيخون أمانته ، خاصة إذا أُلقي حبله على غاربه ، أما إذا كان هناك من

---

(١)- سورة المؤمنون/٨

(٢)- انظر : القنوجي ، فتح البيان، ٥٠٥/٤

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

يراقب سلوكه وأعماله ، ويكشف زيفها ويحاسبه فإنه سيتردد ألف مرة قبل أن يُقدم على ما من شأنه أن يوقعه تحت طائلة العقاب .

على أن الرئيس لا يعفيه من المسئولية تفويض السلطة إلى غيره . وإنما هو مسئول عن تصرفات مرؤوسيه ، للتلازم الحتمي بين السلطة والمسئولية .

فيجب عليه حمل أفراد مؤسسته على أداء أمانتهم الواجبة عليهم للمجتمع ، وكذلك الأجهزة الرقابية باعتبار اختصاصها بذلك ، وهذا لا يتم إلا عن طريق الرقابة الإدارية ، مما يدل على حتميتها وضرورتها في واقع الجهاز الإداري .

وعليه فإن دلالة آيات الأمانة على وجوب الرقابة الإدارية التزامية [١] عقلية بمعنى أن الرقاب الإدارية من لوازم أداء الإدارة لأمانتها.

أما إذا اعتبرنا الرقابة الإدارية في حد ذاتها نوعاً من الأمانة أو جزءً منها، وهذا يظهر بالنسبة للأجهزة الرقابية ، فحينئذ تكون دلالتها عليها تضمنية [٢] .

رابعاً : آيات قرآنية أخرى تدل على وجوب الرقابة الإدارية .

إضافة إلى ما تقدم فإن هناك نصوص قرآنية كثيرة تدل على وجوب الرقابة الإدارية منها :

١- قول الله تعالى :**﴿ وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون وستردون إلى عالم الغيب والشهادة ، فينبئكم بما كنتم تعملون ﴾** [٣].

وجه الدلالة :

" أي قل لهم أيها الرسول اعملوا لدنياكم وآخرتكم وأنفسكم وأمتكم ، فسيرى الله عملكم خيراً كان أو شراً ، فيجب عليكم أن تراقبوه تعالى في أعمالكم ، وأن

---

(١) - الدلالة الالتزامية ، هي دلالة اللفظ على لازم عقلي او عرفي . الدريني ، المناهج الأصولية /٢٢٢.

(٢) - الدلالة التضمنية : هي دلالة اللفظ على جزء معناه . المرجع السابق /٢٢٢.

(٣)- سورة التوبة / ١٠٥

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

تـــتحروا بها مرضاته ومرضاة رسوله وجماعة المؤمنين والخير لعباده "[١] ، وإلا فإن الجزاء من جنس العمل، إن خيراً فخير ، وإن شراً فشر .

ففـــي الآية وعد ووعيد مرتبطان بما يصدر عن الإنسان من عمل [٢]. فالفرد المســلم يجـــب عليه مراقبة الله في جميع تصرفاته ، بأن يلتزم بأحكام الشريعة ولا يـــريم عنها ، وإلا عرض نفسه للعقاب الدنيوي باعتبار أنه مراقب من قبل الدولة ، وللعقاب الأخروي باعتبار مراقبة الله له .

هـــذا عـــلى المستوى الفردي العام ، أما على المستوى الإداري فإن عضو الإدارة يجـــب عليه مراقبة الله في أعماله ، وذلك بالنظر المستمر فيها لمعرفة مدى اتفاقها وأحكام الشريعة وإزالة ما بها من عيوب تخل بمبدأ الشرعية ، وهو ما تمثله الـــرقابة الإدارية كما يجب على الرئيس – بمختلف مستوياته – مراقبة مرؤوسيه ، وعلى الأجهزة المتخصصة القيام بذلك ، لأنهم مسئولون عن أي مخالفة تصدر داخل نطاق سلطتهم .

فالمســـئولية على قدر السلطة ، وهذه الرقابة تستمد شرعيتها من قوله تعالى: **﴿ ورســـوله﴾** " باعتـــباره النبي والقائد ، أما النبوة فانتهت بموته ، وأما قيادة الأمة ومســـئوليتها فمســـتمرة فيمـــن يعقبه من الخلفاء والأمراء والقادة للمسلمين إلى قيام الساعة " [٣]. أما مشروعية رقابة الأجهزة المختصة فباعتبارها نائبة لرئيس الدولة . فهذه الآية الكريمة وغيرها من الآيات كقوله تعالى: **﴿ إن الله كان عليكم رقيباً ﴾** [٤] وقولـــه : **﴿ كل امرئ بما كسب رهين ﴾** [٥] وقوله : **﴿ فمن يعمل مثقال ذرة خيراً يره ، ومن يعمل مثقال ذرة شرا يره ﴾** [٦] وقوله : **﴿ وكل إنسان الزمناه طائره في عـــنقه ونخـــرج له يوم القيامة كتاباً يلقاه منشوراً ، اقرأ كتابك كفى بنفسك اليوم**

---

(١)- رضا ، المنار ، ٢٧/١١ ، ٢٩

(٢) – الألوسي ، روح المعاني ، ١٦/١١

(٣) – المزحاجي ، الرقابة في الإدارة الإسلامية ، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية /١٠٣

(٤) – سورة النساء /١

(٥) – سورة الطور /٢١

(٦) – سورة الزلزلة /٧ ، ٨

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

عـليك حسيباً ﴾ [١] ، تؤكد على مسئولية كل فرد من أفراد المجتمع الإسلامي عن كل تصرفاته ، بلْه عضو الإدارة ، الذي توسّع وظيفته الإدارية من نطاق مسئوليته ، فهو بالإضافة إلى مسئوليته كأي فرد مسلم ، مسئول عن ممارسته الشخصية للسلطة العامة التي يقتضيها قيامه بوظيفته الإدارية ، وكذا فهو مسئول عن أعمال مرؤوسيه مـن عمال الجهاز الإداري ، باعتباره مصدر سلطاتهم ، ومعلوم أن تفويضه بعض سلطاته إليهم لا يعفيه من المسئولية عن انحرافاتهم أو أخطائهم .

لـذا يجـب عليه أن يباشر من فوض إليه السلطة ، وأن يتابع ويراقب حسن تنفيذه ، وأدائه لعلمه [٢].

٢- ومـن الآيـات الدالة على وجوب الرقابة الإدارية قوله تعالى :﴿ **يا أيها الذين آمـنوا توبـوا إلى الله توبة نصوحاً** ﴾ [٣] ، وقوله : ﴿ **وتوبوا إلى الله جميعاً أيها المؤمنون لعللكم تفلحون** ﴾ [٤] ، وقوله : ﴿ **فأما من تاب وأمن وعمل صالحاً فعسى أن يكون من المفلحين** ﴾ [٥] ، وقوله : ﴿ **وأني لغفار لمن تاب وآمن وعمل صالحاً ثـم اهـتدي** ﴾ [٦]، وقولـه : ﴿ **أنه من عمل منكم سوء بجهالة ثم تاب من بعده وأصلح فإنه غفور رحيم** ﴾ [٧] .

وجه الدلالة :

فهـذه الآيـات – وغيرها كثير – تدل دلالة واضحة وصريحة على وجوب الـتوبة ، والحـث عـليها ، وعـلى أن المؤمن الحق لا يصر على ما اجترحه من السـيئات والمعاصي ، وإنما يسارع إلى التوبة منها ، والرجوع إلى ربه ، بالإقلاع

---

(١)- سورة الإسراء /١٣ ، ١٤

(٢) - انظـر : عبد الوهاب ، الرقابة الإدارية ، رسالة الخليج العربي /٢١٦ ، وجاهين ، التنظيمات الإدارية في الإسلام /٧٢

(٣)- سورة الأعراف /١٥٣

(٤) - سورة النور /٣١

(٥)- سورة القصص /٦٧

(٦) - سورة طه /٨٢

(٧)- سورة الأنعام /٥٤

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

عن تلك المعاصي ، والندم على فعلها ، والعزم على عدم العودة إليها ، وبداية حياة جديدة زادها العمل الصالح وغايتها مرضاة الله تعالى [١].

وهـــي ناطقة كذلك بأن التوبة هي طريق الفلاح ومغفرة الله ورضوانه لكل مســـرف على نفسه [٢] ، وفي ذلك إشارة إلى أهميتها في واقع المجتمع الإسلامي ، فهـــي تعيـــد الاعتـــبار إلى الشخصية المسلمة ، وتجعل منها خلقاً جديداً لا تخدشه عـــثرات الماضي ، ولا تأسره عوامل القنوط ، بل يصبح عضواً صالحاً خيّراً نافعاً لنفســـه ولمجتمعه ، وعلى ذلك فلا جرم أن تتفق الأمة على وجوب التوبة على كل مـــن ظـــلم نفسه من أفراد المجتمع الإسلامي [٣] ، وهي في حق عضو الإدارة أشد وجوباً .

فعليه أن يحاسب نفسه ويراجع كل ما صدر عنه من عمل ، للتخلّص من أي مظلمة اقترفها في حق أفراد أمته ، لتكون توبته خالصة مقبولة .

إذ مـــن الثابت فقها إن الإساءة إذا كانت في حق الغير ، فإن التوبة منها لا تقبل إلا بعد التخلص من تبعاتها [٤].

" ولا يخـــفى أن مجـــال انحـــراف أو خطأ عضو الإدارة الذي تقوم بصدده الـــرقابة الإدارية يتعلق في أغلب الأحيان بحقوق العباد" [٥] وذلك بالنظر إلى طبيعة الوظيفة الإدارية.

فالـــرقابة الإدارية – على هذا – تمثل تجسيدا واقعياً لإخلاص عضو الإدارة في توبته، فهي روح التوبة وحياتها، وكفى بذلك دلالة على وجوبها.

---

(١)- انظر : دروزة : الدستور القرآني ، ٤٥٧/٢ ، ٤٥٨

(٢) - انظر : الرازي ، التفسير الكبير ، ٣٧٣/١٥ – ٣٧٤ ، وقطب ، في ظلال القرآن ، ٢٥١٤/٤

(٣)- انظر ، القرطبي ، الجامع لأحكام القرآن ، ٩٠/٥ ، والغزالي ، إحياء علوم الدين ، ٦/٢

(٤)- انظـــر : اطفيش ، شرح النيل ، ٣٦٦/١٧ ، والنووي ، روضة الطالبين ، ٢٤٦/١١ ، والبهوتي ، كشاف القناع ، ٤٢٥/٦.

(٥)- عبد الوهاب، الرقابة الادارية ، رسالة الخليج العربي / ٢١٣

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المبحث الثاني:أدلة مشروعية الرقابة الإدارية من السنة النبوية.

الأساس الثاني لمشروعية الرقابة الإدارية هو السنة النبوية المطهرة ، القولية منها والفعلية .

وبيان ذلك كما يلي : -

المطلب الأول : أدلة مشروعية الرقابة الإدارية من السنة القولية .

أولاً:الأحاديث التي تدل على وجوب مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر مبدأ عظيم ، وأصل أصيل في الإسلام، لذا جاءت السنة النبوية مؤيدة للقرآن في إيجابه ، وتأكيده ، وبيان أهميته.

ومما يدل على ذلك :

- قولـه (ﷺ) : " **من رأى منكم منكراً فليغيره بيده ، فإن لم يستطع فبلسانه ، فإن لم يستطع فبقلبه ، وذلك أضعف الإيمان** " [١].

وقولـه – عليه الصلاة والسلام – " **مثل القائم على حدود الله ، والواقع فيها كمثل قـوم استهموا على سفينة فأصاب بعضهم أعلاها ، وبعضهم أسفلها ، فكان الذين فـي أسفلها إذا استقوا من الماء مروا على من فوقهم ، فقالوا : لو أنا خرقنا في نصـيبنا خـرقاً ولم نؤذِ من فوقنا . فإن يتركوهم وما أرادوا هلكوا جميعاً ، وإن أخذوا على أيديهم نجوا ونجوا جميعاً** " [٢].

---

(١)- أخرجه الإمام مسلم وأبو داود والترمذي وابن ماجه عن طريق أبي سعيد الخدري ، واللفظ لمسلم . أنظر: مسـلم ، صـحيح بشـرح النووي ، ٢/٢٢،٢٥ ، وأبو داود ، سنن ، كتاب الملاحم ، برقم ٤٣٤٠، ٣/١٢٣ ، والترمذي ، سنن ، باب ما جاء في تغيير المنكر باليد أو اللسان أو القلب ، برقم ٢٢٦٣، ٣/٢١٨ ، وابن ماجه ، سنن بشرح السندي ، كتاب الفتن ، برقم ٤٠١٣ ، ٤/٣٦٤

(٢)- أخرجه الإمام البخاري والترمذي بنحوه عن طريق النعمان بن بشير ، واللفظ للبخاري . انظر: البخاري ، صحيح بحاشية السندي ، كتاب المظالم ، باب هل يقرع في القسمة والاستهام ، ٢/٧٥ ، والترمذي، سنن ، برقم ٢٢٦٤ ، ٣/٢١٨.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

قولـه (ﷺ) : " والـذي نفسـي بيده لتأمرُن بالمعروف ولتنهوُن عن المنكر ، أو ليوشكن الله أن يبعث عليكم عقاباً منه فتدعونه ، فلا يستجيب لكم " [١].

وجه الدلالة :

فهذه الأحاديث بينة الدلالة على وجوب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وضرورته لبقاء المجتمع المسلم وسلامته .

فـالحديث الأول نص على وجوب تغيير المنكر إما باليد أو اللسان أو القلب، بحسب حالة المسلم ، ومدى قدرته ، ومدى نجاعة تلك الوسيلة في تحقيق غايتها[٢].

أمـا حديـث السـفينة فقد بيّن فيه الرسول(ﷺ) ضرورة هذا المبدأ في واقع المجـتمع ، وأهميـته وفاعليـته فـي حفظ كيانه وبقاء أركانه ويظهر هذا جليًا من قوله (ﷺ) : " **فإن يتركوهم وما أرادوا هلكوا جميعاً ، وإن أخذوا على أيديهم نجوا ونجوا جميعاً**".

أمـا الحديث الثالث فدلالته على وجوب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بينه ، لأنه(ﷺ) جعل غضب الله وعذابه هو المصير الذي ينتظر الأمة المسلمة إذا لم تقم بهذا المبدأ .

جـاء فـي تحفة الأحوذي " والمعنى والله أن أحد الأمرين واقع ، إما الأمر والـنهي مـنكم ، وإما إنزال العذاب من ربكم ، ثم عدم استجابة الدعاء له في دفعه عنكم ، بحيث لا يجتمعان ولا يرتفعان ، فإن كان الأمر والنهي لم يكن عذاب ، وإن لم يكونا كان عذاب عظيم "[٣].

وعـليه فإن وجوب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر أمر لا مرية فيه بل هو مما " تطابق على وجوبه الكتاب والسنة وإجماع الأمة " [٤].

---

(١)- أخـرجه الـترمذي من طريق حذيفة بن اليمان وحسّنه ، وابن ماجه من طريق السيدة عائشة بلفظ " مروا بالمعروف وانهوا عن المنكر ، قبل أن تدعوا فلا يستجاب لكم " انظر : الترمذي ، سنن ،برقم ٢٢٥٩، ٣١٧/٣ ، وابن ماجه ، سنن بشرح السندي ،برقم ٤٠٠٤ ، ٤/ ٣٥٩ .

(٢) – انظر : النووي ، شرح صحيح مسلم ، ٢٢/٢ ، ٢٥ ، وأبادي ، عون المعبود ، ٤٩٢/١١.

(٣) – المباركفوري ، تحفة الأحوذي ، ٣٢٦/٦.

(٤)- النووي ، شرح صحيح مسلم ، ٢٢/٢

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وما كان هذا شأنه بالنظر إلى مجموع الأمة ، فكيف به في حق الإدارة وهي ربان السفينة وقائدها والمسئول عن سلامتها .

فوجوبـــه عـــليها تجاه نفسها عمالاً وأعمالاً ، وتجاه أفراد الأمة ، أوضح من الشمس في رابعة النهار .

لذا يجب على كل فرد من أفراد الإدارة – بغض النظر عن مسماه الوظيفي– تطـــبيق هـــذا المـــبدأ عـــلى نفسه أولاً ، بتوخي الالتزام بأحكام الشريعة في جميع تصرفاته ، من خلال استمرارية مراجعتها واتخاذ الوسائل المناسبة لتصحيح المعيب منها .

وكذا يجب الأمر نفسه على الرئيس تجاه مرؤوسيه ، وعلى الأجهزة الرقابية تجاه من هم داخل نطاق صلاحيتها .

وهذا يطلق عليه الرقابة الإدارية .

إذا فالرقابة الإدارية واجبة بوجوب مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، لأنها تعتبر تجسيداً حقيقياً له في واقع الجهاز الإداري الإسلامي .

ثانياً : الأحاديث الدالة على وجوب مبدأ العدل .

العدل من الأصول التي قامت عليها الشريعة الإسلامية ، وأوجبت الالتزام به على كل فرد من أفراد المجتمع ، كما تبين من الآيات القرآنية .

ولا يتسع المجال لاستقصاء الأحاديث النبوية الواردة فيه ، لذا سوف يقتصر الباحث على بعض منها ، وخاصة تلك التي تتعلق بشئون الحكم والإدارة :

أ– فالإمام العادل من السبعة الذين يظلهم الله في ظله ، يوم لا ظل إلا ظله .

يقول عليه الصلاة والسلام : " **سبعة يظلهم الله في ظله يوم لا ظل إلا ظله ، الإمام العادل ، وشاب نشأ في عبادة ربه ، ورجل قلبه معلق في المساجد ، ورجلان تحابا فـــي الله اجتمعا عليه وتفرقا عليه ، ورجل طلبته امرأة ذات منصب وجمال فقال :**

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

إنـــي أخـــاف الله ، ورجل تصدق أخفى حتى لا تعلم شماله ما تنفق يمينه ، ورجل ذكر الله خالياً ففاضت عيناه " [١].

وجه الدلالة .

فهو يشير إلى أهمية العدل وخاصة في شئون الحكم ، ومدى الرقي الأخروي الـــذي ينـــتظر ولي الأمر المتصف به ، الذي كان العدل منهجه وديدنه ، سواء في داخل الجهاز الإداري أو تجاه أفراد أمته .

ب- ومـــن ذلـــك قوله (ﷺ) : " إن أحـــب الناس إلى الله يوم القيامة وأدناهم منه مجلساً أمام عادل ، وابغض الناس إلى الله وأبعدهم منه مجلساً إمام جائر "[٢].

وجه الدلالة .

نصَّ هذا الحديث الشريف على أن إقامة العدل طريق إلى رضا الله ومحبته، والسعادة الأخروية ، وإن في إضاعته وتركه غضب الله ومقته ، والشقاء الأبدي [٣].

ولا يخـــفى ما يتضمنه من الأسلوب البليغ في إيجاب العدل والحث عليه من خـــلال بيـــان قـــوة الـــترابط والتلازم بينه وبين الغاية التي تستشرفها كل الأحكام والمـــبادئ والأصول الشرعية في الإسلام ، إلا وهي محبة الله ورضاه ، مما يحتم على كل فرد في المجتمع توخي العدل في حياته.

والحديث خص ولي الأمر باعتبار ما يتمتع به من سلطان .

---

(١) - أخرجه الإمام البخاري من طريق أبي هريرة ، البخاري ، صحيح بحاشية السندي ، كتاب الصلاة ، باب من جلس في المسجد ينظر الصلاة ، ١٢١/١

(٢) - أخرجه الإمام الترمذي من طريق أبي سعيد الخدري ، وقال عنه : " حديث حسن غريب لا نعرفه إلا من هـــذا الوجه ".الترمذي ، سنن بشرح تحفة الأحوذي ، برقم ١٣٤٤ ، ٤٦٦/٤ . وهذا الحديث في سنده عطية بن سعد العوفي ، وقد ضعفه كثير من علماء الحديث. انظر : المباركفوري ، تحفة الأحوذي ،٤٦٦/٤.

(٣) - انظر المباركفوري ، تحفة الأحوذي ، ٤٦٦/٤

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ج- ومما يدل كذلك على وجوب العدل قوله (ﷺ) : " **إن المقسطين عند الله على منابر من نور ، عن يمين الرحمن عزوجل ، وكلتا يديه يمين ، الذين يعدلون في حكمهم وأهليهم وما وُلّوا** " (١).

وجه الدلالة .

وكما هو ظاهر من النص النبوي أن تلك المنزلة والمكانة التي نالها المقسطون كانت نتيجة لاتخاذهم العدل منهجاً في حياتهم بمختلف جوانبها .

فهذا الأحاديث متطابقة على إيجاب العدل على كل فرد من أفراد الأمة مع التركيز على القائد الإداري ، نظراً إلى واقعه الوظيفي وأثره في كيان الأمة .

وبالتالي يجب على عضو الإدارة تحقيق العدل في كل تصرفاته ، وذلك بمراجعتها وإعادة النظر فيها ، لكشف زيفها وتقويمه ، التزاماً بالشريعة وتحقيقاً للعدل والمصلحة .

والأمر نفسه يجب على الرئيس تجاه مرؤوسيه ، وعلى الأجهزة داخل نطاق صلاحيتها ، وإلا تعرضوا للمساءلة أمام الله وأمام الأمة .

فالعدل من المبادئ التي يجب على الإدارة تحقيقها والالتزام بها ، ولا يتم ذلك على الوجه المطلوب إلا بممارسة الرقابة الإدارية ، مما يحتم وجوبها ، لأن " ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب " (٢).

ثالثاً :الأحاديث الدالة على وجوب الأمانة .

لما كانت الأمانة من أهم أسس بقاء المجتمع ، وأحد عوامل تطوره وازدهاره، حرص الرسول(ﷺ) على الحث عليها والتحذير من خيانتها ، وايجابها على كل فرد من أفراد الأمة .

---

(١) – أخرجه مسلم من طريق عبد الله بن عمرو ، كتاب الإمارة ، باب فضيلة الإمام العادل برقم /١٨٢٧، ١٤٥٨/٣، والترمذي من طريق أبي هريرة وحسنه ، الترمذي ، سنن بشرح تحفة الأحوذي ، برقم ٣٨٣٢ ، ٤٠/١٠.

(٢) -انظر : الأمدي ، الإحكام ١١٠/١ - ١١٢ ، والغزالي ، المستصفى ، ١٣٨/١ – ١٣٩

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فقـد جعل خيانتها من علامات المنافق حيث قال – عليه الصلاة والسلام – : **" آية المنافق ثلاث : إذا حدّث كذب ، وإذا وعد أخلف ، وإذا أؤتمن خان "** [١].

فخيانة الأمانة والإيمان لا يجتمعان في نفس واحدة .

واعتـبر(ﷺ) تضـييع الأمانة من أشراط الساعة فقال : **" إذا ضيعت الأمانة فانتظر الساعة "** [٢].

كمـا ورد الأمـر بها نصا في قوله (ﷺ) : **" أدّ الأمانة إلى من ائتمنك ولا تخن من خانك "** [٣] . فالأمر في الحديث للوجوب لعدم الصارف [٤].

وجه الدلالة .

فهـذه الأحاديث وغيرها ناطقة بوجوب الأمانة ، وعظيم خطرها في المجتمع المسـلم، فيجـب على كل مسلم أداء ما لزمه من حقوق تجاه نفسه أو خالقه أو بني جنسه ، وإلاّ عدّ خائناً مسلوب الإيمان .

وعضو الإدارة أول المخاطبين بذلك ، لما يقع عليه من واجبات تجاه المجتمع بحكـم وظيفته التي يشير إلى أهميتها وخطر مآلها قوله – عليه الصلاة والسلام – لأبـي ذر حيـن سأله الإمارة : **" يا أبا ذر إنك ضعيف ، وإنها أمانة، وإنها يوم القيامة خزي وندامة ، إلا من أخذها بحقها وأدّى الذي عليه فيها "** [٥].

---

(١) أخرجه الشيخان من طريق أبي هريرة واللفظ للبخاري ، انظر : البخاري ، صحيح بحاشية السندي ، كتاب الإيمـان ، بـاب علامـة المـنافق ، ١٥/١ ، ومسـلم ، صحيح ، كتاب الإيمان ، باب بيان خصال المنافق ، ٧٨/١.

(٢)- أخرجه الإمام البخاري من طريق أبي هريرة ، البخاري ، صحيح بشرح فتح الباري ، ٢٧٩/١١.

(٣)-أخـرجه الإمـام الترمذي من طريق أبي هريرة وقال عنه " هذا حديث حسن غريب".الترمذي ، سنن بشرح تحفة الأحوذي، ٤٠٠/٤

(٤)- انظر : المباركفوري ، تحفة الأحوذي ، ٤٠٠/٤.

(٥)- اخـرجه مسلم من طريق أبي ذر ، مسلم ، صحيح ، كتاب الإمارة ، باب كراهية الإمارة بغير ضرورة ، برقم ١٨٢٥ ، ١٤٥٧/٣

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فالوظيفة الإدارية في الإسلام أمانة لما يتعلق بها من مصالح المجتمع ، والموظف- رئيساً أو مرؤوساً – مسئول عن أي تقصير أو إهمال فيها ، ولا يعفيه من ذلك إلا قيامه بأداء ما يجب عليه فيها .

ولا يخفى عليك أن الرقابة الإدارية من لوازم أداء الأمانة في الإدارة ، فعضو الإدارة ليتمكن من أداء أمانته الوظيفية يجب عليه مراجعة النظر فيما صدر أو سيصدر عنه من تصرفات ليرى مدى شرعيتها ، وتحقيقها لمصالح المجتمع ، ولتصحيح وتقويم الانحرافات أو الأخطاء إن وجدت ، تأدية للأمانة وقياماً بالواجب على أحسن وجه .

والأمر نفسه يجب على الرئيس تجاه مرؤوسيه ، باعتباره مصدر سلطاتهم والمسئول عن إهمالهم وتقصيرهم، وعدم تأديتهم لأماناتهم الوظيفية .

فتأدية عضو الإدارة لإمانته الوظيفية يستلزم عقلاً قيامه بالرقابة الإدارية ، وعليه فدلالة هذه الأحاديث عليها التزامية عقلية.

ولك أن تتصورها جزءاً من الأمانة الملقاة على عاتق الإدارة باعتبارها من الواجبات الوظيفية المنوطة بها ، ويظهر هذا جلياً بالنسبة للأجهزة المتخصصة ، التي تمثل الرقابة الإدارية الهدف الذي تسعى لتحقيقه ، والأمانة التي يجب عليها القيام بها ، لأنها وظيفتها ، وحينئذ فدلالة الأحاديث عليها تضمنيّة لكونها جزءاً أو نوعاً من أنواع الأمانة بمعناها العام ، كأصل أو مبدأ من مبادئ الشريعة الإسلامية الشامل لجميع جوانب الحياة المختلفة الإدارية والسياسية والاجتماعية وغيرها .

رابعاً : أحاديث نبوية أخرى تدل على وجوب الرقابة الإدارية .

إضافة إلى ما تقدم هناك أحاديث كثيرة تدل على وجوب الرقابة الإدارية منها:-

أ- قول النبي(ﷺ) : - " **ألا كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته ، فالأمير الذي على الناس راع وهو مسئول عن رعيته ، والرجل راع على أهل بيته وهو مسئول**

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

عـــنهم ، والمـــرأة راعية على بيت بعلها وولده وهي مسئولة عنهم ، والعبد راع على مال سيده وهو مسئول عنه ، ألا فكلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته " [١].

وجه الدلالة .

فالسلطة الحاكمة في الدولة الإسلامية وعلى رأسها الإمام أو الأمير يقع عليها واجـــب القيام بأمور الرعية الدينية والدنيوية ، وهي مسئولة مسئولية مزدوجة أمام الله وأمـــام الأمة عن كل تقصير أو إهمال أو اعتداء يقع منها ، يدل على هذا قوله عليه السلام : **" فالأمير الذي على الناس راع وهو مسئول عن رعيته ".**

يقـــول الإمـــام النووي : " الراعي هو الحافظ المؤتمن الملتزم صلاح ما قام عـــليه ، وهـــو ما تحت نظره ، ففيه أن كل من كان تحت نظره شيء فهو مطالب بـــالعدل فيه، والقيام بمصالحه في دينه ودنياه ومتعلقاته"[٢] لذا يلزمها لتدارك الوقوع فـــي تـــلك المســـئولية قيام كل عضو منها بالنظر في أعماله وعرضها على أحكام الشريعة لكشف عوارها ، واتخاذ الوسيلة المناسبة لاعادتها إلى الطريق المستقيم .

كمـــا يجـــب ذلك على الرئيس تجاه مرؤوسيه ، وعلى الأجهزة المتخصصة داخل نطاق تخصصها .

فالرقابة الإدارية من أسس الإدارة الشرعية التي أوجبها الحديث على الجهاز الإداري ، فيجـــب عليه القيام بها ، وإلا لم يأمن من الدخول تحت وعيد قوله(ﷺ) : **" مـــا من والٍ يلي رعية من المسلمين فيموت وهو غاش لهم ، إلا حرم الله عليه الجنة "** [٣].

---

(١)- أخـــرجه مســـلم وأبو داؤد والترمذي من طريق ابن عمر واللفظ لمسلم . مسلم ، صحيح بشرح النووي ، فضـــيلة الأميـــر العـــادل .. ، ٢١٣/١١ ، وأبو داود ، سنن ، كتاب الخراج والإمارة والفيء ، برقم ٢٩٢٨ ، ١٣٠/٣ ، والترمذي ، سنن ، باب ما جاء في الإمام ، برقم ١٧٥٧، ١٢٤/٣.

(٢)- النووي ، شرح صحيح مسلم ، ٢١٣/١١

(٣)- أخـــرجه الشـــيخان من طريق معقل بن يسار واللفظ للبخاري ، البخاري صحيح بشرح فتح الباري ، كتاب الأحكـــام ، بـــاب من استرعى رعية فلم ينصح ، ١٠٩/١٣ ، مسلم ، صحيح بشرح النووي ، باب فضيلة الإمام العادل .. ، ٢١٥/١١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لأن الـــنفس أمارة بالسوء ، والشيطان للإنسان عدو مبين ، فقد يغش الناصح ويخـــون الأميـــن ، وممارسة الرقابة بأنواعها على الوجه الشرعي الصحيح تعتبر الدواء الناجع لكل هذه الأدواء .

ب- ومما يدل على وجوب الرقابة أيضاً قوله عليه الصلاة والسلام : " الكيّـــس من دان نفســـه وعمل لما بعد الموت ، والعاجز من أتبع نفسه هواها وتمنى على الله الأماني " [١]. **وقوله : " لله أفرح بتوبة عبده من أحدكم سقط على بعيره وقد أضله في أرض فلاة "**[٢]. **وقوله (ﷺ) : " كل ابن أدم خطاء وخير الخطائين التوابون"** [٣]. **وجه الدلالة .**

فـــالحديث الأول أشار إلى مدى أهمية الرقابة على النفس ومحاسبتها فجعلها من صفات العاقل المتبصّر في العواقب ، الذي لا تستعبده نفسه وشهواتها ، بل يقوم بمحاســـبتها ، وأطرها على الحق قبل أن تحاسب أمام الله وأمام الناس ، وأن أسير الهـــوى والشهوات هو المقصر في القيام بذلك ، فلا يحاسب نفسه ، ولا يزن أعماله بميزان الشرع ، ولذا فعاقبته وخيمة ومسئوليته عظيمة [٤] .

وعضـــو الإدارة أحـــق أن يقـــوم بذلك ، لأهمية وظيفته وخطرها ، وعظم مسئوليته .

---

(١)- أخـــرجه الأمـــام الـــترمذي وحسنه وابن ماجه من طريق شداد بن أوس واللفظ للترمذي ، الترمذي ، سنن بشـــرح تحفة الأحوذي ، أبواب صفة القيامة ، برقم ٢٥٧٧ ، ١٣٢/٧ ، وابن ماجة ، سنن ، كتاب الزهد ، باب ذكر الموت والاستعداد له ، برقم ٤٢٦٠ ، ٤٢٣/٢.

(٢)- أخرجه الشيخان واللفظ للبخاري ، البخاري صحيح بشرح فتح الباري ، كتاب الدعوات ، ٩٠/١١، ومسلم ، صحيح ، كتاب التوبة ، برقم ٢٦٧٥ ، ٢٧٤٤ - ٢٧٤٧ ، ٢١٠٢/٤ - ٢١٠٥

(٣)- أخرجه ابن ماجة والترمذي والدارمي من طريق أنس بن مالك ، وقال عنه الترمذي : " هذا حديث غريب لا نعـــرفه إلا مـــن حديث علي بن مسعدة عن قتادة . ابن ماجة ، سنن ، كتاب الزهد ، باب ذكر التوبة ، برقم ٤٢٥١ ، ٤٢٠/٢ ، والـــترمذي ، ســـنن بشرح التحفة ، أبواب صفة القيامة ، برقم ٢٦١٦ ، ١٧٠/٧ ، ١٧١ ، والدرامي ، سنن ، كتاب الرقائق ، باب التوبة ، ٣٠٣/٢ .

(٤)- انظر : المباركفوري ، تحفة الأحوذي ، ١٣٢/٧.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أما الحديثان الآخران ففيهما حث وتأكيد على وجوب المسارعة بالتوبة وإنها تخلق من صاحبها خلقاً جديداً ، لا تأسره عثرات الماضي ، ولا تقضي عليه عوامل الفنوط ، بل هو عامل بناء في مجتمعه يجعل مرضاة ربه نصب عينيه في كل تصرفاته المستقبلية ، ويتلافي ما بدر منه من تقصير في تصرفاته السابقة واللاحقة، إن في حق نفسه أو ربه ، أو بني جلدته .

وفي ذلك دعوة خاصة لعضو الإدارة بوجوب النظر في تصرفاته وعدم التمادي في الضلال ، بل عليه إصلاح ما أفسده ، وأداء ما وجب في ذمته من حقوق تجاه الغير ، وهو ما تقوم به الرقابة الإدارية .

وعليه فإن الرقابة الإدارية تعتبر مؤشراً حقيقياً على المحاسبة الصادقة للنفس، والتوبة الخالصة من كل معصية ، وما كان كذلك فلا يقول منصف بعدم وجوبه ومشروعيته .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الثاني:أدلة مشروعية الرقابة الإدارية من السنة الفعلية.

ولأهمية الرقابة الإدارية وضرورتها ، مارسها الرسول (ﷺ) عملياً ، باعتباره القائد العام .

فقد كان عليه الصلاة والسلام يراقب عماله ويحاسبهم على المستخرج والمصروف [١].

من ذلك :-

أ- ما رواه أبو حميد الساعدي [٢]- رضي الله عنه - " أن النبي (ﷺ) استعمل ابن الأُتْبِيَّة [٣] على صدقات بني سليم ، فلما جاء إلى رسول الله (ﷺ) وحاسبه قال: هذا الذي لكم وهذه هدية أهديت لي ، فقال رسول الله (ﷺ) :" فهلاّ جلست في بيت أبيك وبيت أمك حتى تأتيك هديتك إن كنت صادقاً ، ثم قام رسول الله (ﷺ) فخطب الناس وحمد الله وأثنى عليه ثم قال :-" أما بعد فإني استعمل رجالاً منكم على أمور مما ولاني الله ، فيأتي أحدكم فيقول : هذا لكم وهذه هدية أهديت لي ، فهلاّ جلس في بيت أبيه وبيت أمه حتى تأتيه هديته إن كان صادقاً ، فوالله لا يأخذ أحدكم منها شيئاً بغير حقه إلا جاء الله يحمله يوم القيامة .ألا فلأعرفن ما جاء الله

---

(١)- انظر :ابن تيمية،الحسبة /٢٨، وابن القيم،الطرق الحكمية /٢٤٨،والكتاني ، التراتيب الإدارية ، ٢٠٧/١

(٢)- أبو حميد الساعدي ، الصحابي المشهور ، اختلف في اسمه ، فقيل عبد الرحمن بن عمرو بن سعد ، وقيل المنذر بن سعد بن مالك ، وأمه أمامة بنت ثعلبة ، توفي في أخر خلافه معاوية . انظر ، ابن الأثير ، أسد الغابة، ١٧٤/٥.

(٣) - ابن الأُتْبِيَة ،أو ابن اللُتْبِيّة ،اسمه عبد الله واللُتْبِيّة أمه ، وهو أزدي ،استعمله النبي(صلى الله عليه وسلم) على بعض الصدقات . ابن الاثير ، أسد الغابة ، ٢٥٠/٣.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

رجـــل ببعير له رغاء [١] ، أو ببقرة لها خوار [٢] ، أو شاة تَيْعر[٣] ، ثم رفع يديه حتى رأيت بياض إبطية – ألا هل بلغت "[٤].

وجه الدلالة .

فالحديث بيّن الدلالة على ممارسة النبي(ﷺ) للرقابة على عماله وأعمالهم[٥]. فقـــد بيّن (ﷺ) لابن اللُتبية ما الذي كان يجب أن يكون عليه ، وإنه لو كان في بيت أبيه وأمه فإنه لا يُعرَف ولا ذِكْر له ، ولا تأتيه الهدية ، وما أتته إلا لأنه يدير عملاً فيه مصلحة عامة ، أي بسبب موقعه الوظيفي ، وهو ليس طريقاً مشروعاً لمثل ذلك الكســـب ، مخافة الإضرار بمصالح المجتمع ، والإخلال بأحكام الشريعة. ولأهمية القضية وعظيم خطرها ، لم يكتف عليه الصلاة والسلام بمجرد تأنيب العامل وبيان خطـــئه ، بـــل قام خطيباً في الناس وحذّر من مغبّة استغلال المناصب ، وبيّن سوء عاقبته .

فهـــذا الحديث بما يتضمنه من بيان عملي ونظري لأهمية الرقابة الإدارية ، يعتبر معلماً عظيماً في طريق الحكم والإدارة إلى ن يرث الله الأرض ومن عليها[٦].

ب– كما روي عنه (ﷺ) أنه عزل العلاء بن الحضرمي عامله على البحرين ، لأن وفد عبد القيس شكاه ، وولى أبان بن سعيد [٧].

---

(١) – الرُغاء : صوت الإبل ، ابن منظور ، لسان العرب ، ٣٢٩/١٤.

(٢)– الخوار : صوت الثور وما اشتد من صوت البقر والعجل ، وقد يطلق على صوت الغنم والظباء والسهام . ابن منظور ، اللسان ، ٢٦١/٤

(٣) – اليُعار : صوت الغنم ، ويَعَرت العنز تيعر بالكسر يُعاراً صاحت . ابن منظور ، اللسان ، ٣٠١/٥

(٤) – أخـــرجه الشـــيخان واللفظ للبخاري . البخاري ، صحيح بشرح فتح الباري ، كتاب الأحكام ، باب محاسبة الإمام عماله ، ١٦١/١٣ ، ومسلم ، صحيح بشرح النووي ، باب تحريم هدايا العمال ، ٢١٨/١١ –٢٢٠.

(٥) – انظر : النووي ، شرح صحيح مسلم ، ٢٢٠/١١ ، وابن حجر ، فتح الباري ، ١٤٣/١٣ ، ١٦١

(٦) – انظر : القرشي ، أوليات الفاروق في الإدارة والقضاء ، ٦٦٦/١

(٧)– ابن سعد ، الطبقات الكبرى ، ٣٦٠/٤ ، وابن حجر ، الإصابة ، ١٠/١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وجه الدلالة .

وهـذا يـدل على أنه عليه الصلاة والسلام كان يراقب عماله ويكشف عوار أعمـالهم ، وكـانت وسـيلته هنا سؤال الوفد عن أخبار العامل ، وكيفية سيرته في عملـه[١]، ومـدى صـلاحيته لذلك العمل ، حتى إذا تبين له عدم صلاحيته للعمل الإداري ، لم يتوان في عزله ، وإن كانت سيرته الشخصية حسنه ، إذا المنظور له هنا هو السيرة الوظيفية في المقام الأول ، وقد تقدم أنه (ﷺ) رفض استعمال أبي ذر (رضـي الله عنه)[٢] – مع قوله فيه : " **ما أظلت الخضراء ولا أقلت الغبراء أصدق لهجة من أبي ذر** " [٣].

فتـلخص مما تقدم أنَّ الرقابة الإدارية من أساسيات وأصول الإدارة الناجحة فـي الإسلام ، وإنه يجب على عضو الإدارة القيام بها تجاه نفسه أولاً ، ثم تجاه من هم تحت يده .

---

(١)– انظر ، علي ، الإدارة الإسلامية /١٢.

(٢) – أبو ذر الغفاري ، اختلف في اسمه اختلافاً كثيراً ، والمشهور أنه جندب بن جنادة بن قيس بن عمرو ، من كـبار الصحابة وفضلائهم ، يقال أنه أسلم بعد أربعة ، ثم انصرف إلى بلاد قومه وأقام بها حتى قدم على رسول الله (ﷺ) المدينة ، وتوفي بالربذة سنة ٣١، سنة ٣٢ . انظر : ابن الأثير ،أسد الغابة، ١٨٦/٥ –١٨٨.

(٣) – أخرجه الإمام أحمد وابن ماجة والترمذي وحسنه عن طريق عبدالله بن عمرو ، أحمد ، المسند ، ١٧٥/٢ ، ٢٢٣ ، ابن ماجة ، سنن بشرح السندي ، فضل أبي ذر برقم (١٥٦) ، ١٠٢/١، والترمذي ، سنن بشرح تحفة الأحوذي ، أبواب المناقب ،برقم (٤٠٥٣) ، ٢٠٥/١٠.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المبحث الثالث:أدلة مشروعية الرقابة الإدارية من تطبيقات العهد الراشدي

سار الخلفاء الراشدون – رضوان الله عليهم – على النهج القويم الذي اختطه لهم ووضع أسسه القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة في ممارستهم للرقابة الإدارية تجاه أنفسهم وعمالهم ، حرصا منهم على قيام هؤلاء بأعمالهم خير قيام ، وعدم خروجهم على حدود السلطات المخولة لهم .

فقد كان الصديق – رضي الله عنه – دائم المراقبة لنفسه ، شديد المحاسبة لها، ليكون خفيف الظهر من أية تبعة ، برئ الذمة من أي مسئولية ، ويكفي دليلاً على ذلك قوله وهو على فراش الموت للسيدة عائشة – رضي الله عنها –:" **أما والله لقد كنت حريصاً على أن أوفّر فيء المسلمين ، على أني قد أصبت من اللحم واللبن ، فانظري ما كان عندنا فابلغيه عمر – وما كان عنده دينار ولا درهم ، ما كان إلا خادماً ولِقْحه** [١] **ومِحْلَبا** [٢] **– فلما رجعوا من جنازته أمرت به عائشة إلى عمر . فقال : رحم الله أبا بكر ، لقد أتعب من بعده** " [٣].

كما مارس – رضوان الله عليه – الرقابة الإدارية على عماله وولاته ، والدليل على ذلك أنه لما قدم عليه معاذ بن جبل [٤] من اليمن بعد وفاة النبي (ﷺ) قال له :" **ارفع حسابك . فقال معاذ : احسابان ؟ حساب من الله ، وحساب منكم ، والله لا ألي لكم عملاً أبداً** " [٥].

أما الفاروق – رضي الله عنه – فقد وجدت الرقابة الإدارية في عهده أرضاً خصبة ، فضربت بجذورها في أعماق إدارته توجيهاً وتقعيداً وتطبيقاً .

---

(١)- اللقحة بكسر اللام وفتحها :الناقة القريبة العهد بالنتاج . ابن منظور ، اللسان ، ٥٨١/٢.

(٢)- المحلب بكسر الميم ، الإناء الذي يحلب فيه اللبن . ابن منظور ، اللسان ، ٣٢٩/١.

(٣) – ابن سلام ، الأموال /٢٨١ ، والسيوطي ، تاريخ الخلفاء /٧٨ ، ٧٩.

(٤)- الصحابي الجليل معاذ بن جبل بن عمرو بن أوس الأنصاري الخزرجي ، أحد السبعين الذين شهدوا العقبة من الأنصار ، شهد المشاهد كلها مع رسو الله (صلى الله عليه وسلم) أخي الرسول (صلى الله عليه وسلم) بينه وبين عبد الله بن مسعود ، أسلم وهو ابن ثماني عشر سنة ، وهو أعلم الناس بالحلال والحرام ، توفي ١٨هـ في طاعون عمواس . انظر : ابن الأثير ، أسد الغابة ، ٣٧٦/٤-٣٧٨.

(٥) – الخزاعي ، تخريج الدلالات السمعية /٢٦٢ ، والكتاني ، التراتيب الإدارية ، ٢٠٧/١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فيقول موجهاً : " **حاسبوا أنفسكم قبل أن تحاسبوا ، وتزينوا للعرض الأكبر وإنما يخف الحساب يوم القيامة على من حاسب نفسه في الدنيا** " [١].

وها هو يضع القاعدة التي يجب أن يسير عليها ولي الأمر في إدارته ، ليكون مؤدياً للأمانة الملقاة على عاتقه ، حيث يقول لمن حوله معلّما :" **أرأيتم إن استعملت عليكم خير من أعلم وأمرته بالعدل أقضيت ما علي ؟ قالوا : نعم . فقال: لا حتى انظر في عمله أعمل ما أمرته أم لا** " [٢] .

فولي الأمر لا تنتهي مهمته بمجرد تعيين العمال ، وتفويض بعض السلطات إليهم، وإنما يجب عليه مراقبتهم ، ليتأكد من مدى التزامهم بما أُمروا به، وعدم تهاونهم أو تكاسلهم في أعمالهم ، أو إخلالهم بمصالح الأمة العامة والخاصة.

كما عني – رضوان الله عليه – عناية بالغة بتفعيل دور الرقابة الإدارية في واقع الجهاز الإداري ، أداءً للأمانة ، وتحقيقاً للعدل ، وإيماناً منه بضرورتها وأهميتها في الواقع المعاش ، إذ كل حكم أو توجيه يبقى مجرد عظة مثالية لا قيمة لها في واقع الحياة ، إذا لم يقم ولي الأمر بمتابعة تنفيذه ، ومراقبة تطبيقه على أرض الواقع .

يقول الإمام علي – رضي الله عنه – رأيت عمر على قتب [٣] يعدو ، فقلت:

– يا أمير المؤمنين أين تذهب ؟

قال : بعير ندّ من أبل الصدقة أطلبه .

فقلت : لقد أذللت الخلفاء بعدك .

---

(١)– الترمذي ، سنن بشرح التحفة ، أبواب صفة القيامة ، ١٣٢/٧.

(٢) – الصنعاني ، المصنف ، ٣٢٦/١١.

(٣)– القتب : إكاف البعير ، وقيل هو الرحل الصغير الذي على قدر السنام . ابن منظور ، اللسان ، ٦٦٠/١ – ٦٦١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فقـــال : لا تلمـــني يـــا أبا الحسن ، فوالذي بعث محمداً (ﷺ) بالنبوة لو أنّ عَناقا [١] ذهبت بشاطئ الفرات لأخذ عمر بها يوم القيامة " [٢].

ألا يدلك هذا على حرص الفاروق على مراقبة نفسه ، والقيام بواجبه الوظيفي على أحس الوجوه وأكملها ؟.

أمـــا عن ممارسته للرقابة الإدارية على عماله وولاته ، فقد كان -رضي الله عـــنه- يراقب عماله ويحاسبهم محاسبة دقيقة ، حتى قيل : " أن علمه بمن نأي عنه مـــن عمالـــه ورعيته كعلمه بمن بات معه في مهاد واحد " [٣] . بل وكان يقاسمهم أموالهم إذا تبين أن دخلهم لا يسمح بتوفيرها ، وإنما خُصّوا بها لأجل الولاية محاباة أو غيرها .

ومن الأمثلة على ذلك :-

يـــروى أنـــه بعـــث عثمان بن حنيف [٤] وحذيفة [٥] بن اليمان - رضي الله عنهما- **لوضع الخراج على أرض السواد ، فلما أتياه ، قال : كيف فعلتما ؟ اتخافا أن تكونـــا حملتما الأرض مالا تطيق ؟ فقالا : حملناها أمراً هي له مطيقة . قال : انظرا أن تكونا حملتما الأرض ما لا تطيق . قالا : لا . فقال عمر : لئن سلمني الله لأدعن أرامل العراق لا يحتجن إلى رجل بعدي أبداً : فما أتت عليه إلا أربعة أيام حتى أصيب** " [٦].

---

(١)- العَـــناق : الأنـــثى مـــن الماعز ، وقال الأزهري ، هي الأنثي من أولاد المِعزى إذا أتت عليه سنة . ابن منظور، اللسان، ١٠/٢٧٤-٢٧٥.

(٢)- ابن الجوزي ، مناقب أميرة المؤمنين عمر /١٩١

(٣) - الجاحظ ، التاج في أخلاق الملوك /٢٧٨ ، والماوردي ، نصيحة الملوك /٣٨٧.

(٤) - هـــو عثمان بن حنيف الأنصاري الأوسي ، شهد أحداً والمشاهد بعدها ، واستعمله عمر بن الخطاب على مســـاحة سواد العراق ، واستعمله على البصرة ، ثم أخرج منها في نوبة وقعة الجمل ، فسكن الكوفة وبقى إلى زمان معاوية . انظر:ابن الأثير ، أسد الغابة، ٣/٣٧١

(٥)- هـــو حذيفة بن حسل بن جابر ، واليمان لقب أبيه ، شهد أحداً مع النبي (صلى الله عليه وسلم) ، استعمله عمـــر بن الخطاب على المدائن ، توفي ٣٦هـــ بعد مقتل عثمان بأربعين ليلة . انظر : ابن الأثير ، أسد الغابة، ١/٣٩٠ -٣٩٢.

(٦) - ابن الجوزي ، مناقب أمير المؤمنين /١٣٩ ، وأبو يوسف ، الخراج /٣٦، ٣٧

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فانظـــر كيف كان يراقب عملهما ويراجعه ، ويأمرهما بمراجعة نفسيهما في ذلك خوفاً من أي ظلم أو حيف .

وكـــان عمـــر بن الخطاب – رضي الله عنه – إذا استعمل رجلاً أشهد عليه رهطاً من الأنصار وغيرهم ، واشترط عليه : أن لا يركب برذونا ، ولا يلبس ثوباً رقيقاً ، ولا يأكل نقيّاً[١] ، ولا يغلق بابه دون حوائج الناس ، ولا يتخذ حاجباً.

فبيـــنما هـــو يمشي في بعض طرق المدينة إذ هتف به رجل ، يا عمر : أترى هذه الشروط تنجيك من الله تعالى وعاملك عياض بن غنم [٢] على مصر وقد لبس الرقيق واتخـــذ الحـــاجب . فدعا محمد بن مسلمة وكان رسوله إلى العمال فبعثه . وقال : ائتني به على الحال التي تجده عليها ، فأتاه فوجد على بابه حاجباً ، فدخل فإذا عليه قميـــص رقيق ،قال : أجب أمير المؤمنين . فقال : دعني اطرح علي قبائي. فقال : لا، إلا على حالك هذه . فقدم به عليه .

فلما رآه عمر قال : انزع قميصك . ودعا بمدرعة صوف وبربضة من غنم وعصـــا فقـــال : البس هذه المدرعة ، وخذ هذه العصا ، وأرع هذه الغنم ، وأشرب واسق من مربك واحفظ الفضل علينا . أسمعت؟ قال : نعم . والموت خير من هذا. فجعـــل يرددها عليه ويردد الموت خير من هذا .فقال عمر : ولم تكره هذا ؟ وإنما ســـمى أبوك غنماً لأنه كان يرعى الغنم ، أترى يكون عندك خير؟ قال : نعم يا أمير المؤمنين . قال : انزع . ورده إلى عمله . فلم يكن له عامل يشبهه [٣].

وروي أن أحد الرعية لما نظر إلى أموال العمال تكثر استنكر ذلك إلى عمر بـــن الخطاب بأبيات شعر ، فبعث عمر إلى عماله فيهم سعد وأبو هريرة فشاطرهم أموالهم [٤].

---

(١) – الـــنّقي : الخبز الحُواري : وهو لباب الدقيق وأجوده وأخلصه . انظر : ابن منظور اللسان ، ١٥/٢٤٠ ، ٤/٢٢٠

(٢) – هـــو عيـــاض بن غنم بن زهير القرشي ، له صحبة ، أسلم قبل الحديبية وشهدها ، كان مع أبي عبيدة في الشام فاستخلفه عليها لما مات ، فاقره الفاروق . توفي ٢٠هـــ انظر : ابن الأثير ، أسد الغابة ، ٤/١٦٤ – ١٦٦

(٣) – أبو يوسف ، الخراج /١١٦ ، وانظر : ابن الجوزي ، مناقب أمير المؤمنين /١٤٣ –١٤٤.

(٤) – ابن سلام ، الأموال /٢٨٢ – ٢٨٣

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فهذه الوقائع وغيرها [١] مما لا يتسع المقام لذكرها تدل بجلاء على المحاسبة الدقيقة والشديدة التي كان الفاروق يتبعها مع عماله إذا اطلع منهم على ما يخل بأيّ من الواجبات الملقاة على عاتقهم .

ولـــم تكن شدته تلك انتقاماً منهم أو تسلطاً ، بل هي من باب الإدارة الحازمة الـــتي فيهـــا نصـــر للعامل على نفسه ، وحفاظاً على مصلحة العامة من انحرافه ، وتداركـــاً لمـــا من شأنه إثارة المساءلة أمام الله وأمام الناس ، لتيقّنه بأن الخليفة أو الحاكم هو المسئول الأول عن انحرافات عماله وتقويمها ، حيث يقول : " **أيما عامل لي ظلم أحداً فبلغتني مظلمته فلم أغيرها ، فأنا ظلمته** " [٢] .

وتـــأكيداً منه على أهمية مباشرة ولي الأمر للأمور بنفسه ، وإيصال الحقوق إلى أصحابها يقول : " **لئن عشت إن شاء الله لأسيرن في الرعية حولاً ، فإني أعلم أن للناس حوائج تقطع دوني ، أما عمالهم فلا يرفعونها إلي ، وأما هم فلا يصلون إلـــي، فأســـير إلى الشام ، فأقيم بها شهرين ، ثم أسير إلى الجزيرة** [٣]**. فأقيم بها شـــهرين ، ثـــم أسير إلى مصر فأقيم بها شهرين، ثم أسير إلى البحرين فأقيم بها شـــهرين ، ثم أسير إلى الكوفة فأقيم بها شهرين ، ثم أسير إلى البصرة فأقيم بها شهرين ، والله لنعم الحول هذا** " [٤].

---

(١) – كمحاسبته –رضي الله عنه – لسعد بن أبي وقاص ، وعمرو بن العاص ، وخالد بن الوليد ، وعبد الله بن قـــرط الأزدي ، وأبو موسى الأشعري ، وشاطر بعض عماله أموالهم ، كخالد بن الوليد ، وعمرو بن العاص ، والـــنعمان بن عدي وغيرهم ، انظر تفصيل ذلك : ابن كثير ، البداية والنهاية ، ٧٦/٧ – ٧٧ ، ١٠٠ –١٠١ ، وابـــن القيم ، الطرق الحكمية /١٦ ، والطماوي ، عمر بن الخطاب /٢٧٨ –٢٨٦ ، والقرشي ، أوليات الفاروق السياســـية ص ٣٨٥-٣٨٦ ، وأوليـــات الفاروق في الإدارة والقضاء ٣٢٠/١-٣٣٦ ، والهوني ، النظم الإدارية والمالية في الدولة الإسلامية /١٠٢ –١٠٥ ، والبدوي ، دعائم الحكم /٤١٦ – ٤١٧.

(٢) – ابن الجوزي ، مناقب أمير المؤمنين /١٤١

(٣) – المراد بالجزيرة : الأرض الواقعة بين دجلة والفرات . القرشي أوليات الفاروق في الإدارة والقضاء ، ١/ ١٧٥.

(٤)– الطبري ، تاريخ الرسل والملوك ، ٢٠١/٤ – ٢٠٢.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فهـــذه الجولة التفقدية تعتبر أسلوباً ميدانياً من أساليب الرقابة الإدارية ، ولا يخفى ما تحمله في طياتها من حرص الفاروق- رضي الله عنه- على تحقيق العدل، وأداء الأمانة ، والحفاظ على مصالح الأمة .

فهـــل هـــناك عـــدل بعـــد هذا العدل ، وحرص على مصلحة الأمة بعد هذا الحرص؟

ألا يكـــون صـــادقاً مـــن قال له . وقد حُمِل إليه مال عظيم من الخمس فقال الفـــاروق: إن قومـــاً أدوا الأمانة في هذا لأمناء ، فقال له بعض الحاضرين :" **إنك أديت الأمانة إلى الله ، فأدوا إليك الأمانة ، ولو رتعت رتعوا** " (١).

فهذا بعض جَنى ممارسة الرقابة الإدارية على الوجه الشرعي ، وما أحوجنا إلى ذلك في واقعنا الإداري .

كما اهتم سيدنا عثمان بن عفان –رضي الله عنه- بالرقابة الإدارية وحرص على تطبيقها في جهازه الإداري ، وحث عماله على تفعليها في واقعهم الإداري .

فجاء في أول كتاب كتبه إلى عماله " **أما بعد . فإن الله أمر الأئمة أن يكونوا رعـــاة، ولـــم يـــتقدم إليها أن يكونوا جباة ، وأن صدر هذه الأمة خلقوا رعاة ولم يخـــلقوا جـــباة، ألا وإن أعدل السير أن تنظروا في أمور المسلمين فيما عليهم ، فتعطوهم مالهم ، وتأخذوهم بما عليهم** " (٢)..

وجـــاء في أول كتاب له إلى أمراء الأجناد " **أما بعد . فإنكم حماة المسلمين وذادتهم، وقد وضع لكم عمر ما لم يغب عنا ، بل كان عن ملأمنّا ، ولا يبلغني عن أحد منكم تغيير ولا تبديل ، فيغير الله ما بكم ، ويستبدل بكم غيركم ، فانظروا كيف تكونوا ، فإني انظر فيما ألزمني الله النظر فيه ، والقيام عليه** " (٣).

فهـــذا نـــص صـــريح في الحث على ممارسة الرقابة الرئاسية أقصد قوله " فانظروا كيف تكونوا ، فإني انظر فيما الزمني الله النظر فيه ، والقيام عليه " .

---

(١)- ابن تيمية ، السياسة الشرعية /٤٧. وانظر : ابن قتيبة ، عيون الأخبار ، ٩٥/١.

(٢)- الطبري ، تاريخ الرسل والملوك ، ٢٤٤/٤ -٢٤٥

(٣) - الطبري ، تاريخ الرسل والملوك ، ٢٤٥/٤.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وكان يأخذ عماله بموافاته في كل موسم لمحاسبتهم والنظر في تصرفاتهم يدل عـــلى ذلك قوله في كتابه إلى أهل الأمصار: " **أما بعد . فإني آخذ عمالي لموافاتي في كل موسم** " (١).

وإيمانـــاً مـــنه بأهمية الرقابة الإدارية وضرورتها فقد بعث في آخر سنة من خلافته رجالاً من الصحابة إلى الأمصار حتى يرجعوا إليه بأخبار ولاته (٢).

أما علي بن أبي طالب – كرم الله وجهه – رابع الخلفاء الراشدين فإنه ترسّم خطى من سبقوه في الاهتمام بالرقابة الإدارية وممارستها والحث عليها .

فها هو يكتب إلى أحد عماله : " **أما بعد . فاستخلف على عملك واخرج في طائفة من أصحابك حتى تمر بأرض السواد كورة كورة** (٣) **فتسألهم عن عمالهم ، وتنظر في سيرتهم** " (٤).

وجاء في كتابه إلى بعض عماله : " **فارفع إليّ حسابك ، واعلم أن حساب الله أعظم من حساب الناس** " (٥).

فهـــو يطـــلب منه تقريراً حقيقياً عن كل تصرفاته وأعماله ، لينظر في مدى شـــرعيتها ، ويذكّره بمراقبة الله ، فإنه وان استطاع الإفلات من المساءلة الدنيوية ، فإنه لن يستطيع ذلك أمام الله تعالى ، وحينئذ سيكون عذابه عظيم ، وعقابه أليم .

ومن توجيهاته إلى أحد عماله : " **انظر في أمور عمالك فاستعملهم اختبارا، ولا تولهـــم محابـــاة وأثرة .. ، ثم تفقد أعمالهم ، وأبعث العيون من أهل الصدق والوفـــاء عليهم ، فإن تعاهدك في السرّ لأمورهم حَدوة لهم على استعمال الأمانة والرفق بالرعية** "(٦).

---

(١) – المرجع السابق /٣٤٢

(٢) – المرجع السابق /٣٤١.

(٣)– الكورة : المدينة أو الصقع ، ابن منظور ، اللسان ، ١٥٦/٥.

(٤)– أبو يوسف ، الخراج /١١٨.

(٥) – عبده ، شرح نهج البلاغة ،٦٥/٣.

(٦) – المرجع السابق /٩٥-٩٦.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فهـــو يأمره بممارسة الرقابة الإدارية على من هم تحت يده ، ويبيّن له مآلها المحمود ، حثاً على الامتثال ، ومبالغة في الإقناع بضرورة القيام بها .

فهـذا الاهتمام النظري والتطبيقي بالرقابة الإدارية في العهد الراشدي إن دل عـــلى شـــيء فهـــو يدل على وجوبها ومشروعيتها ، وإنهم فهموا ذلك من القرآن والسنة، ومن معايشتهم للواقع التشريعي في عهد الرسول(ﷺ).

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المبحث الرابع : أدلة مشروعية الرقابة الإدارية من الأصول والقواعد التشريعية.

المطلب الأول : أصل النظر في المآلات .

المآل في اللغة : الرجوع والمصير. من آل الشيء يؤول أوْلاً ومآلاً : أي رجع وصار[١].

ومن هنا أطلق على الحال الذي يصير إليه الشيء أو النتيجة المترتبة عليه مآلاً باعتبار رجوعه ، وصيرورته إليه .

أما في الاصطلاح :

فيقول الإمام الشاطبي :" **النظر في مآلات الأفعال معتبر مقصود شرعاً كانت الأفعال موافقة أو مخالفة ، وذلك أن المجتهد لا يحكم على فعل من الأفعال الصادرة عن المكلفين بالإقدام أو بالإحجام إلا بعد نظره إلى ما يؤول إليه ذلك الفعل**"[٢].

بمعنى أنه لا يحكم على الأمر بالمشروعية أو عدمها دون النظر إلى مآله ، بل يجب إنعام النظر في المآل والنتائج المترتبة عليه من المصالح أو المفاسد ، وبعد ذلك يتكيف الحكم الشرعي تبعاً لنوعية المآل المتوقع أو الواقع ، الذي يعتبر إفرازاً طبعياً لملابسات ذلك الفعل .

وعلى هذا فإن أصل النظر في المآل هو : " **تكييف الفعل بالمشروعية أو عدمها في ضوء نتيجته المترتبة عليه ، وفق سنن التشريع** " [٣] ذلك لأن الشارع الحكيم لم يقصد بتشريع الأحكام ذاتها بل قصد معانيها وهي المصالح التي أراد تحقيقها في الحياة ، وما تلك الأحكام إلا مجرد وسائل لتلك المقاصد .

وعليه فإن الفعل لا يحكم عليه بالمشروعية أو عدمها مجرداً من مآله .

---

(١)- ابن منظور ، اللسان ، ١١/٣٢-٣٣.

(٢)- الشاطبي ، الموافقات ، ٤/٥٥٢.

(٣)- الذهب ، ١٩٩٤ ، مآلات الأفعال وأثرها في تغيير الأحكام ، رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية ، عمّان ، ص١٢.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فـــلا بـــد من اعتبار المسببات في الأسباب ، والمقاصد في الوسائل ، وذلك لـــتحقيق التوافق التام بين أفعال المكلفين وبين ما يترتب عليها من نتائج من جهة ، وبيـــن المقاصـــد التشـــريعية التي قصد الشارع تحقيقها في الواقع المعيش من جهة أخرى.

وإلا اخـــتل النظام التشريعي العام ، وانخرمت مصالح العباد ، لأننا حينئذ لا نتطـــلب مصلحة بفعل مشروع ، ولا نتوقع مفسدة بفعل ممنوع ، وهذا فيه مناقضه للشريعة، التي ما جاءت إلا لتحقيق مصالح العباد الدنيوية والأخروية .

" لذا ، يلزم المجتهد في التشريع الاجتهادي أو التطبيقي – توقّياً لهذه المناقضة- أن يـــنظر في هذه المآلات والنتائج ، ويمنع الفعل أو يأذن فيه على ضوء منها ، جـــرياً على سنة الله في اعتباره المصالح في الأحكام ، أو المسببات في الأسباب، دون النظر إلى الباعث أو القصد في آحاد الصور" [١].

لأن المكلف قد لا يكون قاصداً لمناقضة قصد الشارع ، إذ للظروف الملابسة للفعل دور كبير في تشكيل المآل التطبيقي ، الذي قد يكون مخالفاً للمآل الذي رسمه الشارع ، وشرع الحكم على وفقه .

وبمـــا أن المـــآل هو مناط الحكم وجب أن يتغير الحكم بتغيره تحقيقاً لاتساق النظام التشريعي العام ، الذي يقضي **" بأن الأسباب أو الوسائل المشروعة لا تكون أسباباً ، ووســـائل للمفاسد ، وأن الأسباب أو الوسائل غير المشروعة لا تكون وسائل أو أســـبابا للمصـــالح "** [٢] ، وإلا حكـــم على الأولى بعدم المشروعية ، وعلى الثانية بالمشروعية نزولا عند المآل الجديد.

عـــلى أن تأثيـــر المآل لا يقتصر على تغيير الحكم فقط ، بل يمتد إلى درجة الحكـــم أيضـــاً ، فـــتكون درجـــة الحكم الشرعي على فعل أو تصرف بحسب قوة المصلحة أو المفسدة التي يؤول إليها ذلك الفعل أو التصرف [٣].

---

(١)- الدريني ، نظرية التعسف /١٦٧-١٦٨.

(٢) – الشاطبي ، الموافقات ، ٢١٤/١.

(٣)- انظر : ابن عبد السلام ، قواعد الأحكام ،١٢٣/١-١٢٧ ، والشاطبي ، الموافقات ،١٩٠/١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وتأسيساً على ما تقدم فإنه يجب النظر في مآلات الأفعال ، وما ينتج عنها من مصالح أو مفاسد ، ودرجة كلّ ، لتقرير الحكم الشرعي المناسب ، تحقيقاً لمقاصد التشريع ، وحفظاً لاتساق النظام التشريعي .

= صلة هذا الأصل بالرقابة الإدارية .

من المعلوم أنه يجب على الإدارة في الإسلام الالتزام بالشريعة في واقعها الإداري، فهي لم توجد إلا لتطبيقها ، والمحافظة على مصالح المجتمع العامة والخاصة.

لذا فهي مسئولة عن أي انحراف أو خطأ في تصرفاتها ، فعليها أن تتدارك كل ما من شأنه أن يثير تلك المسئولية ، سواء كان ذلك بالنظر في المآلات المتوقعة لتصرفاتها في ظل الظروف المحيطة بها ، لتلافي أي انحراف أو خطأ . وهذا يمثل الدور الوقائي للرقابة الإدارية ، الذي يمنع أو يدفع كل ما قد يؤول إلى الضرر أو المفسدة .

فالتصرف الإداري يمنع أو يؤذن فيه هنا بناء على ما يترتب عليه من مصالح أو مفاسد ، بقطع النظر عن وصفه الذاتي ، من المشروعية أو عدمها ، إذ ما يكون ملائما في وقت أو مكان أو لشخص ، قد لا يكون كذلك في غيره ، فملابسات التصرف ذات فاعلية كبيرة في تشكيل مآله ، ومن ثم في تكييف حكمه الشرعي .

فتقوم الإدارة مستهدية بالرقابة الإدارية السابقة ، المبنية على النظر في المآل المتوقع بمنع التصرف إذا أدى إلى مفسدة أو كانت مفسدته أكبر من مصلحته أو توازيها ، أو إجازته إذا تبين لها أنه يؤول إلى تحقيق مصلحة راجحة.

لأنه **" لا ضرر ولا ضرار في الإسلام "** [١] ، و **" درء المفاسد أولى من جلب المصالح "** [٢].

---

(١) – باز ، شرح المجلة ، ٢٩/١(المادة /١٩). والزرقاء ، شرح القواعد الفقهية /١٦٥وهذه القاعدة أصلها حديث نبوي أخرجه الزيلعي وأورد طرقه المتعددة وما قيل في بعضها.الزيلعي ، نصب الراية ، ٣٨٤/٤-٣٨٦.

(٢) – ابن نجيم ، الاشباه والنظائر/ ٩٩ ، وباز ، شرح المجلة ، ٣٢/١(المادة /٣٠).

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وهذا دليل على مثالية التشريع الإسلامي .

فالإدارة لا تقف مكتوفة الأيدي حتى يقع الضرر ، بل يجب عليها السعي إلى تلافـــي وقوعـــه ، من خلال النظر في مآل التصرف واتخاذ الطرق الكفيلة بذلك ، والتي تتمثل هنا بالرقابة الإدارية السابقة .

وفي ذلك دليل على مدى أهمية الدور الوقائي للرقابة في الواقع الإداري .

أمّـــا إذا كـــان التصـــرف واقعاً ، فإنه يجب على الإدارة أن تقوم من خلال الـــرقابة الإدارية اللاحقة بالنظر في الواقع المآلي له واتخاذ الحلول المناسبة لتقويم الانحرافات إن وجدت.

فالمـــآلات الضـــرريّة إذا وقعـــت نتيجة لسوء تصرف أو تقصير أو خطأ ، فـــالإدارة الإســـلامية لا تقـــف حائرة أمامها ، بل يجب عليها اتخاذ الوسائل الكفيلة بإزالـــتها، لأنّ " **الضـــرر يزال**" [١] ، أو التخفيف منها بقدر الإمكان ، لأن " **الضرر يدفع بقدر الإمكان** " [٢].

سواء كان ذلك بإلغاء التصرف ، أو سحبه ، أو تعديله ، بل وحتى بتعويض المتضرر إن ترتب عليه ضرر بأحد المواطنين .

وهذا يمثل الدور العلاجي للرقابة الإدارية .

فأصـــل الـــنظر فـــي المآلات يؤيد ويؤكد مشروعية الرقابة الإدارية ، وأهميتها في الجهـــاز الإداري لما تقوم به من دور وقائي وعلاجي ، التزاماً بالشريعة ، وتحقيقاً للعدل والمصلحة .

---

(١)- ابن نجيم ، الإشباه والنظائر /٩٤، وباز ، شرح المجلة ،٢٩/١(المادة/٢٠).

(٢) - باز ، شرح المجلة ، ٣٢/١ (المادة /٣١) ، والزرقاء ، شرح القواعد الفقهية /٢٠٧.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الثاني : قاعدة " سد الذرائع "

السدُفي اللغة : إغلاق الخلل وردمْ الثَّلْم [١].

والذريعة : السبب أو الوسيلة إلى الشيء ، وجمعها ذرائع [٢].

فسد الذارئع لغة : إغلاقها وحسم مادتها .

واصطلاحاً :

" حسم مادة وسائل الفساد دفعاً لها" [٣].

وبعبارة أوضح هي " منع المشروع إذا أضحى وسيلة إلى الشيء المحرم أو الممنوع شرعاً "[٤].

بمعنى أنه إذا كانت هناك تصرفات مشروعة في ذاتها ، تؤدي في ظرف من الظروف أو بالنسبة لشخص من الأشخاص إلى نتائج أو مآلات تصادم الأصل العام الـــذي قامت عليه الشريعة من جلب المصالح ودرء المفاسد ، سواء كان بقصد من المكلف أو بغير قصد ، فإنه يجب على المجتهد حينئذ أن يحكم بمنع تلك التصرفات نظـــراً لمـــا يـــترتب عليها من مفاسد أو أضرار ، وهو بذلك يحقق إرادة الشارع ويجسّـــدها واقعـــاً ، لأن الشـــارع الحكيـــم لم يشرع ذلك الفعل ليكون وسيلة لجلب المفســـدة، وإنمـــا تغيّـــا به جلب المصلحة ، فإذا انحرف عن غايته المرسومة بفعل الظروف وكان وسيلة إلى مآل ممنوع ، وجب منعه توثيقاً للأصل الشرعي العام من جلب المصالح ودرء المفاسد ، وتحقيقاً لإرادة المشرع ، التي هي العدل مجسداً .

فالوسيلة المشروعة لم تؤدِّ بذاتها إلى المفسدة وإنما بفعل تغيّر الظروف ، إذ لـــو لم تتغير لما ترتب عليها مثل هذا المآل الضرري ، الذي يحرمه الشرع ويمنع كل ما أدى إليه .

---

(١) – ابن منظور ، اللسان ،٢٠٧/٣.

(٢) – المرجع السابق ، ٩٦/٨

(٣) – القرافي ، الفروق ، ٣٢/٢.

(٤) – الدريني ، المناهج الأصولية /٤٨٧.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لأنـــه لا يعقـــل أن يحـــرّم الشارع الحكيم شيئاً ، ولا يمنع الوسائل والطرق المؤدية إليه.

يقوم الإمام ابن القيم : " فإذا حرم الرب تعالى شيئاً وله طرق ووسائل تفضي إليها، فإنه يحرمها ويمنع منها ، تحقيقاً لتحريمه ، وتثبيتاً له ، ومنعاً أن يقرب حماه ، ولو أباح الوسائل والذرائع المفضية إليه لكان ذلك نقضاً للتحريم ، وإغراءً للنفوس به ، وحكمته تعالى وعلمه يأبى ذلك كل الإباء ، بل سياسية ملوك الدنيا تأبى ذلك

فـــإن أحدهم إذا منع جنده أو رعيته أو أهل بيته من شيء ثم أباح لهم الطرق والأســـباب والذرائـــع الموصلة إليه لعُدّ متناقضا ، ولحصل من رعيته وجنده ضد مقصـــوده ، وكذلك الأطباء إذا أرادوا حسم الداء منعوا صاحبه من الطرق والذرائع الموصلة إليه ، وإلا فسد عليهم ما يرومون إصلاحه .

فمـــا الظـــن بهـــذه الشـــريعة الكامـــلة التي هي في أعلى درجات الحكمة والمصلحة والكمال ؟ [١] .

فكـــل فعـــل أو تصـــرف آل إلى مفسدة قطعية أو غالبة فإنه يمنع وإن كان مشـــروعاً أصلاً ، اعتباراً بذلك المآل الممنوع " **إذ كلما سقط اعتبار المقصد سقط اعتبار الوسيلة** " [٢] ولا يقول منصف بغير هذا ، وإلا ناقض قصد الشارع ، وأدخل الخلل على النظام التشريعي .

وعليه فإنه لا خلاف بين العلماء في وجوب العمل بقاعدة " **سد الذرائع** " في الاجتهاد والتطبيق في الجملة ، وما جرى بينهم من اختلاف إنما هو في مدى تحقّق هذه القاعدة في وقائع بعينها ، كمسائل بيوع الآجال ، أي في تحقق مناط القاعدة في تلك المسائل ، فمن رأى أنها تؤدي إلى مفسدة منعها ، ومن لم ير ذلك أجازها [٣].

فقـــاعدة ســـد الذرائع تعتبر خطة تشريعية تسدّد خطى المجتهد بالرأي ، أو تعصـــمه من الاعتساف في الفهم والتطبيق على الوقائع الجزئية المتجددة ، إذ ينزل

---

(١) – ابن القيم ، إعلام الموقعين ،١٤٧/٣.

(٢)– القرافي ، الفروق ، ٣٣/٢.

(٣)– انظـــر : القـــرافي ، الفـــروق ،٣٣/٢، والشـــاطبي ، الموافقات ،٥٥٨/٤، وشلبي ، أصول الفقه ٣١٠/١، والسيد، بحوث في الاجتهاد فيما لا نص فيه ، ١٩٣/٢.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بـــالقواعد المنطقية النظرية ، والأحكام الجزئية النظرية المجردة من أفقها المنطقي المجـــرد إلى الواقـــع المائل بظروفه الملابسة ، فيعمل على المواءمة بين مقتضيات القـــاعدة الـــنظرية المجـــردة ، والواقـــع المعيش ، نزولاً عند مقتضيات المصلحة والعدل[١].

ولا يخـــفى مـــا تقوم به هذه القاعدة من دور وقائي ، فهي تمنع الضرر قبل وقوعه ، بحسم مادته.

= صلة قاعدة " سد الذرائع " بالرقابة الإدارية .

وتأسيســـاً عـــلى مـــا تقدم فإنه يجب على كل رئيس في الإدارة – ابتداءً من رئيـــس الدولة إلى أدنى مستوى رئاسي فيها – القيام بمراقبة مرؤوسيه باستمرار ، لإنه إذا أعطاهم الحرية المطلقة في التصرف دون أي رقيب أو حسيب ، فإن ذلك قد يؤدي إلى مآل ضرري ، وخيم العواقب على المجتمع .

فهم ليسو معصومين من الغش ، والخيانة والخطأ ، وإن أمكن استبعاد غشهم وخيانتهم لما يشترط فيهم من شروط شرعية عند توليتهم ، فخطؤهم وارد ، والمآل الضـــرري مـــتوقع ، وما دام في مقدور الإدارة تلافي وقوع الضرر ، فهي مطالبة باتخـــاذ الوسائل الكفيلة بدفعه ومنع وقوعه ، وتتمثل هنا بالرقابة الإدارية السابقة ، التي تقوم بدور وقائي فتمنع الضرر قبل وقوعه ، بمنع أسبابه وحسم مادته .

فسداً لذريعة الفساد والضرر يجب على الإدارة مراقبة نفسها أعمالاً وعمّالاً .

ويظهر بذلك مدى الارتباط الوثيق بين قاعدة سد الذرائع والرقابة الإدارية في دورها الوقائي.

---

(١) – الدريني ، نظرية التعسف /١٩.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المبحث الخامس : الحكم الشرعي للرقابة الإدارية في الإسلام

نخـــلص مما تقدم حول تأسيس الرقابة الإدارية في الكتاب والسنة والسوابق التشريعية النبوية ،والقواعد العامة للتشريع الإسلامي وتطبيقات الخلفاء الراشدين إلى أن إعمـــال الـــرقابة الإدارية يمثل أحد الواجبات الأساسية للقائمين على الإدارة في الدولـــة الإســـلامية وأنهـــا من الفروض العينية التي يجب على كل فرد في الجهاز الإداري للدولة ولا يسقط عنه هذا التكليف إلا قيامه به وأداؤه له .

فالعامل المرؤوس يمارس الرقابة الذاتية على أعماله كفرض عين عليه سواء كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم .

والـــرئيس الإداري يجـــب عـــليه أن يمـــارس الـــرقابة الذاتية على أعماله وتصرفاته، ويمارس الرقابة الرئاسية على أعمال مرؤوسية ، سواء كان ذلك تلقائياً أو بناءً على تظلم ، وذلك باعتبارهما فرض عين عليه يأثم إن تركهما، كما لا يخفى وجـــوب ذلك على الأجهزة والدواوين الرقابية المتخصصة ، لأن الغرض من إنشاء هذه الأجهزة هو ممارسة الرقابة الإدارية على مؤسسات الجهاز الإداري المختلفة ، فهي متعينة للقيام بذلك ولا يسقط عنها التكليف إلا بأدائه والقيام به ،وإلا كانت آثمة.

فالـــرقابة الإدارية وإن كانت من الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وهو فـــرض كفـــائي على قول الجمهور إلا أن أعضاء الإدارة تعينوا للقيام بها وتوفرت لديهم القدرة لأدائها ، فلذا تكون فرض عين في حقهم ، ولا خلاف في ذلك حتى عند الجمهور ، بالنظر إلى توفر شروط الوجوب العيني في حقهم وهو القدرة .

يقـــول الإمام ابن القيم عند كلامه عن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر : ((ويصـــير فرض عين على القادر الذي لم يقم به غيره من ذوي الولاية والسلطان فعليهم من الوجوب ما ليس على غيرهم فإن مناط الوجوب هو القدرة))[١] .

---

(١) ابن القيم ، الطرق الحكمية /١٣٧.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فالــرقابة الإدارية قسم خاص من مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، تعين من يجب عليه القيام به فأصبح من الفروض العينية كالصلاة والصوم ونحوها.

وهــي بهــذا تختلف عن الرقابة الشعبية التي تكون فرض كفاية بالنظر إلى جمهور الأمة ، كما قد تكون فرض عين كما في رقابة مجلس النواب أو البرلمان.

وعــليه فإن عضو الإدارة أو الرئيس الإداري والأجهزة الرقابية المتخصصة يــأثم كل واحد منهم إذا لم يقم بالرقابة الإدارية الواجبة عليه ، ولا يسقط عنه الإثم قيام الجهات الأخرى بها ،لأنها من الفروض العينية عليه .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفصل الثالث :

تطور الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي وأنواعها.

المبحث الأول : تطور الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي.

المبحث الثاني : أنواع الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفصل الثالث : تطور الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي وأنواعها.

سيقوم الباحث في هذا الفصل بتتبع التطور التاريخي للرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي ، ثم سيبين أنواعها ، وهذا من خلال المبحثين الآتيين.

المبحث الأول : تطور الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي.

إن الرقابة الإدارية وإن كانت من القواعد الأصلية في النظام الإداري الإسلامي منذ نشأته إلا أن بنيانها التكويني لم يتحقق أو يكتمل دفعة واحدة ، وإنما ارتبط بالنمو والتطور الذي لحق بالنظام الإداري الإسلامي من حيث اتساعه وتشعب أعماله.

وبيانا لذلك سنقوم بتتبع تاريخي لتطور الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي في عهوده المتلاحقة.

أولاً : الرقابة الإدارية في العهد النبوي .

لقد مهد النبي (ﷺ) بما أوحى الله عزوجل إليه وبسياسته الرشيدة لإقامة الدولة الإسلامية ، فوضع أسس أنظمتها المختلفة ومنها النظام الإداري الذي يعني " بتنظيم شئون الناس في المجتمع المسلم ورعاية أمرهم وفق شريعة الله تعالى".[١]

وتعتبر الرقابة الإدارية من أهم أسس النظام الإداري في العهد النبوي حيث لم يكتف عليه الصلاة والسلام ببيان وجوبها بالسنة القولية [٢] وإنما أكده بممارستها في واقع إدارته ، وأوضح دليل على ذلك.

ما روي من محاسبته (ﷺ) لابن اللتبية.[٣]

---

(١)- الكيلاني وآخرون ، دراسات في الفكر العربي الإسلامي /٢٧٧.

(٢)- ذكرنا أدلة وجوب الرقابة الإدارية من السنة في المبحث الثاني من الفصل السابق فليرجع إليه.

(٣)- سبق تخريجه ص٨٥.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

كـــان الرسول عليه الصلاة والسلام يسأل الوفود عن حال عماله وسيرتهم ، ولا يتواني في عزل العامل إذا لاحظ أي خلل أو إنحراف في إدارته، وهذا ما فعله مـــع عامله على البحرين العلاء بن الحضرمي حيث عزله لأن وفد عبد القيس شكاه وولى أبان بن سعيد وأوصاه بعبد القيس خيرا.[١]

فالمظاهـــر الأولى للرقابة الإدارية كانت في العهد النبوي حيث تمثلت – كما ســـلف – بالأدلـــة النظرية من نصوص الكتاب والسنة والأدلة التطبيقية التي تمثلت بممارسة –عليه الصلاة والسلام– لها في واقع إدارة دولته الفتية.

ويمكن إبراز ملامح الرقابة الإدارية في عهد النبوة فيما يلي:-[٢]

١- تميـــز التـــنظيم الإداري فـــي هـــذا العهد بالبساطة وعدم التعقيد ، لأن الدولة الإســـلامية كانت حديثة النشأة ، صغيرة المساحة، قليلة السكان ، محدودة الموارد ، ولـــذا كانت الرقابة الإدارية مباشرة حيث اقتصرت على الرقابة الذاتية والرئاسية ، أما الرقابة الخارجية فلم توجد لعدم الحاجة إليها.[٣]

٢- أن المظاهـــر الـــنظرية والعملية للرقابة الإدارية في العهد النبوي تمثل الأساس الشرعي للرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي إلى أن يرث الله الأرض ومن عليها.

٣- أن الرســـول (ﷺ) وضع القواعد العامة التي تقوم عليها الرقابة الإدارية ، ولم يتطرف إلى الجزيئات كوسائل تطبيقها وأنواعها إلا ما كانت الدولة الإسلامية بحاجة إليه في ذلك الوقت ، إشارة منه عليه الصلاة والسلام إلى جواز استحداث ما يناسب واقـــع الدولة الإسلامية من تلك الوسائل والأنواع ، والإستفادة من تجارب الأخرين وإن كـــانوا غيـــر مسلمين ، إذا كان ذلك يحقق مصلحة الأمة ، ولا يصادم مقاصد التشريع وروحه.

---

(١)- سبق تخريجه ص٨٥.

(٢) – إنظر : الكفراوي، الرقابة المالية /١٢٠، والشباني ، نظام الحكم والإدارة / ١٨-١٩ ، والعلي ، الإدارة في االإسلام /٧٩.

وعبد الوهاب ، الرقابة الإدارية / ٢٠٦ .

(٣)- سيأتي تفصيل هذه الأنواع وضرب أمثلة عليها في المبحث الثاني من هذا الفصل.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ثانياً: الرقابة الإدارية في العهد الراشدي :-

التزم الخلفاء الراشدون -رضوان الله عليهم- بالمنهج النبوي في ممارسة الرقابة الإدارية [١] ، إلا أنه ونتيجة لتوسع رقعة الدولة في عهدهم طرأ بعض التغيير على الهيكل التنظيمي للرقابة الإدارية عما كانت عليه في عهد الرسول(ﷺ)، وتحديداً من حيث وسائل تطبيقها.

وتفصيلا لهذا الإجمال أقول :-

لقد تغيرت أحوال الدولة الإسلامية في عهد الخلفاء الراشدين حيث إتسعت رقعتها، وزادت كثافتها السكانية ، وتعددت أجناس مواطنيها ، وكثرت أموالها ، مما أدى إلى زيادة حجم المسئوليات الملقاة على كاهل الإدارة ، وبروز الحاجة إلى تطوير النظام الإداري للدولة ليواكب الأوضاع الجديدة ، ويواجه المشكلات الإدارية التي أفرزها هذا التوسع ، خاصة في ظل زيادة عدد العمال الذين تم الإستعانة بهم لإدارة أمور الدولة ، ولذا عنى الخلفاء الراشدون – رضوان الله عليهم- بتطوير الجهاز الإداري للدولة وتنظيمه.

فأنشئت الدواوين والتي تمثلت في ديوان " العطاء والجند " الذي يختص بتحديد عطاء مواطني الدولة الإسلامية من المسلمين ، ورواتب الجند [٢] . وديوان البريد الذي برز دوره في نقل الرسائل والمكاتبات بين الخليفة وعماله في أقطار الدولة المتعددة. [٣]

كما أنه وفي سبيل إحكام الرقابة على عمال الأقاليم التابعة للدولة ، للتأكد من إلتزامهم بأحكام الشريعة الإسلامية وتطبيقهم لتوجيهات الحكومة المركزية ابتكرت وسائل جديدة لممارسة الرقابة الإدارية كالعمل بإقرار الذمة المالية للعامل ،

---

(١)- أوردنا في الفصل السابق نماذج من ممارسة الخلفاء الراشدين للرقابة الإدارية لذا فلا داعي للإطالة بضرب الأمثلة هنا.

(٢)- إنظر: الماوردي ، الأحكام السلطانية /٣٠٨-٣٠٩، وص٣١٤ – ٣١٥ ، وابن الجوزي ، مناقب أمير المؤمنين /٨٠-٨٣ ، والقرشي ، وأوليات الفاروق السياسية /٣٥٣.

(٣)- انظر تفصيل ديوان البريد في المبحث الثاني من هذا الفصل .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

والجـولات الـتفقدية ، وتفـتيش بيوت كبار الموظفين ، وبعث العيون والرقباء ، واللقاءات الدورية ، والتقارير الإدارية.[١]

فالـرقابة الإداريـة تطورت من الناحية التنظيمية عما كانت عليه في العهد النبوي ، وهذا -كما أسلفنا- نتيجة لتطور الخارطة الإدارية للدولة وتوسعها.

ويمكن إجمال ملامح الرقابة الإدارية في العهد الراشدي في النقاط الآتية:-[٢]

١- قامت الرقابة الإدارية من حيث الإطار العام على الأسس التي وضعها الرسول (ﷺ)، وإن إختلفت من الناحية التطبيقية.

٢- ابـتكر الخـلفاء الراشدون – وخاصة الفاروق- أساليب جديدة لممارسة الرقابة الإداريـة ، مواكـبة للتطور الإداري الذي صاحب توسع الدولة وزيادة مواردها ، وتعدد أقاليمها ، وزيادة عدد عمالها.

٣- أن الرقابة الإدارية في العهد الراشدي لم تتغير من حيث الخارطة النوعية عنها فـي العهـد النـبوي ، بمعنى أنها اقتصرت على الرقابة الذاتية والرئاسة فقط، أما الـرقابة الإدارية الخارجية المتمثلة في الدواوين الرقابية المتخصصة فلم توجد، وإن بـدت بعـض ملامحها في مراقبة محمد بن مسلمة، وفي العيون الذين كان الفاروق يبثهم في الأقاليم ليكون على دراية تامة بحال العمال وسيرتهم الإدارية ، إلا أنها لم تكـن واضـحة المعالم في هذا العهد ، حيث لم توجد دواوين متخصصة في الرقابة بالمعنى المعروف، وإنما هي بدايات عرضية فقط.

ثالثاً : الرقابة الإدارية في العهد الأموي .

بانـتهاء عهد الخلفاء الراشدين وقيام الدولة الأموية تطورت الأمور الإدارية لـلدولة الإسلامية ، فاتسعت رقعتها ، وكانت مقسمة إلى عدة ولايات كل ولاية لها تنظيمها الإداري الخاص بها مع تبعيتها للتنظيم المركزي في العاصمة.

---

(١)- سيأتي تفصيل كل وسيلة من هذه الوسائل وضرب أمثلة عليها في الفصل الرابع.

(٢)- انظـر: بطيـخ ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري /٣٣٢ ، وجعفر ، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام / ٥١ ، والشباني، نظام الحكم والإدارة / ٢٤ - ٢٥.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وتطـــورت تبعاً لذلك الرقابة الإدارية ، حيث دعت الحاجة إلى إنشاء أجهزة متخصصـــة في الرقابة ، كدار الاستخراج التي أنشئت للتحقيق مع الجباة وموظفي الخراج عند اعتزالهم أعمالهم الإدارية. (١)

كما ظهر الدور الرقابي لديوان البريد إذ يعتبر معاوية بن أبي سفيان أول من طوره ليقوم بهذه المهمة .(٢)

وفـــي الحقيقة إن عبد الملك بن مروان هو المنظم الحقيقي للإدارة الأموية ، وخاصـــة فيما يتعلق بالرقابة الخارجية ، حيث عرب الدواوين وطورها ، وخصص يومـــاً للـــنظر فـــي المظالم بعد أن كان الخلفاء الراشدون ينظرون فيها متى رفعت إليهم.(٣)

هـــذا عـــلى مستوى الرقابة الإدارية الخارجية أما على المستوى الداخلي فقد عنيت به الدولة الأموية كذلك ومن الوقائع الدالة على ذلك :-

مـــا روي أن بعض كتاب عبد الملك بن مروان قبل هدية فقال له محاسباً: " والله أن كنت قبلت هدية لا تنوي مكافأة المهدي لها إنك لئيم دني، وإن قبلتها تستكفي رجلاً لم تكن تستكفيه لولاها إنك خائن ، وإن نويت تعويض المهدي عن هديته وإن تخون له أمانة ولا تثلم له ديناً ، فقد قبلت ما بسط عليك لسان معامليك ، واطمع فيك سائر مجاوريك ، وسلبك هيبة سلطانك" ثم صرفه عن عمله.(٤)

وروي أن الخليفة الراشد عمر بن عبد العزيز –رضي الله عنه– كان يراقب عماله ولا يفتأ يبحث عن سيرتهم ورضا الناس عنهم ، وإذا شكي إليه عامل وتحقق من ظلمه عزله ، ثم لا يستعين به أبداً.(٥)

---

(١)- انظر الكفراوي ، الرقابة المالية /١٣٧.

(٢)- انظر : القلقشندي ، صبح الأعشى ، ٤١٣/١٤ ، وابن الأثير ، الكامل ، ١٣/٤، وعلي ، الإدارة الإسلامية / ٧٨.

(٣)- إنظـــر :ابن الأثير،الكامل، ٥٢٢/٤ ، والشباني ، نظام الحكم والإدارة/١٤٣،والكيلاني وأخرون ، دراسات في الفكر العربي/ ٢٨٤

(٤)- الجهشياري ، كتاب الوزراء والكتّاب /٤٣-٤٤.

(٥) – انظر : أبو يوسف ، الخراج / ١١٩ ، وعلي ، الإدارة الإسلامية /١٠٣ .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

– كما بلغ من شدة محاسبته لعماله ومراقبته لأعمالهم أن أمرهم بعدم إنفاذ أي حد من الحدود من قتل أو قطع إلا إذا عرض عليه وأمر بتنفيذه، وفي هذا من المبالغة في المراقبة وعدم الثقة بالعامل مالا يخفى ، وقد يكون مرجعه تفشي ضعف الوازع الديني في ذلك الوقت.(١)

وبناءً على ما تقدم فإن الرقابة الإدارية في العهد الأموي تبدو عليها الملامح الآتية :-

١ – إرساء وتدعيم القواعد السابقة التي استقرت في العهد النبوي والراشدي.

٢ – التوسع في تنظيم الخارطة النوعية للرقابة الإدارية ، فلم تعد قاصرة على الرقابة الذاتية والرئاسة ، إنما شملت إضافة إلى ذلك الرقابة الخارجية، حيث بدأ ظهور الدور الرقابي للدواوين ، كديوان البريد ، وديوان المظالم الذي بدأت نواته في هذا العصر وذلك بتحديد يوم للنظر في المظالم ، فتطور الرقابة الإدارية في هذا العصر تجسد في ظهور ملامح رقابة الأجهزة المتخصصة حيث لم تكن بهذا الوضوح فيما سبق.

رابعاً : الرقابة الإدارية في العهد العباسي وما بعده .

تولى العباسيون أمر الدولة الإسلامية بعد سقوط الدولة الأموية ، فأعادوا تنظيم جهازها الإداري بما يوافق عصرهم ويواكب المتغيرات الحياتية الراهنة.

فنظموا الرقابة الإدارية على وجه يستطيعون من خلاله إحكام سيطرتهم على أمور الدولة في أقاليمها المختلفة ، خاصة مع تفشي ضعف الوازع الديني بين الناس لتقادم العهد بالإسلام ، وطبيعة الإتساع السكاني والمكاني الذي لحق بالدولة آنذاك ، فأولوا الدواوين الرقابية إهتماماً كبيراً، إذ لم يعد من الممكن الإكتفاء بالرقابة الرئاسية والذاتية لتحقيق الإشراف الفعال على كافة أمور الدولة وذلك لاستشراء ضعف الوازع الديني من جهة، وتفخم الجهاز الإداري وزيادة عدد عماله من جهة

---

(١) – انظر ابن الأثير ، الكامل ، ٥/ ٦١ ، والخضري ، تاريخ الأمم الإسلامية ، ٢/ ٢١٢.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أخـــرى . لذا أنشأوا عدة دواوين رقابية وهي: [١] ديوان الحسبة ، وديوان المظالم ، وديوان الأزمة ، وديوان السلطنة ، إضافة إلى ديوان البريد.[٢]

كما عنوا أيضاً بتفعيل الرقابة الداخلية لأنها الركن المكمل للرقابة الخارجية، ولا تستقيم أمور الدولة إلا بتكامل هذين النوعين .

ومما يدل على اهتمامهم بها ما روي أن أبا جعفر المنصور حاسب القواد عند الفراغ من بناء بغداد فألزم كلا منهم بما بقي عنده فأخذه ، حتى أن أحدهم بقي عنده خمسة عشر درهماً فحبسه وأخذها منه . ولقب بأبي الدوانيق لتشدده في محاسبة العمال والكتاب .[٣]

كما روي أن الرشيد كان يقسم الأيام والليالي إلى سبع ليال ، فليلة للوزراء يذاكرهم أمور الناس ويشاورهم في المهم منها، وليلة للكتاب يحمل عليهم الدواوين ، ويحاسبهم عما لزم من أموال المسلمين ، ويرتب ما ظهر من صلاح أمور المسلمين ، وليلة للقواد وأمراء الأجناد يذاكرهم أمر الأمصار ويسألهم عن الأخبار ، ويوقفهم على ما تبين له من صلاح الكور وسد الثغور ، وليلة للعلماء والفقهاء ، وليلة للقراء والعباد ، وليلة لنسائه وأهله ، وليلة يخلو فيها بنفسه.[٤]

فهو كما ترى خصص وقتاً لمحاسبة عماله وولاته وسؤالهم عن أحوال الرعية.

وفي ضوء ما تقدم يمكن إبراز ملامح الرقابة الإدارية في العصر العباسي كما يلي:-

١- إكتمال البناء التنظيمي للرقابة الإدارية حيث أصبحت تتكون من الرقابة الداخلية المتمثلة في الرقابة الذاتية والرئاسية، والرقابة الخارجية المتمثلة في الدواوين الرقابية المتخصصة .

---

(١)- انظر : الشيباني ، نظام الحكم والإدارة/٦٥-٦٦ ،وحسنين، الرقابة الإدارية/ ١٨٥ - ١٨٦ ، والهزايمة وآخرون ،النظم الإسلامية/ ١٠٥ ، والكفراوي ، الرقابة المالية / ١٣٩-١٤١.

(٢) - سيأتي تفصيل هذه الدواوين في المبحث الثاني من هذا الفصل.

(٣) - انظر : ابن الأثير ، الكامل ، ٥/ ٥٧٥ ، وعلي ، الإدارة الإسلامية / ١٢٤.

(٤) - ابن قتيبة ، الامامة والسياسة ، ١٥٦/٢.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٢- أن رقابـــة الأجهزة المتخصصة لم تظهر بشكل واضح إلا في هذا العصر حيث اكـــتمل بـــناؤها وزاد عددهـــا فهناك ديوان البريد وديوان الحسبة وديوان المظالم ، وديوان الأزمة، وديوان السلطنة.

٣- أن الـــرقابة الإدارية بلغت من التطور والرقي في هذا العصر ما أصبحت معه تقف في نفس المستوى مع أرقى النظم السائدة في العصر الحاضر .

هـــذا مـــا كـــان من رقي الرقابة الإدارية في العصور الإسلامية المتلاحقة حتى العصر العباسي حيث بلغت أوج تطورها .

أمـــا فـــي العصر العثماني فإنه لم يكن هناك جديد في هذا المجال عما كان عليه الوضـــع فـــي العصور السابقة ، إلا ما كان من اختلاف مسمّيات أجهزتها وطغيان الـــلغة الـــتركية عليها ، حيث أطلق (الدفتر دار) على الجهاز الذي يقوم بالمراقبة الماليـــة ، وكـــان لكـــل ولاية (دفتر دار) خاص بها ، ويعتبر (الدفتر دار) وكيل الســـلطان في الولاية ، حيث كان مسئولا أمام الباب العالي عن أموال الولاية ، فلم يكـــن يســـمح للوالي بمغادرة الولاية عند نقله أو عزله إلا بعد أن يؤدي حسابا دقيقا يثبت فيه براءة ذمته.[١]

كمـــا كان في كل منطقة من مناطق الولاية موظف تابع لدفتر دار الولاية يسمى (محاسبة جي) يقوم بدور (الدفتر دار) في تلك المنطقة.[٢]

وهكذا نرى أن الرقابة الإدارية في الإسلام قد استندت إلى المصادر الإسلامية، كما كانت حصيلة الخبرة والتجربة ، وعرضة للتغيير والتبديل .

ومهما يكن من أمر فإن الإسلام لم يفرض شكلا معينا للرقابة الإدارية ولم يحدد تفاصيل وجزئيات ، ولكنه فعل ما هو أفضل فقدم الأسس والقواعد والمبادئ العامة وتـــرك التطـــبيقات العملية للاجتهاد حسب اختلاف الظروف والأحوال وحسب ما تقتضـــيه مصلحة الأمة ، وهذا من شأنه تحقيق المرونة والصلاحية للتطبيق في كل

---

(١)- انظر : أحمد ، الدولة العثمانية / ٨٤ - ٨٥

(٢)- انظر : النجار ، الإدارة العثمانية / ٢٠٧.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وقــت ، وهــو مــا لمســناه من خلال تتبعنا للتطور التاريخي للرقابة الإدارية في العصور الإسلامية المتعاقبة.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المبحث الثاني:أنواع الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي.

بعد النظر في السوابق التشريعية والوقائع التطبيقية للرقابة الإدارية في صدر الإسلام ، تبيّن أن أهم وأبرز أقسامها في النظام الإداري الإسلامي القسمان الآتيان:-

الأول : الرقابة الذاتية ، والرقابة الرئاسية ، ورقابة الأجهزة والدواوين المتخصصة وهذا باعتبار القائم بها.

الثاني : الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة.

وهذا بالنظر إلى وقت ممارستها .

المطلب الأول : أنواع الرقابة الإدارية باعتبار القائم بها .

بما أن الرقابة الإدارية تهدف إلى التحقق من شرعيه التصرف الإداري وملاءمته، من خلال مراجعته وتقويمه من أي انحراف ، لذا – وحرصا على تحقيق ذلك الهدف السامي – تعددت جهات القيام بها في النظام الإداري الإسلامي.

فهناك الرقابة الذاتية التي يجريها عضو الإدارة على أعماله ليتأكد من شرعيتها وملاءمتها ، وتقويمها من أي انحراف وبجانبها رقابة أخرى يقوم بها الرئيس تجاه مرؤوسيه وتصرفاتهم ، ليرى مدى شرعيتها وملاءمتها ، وتحقيقها للمصالح المرجوة منها ، وتقويمها إن لزم الأمر. وهذه الرقابة وسابقتها يطلق عليهما عند علماء الإدارة **الرقابة الداخلية** .

وبالإضافة إلى ما سبق وجد في النظام الإداري الإسلامي أجهزة رقابية متخصصة عرفت بالدواوين مهمتها التأكّد من مدى التزام المؤسسات الإدارية بمبدأ الشرعية في تصرفاتها ، وتلافي ما قد يشوبها من انحراف أو خطأ.

ويطلق على هذه الرقابة " **الرقابة الخارجية** " .

وفيما يلي بيان لهذه الأنواع في النظام الإداري الإسلامي .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أ : الرقابة الذاتية.

الرقابة الذاتية هي تلك التي يقوم بها عضو الإدارة ، للنظر في مدى شرعية وملاءمـــة ما صدر منه ، أو سيصدر من تصرفات إدارية ، واتخاذ ما يكفل تقويمها من أي انحراف أن وجد ، تجنباً لأي مساءلة دنيوية أو أخروية [١].

فهي تعتمد على يقظة الضمير ، التي تعتبر أنعكاساً للوازع الديني لدى الفرد المسلم.

لـــذا فالإســـلام يـــربي أفراده دوماً على الإحساس بالمسئولية المترتبة على تصرفاتهم .

فقد قال تعالى : **﴿ وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون ، وستردون إلى عالم الغيب والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون ﴾** [٢].

وقال تعالى : **﴿ إن الله كان عليكم رقيبا ﴾** [٣] .

وقال الرسول (ﷺ) :- **" الكيّس من دان نفسه وعمل لما بعد الموت ، والعاجز من اتبع نفسه هواها وتمنى على الله الأماني "** [٤].

وقـــال (عليه الصلاة والسلام) :- **" الإحسان أن تعبد الله كأنك تراه ، فإن لم تكن تراه فانه يراك"** [٥].

---

(١) انظـــر : الحكيـــم ، الرقابة على أعمال الإدارة /٣١٢ -٣١٥ ، وبطيخ ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري /٢٩٣ -٢٩٤.

(٢) سورة التوبة /١٠٥.

(٣) سورة النساء / ١

(٤) سبق تخريجه ص٨٢.

(٥) اخرجه الامام مسلم من طريق عمر بن الخطاب ، ومن طريق أبي هريرة ، راجع : مسلم ، صحيح ، كتاب الإيمان ، الحديث رقم (٩٥٨) ، ٣٧/١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وهـذا يجعـل كـل فرد منهم حريصاً على النظر في تصرفاته ومراجعتها ووزنهـا بميـزان الشـرع ، سواء كان ذلك بدافع ذاتي تلقائي ، أو بدافع خارجي تظلمي.

وعليه فإن الرقابة الذاتية تنقسم من حيث وسيلة تحريكها إلى قسمين :-

١- الرقابة الذاتية التلقائية .

٢- الرقابة الذاتية بناءً على تظلم .

أولاً : الرقابة الذاتية التلقائية [١]

تقـوم الرقابة التلقائية في النظام الإداري الإسلامي على أساس عقدي متين ، ذلـك لأن عضـو الإدارة وهو يمارس وظيفته يعلم يقيناً بأن الله مطّلع عليه وعالم بخفايا نفسه .

قال تعالى: ﴿ **يعلم خائنة الأعين وما تخفي الصدور** ﴾ [٢] .

وقال : ﴿ **وكان الله على كل شيء رقيبا** ﴾ [٣] .

ويدرك تمام الإدراك انه إن استطاع الإفلات من المساءلة الدنيوية ، فإنّه لن يسـتطيع ذلك يوم القيامة ، قال الله تعالى : ﴿ **فمن يعمل مثقال ذرة خيراً يره ومن يعمل مثقال ذرة شراً يره** ﴾ [٤].

وقال تعالى : ﴿ **كل نفس بما كسبت رهينة** ﴾ [٥].

---

(١) انظـر عبد الوهاب ، الرقابة الإدارية /٢٣٢-٢٣٤ ، وحسنين ، الرقابة الإدارية ص١١٨ ، والفايز ، الفكر الإداري /١١٤-١١٧ .

(٢) سورة غافر /١٩ .

(٣) سورة الأحزاب /٥٢.

(٤) سورة الزلزلة /٧ ، ٨ .

(٥) سورة المدثر /٣٨ .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لـــذا فهو في كل تصرفاته يستشعر هذا ويجعله نصب عينيه ، مما يحدوه إلى إتقان عمله والقيام به على احسن وجه . تجسيداً لقوله (ﷺ) : " **إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه** " (١).

فهذه التربية الوجدانية تثمر رقابة ضميرية لدى عضو الإدارة المسلم ، تتمثل واقعاً بمراجعته التلقائية الدائمة والمتكررة لما يقوم به من تصرفات ، فيزنها بميزان الشرع قبل أن توزن عليه ، ويحاسب نفسه قبل أن يحاسَب ، ويستدرك ما قد يكون فـــي تلك التصرفات من خطأ أو انحراف أو عدم ملاءمة. مع الأخذ بعين الاعتبار العوامـــل الجديـــدة أو ما غاب عنه منها عند تحديده لتلك الملاءمة ، ليكون تصرفه شرعياً محققاً للغاية المرسومة له شرعا.

فالإسلام يهتم كثيراً بتقوية الوازع الديني لدى عضو الإدارة ، وتنمية إحساسه بالمسئولية ، لأن الضمير الحي هو أداة فاعلية الرقابة الذاتية وحياتها.

وأعـــني بحيـــاة الضمير هنا التمسك الحقيقي الصادق بتعاليم الإسلام ، فهو الأرض الخصبة التي تضرب الرقابة الذاتية فيها بجذورها ، وينعم المجتمع بجَناها.

وتأكيداً على أهمية الرقابة التلقائية فقد كان الرسول (ﷺ) أول من طبقها.

فعـــن أبي سعيد الخدري قال : "**بينما رسول الله (ﷺ) يقسّم قسما أقبل رجل فأكبّ عـــليه، فطعنه رسول الله (ﷺ) بعرجون كان معه ،فجرح بوجهه ، قال رسول الله (ﷺ) " تعال فاستقد" . فقال: بل عفوت يا رسول الله** " (٢) .

---

(١) الحديث أخرجه العجلوني وذكر طرقه ، والالباني في الأحاديث الصحيحة .

راجـــع : العجـــلوني ، كشـــف الخفـــاء ، ٢٨٥/١ ، والالباني ، سلسلة الأحاديث الصحيحة ، ١٠٦/٣-١٠٧ ، برقم ١١١٣

(٢)اخرجه أبو داود والنسائي وأحمد واللفظ لأبي داود .

راجـــع أبو داود ، سنن ، كتاب الديات ، برقم (٤٥٣٦) ، ١٨٢/٤ ، والنسائي ، سنن ، كتاب القسامة ، باب القود ، ٣٢/٨ ، واحمد ، مسند ، ٢٨/٣.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ويروى أنّه دخل الفضل بن عباس على النبي (ﷺ) . في مرض موته فقال : **" يا فضل شُدّ هذه العصابة على رأسي فشدها. ثم قال النبي (ﷺ) أرنا يدك ، قال: فـأخذ بيد النبي (ﷺ) فانتهض حتى دخل المسجد فحمد الله واثنى عليه ، ثم قال: " انه قد دنا مني حقوق من بين أظهركم ، وإنما أنا بشر ، فأيما رجل كنت أصبت مـن عرضـه شيئا فهذا عرضي فليقتص منه ، وأيما رجل كنت أصبت من بشره شـيئا فهـذا بشـري فليقتص ، وأيما رجل كنت أصبت من ماله شيئا فهذا مالي فـليأخذ، واعـلموا أن أولاكم بي رجل كان له من ذلك شيء فأخذه ، أو حللني ، فلقيت ربي وأنا محلل لي ، ولا يقولن رجل إني أخاف العداوة والشحناء من رسول الله ، فانهما ليستا من طبيعتي ولا من خُلقي ".**[١]

فالرسـول الكريم (ﷺ) يضع بذلك قاعدة شرعية تقضي بوجوب مراجعة كل مسلم بصفة عامة ، وعضو الإدارة بصفة خاصة لتصرفاته ، ليتدارك ما قد يشوبها مـن حيـف أو زيـف ، ولا يمـنعه مركـزه من الاعتراف بالخطأ وأداء الحقوق لأصحابها، تأدية لواجبه نحو مجتمعه ، وليلقى ربه وهو راض عنه.

وسـار على هذا النهج الخلفاء الراشدون (رضي الله عنهم) ، فمن المظاهر التطبيقية للرقابة الذاتية التلقائية في عصرهم ما يلي :-

١- ما روى أن الصديق – رضي الله عنه – قال للسيدة عائشة – رضي الله عنها – وهـو على فراش الموت :" **إني لم أرد أن أصيب من هذا المال شيئا ، فلم يدعني ابـن الخطاب حتى أصبت منه ستة آلاف وأن حائطي الذي بمكان كذا وكذا فيها ، فلما قبض بعثت عائشة إلى عمر فذكرت له ذلك ، فقال : رحم الله أباك ، لقد أحب ألا يدع لأحد بعده مقالا ، وإني ولي الأمر بعده ، وقد رددتها إليكم " .** [٢]

ألا يكفـي هذا دليلاً على قوة الوازع الديني لدى الصديق رضي الله عنه فانه كان شديد المراقبة والمحاسبة لنفسه ، حتى يلقى الله وهو خفيف الظهر من أي تبعة،

---

(١) ابن سعد ، الطبقات الكبرى ، ٢ /٢٥٥ ، والطبري ، تاريخ الرسل والملوك ، ٢٢٧/٢.

(٢) ابن سلام ، الأموال ص ٣٥٩ ، بند رقم ٦٦٢ ، والسيوطي ، تاريخ الخلفاء / ٧٨ ، ٧٩.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وقد قال هذا دون أن يكون عليه رقيب أو حسيب إلا إيمانه الراسخ ، وضميره الحي العامر بتعاليم الإسلام.

٢- ما روي من عدول الفاروق (رضي الله عنه) عن قراره بفرض العطاء لأطفال المسلمين بعد الفطام إلى فرضه لهم بمجرد ولادتهم ، عندما رآهم يستعجلون فطام أطفالهم طمعا في العطاء .

" فنادى أن لا تعجلوا صبيانكم عن الفطام ، فإنا نفرض لكل مولود في الإسلام ، وكتب بذلك إلى الآفاق أن يفرض لكل مولود في الإسلام"[١] .

٣- ما رواه إياس بن سلمة عن أبيه قال : " مرّ عليّ عمر بن الخطاب وأنا في السوق ، وهو في حاجة له ومعه الدرة فقال : هكذا . أمط عن الطريق يا سلمة . قال : ثم خفقني[٢] فما أصاب إلا طرف ثوبي ، فأمطّت عن الطريق ، فسكت عني حتى كان في العام المقبل ، فلقيني في السوق فقال : يا سلمة أردت الحج العام ؟ . فقلت : نعم يا أمير المؤمنين . فأخذ بيدي فما فارقت يده من يدي حتى دخل بي بيته، فأخرج كيساً فيه ستمائة درهم ، فقال يا سلمة استعن بها ، واعلم أنها من الخفقة التي خفقتك عام أول ، فقلت : يا أمير المؤمنين ما ذكرتها حتى ذكرتنيها ، قال : والله ما نسيتها بعد [٣] .

٤- ما رُوي أن الخليفة الثاني عمر بن الخطاب كان ماراً بالمدينة ذات يوم فوجد رجلاً يكلم امرأة فضربه ، وعندما علم أنهما زوجان وكانا يتشاوران في المكان الذي سينزلان فيه طلب من الرجل أن يقتص منه [٤] .

فكما ترى أن الرقابة كانت هنا بدافع داخلي تلقائي منعكس عن الوازع الديني القوي المتمكن في تلك النفوس الطاهرة.

---

(١) ابن الجوزي ، مناقب أمير المؤمنين /٩٠-٩١ .

(٢) خفقه بالسوط : ضربه به خفيفا . المعجم الوسيط ، ٢٤٧/١ مادة خفق .

(٣) ابن الجوزي ، مناقب أمير المؤمنين /١٣٧.

(٤) الهندي ، كنز العمال ، ٤٦٣/٥ برقم ١٣٦٢٣.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ثانيا :- الرقابة الذاتية بناءً على تظلم .

كمـــا تكون الرقابة الذاتية بدافع شخصي داخلي ، تكون كذلك بناءً على تظلم مـــن ذوي الشـــأن ، الذين أضرّ بهم القرار الإداري المتظلم منه ، فيُعلِمون صاحب القـــرار بذلـــك ، ليعيـــد النظر فيه ويتدارك ما نتج عنه من أضرار أو إخلال بمبدأ المشروعية ، أو ما شابه ذلك من الأمور التي تؤثر في سلامة القرار الإداري .

فـــالله تعـــالى يقـــول : **﴿ والذيـــن إذا فعـــلوا فاحشة أو ظلموا أنفسهم ذكروا الله فاســـتغفروا لذنوبهـــم ومـــن يغفـــر الذنوب إلا الله ولم يصروا على ما فعلوا وهم يعلمون ﴾** (١) .

وقال (ﷺ) : " كل ابن آدم خطّاء وخير الخطّائين التوابون " (٢).

على أن الإسلام لم يقصر إعلان الإدارة أو عضو الإدارة بخطئه على ذوي الشـــأن فقط ، وإنما جعله حقاً لكل فرد مسلم باعتباره جزءاً لا يتجزأ من المجتمع ، الإســـلامي الـــذي **" إذا اشـــتكى مـــنه عضـــو ، تـــداعى له سائر الجسد بالسهر والحمى "** (٣).

وكمـــا يقـــول الرسول الكريم (ﷺ) : **" من لم يهتم بأمر المسلمين عامة فليس منهم "** (٤).

وقـــال (ﷺ) : " أبـــلغوني حاجة من لا يستطيع إبلاغها ، فإنه من أبلغ ذا سلطان حاجة من لا يستطيع إبلاغها ثبت الله قدميه على الصراط يوم تزل الأقدام" (٥) .

---

(١) سورة آل عمران /١٣٥ ،

(٢) سبق تخريجه ص٨٢.

(٣) أخرجه مسلم من طريق النعمان بن بشير ، صحيح ، كتاب البر ، برقم ٢٥٨٦، ١٩٩٩/٤.

(٤) أخرجه الحاكم من طريق خذيفة .

الحاكم ، المستدرك ، ٣١٧/٤.

(٥) أخـــرجه العجـــلوني وأورد طرقه ، وأشار إلى أن السيوطي رمز لحسنه ، وقال معلّقا: "ولعله لاعتضاده ، وإلا فقد ذكر المناوي أن فيه إدريس بن يوسف الحراني لا يعرف ، العجلوني ، كشف الخفاء ، ١ /٣٠ وأخرجه الهيثمي أيضا وذكر أن فيه سعيد البراد وبقية رجاله ثقات ، الهيتمي ، مجمع الزوائد ، ٢١٠/٥.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

" فكـــل فـــرد مســـلم في المجتمع الإسلامي مكلف بأن يرعي مصالح الجماعة كأنه حارس موكل بها ومسئول عنها " (١).

لذا كان من الطبيعي أن يعطي الإسلام حق تحريك الرقابة الإدارية لغير ذوي الشأن ، بل ويوجبها عليه إذا تعين لها ، لأنها من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر .

- واليك بعضا من التطبيقات للرقابة الإدارية الذاتية بناءً على تظلم :

١- مـــا روي إنّ رجلاً كان يحدث القوم وكان فيه مزاح يضحكهم ، فطعنه الرسول (ﷺ) فـــي خاصرته بعود ، فقال : أصبرني . فقال "اصطبر" قال : ان عليك قميصاً وليـــس علي قميص ، فرفع النبي (ﷺ) عن قميصه ، فاحتضنه وجعل يقبل كشحه . قال : إنما أردت هذا يا رسول الله (٢) .

٢- مـــا رُوى أن عمـــر بن الخطاب قال تحت شجرة في طريق مكة ، فلما اشتدت عليه الشمس أخذ عليه ثوبه وقام ، فناداه رجل غير بعيد منه : يا أمير المؤمنين هل لـــك فـــي رجل قد رُبدت (٣) حاجته وطال انتظاره . قال : من ربدها ؟ قال : أنت. فجاراه بالقول حتى ضربه بالمخفقة فقال : عجلت علي قبل أن تنظر في ، فإن كنت مظلوماً رددت إليّ حقي ، وان كنت ظالماً رددتني . فأخذ عمر طرف ثوبه وأعطاه المخفقة وقال له :

اقتص . فقال : ما أنا بفاعل . فقال: والله لتفعلن ، أو لنفعلن كما يفعل المنصف من حقه. قال : فاني اغفرها (٤) .

٣- وروى أن عمـــر بن الخطاب – رضي الله عنه – ركب منبر رسول الله (ﷺ) فخطب الناس . فقال : يا أيها الناس ما إكثاركم في صدقات النساء . فقد كان رسول

---

(١) عبد الوهاب ، الرقابة الإدارية /٢٢٦.

(٢) أخرجه أبو داود ، سنن ، كتاب الأدب ، برقم ٣٥٧٥ ، ٣٥٦/٤.

(٣) رُبدت حاجته : حُبست . المعجم الوسيط ، ٣٢٢/١ . مادة (ربد).

(٤) ابن الجوزي ، مناقب أمير المؤمنين /١٣٧.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الله (ﷺ) وأصـــحابه وإنما الصدقات ما بين أربعمائة درهم فما دون ذلك ، ولو كان الإكثار في ذلك تقوى أو مكرمة لم تسبقوهم إليها . فلأعرفن ما زاد رجل في صداق امرأة على أربعمائة درهم.

فلما نزل اعترضته امرأة من قريش .فقالت : يا أمير المؤمنين : أنهيت الناس أن يـزيدوا النساء في صدقاتهم على أربعمائة درهم؟ قال : وما ذاك ؟ قالت : أو ما ســمعت ما أنزل الله في القرآن ؟ قال : وأيّ ذلك ؟ قالت : أو ما سمعت الله يقول : **﴿ وآتيــتم إحداهن قنطاراً فلا تأخذوا منه شيئا أتأخذونه بهتانا وإثما مبينا ﴾** [١] . فقــال عمر : اللهم غفراً ، كل إنسان أفقه من عمر ، ثم رجع فركب المنبر ثم قال : أيهــا الــناس إني كنت نهيتكم أن تزيدوا النساء في صدقاتهن على أربعمائة درهم ، فمن شاء أن يعطي من ماله ما أحب وطابت به نفسه فليفعل " [٢] .

ففــي الأمثلة المتقدمة كان المباشر للرقابة هو عضو الإدارة الذي صدر منه القــرار أو التصــرف ، أمــا المحرك فهو صاحب المصلحة التي مسها القرار أو التصرف.

لكــن هــل كــل أعضاء الإدارة –رؤساء ومرؤوسين – في النظام الإداري الإســلامي بهذا المستوى من الوازع الديني ،وصحوة الضمير ، والدقة في ملاحظة عدم سلامة التصرف الإداري ؟

الواقع البشري يقضي بخلاف ذلك ، لأنه وان استبعدنا غش أو خيانة موظفي الجهــاز الإداري نظــراً لما يشترط فيهم عند تعيينهم أو انتخابهم ، إلا انه لا يمكن اســتبعاد احــتمال خطئهم ، ولذا كان لابد من قيام الرئيس الإداري المباشر بمراقبة مرؤوسيه ، وهو موضوع بحثنا فيما هو آت .

---

(١) سورة النساء /٢٠.

(٢) الهندي ، كنز العمال ، ١٦ /٥٣٧-٥٣٨ برقم ٤٥٧٩٨ ، وابن الجوزي ، مناقب أمير المؤمنين /١٧٧.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ب : الرقابة الرئاسية .

الـــرقابة الرئاســـية هـــي تـــلك الرقابة التي يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه وما يباشرونه من أعمال وتصرفات ضماناً للتقيد بمبدأ الشرعية ، وتلافياً وتقويماً لأي عيب أو قصور [١] .

ولقـــد اهتم النظام الإداري الإسلامي بهذه الرقابة اهتماماً بالغاً ، نظراً لما لها من فاعلية في استقامة أمور الدولة واستمراريتها.

فهـــي ركـــن مـــن أركان النظام الإداري الإسلامي وقاعدة من قواعده إذ لا تقتصـــر مهمة الرئيس الإداري في الإسلام على تعيين العمال والموظفين وتفويض بعض السلطات إليهم ، بل يجب عليه مراقبتهم فيما يأتون وما يذرون من تصرفات، للتأكد من مدى شرعيتها وملاءمتها وتحقيقها لمصالح المجتمع .

لأنه مسئول عن أعمالهم وتصرفاتهم باعتباره مصدر سلطاتهم ،والرسول(ﷺ) يقـــول : " **كـــلكم راع وكـــلكم مسئول عن رعيته ، فالإمام راع وهو مسئول عن رعيته.** " [٢].

ويقـــول الفاروق مخاطباً من حوله :" أرأيتم إن استعملت عليكم خير من أعلم وأمـــرته بـــالعدل ، أقضيت ما علي ؟ . قالوا : نعم . قال : لا حتى أنظر في عمله أعمل بما أمرته أم لا " [٣] .

---

(١) انظر : بطيخ ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري /٢٩٨ ، وحسنين ، الرقابة الإدارية /١٢٥

(٢) سبق تخريجه ص٨١ .

(٣) الصنعاني ، المصنف ، ٣٢٦/١١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ويقول الإمام الماوردي عند تعداده لواجبات الإمام " العاشر : أن يباشر بنفسه مشارفة الأمور وتصفح الأحوال ، لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة ، ولا يعول على التفويض تشاغلاً بلذة أو عبادة ، فقد يخون الأمين ويغش الناصح"[١] .

فيجب عليه تفحص أعمالهم ومراجعة تصرفاتهم ، فيكافئ المحسن ويجازي المسئ ، ويرد الأمور إلى نصابها سواء كان ذلك من تلقاء نفسه وهو الأسلوب الطبيعي لممارسة الرقابة الرئاسية أو عن طريق تظلم من ذوي الشأن أو من غيرهم من أفراد المجتمع.

وعليه فان الرقابة الرئاسية تنقسم إلى قسمين :-

الأول : الرقابة الرئاسية التلقائية .

ثانياً : الرقابة الرئاسية بناءً على تظلم .

أولاً : الرقابة الرئاسية التلقائية .

وهي تلك الرقابة التي يباشرها الرئيس الإداري على تصرفات وأعمال مرؤوسيه من تلقاء نفسه تأدية منه لواجباته الوظيفية .

وتأكيداً لأهمية هذه الرقابة مارسها النبي (ﷺ) على عماله والدليل على ذلك ما تقدم من محاسبته (ﷺ) لابن اللتبية بعد عودته بصدقات بني سليم[٢] .

فالرسول (ﷺ) قام بهذه الرقابة من تلقاء نفسه باعتباره رئيساً للدولة ومسئولاً عن تصرفات عماله وسلامتها وشرعيتها . إن يتقيد بها أولو الأمر من بعده.

كما سار الخلفاء الراشدين (رضي الله عنهم) على المنهج القويم الذي رسمه لهم النبي (ﷺ) ومن الأمثلة على الرقابة الرئاسية التلقائية في عصرهم:-

---

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية /٣٠.

(٢) سبق تخريجه ص٨٥.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

١- ما روى انه من محاسبة الصديق لمعاذ عندما قدم من اليمن[١] .

فالصديق (رضي الله عنه) قام بهذه المراقبة والمحاسبة من تلقاء نفسه لتيقنه أنها من صميم عمله الذي أؤتمن عليه.

٢- وكـــان الفـــاروق (رضي الله عنه) شديد المحاسبة والمراقبة لعماله " يحاسبهم عـــلى كل كبيرة وصغيرة ، بل لا يتوانى عن مقاسمتهم أموالهم إن رأى أن رواتبهم لا تسمح بتوفيرها ، وأنها لم تكن إلا بفضل المناصب التي يشغلونها.

فقـــد روى أنـــه قاسم بعض عماله أموالهم منهم: خالد بن الوليد وعمرو بن العاص ، والنعمان بن عدي ، وأبو هريرة ، وسعد بن أبي وقاص[٢].

فالـــرقابة الرئاسية التلقائية – كما ترى – وجدت لها أرضاً خصبة في النظام الإداري الإسلامي ، ذلك لأن الإسلام وإن كان شديد الحرص على تربية أفراده على مكـــارم الأخلاق وتقوية الوازع الديني لديهم وإيقاظ الضمير الإنساني فيهم ، إلا أنه يعـــلم يقيـــنا أن القصور والتقصير صفتان جبلت عليهما النفس البشرية ، فهي مهما بلغت من التقوى والورع لن تسلم من التلبس بإحداهما في واقعها الوظيفي إذ الكمال لله تعـــالى . فتوقياً من ذلك وتفاديا له ، أو رفعه ، والتخفيف من أضراره إن وقع ، أوجب الإسلام الرقابة الرئاسية على الرئيس تجاه مرؤوسيه .

---

(١) الخزاعي ، تخريج الدلالات السمعية /٢٦٢ ، والكتاني ، التراتيب الإدارية ، ٢٠٧/١.

(٢) انظـــر : ابن كثير ، البداية والنهاية ، ٧٦/٧ –٧٧ ، ١٠٠ –١٠١ ، وابن القيم ، الطرق الحكمية ص١٦ ، وابن سلام ، الأموال /٢٨٢ –٢٨٣ ، والطماوي ، عمر بن الخطاب /٢٧٨ – ٢٨٦.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ثانيا: الرقابة الرئاسية بناء على تظلم .

كمـــا يكـــون تحـــريك الرقابة الرئاسية في النظام الإداري الإسلامي من قبل الرئيس الإداري المباشر ، يكون أيضاً عن طريق تظلم يقدمه إليه صاحب المصلحة، أو غيره من أفراد الأمة الإسلامية .

فيجـــب عـــلى الـــرئيس النظر في التصرف الإداري المتظلم منه ومراجعته ووزنه بميزان الشرع ، ليتأكد من صحته وشرعيته ، وحقيقة ما وجه إليه من طعن، لتقويمه من أي انحراف ورفع الضرر الناتج منه أو تعويض المتضرر ومجازاة من صـــدر مـــنه ذلـــك التصـــرف إن كان لها وجه شرعي ، تأدية للأمانة الملقاة على عاتقه،وتحقيقا للعدل والمصلحة .

فـــالله تعالى يقول : **﴿ إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها ، وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل ﴾** [١] .

ويقول الرسول (ﷺ) : " **اتقوا الظلم فان الظلم ظلمات يوم القيامة** " [٢] .

ويقـــول عمـــر بن الخطاب – رضي الله عنه – : " أيما عامل لي ظلم أحدا فبلغتني مظلمته فلم أغيرها ، فأنا ظلمته " [٣].

وقـــد زخـــر الـــنظام الإداري الإسلامي بكثير من الممارسات العملية للرقابة الرئاسية بناء على تظلم . اذكر منها :-

١- مـــا روي أن رجلا تظلم إلى النبي (ﷺ) من قيام أبي جهم –عامله على الصدقة – بلطمه ، فأمر الرسول (ﷺ) بتعويضه[٤] .

٢- ما روي أن رجلاً شكا إلى الصديق (رضي الله عنه) عاملاً قطع يده ، فقال له الصديق : " لئن كنت صادقا لا قيدنك منه "[١] .

---

(١) سورة النساء /٥٨.

(٢) أخـــرجه الإمـــام مسلم من طريق جابر بن عبد الله ، والدارمي من طريق عبد الله بن عمرو واللفظ لمسلم : راجع . مسلم ، صحيح ، كتاب البر ، برقم ٢٥٧٨، ٤ /١٩٩٦، والدارمي ، سنن ، كتاب السير ، ٢ /٣١٣.

(٣) ابن الجوزي ، مناقب امير المؤمنين /١٤١.

(٤) اخرجه ابن حجر وذكر انه أخرج موصولاً ، ابن حجر ، الاصابة ، ٢/٨٦.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فالصـــديق وعـــد المتظلم بالقود بعد أن يتأكد من صحة وصدق دعواه ، من خلال النظر في تصرف العامل وملابسات القضية .

٣- إلغاء الفاروق لقرار أبي موسى بتسويد وجه شارب الخمر وقطع التعامل معه.

"يـــروى أن رجـــلاً جاء إلى عمر بن الخطاب فقال: يا أمير المؤمنين ، إني شربت الخمـــر ، فضـــربني أبـــو موســـى وســـود وجهي ، وطاف بي ، ونهى الناس أن يجالسوني، فهممت أن آخذ سيفي ، فاضرب أبا موسى ، أو آتيك فتحولني إلى بلد لا أعـــرف فيـــه ، أو ألحـــق بأرض الشرك . فبكى عمر رضوان الله عليه وقال : ما يســـرني أنك لحقت بأرض الشرك . وأن لي كذا وكذا . ثم كتب إلى أبي موسى أن فلانـــا أتـــاني ، فذكر كيت وكيت . فإذا أتاك كتابي هذا فمر الناس أن يجالسوه وأن يخالطوه . وإن تاب فاقبل شهادته . وكساه وأمر له بمائتي درهم" [٢] .

٤- وروي أن عمر بن الخطاب خرج ذات يوم إلى سوق المدينة ، فجاء رجل فجعل يقـــول : واعمـــراه قال: فسألنا عن خبره فقيل أن عاملاً من عماله ، أمر رجلاً ان يـــنزل في واد ينظركم عمقه . فقال الرجل : إني أخاف . فعزم عليه ، فنزل ، فلما خـــرج كُزّ [٣] فمات ، فبعث عمر إلى الوالي ، أما لولا إني أخاف الله أن تكون سنة بعدي ، لضربت عنقك ، ولكن لا تبرح حتى تؤدي ديته ، والله لا أوليك أبداً [٤] .

فهـــذه الوقائع وغيرها كثير خير دليل على اهتمام النظام الإداري الإسلامي بالـــرقابة الرئاســـية بـــناءً على تظلم ،سواء كان من صاحب الشأن كما في الأمثلة الـــثلاثة، أو من غيره كما في المثال الأخير، وان على ولي الأمر واجب النظر في التصرف المتظلم منه ، وإرجاع الحقوق إلى أصحابها ورفع الظلم عنهم.

---

(١) القرطبي ، الجامع لأحكام القرآن ، ٢ /٢٥٦.

(٢) ابن الجوزي ، مناقب أمير المومنين /١٥٨ -١٥٩ ، وابن شبة ، تاريخ المدينة ، ٢/١٩-٢٠.

(٣) كُزّ فلان : أصابه الكُزاز ، والكُزاز : تشنج أو رِعدة تصيب الإنسان من برد شديد أو من خروج دم كثير المعجم الوسيط ، ٢/٧٨٦ ، مادة "كزز" .

(٤) ابن الجوزي ، مناقب أمير المؤمنين /٩٨ ، وابن شبه ، تاريخ المدينة ، ٢/١٨ - ١٩.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

جـ : رقابة الأجهزة والدواوين المتخصصة .

مـــع اتســـاع رقعة الدولة الإسلامية ، وتشعب أجهزة الجهاز الإداري وتعدد أنشـــطتها أصبح من العسير إحكام الرقابة على الموظفين أو على الوحدات الإدارية عـــن طريق الرقابة الداخلية المتمثلة بالرقابة الذاتية والرقابة الرئاسية ، مما استدعى إنشاء أجهزة متخصصة مهمتها أو من مهامها مراقبة أفراد ووحدات الجهاز الإداري في مختلف أنحاء الدولة الإسلامية .

وهذا النوع من الرقابة هو القسيم المكمل والمساند لنوعي الرقابة السابقين ، ويطلق عليه الرقابة الخارجية باعتبار استقلاليته عن المنظمات الإدارية محل الرقابة وعُرف في الدولة الإسلامية بالدواوين [١].

" والديوان موضع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال ، ومن يقوم بها من الجيوش والعمال " [٢] .

وقـــد وجدت الجذور الأولى لكثير من تلك الدواوين في الدولة الإسلامية منذ نشـــأتها ، أعني في العهد النبوي والراشدي وإن لم تكن بالتميّز والتخصص الرقابي الذي كانت عليه زمن الأمويين والعباسيين .

فمـــثلا فـــي زمن الخليفة الراشد عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) يعتبر محمد بن مسلمة بمثابة جهاز رقابي مهمته مراقبة العمال والولاة والتحقيق في صحة الشـــكوى المقدمة ضد أحدهم ، كما في قضية سعد بن أبي وقاص وأهل الكوفة[٣] ، وقصة عياض بن غنم [٤] .

---

(١) الديـــوان : فارسي معرب ويطلق في اللغة على مجتمع الصحف ، وعلى الكتاب الذي يكتب فيه أهل الجش وأهـــل العطية ، وعلى جريدة الحساب ، ثم أطلق على الحساب ، ثم على موضع الحساب . الموسوعة الفقهية ، ٢١ /١٥٦.

(٢) الماوردي ، الأحكام السلطانية /٣٠٧.

(٣) انظر : ابن الأثير ، الكامل ، ٣/٥-٦ والطماوي ، عمر بن الخطاب /٢٧٨ -٢٧٩.

(٤) انظر ، أبو يوسف ، الخراج /١١٦ ، وابن الجوزي ، مناقب /١٤٣ -١٤٤.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

كما كان للفاروق ما نستطيع أن نطلق عليه جهازاً سرياً مربوطاً به ينقل إليه أخبار الولاة أولا بأول ، حتى قيل " أن علمه بمن نأى عنه من عماله ورعيته كعلمه بمن بات معه في مهاد واحد " (١) .

كمـــا نلاحظ هذه البدايات العرضية في عهد الخليفة الثالث عثمان بن عفان ، فإنـــه في آخر سنة من خلافته بعث رجالاً من الصحابة إلى الأمصار حتى يرجعوا إليه بأخبار الولاة (٢).

والأمـــر ذاته في عهد علي بن أبي طالب – كرم الله وجهه – ، فقد كتب إلى أحد عماله " أما بعد فاستخلف على عملك واخرج في طائفة من أصحابك حتى تمر بأرض السواد كورة كورة ، فتسألهم عن عمالهم ، وتنظر في سيرتهم " (٣).

فـــبات واضـــحاً – مما تقدم – أن النظام الإداري الإسلامي عرف منذ نشأته الرقابة الخارجية المتمثلة في الدواوين .

لكنها تطورت وظهرت بشكل واضح في العهد الأموي والعباسي (٤) .

وســـوف يستعرض الباحث بإيجاز تلك الدواوين مع الإشارة إلى دورها في الرقابة الإدارية .

وهـــذه الدواويـــن هـــي : ديوان البريد ، وديوان الحسبة ، وديوان المظالم ، وديوان الأزمة ، وديوان السلطنة ، وديوان المصادرات أو الاستكشاف.

---

(١) الجاحظ ، التاج /٢٧٨ ، والماوردي ، نصيحة الملوك /٣٨٧.

(٢) الطبري ، تاريخ الرسل والملوك ، ٤ /٢٤٥ .

(٣) أبو يوسف ، الخراج /١١٨ .

(٤) انظـــر الشباني ، نظام الحكم /١١١ ، والماوردي ، الأحكام السلطانية ص٣٠٧ –٣١٢ ، وحسنين ، الرقابة الإدارية /١٨٠ –١٨٦ ، والعلي ، الإدارة في الإسلام / ٢٣٨ –٢٤١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أولاً : ديوان البريد .

البريد كلمة كانت تطلق في الأصل على البغال التي تنقل البريد ، ثم أطلقت على العامل القائم بذلك ، وعلى المسافة التي بين كل محطة وأخرى من محطات البريد ، وهي أربعة فراسخ أي اثنا عشر ميلا ، ثم تُوسع فيه فأطلق على أكياس البريد. وهو فارسي الوضع ، ثم استعمل في الإسلام بشكل مطور ومنظم ، حيث كان بمثابة مؤسسة إدارية لها رئيسها وعماله التابعين له في مختلف أقطار الدولة الإسلامية ، وظيفتها نقل أخبار الولاة والبلاد لدار الخلافة والعكس [١] .

التطور التاريخي لديوان البريد في الإسلام .

ويعتبر ديوان البريد من أقدم الدواوين وجوداً في النظام الإداري الإسلامي ، فجذوره الأولى نبتت في العهد النبوي حيث تمثلت في المراسلات التي جرت بينه (ﷺ) وبين الملوك والرؤساء ، في سبيل توسيع دائرة الدعوة الإسلامية .[٢] إضافة إلى أن البريد كان يمثل همزة الوصل بين النبي(ﷺ) وبين عماله وولاته في أنحاء الدولة الإسلامية ، بل بلغ من اهتمامه عليه الصلاة والسلام بشئون البريد أن أمر عماله أن يرسلوه له مع أناس حسان الوجوه والأسماء إضافة إلى قوة الذكاء وطلاقة اللسان ،حيث روي عنه (ﷺ) أنه قال : " **إذا أبردتم إلي بريداً فأبردوه حسن الوجه حسن الاسم** ".[٣]

---

(١) انظر : ابن حجر ، فتح الباري ، ٣٣٦/١ ، والكتاني ، التراتيب الإدارية ، ١ /١٧٩ ، ٢١٥ .

(٢) ابن هشام ، السيرة النبوية ، ٢٥٤/٤ ، وابن الأثير ، الكامل ، ٢ /٢١٠ –٢١٥.

(٣) أخرجه العجلوني وذكر أن البزار اخرجه مرفوعاً من طريقين أحدهما يقوى الأخر . العجلوني ، كشف الخفاء ، ١٥٢/١ –١٥٣ ، واخرجه الهيثمي وقال : رواه البزار والطبراني في الأوسط ، وفي اسناد الطبراني عمر بن راشد وثقة العجلي وضعفه جمهور الائمة ، وبقية رجاله ثقات ، وطرق البزار ضعيفة . الهيثمي ، مجمع الزوائد ، ٤٧/٨.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أمـــا فـــي العهد الراشدي وخاصة في العهد العمري فان ديوان البريد تطور تطـــوراً مـــلحوظاً ، كنـــتيجة طبيعية لتوسع الدولة الإسلامية ، حيث أولاه الفاروق اهتماماً بالغاً تمثل بتنظيمه مكاناً وزماناً.

فمن حيث التنظيم المكاني كان لديوان البريد مكاتب وفروع في ولايات الدولة المختـــلفة ، يدل على هذا قول الإمام البخاري في صحيحه " وصلى أبو موسى في دار البريد" (١) يقول الإمام ابن حجر معلقا : " ودار البريد المذكورة موضع بالكوفة كـــانت الرسل تنزل فيه إذا حضرت من الخلفاء إلى الأمراء، وكان أبو موسى أميراً على الكوفة في زمن عمر وفي زمن عثمان وكانت الدار في طرف البلد " (٢) .

فهـــذا يدل على أنه كانت هناك محطات للبريد في أقطار الدولة الإسلامية أو على الأقل في الحواضر الكبيرة منها ، لأنه إذا كان ذلك في الكوفة وهي لم تنشأ إلا فـــي عهد الفاروق (٣) ، فالأقاليم الأقدم منها والأكبر كمصر والشام أولى بذلك بحكم العقـــل والواقع . لأن الخليفة أشد اضطراراً إلى وصلها بعاصمته ومعرفة ما يجري فيهـــا ، ليحكم السيطرة على أمور دولته ، خاصة وان تلك الأقاليم أكثر انفتاحاً على العـــدو من الكوفة ، فاحتياجها إلى محطة للبريد أولى وأظهر وإن لم يرد بذلك دليل نصّي .

ويؤيـــد هـــذا ما أورده ابن الجوزي في كتابه مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطـــاب ، من أن الفاروق " كتب إلى عامله بالبصرة كتابا ، ومكث الرسول عنده أيامـــا ، ثم نادى مناديه ، ألا أن بريد المسلمين يريد أن يخرج ، فمن كانت له حاجة فليكتب " (٤) .

---

(١) البخاري ، صـــحيح بشـــرح ابـــن حجر ، كتاب الوضوء ، باب أبوال الإبل والدواب والغنم ومرابضها ، ٣٣٥/١.

(٢) ابن حجر ، فتح الباري ، ٣٣٦/١.

(٣) ابن الأثير ، الكامل ، ٥٢٧/٢ – ٥٢٩.

(٤) ابن الجوزي ، مناقب /١٠٩.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فقــول ابــن الجوزي : " فمكث الرسول عنده أياما " فيه إشارة واضحة إلى وجــود دار معــدة لعــامل البريد في البصرة ينزل فيها، وهو ما يستلزمه التنظيم الإداري المتوازن والناجح الذي اشتهر به الفاروق ، لأنه " ما دام أن هناك مختصا بالاتصال بالبصرة فلِمَ لا يكون هناك مكان مخصص؟ "[١] .

المهــم أن مــا أثبتــناه من كلام البخاري وابن حجر فيه دلالة واضحة على التنظيم المكاني للبريد في العهد العمري.

أما عن التنظيم الزماني له في خلافة الفاروق ، وهو أن يكون للبريد مواعيد محــددة يأتي ويذهب فيها ، فالدليل عليه الواقعة السابقة التي أوردها ابن الجوزي . وموضع الشاهد فيها قوله :" ثم نادى مناديه ألا أن بريد المسلمين يريد أن يخرج"[٢] ففيه إشارة إلى تحديد موعد لخروج البريد. ويدل عليه أيضا ما ورد أن الفاروق كان إذا ورد الرســول مــن بعــض الثغور يتبعه بنفسه في منازل زوجات المجاهدين ، ويقول " أوزاجكن في سبيل الله وأنتن في بلاد رسول الله ، إذا كان عندكن من يقرأ. وإلاّ فاقــربن مــن الأبواب حتى أقرأ لكن ، ثم يقول : الرسول يخرج يوم كذا وكذا فاكتبن حتى نبعث بكتبكن .[٣]

فهاتــان الواقعتان تدلان بوضوح على وجود أيام ومواعيد محددة للبريد في عهد الفاروق.

هــذا ولم تقتصر مهمة البريد في عهده على نقل الرسائل فقط ، بل على ما يظهــر كــان يقوم بمهمة رقابية على العمال والولاة ، وإلا فكيف يكون " علمه بمن نأي من عماله ورعيته كعلمه بمن بات معه في مهاد واحد "[٤] .

---

(١) القرشي ، أوليات الفاروق في الإدارة والقضاء ، ٢١٩/١.

(٢) ابن الجوزي ، مناقب /١٠٩.

(٣) علي ، الإدارة الإسلامية /٣٠ ، وسعداوي ، نظام البريد /٤٩.

(٤) الجاحظ ، التاج /٢٧٨ .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فثبت مما تقدم أن ديوان البريد وجد بوجود الدولة الإسلامية وتطور كثيراً في خلافة الفاروق ، وعليه هل يكون دقيقا ما ذهب إليه بعض المؤلفين[١] من أن معاوية بن أبي سفيان هو أول من وضع ديوان البريد ؟ .

اللهم إلا أن يراد بذلك أن معاوية أعاد تنظيم البريد على هيئة جديدة ، وأنه توسع في تـــنظيمه الزماني والمكاني ، وفي مهامه الرقابية ، وأنه بلغ أوج تطوره في عهده ، فنحن لا ننكر هذا ، لأنه قانون النشوء الطبيعي في كل شيء .

وإذن فديـــوان البريد نشأ مع نشأة الدولة الإسلامية ، وتدرج في تطوره إلى ان بلغ سموه وازدهاره في العهد الأموي والعباسي.

أما عن الهيكل التنظيمي لديوان البريد فهو يتكون من صاحب بريد يختار من كـــبار موظفي الدولة ، يقوم بدوره بتعيين عمال له في كل قطر من أقطار الدولة ، يتـــبعهم موظفـــون أقل درجة ، بحيث يقوم الجميع بأداء المهام المطلوبة منهم على أكمل وجه [٢].

---

(١) انظـــر ، ابـــن الأثيـــر ، الكامل ، ١٣/٤، والقلقشندي ، صبح الأعشى ، ٤١٣/١٤، والشباني ، نظام الحكم والإدارة /٤٣، ١٢٥ ، والهزايمة وآخرون ، النظم الإسلامية /١١٥.

(٢) انظر تفصيل ذلك في : سعداوي ، نظام البريد /٦٦ –٧١ ، والشباني ، نظام الحكم /١٢٦ –١٢٧ ، والحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة /٣٥٣.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

اختصاص ودور ديوان البريد في الرقابة الإدارية

يعتبر ديوان البريد بمختلف كوادره بمثابة العين التي يرى بها الخليفة أحوال دولـته عمالاً وولاة ورعية ، إذ بالإضافة إلى ما يقوم به من نقل أوامر وتوجيهات الخليفة إلى عماله وولاته ، تقع على كل عامل من عمال البريد في الولايات مهمة رفع التقارير عن الولاة والرعية ، وكيفية وطبيعة الحياة اليومية في الإقليم الذي هو فيه إلى صاحب البريد وهذا بدوره يقوم برفعه إلى الخليفة(١).

هـذا عـن الاختصـاص الرقابي لعمال البريد ، أما عن دورهم في الرقابة الإداريـة فيقتصر على رفع ما يرونه من المخالفات أو غيرها من الأمور إلى ولي الأمـر دون زيادة أو نقصان ، " فليس لعامل البريد في الولاية الحق في اجبار أحد موظفيهـا عـلى تنفيذ أي عمل من الأعمال ، لان هذا من حق المشرف على ذلك العمل " (٢).

وبعبارة أخرى ان دور عامل البريد يقتصر على تحريك الرقابة الإدارية أما مباشرتها فهي من حق الرئيس الإداري المباشر.

فتـلخص أن ديـوان الـبريد يقوم بدور رقابي هام يمتد ليشمل جميع أفراد الدولة موظفين ورعية ، بالإضافة إلى الاطلاع على طبيعة سير الأمور المعاشية في أقاليم الدولة .

وان دوره في الرقابة الإدارية يقتصر على تحريكها بإبلاغ الرئيس الإداري المباشر، دون التدخل فيه بأي زيادة أو نقصان أو تغيير.

---

(١) انظر التفصيل في : الحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة /٣٥٣ –٣٥٦ ، وعبد الوهاب ، الرقابة الإدارية / ٢٥٧– ٠٢٦٠ ، وبطيخ ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري /٣٣٨ ، ٣٣٩ ، وسعداوي ، نظام البريد / ٦٦–٧٢ ، والشباني ، نظام الحكم /١٢٦ –١٢٧.

(٢) الحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة /٣٥٧.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ثانياً : ديوان الحسبة

الحسبة هي " أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ، ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله "(١).

أي مراقبة مدى الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية والقضاء على جميع اسباب الفساد ومظاهره ، وذلك بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر لأنه القطب الذي يدور عليه تطبيق الشريعة الإسلامية .

التطور التاريخي للحسبة في الإسلام .

والحسبة ذات أصول راسخة في الدولة الإسلامية ، فقد مارسها النبي (ﷺ) يروى انه (ﷺ) مر على صُبرة (٢) طعام ، فأدخل يده فيها ، فنالت أصابعه بللا ، فقال : " **ما هذا يا صاحب الطعام ؟ قال : أصابته السماء يا رسول الله قال ك "أفلا جعلته فوق الطعام كي يراه الناس ؟ من غش فليس مني** " (٣) .

كما أسند (ﷺ) أمر الاحتساب إلى غيره (٤) .

وعلى نهجه سار الخلفاء الراشدون – رضوان الله عليهم – فباشروا الاحتساب بأنفسهم ، كما أسندوه إلى غيرهم(٥) .

وتدرجت الحسبة في تطورها ورقيها حتى بلغت أوجها في العهد العباسي ، إذ أصبحت كمؤسسة مستقلة قائمة بذاتها تتكون من رئيس يطلق عليه والي الحسبة

---

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية /٣٦٣.

(٢) الصُبرة : الكومة من الطعام . المعجم الوسيط ، ٥٠٦/١ . مادة (صبر)

(٣) اخرجه الامام مسلم وأبو داود من طريف أبي هريرة واللفظ لمسلم . مسلم ، صحيح ، كتاب الإيمان ، برقم (١٠٢) ، ٩٩/١ ، وأبو داود ، سنن ، كتاب البيوع ، برقم (٣٤٥٢) ، ٣ /٢٧٠.

(٤) انظر : ابن حجر ، الاصابة ، ٩٧/٣، وابن تيمية ، الحسبة /٥٤.

(٥) انظر تفصيل ذلك في : ابن تيمية ، الحسبة /٥٦-٦٠ ، والماوردي ، الأحكام السلطانية ص٣٨٨ ، وفضل إلهي ، الحسبة في العصر النبوي وعصر الخلفاء الراشدين /٢٠-٣٧، والكتاني ، التراتيب الإدارية ، ٢٤٠/١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أو المحتســب ، وموظفين تابعين له ، يقومون بمساعدته في الكشف عن المخالفات الظاهرة لأحكام الشريعة الإسلامية وتقويمها ، أو إبلاغه بها ليقوم باتخاذ اللازم.[١]

اختصاصات ودور ديوان الحسبة في الرقابة الإدارية .

إنّ اختصاصات ديوان الحسبة واسعة النطاق ، فهي تشمل كل ما يدخل تحت دائرة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والذي يشمل جميع نواحي الحياة ، إلا ما كــان داخلاً تحت إطار وظيفي آخر ، كالأمور التي يختص بها القضاة ، وتلك التي ينفرد بها ولي الأمر ، ونحو ذلك من التخصصات الوظيفية في الدولة [٢] .

أما اختصاصه فيما يتعلق بالرقابة الإدارية [٣] ، فيتمثل برقابته على المعلمين وأئمــة المساجد والمؤذنين ، والأطباء والصيادلة ، والقضاة ، والقائمين على إنفاق المال العام إذ عليه أن يحول دون إنفاقه إلا في الوجوه المخصصة له شرعا.

كمــا عــليه مراقبة مدى اهتمام الدولة بسلامة وصيانة المرافق العامة ، والقيام بما يصلحها إن رأى بها خللا.

هــذا وللمحتســب مراقبة أي موظف في الدولة وان كان من ذوي المناصب الرفيعة ، بل حتى رئيس الدولة ذاته.

يقــول ابن الاخوة : " وينبغي للمحتسب أن يقصد مجالس الأمراء والولاة ، ويأمرهم بالشفقة على الرعية والإحسان إليهم "[٤] .

---

(١) انظر ، الشباني ، نظام الحكم /١٣٦ –١٣٨، وحسنين ، الرقابة الإدارية ص١٩٨–١٩٩ ، والحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة /٣٧ ، والكفراوي ، الرقابة المالية /١٥٥–١٦٢، وريان ، الرقابة المالية /١٨٩.

(٢) انظــر التفصــيل فــي : المــاوردي ، الأحكام السلطانية / ٣٦٧ وما بعدها ، وابن تيمية ، الحسبة /١٦، والموسوعة الفقهية ، ٢٤٥/١٧ –٢٦١ ، وبسيوني ، نظرية الدولة /٢٨٧ –٢٩٠، وعطية ، نظم محاسبية /١٩٠

(٣) انظــر : ابــن تيميــة ، الحســبة /١٧ ، والماوردي ، الأحكام السلطانية /٣٦٩ – ٣٧٠ ، ٣٨٤ ، ٣٨٦ ، والكفراوي ، الرقابة المالية /١٦٧ ، والحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة / ٣٧٢.

(٤) ابن الأخوة ، معالم القربة / ٣١٦.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لكن هذا يعتمد أولاً : على مدى تقوى وورع وقوة شخصية المحتسب .وثانياً: على مدى اهتمام ولي الأمر بتفعيل الحسبة في واقع الدولة الإسلامية .

فعـــندما كانت ولاية الحسبة في عزها نجد أن المحتسب يمارس وظيفته حتى على ذوي المناصب العالية في الدولة ، فيروى " إن إبراهيم بن بطحاء والي الحسبة بجانبي بغداد مر بدار أبي عمر بن حماد وهو يومئذ قاضي القضاة ، فرأى الخصوم جلوســا على بابه ينتظرون جلوسه للنظر بينهم وقد تعالى النهار وهجرت الشمس ، فوقف واستدعى حاجبه وقال : تقول : لقاضي القضاة : الخصوم جلوس على الباب، وقــد بلغتهم الشمس وتأذوا بالإنتظار ، فإما جلست لهم أو عرّفتهم عذرك فينصرفوا ويعودوا " [١] .

أمــا عــن دور المحتســب فــي الرقابة الإدارية فإنه لا يقتصر على مجرد تحريكها بل يقوم بمباشرتها ، وذلك من خلال تغيير المنكر ، وإيجاد البديل الشرعي وهو ما يقتضيه مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر الذي تقوم عليه الحسبة في الإسلام .

وأود هنا الإجابة على سؤال قد يثور لدى القارئ وهو : لماذا كان دور ديوان الحسبة في الرقابة تنفيذياً بينما اقتصر دور ديوان البريد على مجرد تحريك الرقابة الإدارية . أي كان دوره إعلامياً ؟ .

فأقول :

يظهــر مــن خــلال النظر في الاختصاصات الوظيفة الممنوحة لكل ديوان مــنهما، إن الهــدف من ذلك هو حماية حقوق مواطني الدولة وموظفيها وحرياتهم العامــة ، فقــد لاحظنا سابقاً الدائرة الوظيفية الواسعة لديوان البريد ، إذ لا يقتصر عملــه على ما هو ظاهر فقط بل يتعداه إلى غيره ، أما ديوان الحسبة فعمله يقتصر

---

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية /٣٨٦..

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

على المنكرات الظاهرة فقط ، [١] ولذا كان لزاماً على ولي الأمر قصر دور البريد على تحريك الرقابة الإدارية ، وإلا انتشر الفساد في المجتمع ، وأصبح عمال البريد أداة للإفساد لا للإصلاح، ولزعزعة أمن الدولة لا لحفظه ، وانتهكت حقوق الموظفين وحرياتهم ، وهذا يناقض الهدف الذي وجدت الدولة لأجله وهو تطبيق الشريعة الإسلامية وحفظ حقوق الأفراد وحرياتهم العامة والخاصة .

أما ديوان الحسبة فكما قلنا يقتصر مجال عمله على المنكرات الظاهرة ، ولذا كان طبيعياً أن تكون له سلطة تغييرها ، إذ يكون الموظف في هذه الحالة قد بلغ درجة من اللامبالاة والتقصير ما يحتاج معه إلى ردع فوري وسريع ، إصلاحاً له وردعاً ، وقضاءاً على الفساد في مهده.

(١)- انظر : الكيلاني ، القيود الواردة على سلطة الدولة /١٣٠-١٣١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ثالثاً : ديوان المظالم .

النظر في المظالم هو " قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة ، وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة "[١] .

التطور التاريخي لديوان المظالم في الإسلام [٢] .

وأول من نظر في المظالم الرسول (ﷺ) وذلك في الشرب الذي تنازعه الزبير بن العوام ابن عمة رسول الله (ﷺ) ورجل من الأنصار [٣] .

كما وجدت له تطبيقات في العهد الراشدي ، من ذلك :

ما يروى من إنصاف الفاروق للتجيبي من عمرو بن العاص ، عندما وصمه بالنفاق.[٤]

وإنصافه للقبطي من محمد بن عمرو بن العاص عندما ضربه ، وقوله له ولأبيه : "أيا عمرو متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحرارا" [٥] .

ويعتبر عبد الملك بن مروان أول من خصص يوماً للنظر في المظالم ، بعد ان كان الخلفاء الراشدون ينظرون فيها متى رفعت إليهم . واستمر الخلفاء على مباشرة النظر في المظالم بأنفسهم إلى أيام المهتدي من بني العباس ، ثم أصبح لها بعد ذلك والٍ مختص بنظرها ،ثم تطور الأمر إلى أن أصبح للمظالم ديوان مستقل

---

(٢) الماوردي ، الأحكام السلطانية /١٢٥.

(٣) انظر : المرجع السابق /١٢٥-١٢٧ ، ١٢٩ ، وعبد المنعم ، ديوان المظالم /٩٨-١٠٥، ودياب ، ولاية المظالم ومجالسها /٣٨-٦٦، والشباني ، نظام الحكم /١٤٢-١٤٥.

(٤) أخرجه الإمام البخاري من طريق عبد الله وعروة ابني الزبير . البخاري ، صحيح بفتح الباري ، كتاب المساقاة ، برقم (٢٣٥٩ -٢٣٦١) ، ٥/٣٤-٣٩.

(٤) ابن شبة ، تاريخ المدينة المنورة ، ١٦/٢ ، وابن الجوزي ، مناقب /١٢٠.

(٥) ابن الجوزي ، مناقب /١٢٣.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

يعرف بديوان المظالم ، يتكون من رئيس أو ناظر المظالم ، ومن موظفين تابعين له يستعين بهم على أداء وظيفته.

اختصاصات ودور ديوان المظالم في الرقابة الإدارية .

لديوان المظالم اختصاصات كثيرة [١] ، الذي يهمنا منها هنا ما يتعلق بالرقابة الإدارية ، وهي تلك التي على والي المظالم النظر فيها دون التوقف على تظلم أو شكوى من أحد وتنحصر فيما يأتي [٢] .

١- مراقبة كُتاب الدواوين ، بحيث يتصفح أحوالهم ، وما يثبتونه في الدواوين ، ويشمل ذلك الرقابة الحسابية على سجلات الدولة ، وما أُثبت فيها من الأموال العامة، دون تفريط أو إفراط.

٢-النظر في تعدي الولاة على الرعية ، وذلك عن طريق مراجعة أعمال ولاة الأقاليم ، وكبار الموظفين وتصرفاتهم ، لمؤازرتهم على العدل والإنصاف ،والضرب على أيديهم عند الظلم ، واستبدالهم أن لم يرتدعوا.

٣- مراقبة جباة الأموال العامة ، للتأكد من مدى تقيّدهم بأخذ القدر الذي وضعته الدولة على الناس دون زيادة أو نقصان ،وتصحيح وتقويم تصرفاتهم من أي خطأ أو انحراف .

٤- رد الغصوب السلطانية ، وهي ما يغصبه العمال والولاة لحسابهم أو لحساب الدولة - استعمالاً لسلطانهم - من أموال الرعية ، فعليه ردها إلى أصحابها متى علم بذلك دون حاجة إلى شكوى .

---

(١) انظر : الماوردي ، الاحكام السلطانية /١٢٩-١٣٣ ، وعبد المنعم ، ديوان المظالم ص١٢٢-١٣٦ ، وديات ، ولاية المظالم /٧٥-٩٠.

(٢) انظر : الحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة /٣٧٢ -٣٧٣ ، وجعفر ، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام /٦٢ -٦٥.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٥- الإشراف على الأوقاف العامة للتأكد من تنفيذ شروطها وصحة مصارفها .

أمـــا عن طبيعة الدور الرقابي لديوان المظالم ، فهو دور تنفيذي ، بمعنى أنه لا يقتصـــر على مجرد تحريك الرقابة الإدارية ، بل يقوم بممارستها وإيجاد الطرق المناسبة لرفع الظلم وإزالة أضراره ، أو التخفيف منها.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

رابعاً : ديوان المصادرات أو الاستكشاف.

المصادرة تعني الاستيلاء على الشيء ، فصادرت الدولة الأموال : استولت عليها عقوبة لمالكها(١).

ومن هنا جاءت وظيفة ديوان المصادرات أو الاستكشاف حيث كان يقوم بالتحقيق مع الوالي المعزول من خلال مطالبته بتقديم حساب دقيق عن الأموال التي جمعها ، فإذا ظهر للديوان ان هناك أموالاً جمعها بطرق غير مشروعة قام بمصادرتها وضمها إلى بيت المال (٢).

وكان ظهور هذا الديوان في العصر العباسي ، حيث كان جهازاً مستقلاً له رئيسة وموظفوه الخاصون به (٣).

الدور الرقابي لديوان المصادرات.

يتمثل الدور الرقابي لديوان المصادرات باعتباره أحد أجهزة الرقابة الخارجية في كشف أحوال العمال والولاة عند عزلهم ، ومصادرة الأموال التي استغلوا مناصبهم للحصول عليها ،ويتم ذلك من خلال مطالبتهم بكشف حساب دقيق لأموالهم وطرق كسبها ، فإذا تبيّن لهم وجود طرق غير مشروعة في كسبهم ، كأن أثروا على حساب وظائفهم ، صادروا ما ظهرت عدم شرعيته من تلك الأموال.

وفي الحقيقة يعتبر هذا الديوان تطوراً للوسائل التي كان الفاروق يتبعها للتأكد من براءة الذمة المالية لعماله وولاته ، والتي كانت تؤدي في بعض الأحيان إلى مشاطرة العامل ماله .

---

(١) انظر : المعجم الوسيط ، ٥٠٩/١ . مادة (صدر).

(٢) انظر : حمنين ، الرقابة الإدارية /٢١٥.

(٣) انظر : ابن الأثير ، الكامل ، ٣٠/٦ ، والسامرائي ، المؤسسات الإدارية /٢٨٦.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وقد عرف أيضاً في العصر الحاضر بمبدأ (أين لك هذا ؟) حيث يطلب من الموظف الإداري تقديم كشف دقيق بأمواله ، للتعرف على مدى شرعية كسبه لها ، كما أنشئت أجهزة متخصصة في ذلك .

فهو يمثل ما يقوم به جهاز الكسب غير المشروع التابع لوزارة العدل المصرية ، كما يمثل أيضاً ما يقوم به جهاز الرقابة الإدارية ونيابة الأموال في جمهورية مصر العربية [١].

وهو موجود في كثير من الدول المعاصرة كالولايات المتحدة الأمريكية وغيرها ، حيث تمتد المحاسبة في تلك الدول حتى إلى رئيس الدولة ذاته.

والخلاصة ان ديوان المصادرات يقوم بدور بارز في تفعيل الرقابة الإدارية في الواقع الإداري ، وفي الحفاظ على الأموال العامة من الضياع والإتلاف ، إلا أنه لا بد من ضبطه بضوابط شرعية تضمن حماية الموظف من الظلم والحيف ، وحفظ كرامته ورعاية إنسانيته .

---

(١) حسنين ، الرقابة الإدارية /٢١٦.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

خامساً : ديوان الأزمة (زمام الأزمة)

يقصـــد بديوان الأزمة جمع أمر دواوين الدولة في يد رجل أو جهاز واحد ، وإرجـــاع أمـــرها إليه ، وليكون مطلعا على مجريات الأعمال فيها ، بواسطة تعيين مندوب له في كل ديوان من تلك الدواوين[١].

وهـــذا المعنى قريب من المعنى اللغوي للزمام ، إذ هو الخيط الذي يشد في طرفه المقود ،وقد يسمى المقود زماماً .[٢]

وقـــد أنشئ هذا الديوان في أيام المهدي من خلفاء بني العباس ، وذلك عندما كـــثرت دواوين الدولة وتنوعت اختصاصاتها ، فأراد الخليفة أن يحكم الرقابة عليها ويضـــبطها ، فأنشـــأ هذا الديوان ليقوم بذلك من خلال تعيين مندوب تابع له في كل ديوان ، يسمى بالزمام ولهذا أطلق على هذا الديوان زمام الأزمة .

ويتولى رئاسته كبار موظفي الدولة ، ومرتبته تعادل مرتبة الوزير أوتليه في المرتبة .[٣]

الدور الرقابي لديوان الأزمة .[٤]

يقـــوم ديوان الأزمة بمراقبة جميع دواوين الدولة ، للتأكد من مدى مشروعية ومطابقة أعمالها لمبادئ الشريعة وتعاليمها ومدى تقيدها بالتوجيهات الرئاسية ، حيث يقـــوم مـــندوب ديـــوان كل ولاية بضبط حسابات الديوان ومراجعتها ، ورفعها إلى رئيـــس ديـــوان الأزمة وهذا بدوره يرفعها إلى الخليفة ليتخذ ما يراه مناسباً إن كان هناك أي خلل أو انحراف .

---

(١) انظر ، الحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة /٣٥٩، والكفراوي ، الرقابة المالية /٢٠٤.

(٢) ابن منظور ، لسان العرب ، ٢٧٢/١٢. مادة (زمم) .

(٣) أنظر : ابن الأثير ، الكامل ، ٥٧/٦ ، والجهشياري ، الوزراء والكتّاب /١٦٦، وبطيخ ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري /٣٤٢ ، والكيلاني ، القيود الواردة على سلطة الدولة /١٩٩ ،وعلي ، الإدارة الإسلامية /١٣٥-١٣٦.

(٤) انظر ، حسنين ، الرقابة الإدارية /٢١٤ ، والحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة /٣٦٠-٣٦١، والكفراوي ، الرقابة المالية /٢٠٥.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وبـــذا تتم حماية حقوق الأفراد من عسف أصحاب تلك الدواوين وجورهم ، وحفظ أموال الدولة من الضياع أو الإتلاف .

وعلى هذا فإن ديوان الأزمة يقوم برقابة مالية فعالة ومتخصصة على نفقات الدولـــة بولاياتها المختلفة في ذلك الوقت ، سواء كانت رقابة سابقة كتلك التي تقوم بهـــا وزارة الماليـــة فـــي العصر الحاضر ، أو رقابة لاحقة كالتي تقوم بها أجهزة المحاسبات في الدول المعاصرة .

وفـــي ذلـــك دلالـــة عـــلى مـــدى التطور والرقي الذي بلغته رقابة الأجهزة المتخصصة في الدولة الإسلامية في العصر العباسي .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

سادساً : ديوان السلطنة (النظر)

ابتدأ وجود هذا الديوان في الدولة العباسية وينقسم إلى أربعة أقسام ":-[١]

الأول : مـــا يختص بالجيش من إثبات وعطاء كتعيينهم وشروط ذلك ، وترتيبهم في الديـــوان وكيفيـــته ، وتقديـــر رواتـــبهم ومواعيدها ،وكل ما يتعلق بتنظيم النفقات العسكرية في الدولة .

الثاني : ما يختص بالأعمال من رسوم وحقوق ويشمل ستة أمور :

١- تحديـــد العمـــل بما يتميز به عن غيره ، وتفصيل نواحيه التي تختلف أحكامها فيجعل لكل بلد حداً لا يشاركه فيه غيره .

٢- ذكر حال البلد هل فتح عنوة أو صلحاً وما استقر عليه حكم أرضه من عشر أو خراج ، وهل اختلفت أحكامه ونواحيه أو تساوت .

٣- بيان أحكام خراجه وما استقر على مساحه وهل هو مقاسمة على زرعه أو هو رزق مقدر على خراجه .

٤- ذكر من في كل بلد من أهل الذمة وما استقر عليهم في عقد الجزية .

٥- حصر أجناس المعادن وعددها في كل بلد ليستوفي حق المعدن منها .

٦- إثـــبات المـــناطق المـــتاخمة لدار الحرب والعشور التي تؤخذ على أموال دار الحرب الداخلة في الدولة الإسلامية ومقدارها.

الثالث : ما يختص بالعمال من تقليد وعزل ويتضمن ما يلي :-

١- إثبات عمال الدولة وقرارات تعيينهم .

٢- بيان نوع عمل كل منهم .

٣- توضيح هل التعيين لمدة محددة أم أن قرار التعيين لم ينص على مدة محددة.

٤- بيان راتب كل عامل .

---

(١) انظر : الماوردي ، الأحكام السلطانية / ٣١٢ – ٣٢٩ ، وعلى ، الإدارة الإسلامية ص١٣٦ .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فهذا القسم عبارة عن سجل شامل لشئون العاملين بالدولة يمكن بواسطته مراجعة ما أخذوه من مبالغ ومراقبة ما يقومون به من أعمال وما يترتب على ذلك من مسئوليات تقتضي طبيعته وظائفهم القيام بها ،كما يضمن لهم أخذ جميع مستحقاتهم وفي وقتها المحدد.

الرابع : ما يختص ببيت المال من دخل وخرج.

وذلك ببيان حقوق بيت المال وواجباته ، والأموال الواردة إليه والصادرة منه ، ومتى يعتبر المال دخلاً لبيت المال ، ومتى يعتبر خرجاً منه.

اختصاص كاتب الديوان ودورة الرقابي

تنحصر الأعمال التي يقوم بها كاتب الديوان في النقاط الآتية :-[١]

أ- حفظ القوانين على الرسوم العادلة من غير زيادة تتحيف بها الرعية أو نقصان يتضرر منه بيت المال.

ب – استيفاء الحقوق هو على ضربين :

الأول : استيفاوها ممن وجبت عليه من العاملين .

الثاني : استيفاؤها من القابضين لها من العمال .

جـ- إثبات الرقوع سواء كانت رقوع مساحة وعمل ، أو رقوع قبض واستيفاء ،أو رقوع خراج ونفقة .

د- محاسبة العمال .

فيطالب عمال الجباية بكشف الحسابات ، ويحاسبهم بناءً عليه . فإن حوسب من وجبت محاسبته منهم ولم يقع بين العامل وكاتب الديوان اختلاف كان كاتب الديوان مصدقاً في بقايا الحساب، فإن استراب به ولي الأمر كلفه إحضار شواهده ،

---

(١) انظر :- الماوردي ، الأحكام السلطانية /٣٢٩ – ٣٣٣

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وإذا لـــم تزل الريبة وأراد ولي الأمر الأحلاف ، أحلف العامل دون كاتب الديوان ، لأن المطالبة متوجهة للعامل دون الكاتب .

أمـــا إذا أختلف العامل وكاتب الديوان فإن كان اختلافهما في دخل فالقول فيه قول العامل لأنه منكر ، وإن كان في خرج فالقول فيه قول الكاتب لأنه منكر ، وإن كان اختلافهما في مساحة أعيدت إن أمكن ذلك ، وإلا أحلف رب المال دون الماسح.

هـــــ- إخراج الأموال : فهو استشهاد صاحب الديوان على ما ثبت فيه من قوانين وحقوق حتى لا يخرج من الأموال إلا ما علم صحته ، ودعت الحاجة إلى إخراجه.

و- تصفح الظلامات :-

ولا يخلو أن يكون المتظلم من الرعية أو من العمال .

فإن كان من الرعية بغي عليه أحد العمال كان صاحب الديوان حاكماً فينظر الظلامة ويسعى إلى رفع الظلم وإزالة أسبابه .

أمـــا إذا كـــان المتظلم عاملاً جوزف في حسابه أو غولط في معاملته صار صاحب الديوان فيها خصماً وكان الناظر فيها ولي الأمر .

فيتضح مما تقدم أن اختصاصات متولي ديوان السلطنة الرقابية تتمثل في[١]:

١- مراقبة السجلات المالية للدولة وحفظها من غير زيادة تظلم بها الرعية أو نقص يتضـــرر مـــنه بيت المال ، ويثبت في تلك السجلات ما قد يكون غير مثبت بعد أن يتحراه بدقة وعدل.

٢- التأكد من أن عمال الدولة يقومون بتحصيل الإيرادات وتوريدها إلى بيت المال دون نقص أو تأخير ،وأنهم يؤدون الحقوق إلى أصحابها وفقا للقواعد المعمول بها ، وهـــو فـــي سبيل ذلك يقوم بمحاسبة العمال على الإيراد والمصروف فلا يخرج من الأموال إلا ما علم صحته .

---

(١) انظر : الكفراوي ، الرقابة المالية / ٢١٢ ، وريان ، الرقابة المالية /٢١١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٣- الـــتحقيق فـــي شـــكاوي المواطنين من العمال ،سواء كانت لتحصيلهم أزيد مما تفرضـــه القوانيـــن والأحكام الشرعية ،أو لعدم قيامهم بإعطاء الحقوق إلى أصحابها كاملة في مواعيدها المقررة ، فيزيل ما وقع أو سيقع من الظلم والانحراف ، وبذلك يقوم برقابة فاعلة على موارد الدولة ونفقاتها.

والخلاصة :- إن ديوان السلطنة يقوم بضبط تحصيل الإيرادات ومراقبة الصرف ، وحفـــظ حقوق المواطنين وبيت المال طبقا لما تقضي به أحكام الشريعة الإسلامية ، والتعـــليمات الصـــادرة مـــن ولي الأمر ، فرقابته في أغلبها مالية ، وهو بهذا يشبه وزارة الماليـــة فـــي ســـلطنة عمان حيث تختص هذه الوزارة بضبط موارد الدولة ونفقاتها ، ومراقبة إنفاق المال العام في الدولة .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الثاني : أنواع الرقابة الإدارية باعتبار وقت مباشرته .

تنقسم الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي بالنظر إلى وقت ممارستها إلى قسمين :-

الأول : الرقابة الإدارية السابقة .

الثاني : الرقابة الإدارية اللاحقة .

أولاً : الرقابة الإدارية السابقة :

وهي تلك الرقابة التي تُمارس على الأعمال والتصرفات الإدارية قبل مباشرتها والبدء في تنفيذها ، للتأكد من مدى صلاحيتها للتنفيذ ، ولتهيئة الظروف والملابسات الصالحة التي تؤدي إلى صدورها وفق الإطار الشرعي المرسوم لها[١].

فهذه الرقابة تقوم بدور وقائي من خلال التبصر في العواقب وتهيئة الظروف الملائمة لضمان شرعية وسلامة التصرف الإداري عند تطبيقه .

ومن المظاهر التطبيقية لها في النظام الإداري الإسلامي ما يلي :-

أ- التدقيق في اختيار الموظفين ، بالتأكد من أهليتهم لتلك الوظيفة ، وتوافر شروطها فيهم ، وكونهم أصلح وأنسب الموجودين لشغلها.

" فيجب على ولي الأمر أن يولي على كل عمل من أعمال المسلمين أصلح من يجده لذلك العمل " [٢] ، وإلا كان خائناً لله ورسوله ومضيعاً لأمانته ، قال الله تعالى : **﴿يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا الله والرسول وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون﴾** [٣] .

---

(١) انظر : الحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة /٣٢٢ ، وبطيخ ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري /٣٠٢.

(٢) ابن تيمية ، السياسة الشرعية /١٥.

(٣) سورة الأنفال /٢٧.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وقـــال (ﷺ) : " **إذا ضيعت الأمانة فانتظر الساعة ، قال : كيف إضاعتها يا رسول الله ؟ قال : إذا أسند الأمر إلى غير أهله فانتظر الساعة**" (١).

وروي عنه (ﷺ) قوله : " **من ولي من أمر المسلمين شيئا ، فولى رجلا. وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه ، فقد خان الله ورسوله**"(٢) .

هذا ولا يقتصر عند النظر في الشروط على مجرد التقوى والورع بل يجب أن يؤخـــذ بعيـــن الاعتـــبار مدى أهلية ذلك الموظف لتلك الوظيفة ، ومناسبته لها ومقدرتـــه على القيام بأعبائها ، إذ يروى أن الرسول (ﷺ) رفض استعمال أبي ذر (رضي الله عنه) وقال له : " **يا أبا ذر إنك ضعيف وإنها أمانة ، وإنها يوم القيامة خزي وندامة ، إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها** " (٣) .

و ذلـــك لأنه (ﷺ) لاحظ ضعفه عن القيام بأعباء الوظيفة ، فهي تحتاج إلى قوة وحزم .

وإلا فهو (ﷺ) يقول فيه : " **ما أقلت الغبراء ، ولا أظلت الخضراء أصدق لهجة من أبي ذر**" (٤).

ومما يدل على الدقة في ملاحظة سلوك المرشَّح للوظيفة ما روي أن عمر بن الخطـــاب (رضي الله عنه) " استعمل رجلاً من بني أسد على عمل ، فدخل ليسلم عـــليه ، فأتى عمر ببعض ولده فقبله ، فقال الأسدي : أتقبل هذا يا أمير المؤمنين ؟ فـــوالله مـــا قبلت ولداً لي قط . فقال عمر : فأنت والله بأولاد الناس أقل رحمة . لا

---

(١) اخرجه البخاري من طريق أبي هريرة ، البخاري ، صحيح بشرح ابن حجر ، ٢٧٩/١١.

(٢) اخرجه الهيثمي وقال : فيه أبو محمد الجزري حمزة ولم أعرفه ، وبقية رجاله رجال الصحيح ، واورد له طـــرق متعددة بالفاظ مختلفة وذكر ما قيل في كل منها ، الهيتمي ، مجمع الزوائد ، ٢١٢/٥ -٢١٣ ، وأخرجه الزيلعي وذكر طرقه وما ورد فيها ، الزيلعي ، نصب الراية ، ٦٢/٤-٦٣.

(٣) سبق تخريجه ص٧٩.

(٤) سبق تخريجه ص٨٦.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

تعمـــل لـــي عملاً أبداً فرد عهده"[١] .لأنه إذا كان هذا تعامله مع ولده فكيف به مع باقي الناس ؟.

فالـــنظام الإداري الإســـلامي – كما ترى – حرص على تفعيل دور الرقابة الإداريـــة الســـابقة المتمثلة في التدقيق في اختيار الموظفين ،والتأكيد على أهميتها ، لأنها تعتبر ضماناً تطبيقيا لشرعية تصرف الرؤساء الإداريين عند اختيار معاونيهم، وهـــي أيضـــا ضـــمان مبدئي لتقيّد أولئك المعاونين بمبدأ الشرعية فيما سيأتونه من أعمال وتصرفات إدارية .

ب- التوجيه والنصح والإرشاد .

من المظاهر التطبيقية للرقابة الإدارية السابقة في النظام الإداري الإسلامي ، الـــتوجيهات والإرشـــادات التي كان يقدمها الرسول (ﷺ) ، والخلفاء الراشدون من بعده إلى ولاتهم وعمالهم ، حول كيفية القيام بالأعمال المنوطة بهم بما يوافق أحكام وتعاليم الشريعة الإسلامية ، وبما يجلب المنافع ويدرء المفاسد[٢] .

فقد روي أن الرسول (ﷺ) لما بعث معاذاً إلى اليمن قال له : " **وعلمهم ان الله فـــرض عـــليهم صـــدقة تؤخذ من أغنيائهم فترد على فقرائهم ، وإيال وكرائم أموالهم**" [٣].

فأمره بعدم أخذ نفائس أموالهم في الصدقة .

---

(١) ابن الجوزي ، مناقب /١٤٥.

(٢) الحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة /٣٢٥.

(٣) أخـــرجه الإمـــام الـــبخاري والنسائي . البخاري ، صحيح بشرح فتح الباري ، كتاب الزكاة ، ٣٢٢/٣ برقم ١٤٥٨ ، والنسائي ، سنن ، كتاب الزكاة ، ٥٥/٥.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ومـــن القواعد التشريعية التي وضعها النبي (ﷺ) لعمال الصدقة قوله : " **لا يجمـــع بيـــن مـــتفرق ولا يفرق بين مجتمع خشية الصدقة** " [١] ، فيجب أن يكون الواقع التطبيقي لأداء الوظيفة مجسداً للعدل ، فلا إفراط ولا تفريط.

ولمـــا أرسل الصديق (رضي الله عنه) يزيد بن أبي سفيان إلى الشام قال له موجهـــاً :" وإذا قدمت إلى جندك فأحسن صحبتهم وابدأهم بالخير ، وعدهم إياه.. ، وأكـــثر حرسك وبددهم في عسكرك ، وأكثر مفاجأتهم في محارسهم بغير علم منهم بك ، فمن وجدته غفل عن محرسه فأحسن أدبه وعاقبه في غير إفراط..."[٢] .

ومن توجيهات الفاروق – رضي الله عنه – لقواد جيوشه عند بعثهم قوله : " ولا تعتدو إن الله لا يحب المعتدين ، ثم لا تجبنوا عند اللقاء ، ولا تمثّلوا عند القدرة ، ولا تسرفوا عند الظهور ، ولا تقتلوا امرأة ولا هرما ولا وليداً ، وتوقوا قتلهم إذا التقى الجمعان.. " [٣].

ومـــن وصـــايا ذي الـــنورين لولاته " ألا وإن أعدل السير أن تنظروا أمور المسلمين فيما عليهم، فتعطوهم مالهم، وتأخذوهم بما عليهم" [٤] .

وهاهو الإمام علي كرم الله وجهه يوصي أحد عماله قائلاً :" ثم تفقد أعمالهم، وابعـــث العيـــون من أهل الصدق والوفاء عليهم ، فإن تعاهدك في السر لأمورهم ، حَدوة لهم على استعمال الأمانة والرفق بالرعية " [٥] .

فنـــلحظ – ممـــا تقدم – مدى حرص أولياء الأمور في الدولة الإسلامية على تطـــبيق الـــرقابة الإداريـــة السابقة المتمثلة بما كانوا يقدمونه من أوامر وتوجيهات

---

(١) أخرجه البخاري والنسائي ، البخاري ، صحيح شرح فتح الباري ، كتاب الزكاة ، برقم (١٤٥٠) ، ٣/٣١٤ ، والنسائي ، سنن ، كتاب الزكاة ، ٥/٢٩ –٣٠ ، ص٢١٠.

(٢) ابن الاثير ، الكامل ، ٢/٤٠٤.

(٣) ابن الجوزي ، مناقب /٩٨.

(٤) الطبري ، تاريخ الرسل والملوك ، ٤/٢٤٤-٢٤٥.

(٥) عبده ، شرح نهج البلاغة ، ٣/٩٥ – ٩٦.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لعمـــالهم وولاتهـــم ، سواء عند بدء العهد لهم بالوظيفة أو عند إرسالهم لأداء مهمة معيـــنة ، ومـــا ذلك منهم إلا إدراكاً لفاعلية مثل هذه الرقابة في الواقع ، ومردودها المصلحي على المجتمع ، إذ بها يستطيع العامل تبيُّن كنه وظيفته ، والهدف الشرعي المطلوب منه الوصول إليه ، فيحرص على تحقيقه وفق الوجه الشرعي المرسوم له مسبقا.

وفـــي ذلـــك أيضـــا إشـــارة إلى أن ولي الأمر لا تنتهي مهمته بمجرد اسناد المســـئولية إلى غيـــره وتفويـــض الســـلطة له ، بل عليه واجب تبصيره بمهمته ، والتزامات ومتطلبات وظيفته .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ثانياً : الرقابة الإدارية اللاحقة

الـــرقابة الإداريـــة اللاحقة هي تلك التي تمارس على التصرف الإداري بعد تنفيذه، وذلك بهدف التأكد من مدى موافقته لأحكام الشريعة الإسلامية ، وملاءمته ، وتحقيقـــه للمصـــلحة الـــتي شرع من أجلها ، وتلافي ما شابة من انحراف أو خطأ بـــتقويمه وتصـــحيحه ، واتخـــاذ الوسائل الكفيلة برفع آثاره الضررية أو التخفيف منها[١].

فهـــي تقـــوم بدور علاجي ، بإيجاد العلاج الناجع بعد تشخيص الداء ، عن طريق تدقيق النظر عند فحص ومراجعة التصرف الإداري .

وقد اهتم النظام الإداري الإسلامي بها ويظهر هذا من تطبيقاتها الكثيرة في العهدين النبوي والراشدي ، واليك بعضاً منها:-

١- مـــا روي مـــن أن الرســـول عليه الصلاة والسلام حاسب ابن اللُتبية بعد أداء مهمـــته[٢]، وعندما وجد بعض المخالفات منه وأنه أثرى على حساب عمله ، بين له ولغيـــره أن الوظيفـــة الإدارية مسئولية عظيمة ، وليست وسيلة مشروعة لمثل ذلك الكسب .

٢- مـــا روي مـــن محاسبة الفاروق لعامليه حذيفة بن اليمان وعثمان بن حنيف بعد مســـحهما لأرض الســـواد ولـــم يتركهما حتى تأكد أنهما حملا الأرض أمراً هي له مطيقة ، واطمأن إلى صحة تصرفهما [٣] .

---

(١) انظر : عبد الوهاب ، الرقابة الإدارية /٢٤٧ -٢٤٨.

(٢) سبق تخريجه ص٨٥.

(٣) ابن الجوزي ، مناقب /١٣٩ ، وأبو يوسف ، الخراج /٣٦ ، ٣٧.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٣- ومـــن تطبيقات الرقابة الإدارية اللاحقة في عهد ذي النورين . ما روي أنه كان يـــأخذ عماله بموافاته في كل موسم لمحاسبتهم والنظر في تصرفاتهم يقول في كتابه إلى أهل الأمصار " أما بعد فاني آخذ عمالي بموافاتي في كل موسم " (١) .

٤- ومـــن مظاهرها في عهد علي بن أبي طالب كرم الله وجهه قوله لأحد عماله : " أما بعد فارفع إلي حسابك ، واعلم أنّ حساب الله أعظم من حساب الناس" (٢) .

فهو يطلب منه أن يرفع إليه تقريراً مفصلاً عن تصرفاته الإدارية ليرى مدى التزامه بأحكام الشريعة الإسلامية ، وليتخذ الطرق المناسبة لتصحيحها وتقويمها إن كان بها أي حيف أو زيف.

فالوقـــائع المـــتقدمة تدلك على مدى حرص الرسول (ﷺ) ومن بعده الخلفاء الراشـــدين عـــلى ممارسة الرقابة الإدارية اللاحقة ، وعلى دورها الفعال في تقويم وتصحيح التصرف الإداري ، وضمان سلامته وشرعيته .

---

(١) الطبري ، تاريخ الرسل والملوك ، ٢٤٢/٤.

(٢) عبده ، شرح نهج البلاغة ، ٦٥/٣.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفصل الرابع :

أساليب الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي ومقارنتها بالنظم الوضعية الحديثة

ويحتوي على مبحثين :

المبحث الأول : أساليب الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي .

المبحث الثاني : أساليب الرقابة الإدارية بين النظام الإداري الإسلامي والنظم الوضعية الحديثة.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفصل الرابع :

أساليب الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي ومقارنتها بالنظم الوضعية الحديثة.

نتـــناول في هذا الفصل أساليب الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي بالإضـــافة إلى مقارنـــتها بمـــثيلاتها فـــي النظم الإدارية الحديثة ، وذلك من خلال المبحثين الآتيين :

المبحث الأول:أساليب الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي

المـــراد بوسائل الرقاب الإدارية –كما تقدم– هو الأدوات والطرق والأساليب التي تستخدم لتحقيق ما نيط بها من أهداف .

هـــذا وقد عرف النظام الإداري الإسلامي كثيراً من الوسائل لإحكام الرقابة الإداريـــة على جميع أفراد ووحدات الجهاز الإداري في الدولة الإسلامية ، وتمكينها مـــن تحقيق الغاية المنوطة بها في الواقع الإداري بشكل خاص ، والاجتماعي بشكل عام .

وإليك تلك الوسائل ضمن مطالبها المقررة .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الأول : سياسة الباب المفتوح .

سياسة الباب المفتوح أسلوب يقضي بتسهيل اتصال الناس بالمسؤول أو القائد الإداري دون أي عـــائق ، لبث شكواهم ونقل مظلمتهم ، أو التصريح بآراء تهّم هذا المسئول ، وتعود بالخير على الجهاز الإداري للدولة [١].

وهذه الوسيلة من أهم الوسائل التي تتم عن طريقها ممارسة الرقابة الإدارية فـــي الجهـــاز الإداري فـــي الدولة الإسلامية ، لأنه عن طريق ما ينقله الرعية إلى الـــرئيس أو عضو الإدارة عن واقع التصرفات الإدارية يظهر مدى صحة وشرعية تـــلك التصرفات ، فيقوم عضو الإدارة بناء عليه باتخاذ الطرق الكفيلة بالقضاء على إفرازاتها الضررية إن وجدت ، وتداركها في التصرفات الإدارية اللاحقة .

هـــذا وقـــد وضع الرسول(ﷺ) الأساس التشريعي لهذه الوسيلة بقوله : " **من ولاه الله شيئاً من أمور المسلمين فاحتجب دون حاجتهم وخلّتهم وفقرهم ، احتجب الله عنه دون حاجته وخلّته وفقره** "[٢].

ففي هذا النص النبوي وعيد شديد لكل رئيس إداري ، بل ولكل عضو إدارة إذا أغـــلق بابه دون حوائج الناس وأخبارهم . فهو (ﷺ) يحث قادة الجهاز الإداري عـــلى الاتصـــال المباشـــر بالـــناس والاســـتماع إليهم ، للتأكد من صحة وشرعية التصرفات الإدارية الصادرة من مرؤوسيهم ، وكيفية معاملة هؤلاء للرعية ، وتلافي مـــا قد يشوب تلك التصرفات من انحرافات أو أخطاء ، أداءً لما عليهم من أمانة ، وتجنباً للمساءلة .

إذ الرئيس هو المسئول الأول عن تصرفات مرؤوسيه باعتباره مصدر سلطاتهم .

---

(١) – المزجاجي : الرقابة في الإدارة الإسلامية ، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية /١١٥.

(٢)- أخـــرجه أبـــو داود عـــن طـــريق أبـــي مـــريم الأزدي ، سنن أبي داود ، كتاب الخراج ، برقم ٢٩٤٨ ، ١٣٥/٣-١٣٦ ، والألباني ، الأحاديث الصحيحة ، برقم ٦٢٩ ، ٢٠٦/٢.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وعـــلى هذا النهج القويم الذي وضع أسسه النبي (ﷺ) سار الخلفاء الراشدون (رضوان الله عليهم).

فها هو عمر بن الخطاب (رضي الله عنه). يشترط على من يوليه من الولاة شـــروطاً منها " **أن لا يغلق بابا دون حوائج الناس** " [١] وإلاّ عرض نفسه للمساءلة والعقاب.

وهو ما فعله عندما أبلغه أحد المواطنين أن عامله على مصر عياض بن غنم خـــالف هذا الشرط ، فبعث إليه محمد بن مسلمة وأمره أن يأتي به بعد أن يتأكد من صحة ما نسب إليه .

فلماء جاء العامل إلى الفاروق عاقبه بما يستحق ، ثم رده إلى عمله ، وحذره من فعل ذلك مرة أخرى [٢].

وبـــلغ الفـــاروق أيضا أن سعد بن أبى وقاص عامله على الكوفة اتخذ قصرا واحـــتجب دون حوائـــج الـــناس ، فدعا محمد بن مسلمة وأمره بالذهاب إلى الكوفة وإحراق باب القصر وأعطاه كتاباً لسعد رضي الله عنه .

فقـــدم محمد بن مسلمة الكوفة وفعل ما أمره به عمر ثم رفع الكتاب إلى سعد وفيـــه " **بلغـــني أنك بنيت قصراً اتخذته حصناً ، ويسمى قصر سعد ، وجعلت بينك وبيـــن الـــناس بابا . فليس قصرك ولكنه قصر الخبال ، أنزل منه منزلاً مما يلي بيـــوت الأمـــوال وأغـــلقه ، ولا تجعـــل على القصر بابا تمنع الناس من دخوله ، وتنفيهم به عن حقوقهم ، ليوافقوا مجلسك ومخرجك من دارك إذا خرجت** "[٣].

---

(١) – أبو يوسف ، الخراج /١١٦ ، وابن الجوزي ، مناقب أمير المؤمنين /١٣٩.

(٢) – المرجعان السابقان.

(٣) – الطبري ، تاريخ الرسل والملوك ، ٤٧/٤ ، وابن الأثير ، الكامل ، ٥٣٠/٢..

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فالفاروق -كما ترى- كان حريصاً على أن يكون الوالي على اتصال مباشر بالـرعية ، فلا يحتجب عنهم ، بل يلاحظهم ويقضي حوائجهم ويحقق لهم مصالحهم التي لم تكن تلك الوظيفة إلا وسيلة إليها .

" فقـد أدرك أن بعـد الوالي عن رعيته يجعله يركن للدعة ، ويستسلم للنعيم وينسى عمله الأساسي وهو قضاء حوائج العباد ، ولذلك كان شديداً في عقوبة الولاة من هذا النوع " [١].

وتأكيداً منه لأهمية سياسة الباب المفتوح " كان كلما صلى صلاة جلس للناس، فمن كانت له حاجة نظر فيها "[٢].

وبفضل تلك السياسة التي اتبعها الفاروق استطاع إحكام الرقابة الإدارية على جميع ولاته وعماله ، بل وعلى ما يصدر منه شخصياً من تصرفات ..

فكـان بابه مفتوحاً لكل فرد من الرعية قصده شاكياً ، والشواهد على هذا كثيرة منها : -

١- قصـة الرجل الذي جاءه شاكياً من أبي موسى بأن ضربه وحلق شعره وتمكينه مـن الاقتصـاص منه ، مما يدل على سهولة الوصول إلى الخليفة ومدى اهتمامه بأمور الناس ورفع الظلم عنهم [٣] .

٢- ومما يـدل على تفعيل الفاروق سياسة الباب المفتوح في إدارته حادثة شكوى التجيـبي من عمرو بن العاص ، وإنصافه فيه ، مع أنه رجل من عامة الشعب ومن خارج عاصمة الخلافة ومع ذلك وصل إلى حقه بسهولة[٤].

---

(١)- أبو سن ، الإدارة في الإسلام /١٢٥-١٢٦.

(٢) - أبن سعد ، الطبقات الكبرى ، ٢٨٨/٣ ، وانظر : الطبري ، تاريخ الرسل والملوك ، ٢٠٢/٤.

(٣)- انظـر :ابـن الجـوزي ، مناقب أمير المؤمنين /١١٩ ، وانظر : ابن حزم ، المحلى ، ٣٧٠/٩ ، رقم ، ١٧٠٨.

(٤) - ابن الجوزي ، مناقب أمير المؤمنين /١٢٠ ، وابن شبة ، تاريخ المدينة ، ١٦/٢.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٣- قصـــة الفاروق مع الرجل الذي ضربه ثم أمره له بالاقتصاص منه عندما تبين خطـــأه [١] ، وكذلـــك قضية تحديده لمهور النساء ورجوعه عن ذلك بعد اعتراض المرأة القرشية عليه وتبينه عدم صواب قراره [٢].

فالفاروق كان يقوم بفحص الشكاوي المقدمة إليه ، ويعيد النظر في التصرف الإداري المتظـــلم منه ، ليتخذ الإجراء المناسب الكفيل بإعادة الأمور إلى نصابها ، وتحقيق مبدأ الشرعية والعدل في ذلك التصرف.

لكن ما أورد الإشارة إليه هو أن ليس المقصود من سياسة الباب المفتوح أن يبرز الخليفة أو رئيس الدولة للعامة في العراء أو في الطرقات ، لأن مثل هذا أكثر مـــن نفعـــه وخاصـــة في الوقت الحاضر ، مع زيادة الكثافة السكانية وتعدد أجناس الـــرعية ، وإنما يحدد لهم أوقاتاً للالتقاء بهم أو برؤسائهم حسب ما تقتضيه الحاجة ولذا نجد أن الإمام أبا يوسف عندما أشارا على هارون الرشيد بالجلوس إلى رعيته لم يقل له أفعل ذلك في كل يوم أو أسبوع وإنما حسب ما تقتضيه الحاجة كأن يجلس لهم في الشهر أو الشهرين [٣].

والخلاصة : لا بد من ملاحظة الملاءمة في تطبيق هذا الأسلوب ، وتطويره بما يتفق وطبيعة الحياة في الوقت الحاضر.

---

(١) - ابن الجوزي ، مناقب أمير المؤمنين /١٣٧.

(٢) - الهندي ، كنز العمال ، ١٦/٥٣٧-٥٣٨ ، برقم ٤٥٧٩٨.

(٣) - انظر : أبو يوسف الخراج/١١٢.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الثاني : إقرار الذمة المالية للعامل.

وهـــذه الوسيلة هي ما يعرف بـــ(من أين لك هذا ؟)[١]. وتقضي بالتأكد من نـــزاهة وبـــراءة الذمة المالية للعامل أو الوالي ، من خلال النظر في مدى استغلاله لمنصبه في زيادة ثروته .

ومن مظاهرها في النظام الإداري الإسلامي ما يأتي : -

أ- كتابة أموال العمال عند توليتهم لمحاسبتهم بعد ذلك.

ويتمثل هذا في إحصاء أموال العامل أو الوالي عند تعيينه في الوظيفة ، ليقوم الخـــليفة أو من يمثله بمساءلته ومحاسبته أثناء ولايته أو بعدها عن كل زيادة طرأت عـــلى ثـــروته ، وذلك بالمقارنة بين ثروته التي تم إحصاؤها عند التعيين وتلك التي عـــند المحاسبة ، فإن كانت الزيادة غير معقولة ولا يسمح راتبه الوظيفي بتوفيرها ، ويخشى أن يكون قد استغل وظيفته فيها كان بيت المال مرجع كلها أو بعضها .

وهـــذا ما فعله الفاروق -رضي الله عنه- حيث " **روي أنّه كان يكتب أموال العمـــال عند توليتهم** " [٢] ، لتكون معياراً لمحاسبتهم فيما بعد – سواء أثناء ولايتهم أو بعدهـــا – عـــن كـــل زيـــادة في ثرواتهم ، فإن لم يثبت له بشكل قاطع براءتها ونزاهتها من الاستغلال الوظيفي قاسمهم إياها أو صادرها .

وممـــن فعل معه ذلك من ولاته : عمرو بن العاص ، وأبو هريرة وسعد بن أبي وقاص ، وخالد بن الوليد ، والنعمان بن عدي ، وأبو موسى الأشعري ، وعتبة بن أبي سفيان [٣].

---

(١)- انظر : المزجاجي ، الرقابة في الإدارة الإسلامية ، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية /١١٢، وأبو سن ، الإدارة في الإسلام /١٣٠

(٢)- ابن الجوزي ، مناقب /١٤٥، وابن سعد ، الطبقات الكبرى ، ٢٨٢/٣.

(٣)- انظـــر: أبن تيمية ، السياسة الشرعية/٦٣-٦٤ ، وابن كثير ، البداية والنهاية ،٧٦/٧-٧٧ ،١٠٠-١٠١ ، وابن سلام ، الأموال/٢٨٢-٢٨٣ ؛ والقرشي ، أوليات الفاروق السياسية / ٣٨٢-٣٨٦

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ب- الاحتكام إلى المظهر .

وهـــذا النوع من تطبيقات مبدأ (من أين لك هذا ؟) اتبعه عمر بن الخطاب ، ليتأكد من نزاهة العامل وبراءة ذمته .

فكان ينظر في كيفية حياة العامل وطبيعتها ويستدل بها على وضعه المالي ، فـــإن ظهـــر له ترفهه وتوسعه في العيش بشكل لا يقبله الفاروق في حياته ومنهجه الإداري شاطره ما زاد على ثروته التي أحصاها عند توليته .

فيروى " أنه مر ببناء بني بحجارة وجصّ ، فقال : لمن هذا ؟ فذكروا عاملاً له على البحرين ، فقال : أبت الدراهم إلاّ أن تخرج أعناقها ، وشاطره ماله " [١].

فالفـــاروق هـــنا لا يعني أنّه اطلّع على خيانة أو غش من ذلك العامل ، لكنه إجـــراء يتـــبعه إذا شك في زيادة ماله ، ورأى أن كسبه المعتاد لا يسمح بتوفيرها ، خشـــية أن يكون قد اشتغل بالتجارة عن التفرغ لوظيفته ، أو كان لمنصبه دور في تلك الزيادة . فهو إذن الاحتياط في أعلى درجاته ، والعدل في أرقى مظاهره .

جـــ- الإطلاع على ما يحمله الوالي عند العودة :

الوسائل التي استخدمها الفاروق ليتحقق من براءة ذمة عماله وولاته الإطلاع عـــلى ما يحملونه عن عودتهم ، ولذا أمرهم بأن يدخلوا المدينوة المنوه (العاصمة) نهاراً ، ليظهر عياناً ما يحملونه من متاع ، وتصله هذه المعلومات من خلال حرس الحدود أو الرقباء الذين عينهم للقيام بهذه المهمة [٢].

وهـــذا وإن عملت به الدول الحديثة في حدودها مع الدول المجاورة ، إلا أنها لم تعمل به على مستوى الدولة نفسها حتى الآن ، ولعلها اكتفت بما يقوم به مراقبوا الحسابات في كل ولاية [٣].

---

(١) - ابن قتيبة ، عيون الأخبار ، ٩٥/١.

(٢) - انظر : علي ، الإدارة الإسلامية /٣١.

(٣) انظر : الأغبش ، مبادئ وأهداف التخطيط الإداري /٤٥٠.

All Rights Reserved- Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وفـــي الحقيقـــة ينبغي تطبيق هذا الأسلوب في هذا العصر ، ولكن بشيء من التنظيم والتطوير حتى يلائم تطور الجهاز الإداري والاتساع العمراني والسكاني في الـــدول المعاصرة ، ولعل ذلك يكون من خلال العمل به على مستوى كل ولاية من ولايـــات الدولـــة ، حيث ينشأ جهاز متخصص في كل ولاية أو مدينة يقوم بمحاسبة الوالي وحصر أمواله بعد عزله أو انتقاله إلى ولاية أخرى.

وبذا يمكننا الاستفادة من هذا الأسلوب في المحافظة على أموال الدولة ، ولكن بطـــريقة عصـــرية مـــنظمة ومضبوطة بقوانين تحمي الوالي من تعسف عمال ذلك الجهاز.

د- محاسبة العامل بعد الانتهاء من مهمته :

ويتمـــثل هذا فيما روي من محاسبة الرسول (ﷺ) لابن اللّتبيّة حين بعثه على صـــدقات بني سليم ، فلما انتهى من مهمته حاسبه عليه الصلاة والسلام : فقال ابن اللّتبيّة : هذا الذي لكم وهذه هدية أهديت لي ، فقال رسول الله (ﷺ) : " **فهلاّ جلست في بيت أبيك وبيت أمك حتى تأتيك هديتك إن كنت صادقاً** "(١) .

فالرســـول (ﷺ) ليتأكد من براءة ذمة العامل من أي استغلال للوظيفة لحسابه الشخصي ، قام بمحاسبته بعد أدائه لها ، وعندما تبين له أثراؤه على حساب وظيفته أوضـــح له ولغيـــره مغبة ذلك ، وعدم جوازه في الشريعة الإسلامية ، وأنّ الوظيفة الإداريـــة في الإسلام ليست وسيلة لمثل ذلك الكسب ، حيث يقول (ﷺ) : " **فوالله لا يأخذ أحدكم منها شيئاً بغير حقه إلا جاء الله يحمله يوم القيامة** " (٢).

كما اقتدى الخلفاء الراشدون -رضوان الله عليهم- بالنبي (ﷺ) في ذلك .
فها هو الصدّيق يقول لمعاذ بن جبل عندما عاد من اليمن : ارفع حسابك(٣).

---

(١) - سبق تخريجه ص٨٥.

(٢)- سبق تخريجه ص٨٥.

(٣) - الخزاعي . تخريج الدلالات السمعية /٢٦٢ ، والكتاني ، التراتيب الإدارية ، ٢٠٧/١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فالصديق –رضي الله عنه– فعل ذلك مع هذا الصحابي الجليل ، أداءاً للأمانة الملقاة على عاتقه ،وتداركاً للمساءلة الدنيوية والأخروية .

لـــذا تـــراه حريصـــاً على التأكد من شرعية ما قام به عامله ، وبراءة ذمته المالية، فالعمل الإداري لا ينظر فيه إلى مكانة العامل الاجتماعية أو غيرها ، وإنما ينظر فيه إلى سلامة وشرعية أدائه ومآله .

ويقـــول الإمـــام علي – كرم الله وجهه – لأحد عماله : " **إرفع إليّ حسابك واعلم أنّ حساب الله أعظم من حساب الناس** " [١].

فهـــو يطـــلب منه رفع تقرير عن وظيفته وبحثه على أن يكون ذلك التقرير ممثلاً تمثيلاً حقيقياً لما قام به ، لأنه إن استطاع الإفلات من المحاسبة الدنيوية ، فلن يستطيع ذلك أمام الله تعالى .

لكـــن لتطبيق أسلوب إقرار الذمة المالية للعامل في الوقت الحاضر لا بد من تـــنظيمه بقانون يضبطه ويبين متى يصادر مال الموظف ومقداره ، وذلك حماية له من التعسف والظلم ، وحتى لا ينحرف هذا الأسلوب عن هدفه المرسوم له شرعاً ، ويتحول إلى وسيلة إرهاب للموظفين.

---

(١) – عبده ، شرح نهج البلاغة ، ٣/٦٥.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الثالث : التفتـــيـــــش .

التفـــتيش وسيلة رقابية عُني بها النظام الإداري الإسلامي وتعني : الإطلاع عـــلى تصرفات أفراد ووحدات الجهاز الإداري في مختلف أقاليم الدولة الإسلامية ، للكشـــف عـــن الأخطاء والمعوقات التي تحول دون تحقيق الأهداف المرسومة لتلك التصـــرفات ، واتخاذ الحلول المناسبة لها ، وقد يباشره رئيس الدولة بنفسه أو يسند أمر مباشرته إلى غيره [١].

وتتجلى مظاهر التفتيش الإداري في الدولة الإسلامية في الآتي :

١- الجولات التفقدية .

٢- تفتيش بيوت كبار الموظفين .

٣- رسل تقصّي الحقائق .

أولاً : الجولات التفقدية .

المقصـــود بالجولات التفقدية انتقال رئيس الدولة إلى مواقع الولايات والعمال ليقف بنفسه على سيرة الولاة وسياستهم في الرعية [٢].

وهي من مظاهر التفتيش الإداري الذي يباشره رئيس الدولة بنفسه ، ويعتبر القـــائد المـــلهم عمر بن الخطاب – رضي الله عنه- أول من طبّق هذا الأسلوب في الدولة الإسلامية ، حيث قام بأربع زيارات إلى الشام [٣] ليطلع من خلالها على سيرة الولاة والعمال ، ويطمئن على أحوال الرعية في تلك الأقاليم .
وكانت الزيارة الرابعة أهمها من الناحية الإدارية.

---

(١)- انظر : الجهني ، الرقابة الإدارية /٤٣٥، وبطيخ ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري /٣٢٠-٣٢١.

(٢) – حسنين ، الرقابة الإدارية /١٥٥.

(٣) – انظر : ابن الأثير ، الكامل . ٢/٥٠٠.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وإليكم ما قام به الفاروق في هذه الزيارة نقلاً عن كتاب الكامل في التاريخ حيث جاء فيـــه : " فلما قدم الشام قسّم الأرزاق ، وسمّى الشواتي والصوائف [١] ، وسد فروج الشـــام ومسالحها [٢] ، وأخذ يدورها ، واستعمل عبد الله بن قيس على السواحل من كل كورة ، واستعمل معاوية بن أبي سفيان وعزل شرحبيل بن حسنة وقام بعذره في الـــناس ، وقـــال : " أنّي لم أعزله عن سخطة ، ولكني أريد رجلاً أقوى من رجل ، واستعمل عمرو بن عتبة على الأهراء [٣] ، وقسم مواريث أهل عمواس" [٤].

فيتلخص ما قام به الفاروق في هذه الزيارة في النقاط التالية [٥]:-

١- تقســـيم الأرزاق : أي توزيـــع مـــوارد الدولـــة -من غنائم وغيرها - بين المسلمين.

٢- قسمة مواريث أهل عمواس : ذلك لأنّه هلك ناس كثير بالوباء (الطاعون) ، فاختلط أمر كثير من المواريث ، فتولاه الفاروق بنفسه درءاً لأي مفسدة.

٣- تعيين وتحديد الأماكن التي ينطلق منها للجهاد في الشتاء والصيف.

٤- توليـــة أبي موسى الأشعري على السواحل الشامية ، وتولية عمرو بن عتبة على الأهراء .

وعـــزلُ شـــرحبيل بـــن حسنة وتولية معاوية بن أبي سفيان مكانه ، وبيّن أنه لم يعزله لخيانة ، وإنما هو من باب تقديم الأكفأ على الكفؤ مراعاة لمصلحة الرعية.

---

(١)- الشـــواتي : الأمـــاكن الـــتي تصـــلح للإنطلاق منها للغزو في الشتاء ، والصوائف : الأماكن التي تصلح للإنطلاق منها للغزو في الصيف . القرشي ، أوليات الفاروق السياسية /٢٨٥، في الهامش .

(٢) - أي سد ثغورها ومواضع المخافة منها . المعجم الوسيط ، ٤٤٢/١ (مادة " سلح").

(٣)- الاهراء : جمع هُري ، وهو مخزن الطعام ، المعجم الوسيط ، ٩٨٣/٢.

(٤)- ابن الأثير ، الكامل ، ٥٦٢/٢.

(٥)- انظر : القرشي ، أوليات الفاروق في الإدارة والقضاء ،١٧٢/١ -١٧٤.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ولمـــا أحسّ الفاروق بجدوى وضرورة مثل هذه الزيارات عزم على أن يقوم بجولة تفقدية تشمل أهم أقطار الدولة الإسلامية .

حيـــث يقول : " لئن عشت إن شاء الله لأسيرن في الرعية حولاً ، فأني أعلم أن للـــناس حوائج تقطع دوني ، أما عمالهم فلا يرفعونها إليّ ، وأما هم فلا يصلون إليّ ، فأسير إلى الشام فأقيم بها شهرين ، ثم أسير إلى الجزيرة فأقيم بها شهرين، ثم أسير إلى مصر فأقيم بها شهرين ، ثم أسير إلى البحرين فأقيم بها شهرين ، ثم أسير إلى الكوفـــة فـــأقيم بها شهرين ، ثم أسير إلى البصرة فأقيم بها شهرين ، والله لنعم الحول هذا " (١).

فهـــي جولـــة تفتيشـــية للاطلاع على سيرة العمال في مختلف أقاليم الدولة الإسلامية ، والنظر في أحوال ا لرعية وقضاء حوائجهم ، أدءاً للأمانة وتحقيقاً للعدل والمصلحة .

ولكنها أمنية لم تتحقق ، إذ كانت المنيّة أقرب إليه من تحقيقها .

وما ذكر عن الفاروق بخصوص الوقت الذي تستغرقه تلك الجولة التفقدية لا يعني وجوب تطبيقه بحذافيره في الوقت الحاضر ، لأن استغراق ولي الأمر لكل هذا الوقـــت في تجواله ربما يؤدي إلى اضطراب الأمور في العاصمة خاصة مع تفشي ضعف الوازع الديني في النفوس ، ووجود من يتحيّن الفرص لذلك ، لكن يحدد من الوقـــت مـــا يكون مناسباً كشهر أو شهرين في السنة مثلاً يزور فيه مختلف ولايات الدولة ويتفقد أحوال الرعية ، فيعلم الولاة أو المسئولون في تلك المناطق أن أعمالهم مرقوبة وتصرفاتهم محسوبة ، مما يبعثهم على توخي العدل والمصلحة في سيرتهم .

---

(١)- الطبري ، تاريخ الرسل والملوك ، ٤/٢٠١ -٢٠٢ ، وابن الاثير ، الكامل ، ٣/٥٦.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ثانياً : تفتيش بيوت كبار الموظفين.

هذا النوع من التفتيش مارسه الفاروق على عماله وولاته ، وهو هنا ينصب على بيوتهم وليس على سيرتهم في رعيتهم ، ليرى مدى التزامهم بالمنهج الذي وضعه لهم ، وهل كان للمنصب تأثير في حياتهم ومعاملتهم للناس .

فقام بتفتيش بيوت عدد من ولاته فوجد عند بعضهم ما يسره ، بينما وجد عند الآخرين ما توقعه من التأثر بالمنصب ، والتوسع في التمتع بملذات الحياة .

وأكتفي بإيراد مثالين يدل الأول منهما على عدم التزام الوالي بالمنهج العمري، ويدل الثاني على عكس سابقه [١].

أ- تفتيش بيت يزيد بن أبي سفيان .

روي أن الفاروق قال لغلامه يرفأ : يا يرفأ انطلق بنا إلى يزيد بن أبي سفيان أبصره عنده سمّار ومصباح [٢] مفترشاً ديباجاً وحريراً من فيء المسلمين ، تسلّم عليه لا يرد عليك ، وتستأذن عليه فلا يأذن لك حتى يعلم من أنت ، قال : فانطلقنا حتى انتهينا إلى بابه ، فقال : السلام عليكم ، قال : وعليك . قال : أدخل ؟
قال : ومن أنت ؟ قال يرفأ : هذا من يسوؤك ، هذا أمير المؤمنين .
ففتح الباب فإذا سمّار ومصباح وإذا هو مفترش ديباجاً وحريراً من فيء المسلمين.
فقال عمر -رضي الله عنه- : يا يرفأ : البابَ الباب ، ووضع الدرة بين أذنيه ضرباً، ثم كوّر المتاع فوضعه في وسط البيت ، ثم قال للقوم : لا يبرحن منكم أحد حتى أرجع إليكم [٣] .

---

(١) - للإطلاع على مزيد من الأمثلة لكلا الاتجاهين انظر : ابن شبه ، تاريخ المدينة، ٣١/٢-٣٣.

(٢)- كان عمر ينهي عن السمر وإيقاد المصابيح بعد العشاء ، ومن فعل ذلك دون سبب مقنع وبخه ، القرشي ، أوليات الفاروق في الإدارة والقضاء ، ٣٥٣/٢ في الهامش .

(٣)- ابن شبه ، تاريخ المدينة ، ٣١/٢.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فعمر- رضي الله عنه- قد وجد بعض المخالفات من يزيد وتتمثل في الآتي :-

١- مخالفة أمر الخليفة بعدم السمر وإيقاد المصابيح بعد صلاة العشاء ، وكان أحرى بيزيد أن يكون قدوة في التقيّد بذلك الأمر ، لأنه أحد كبار موظفي الجهاز الإداري في الدولة .

٢- التوسّع في التنعّم بملذات الدنيا على حساب أفراد الأمة . وهذا لا يستقيم مع حياة القائد المسلم التي يرتضيها الإسلام له . أو قل هو منهج بعيد عن منهج الفاروق وما كان يأخذ به عماله من الزهد في الدنيا .

وما اتخذه الفاروق من الإجراءات والتي تمثلت في ضرب العامل ، وجمع ذلك الأثاث الفاخر . وعدم السماح للسمّار بمغادرة البيت لمحاسبتهم والوالي فيما بعد ، كانت جزاءاً وفاقاً لتلك المخالفات ، ولأنه إذا رتع الوالي ، رتعت الرعية ، فالمسؤولية تتناسب طردياً مع السلطة .

ب- تفتيش بيت أبي الدرداء .

كما ذهب الفاروق وغلامه يرفأ إلى بيت الصحابي الجليل أبي الدرداء - رضي الله عنه- وكان من ولاته على الشام ، فلم يجد بابه مغلقاً ، ووجد بيته مظلما، ولا سمّار عنده ، يفترس البطحاء [١] ، ويتوسد البردعة [٢]، وغطاؤه من البرد كساء رقيق ، لم يعرف من دخل عليه حتى جسّه عمر بيده ، فقال أبو الدرداء : من هذا ؟ أمير المؤمنين ؟ قال : نعم ، قال : أما والله لقد استبطأتك منذ العام ، فقال عمر - رضي الله عنه- رحمك الله ، ألم أوسّع عليك ؟ ألم أفعل بك ؟ فقال أبو الدرداء : أتذكر حديثاً حدّثناه رسول الله (ﷺ) ؟.

---

(١) - البطحاء : المكان المفروش بالرمل والحصى الصغار . المعجم الوسيط ، ٦١/١ ، مادة(بطح).

(٢)- البردعة : ما يوضع على الحمار أو البغل ليركب عليه ، كالسرج للفرس ، المعجم الوسيط ، ٤٨/١ ، مادة (برد).

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

قال أي حديث ؟ قال : " **ليكن بلاغ أحدكم من الدنيا كزاد الراكب**" [١].

قـــال : نعـــم . قـــال : فمـــاذا فعلـــنا بعده يا عمر ؟ فما زالا يتجاوبان بالبكاء حتى أضحيا[٢].

فنتيجة التفتيش هنا كانت مرضية للفاروق ، فأبو الدرداء لم تغيره الدنيا ، ولم يؤثر فيه المنصب ، بل كان يحيا حياة استصعبها الفاروق نفسه .

فالتفتيش في هاتين الحادثتين لم يكن على التصرف الإداري للعامل ، بل كان عـــلى حياته الشخصية الخاصة ، وقد مارسه رئيس الدولة بنفسه ، وهو أقوى أنواع التفتيش الإداري .

---

(١)- أخـــرجه الـــترمذي وأبو نعيم ، وقال عنه الترمذي : هذا حديث غريب لا نعرفه إلا من حديث صالح بن حسان ، وقيل عنه منكر الحديث. الترمذي ، سنن ، أبواب اللباس ، برقم ١٨٣٩ ، ٣/١٥٥- ١٥٦ ، وأبو نعيم ، حلية الأولياء ، ٢/ ٢٣٧.

(٢) - ابن شبة ، تاريخ المدينة ، ٢/٣٢.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ثالثاً : رسل تقصّي الحقائق .

كمـــا كـــان رئيس الدولة الإسلامية يقوم بالتفتيش على عماله وولاته ومعرفة أحـــوال رعيـــته بنفسه ، كان كذلك يسند أمر التفتيش إلى من يراه أهلاً لذلك ، لأنه ليـــس مـــن الممكـــن لرئيس الدولة أن يقوم بالتفتيش على جميع عماله في كل أقاليم الدولة المتعددة والمترامية الأطراف ، فوقته وطاقته دون ذلك مهما حاول .

ولكـــن بما أن الهدف التأكد من سلامة وشرعية التصرفات الإدارية ومعرفة ســـيرة الـــولاة وأحـــوال الشعب ، وهو يتحقق بإنابة ذوي الكفاءة والأهلية ، سواء بجعلهم عيوناً لرئيس الدولة على عماله وولاته ، أو إرسالهم للتحقيق في قضية ما .

وقد ذكر الكتاني في باب جعل الإمام العين على الناس في بلده :" **أن الرسول (ﷺ)، كـــان يسأل الناس عما في الناس** " [١] وأورد ما ذكره بعض العلماء من أنّ ذلـــك ليس من باب التجسس المنهي عنه ، وإنما هو ليعرف الفاضل من المفضول ، فيكونـــون عنده في طبقاتهم ، وليس هو من باب الغيبة المنهي عنها ، وإنما هو من باب النصيحة ، وان في الحديث إرشاداً للحكام إلى أن يكشفوا ويتفحصّوا [٢].

فعلى الإمام إذاً أن يستعين بمن يثق به ليأتيه بأخبار ولاته وعماله وأقاليمهم ، للـــتعرف على مدى تقيدهم بمبدأ الشرعية في تصرفاتهم وتحقيقهم لمصالح المجتمع، واتخاذ ما يكفل تقويم المنحرف منها من الطرق والأساليب .

وهـــذا ما فعله الخلفاء الراشدون-رضوان الله عليهم- فكان الفاروق -رضي الله عـــنه- يرصد الرقباء والعيون حول ولاته وأمرائه ، لينقلوا إليه كل ما يلزم من معـــلومات عن سيرتهم في الرعية ليكون على بصيرة من أمرهم ، حتى إن الوالي

---

(١)- أخـــرجه الترمذي من طريق أبي هالة، الترمذي ، الشمائل المحمدية /٢٦٧ برقم ٣١٩ ، وضعفه الألباني . الألباني ، سلسلة الأحاديث الصحيحة ، ٨٥/٥ . برقم ٢٠٥٣.

(٢)- الكتاني ، التراتيب الإدارية ، ٢٩١/١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ليـــتّهم أقرب الخلق إليه أن يرفع نبأه إلى الخليفة ، ولذا قيل: " إن علم الفاروق بمن نأى عنه من عماله ورعيته كعلمه بمن بات معه في مهاد واحد " [١].

فهذا النص يشير إلى مدى دقة نظام الرقابة في عهد الفاروق ، ولا ينبغي أن يفهـــم منه أنه اعتمد على التشكك في إدارته ، وإلا لما وصلت الدولة والإدارة في عهـــده إلى ما بلغت إليه من التطور والرقي ، ذلك لإن الإنتاجية تتناسب عكسياً مع التشـــكك بين الرئيس ومرؤوسيه ، فكلما شعر المرؤوسون بالثقة بينهم وبين رئيسهم كلما زادت الإنتاجية في العمل وعمّ التطور جميع نواحي النشاط الإداري في الدولة والعكس صحيح .

كمـــا أن الفـــاروق لـــم يفعل ذلك خوفاً على عرشه ومنصبه ، وإنما قام به محافظة على التزام الولاة بأحكام الشريعة ، وتطبيقاً للعدل ، وتحقيقاً لمصالح الأمة العامة والخاصة.

وكفى بذلك ضماناً لتحقيق ما هدف إليه هذا القائد العظيم .

إضافة إلى ذلك ما كان يبعث محمد بن مسلمة للتفتيش على العمال والتحقيق في بعض الشكاوي التي قدمت ضد أحدهم .

كما في قضية سعد بن أبي وقاص وأهل الكوفة [٢] ، وقضية عياض بن غنم[٣].

كمـــا استخدم ذو النورين أسلوب الإنابة في التفتيش ، فقد بعث في آخر سنة من خلافته رجالاً من الصحابة إلى الأمصار ، حتى يرجعوا إليه بأخبار ولاته[٤].

---

(١)- الجاحظ ، التاج/٢٧٨ ، والماوردي ، نصيحة الملوك /٣٨٧.

(٢) - انظـــر تفصـــيل القصـــة فـــي : ابـــن الأثير ، الكامل ، ٣/٥-٦ ، والطبري ، تاريخ الرسل والملوك ، ٤/١٢١-١٢٢ ، والطماوي ، عمر بن الخطاب /٢٧٨-٢٧٩.

(٣)- انظر : أبو يوسف ، الخراج /١١٦ ، وابن الجوزي ، مناقب /١٤٣.

(٤)- الطبري ، تاريخ الرسل والملوك ، ٤/٣٤١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وهـــا هو الخليفة الرابع علي بن أبي طالب –كرم الله وجهه– يكتب إلى أحد عمالـــه: " أما بعد .. فاستخلف على عملك واخرج في طائفة من أصحابك حتى تمر بأرض السواد كورة كورة ، فتسألهم عن عمالهم ، وتنظر في سيرتهم "[١].

فقـــد أسند أمر التفتيش على العمال هنا إلى ذلك الوالي . وأمره أن ينظر في ســـيرة عمـــال أقاليم السواد ، من خلال التدقيق في قراراتهم الإدارية وتصرفاتهم . وسؤال الرعية عنهم .

---

(١) – أبو يوسف ، الخراج /١١٨.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الرابع : سؤال الوفود.

يقصـــد بأسلوب سؤال الوفود أن يقوم الخليفة أو رئيس الدولة بسؤال من يفد عـــليه مـــن رعيته من أقاليم الدولة البعيدة عن العاصمة عن حال واليهم أو أميرهم وكيفية سيرته فيهم ومعاملته لهم ، ومدى التزامه بمبدأ الشرعية ، فإن أبدوا استياءهم مـــنه فـــي أمـــر من الأمور ، اتخذ في حقه الإجراء المناسب بعد التأكد من صحة الشكوى وصدقها .

ويعتـــبر الرســـول (ﷺ) أول مـــن عمل بهذه الوسيلة في الدولة الإسلامية ، فيـــروى عنه (ﷺ) أنه عزل العلاء بن الحضرمي عامله على البحرين لأن وفد عبد القيس شكاه وولى أبان بن سعيد [١].

كمـــا كان الفاروق يسأل الوفود عن حال أمرائهم وسيرتهم فيهم ، فكان الوفد إذا قدموا عليه سألهم عن أميرهم ، فيقولون خيراً ، فيقول يعود مرضاكم ؟ فيقولون: نعـــم ، فيقول : هل يعود العبد ؟ فيقولون : نعم . فيقول : كيف صنيعه بالضعيف ؟ هل يجلس على بابه ؟. فإن قالوا لخصله منها : لا ، كتب إليه أن أقبل[٢]. فيحقق في أمره ويتخذ ما يراه مناسباً لمعالجة الخلل وتقويمه.

ويروى أنّه لما جاءه أهل حمص سألهم عن أميرهم ، فقالوا : خير أمير. إلاّ أنّـــه بنى عليّة يكون فيها . فكتب كتاباً وأرسل بريداً وأمره أن يحرقها ، فلما جاءها جمـــع حطباً وحرق بابها ، فأُخبر بذلك ، فقال: دعوه فإنه رسول ، ثم ناوله الكتاب فلم يضعه من يده حتى ركب إليه ، فلما رآه عمر قال : ألحقني إلى الحرة.وفيها إبل الصـــدقة . قـــال : انزع ثيابك . فألقى إليه نمرة [٣] من أوبار الإبل ، ثم قال : اسق

---

(١) – ابن سعد ، الطبقات الكبرى ، ٣٦٠/٤ ، وابن حجر ، الإصابة ،١٠/١٠.

(٢)– الطـبري ، تـاريخ الرسل والملوك ، ٢٢٦/٤ ، وانظر : الهندي ، كنز العمال ، ٧٧٠/٥ ، برقم ١٤٣٣٦ ورقم ١٤٣٤١ ص٧٧٢، وعلي ، الإدارة الإسلامية /٣٢.

(٣) – النمرة : كساء فيه خطوط بيض وسود ، الفيومي ، المصباح المنير /٦٢٧ ، مادة \(نمر).

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

هـــذه الإبل . فلم يزل ينزع حتى تعب . ثم قال : متى عهدك بهذا ؟ قال : قريب يا أمير المؤمنين .

قـــال : فذلـــك بنيت العلّيه وارتفعت بها على المسكين والأرملة واليتم .؟ ارجع إلى عملك ولا تعد [١].

فهـــذه الوســـيلة مـــن أنجـــح الوسائل الرقابية التي تميز بها النظام الإداري الإسلامي ، إذ تؤكد على دور المواطن في تحريك الرقابة الإدارية ، بل وتحثه على التعـــبير عن رأيه إذا لمس أي مخالفة لأحكام الشريعة الإسلامية من قبل الوالي أو العـــامل ، أو أي تقصير منه في أداء واجبه ، مما يجعل الوالي حريصا على التقيد بمـــبدأ الشـــرعيّة فـــي كل ما يأتي وما يذر من التصرفات ، وإلا تعرض للمساءلة والعقاب ، فتصر فاته مرقوبة ، وعثراته عليه محسوبة .

([١]) - الهندي ، كنز العمال ، ٧٧١/٥ ، برقم ١٤٣٣٩.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الخامس : اللقاءات الدورية .

كـــان ولاة الأمـــر فـــي الدولـــة الإســـلامية يغتنمون المناسبات العامة لعقد المؤتمرات بينهم وبين ولاة الأقاليم والرعية ، ليتعرفوا على أحوال رعيتهم ويقضوا حوائجهم ، وينظروا في شرعية سيرة ولاتهم وسلامتها وصحتها ، من خلال سؤال الرعية عن ذلك ، ومراجعة ما قاموا به من أعمال إدارية في ولاياتهم .

ويعتبر موسم الحج من أهم وأصلح المواسم لعقد مثل تلك اللقاءات الدورية .

فكـــان- إضافة إلى كونه شعيرة من شعائر الإسلام وركناً من أركانه- مؤتمراً عاماً يعقده الخليفة للولاة والرعية .

ويعتبر عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- أول من جعله مؤتمراً عاماً ألزم عمالـــه وولاتـــه بموافاته فيه كل سنة ، ليتعرف أحوالهم وأحوال رعيته عن قرب ، ولتتم دراسة المشكلات وليحاسب كلاً منهم على عمله وتصرفه ، ويمنعهم بذلك عن الظلم، وليرسم لكل منهم سياسته الخاصة بولايته [١].

فكـــان يسأل الرعية عن أحوالهم ، وسيرة ولاتهم ، وكيفية معاملتهم لهم وما يأخذونه عليهم ، ليتخذ الطرق الكفيلة بتطبيق مبدأ الشرعية وتحقيق المصلحة والعدل في تصرفات أفراد جهازه الإداري .

فيروى أنه -رضي الله عنه- كتب إلى عماله أن يوافوه بالموسم ، فوافوه فقام فقال: يا أيها الناس أني بعثت عمالي هؤلاء ولاة بالحق عليكم ولم استعملهم ليصيبوا مـــن أبشـــاركم ولا من دمائكم ولا من أموالكم ، فمن كانت له مظلمة عند أحد منهم فليقم . فما قام من الناس يومئذ إلا رجل واحد .

---

(١)- انظـــر : القرشـــي ، أوليات الفاروق السياسية /٨٨ ، وابن الأثير ، الكامل ، ٢٨/٣، والخزاعي ، تخريج الدلالات السمعية/٢٦٣.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فقـــال : يـــا أمير المؤمنين ، عاملك ضربني مائة سوط . فقال عمر : أتضربه مائة ســـوط ؟ قم فاستقد منه . فقام إليه عمرو بن العاص فقال له : يا أمير المؤمنين أنك إن تفـتح هذا على عمالك كبر عليهم ، وكان سنة يأخذ بها من بعدك . فقال عمر : ألا أقيـــده منه وقد رأيت رسول الله (ﷺ) يقيد من نفسه ؟ قم فاستقد . فقال عمرو : دعـــنا إذاً فلنرضـــه . فقال : دونكم . فأرضوه بأن اشتريت منه بمائتي دينار ، كل سوط بدينارين [١].

وفـــي هـــذه الواقعـــة أيضاً إشارة على ما أثمرته الرقابة الصارمة التي كان الفـــاروق يفرضها على عماله والمحاسبة الشديدة التي كان يمارسها عليهم – إضافة إلى قـــوة الـــوازع الديني لديهم – من قلة انحراف أولئك العمال وقلة شكوى الناس منهم .

إذ لم تسجل في ذلك اللقاء مع كثرة من حضر من الرعية إلا شكوى واحدة .

ألا يكفى هذا دليلاً على المستوى العالي من الالتزام بأحكام الشريعة وتحقيق العدل في واقع الجهاز الإداري في دولة الفاروق .

كمـــا كـــان الخـــليفة الراشد عثمان بن عفان – رضي الله عنه– يأخذ عماله بموافاته في موسم الحج لمحاسبتهم والنظر في تصرفاتهم .

يـــدل عـــلى هـــذا قوله في كتابه إلى أهل الأمصار : " أما بعد .. فإني آخذ عمالي لموافاتي في كل موسم " [٢].

فهو يُعلم الرعية بذلك لحضورهم إن كانت لهم أو لأحدهم مؤاخذة أو شكوى ضد أحد عماله وولاته ، لينصفهم منه بعد النظر في صدقها وحقيقتها.

---

(١) – أبو يوسف ، الخراج /١١٦ ، وانظر : ابن شبة ، تاريخ المدينة ، ١٥/٢.

(٢) – الطبري ، تاريخ الرسل والملوك ، ٢٤٥/٤.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فهذه اللقاءات العامة بين الخليفة وشعبه تدفع العامل بطريق غير مباشر للتقيد والالـــتزام بأحكام الشريعة وتوجيهات الخليفة عند ممارسة تصرفاته الإدارية ، كما تجعلـــه يعيـــد النظر في تصرفه ، ويراجعه حتى قبل أن يشرع في تنفيذه لعلمه بأنه محاسب على ما يكون فيه من خلل أو انحراف.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب السادس : التقارير الإدارية .

التقارير الإدارية هي تلك التي يطلب الخليفة من الوالي إرسالها إليه مبيناً فيها طبيعة الإقليم وأهله ،وكيفية سير العمل فيه ، ليطلع على كيفية سير الأعمال الإدارية، ويتحقق من شرعيتها ، وليتسنى له رسم الخطط المستقبلية لذلك الإقليم.
هذا بالإضافة إلى تلك التقارير الشفهية التي يقدمها رسل تقصى الحقائق إلى الخليفة عن سيرة العامل وأحوال الرعية .
وكانت التقارير الإدارية وسيلة من الوسائل الرقابية في الدولة الإسلامية .

فقد كان الخليفة الراشد عمر بن الخطاب يطلب من قواد حربه أن يكتبوا له عن كل تحركاتهم وعن أحوالهم ، وعن طبيعة منازلهم ، وطبيعة الأرض التي تحيط بهم من صحاري وجبال وأنهار ، وأي مظهر من مظاهر الطبيعة ، وعن العدو الذي يواجهونه ، كم عدد جيشه ، ومن هو قائدهم ، وكيف سلاحهم وثباتهم ؟ وغيرها من المعلومات التي يستعين بها الفاروق في معرفة كيفية سير العمل في تلك الجهة، وفي وضع الخطط الحربية التي يسير عليها ذلك القائد ، والأماكن التي ينزلها ، وتلك التي يقف عندها بعد النصر حتى يأتيه أمر آخر[١].

ومما كتبه إلى قائده سعد بن أبي وقاص قوله : " واكتب إليّ أين بلغك جمعهم، ومن رأسهم الذي يلي مصادمتكم ، فإنه قد منعني من بعض ما أردت الكتابة به قلّة علمي بما هجمتم عليه والذي استقر عليه أمر عدوكم ، فصف لنا منازل المسلمين ، والبلد الذي بينكم وبين المدائن صفة كأني أنظر إليها ، واجعلني من أمركم على الجليّة " [٢].

---

(١)- انظر : القرشي ، أوليات الفاروق السياسية /٢٩٧.

(٢)- الطبري ، تاريخ الرسل والملوك ، ٤٩١/٣ ، وانظر : ابن كثير ، البداية والنهاية ، ٤١/٧.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بـــل ويطـــلب مـــنه أن يوافيه بتلك التقارير كل يوم حيث يقول له " واكتب إليّ كل يوم"[١].

فكـــتب إليـــه سعد يصف له تلك المنازل والأراضي ، بحيث كأنه يشاهدها ، وكتب إليه يخبره بأنّ الفرس قد جردوا لحربه القائد الفارسي رستم[٢] .

وفـــي الحقيقة أن المرء ليعجب أشد العجب – إذا وضع في الحسبان وسائل المواصـــلات البدائية في ذلك الوقت ، وبُعد المسافات ووعورة الطرقات – من هذه السرعة في الاتصال بين الخليفة وعماله .

ولكـــن إن دل ذلك على شيء فيدل على التفاني والإخلاص في أداء الوظيفة الإداريـــة على أحسن وجه ، وعلى حرص الفاروق الشديد على الإطلاع أوّلاً بأول على كل كبيرة وصغيرة من أمور دولته بأطرافها القاصية والدانية .

أمـــا الـــتقارير التي كان يقدمها رسل تقصى الحقائق إلى الخليفة فإنها كانت شـــفهية ، تصـــل إلى الخليفة أو رئيس الدولة مشافهة عن طريق الموظف المكلف بذلك.

كما هو الحال في عيون عمر بن الخطاب –رضي الله عنه– ، ورسل تقصي الحقائق الذين كان يستعين بهم لمعرفة كفاءة الوالي ، أو للتحقيق في الشكوى المقدمة ضد أحد عماله ، وهو ما كان يقوم به محمد بن مسلمة .

ففـــي قضـــية تحقيقـــه في شكوى أهل الكوفة من سعد بن أبي وقاص يقول الطبري: " فبعث عمر محمد بن مسلمة ، وكان هو صاحب العمال الذي يقتص آثار من شكى زمان عمر ، فقدم محمد على سعد ليطوف به على مساجد أهل الكوفة ...

---

(١)- ابن كثير ، البداية والنهاية ، ٤٢/٧ ، والطبري ، تاريخ الرسل والملوك ، ٤٩٥/٣.

(٢)- انظر : ابن كثير ، البداية والنهاية ، ٤١/٧، والطبري ، تاريخ الرسل والملوك ، ٤٩٢/٣.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

إلى أن قـــال . وخـــرج محمد بن مسلمة به وبهم إلى عمر حتى قدموا إليه فأخبره الخبر" [١] .

فالتقرير الذي قدمه محمد بن مسلمة –كما ترى– كان شفهياً ولم يكن مكتوباً.

وعـــلى هـــذا تعتبر التقارير الإدارية – الشفوية والمكتوبة– من أهم الوسائل الـــتي اســـتخدمتها الدولة الإسلامية لإحكام الرقابة الإدارية على مختلف مؤسسات وأفراد جهازها الإداري .

فهـــذه الوســـائل تهـــدف إلى التأكد من الالتزام بالأحكام الشرعية في العملية التنفيذية ، والتحقق من مطابقة النتائج الفعلية للنتائج المتوقعة والمرسومة ، حتى إذا كـــان هـــناك أي خلل أو انحراف بحثت عن أسبابه وهل يرجع ذلك إلى الخطة ، أم إلى المنفذين أم إلى ظروف خارجية عاصرت العملية التنفيذية.

فـــإذا كان الخلل في الخطة لعدم ملاءمتها مثلا وصعوبتها فلا بد من معالجة ذلـــك واتخاذ الحلول الكفيلة بتوفير ملاءمتها وسهولة تطبيقها ، كما في قضية تحديد الفاروق للمهور.

أمـــا إذا كان الانحراف في العاملين كأن يكونوا غير ماهرين بما فيه الكفاية للقيام بالعمل ، وهنا يجب تدريبهم على الأساليب الصحيحة في تأدية العمل ، وبيان التصـــرف الســـليم لهـــم كما فعل الرسول (ﷺ) مع ابن اللتبية حيث بين له وللناس الضوابط الشرعية للوظيفة في الإسلام .

كمـــا قـــد يكون ذلك لإهمالهم في تأدية واجباتهم الوظيفية وهنا يجب تنبيههم ولفـــت انتـــباههم واتخاذ الإجراءات المناسبة في حقهم بما يكفل استقامتهم وسلامة العملية التنفيذية ، وهو ما قام به عمر بن الخطاب تجاه بعض عماله عندما ظهر له استغلالهم لمناصبهم في توفير ثروتهم الخاصة .

أمـــا إذا كـــانت أسباب الانحراف راجعة إلى ظروف خارجية لا علاقة لها بالخطـــة أو العامـــلين كنشوء اضطرابات سياسية أو ركود اقتصادي ، فالعلاج هنا

([١])– الطبري ، تاريخ الرسل والملوك ، ٤/١٢١-١٢٢.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

يكمن في العمل على إزالة تأثير تلك الظروف إن أمكن أو احتوائها أو التكيف معها إذا كان من المتوقع أن تدوم طويلاً ، وفشلت الإدارة في تعديلها أو احتوائهما[١].

وعـــليه فـــإن دور الـــرقابة لا يقتصر على مجرد كشف الانحرافات وتصيّد الأخطـــاء بل تكمن فاعليتها في البحث عن أسباب تلك الانحرافات والأخطاء وكيفية معالجتها ، وهذا ما شاهدناه خلال الوسائل التي استخدمها النظام الإداري الإسلامي حيث قام عن طريقة تلك الأساليب بكشف الانحرافات وكشف أسبابها وايجاد العلاج المناسب لها.

---

(١)- انظر : سالم وآخرون المفاهيم الإدارية الحديثة /١٩٠.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المبحث الثاني : أساليب الرقابة الإدارية بين الشريعة الإسلامية والأنظمة الوضعية الحديثة

لتـــتمكن الرقابة الإدارية من الوصول إلى غايتها وتحقيق الأهداف المرجوة مـــنها بشكل صحيح ودقيق ، ابتكر القائمون عليها عدة وسائل يستطيعون بواسطتها ممارسة الرقابة على الوجه الشرعي المحقق للهدف المنشود.

ولقـــد ذكـــرنا فـــي سياق البحث بعضاً من الوسائل التي استخدمها النظامان الإسلامي والوضعي .

ومن خلال المقارنة السريعة بينهما يظهر ما يلي :-

١- ســـهولة تطبيق ويسر الوسائل التي استخدمها النظام الإداري الإسلامي ، بينما نجد طابع التعقيد واضحاً في تلك التي في النظم الوضعية الحديثة .

ولعـــل اختلاف الواقع الحياتي ، وما اقتضاه من الجوانب التنظيمية له دور كبير في ذلك .

٢- إن بعـــض الوسائل الفعالة التي استخدمها النظام الإداري الإسلامي لا نجد لها مثيلاً في الأنظمة الإدارية الحديثة منها :-

أ- سياســـة الـــباب المفـــتوح: الـــتي يسَّرت الاتصال بين القائد وشعبه في الدولة الإسلامية، ليستمع إليهم ويقضي حوائجهم ، ويحل مشاكلهم ، ويرد مظالمهم .

فهذه الوسيلة لا مثيل لها في الإدارة الحديثة .

صـــحيح أن هـــذه الإدارة عـــرفت أسلوب الرقيب الإداري (الأمبدسمان) مهمته تحسس شكاوي المواطنين والتحقيق فيها ورفعها إلى الجهات المختصة ، لكنه يظـــل قاصراً عن مماثلة سياسة الباب المفتوح وان شابهها في بعض الأوجه ، حيث لا اتصـــال مباشر بين الحاكم والجمهور في هذه الدول ، وإن كان هناك اتصال فهو

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

عـــن طـــريق هـــذا الجهاز الذي لغرضٍ ما قد لا يرفع كامل الأوراق ، أو قد يرفع تقريراً مغايراً للمعلومات التي تصله من الجمهور ، أما في الدولة الإسلامية فقد كان الاتصال مباشراً بين الحاكم والمحكوم ، لا يعيقه عائق ولا يمنعه مانع ، وبما يحقق العدل والخير للجميع (١) .

ب- الـــلقاءات الســـنوية فـــي موسم الحج بين الخليفة وولاته والشعب ، التي كانت فرصة للخليفة ليستمع إلى أفراد أمته من مختلف أنحاء دولته ، وليتعرف على كفاءة عماله وسيرتهم ، وليقوم بشرح فلسفة الحكم والإدارة لأولئك العمال والتشاور معهم فيها .

بالإضـــافة إلى كونها فرصة للقاء الولاة بعضهم ببعض ، وعرض المشاكل الإدارية التي واجهها كل منهم ، للاستفادة من خبرات بعضهم البعض في كيفية حلها والتغلب عليها .

وهذا النمط الرقابي تفتقر إليه الإدارة الحديثة وإن وجدت فيها بعض الوسائل الشبيهة لكنها في حدود ضيقة ، إذ تقتصر على أفراد المؤسسة الواحدة من مؤسسات الجهاز الإداري ، أو على قسم من تلك المؤسسة .

ولأهميـــة وفاعلية مثل هذه اللقاءات التي ابتكرها الفكر الإداري الإسلامي ، فـــإن علماء الإدارة المعاصرة ينادون بضرورة الأخذ بها وتطبيقها في واقع الجهاز الإداري (٢) .

٣- إن الفكـــر الإداري الإســـلامي ســـبق الفكر الإداري الحديث إلى كثير من هذه الوسائل ، كالتفتيش الإداري ، والتقارير ، وإبراء الذمة المالية للعامل .

---

(١) انظر : المزجاجي ، الرقابة في الإدارة ، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية /ص١١٦.

(٢) انظر : أبو سن ، الإدارة في الإسلام /١٢٧ ، وحسنين ، الرقابة الإدارية /١٦٠.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وهـــذا دليل بيّن على مرونتها وصلاحيتها للتطبيق في كل زمان ومكان ، وإنها وإن وجـــدت مـــنذ أكـــثر من ثلاثة عشر قرناً فهي لا تزال صالحة للتطبيق في عصرنا الحاضـــر ، خصوصاً إذا أعيد تنظيمها تنظيماً علمياً سليماً ودقيقاً يتفق وواقع الحياة فـــي هذا العصر ، وكان تطبيقها وفق المنهج الإسلامي ، وفي دولة تلتزم بالإسلام التزاماً كاملاً في حياتها بمختلف جوانبها.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفصل الخامس :

الرقابة الإدارية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الحديثة

المبحث الأول : أسس الرقابة الإدارية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الحديثة .

المبحث الثاني: أنواع الرقابة الإدارية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الحديثة .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الفصل الخامس : الرقابة الإدارية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الحديثة.

بعـد بيان مضمون الرقابة الإدارية في النظم الوضعية الحديثة وفي الشريعة الإســلامية ، يجــدر بالــباحث أن يلقي نظرة تقديرية على أسسها وأنواعها في كلا النظامين ، ليظهر مدى تميّز الشريعة الإسلامية على تلك النظم ، وهذا ما سيقوم به المبحثان الآتيان :-

المــبحث الأول : أســس الــرقابة الإدارية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الحديثة .

إن الأساس الذي تقوم عليه الرقابة الإدارية في النظم الوضعية الحديثة – كما أسلفنا – هو مبدأ المشروعية الذي يعني وجوب احترام القانون والخضوع لأحكامه ، وهــذا المعنى هو ما يهدف إليه مبدأ المشروعية في الدولة الإسلامية ، الذي يعتبر الأساس الأول للرقابة الإدارية في الإسلام.

غيــر أن الاختلاف الجوهري بين المبدأين يكمن في القانون الذي يستند إليه كل منهما ، ويسعى إلى تحقيق احترامه والخضوع له .

حيــث يتمــثل في الحالة الأولى في القانون الوضعي ، الذي وضعته فئة من البشر متأثرة بعوامل داخلية وخارجية عاصرت وقت صياغة قواعده ونصوصه.

بيــنما يتجســد فــي الدولة الإسلامية بأحكام الشريعة الإسلامية المنبثقة من مصادرها الأصلية والتبعية وقواعدها الكلية ، التي ارتضاها الله جل جلاله – خالق البشــر العالم بما يصلحهم – ديناً وقانوناً لعباده ليسعدوا بها في الدنيا والآخرة . قال الله تعــالى: ﴿ **اليــوم أكملت لكم دينكم وأتممت عليكم نعمتي ورضيت لكم الإسلام دينا**﴾ (١).

---

(١) سورة المائدة /٣ .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ونـــتيجة لهـــذا الاختلاف الواسع والعميق بين طبيعة كلا التشريعين تميزت الشريعة الإسلامية بما يلي :

١- قوة العنصر الروحي في احكامها.

فالشـــريعة الإسلامية تقيم المجتمع والدولة علىنظام اعتقادي لا مثيل له في القوانين الوضعية .

نظام يزرع في نفس الإنسان وجوب الإيمان بالله واليوم الآخر وباقي أركان الإيمان، وأن مـــا جاء به الرسول (ﷺ) حق ، ويعرفه بخالقه ، ومركزه في الحياة ، ووظيفته فيهـــا . وأن مصـــيره الاخروي يتقرر بناءً على ما قدمه في حياته الدنيا ، إن خيراً فخير وإن شراً فشر .

﴿ فمن يعمل مثقال ذرة خيراً يره ومن يعمل مثقال ذرة شراً يره ﴾ [١] .

هذا النظام الذي إذا تأصل في النفس البشرية وضرب بجذوره في أعماقها ، كـــانت ثمـــرته لدى الإنسان يقيناً بأن الله مطلع وعالم بكل ما يقوم به أو سيقوم من عمل . فهو تعالى **﴿ يعلم خائنة الأعين وما تخفي الصدور﴾** [٢].

مما يجعله دائم المراقبة لله تعالى في كل حركاته وسكناته فنظام العقيدة الذي يـــتميز بـــه الإســـلام ذو أثر بالغ في الفرد والمجتمع والدولة ، إذ يولّد في الفرد – مواطنا أو موظفا – رادعاً داخلياً عن كل ما فيه مخالفة لأحكام الشريعة الإسلامية ، ودافعاً ذاتياً إلى كل ما فيه رضى الله تعالى .

ويجعلـــه شديد التقيد بها حريصا على تطبيقها ظاهراً وباطناً ، دائم المحسابة لنفسه ، سريع التوبة والرجوع إلى الله إن صدرت منه أية مخالفة لدينه وشريعته .

---

(١) سورة الزلزلة / ٧- ٨ .

(٢) سورة غافر /١٩.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وليس كذلك الحال في القوانين الوضعية ، وذلك لخلوها من الجانب العقدي .

ولـــذا لا يوجـــد فـــي نفوس أفرادها " أي ضابط ذاتي منتج وفعال يمنع من المخالفـــة [لأحكامهـــا والخروج عليها] ويبقى فقط الرقابة الخارجية التي حين يفلت مـــنها الناس ويصبحون بمأمن منها يصدر منهم من المخالفات على حساب القانون وإهـــدار الحقوق والحريات كلُ ما يحقق لهم مصالح مادية شهوانية من متاع الدنيا العاجل"[١].

فبدا واضحا – مما تقدم – أن الشريعة الإسلامية تتميز بجانب روحي تعبدي يـــلازم كل حكم من أحكامها، ويعتبر ضمانة حقيقية لخضوع الأفراد وطاعتهم لها ، وليس للقوانين الوضعية شيء من ذلك.

٢- اهتمامها وعنايتها بالأخلاق.

يعتـــبر الجانب الأخلاقي من الدعائم الأساسية في الإسلام ، فهو يربي أفراده على التحلي بمكارم الأخلاق ، والتخلي عن مذمومها ، بل جعل الأخلاق الفاضلة من صفات المؤمنين المفلحين ، وجعل رذائلها من صفات المنافقين وعلامات النفاق .

حيث يقول الله تعالى : ﴿ **والذين هم عن اللغو معرضون** ﴾ [٢] ويقول تعالى : ﴿ **والذيـــن هم لأماناتهم وعهدهم راعون** ﴾ [٣] . ويقول الرسول الكريم عليه أفضل الصـــلاة والتسليم :- " **آية المنافق ثلاث :إذا حدث كذب ، وإذا وعد أخلف ، وإذا أؤتمن خان**" [٤] فالإسلام يحرص كل الحرص على صياغة أفراده – حكومة وشعبا – صياغةً أخلاقية راقية ، يظهر أثرها في كل ما يصدر عنهم من أفعال أو أقوال .

---

(١) البياتي ، النظام السياسي الإسلامي /٣٤٨.

(٢) سورة المؤمنون /٣

(٣) سورة المؤمنون /٨.

(٤) سبق تخريجه ص٧٩.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

حـــتى يصـــبح التحلي بالفضائل والتخلي عن الرذائل سجية وطبعاً في واقع ســـلوكهم الحيـــاتي ، ممـــا يكـــون له الدور الكبير في خضوعهم للأحكام الشرعية خضوعاً كاملاً مضموناً وجوهراً لا شكلاً ومظهراً فقط .

أما القوانين الوضعية فإنها تكاد تهمل الجانب الأخلاقي في تشريعاتها ، ولا تنظر إليه إلا نظرة مادية بحتة ذلك لأنها لا تقوم على أساس من الدين ، وان اهتمت بعض نصوصها به .

" إذ من المعروف أن أساس القوانين الوضعية في أوربا كلها هو القانون الروماني ، وقـــد وجـــد هـــذا القانون وكمل قبل أن يوجد الدين المسيحي الذي تتدين به البلاد الأوربيـــة ،فلما جاء الدين لم يكن له مكان هام في القانون ، خصوصاً وأنه لم يأت بتشريع خاص" (١) .

وهـــذا هو سر جفاف القوانين الوضعية وماديتها ، وسعي أفرادها لمخالفتها والتفلت منها متى سنحت لهم الفرصة بذلك .

أمـــا الشريعة الإسلامية فانك حيثما وليت نظرك في تشريعاتها وجدتها نسيجا مـــتكاملاً مـــن الأخـــلاق والأحكام ، وأحسست بروح أخلاقية تسري في كل نظمها وتشريعاتها لمختلف جوانب الحياة الإنسانية ، مما يجعل الخضوع لها طوعياً تلقائياً دون تكلف أو تعسف.

٣- صلاحيتها لكل زمان ومكان.

إن كون الشريعة الإسلامية ذات طبيعة إلهية أكسبها صفة صلاحية التطبيق في كل زمان ومكان ، فهي من عند الله خالق الكون والبشر ، العالم بما يصلحهم في حـــالهم ومآلهم ، الذي ارتضى لهم هذه الشريعة الغراء منهجاً دينياً ودنيويا إلى قيام الســـاعة ، حيث أقامها على عنصرين :عنصر الأصالة وهو قطعي ثابت غير قابل

---

(١) عودة ، الإسلام وأوضاعنا القانونية /٣٩.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

للتغيير والتبديل، وهو ما يتعلق بالجانب الديني البحت ، كالأمور العقدية والأخلاقية وغيرها.

وعنصر المعاصرة وهو يتسع لجوانب الحوادث المستجدة، والتي تطرأ على حيـــاة الأمـــة، ويقـــوم المجتهدون بتقرير الأحكام الشرعية لها على ضوء مقاصد الشريعة وقواعدها العامة ، فلا توجد واقعة أو حادثة في حياة الناس بمختلف جوانبها إلا فـــي الشريعة الإسلامية ما يناسبها من الأحكام فالشريعة الإسلامية ثابتة الأصول والقواعد ، مرنة في أحكامها الجزئية ، ولذا كانت صالحة لكل زمان ومكان ، شاملة لكل جوانب الحياة الإنسانية.

أمـــا القوانين الوضعية فلطبيعتها البشرية تفتقر إلى هذه الصفة ، فهي قاصرة لقصور عقول واضعيها .

ولا تصلح للتطبيق إلا في بيئتهم ، لتأثرها بهم وبنوازعهم وأهوائهم النفسية.

ولذا نجد أن هناك اختلافاً بين تلك القوانين من دولة إلى أخرى ، ومن زمان إلى آخر ، وهي نتيجة طبعية بالنظر إلى أصلها.

وتأسيساً على ما تقدم فإن نظام الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية يتميز عـــلى شبيهه في النظم الوضعية الحديثة بما تميّزت به هي على تلك القوانين ، من ارتباط الجانب القانوني فيه بالجانب الروحي .

مما يضفي عليه صفة الاحترام والخضوع التلقائي الطبعي لدى أفراد الجهاز الإداري فـــي الدولـــة الإســـلامية ، والحـــرص على التطبيق الشرعي له في كافة المؤسسات الإدارية في الدولة ، دون تأثر بهوى نفسي أو خارجي [١].

فالرقابة الإدارية تكون ذات أثر فعال في واقع الجهاز الإداري في الدولة التي تـــتخذ الإســـلام منهجاً لها وقانونا في جميع جوانب حياتها الدينية والدنيوية ، لأنها

---

[١] - أنظر: المرجع السابق/ ٤٢-٤٣.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

بجانب قيامها على الأساس القانوني المادي تقوم على أساس روحي يكفل لها الحياة الفعـــلية في نفوس جميع أفراد الجهاز الإداري . وهو ما تفتقر إليه الرقابة الإدارية فـــي الـــنظم الوضـــعية ، لخلوها من الجانب الروحي ، لذا فهي عرضة للمؤثرات الداخـــلية والخارجية عند تطبيقها ، مما يؤدي إلى ضعف فاعليتها في واقع الجهاز الإداري في تلك الدول.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المـــبحث الـــثاني : أنواع الرقابة الإدارية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الحديثة

عرفنا سابقاً أن الرقابة الإدارية تنقسم إلى قسمين :-

الأول : رقابة إدارية داخلية .

الثاني : رقابة إدارية خارجية.

وأن الرقابة الداخلية تتمثل في :

أ- الرقابة الذاتية.

ب- الرقابة الرئاسية .

وأن كلاً من هاتين ينقسم من حيث وسيلة تحريكها إلى :

١- رقابة تلقائية .

٢- رقابة بناءً على تظلم .

وبناءً عليه ستتم المقارنة في هذا المبحث من خلال المطالب الثلاثة الآتية :-

المطلب الأول : الرقابة التلقائية .

المطلب الثاني : التظلم الإداري .

المطلب الثالث : الرقابة الخارجية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الأول : الرقابة التلقائية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الحديثة

الـــرقابة الإداريـــة التلقائية هي التي يقوم بها عضو الإدارة على أعماله ، أو الـــرئيس الإداري عـــلى مرؤوسيه وأعمالهم من تلقاء نفسه ، سعيا إلى تطبيق مبدأ الشرعية ، وتحقيق العدل والمصلحة على أكمل وجه وأحسنه .

وتتفق الشريعة الإسلامية مع الأنظمة الوضعية الحديثة من حيث شكل الرقابة التلقائية .

لكن البون الشاسع بينهما يظهر في المضمون الجوهري لهذه الرقابة ، ومدى قوتها في نفوس أفراد الجهاز الإداري في كلا النظامين .

فالشـــريعة الإســـلامية تميـــزت بالاهتمام بالجانبين المادي والروحي في آن معا في تشـــريعاتها ، مـــع التركيز على الجانب الروحي في المقام الأول ، نظراً لمصدرها الإلهـــي وصـــفتها الدينية ، مما أكسبها مهابة وقدسية واحتراماً في نفوس معتنقيها ، تجعـــلهم يحرصـــون – عن طواعية واختيار – على تطبيق كل أحكامها ، والالتزام بكـــل مـــبادئها ، لتيقـــنهم بأنهـــا مـــن عند الله الذي خلقهم ويسر لهم معايشهم في هذه الحياة العالم بمكنونات صدورهم ، وأعمال جوارحهم .

ولعلمهم أيضاً بأنهم مردودون إليه فمحاسبهم عما اجترحوه في حياتهم الدنيا ، ليكافئ المحسن ، ويعاقب المسئ بما يستحق .

فالمســـؤولية في الشريعة الإسلام ليست دنيوية فحسب ، حتى إذا أفلت منها الإنســـان بـــأي حيـــلة ابتدعها نجا من العقاب ، وإنما هي – بالإضافة إلى ذلك – أخـــروية ، وهذه لا مفر منها ولا مهرب. يقول الله تعالى : ﴿ **وقل اعملوا فسيرى الله عمـــلكم ورســـوله والمؤمنون وستردون إلى عالم الغيب والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون** ﴾ (١).

---

(١) سورة التوبة / ١٠٥.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فالآيـــة الكريمة ناطقة بأن المسئولية في الإسلام مزدوجة دنيوية واخروية ، وأن الـــثانية لا مـــناص مـــنها إذ هي أمام عالم الغيب والشهادة ، الذي يعلم خائنة الأعين وما تخفي الصدور.

فهـــذه الثـــنائية في المسئولية التي تميز بها الإسلام ساهمت إسهاماً كبيراً في تقويـــة الـــرقابة الداخـــلية لـــدى أفراده عموماً ، وأفراد الجهاز الإداري على وجه الخصوص . لأن الموظف وهو يمارس وظيفته ، بل وقبل أن يقدم على أي تصرف إداري يعلم يقيناً بأن الله مطلع على أعماله وهواجسه ، وأنه مهما حاول الإفلات من العقـــاب الديـــنوي ، فإنه لن يستطيع ذلك يوم القيامة ، مما يدفعه إلى القيام بواجبه ووظيفـــته عـــلى أحســـن وجه ، وفق المنهج الشرعي المرسوم له ، ويحرص أشد الحـــرص على مراجعة أعماله قبل وبعد أدائها ، ليتلافى ما قد يشوبها من خطأ أو تقصير ، ليلقي ربه وهو راض عنه .

فثنائية المسئولية في الشريعة الإسلامية تجعل من نفس الإداري المسلم رقيباً ذاتيـــاً حياً يردعه عن كل ما يخل بمبدأ المشروعية ، ويدفعه إلى أداء وظيفته على أحسن وجه وأتقنه .

ولذا كانت الرقابة الذاتية خط الدفاع الأول في الإسلام وذات فاعلية كبيرة في الجهاز الإداري في الدولة الإسلامية[١] .

أما النظم الوضعية فإنها لا تعطي للرقابة الذاتية هذه المكانة والأهمية .

بـــل تقلل من شأنها وفاعليتها في تحقيق الأهداف المنشودة ، ذلك لأنها تعتمد عـــلى يقظة الضمير لدى الموظف ، وهو أمر لا يمكن الوثوق به خاصة مع ما قد يلابـــس الأداء الوظيفي من النوازع الداخلية أو الخارجية ، أو ما قد ينتاب الموظف من المخاوف إن هو اعترف بخطئه .

---

[١] ـ أنظر: البياتي، النظام السياسي الإسلامي/ ٣٤٠-٣٤١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وفي الحقيقة أن هذه النظرة الدونية للرقابة الذاتية في هذه الأنظمة ترجع إلى ماديتها واضمحلال القيم الدينية والروحية فيها ، مما أدى إلى تفشي صور الانحراف والفساد في مجتمعاتها [١] .

فالموظف متى سنحت له فرصة لمخالفة القانون لن يألو جهداً في اقتناصها ، وذلك لضعف الوازع الداخلي لديه الناتج عن ضعف بل انعدام الجانب الروحي في تلك الأنظمة ، ولعلمه بأنه بحيلته تلك سيصبح بمنجاة من العقاب الدنيوي ، أما العقاب الأخروي فهو غير موجود فيها .

أما الرقابة الرئاسية التلقائية فهي كذلك أقوى في الشريعة الإسلامية منها في النظم الوضعية .

وذلك لضعف أو انعدام الجانب الروحي والديني في تلك الأنظمة ، ولتميز الشريعة الإسلامية بتقريرها مبدأ ثنائية المسؤولية عن الخروج على أي حكم من أحكامها. مما يدفع الرئيس الإداري إلى مراقبة مرؤوسيه ومحاسبتهم باستمرار ، أداءً لواجبه ، وإرضاءً لربه فهو يقوم بذلك تلقائياً بوازع ديني داخلي أوجده لديه ونماه يقينه بمراقبة الله له في السر والعلن ، وما ينتظره – إن هو قصر في أداء واجبه – من عقاب أخروي مهما استطاع التفلت من المسئولية الدنيوية .

فلقوة الجانب الروحي في تشريعات الشريعة الإسلامية ولتقريرها مبدأ ثنائية المسئولية ، كانت الرقابة الإدارية فيها أقوى وأكثر فاعلية في نظامها الإداري منها في النظم الوضعية الحديثة ذات الطابع البشري المادي والمسئولية الدنيوية.

---

(١) انظر ، عبد الوهاب ، الرقابة الإدارية ، رسالة الخليج العربي ، ص٢٣٨ ، والمزجاجي ، الرقابة في الإدارة ، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية ، ص١٠٤ –١٠٦.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الثاني : التظلم الإداري بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الحديثة

التظلم الإداري – كما عرفت – هو الطلب الذي يسعى صاحبه من خلاله إلى رفع الظلم الذي أحاق به ، وإزالة الضرر الذي لحقه من جراء القرار الإداري المتظلم منه .

ويقوم بتقديمه إما إلى صاحب القرار شخصياً وهو (التظلم الولائي) أو إلى رئيسه وهو (التظلم الرئاسي). فالمحرك للرقابة هنا هو ذلك الشخص المتظلم .

والتظلم الإداري وإن استوت الشريعة الإسلامية مع الأنظمة الوضعية الحديثة في وجوده من حيث المبدأ ، لكنها تختلف عنها من حيث صاحبه أو مقدمه.

فالأنظمة الوضعية تشترط ليكون طلب التظلم مقبولاً : أن يُقدّم من صاحب الشأن أو من ذي المصلحة [١].

أما الشريعة الإسلامية فإنها – كما بينا – لا تعترف بهذا الشرط بل تعتبر التظلم الإداري صحيحاً وإن قدم من شخص ثالث لا علاقة له بالقرار المتظلم منه ولا مصلحة له فيه ، بل يكون واجباً عينياً عليه إن تعين لذلك .

وفي الحقيقة إن هذه النظرة الشمولية في الشريعة الإسلامية ناشئة عن المسئولية المزدوجة في التطبيق التي يقررها مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

فالله تعالى يقول : **﴿ والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر﴾** [٢] .

---

(١) البيانوني ، دور التظلم الإداري ، الإدارة العامة ، ص١٩٢.

(٢) سورة التوبة /٧١.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

والرسول الكريم (ﷺ) يقول : " **من رأى منكم منكراً فليغيره بيده ، فإن لم يستطع فبلسانه ، فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان** " [١].

فالفرد المسلم مسئول عن تطبيق أحكام الشريعة على نفسه أولاً ، وعلى غيره في حدود قدرته ثانياً .

فلا يجوز له أن يقف مكتوف الأيدي أمام المخالفات التي يراها في المجتمع ، بل عليه أن يحرص على مصلحة أفراد مجتمعه كما يحرص على مصلحته ، وأن يسعى إلى دفع كل ظلم يقع فيه أو يقع على أحد أبنائه .

فقد روي عنه (ﷺ) أنه قال :" **من لم يهتم بأمر المسلمين عامة فليس منهم** "[٢] .

ولا يخفى الدور الإصلاحي الذي تقوم به هذه الثنائية في المسئولية التنفيذية في المجتمع الإسلامية ، والمردود الإيجابي لها في تنمية وتقوية التعاون والتكافل بين أفراده .

ولا ريب أن هذا التنظيم للمسئولية بهذه الكيفية لا نجده في النظم الوضعية ، ولذا اشترطت أن يقدم التظلم من صاحب الشأن أو المصلحة ، وإلا كان باطلاً مردودا.

وما ذلك إلا لخوائها الروحي ، ونظرتها المادية الضيقة .

فكل فرد في تلك المجتمعات لسان حاله وواقعه يقول : لنفسي السلامة وعلى غيري العفاء ، ولك أن تتصور بناءً عليه مدى التفكك الاجتماعي الذي يعيشه أفرادها.

---

(١) سبق تخريجه ص٧٤ .

(٢) سبق تخريجه ص١٢٠.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المطلب الثالث : الرقابة الخارجية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الحديثة

تتمثل الرقابة الخارجية في رقابة الأجهزة والدواوين المتخصصة وقد أوردنا ثلاثة نماذج منها في النظام الإداري الإسلامي وهي ديوان البريد ، وديوان الحسبة ، وديوان المظالم . أما في الأنظمة الوضعية الحديثة فهي كثيرة إذ تستحدث كل دولة ما تحتاج إليه ويناسبها منها .

فلا يوجد نمط محدد يجب أن تلتزم به كل الدول عند إنشائها لتلك الدواوين .

وهـــو أمر يفرضه الواقع والتطور الحضاري للبشرية ، ويستوى فيه الدولة الإسلامية وغيرها من الدول .

لكـــن الاختلاف الجوهري بينها يكمن في الإساس الفكري والعقدي الذي تقوم عليه تلك الدواوين .

فبيـــنما تكـــون الشريعة الإسلامية ذات الطبيعة الإلهية وذات البعد الروحي أســـاس أجهـــزة الدولة الإسلامية ، تكون القوانين الوضعية المادية أساس الأجهزة الرقابية في تلك الدول .

وقد بينا ما تميزت به الشريعة الإسلامية في هذا المجال ، وبالتالي يظهر لك مـــا تـــتميز به كل مؤسسات وأجهزة الدولة التي تجعل من الشريعة الإسلامية ديناً وقانون حياة.

كمـــا أنـــه هناك إختلافات شكلية بين أجهزة كلا النظامين فمثلاً نظام الرقيب الإداري (الأمـــبد سمان)[١] الذي يختص بمراقبة تنفيذ الأجهزة الحكومية للقانون ،

---

[١] – الأمبدســـمان : كـــلمة سويدية تعني الممثل أو المدافع عن الشعب. العمر، ديوان الشكاوي، الإدارة العامة، ص ٦٦٨.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

وبالـــتحقيق فـــي شكاوي المواطنين ، والذي استحدثته السويد في دستور ١٨٠٩م ، وتبعتها بعد ذلك كثير من الدول كالدانمرك ، وفنلندا ، والنرويج ، وبريطانيا[٢] .

فهذا الجهاز وان كان شبيهاً بديوان المظالم لكن هناك اختلافات بينهما أهمها:

١- من حيث الاختصاصات [١] .

فديـــوان المظالم أوسع نطاقاً في مجال عمله من الأمبد سمان ، فهو ينظر في كل المظالم التي تصدر من الولاة فما دونهم حتى أدنى مركز إداري في الدولة كما بينا في سياق البحث .

أما الأمبد سمان فإنه لا يحق له النظر في أعمال بعض الفروع من الحكومة كالبلديات كما هو الحال في نيوزلندا والنرويج ، أو قرارات مجلس الوزراء كما في نيوزلـــندا والنرويج والسويد ، كما عليه أن يمتنع عن التحقيق في الشكوى إذا صدر توجيه من رئيس المجلس التشريعي أو وزير العدل .

فهناك قيود كثيرة مفروضة على سلطات هذا الجهاز مما يقلل من فاعليته في الواقع.

٢- من حيث الدور الرقابي .

حيـــث يقتصر دور الأمبدسمان على تحريك الرقابة دون ممارستها ، أي أن سلطته استشارية وليست تنفيذية . فيقتصر نشاطه على إجراء التحقيق في الشكاوي التي يقدمها المواطنون ، ونقد أعمال الأجهزة التنفيذية ، ونشر التقارير عنها ، لكن ليس له سلطة في إلغاء أو تعديل أي قرار صدر عن الجهاز الإداري في الدولة [٢] .

---

[٢] – انظر : الجهني ، الرقابة الإدارية /١٠٥ – ١١٣.

(١) انظر : العمر ، ديوان الشكاوي ، الإدارة العامة ، ص٦٧٢ – ٦٧٣.

(٢) انظر : المرجع السابق ، ص٦٧٧ ، والجهني ، الرقابة الإدارية /١٠٤.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أمـــا ديـــوان المظـــالم فدوره الرقابي لا يقتصر على مجرد تحريك الرقابة الإداريـــة ، بـــل يـــتعداه إلى مباشرتها ، فسلطته ليست استشارية كما هو الحال في الأمبدســـمان ، وإنمـــا هي تنفيذية يقوم من خلالها بإيصال الحقوق إلى أصحابها ، وإعادة الأمور إلى نصابها.

ومـــا قلناه في الفرق بين ديوان المظالم والأمبدسمان من حيث الدور الرقابي هو نفسه بالنسبة لديوان الحسبة .

فهمـــا وإن كـــان بيـــنهما تشابه كبير من حيث التخصصات مع وجود بعض الفوارق في الصلاحيات وفي نطاق عمل كل منهما ، لكن البون الشاسع يظهر بينهما في الدور الرقابي .

إذ لا يقتصـــر دور ديوان الحسبة الرقابي على مجرد تحريك الرقابة ، وإنما يقوم بمباشرتها وتحقيق مبدأ الشرعية والمصلحة في التصرف الإداري.

فهو يقوم بأداء دور تربوي توجيهي رادع ، يمتزج فيه كشف المخالفة بعملية تصحيحها وتقويمها [١] .

فالدور الرقابي الذي يقوم به الأمبدسمان يتفق إلى حد كبير مع الدور الرقابي الـــذي كـــان يقوم به ديوان البريد في الدولة الإسلامية ، إذ كان يقتصر دوره على تحريك الرقابة الإدارية فقط ، وهو أيضاً نفسه الذي تقوم به هيئة الرقابة الإدارية في جمهورية مصر العربية [٢] وديوان المتابعة وشكاوي المواطنين في دولة الكويت[٣].

---

(١) انظـــر : الطاهـــر وطبرة ، نظام الحسبة /١٨٠ ، وحسنين ، الرقابة الإدارية /٢٠٦ وأبو سن ، الإدارة في الإسلام /٤١.

(٢) بطيخ ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري /٣٤٠.

(٣) العمر ، ديوان الشكاوي ، الإدارة العامة ، ص ٦٧٧.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ومهما يكن من أمر فإن هذه الاختلافات الشكلية بين هذه الأجهزة أمر طبعي يقضـــي بـــه اخـــتلاف الأزمنة والأمكنة ، بل هو وارد حتى على مستوى الأجهزة الرقابية في الدولة الإسلامية.

والشـــريعة الإســـلامية بمرونـــتها وشـــموليتها لا تمنع الاستفادة من تجارب الآخرين في الشئون التنظيمية الدنيوية ، بشرط المحافظة على الإطار الشرعي نظراً وتطبيقا.

وهذا لا يعني عدم صلاحية تلك الدواوين التي وجدت في الدولة الإسلامية في عهدها الأول للتطـــبيق في هذا العصر بل على العكس من ذلك ، فهي لما انطوت عليه من أسس وقواعد ومبادئ عامة تصلح للتطبيق في أية دولة إسلامية معاصرة ترغب في الـــرقي والإزدهـــار والتقدم ، وخاصة إذا تم تنظيمها على أسس علمية مدروسة ، وتخطيط سليم يتناسب مع واقع تلك الدولة والحياة الراهنة .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الخاتمة .

الحمد لله الذي بحمده تتم الصالحات .. وبعد ..

فقد توصلت من خلال دراستي هذه إلى النتائج الآتية :

١- أن الـرقابة الإدارية وإن كانت حديثة من حيث الجانب النظري التأليفي ، لكنها قديمة من حيث الوجود التطبيقي ، فقد عرفها النظام الإداري الإسلامي منذ نشأته ، والدليـل عـلى ذلـك مـا ورد في ثنايا البحث من الأصول والقواعد التشريعية ، والسوابق التاريخية في العهد النبوي والراشدي .

٢- أن الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية تتميز بالثبات والمرونة في آن معا. الثبات في القواعد والمبادئ العامة ، والمرونة في الأحكام والتطبيقات الجزئية التي تـتأثر بالملابسـات المعاصـرة لوقت التطبيق ، مما يجعلها قادرة على الاستجابة السريعة لما قد يحدث من متغيرات في الواقع الإداري المتجدد عبر الزمان والمكان إلى أن يرث الله الأرض ومن عليها .

٣- أن الـنظام الإداري الإسلامي أحاط بكليات ومظاهر الرقابة الإدارية في شمول وفاعلية لم تصل إليها حتى النظم الإدارية الحديثة.

وذلك لما يتمتع به النظام الإسلامي من ذاتية خاصة وجانب روحي يمتد أثره إلى نفـوس أفـراد المجـتمع الإسلامي بحيث يقيم بداخلها وازعاً دينياً يدفعهم إلى الالتزام التلقائي التام بكل أحكامه ومبادئه .

وهـو ما تفتقر إليه النظم الوضعية حيث لا يألوا أفرادها جهداً في اغتنام أية فرصة للخروج على أحكامها وذلك لطبيعتها البشرية وماديتها.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٤- أن النظام الإسلامي بسبب تقريره ثنائية المسئولية في التطبيق ، فالفرد المسلم مسئول عن تطبيق أحكامه شخصياً ، ومسئول عن تطبيقها في المجتمع بحسب قدرته، من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

فعليه أن يهتم بمصالح أفراد مجتمعه ويحافظ عليها كما يهتم بمصلحته ويسعى إلى تحقيقها ، ليكون مجتمعاً متعاوناً ومتكاملاً .

ولذا فان تحريك الرقابة الإدارية عن طريق التظلم الإداري في الإسلام غير مقصور على صاحب الشأن أو المصلحة ، بل هو واجب على كل فرد مسلم علِم بما وقع على أخيه من ظلم من أحد أعضاء الجهاز الإداري ، مما يجعل المجتمع الإسلامي كالجسد الواحد إذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الأعضاء بالسهر والحمى .

أما النظم الإدارية الحديثة فإنها لا تقر ذلك ، وإنما تشترط أن يقدم التظلم الإداري من ذي الشأن وإلا كان باطلاً مردودا.

مما يجعل كل فرد في تلك المجتمعات غير مهتم إلا بمصلحة نفسه فقط ، ولا يهتم بغيره وإن عايش الظلم الواقع عليه ، وتخيّلْ مدى التفكك الاجتماعي الذي يعيشه المجتمع في هذا الحال .

٥- كما أن النظام الإسلامي يقرر أيضاً مبدأ ثنائية المسئولية في الخروج عن أحكامه وتشريعاته ، المسئولية أمام الدولة وأمام الله تعالى يوم القيامة .

ولذا كانت الرقابة الإدارية بوجه عام ، والذاتية منها على وجه الخصوص أقوى وأكثر فاعلية لدى أفراد جهازه الإداري منها لدى أفراد الجهاز الإداري في النظم الوضعية ، لأنهم يعلمون علم اليقين بأنه تعالى مطلع على كل مكنونات صدورهم، وأعمال جوارحهم وان الواحد منهم مهما أفلت من العقاب الدنيوي ، فلن يستطيع ذلك يوم القيامة ، مما يجعلهم يراقبون الله في كل تصرفاتهم ، ويحرصون

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أشـــد الحـــرص عـــلى أن تكون تلك التصرفات وفق المنهج الشرعي المرسوم لها ومحققة للأهداف المرجوة منها.

وهـــذا لا يوجد في النظم الوضعية ، لأن المسئولية فيها دنيوية فقط ، ومهما أفـــلت الفـــرد مـــنها كان بمنجاة من العقاب ، مما يدفعه إلى التحايل على القانون ، واغتنام الفرص للخروج عليه ، وبالتالي إلى الاستهانة به وعدم الانقياد لأحكامه .

وما ذلك إلا نتيجة طبيعية لبشرية هذه الأنظمة وماديتها.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

التوصيات .

بعـــد أن تعرفـــنا عـــلى واقع الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الحديثة ، وما تميزت به في التشريع الإسلامي من شمول وفاعلية ومرونة، يجدر بالباحث أن يشير إلى بعض التوصيات التي – إذا وضعت موضع التنفيذ – قد تساعد في تنشيط دور الرقابة الإدارية وتفعيله في واقع الدول الإسلامية المعاصرة . وهي كالآتي :

١– إقامـــة مؤتمر على مستوى الدول الإسلامية حول الرقابة الإدارية في الشريعة الإســـلامية ، عـــلى أن يقدَّم بحث أو أكثر في كل جانب من جوانبها المتعددة ، مع ضـــرورة التركيز على مقارنتها بشبيهتها في النظم الإدارية الحديثة ، وبيان مظاهر التميز الموجودة في التشريع الإسلامي.

وبعد ذلك تُختار أفضل البحوث وتختصر بشكل غير مخل ، وتطبع في كتاب واحد ، وتودع نسخة منه على الأقل في كل مؤسسة إدارية ، وفي كل جهاز رقابي في الدول الإسلامية ، ليطّلع عليه كل عضو في تلك المؤسسة أو ذلك الجهاز.

٢– اختيار أعضاء الأجهزة الرقابية من ذوي الكفاءات العلمية في ذات المجال الذي يعمـــلون فيـــه ، وعمـــل دورات تدريـــبية مكثفة لهم ، لتبصيرهم بكيفية الممارسة الشرعية السليمة للرقابة الإدارية ، وتوعيتهم بالدور الكبير الملقى على عاتقهم.

٣– إقامـــة محاضـــرات تـــثقيفية وتوعويـــة لموظفـــي الجهاز الإداري – رؤساء ومرؤوسين – حول أخلاقيات الموظف الإداري في الإسلام ، والهدف المطلوب منه تحقيقه ، وما يتوجب عليه فعله لضمان الوصول إلى ذلك الهدف ، وبيان المسئولية الدينوية والأخروية التي تنتظره إن هو قصر في اتخاذ الطرق الكفيلة بتحسين أدائه الإداري ، والقضاء على كل ما من شأنه التأثير سلبياً في العملية التنفيذية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٤- أن تكون القيادات بمختلف مستوياتها قدوة حسنة في ممارسة الرقابة الإدارية ، بحيث لا تتأثر في ذلك بالأهواء النفسية أو النوازع الخارجية ، بل يكون الخوف من الله والالتزام بمبدأ الشرعية وتحقيق العدل والمصلحة هو منهجها وغايتها.

ممـــا يدفع بالمرؤوسين إلى التأسي بهم مسلكاً وتعاملا ، وأداء وظائفهم على أحسن وجه .

وآخر دعوانا إن الحمد لله رب العالمين .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المراجع.

- أبادي ، أبو الطيب محمد شمس الحق ، **عون المعبود** : شرح سنن أبي داود، تحقيق عبد الرحمن محمد، دار الفكر ، بيروت .
- إبـــراهيم أنيس وعبد الحليم منتصر وعطية الصوالحي ومحمد خلف ، **المعجم الوسيط** ، ط٢ .
- ابـــن الأثير ،أبو الحسن علي بن محمد، **أسد الغابة في معرفة الصحابة** ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت .
- **الكامل في التاريخ** ، دار صادر ، بيروت ، ١٩٧٩م .
- ابـــن الأخـــوة ، محمد بن محمد القرشي ، **معالم القربة في أحكام الحسبة** ، تحقيـــق محمـــد محمـــود وصديق أحمد ، الهيئة المصرية العامة وللكتاب ، ١٩٧٦م.
- ابـــن تيميـــة ، أحمد بن عبد الحليم، **السياسة الشرعية** ، في إصلاح الراعي والرعية ، تحقيق عصام فارس ، دار الجيل ، بيروت ، ط١ ، ١٩٩٣م .
- **الحسبة في الإسلام** ، تحقيق سيد بن محمد ، مكتبة دار الأرقم ، الكويت .
- ابـــن الجـــوزي ، أبـــو الفرج عبد الرحمن ، **مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب** ، دار مكتبة الهلال ، بيروت ، ط١ ، ١٩٨٩م .
- ابن حجر ، شهاب الدين أحمد بن علي، **فتح الباري بشرح صحيح البخاري** ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، ط٤ ، ١٩٨٨م.
- **الإصابة في تمييز الصحابة** ، دار الكتب العلمية ، بيروت .
- ابـــن حـــزم ، أبو محمد علي بن أحمد ، **المحلّى** ، تحقيق لجنة إحياء التراث العربي ، دار الجيل ، بيروت .
- ابن سعد ، أبو عبد محمد ، **الطبقات الكبرى** ، دار صادر ، بيروت .
- ابن سلام ، أبو عبيد القاسم ، **الأموال** ، تحقيق خليل محمد هراس ، دار الفكر ، بيروت ، ١٩٨٨م .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- ابــن شــبّة ، أبــو زيد عمر النميري ، **تاريخ المدينة المنورة** ، تحقيق على محمد وياسين سعد الدين ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ط١ ، ١٩٩٦م .
- ابــن عاشــور ، محمــد الطاهر ، **التحرير والتنوير** ، الدار التونسية للنشر والتوزيع .
- ابــن عبد السلام ، أبو محمد عبد العزيز ، **قواعد الأحكام في مصالح الأنام** ، دار الجيل ، بيروت ، ط٢، ١٩٨٠م.
- ابــن عطيــة ، أبو محمد عبد الحق الغرناطي ، **المحرر الوجيز : في تفسير** الكــتاب العزيز ، تحقيق عبد الله إبراهيم والسيد عبد العال ومحمد الشافعي، الدوحة، ١٩٨٢م.
- ابــن فارس ، أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا ، **معجم مقاييس اللغة** ، تحقيق عبد السلام محمد هارون ، دار الفكر ، ١٩٧٩م .
- ابــن قتيــبة ، عــبد الله بــن مسلم الدِّينوَري ، **عيون الأخبار** ، تحقيق محمد الإسكندراني ، دار الكتاب العربي ، بيروت ، ط١ ،١٩٩٤م .
- **الإمامــة والسياســة** ، تحقيــق طــه محمد الزيني ، مؤسسة الحلبي للنشر والتوزيع.
- ابــن القيــم ، محمــد بن أبي بكر، **الطرق الحكمية في السياسة الشرعية** ، تحقيق محمد حامد الفقي، دار الكتب العلمية، بيروت.
- **إعــلام الموقعين عن رب العالمين** ، تحقيق محمد محيى الدين عبد الحميد ، دار الفكر ، بيروت ، ط٢ ، ١٩٧٧م .
- ابــن كــثير ، أبــو الفداء إسماعيل، **البداية والنهاية** ، دار الفكر ، بيروت ، ١٩٧٨م.
- **تفســير القرآن العظيم** ، تحقيق طه عبد الرؤوف، مكتبة الإيمان،المنصورة، ط١، ١٩٩٦م .
- ابــن ماجــة ، محمد بن يزيد القزويني، **سنن بشرح السندي** ، تحقيق خليل مأمون، دار المعرفة، بيروت، ط١، ١٩٩٦م .
- **سنن ابن ماجة** ، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي ، المكتبة العلمية ، بيروت .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- ابن منظور ، العلامة محمد بن مكرم ، **لسان العرب** ، دار صادر ، بيروت، ط٣ ، ١٩٩٤م .
- ابـــن نجيم ، زين العابدين بن إبراهيم ، **الأشباه والنظائر** ، تحقيق عبد العزيز محمد ، مطبعة الحلبي ، مصر ، ١٩٦٨م .
- ابـــن هشـــام ، أبو محمد عبد الملك الحميري ، **السيرة النبوية** ، دار القلم ، بيروت .
- أبـــو داود ، سليمان بن الأشعث ، **سنن أبي داود** ، تحقيق محمد محيى الدين عبد الحميد ، المكتبة العصرية ، بيروت .
- أبـــو ســـن ، أحمد إبراهيم ، **الإدارة في الإسلام** ، المطبعة العصرية ، دبي ، ١٩٨١ م.
- أبـــو فـــارس ، محمد عبد القادر ، **الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر** ، دار الفرقان ، عمّان ، ١٩٩٠م .
- أبـــو نعيـــم ، أحمـــد بن عبد الله الأصفهاني ، **حلية الأولياء وطبقات الأصفياء** ، دار الكتب العلمية ، بيروت .
- أبو يوسف ، **يعقوب بن إبراهيم** ، كتاب الخراج ، **دار المعرفة** ، **بيروت** .
- أحمـــد ، إســـماعيل ، **الدولة العثمانية في التاريخ الإسلامي الحديث** ، مكتبة العبيكان ، الرياض ، ط ٢ ، ١٩٩٨م .
- أحمد ، أحمد بن حنبل ، **المسند** ، دار صادر ، بيروت .
- أحمد ، فؤاد عبد المنعم ، **مبادئ الإدارة العامة والنظام الإداري في الإسلام** ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ١٩٩١م .
- الأغـــبش ، محمد الرضا عبد الرحمن ، **مبادئ وأهداف التخطيط الإداري في النظام الإسلامي والنظم المعاصرة** ، دارإحياء الكتب العربية ، ط١ ، ١٩٨٨ م

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- أفيـــش ، محمـــد بن يوسف، **تيسير التفسير للقرآن الكريم** ، وزارة التراث القومي والثقافة ، سلطنة عمان ، ١٩٨٧م .
- **شرح كتاب النيل وشفاء العليل** ، مكتبة الإرشاد، جدة ، ط٣، ١٩٨٥م .
- الألـــباني ، محمد ناصر الدين ، **سلسلة الأحاديث الصحيحة** ، الدار السلفية ، الكويت ، ط١ ، ١٩٧٩م .
- الألوســـي ، شـــهاب الديـــن السيد محمود البغدادي ، **روح المعاني** في تفسير القرآن العظيم والسبع المثاني ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت .
- الآمـــدي ، علي بن أبي علي بن محمد ، **الإحكام في أصول الأحكام** ، تحقيق إبراهيم العجوز ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ط١ ، ١٩٨٥م .
- باز ، سليم رستم ، **شرح المجلة** ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت .
- الـــبخاري ، محمـــد بـــن إسماعيل، **صحيح بحاشية السندي** ، دار المعرفة ، بيروت .
- **صـــحيح بشـــرح فـــتح الباري** ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ،ط٤ ، ١٩٨٨م .
- بـــدوي ، أحمـــد زكـــي ، معجـــم مصطلحات العلوم الإدارية ، دار الكتاب المصري ، القاهرة ، ودار الكتاب اللبناني ، بيروت ، ط١ ، ١٩٨٤م .
- البدوي ، إسماعيل ، **دعـــائم الحكم : في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية** المعاصرة ، دار الفكر العربي ، ط١ .
- بسيوني ، عبد الغني، **أصول علم الإدارة العامة** ، الدار الجامعية بيروت .
- **نظرية الدولة في الإسلام** ، الدار الجامعية ،١٩٨٦م .
- الـــبطمة ، محمد ، **الرقابة الإدارية إحدى مقومات الرقابة الداخلية في النظم المحاســـبية** ، نـــدوة أجهـــزة الـــرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية، (٧ – ١٠ ربيع الثاني ١٤٠٥) ، معهد الإدارة العامة ، الرياض.
- بطيـــخ ، رمضان محمد ، **الرقابة على أداء الجهاز الإداري : دراسة علمية** وعمـــلية فـــي النظم الوضعية والإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨م .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- بعيرة ، أبو بكر مصطفى ،**الرقابة الإدارية في المؤسسات** : مفاهيم أساسية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية .
- البغوي ، الحسين بن مسعود ، **معالم التنزيل** ، تحقيق محمد عبد الله وعثمان جمعة وسيمان مسلم، دار طيبة، الرياض، ط٤، ١٩٩٧م.
- البهوتي ، منصور بن يونس ، **كشاف القناع عن متن الإقناع** ، المطبعة الشرقية .
- البياتي ، منير حميد ، **النظام السياسي الإسلامي** : مقارناً بالدولة القانونية ، دار البشير ، عمان ، ط٢ ،١٩٩٤م .
- البيانوني ، محمد الأمين ، **دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة** : دراسة مقارنة ، مجلة الإدارة العامة ، معهد الإدارة العامة ، الرياض ، العدد ٦٠ ، ديسمبر ١٩٨٨م.
- الترمذي ، محمد بن عيسى بن سورة، **سنن الترمذي** ، تحقيق عبدالرحمن محمد ، دار الفكر، بيروت ، ط٢ ، ١٩٨٣م .
- **سنن بشرح تحفة الأحوذي** ، دار الكتب العلمية، بيروت .
- الجاحظ ، **التاج في أخلاق الملوك** ، دار الفكر ، بيروت ، ١٩٥٥م .
- جاهين ، محمد محمد ، **التنظيمات الإدارية في الإسلام** ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٨٤م .
- جعفر ، محمد أنس قاسم ، **المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام**: ومدى تطبيقاتها المعاصرة في المملكة العربية السعودية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢م .
- جمال الدين ، سامي ، **الرقابة على أعمال الإدارة** ، ١٩٩٢م .
- الجوهري ، أبو نصر إسماعيل بن حماد ، **الصحاح** ، تحقيق : شهاب الدين أبو عمر ، دار الفكر ، بيروت ، ط١ ، ١٩٩٨م .
- الجهشياري ، محمد بن عبدوس ، **كتاب الوزراء والكتّاب** ، تحقيق مصطفى السقا ، وإبراهيم الأبياري ، وعبد الحفيظ شلبي ، مطبعة مصطفى الحلبي ، مصر ، ط٢ ، ١٩٨٠م.

٥٤٥٥٣٨

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- الجهـــني ، عيد مسعود ، **الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة** ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، مصر .
- الحاكم ، أبو عبد الله ، **المستدرك على الصحيحين** ، تحقيق يوسف عبد الله ، دار المعرفة ، بيروت .
- حجـــازي ، أحمد السيد عوضين ،**الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها**، مجلة العلوم الإدارية ، عدد ١ ، يونيو ١٩٨٩م .
- حسن ، فالح محمد ، **الرقابة الإدارية** ،المجلة العربية للإدارة ،شتاء ١٩٨٤م.
- حســنين ، علي محمد ، **الرقابة الإدارية في الإسلام** ، المبدأ والتطبيق ، دار الثقافة ، القاهرة ، ط١ ، ١٩٨٥م .
- الحكيـــم ، سعيد ، **الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية** ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط٢ ، ١٩٨٧م .
- الخزاعي ، علي بن محمد بن مسعود ، **تخريج الدلالات السمعية** على ما كان فـــي عهـــد رســـول الله (ﷺ) من الحرف والصنائع والعمالات الشرعية ، تحقيق إحسان عباس ، دار الغرب الإسلامي ، بيروت ، ط١ ، ١٩٨٥م .
- الخضري ،محمد ، تاريخ الأمم الإسلامية ،المكتبة الفيصلية ، مكة المكرمة .
- الدارمـــي ، أبـــو محمد عبد الله بن عبد الرحمن، **سنن الدرامي** ، دار الفكر، بيروت.
- دروزة ، محمـــد عـــزت ، **الدســـتور القـــرآني** فـــي شئون الحياة ، المكتب الإسلامي ، دمشق ، ١٩٨١م.
- الدريـــني ، محمد فتحي، **المـــناهج الأصولية** في الاجتهاد بالرأي في التشريع الإسلامي ، الشركة المتحدة للتوزيع ، دمشق ، ط٢ ، ١٩٨٥م .
- **نظرية التعسف في استعمال الحق في الفقه الإسلامي** ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ط٢، ١٩٩٨م.
- ديـــاب ، صـــابر محمـــد ، **ولاية المظالم ومجالسها** : من فجر الإسلام حتى نهاية القرن الرابع الهجري ، مكتبة السلام العالمية ، ١٩٨٤م.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- ديموك ، مارشال ، ادوارد ، وجلادير أوجدت ولويس كوينح ،**الإدارة العامة**، تـرجمة إبـراهيم عـلي ، مراجعة محمد توفيق ، مؤسسة الحلبي وشركاه ، القاهرة.
- الذهب ، حسين ، **مآلات الأفعال وأثرها في تغيير الأحكام** ، رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية ، عمّان ، الأردن، ١٩٩٤م .
- الـرازي ، محمـد فخر الدين بن ضياء الدين ، **التفسير الكبير** ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت، ط١، ١٩٩٥م.
- الـراغب الأصفهاني ، **مفردات ألفاظ القرآن** ، تحقيق صفوان عدنان داوودي ، دار القلم ، دمشق ، ط١ ، ١٩٩٢م .
- رشيد ، أحمد ، **نظرية الإدارة العامة** ، دار المعارف ، مصر ، ط٣.
- الرشـيدات ، ممـدوح محمـد ممدوح ، **الرقابة الإدارية على الإدارة العامة الأردنية** ، رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية ، عمّان .
- رضا ، أحمد ، **معجم متن اللغة** ، دار مكتبة الحياة ، بيروت ، ١٩٥٨م .
- رضا ، محمد رشيد ، **تفسير المنار** ، تحقيق إبراهيم شمس الدين، دار الكتب العلمية، بيروت، ط١، ١٩٩٩م.
- رمضـان ، محمـد محمد إبراهيم ، **الوصاية على الهيئات المحلية** ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، مصر .
- ريـان ، حسـين راتـب يوسف ، **الرقابة المالية في الفقه الإسلامي** ، دار النفائس ، عمان ، ط١ ، ١٩٩٩م .
- الزبيدي ، السيد محمد مرتضى ، **تاج العروس من جواهر القاموس** ، تحقيق : على هلالي ، مطبعة حكومة الكويت ، ١٩٦٦م .
- الـزرقا ،أحمد ، **شرح القواعد الفقهية** ، تعليق مصطفى الزرقا، دار القلم ، دمشق ، ١٩٨٩م .
- الزمخشـري ، أبـو القاسـم محمود بن عمر، **الكشاف** : عن حقائق التنزيل وعيون الأقاويل في وجوه التأويل ، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ط١، ١٩٩٧م.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- **أساس البلاغة** ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ط٣ ، ١٩٨٥م .
- زويلف ، مهدي ، والقطامين ، أحمد ، **الرقابة الإدارية** ، دار حنين ، عمّان ، ط١ ، ١٩٩٥م .
- الزيلعي ، عبد الله بن يوسف ، **نصب الراية لأحاديث الهداية** ، دار الحديث ، القاهرة .
- سالم فؤاد الشيخ ،زياد رمضان ،محسن مخامرة ،**المفاهيم الإدارية الحديثة**، ١٩٨٢م .
- السامرائي ، حسام الدين ، **المؤسسات الإدارية في الدولة العباسية** ، دار الفكر العربي.
- سعداوي ، نظير حسان ، **نظام البريد في الدولة الإسلامية** ، دار مصر للطباعة ، الفجالة ، ١٩٥٣م .
- سعيد ،صبحي عبده، السلطة السياسية في المجتمع المسلم، وكالة الأهرام، القاهرة، ١٩٩١م.
- السيد ، الطيب خضري ، **بحوث في الاجتهاد فيما لا نص فيه** ، دار الطباعة المحمدية ، درب الأتراك بالأزهر ، ١٩٧٩م .
- السيوطي ، جلال الدين عبد الرحمن بن الكمال ، **تاريخ الخلفاء** ، تعليق محمود رياض ، دار المعرفة ، بيروت ، ط٣ ، ١٩٩٧م .
- الشاطبي أبو إسحاق إبراهيم بن موسى ، **الموافقات في أصول الشريعة** ، تعليق محمد عبد الله دراز ، المكتبة التجارية الكبرى ، القاهرة ، ١٩٨٩م .
- الشباني ، محمد عبد الله ، **نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية** : منذ صدر الإسلام إلى سقوط الدولة العباسية ، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٧٩م .
- شلبي ، محمد مصطفى ، **أصول الفقه الإسلامي** ، دار النهضة ، بيروت ، ١٩٨٦م .
- الشوبكي ، عمر محمد مرشد ، **مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة ، تطبيقها في الأردن** ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمّان ، ١٩٨١م.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- الشـــوكاني ، محمد بن علي ، **فـــتح القدير** ، تحقيق عبد الرحمن عميرة، دار الوفاء، المنصورة، ط٢، ١٩٩٧م.
- الصباح ، عبد الرحمن، **مبادئ الرقابة الإدارية** ، دار زهران ،عمّان١٩٩٧م.
- **الـــرقابة الإداريـــة** : بين النظرية والتطبيق ، مكتبة الأقصى ، عمّان ، ط١ ، ١٩٩٣م .
- الصـــنعاني ، عـــبد الـــرزاق بـــن همّام ، **المصنف** ، تحقيق حبيب الرحمن الأعظمي ، المكتب الإسلامي ، بيروت ، ط١ ،١٩٧٢م .
- الضحيان ، عبد الرحمن بن إبراهيم ، **الإدارة في الإسلام** : الفكر والتطبيق ، دار عالم الكتب ، الرياض ،ص٢ ، ١٩٩٠م .
- الطـــبري ، أبو جعفر محمد بن جرير ، **تاريخ الرسل والملوك** ، دار الكتب ، بيروت .
- طبـــلية ، القطـــب محمـــد القطب ، **نظام الإدارة في الإسلام** : دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٥م .
- الطمـــاوي ، ســـليمان محمـــد ، **عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة** : دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، ط٢ ، ١٩٧٦م.
- الظاهـــر وطـــبرة ، خالد خليل وحسن مصطفى ، **نظام الحسبة** : دراسة في الإدارة الاقتصادية للمجتمع العربي الإسلامي ، دار المسيرة ، عمّان ، ط١ ، ١٩٩٧م .
- عـــارف ، ديـــالا الحـــج ، **الرقابة الإدارية** : ودورها في تحقيق كفاءة العمل الإداري فـــي أجهـــزة الإدارة العامـــة فـــي القطر العربي السوري ، رسالة دكتوراه،جامعة دمشق، سوريا، ١٩٩٦م .
- عاشـــور ، أحمـــد صقر ، **الإدارة العامة** : مدخل بيئي مقارن ، دار المعرفة الجامعية ، الإسكندرية .
- عـــبد الفـــتاح ، محمـــد ســـعيد ، **الإدارة العامة** ، المكتب العربي الحديث ، الإسكندرية ، ط٢ ، ١٩٨٦م.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- عبد اللطيف ، محمد الطيب ،**تمييز الرقابة عما يختلط بها وأهدافها العامة** ، مجلة الإدارة ، مطابع الأهرام العالمية ، العدد الثاني ، أكتوبر ١٩٧٩م.
- عـبد المنعم ، حمدي ، **ديوان المظالم** : نشأته وتطوره واختصاصاته مقارناً بالنظم القضائية الحديثة ،دار الشروق ، بيروت ، ط١ ، ١٩٨٣م.
- عـبد الوهـاب ، محمـد رفعت ، **الإدارة العامة** ، الدار المصرية الحديثة ، الإسكندرية ، ط١ ، ١٩٨٠م .
- عبد الوهاب ، محمد طاهر ، **الـرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي** ، رسـالة الخـليج العـربي ، مكتب التربية العربي لدول الخليج ، الرياض ، عدد ١٩ ، ١٩٨٦م .
- عبده ، محمد ، **شرح نهج البلاغة** .
- العجـلوني ، إسماعيل بن محمد ، **كشف الخفاء ومزيل الإلباس** : عما اشتهر مـن الأحـاديث على ألسنة الناس ، تعليق أحمد القلاشي ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ط٣ ،١٩٨٣م .
- عساف ، محمود ، **أصول الإدارة** ، ١٩٧٩م .
- عطيـة ، محمـد كمـال ، **نظـم محاسبية في الإسلام** ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط٢، ١٩٨٩م.
- عقيلي ، وصفي ، **الإدارة** : (أصول وأسس ومفاهيم)، دار زهران ،عمّان ، ١٩٩٦م .
- عـلي ، محمـد كـرد ، **الإدارة الإسلامية في عز العرب** ، مطبعة مصر ، القاهرة ، ١٩٣٤م .
- العـلي ، محمـد مهنا ، **الإدارة في الإسلام** ، الدار السعودية ، جدة ، ط١ ، ١٩٨٥م .
- العلايلي ، عبد الله ، **المرجع** ، دار المعجم العربي ، بيروت ، ط١، ١٩٦٣م.
- العمر ، فؤاد عبد الله ، **ديوان الشكاوي أو حامي العدالة كأحد أدوات الرقابة الإدارية الفاعلة في الكويت وكندا:** دراسة مقارنة من منظور إسلامي، مجلة الإدارة العامة ، معهد الإدارة العامة ، الرياض العدد الرابع ،مارس ١٩٩٧م.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- عــودة ، عــبد القــادر ، **الإسلام وأوضاعنا القانونية** ، المختار الإسلامي ، القاهرة ، ط٥، ١٩٧٧م.
- الغــزالي ، أبو حامد محمد بن محمد، **إحياء علوم الدين** ،دار الكتب العلمية ، بيروت .
- **المستصــفى فــي عــلم أصول الفقه** ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ط٢ ، ١٩٨٣م .
- الغــرياني ، طــلال سراج ، **الرقابة الإدارية وأجهزتها في المملكة العربية الســعودية** . مجــلة " الإدارة العامــة " ، معهــد الإدارة العامة ، الرياض ، العدد٥٣ ، مارس ١٩٨٧م.
- الفايــز ، عــبد الله بن عبد الرحمن ، **الفكر الإداري في الإسلام** : وانعكاساته على الإدارة التربوية ، مطبعة سفير ، الرياض ، ط١ ، ١٩٩٣م .
- فضل إلهي ، **الحسبة في العصر النبوي وعصر الخلفاء الراشدين** ، مؤسسة الجريسي ، الرياض ، ط٣ ، ١٩٩٩م .
- الفيومــي ، أحمــد بن محمد بن علي ، **المصباح المنير** ، المكتبة العلمية ، بيروت .
- القاســمي ، محمــد جمــال الدين ، **محاسن التأويل** ، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي ، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت، ط١، ١٩٩٤م.
- القبيلات ، حمدي سليمان ، **الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية**، مكتبة دار الثقافة ، عمّان ، ط١ ، ١٩٩٨م .
- القرافي ، أبو العباس أحمد بن إدريس ، **الفروق** ، دار إحياء الكتب العربية ، ط١ ،١٣٤٦هـ.
- القرشــي ، غــالب بــن عبد الكافي، **أوليات الفاروق في الإدارة والقضاء** ، مكتبة الجيل الجديد ، صنعاء ط١ ، ١٩٩٠م .
- **أوليات الفاروق السياسية** ، دار الوفاء ، المنصورة ، ط١ ، ١٩٩٠م
- القرطــبي ، أبو عبدالله محمد بن أحمد الأنصاري ، **الجامع لأحكام القرآن** ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، ١٩٨٥م .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- قطب ، سيد ، **في ظلال القرآن** ، دار الشروق ، بيروت، ط٨، ١٩٨٩م.
- القلقشندي ، أحمد بن علي ، **صبح الأعشى في صناعة الإنشاء** ، تعليق محمد حسين ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ط١ ، ١٩٨٧م .
- القنوجي ، صديق حسن خان ، **فتح البيان** : في مقاصد القرآن ، تعليق إبراهيم شمس الدين، دار الكتب العلمية، بيروت، ط١، ١٩٩٩م.
- الكتاني ، محمد عبد الحي ، **التراتيب الإدارية** ، تحقيق عبد الله الخالدي ، شركة دار الأرقم بن أبي الأرقم ، بيروت ، ط٢ .
- الكفراوي ، عوف محمود ، **الرقابة المالية في الإسلام** ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ١٩٨٣م.
- الكيلاني ، عبدالله إبراهيم ، **القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام وضماناتها** ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ط١ ١٩٩٧م .
- الكيلاني وآخرون ، إبراهيم زيد ، وهمام عبد الرحيم ، وصالح ذياب ، **دراسات في الفكر العربي الإسلامي** ، دار الفكر ، عمّان ، ط٦ ، ١٩٩٦م .
- الماوردي ، علي بن محمد بن حبيب، **الأحكام السلطانية والولايات الدينية** ، تحقيق عصام فارس ومحمد إبراهيم ، المكتب الإسلامي ، بيروت ، ط١ ، ١٩٩٦م .
- **نصيحة الملوك** ، تحقيق محمد جاسم ، دار الشئون الثقافية العامة ، وزارة الثقافة والإعلام ، العراق .
- المباركفوري ، محمد عبد الرحمن بن عبد الرحيم ، **تحفة الأحوذي** ، بشرح جامع الترمذي ، دار الكتب العلمية ، بيروت.
- محمد ، عبد المعطي ، **مبادئ في الإدارة العامة** : وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ، دار عالم الكتاب ، الرياض ، ط٢ ، ١٩٩٠م .
- المزجاجي ، أحمد بن داود ، **الرقابة في الإدارة الإسلامية** ، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية ، مجلس النشر العلمي في جامعة الكويت ، العدد ٣٥، أغسطس ١٩٩٨م .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- مسلم ، أبو الحسين مسلم بن الحجاج، **صحيح بشرح النووي** ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت .
- **صحيح مسلم** ، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت .
- ميشيل مان ، **موسوعة العلوم الإجتماعية** ، ترجمة عادل مختار الهواري وسعيد عبد العزيز ، مكتبة الفلاح ، الكويت ، ط١ ، ١٩٩٤م.
- ناجي ، السيد عبده ، **الرقابة على الأداء من الناحية العلمية والعملية** ، ط٢ ، ١٩٨٢م .
- النجار ، جميل موسى ، **الإدارة العثمانية في ولاية بغداد** ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، ط١ ، ١٩٩١م .
- النسائي ، أحمد بن شعيب بن علي ،**سنن النسائي** ،دار إحياء التراث العربي ، بيروت .
- النووي ، يحيى بن شرف، **شرح صحيح مسلم** ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت .
- **روضة الطالبين وعمدة المفتين** ، المكتب الإسلامي ، بيروت،ط٢ ،١٩٨٥م.
- وزارة الأوقاف الكويتية ، **الموسوعة الفقهية** ، ذات السلاسل ، الكويت ، ط٢ ، ١٩٩٢م .
- الهزايمة وآخرون ، محمد عوض وعصام فارس ومصطفى نجيب ، **النظم الإسلامية** ، دار عمّار ، عمان ، ط١ ،١٩٩١م .
- الهندي ، علي المتقي بن حسام الدين ، **كنز العمال** ، تعليق بكري حياني وصفوة السقا ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ط٢ ، ١٩٨٠م .
- الهوني ، فرج محمد ، **النظم الإدارية والمالية في الدولة الإسلامية** : منذ قيام حكومة الرسول بالمدينة حتى نهاية الدولة الأموية ، ١٩٧٦م.
- الهيثمي ، علي بن أبي بكر ، **مجمع الزوائد ومنبع الفوائد** ، دار الكتاب العربي ، بيروت ، ط٣ ، ١٩٨٢م .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

- يـــاغي ، محمـــد عبد الفتاح، **الرقابة في الإدارة العامة** ، مركز أحمد ياسين الفني ، عمّان ، ١٩٩٤م .
- **مبادئ الإدارة العامة** ، مركز أحمد ياسين الفني ، عمّان ، ١٩٩٤م .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فهرس الآيات .

الآيـــــة	الصفحة
– ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير	٥٦
– كنتم خير أمة أخرجت للناس	٥٧
– والذين إذا فعلوا فاحشة	١٢٠
– إن الله كان عليكم رقيباً .	٧١ ، ١١٥
– وآتيتم إحداهن قنطاراً	١٢٢
– إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل ...	٦٣، ٦٧ ، ١٢٦
– يا أيها الذين آمنوا كونوا قوامين بالقسط ...	٦٣
– اليوم أكملت لكم دينكم ...	١٨٩
– ولا يجرمنكم شنآن قوم ...	٦٣
– ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الكافرون .	٦٤
– ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الظالمون .	٦٤
– ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الفاسقون .	٦٤
– إنه من عمل منكم سوءً بجهالة ثم تاب ...	٧٢
– يا أيها الذي آمنوا توبوا إلى الله ...	٧٢
– يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا الله والرسول ...	٦٨ ، ١٥٠
– لا يرقبون في مؤمن إلاّ ولا ذمة .	٢٤
– والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض ...	٥٩ ، ١٩٩
– وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون ...	٧٠، ١١٥ ، ١٩٦
– إن الله يأمر بالعدل والإحسان ...	٦٢
– وكل إنسان ألزمناه طائره في عنقه ...	٧١
– وإني لغفار لمن تاب وآمن وعمل صالحاً ...	٧٢
– الذين إن مكناهم في الأرض أقاموا الصلاة ...	٥٨

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الآيـــــة	الصفحة
– والذين هم عن اللغو معرضون	١٩١
– والذين هم لأماناتهم وعهدهم راعون .	٦٩ ، ١٩١
– وتوبوا إلى الله جميعاً أيها المؤمنون ...	٧٢
– فأما من تاب وآمن وعمل صالحاً ...	٧٢
– يا بني أقم الصلاة وأمر بالمعروف ...	٥٩
– وكان الله على كل شيء رقيبا.	١١٦
– يعلم خائنة الأعين وما تخفى الصدور .	١١٦ ، ١٩٠
– كل امرئ بما كسب رهين .	٧١
– لقد أرسلنا رسلنا بالبيّنات ...	٦٢
– كل نفس بما كسبت رهينة .	١١٦
– فمن يعمل مثقال ذرة خيراً يره ومن يعمل مثقال ذرة شراً يره.	٧١، ١١٦ ، ١٩٠

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

فهرس الأحاديث .

الحـــديـــث	الصفحة
– آية المنافق ثلاث ...	٧٩ ، ١٩١
– أبلغوني حاجة من لا يستطيع إبلاغها...	١٢٠
– اتقوا الظلم فإن الظلم ظلمات ...	١٢٦
– الإحسان أن تعبد الله كأنك تراه ...	١١٥
– إدّ الأمانة إلى من أئتمنك ...	٧٩
– إذا أبردتم إليّ بريداً ...	١٣٠
– إذا اشتكى منه عضو	١٢٠
– إذا ضُيّعت الأمانة فانتظر الساعة ...	٧٩ ، ١٥١
– ألا كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته ...	٨٢ ، ١٢٣
– إن أحب الناس إلى الله ...	٧٧
– ا ن رجلاً تظلّم إلى النبي (ﷺ) ...	١٢٦
– ان رجلاً كان يحدّث القوم ...	١٢١
– ان الرسول (ﷺ) كان يسأل الناس عما في الناس .	١٧٣
– إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً ...	١١٧
– إن المقسطين على منابر من نور ...	٧٨
– إن النبي (ﷺ) استعمل ابن اللّتبيّة ...	٨٥ ، ١٢٤
– أن النبي (ﷺ) عزل العلاء بن الحضرمي ...	٨٥، ١٨٦
– إنه قد دنا مني حقوق ...	١١٨
– بينما رسول الله (ﷺ) يقسم قسماً ...	١١٧
– سبعة يظلهم الله في ظلّه ...	٧٧
– كل ابن آدم خطّاء ...	٨٢، ١٢٠
– الكيّس من دان نفسه ...	٨٢ ، ١١٥
– لا ضرر ولا ضرار ...	٩٧

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الحـــديـــث	الصفحة
- لا يجمع بين متفرّق ولا يفرّق بين مجتمع ...	١٥٣
- لله أفرح بتوبة عبده ...	٨٢
- ليكن بلاغ أحدكم من الدنيا كزاد الراكب ...	١٧٢
- ما أظلت الخضراء ولا أقلّت الغبراء ...	٨٦، ١٥١
- ما من والٍ يلي رعية من المسلمين ...	٨١
- مثل القائم على حدود الله ...	٧٤
- من رأى منكم منكراً فليغيّره ...	٧٤، ٢٠٠
- من غشّ فليس مني .	١٣٥
- من لم يهتم بأمر المسلمين عامة ...	١٢٠، ٢٠٠
- من ولاه الله شيئاً من أمور المسلمين فاحتجب ...	١٥٩
- من ولي من أمر المسلمين شيئاً فولّى رجلاً ...	١٥١
- وعلّمهم إن الله فرض عليهم صدقة ...	١٥٢
- والذي نفسي بيده لتأمرن بالمعروف ...	٧٥
- يا أبا ذر إنك ضعيف وإنها أمانة ...	٧٩، ١٥١

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ABSTACT

Administrative control in Islamic Sharia

(Comparative Study)

By:

Khamis bin Abdullah bin Khamis Al-hadeedi

Supervisor:

Dr. Mohammed Ahmed Al-Qudah

This study deals with administrative control in Islamic Sharia and seeks to establish its authenticity by highlighting its features, importance and place in Islamic Sharia. In addition, the concept of administrative control and the forms that it takes and the methods it employs are investigated. By undertaking a comparison, the study also seeks to highlight the superiority of administrative control in Islamic Sharia over such administrative supervision mechanisms in modern secular systems.

The study is divided into five chapters and a conclusion.

The introduction clarifies the concept of administrative control and looks as its context in modern administrative systems.

Chapter Two deals with the extent of the legitimacy of administrative control in Islamic Sharia, and in addition, establishes it as an obligatory duty of administrative institutions in Islamic States. Also, confirmation of the above is noted in citing traditional sayings of the prophet as well as legislative precedents and the practices in the Righteous Khalifate's Era.

Chapter Three looks at the different patterns of administrative control from the perspective of those who were responsible for its implementation during various times. Practical examples of each type from the Righteous Khalifate's Era are given.

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

Chapter four discusses the methods of practicing administrative control in the context of an Islamic administrative system and provides proof of prophet and Khalifate practices.

Chapter five is a comparative study of the various aspects of administrative control in Islamic and modern secular systems, highlighting the superiority of Islamic Sharia.

The study concludes that administrative control and its place in Islamic Sharia is more effective, comprehensive, and flexible than in modern system owing to the fact that its principles are based on religion and spirituality.

The study draws a number of conclusions:

1. That cultural awareness of administrative control and its place in Islamic Sharia re important, whether it be for the members of administrative instructions or members of administrative control institutions. Such awareness may be achieved through symposiums, seminars, lectures, intensive training courses and exploitation of the mass media.
2. Those members of administrative institutions should be qualified persons.

*

Please God Help and Guide Me in This World And Ever After

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit