المنظور الإسلامي والوضعي للرقابة على الإدارة العامة
دراسة مقارنة

نعيم نصير
أستاذ مشارك، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة قطر، الدوحة، قطر
(قدم للنشر في ١٤١٠/٧/٨هـ وقبل للنشر في ١٤١٠/١٠/٢٧هـ)

ملخص البحث . يهدف هذا البحث إلى التعرف على مفهوم الرقابة في الإدارة العربية الإسلامية ومقارنتها مع نظائرهـا من النظم الرقابية المعاصرة. تبين الدراسة أن النمط الإسلامي للرقابة قد تميز بالشمولية وتعدّدية الوسائل. فهي رقابة وقائية في المقام الأول مستندة إلى رقابة ذاتية تعتمد على قوة الوازع الديني المنبعث من المبادىء الإسلامية. تتميز الرقابة الذاتية بقلة التكاليف والثقة وأنها تتم قبل حدوث الشكوى بدلاً من تصحيحها بعد حدوثها. كما تمارس الدولة رقابة تنفيذية على إنجاز الإدارة من خلال مؤسسات متخصصة مثل وإلى الحسبة المسؤول عن المحافظة على الأخلاق العامة في الإسلام، وديوان الأزمّة والذي يمثل ديوانًا مركزيًا للمحاسبة والتدقيق وكان وسيلة فعّالة لإصلاح الإدارة، وديوان السلطنة والذي يشابه إلى حد كبير هيئات الخدمة المدنية. وتمارس الجماعات المسلمة والممثلة للرأي العام رقابة شعبية على أعمال الإدارة. وأخيرًا، يتميز النمط الإسلامي للرقابة القضائية على النظم الوضعية الأخرى باستقلاليته ومرونته وسرعة إجراءاته وتوفيره للتكاليف التي قد تنفق على المحامين.

مقدمة

أدى النمو المتزايد لتأثير الإدارة العامة والمؤسسات التابعة لها على رسم السياسة العامة إلى زيادة الإهتمام بمشكلة فرض رقابة فعّالة على الإدارة أكثر من أي وقت مضى. فالنشاطات الحكومية تَمَس حياة الأفراد بطرق كثيرة ومختلفة مما أدى إلى عدم رضا الكثير من المواطنين. ولـذلـك قامت دول كثـيرة بالبحث عن وسـائـل فعّالة لحماية مواطنيها من تعسف وسوء استخدام السلطة وإهمال الموظفين العامين. كما اقترحت هذه الدول وسائل لدعم وحماية حرية الأفراد دون إعاقة سير السياسة العامة في الدولة.

لقد وصل الحماس لدى البعض إلى درجة المطالبة بتحطيم المؤسسات البيروقراطية العامة والتخلص منها بحجة المحافظة على حرية الأفراد إلا أن هذا سيؤدي إلى إضافة مشاكل أكثر من تلك التي يمكن حلها نتيجة لغياب هذه المؤسسات. فالموظفون العامون يشكّلون قوة منظمة تدير عجلة الحياة في المجتمع، ويجعلون من التنمية هدفاً سهل المنال. فهم الذين يرسمون وينفذون السياسات الكفيلة بمواجهة المشكلات التي تلتزم الحكومة بحلها نيابة عن المحكومين. ولا شك في أن وضع المعوّقات وتبني الوسائل القسرية سيؤدي إلى تقييد حرية الأفراد، لكنها ستؤدي في الوقت نفسه إلى ضمان وحماية هذه الحريات حيث تستطيع الحكومة بما تملكه من موارد أن تضمن وتحمي الحريات الفردية وذلك عن طريق العمل الجاد لحماية رفاهية الأفراد المادية، وتقديم الخدمات الاجتماعية التي تقلل من مُعاناتهم الحياتية. كما تقوم الحكومة أيضًا بجهود فعّالة للتقليل من أثر البطالة العمالية والمرض وتوفّر العناية والرعاية للمسنين وتنشيء المرافق الثقافية والتربوية للمواطنين كافة.

بالرغم من الاعتقاد السائد لدى الكثير من الأفراد بأن الموظفين (العاميين) يتميزون بالعقلانية وعدم الانحياز، فإنهم كبشر معرضون لارتكاب أخطاء جسيمة. وقد قام روبسون (W. R. Robson) بذكر الأخطاء الجسيمة التالية: إحساس الموظف البيروقراطي العام بأهميته الشخصية، واللامبالاة بشعور وراحة الآخرين، والتمسك الحرفي بالإجراءات والممارسات بغض النظر عن المعاناة الناتجة عنها، والتمسك والتقيد باللوائح والتعليمات الرسمية، وعدم القدرة على إدراك الصورة الكلية للعمل الحكومي والإكتفاء بالانشغال بالأمور الجزئية [١، ص٤]. إن مجرد سرد هذه المشكلات لا يعني حصرها وبالتالي معالجتها، فالعمل الإداري يحدث بعيدًا عن راسمي السياسة ويتم تنفيذه من قبل أفراد غير معروفين من قبل متخذي القرارات وهؤلاء هم الذين يواجهون الجمهور يوميًا وقد يرتكبون بحقه المظالم الكثيرة بدون علم رؤسائهم.

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على الوسائل التي طوّرها الإسلام للرقابة على الإدارة العامة وجعلها منضبطة ومتجاوبة مع الجمهور. ثم محاولة مقارنة هذه الوسائل مع ما يماثلها من وسائل رقابية من قبل النظم الإدارية الوضعية بهدف معرفة مدى ملاءمتها زمنيًا وبيئيًا مع متطلبات الإدارة المعاصرة. ومن ثم اعتمادها كأساس لتطوير نظم الرقابة على الإدارة في الدول الإسلامية المعاصرة وكبديل لنظم الرقابة الوضعية.

ولتحقيق هذا الهدف فقد اتّبع الباحث المنهج المقارن كمنهج مناسب لهذه الدراسة. كما يُمكّننا المنهج المقارن التعرف على نُقاط التشابه والاختلاف بين منظوري الرقابة الإسلامي والوضعي ومن ثم التعرف على السمات التي يتميز بها المنظور الإسلامي للرقابة كبديل لنظم الرقابة الوضعية المُعتَمَدة في مختلف الدول الإسلامية.

قُسّمت الدراسة إلى ثلاثة مباحث رئيسة: حيث يتناول المبحث الأول ملخصًا لأنواع الرقابة على الإدارة العامة في النظم الوضعية المعاصرة. أما المبحث الثاني فيعرض لأهم الوسائل الرقابية التي طوّرها الإسلام وورد ذكرها في الفكر الإداري الإسلامي وطُبّقت بنجاح في العهود الإسلامية المختلفة. ويتناول المبحث الثالث مقارنة وسائل الرقابة على الإدارة العامة في الإسلام مع وسائل الرقابة على الإدارة العامة الممارسة من قبل النظم الإدارية الوضعية المعاصرة من حيث مدى توافر مميزات الرقابة الفعّالة في النوعين من الرقابة. ثم تنتهي الدراسة باستنتاجات وخلاصة لأهم مميزات المنظور الإسلامي للرقابة على الإدارة العامة. أما الآن فسأقوم بشرح موضوع الرقابة على الإدارة العامة في النظم الوضعية المعاصرة.

أولاً: الرقابة على الإدارة العامة في النظم الوضعية المعاصرة

عرف هنري فايول (Henri Fayol) الرقابة بأنها تقوم على التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقًا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقواعد المقررة، أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها [٢، ص١٠٧]. فعملية الرقابة تتضمن أمرين، الأول: التأكد من مدى تحقيق الأهداف الموضوعة بكفاية، والثاني: الكشف عن المعوقات التي تقف إزاء تحقيق الأهداف وتقويم الاجراءات عن هذه الأهداف. ولكي نتفهم عملية الرقابة على الإدارة العامة في النظم الوضعية لا بد أن نستعرض المصادر المتعددة لعملية الرقابة في الفكر الإداري المعاصر. وتبسيطًا للبحث يمكننا أن نقسّم هذه المصادر إلى نوعين رئيسين هما: خارجية وداخلية. وفيما يلي شرحًا لهذين النوعين من الرقابة.

الرقابة الخارجية

وهي ذلك النوع من الرقابة الذي يتم من قبل جهات موجودة في البيئة الخارجية للإدارة وتُمارس من قبل الأفراد أو الجماعات أو المنظمات الشعبية أو الحكومية وأهم أنواعها:

الرقابة الشعبية

وهي تلك الرقابة التي تمارسها الجماهير أو أفراد الشعب الذين يتصلون بالحكومة. وتعبر الرقابة الشعبية عن نفسها في انتقادات الأفراد لمؤسساتهم الإدارية وإبداء آرائهم الشخصية مباشرة إلى الجهات الإدارية المعنية أو عن طريق منظمات رسمية كالإتحادات أو النقابات. ويتميز هذا النوع من الرقابة بالحيوية والاستمرار نتيجة الاحتكاك والتفاعل المستمر بين الشعب والحكومة. وتعبر الرقابة عن نفسها بأساليب إيجابية أو سلبية تبدو في شكل تعاون وتضامن أو مقاومة وشكاوى وربما تصل إلى مستوى التظاهر والشغب.

الرقابة القضائية

وتعني إنشاء هيئة قضائية مستقلة عن الإدارة تختص بالفصل في المنازعات الإدارية. ومع إتفاق الدول حول أهمية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وتفوقها على الأنواع الأخرى من الرقابة، إلا أن هذه الدول قد اختلفت في تنظيمها لهذا النوع من الرقابة. فمن الدول ما تأخذ بنظام القضاء الموحد، وهذا هو شأن الدول الأنجلوسكسونية كالولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا، فتختص المحاكم العادية بالفصل في المنازعات الإدارية فضلاً عن المنازعات العادية التي تنشأ بين الأفراد. كما تطبق القانون العادي على كل من الإدارة والأفراد على حد سواء، بمعنى أن هذه الدول تتسم بوحدة القضاء ووحدة القانون. ومن الدول ما تأخذ بنظام القضاء المزدوج، وهذا هو شأن البلاد اللاتينية كفرنسا والدول التي حذت حذوها كلبنان ومصر، فيكون هناك قضاء إداري يستقل بالنظر في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الإدارة، باعتبارها سلطة عامة، والأفراد. وقضاء عادي يختص بالفصل في المنازعات العادية التي تنشأ بين الأفراد، ويلازم بطبيعة الحال فكرة القضاء المزدوج فكرة تعدد القانون، فيكون هناك قانون إداري مستقل يقر للإدارة ببعض الامتيازات لا يقر بها القانون المدني للأفراد العاديين إبتغاءً للمصلحة العامة وتفضيلها على المصالح الخاصة ويمارس القضاء الإداري رقابته لأعمال الإدارة عندما تُرفع إليه منازعة ويُطلب منه الحكم فيها بإلغاء العمل الإداري أو التعويض عنه، فهو لا يمارس هذه الرقابة من تلقاء نفسه، وإنما عن طريق دعوى تُرفع إليه [٣، ص ص٤٣٧ - ٤٣٨].

وتهدف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إلى تحقيق هدفين، **الأول**: إجبار الإدارة على إحترام المشروعية والخضوع لأحكام القانون وذلك عن طريق إلغاء قراراتها الإدارية التي يشوبها عيب عدم الإختصاص أو عيب في الشكل أو عيب مخالفة القوانين واللوائح أو إساءة إستعمال السلطة. **والثاني**: حماية حقوق الأفراد وحرياتهم عن طريق إلغاء القرارات الإدارية أو التعويض عنها، أو الإثنين معًا، إذا كان ترتب على هذه القرارات مساس بحقوق الأفراد أو حرياتهم [٣، ص٤٣٨].

الرقابة التشريعية

هي تلك الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية أو الشعبية الممثلة للشعب. وتتمتع السلطة التشريعية، بوصفها الهيئة الممثلة للشعب، بحق مراقبة السلطة التنفيذية في القيام بما يقع على عاتقها من عبء تحقيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة. وتتجلى هذه الرقابة في الدول التي تتبنى النظام البرلماني كنموذج للحكم في اعتبار الوزارة مسؤولة مسؤولية تضامنية وفردية أمام البرلمان. ومن الجدير بالذكر أن رقابة المجالس النيابية تقتصر فقط على الناحية السياسية فلا يجوز لها أن تقرر بنفسها توقيع جزاء مباشر على جهة الإدارة نتيجة تصرفها غير المشروع، إذ هي ليست سلطات قضائية أو تأديبية، وكما لا تملك بنفسها تصحيح الانحرافات والأخطاء. إن كل ما تملكه هذه المجالس هو تقرير المسؤولية السياسية وإمكان سحب الثقة عن الحكومة وفي مقابل ذلك تعطي الأنشطة البرلمانية للسلطة التنفيذية حق حل السلطة التشريعية. إضافة إلى حق تقرير المسؤولية الوزارية تملك السلطة التشريعية الكثير من أوجه الرقابة تجاه السلطة التنفيذية كإقرار الموازنة العامة والموافقة على عقد القروض وتوجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الوزارة، وحق تكوين لجان التحقيق عند حدوث مخالفات في الأجهزة الإدارية [٣، ص ص٤٣١ - ٤٣٧]. ويُعبر عن الرقابة التشريعية بأساليب مختلفة تتوقف على درجة التطور السياسي، إلى جانب التقاليد الحضارية والأحوال الاجتماعية السائدة. فتعتمد الرقابة التشريعية في المملكة المتحدة والولايات المتحدة مثلاً على لجان تقصي الحقائق التي تمثل السلطة التشريعية. أما في الدول الاسكندنافية فيوجد موظف يسمى الرقيب الإداري (ombudsman) [٤]. ومن الجدير بالذكر أن ظهور الرقيب الإداري قد ارتبط بالدول الاسكندنافية، ثم تم تبني استعمال هذه المؤسسة من قبل المملكة المتحدة ونيوزلندا واليابان وألمانيا الغربية للشؤون العسكرية ويوغوسلافيا وبأشكال معتدلة في بولندا والاتحاد السوفياتي [٤]. كما تم تطبيق هذا النظام

في عدة ولايات أمريكية [٥]. وباستطاعة الرقيب الإداري أن يحقق مع الموظف العام أو يفاوضه ويبعث بتقريره إلى السلطة التشريعية وقد تصل سلطته إلى اقتراح تشريع جديد كما هو الحال في فنلندا [٦، ص ص ١١٦ ـ ١٢٠].

الرقابة التنفيذية

وهي نوع الرقابة التي تمارسه بعض الجهات في السلطة التنفيذية الموكّلة بالإشراف على جهات أخرى مثل ما تقوم به وزارة المالية وأقسامها المختلفة من رقابة مالية على المؤسسات الأخرى في الدولة. كما يظهر هذا النوع من الرقابة من خلال مؤسسات إدارية متخصصة بالتفتيش والمراجعة والتحقيق كما تعتبر عملية إعادة التنظيم من السلطات المهمة الممنوحة للسلطة التنفيذية وكذلك السلطات المالية التي يمارسها المديرون التنفيذيون [٧، ص ٢٢٣].

رقابتا الصحافة والجمهور

ويضيف البعض [٨، ص٣٠٢] رقابتي الصحافة والجمهور، أي الزبائن المنتفعين، على الإدارة. فمع أن الرقابة الصحفية من أكثر أنواع الرقابة شهرة في الدول المتقدمة إلا أن أثرها محدود في الدول النامية وذلك لعدة أسباب أهمها هيمنة السلطة التنفيذية على الصحافة، وكذلك ضعف رقابة زبائن الإدارة من منظمات أو شركات أو أفراد. فلا يوجد مؤسسات أو تنظيمات لحماية المستهلك كما هو الحال في الدول المتقدمة.

الرقابة الداخلية

هي ذلك النوع من الرقابة الذي تمارسه جهات موجودة داخل الجهاز الإداري نفسه، وتتمثل بعدة جهات في المستويات الإدارية المختلفة داخل المنظمة الإدارية المعنية. وتعتبر الرقابة الداخلية مكمِّلة للرقابة الخارجية وقد تتفوق عليها وذلك لقربها من الأفراد العاملين في المنظمة وفعاليتها في تقويم أداء المنظمات. وهناك أنواع مختلفة للرقابة الداخلية نذكر منها:

الرقابة الذاتية

ويقصد بها تطوير قيم سلوكية في المنظمات العامة وفي الأفراد العاملين بها بقصد استخدامها كمعيار لسلوك المديرين أثناء تحقيقهم للمصلحة العامة [٧، ص ص٢٢٧ ـ ٢٢٨]. وهي أقل أنواع الرقابة تكلفة وأكثرها فعاليّة من حيث إنها تمنع وقوع الأخطاء قبل حدوثها فهي منْ نوع الرقابة الوقائية المرتبطة بضمير الفرد.

الرقابة المالية الداخلية

وهي التي يقوم بها أقسام الموازنة والتدقيق في المنظمات وتتم على الأقسام الأخرى التي تقوم بصرف مخصصاتها المالية خلال السنة المالية ويُرَكّز هذا النوع من الرقابة على هدف الصرف وعلى مدى توافر الأموال في البند المخصص لهذا الهدف. كما يركز على مدى تطابق الصرف مع الإجراءات القانونية المرعية.

الرقابة على الأداء

وهي التي تقوم بها الوحدات الإدارية العليا على الأقسام الدنيا في المنظمة الإدارية حيث يتم الإشراف على البرامج والمشاريع والأفراد بقصد تقويم أداء هؤلاء الأفراد والمشاريع والبرامج ورفع مستوى أدائها.

أما الآن فسننتقل إلى شرح المنظور الإسلامي على الإدارة العامة مع التركيز على الوسائل الرقابية التي طُبِّقت في العهود الإسلامية المختلفة تمهيدًا للتعرف على مدى فعاليّتها مقارنة بنظم الرقابة الوضعية في الدول المعاصرة.

المنظور الإسلامي للرقابة على الإدارة العامة

عند التمعن في أدبيات الفكر الإسلامي وفي الوسائل الرقابية التي مُورست في العهود الإسلامية المختلفة، نجد أن الإسلام قدم لنا أربعة أنواع من الرقابة على أعمال الإدارة العامة. كما نجد أن هذه الأنواع من الرقابة قد تطوّرت حسب احتياجات الدولة، فبدأت بأساليب رقابية بسيطة في عهد الرسول الأعظم صلى الله عليه وسلم وخلفائه الراشدين من بعده، اعتمدت في معظمها على الرقابة الذاتية المعتمدة على قوة الوازع الديني لدى الأفراد المسلمين في تلك الفترة، ثم تنوعت هذه الأساليب في العهود اللاحقة لتصبح مؤسسية تقوم بها دواوين رقابة متخصصة.

أما الأنواع الأربعة للرقابة التي قدّمها الإسلام فهي :

أولاً : رقابة ذاتية، وهي رقابة الضمير التي تشعر الفرد بتحمله للمسؤولية الفردية والأمانة والعدل وتنبثق من مراقبة الله عز وجل للفرد في السر والعلن.

ثانيًا : رقابة تنفيذية، تمارسها السلطة التنفيذية من داخل المنظمة أو خارجها.

ثالثًا : رقابة شعبية، يمارسها الرأي العام المسلم مُمثلًا بالمجتمع الإسلامي لمنع أي إنقسام أو هدم قد يؤثر على الهيكل الاجتماعي للأمة.

رابعًا : رقابة القضاء الإداري، تُمارس من قبل مؤسسات متخصصة بالقضاء الإداري الإسلامي كولاية المظالم.

وقد رد البعض [٩، ص٨٥] الأنواع الثلاثة الأولى إلى قوله تعالى :

﴿وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون وستردون إلى عالم الغيب والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون﴾

سورة التوبة
(آية ١٠٥)

فالآية الكريمة تشير إلى ثلاث جهات للرقابة وهي :

(١) رقابة الله عز وجل مُمثلة بالرقابة الذاتية.

(٢) رقابة الرسول صلى الله عليه وسلم ممثلة في رقابة السلطة التنفيذية التي تمارسها الحكومة في كل زمان ومكان.

(٣) رقابة المؤمنين وهي تُمثل بالرقابة الشعبية سواء اتخذت شكل المجالس المنتخبة أو أفراد عاديين متطوعين انطلاقًا من قوله تعالى :

﴿ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون﴾

سورة آل عمران
(آية ١٠٤)

وسيتضمن البحث شرح كل نوع من أنواع الرقابة الأربعة مبينًا كيف مورست في العهود الإسلامية المختلفة وذلك على النحو التالي.

أولاً : الرقابة الذاتية

أعطى الإسلام الرقابة الذاتية الأولوية الأولى حيث تَصدَّرت أنواع الرقابة الأخرى في قوله تعالى ﴿فسيرى الله عملكم﴾. وهي تشكل رقابة وقائية مانعة ضد الانحرافات السلبية. فالموظف المسلم يحاسب نفسه ويزن عمله قبل أن يوزن عليه. فرقابة ضميره تكبح نفسه عن ارتكاب أي معصية في السر والعلن. أما إذا لم يردعه ضميره فإنه يمكن أن يفلت من كل أنواع الرقابة الوضعية. والرقابة الذاتية ترجع إلى ركن الأمانة للوظيفة العامة في الإسلام. حيث حدد ابن تيمية في كتابه : «السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية» ركنين للوظيفة العامة : القوة والأمانة مستندًا إلى قوله تعالى :

﴿قالت إحداهما يا أبتِ استأجره إن خيرَ من استأجرتَ القويُّ الأمين﴾ سورة القصص
(آية ٢٦)

كما بين أن الأمانة ترجع إلى خشية الله، وألا يشتري بآياته ثمنًا قليلًا، وترك خشية الناس [١٠، ص ص ١٤ - ١٥]. وهذه الخصال الثلاث التي اتخذها الله على كل حاكم على الناس تتجلى في قوله تعالى :

﴿فلا تخشوا الناس واخشونِ ولا تشتروا بآياتي ثمنًا قليلًا﴾ سورة المائدة
(آية ٤٤)

وتتجلى الرقابة الذاتية في قوله تعالى :

﴿كل نفس بما كسبت رهينة﴾ سورة المدثر
(آية ٢٨)

وقوله تعالى :

﴿ثم توفى كل نفس بما كسبت وهم لا يظلمون﴾ سورة آل عمران
(آية ١٦)

وقوله تعالى :

﴿ليجزي الله كل نفس ما كسبت إن الله سريع الحساب﴾ سورة إبراهيم
(آية ٥١)

وقوله تعالى :

﴿إقرأ كتابك كفى بنفسك اليوم عليك حسيبًا﴾ سورة الإسراء
(آية ١٤)

كما تتجلى في قول الرسول صلى الله عليه وسلم: «حاسبوا أنفسكم قبلَ أن تُحاسبوا وزنوا أعمالكم قبل أن توزن عليكم».[1]

ومن أهم هذه الوسائل [٩، ص ٨٦ ـ ٨٧]:

ا) تعتبر العبادات في الإسلام من أهم الوسائل لتربية وتهذيب نفس الفرد وتطهير قلبه وتزكية نفسه. فشهادة أن لا إله إلا الله وأن محمدًا رسول الله تُقَوّي الرقابة الذاتية وتعـززهـا لدى الفرد لأن خشية الله وطاعته تأخذ الأولوية الأولى في سلم أولويات الموظف المؤمن. كما أن الصلاة تنهى عن الفحشاء والمنكر، والزكاة تُزكّي النفس، والصيام يُهذّب الـروح، والحـج ينمي روح الوحدة والانتماء ويُطهر القلب. وكلها صفات لا بد منها لأي موظف ملتزم.

ب) اعتبر الإسلام الوظيفة أمانة يجب أداؤها. فقول الرسول صلى الله عليه وسلم لأبي ذر الغفاري رضي الله عنه في الإمارة: «إنها أمانة، وإنها يوم القيامة خِزْيٌ وندامة، إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها»[2] لدليل واضح على هذا المعنى.

لقد كان للرقابة الذاتية إنعكاسها الواضح على سلوك الفرد المسلم في صدر الإسلام لدرجة أصبحت معها الضابط الأول لسلوكهم، ووفّرت على الدولة تكاليف إنشاء مؤسسات رقابية لا بد منها في حالة ضعف الوازع الديني لدى الأفراد. والرقابة الذاتية لم تكن مجرد نماذج نظرية مثالية نادى الإسلام بها، بل كانت واقعًا عمليًّا عاشه المجتمـع الإسـلامي وطبّقـه. ولبيان ذلك لا بد من ذكر بعض الأسئلة التي تبيّن المستوى الرفيع الذي وصل إليه هذا النوع من الرقابة في الإسلام من حيث التطبيق والإلتزام ولندرك أهمية هذا النوع من الرقابة الذي منحه الإسلام الأولوية الأولى على الأنواع الأخرى من الرقابة.

(١) الحديث رواه الترمذي في كتاب القيامة.
(٢) رواه مسلم.

لم يكتفِ الإسلام بمجرد الطلب من الفرد أن يحاسب نفسه بنفسه وإنما وفّر الوسائل المختلفة لإعداد الفردا لملتزم وتربيته تربية سليمة تؤدي إلى يقظة ضـميره.

ومن أهم هذه الوسائل [٩، ص ٨٦ ـ ٨٧]:

ا) تعتبر العبادات في الإسلام من أهم الوسائل لتربية وتهذيب نفس الفرد وتطهير قلبه وتزكية نفسه. فشهادة أن لا إله إلا الله وأن محمدًا رسول الله تُقَوّي الرقابة الذاتية وتعـززهـا لدى الفرد لأن خشية الله وطاعته تأخذ الأولوية الأولى في سلم أولويات الموظف المؤمن. كما أن الصلاة تنهى عن الفحشاء والمنكر، والزكاة تُزكّي النفس، والصيام يُهذّب الـروح، والحـج ينمي روح الوحدة والانتماء ويُطهر القلب. وكلها صفات لا بد منها لأي موظف ملتزم.

ب) اعتبر الإسلام الوظيفة أمانة يجب أداؤها. فقول الرسول صلى الله عليه وسلم لأبي ذر الغفاري رضي الله عنه في الإمارة: «إنها أمانة، وإنها يوم القيامة خِزْيٌ وندامة، إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها»[2] لدليل واضح على هذا المعنى.

لقد كان للرقابة الذاتية إنعكاسها الواضح على سلوك الفرد المسلم في صدر الإسلام لدرجة أصبحت معها الضابط الأول لسلوكهم، ووفّرت على الدولة تكاليف إنشاء مؤسسات رقابية لا بد منها في حالة ضعف الوازع الديني لدى الأفراد. والرقابة الذاتية لم تكن مجرد نماذج نظرية مثالية نادى الإسلام بها، بل كانت واقعًا عمليًّا عاشه المجتمـع الإسـلامي وطبّقـه. ولبيان ذلك لا بد من ذكر بعض الأسئلة التي تبيّن المستوى الرفيع الذي وصل إليه هذا النوع من الرقابة في الإسلام من حيث التطبيق والإلتزام ولندرك أهمية هذا النوع من الرقابة الذي منحه الإسلام الأولوية الأولى على الأنواع الأخرى من الرقابة.

عن أسلم قال: بينما أنا وعمر بن الخطاب، وهو يَعسُّ بالمدينة إذ أعيا، فاتكأ على جانب جدار في جوف الليل، وإذا امرأة تقول لابنتها:

«يا ابتناه قومي إلى ذلك اللبن فامذقيه بالماء، قالت لها: يا أمّاه أو ما علمت بما كان من عزمة أمير المؤمنين اليوم؟ فقالت: وما كان من عزمته يا بُنية: قالت: إنه أمر مناديه فنادى أن لا يُشاب اللبن بالماء، فقالت لها: يا ابتناه قومي إلى اللبن فامذقيه بالماء، فإنه بموضع لا يراك فيه عمر ولا مُنادي عمر. فقالت الصبية لأمها يا أمّاه والله ما كنت لأطيعه في الملأ وأعصيه في الخلاء» [١١، ص ص٢٢].

أقبل رجل من الجيش إلى صاحب الأقباض بعد انتصار المسلمين في معركة القادسية ودفع إليه أمانات من حقوق بيت المال كان يحملها فسأله سائل: هل أخذت منها شيئًا؟ فأجاب: والله لولا الله ما آتيتكم بها. فقالوا له: من أنت؟ فقال لهم: والله لا أخبركم فتحمدوني، ولكني أحمد الله وأرضى بثوابه، فسألوا عنه فإذا هو عامر بن عبدالقيس وبعث سعد بالأخماس إلى أمير المؤمنين عمر، وفيها سيف كسرى ومنطقه وزبرجده، فلما رآه عمر قال: «إن قومًا أدوا هذا لذوو أمانة» [٩، ص٨٨].

قال رجل لعمر بن الخطاب: يا أمير المؤمنين إن أحق الناس بمطعم طيب، وملبس لين ومركب وطيء لأنت. فاستوى عمر جالسًا وضرب الرجل بجريدة كانت بيده، وقال:

والله ما أردت بهذا إلا مقاربتي، ألا أخبرك بمثلي ومثل هؤلاء، إنما مثلنا كمثل قوم سافروا، فدفعوا نفقتهم إلى رجل منهم، فقالوا له أنفق علينا، فهل يستأثر عليهم بشيء» [١٣، ص١٠٤].

فقد كان عمر لا يقسم الأموال حسب هواه كما يقسم المالك ملكه وإنما حسب ما حدده الشرع.

كما ضرب الخليفة الزاهد عمر بن عبدالعزيز مثلاً يُحتذى به عندما أضاء شمعة من مال المسلمين لينظر على ضوئها في شؤونهم، وبينما هو بسائل محدثه عن أحوال المسلمين إذ به يقول له: وكيف حالك يا أمير المؤمنين؟ فيقوم عمر ليطفيء الشمعة، ويضيء غيرها، ويسأل محدثه عن السبب فيقول له: كنت أضيء شمعة من مال المسلمين وأنا في مصالحهم أما وأنت تريد أن تسأل عن أحوالي فقد أضأت شمعة من مالي الخاص [٩، ص٨٩؛ ١١، ص١١٨]. وهذا مثال رائع أكدته الإدارة الحديثة في فصل المال العام عن الخاص.

ثانيًا: الرقابة التنفيذية

هي ذلك النوع من الرقابة الذي تمارسه الحكومة على أجهزتها المختلفة وهي إحدى الواجبات الرئيسة لولي الأمر. ويخضع لهذه الرقابة كل مسؤول عن أداء عمل من الأعمال وفي أي مستوى من المستويات التنظيمية. فقد وضع الرسول الأعظم صلى الله عليه وسلم القواعد التي تقوم عليها هذه الرقابة حيث حدد إيرادات الدولة وكيفية تحصيلها وطرق إنفاقها. فقد كان يبعث أُمَرَاءه وعمّاله على الصدقات إلى الأقاليم ويوضح لهم القواعد والأحكام اللازم إتّباعُها. وثبت عن الرسول صلى الله عليه وسلم أنه حاسب هؤلاء العمال عن المستخرج (الإيرادات) والمنصرف (النفقات) منها وكيفية ذلك. ففي الصحيحين عن أبي حميد الساعي رضي الله عنه قال: استعمل النبي صلى الله عليه وسلم رجلاً من الأزد يُقال له ابن اللتبية على الصدقة فلما قدم قال هذا لكم وهذا أُهديَ إليّ فقال النبي صلى الله عليه وسلم

«ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولّانا الله فيقول هذا لكم وهذا أُهديَ إليّ، فهلا جلس في بيت أبيه أو بيت أمه فينظر أيُهدَى إليه أم لا، والذي نفسي بيده لا يأخذ منه شيئًا إلا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبته، إن كان بعيراً له رغاء أو بقرة لها خوار أو شاة تبعر ثم رفع يديه وقال: اللهم هل بلغت ثلاثًا»،

فترك ابن اللتبية ما أُهـديَ إليه ولم يَمَسّه [١٣، ص١٣٢]. فاتجه إليه أبوذر وقال: هذا أفضل فقال الرجل: ما كنت أدري فقصد ابن اللتبة رسول الله واعتذر وطلب العفو. هكذا وضع الرسول القواعد التطبيقية للرقابة على أموال الدولة وحاسب المسلمين عليها.

أما أبوبكر الصديق فقد سار على نهج الرسول صلى الله عليه وسلم دون تعديل أو تغيير. فكان يحاسب عُمّاله على الإيرادات والنفقات فلما قدم عليه معاذ بن جبل من اليمن بعد وفاة الرسول صلى الله عليه وسلم قال له ارفع حسابك وحاسبه على الايرادات والمصروفات [١٤، ص٢٣٧]. كما يُروى أن أبابكر لما عزل خالد بن سعيد أوصى به

شرحبيل بن حسنة بأن يعرف حقه عليه ويحسن معاملته ويستشيره كثالث ثلاثة من الصحابة بعد أبي عبيدة بن الجراح ومعاذ بن جبل. كما أن قرار عزله لم يرافقه تشف أو إساءة للمعزول وخيّره في أمراء الأجناد فاختار شرحبيل بن حسنة على ابن عمه [١٥، ص١٢٢].

أما عهد عمر بن الخطاب فقد تَميّز باتساع الدولة الإسلامية ودخول أفراد وجماعات جديدة في الإسلام. كما زادت إيرادات الدولة وكَثُرَتْ نفقاتها، مما اقتضى قيام نظام رقابة أشد مما سبق على عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم وأبي بكر. ويمكن اعتبار خلافة عمر بن الخطاب مرحلة تأسيس نظام رقابة تنفيذية متميزة في تاريخ الدولة الإسلامية. وذلك لما وضع فيها من أسس وقواعد تكفل أحكام الرقابة كجزء من خطته رضي الله عنه في تنظيم الدولة الإسلامية. لقد قرر عمر بن الخطاب الرقابة التنفيذية وأكّد عليها حينما قال يومًا لأصحابه:

«أرأيتم إن استعملت عليكم خير من أعلم ثم أمرته بالعدل أكنت قد قضيت ما علي؟ قالوا: نعم، قال: لا، حتى أنظر في عمله أعَمِلَ بما أمرته أم لا» [١٦، ص ص١٣٦ - ١٣٧].

نظرًا لتميز النموذج العُمَري للرقابة على الإدارة العامة وتعدد وسائله، ولأن عهد عمر بن الخطاب يُمثل تطبيقًا عمليًا لمبادىء الإسلام والتزامًا بها بعد العهد النبوي فقد ارتأيت أن أذكر أهم الوسائل الرقابية التي اعتمدها عمر في رقابته على عُمّاله لبيان المدى الذي وصلت إليه الرقابة التنفيذية في الإسلام من الناحية التطبيقية لتؤكد مدى جمعها بين النظرية والتطبيق.

النموذج العمري للرقابة على الإدارة العامة

استخدم عمر بن الخطاب رضي الله عنه الوسائل الرقابية التالية:

(١) **قام عمر بتحديد أسلوب العمل للولاة والعُمّال.** كما حدّد الواجبات المنوطة بوظائفهم بشكل يشابه وصف الوظيفة في إدارة شؤون الموظفين الحديثة، وأطلق على هذا الأسلوب إسم «عهد الولاية» وهو عقد ثنائي الطرف يبيّن الواجبات والمهام والمسؤوليات الملقاة على عاتق الوالي أو العامل والتي استخدمت كمعيار رقابي لقياس إنجازه ومن ثم محاسبته بعد ذلك. وكان عمر يُشهد على الوالي أو العامل رَهْطًا من

المهاجرين والأنصار. قام عمر بن الخطاب في يوم جمعة خطيبًا، فحمد الله وأثنى عليه ثم قال:

«اللهم إني أُشهدك على أمراء الأمصار فإني إنما بعثتهم ليُعلّموا الناس دينهم وسنة نبيهم صلى الله عليه وسلم، ويُقسّموا فيهم فيئهم ويعدلوا عليهم، فمن أشكل عليه شيء رفعه إلي» [١٢، ص٩٤].

وخطب عمر بن الخطاب الناس فقال:

«إني والله ما أبعث إليكم عُمّالي ليضربوا أبشاركم ولا ليأخذوا من أموالكم، ولكني أبعثهم إليكم ليعلّموكم دينكم وسنّة نبيكم. فمن فُعل به سوى ذلك فليرفعه إلي. فوالذي نفسي بيده لأُقصنّه منه. فوثب عمرو بن العاص فقال: يا أمير المؤمنين أرأيت إن كان رجل من المسلمين واليًا على رعية فأدّب بعضهم إنك لَتُقصّنه منه؟ فقال: أي والذي نفسي بيده لأُقصنّه منه، وقد رأيت رسول الله صلى الله عليه وسلم يَقُصّ من نفسه، ألا لا تضربوا المسلمين فتُذِلّوهم، ولا تمنعوهم حقوقهم فتُكفّروهم ولا تنزلوا بهم الغياض فتُضيّعوهم [١٧، ص١١٥].

كما كتب عمر رضي الله عنه إلى عُمّاله أن يوافوه بالموسم، فوافوه، فقام فقال: يا أيها الناس إني بعثت عُمّالي هؤلاء ولاة بالحق عليكم لم أستعملهم ليصيبوا من أبشاركم ولا من دمائكم ولا من أموالكم. فمن كانت له مظلمة عند أحد فليقم. قال: فما قام من الناس يومئذ إلا رجل واحد فقال: يا أمير المؤمنين، عاملك ضربني مائة سوط. فقال عمر: أتضربه مائة سوط؟ قم فاستقدمنّه. فقام إليه عمرو بن العاص فقال له: يا أمير المؤمنين إنك إن تفتح هذا على عُمّالك كبر عليهم وكانت سنّة يأخذ بها من بعدك. فقال عمر: ألا أقيده منه، وقد رأيت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقيد من نفسه؟ قم فاستقدمه. فقال عمرو: دعنا إذًا فلنرضه. قال فقال: دونكم قال: فأرضوه بأن اشتريت منه بمائتي دينار، كل سوط بدينارين [١٧، ص١١٦].

كان عمر رضي الله عنه إذا استعمل رجلاً أشهد عليه رهطًا من الأنصار وغيرهم واشترط عليه خمسًا ألا يركب برذونًا (حمارًا)، ولا يلبس ثوبًا رقيقًا، ولا يأكل نقيًا، ولا يغلق بابًا دون حوائج الناس، ولا يتخذ حاجبًا. فبينما هو يمشي في بعض طرق المدينة إذ هتف به رجل: يا عمر أترى هذه الشروط تنجيك من الله تعالى وعاملك عياض بن

غنم على مصر وقد لبس الرقيق واتخذ الحاجب. فدعا محمد بن مسلمة وكان رسوله إلى العمال فبعثه وقال: ائتني به على الحال التي تجده عليها. قال فأتاه فوجد على بابه حاجبًا، فدخل فإذا به عليه قميص رقيق. قال أجب أمير المؤمنين فقال: دعني أطرح على قبائي. فقال: لا، إلا على حالك هذه. قال: فقدم به عليه، فلما رآه عمر قال: إنزع قميصك. ودعا بمدرعة صوف وبربضة من غنم وعصا فقال: إلبس هذه المدرعة وخذ هذه العصا وارع هذه الغنم واشرب واسق من مَرَّ بِكَ واحفظ الفضل علينا. أسمعت؟ قال: نعم، والموت خير من هذا فجعل يرددها عليه ويردد الموت خير من هذا. فقال عمر: ولم تكره هذا وإنما سمي أبوك غنمًا لأنه كان يرعى الغنم أترى يكون عندك خير؟ قال: نعم يا أمير المؤمنين. قال: إنزع ورده إلى عمله. قال: فلم يكن له عامل يشبهه [١٧، ص١١٦]. وكان عمر بن الخطاب رضي الله عنه إذا بلغه أن عامله لا يعود المريض ولا يدخل عليه الضعيف نزعه [١٧، ص١١٧].

(٢) **إقرار الذمة المالية لعماله قبل توليهم الولايات.** قام عمر باحصاء ثروة عماله قبل أن يوليهم الولايات وكان يصادر ما كان يكسبه الولاة من أعمال لا يجوز لهم الاشتغال بها كالتجارة. وما كان يأتيهم من هدايا أو أموال نتيجة لاستغلال نفوذهم وجاههم. فقد صادر مال أبي موسى الأشعري على الشبهة والمظنّة حيث كان واليًا على البصرة [١٣، ص١٢٥]. وصادر عمر مال عمرو بن العاص عامله على مصر لأنه فشت له فاشية من متاع رقيق وآنية وحيوان لم تكن له حين ولي مصر. فادّعى عمرو بن العاص أن أرض مصر مزدرع ومتجر، وأنها أثمان خيل تناتجت وسهام اجتمعت، وأنه يصيب فضلاً عما يحتاج إليه لنفقته، ولكن قاسمه ماله [١٥، ص١٣٠]. وصادر مال الحارث بن وهب فلما راجعه الحارث قائلاً: لقد تاجرت بمالي غنمًا، قال له ما بعثنا بك للتجارة وإنما بعثنا بك للإمارة [١٣، ص١٢٦]. كما صادر مال أبي هريرة عامله على البحرين عندما بلغه أنه أثرى أثناء ولايته، فأحصى ثروته وصادر جميع ما شك في مصدره وقال له عمر: أنظر رأس مالك ورزقك فخذه، واجعل الآخر في بيت المال. أما النقاش الذي دار بينهما فيدل على مدى دقة الرقابة المالية التي كان يمارسها عمر على عماله. فقد قال عمر لأبي هريرة: استعملتك على البحرين وأنت بلا نعلين ثم بلغني أنك ابتعت أفراسًا بألف دينار وستمائة دينار فقال أبوهريرة، كانت لنا أفراس تناتجت وعطايا تلاحقت. قال عمر: قد حسبت لك رزقك ومؤنتك وهذا فضل فأدِّه

فقال أبوهريرة: ليس لك. قال عمر: بلى والله أوجع ظهرك. ثم قام إليه بالدِّرَّة فضربه حتى أدماه. ثم قال: ايت بها فقال أبوهريرة: احتسبتها لله. فقال عمر: ذلك لو أخذتها من حلال وأديتها طائعًا [١٣، ص١٢٦].

هدفت مشاطرة عمر لأموال عماله إلى أن يتفرغ العامل كليًا لخدمة رعاياه فلا تلهيه تجارة أو زراعة عن ذلك. كما أن العامل بما له من نفوذ سياسي ومالي سيحقق مكاسب وأموالاً طائلة على حساب رعيته الذين لا يستطيعون منافسته [١٥، ص١٣١].

كما كان عمر بن الخطاب لا ينتظر حتى تأتيه الشكاوى على عماله وإنما كان يبادر إلى ملاحظة سلوكهم وما يظهر لهم من بنايات وعقارات زادت بصورة غير طبيعية. فقد كان يقول رضي الله عنه «لي على كل خائن أمينان: الماء والطين»، وتطبيقًا لهذه الملاحظة الدقيقة شاطر عامله على البحرين الذي بنى بناءً ضخمًا من الحجارة والحصي وقال: أبت الدراهم إلا أن تخرج أعناقها [١٥، ص١٣٠].

(٣) **استخدام الرقباء والعيون.** استخدم عمر بن الخطاب الرقباء والعيون وبثّهم لرصد أخبار عماله وليُبَلِّغوه ما ظهر وما خفي من أعمالهم حتى أصبح العامل يخشى من أقرب الناس إليه وحتى من أفراد عائلته [١٣، ص١٢٧]. يقول الجاحظ في كتاب التاج المنسوب: «وكان علمه بمن نأى عنه من عماله ورعيته كعلمه بمن بات منه في مهاد واحد وعلى وساد واحد. فلم يكن له في قطر من الأقطار ولا ناحية من النواحي عامل ولا أمير جيش إلا وعليه له عين لا يفارقه ما وجده. فكانت ألفاظ من بالمشرق والمغرب عنده في كل ممسي ومصبح. وأنت ترى ذلك في كتبه إلى عماله وعمالهم حتى كان العامل منهم ليتهم أقرب الخلق وأخصهم به» [١٨، ص١١١].

وبذلك قدم لنا الفاروق أسلوبًا مميزًا في التعامل مع البيروقراطية وفرض الرقابة عليها حتى تصبح خادمة بحق لجمهور المواطنين بدلاً من أن تصبح أداة للقهر والاستبداد. فإبقاء المسؤول مُراقبًا في السر والعلانية يجعله معرضًا للمحاسبة في كل

وقت، ولذلك لا تتأصل عنده عادات الفردية وحب الذات وما يرافق ذلك من تمجيد شخصي يؤدي به إلى الاستبداد. فاستقرار الموظف في مركزه ولمدة طويلة من الزمن دون شعوره بأنه مهدد بالمحاسبة والعزل يجعل منه موظفًا مستبدًّا يُسَخِّر وظيفته لخدمة مصالحه الشخصية. أما في الإدارة العمرية فلا مجال لهؤلاء لأن كل عامل، مهما كان مستواه الوظيفي، معرض للتفتيش والمراقبة والمحاسبة في كل وقت وأن بقاءه مرتبط بمدى التزامه بواجبات ومهام ومسؤوليات وظيفته.

(٤) **إرسال المفتشين العامين للأقاليم.** لم يكتف عمر بن الخطاب بتقارير الرقباء والعيون، بل عيَّن مُفتشًا عامًّا له هو محمد بن مسلمة كرقيب إداري أو مفتش عام يبعث به إلى الأمصار المختلفة للتحقيق في المشكلات والشكاوي التي يقدمها الأفراد على ولاتهم وإبلاغه بنتائج تحقيقاتهم لاتخاذ ما يراه مناسبًا من عقوبات رادعة. كما يناط بهؤلاء المفتشين مهمة التأكد والبحث فيما ينقله الرقباء والعيون من مخالفات [١٣، ص١٢٨].

دعا عمر محمد بن مسلمة فقال: «إذهب إلى سعد بالكوفة فحرِّق عليه قصره ولا تحدثن حدثًا حتى تأتيني». فذهب محمد إلى الكوفة فاشترى من نبطي حزمة من حطب، وشرط عليه حملها إلى قصر سعد. فلما وصل إليه ألقى الحزمة فيه، وأضرم فيها النار. فخرج سعد فقال: ما هذا؟ قال: عزمة أمير المؤمنين. فتركه حتى احترق. ثم انصرف إلى المدينة. فعرض عليه سعد نفقة، فأبى أن يقبلها. فلما قدم على عمر قال: هلا قبلت نفقته؟ فقال: إنك قلت: لا تحدثن حدثًا حتى تأتيني [١٩، ص١٦].

كما أرسل عمر محمد بن مسلمة للتحقيق في شكوى أهل العراق على سعد بن أبي وقاص، فقام محمد بمتابعة سعد من مسجد إلى آخر ويسأل الناس عن سيرته علنًا فيردّ الناس: لا نعلم إلا خيرًا إلى أن انتهى به إلى مسجد بني عبس فقال إبن مسلمة: أنشد بالله رجلاً يعلم حقًّا إلا قاله. فقال أسامة بن قتادة: اللهم إذ تنشدنا فإنه لا يقسم بالسوية ولا يعدل في الرعية ولا يغزو في السرية. فخرج بهم جميعًا إلى عمر وأخبره الخبر. فقال عمر ياسعد: ويحك كيف تصلي؟ قال: أطيل الأولين وأحذف الآخرين، قال عمر: هكذا الظن بك. ثم قال: لولا الاحتياط لكان سبيلهم بيِّنًا [١٥، ص١٢٩].

(٥) **الإلتجاء إلى الحيلة.** كان عمر عندما يشك في أمر لا تتوافر لديه معلومات كاملة عنه يلجأ إلى الحيلة في كشف الحقائق. فعندما شك في أن أبا سفيان قد جاء بهال من عند ولده معاوية عند عودته من المدينة. قال عمر لأبي سفيان عندما جاءه مُسلمًا؛ أجزنا يا أبا سفيان. فقال: ما أصبنا شيئًا فنجزيك فمد عمر يده ونزع خاتمًا من اصبع أبي سفيان وبعثه إلى هند زوجته وأمر الرسول أن يقول لها باسم زوجها: أنظري الخرجين اللذين جئت بهما فابعثيهما فما لبث أن عاد الرسول بخرجين فيهما عشرة آلاف درهم فطرحها عمر في بيت المال [١٣، ص١٢٨].

(٦) **دخول الولاة والعمال نهارًا.** أمر عمر ولاته وعمّاله إذا عادوا إلى بلادهم بعد القيام بمهامهم أن يدخلوها نهارًا [١٤، ص٢٦٨] وذلك حتى لا يمكنهم إخفاء ما يحملوه في عودتهم ويراه الحرّاس والعيون الذين يعينهم عمر على تقاطع الطرق لدرجة أصبح معها العامل يذهب إلى جباية الأموال وليس معه إلا سوطه [١٣، ص١٢٨].

(٧) **قيام عمر بجولات تفتيشية بنفسه.** لم يكتف عمر بن الخطاب بوسائل الرقابة المتعددة التي يقوم بها غيره بالإنابة عنه ولكنه قام بجولات تفقدية على فترات متعددة وعلى مدار السنة. فقد جاء في كتاب **الكامل في التاريخ لابن الأثير قول عمر:**

«لئن عشت إن شاء الله لأسيرنَّ في الرعية حولاً، فإني أعلم أن للناس حوائج تُقتطع دوني، أما عُمّالهم فلا يرفعونها إليّ، وأما هم فلا يَصِلون إليّ: أسير 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 الكوفة فأقيم بها شهرين، ثم أسير إلى البصرة فأقيم بها شهرين، والله لنعم الحول هذا» [٢٠، ص٣٠].

فقد أدرك عمر أنه لا بد أن يطّلع شخصيًّا على سير أمور رعيته وأنه لا يكتفي بما يرفعه إليه الولاة، كما أنه ليس من السهل على كل مواطن أن يرحل المسافات الطويلة لكي يقدم شكواه للخليفة، بل على الخليفة أن يرتحل بنفسه وأن يصل إلى رعيته في أقفارهم ليستمع إليهم ويرعى أحوالهم عن كثب.

(٨) **الاجتماعات العامة في موسم الحج**. حيث يفد الولاة والعمال في موسم الحج من جميع الأقطار الإسلامية، وجعل عمر هذا الموسم موعدًا للمراجعة في أطهر بقعة من الديار الإسلامية. فيكون الفرد المسلم في مكان وزمان يفرضان عليه التسامح ونقاء الضمير. وهو يوفر أيضًا المناسبة لعرض المظالم والشكاوى التي ترد في تقارير الرقباء والعيون أو التي يقدمها الأفراد مباشرة على ولاتهم أو عُمّالهم. كما جعل عمر من موسم الحج موعدًا لمراجعة وتقويم أعمال عُمّاله وولاته عن السنة الماضية، بهدف تصحيح الانحرافات في الإنفاق وزيادة فعاليته [١٣، ص ص١٢٩ - ١٣٠].

تمثل الوسائل السابقة وسائل رقابية تمت بمبادرة فردية من قبل رئيس الدولة الإسلامية. وقد يقول البعض بأن هذه المبادرات مرتبطة بالإرادة الشخصية لفرد واحد وقد لا يكتب لها الاستمرارية نتيجة تعدد الأنماط القيادية للدولة الإسلامية خلال عهودها المختلفة. وللرد على هذا الادّعاء نقول: إن الإسلام لم يكتفِ بهذه المبادرات بل دعّمها بمؤسسات رقابية جعلت من عملية الرقابة على الإدارة العامة عملية دائمة. وسنتكلم الآن عن بعض مؤسسات الرقابة التنفيذية على الإدارة العامة في الإسلام.

أهم مؤسسات الرقابة التنفيذية

لم تكتف الدولة الإسلامية بالمبادرات الفردية التي كان يقوم بها رئيس الدولة ممثلاً بالخليفة للرقابة على أعمال الولاة والحكّام بل أوجدت المؤسسات الرقابية التابعة للسلطة التنفيذية والتي إرتقت بمستوى عملية الرقابة لتصبح مؤسسية تُزاول من قبل مؤسسات ومنظمات بدلاً من الأفراد. ويمكن الإشارة إلى بعضٍ من هذه المؤسسات مع بيان الدور الرقابي الذي كانت تقوم به وذلك على النحو التالي:

(١) **نظام الحسبة**. أوجدت الدولة الإسلامية نظام الحسبة كجهاز رقابي هدفه الضرب على أيدي العابثين بالأموال والمصالح العامة. وقام نظام الحسبة في الإسلام على القواعد الشرعية والاجتهاد العُرْفي ونما بنمو المجتمع الإسلامي حتى أصبح نظامًا فريدًا للرقابة لم يسبق المسلمين إليه أمة ولم يطبّقه مجتمع قبل مجتمعهم وقد اتّبعه الصليبيون والأوربيون فيما بعد [٢١].

عرّف الماوردي الحسبة في الإسلام بأنها: «أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله» [٢٢، ص٢٤٠]. أما الوجود الشرعي لنظام الحسبة فيستمد وجوده من كتاب الله وسنة نبيه ودليل ذلك قوله تعالى:

﴿ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون﴾ سورة آل عمران (اية ١٠٤)

لقد تولى الرسول صلى الله عليه وسلم الحسبة بنفسه وقلّدها غيره. واتّبعها من بعده الخلفاء الراشدون حيث كانوا يباشرونها بأنفسهم لعموم صلاحها وجزيل ثوابها ثم صارت ولاية من ولايات الإسلام ونظامًا من أنظمة الحكم التي جرى عليها الولاة والحكام وكانت موجودة بجوار ولاية القضاء كما ظهر محتسبون متطوعون (غير معيّنين) يراقبون الخليفة وعماله وخاصة في عهد الخليفة عثمان بن عفان رضي الله عنه منهم: علي بن أبي طالب وأبوذر الغفاري وعبدالرحمن بن عوف وعبدالله بن الأرقم وعبدالله بن مسعود رضي الله عنهم [١٣، ص ص١٥٦ - ١٥٩].

أمال المحتسب المُعيَّن (ولاية الحسبة) فلم يكن معروفًا في عصر الرسول صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدين. أما في بداية العصر العباسي وفي منتصف القرن الثاني للهجرة فقد اتسعت الدولة وترامت أطرافها ونشطت التجارة والصناعة ودخل الإسلام أقوام جدد لم يكن لهم سابقة في الإسلام وليسوا من التابعين وليس لديهم الوازع الديني ورقابة الضمير التي كانت تروّع الصحابة والتابعين عن فعل المنكر وتحُثّهم على الأمر بالمعروف مما تطلب مزيدًا من الرقابة فانفرد بالوظيفة محتسب وتولاّها بأمر الخليفة وذلك في زمن الخليفة أبي جعفر المنصور حيث وَلّى الحسبة يحيى بن زكريا في عام ١٥٧هـ. كما ولّى الخليفة الهادي الحسبة نافع بن عبدالرحمن بن أبي نعيم عام ١٩٦هـ. ثم أصبح ذلك تقليدًا اتّبعه الكثير من خلفاء بني العباس [١٣، ص١٦٠].

اختصاصات والي الحسبة. يمكن تقسيم اختصاصات المحتسب إلى ثلاثة أقسام: أحدها ما يتعلق بحقوق الله تعالى والثاني ما يتعلق بحقوق الآدميين، والثالث ما يكون مشتركًا بينهما [٢٢، ص٢٤٣]. فيما يلي تفصيل لهذه الاختصاصات.

حقوق الله تعالى. [٢٢، ص٢٤٧].

- الأمر بإقامة الأذان والصلوات في أوقاتها لأن صلاة الجماعة هي من شعائر الإسلام وعلامات التعبد التي فرّق رسول الله صلى الله عليه وسلم بها بين دار الإسلام ودار الشرك. فإذا اجتمع أهل بلد أو محلة على تعطيل الجماعة في مساجدهم وترك الأذان في أوقات صلواتهم كان المحتسب مندوبًا إلى أمرهم بالأذان والجماعة في الصلوات.

- المحافظة على نظافة المساجد حتى أن أحد المحتسبين في بغداد منع القاضي من الجلوس في الجامع حرصًا على نظافة المسجد من المتخاصمين فقد قال المحتسب للقاضي «وإنه لتدخل المرأة عليك ومعها الطفل فيبول على الحصير، أو يأتيك رجل غير منتعل يكون قد مشى على المواضع القذرة فيطأ الحصير، فدارك أولى».

- الإشراف على الصيام في شهر رمضان والتصدي للمفطرين وعدم تأديبهم إلا بعد سؤالهم عن سبب أكلهم، كما يقوم بالتصدي للممتنعين من إخراج الزكاة أو الذين يتصدون لعلم الشرع وليس من أهله من فقهاء أو واعظين.

- النهي عن الغش والعقود المحرَّمة وتلقي السلع قبل مجيئها إلى السوق والاحتكار. فالغش مثل الذين يغشون النقود والجواهر والعطر، فيصنعون ذهبًا أو فضة يضاهون به خلق الله. ولذلك يجب نهيهم عن الغش والكتمان والخيانة. والغش قد يحصل بوضع بضاعة جيدة تحتها بضاعة سيئة لإيهام المشتري. والعقود المحرَّمة مثل عقود الربا والميسر. أما سبب النهي عن تلقي السلع قبل مجيئها إلى الأسواق فذلك بسبب عدم معرفة البائع للأسعار في الأسواق مما يؤدي إلى التغرير به حيث نهى الرسول صلى الله عليه وسلم أن يبيع حاضر لباد وقال: «دعوا الناس يرزق الله بعضهم من بعض». أما النهي عن الاحتكار فذلك لأن منه إضرار وإجحاف وظلم للمستهلكين حيث يؤدي الاحتكار إلى حجب البضاعة من المستهلكين طمعًا في رفع الأسعار.

- مراقبة الأخلاق العامة مثل شرب الخمور علنًا ومنع السحرة والكهنة من أعمالهم ومنع الناس من مواقف الريبة ومظان التهمة فقد قال النبي صلى الله عليه وسلم «دع ما يُريبك إلى ما لا يريبك».

- مراقبة المكاييل لمنع التطفيف أو المايلة في الأوزان، لقوله تعالى:
﴿ويل للمطففين، الذين إذا اكتالوا على الناس يستوفون، وإذا كالوهم أو وزنوهم يخسرون﴾ سورة المطففين (آية ٣)

- نهي الأشخاص الذين يقومون بمخالفة الهيئات المشروعة للعبادات وذلك بتغيير أوصافها المسنونة كالجهر في قراءة القرآن في الأوقات المطلوب قراءته سرًا والإسرار في صلاة الجهر أو أن يزيد في الصلاة أو في الأذان أذكارًا غير مسنونة.

حقوق الآدميين [٢٢، ص ص ٢٤٥ - ٢٤٦]

- مراقبة الأبنية والطرقات وهدم الأبنية البارزة والمتداعية للسقوط.
- مراقبة الأسواق والنظافة العامة.
- التحقيق في الأمور التي تؤخر مثل تأخير سداد الديون أو المماطلة في الحقوق، فللمحتسب أن يأمر باستردادها بعد التأكد من المُكْنَة إذا استعداه أصحاب الحقوق.
- نهي الأشخاص الذين ينقصون الأجرة على عمالهم، أو عدم قيام الأجير أو إنقاصه للعمل المطلوب منه.

حقوق مشتركة [٢٢، ص ص ٢٥٦ - ٢٥٧]

- منع من علا بناؤه من الإشراف على منازل الناس ومنع أئمة المساجد من إطالة الصلاة حتى لا يعجز عنها الضعفاء وينقطع بها ذوو الحاجات.
- احترام حقوق العمل والعمّال من قِبَل أرباب العمل. إذا تعدى مستأجر على أجير في نقصان أجرة أو استزادة عمل كفّه المحتسب عن تعديه، ولو قصر الأجير في حق المستأجر كنقصه من العمل أو استزادة في الأجرة منعه منه وأنكره عليه إذا تحاكما إليه.
- منع أرباب السفن من حمل ما لا تسعه ويخاف من غرقها، وكذلك بمنعهم من المسير عند اشتداد الريح. وإذا حمل فيها الرجال والنساء حجز بينهم بحائل كما يمنع المحتسب أرباب المواشي من تحميلها فوق طاقتها.

● الطلب من القضاة الذين يمتنعون من النظر بين المتحاكمين وفصل القضاء بين المتنازعين بدون تأخير قد يؤدي إلى الإضرار بالخصوم.

والحسبة واسطة بين أحكام القضاء وأحكام المظالم، أما الشبه الجامع بين الحسبة والمظالم فمن وجهين:

الأول: إن موضوعهما مستقر على الرهبة المختصة بسلاطة السلطنة وقوة الصرامة.

الثاني: جواز التعرض فيهما لأسباب المصالح والتطلع إلى إنكار العدوان الظاهر.

وأما الفرق بينهما فمن وجهين:

الأول: إن النظر في المظالم موضوع لما عجز عنه القضاء والنظر في الحسبة موضوع لما رفه عنه القضاة ولذلك كانت رتبة المظالم أعلى ورتبة الحسبة أخفض.

الثاني: يجوز لوالي المظالم أن يحكم ولا يجوز لوالي الحسبة أن يحكم، فوالي المظالم يجمع بين القضاء والتنفيذ، بينما يتضح أن أعمال المحتسب أعمال إدارية تنفيذية تختص بتنظيم الخدمات العامة من صحة وتنظيم للأسواق ورقابة على الآداب العامة والمباني العامة فرقابته أقرب إلى الرقابة على الولاة والعمّال وأصحاب السلطان والجاه. وهو يتقيد في عمله بقوانين ولوائح محلية ويقوم بتطبيقها دون الحاجة إلى شهود أو كتابة محاضر كما يفعل ناظر المظالم [١٥، ص ص ١٣٨ ـ ١٣٩].

(٢) **ديوان الأزِمّة.** يقصد بديوان الزِّمام أو الأزِمّة أن تُجمع الدواوين لرجل يضبطها بزمام يكون له على كل ديوان فيتخذ دواوين الأزِمّة ويولي رجلاً على كل منها. وذكر أحمد بن حمزة عن أبيه قال أول من عمل في ديوان الزِّمام عمر بن بُزيع في خلافة المهدي أنه لما جُمعت له الدواوين تفكر فإذا هو لا يضبطها إلا بزمام يكون له على كل ديوان فاتخذ دواوين الأزِمّة وولى كل ديوان رجلاً، فكان واليه على زمام ديوان الخراج إسماعيل بن صبيح ولم يكن لبني أمية دواوين أزِمّة [٢٣، ص١٦٢].

شبَّه البعض ديوان الزِّمام بديوان المحاسبات [٢٤، ص١٩٢]. كما شبهه آخر بقلم مراقبة الحسابات [٢٥، ص١٧١]. ويذكر عنه البعض الآخر بأنه اختص

بمراجعة الحسابات كما كان أداة فعّالة لتحسين الإدارة وكان يتبعه جميع العمال المختصين بمراجعة الحسابات في الولايات [٢٦، ص٣١٤]. أما عمل ديوان الأزِمّة فهو الإشراف والمراقبة على أعمال الدواوين ذات العلاقة بأمور الأموال من واردات ونفقات. وهذه الأمور تتعلق بالخَرَاج والضِياع العامة والخاصة والنفقات العامة وعطاء الجند وأرزاقه، حيث كانت ترفع إليه الحسابات لتدقيقها على الأصول المالية في الدولة ولذلك يشبه عمله عمل ديوان المحاسبة المركزي في الدول المعاصرة.

(٣) **ديوان السلطنة (ديوان المكاتبات والمراجعات).** أنشىء هذا الديوان في العصر العباسي وأطلق عليه الماوردي اسم ديوان السلطنة ويتولى رئيسه أعمالاً رقابية مهمة منها [٢٢، ص٢٠٣]:

ا) حفظ القوانين على الرسوم العادلة من غير زيادة تتحيف بها الرعية أو نقصان يثلم به حق بيت المال، فإن قررت في أيامه لبلاد استؤنف فتحها أو بموات ابتدىء في إحيائه أثبتها في ديوان الناحية وديوان بيت المال الجامع على الحكم المستقر فيها، وإن تقدمته القوانين المقررة فيها رجع منها إلى ما أثبته أمناء الكتاب إذا وثق بخطوطهم، وتسلمه من أمنائهم تحت حقوقهم، وكانت الخطوط الخارجية على هذه الشروط مقنعة في جواز الأخذ بها والعمل عليها في الرسوم الديوانية والحقوق السلطانية.

ب) استيفاء الحقوق ممن وجبت عليه من العاملين وذلك بإقرار العامل بقبضها أو معرفة خطه. كما يتم استيفاؤها من القابضين لها من العمّال.

جـ) إثبات رقوع المساحة والعمل ورقوع القبض والاستيفاء ورقوع الخراج والنفقة.

د) محاسبة عمّال الخَرَاج وعمّال العشر على صحة ما رفعوه من حساب.

هـ) إخراج ما علم من صحته من أموال.

و) تصفح الظلامات سواء كان المتظلم من الرعية تظلم من عامل تحيفه في معاملته وهنا يكون صاحب الديوان حكمًا بينهما. وإن كان المتظلم عاملاً غولظ في معاملته فيكون صاحب الديوان خصمًا وكان المتصفح لها ولي الأمر.

ثالثًا: الرقابة الشعبية

اهتم الإسلام بتنشيط رقابة المجتمع من خلال اهتمامه بتماسك المجتمع الإسلامي، فالفرد هو اللبنة الأساسية في بناء المجتمع الإسلامي وأي انهيار في بعضها سيؤدي إلى انهيار البنـاء الاجتماعي ككل. وللمحافظة على هذا التماسك الاجتماعي لا بد من الرقابة على سلوك الفرد بهدف منعه من القيام بأي عمل هدّام أو انشقاق قد يؤثر على الهيكل الاجتماعي ككل. ولعل أروع تعبير عن الرقابة الشعبية بمفهومها الشامل ما نلمسه في حديث الرسول صلى الله عليه وسلم: «كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته». وقوله صلى الله عليه وسلم: «ترى المؤمنين في تراحمهم وتوادهم وتعاطفهم كمثل الجسد الواحد إذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الأعضاء بالسهر والحمى». (٣)

لم يكتف أفراد الجماعة الإسلامية بمراقبة العمال والولاة وإنما امتدت هذه الرقابة إلى ولي الأمر. فالرئيس الأول ـ أيًا كان موقعه ـ عليه أن يخدم المسلمين ويرعى مصالحهم وأن يراعي في ذلك تطبيق قواعد الشريعة الإسلامية. وعلى أفراد المجتمع الإسلامي مراقبته وتقويمه إذا اقتضى الأمر. ولقد جسّد الرسول الأعظم هذا النوع من الرقابة عندما أمر بالنهي عن المنكر ومقاومة من يفعله مقاومة إيجابية تصل إلى حد الضرب على يد الظالم وقتاله فمن مات دون ذلك فهو شهيد وفي ذلك يقول رسول الله صلى الله عليه وسلم: «أفضل شهداء أمتي رجل قام إلى إمام جائر فأمره بالمعروف ونهاه عن المنكر فَقُتِلَ في ذلك فذلك شهيد».

وقد أقرّ أبوبكر هذه الرقابة واعتبرها من أهم الوسائل لمراقبة ولي الأمر. فقال في احدى خطبه: «إن أحسنت فأعينوني وإن أسأت فقوّموني». وكذلك أقر عمر بن الخطاب هذا المبدأ حين قال أحد عامة المسلمين له «والله لو علمنا فيك إعوجاجًا لقومناه بسيوفنا». وحمد الله أن وجد في المسلمين من يقوّم إعوجاج عمر. كذلك خالف أبوذر الغفاري الخليفة الثالث عثمان بن عفان على تصرفه في أموال الدولة حيث أعطى مروان بن الحكم مالاً كثيرًا وأعطى أخاه الحارث بن الحكم ثلاثمائة ألف درهم، وأعطى زيد بن ثابت الأنصاري مائة ألف درهم فأنكر ذلك واستكثره وعندما راجعه عثمان بن عفان بقوله مالك وذلك. أجابه

(٣) حديث رواه البخاري في كتاب الأدب عن النعمان بن بشير رضي الله عنه.

أبوذر: والله ما وجدت في عذرًا إلا الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر. كذلك أنكر أبوذر على معاوية عامل عثمان على الشام حين بنى الخضراء فقال له أبوذر: «إن كنت إنما بنيتها من مال المسلمين فهي الخيانة وإن كنت إنما بنيتها من مالك فإنما هو الإسراف» [٢٧، ص١٦٣].

ونستخلص مما تقدم أن الرقابة الشعبية في الدولة الإسلامية كانت منّ أنواع الرقابة المهمة والمعترف بها والتي قد تتعدى النصح والإرشاد وتصل إلى مرحلة إبعاد وخلع المسؤول المنحرف.

رابعًا: رقابة القضاء الإداري

يختص القضاء الإداري بنوعية خاصة من المنازعات وهي المنازعات الإدارية. وتتميز هذه المنازعات بأنها ما كان أحد طرفيها إحدى الجهات الإدارية من ناحية، وأن موضوع النزاع إداري الصبغة. وتتمتع الإدارة بمركز ممتاز بالنسبة لمراكز الأفراد. نظرًا لما تقوم به من أداء للخدمات العامة وتلبية للحاجات الفردية للأفراد في المجتمع. ولهذا تمتعت الإدارة بامتيازات وسلطات واسعة لتتمكن من تحقيق هذه الأهداف. ومن هذه السلطات حق نزع الملكية للنفع العام، والاستيلاء المباشر، وتعديل شروط العقود ونسخها واسترداد المرافق إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك. نظرًا للمركز الممتاز الذي تحتله الإدارة في مواجهة الأفراد، فإن القاضي الإداري سيواجه إعتبارين جديرين بالرعاية والحماية. أولهما: المصلحة العامة التي تتكفل بالمسؤولية عنها وتمثلها جهة الإدارة، وثانيهما: حقوق الأفراد العامة المكفولة من المجتمع والقانون [٢٨].

تَطَلَّبَ نظام الحكم في الإسـلام وجـود قاضٍ للفصل في المنازعات التي تثور بين الأفـراد بعضهم بعضًا أو بين الأفراد والدولة ممثلة فيمن يتولى إدارة مرافقها. كما لم يحدد القرآن الكريم تنظيمًا تفصيليًا للسلطة القضائية، بل ترك للأمة الإسلامية أن تختار لكل عضو ما يتلاءم مع أوضاعه وظروفه. وعَرَفَ نظام الحكم في الإسلام تنظيمًا مميزًا أطلق عليه ولاية المظالم وبدأ هذا التنظيم في عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم حيث نظر المظالم في الشرب الذي تنازعه الزبير بن العوّام ورجل من الأنصار حيث قال للزبير: إسق أنت يا زبير

ثم الأنصاري فقال الأنصاري إنه لابن عمتك يا رسول الله فغضب من قوله وقال يا زبير إجره على بطنه حتى يبلغ الماء إلى الكعبين [٢٢، ص٧٧].

وذكر الماوردي أنه لم يُنتدب للمظالم من الخلفاء أحد لأن قوة الوازع الديني قاد المسلمين في الصدرالأول إلى التناصف إلى الحق وزجرهم في الوعظ عن الظلم. وبقي الحال كذلك حتى خلافة علي رضي الله عنه حيث اختلط الناس وظلموا بعضهم بعضًا فتطلب الموقف صرامة في السياسة وزيادة في التيقظ. وساء الوضع بعد الخلافة الراشدة حتى تجاهر الناس بالظلم والتغالب ولم يكفهم زواجر العظة عن التمانع والتجانب، فاحتاجوا في دفع المتغلبين وإنصاف المغلوبين إلى نظر المظالم الذي يمتزج به قوة السلطنة بنصف القضاء.

كان أول من أفرد للتظلمات يومًا يتصفح فيه المتظلمين من غير مباشرة النظر عبدالملك بن مروان، فكان إذا واجهته مشكلة واحتاج فيها إلى حكم منفذ رده إلى قاضيه أبي إدريس الأودي فنفذ فيه أحكامه بعد علمه بالحال ووقوفه على السبب، كما ندب الخليفة عمر بن عبدالعزيز نفسه للنظر في المظالم وردها وراعى السنن العادلة وأعادها، ورد مظالم بني أمية على أهلها. ثم جلس لها من خلفاء بني العباس المهدي ثم الهادي ثم الرشيد ثم المأمون فآخر من جلس لها المهتدي حتى عادت الأملاك إلى مستحقيها [٢٢، ص٧٨].

عرَّف الماوردي نظر المظالم بأنها قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة [٢٢، ص٧٧]. وهذا يدل على أن ناظر المظالم يجب أن يكون عظيم الهيبة، نافذ الأمر، جليل القدر ويحتاج في نظره إلى سطوة الحماة وثبت القضاة. أما الآن فستتكلم عن تشكيل مجالس المظالم وبيان الأصناف المكونة لها.

تشكيل مجالس المظالم. لا يجلس ناظر المظالم للفصل في الظلامات لوحده، بل يتطلب ذلك وجود خمسة أصناف لا يستغني عنهم ولا ينتظم إلا بهم. وتشكل هذه الأصناف الخمسة بمجموعها محكمة كاملة لا تختلف كثيرًا عن تشكيل المحاكم الإدارية المعاصرة وفيما يلي شرح مختصر لهذه الأصناف مع بيان الهدف من وجودها في مجلس ناظر المظالم [٢٢، ص ص٨٠ - ٨٢]:

(١) **الحماة والأعوان:** لجذب القوي وتقويم الجريء. فهم كالشرطة في المحاكم الذين يتواجدون بها من أجل التغلب على من يلجأ إلى العنف أو يحاول الفرار من القضاء.

(٢) **القضاة والحكام:** لاستعلام ما يثبت عندهم من الحقوق ومعرفة ما يجري في مجالسهم بين الخصوم. فهم الذين يحيطون بالأحكام الصادرة التي ترد الحقوق إلى أصحابها. ويلمّون بكافة الأمور الخاصة بالمتنازعين. وهم بحضورهم هذه الجلسات يستطيعون تطبيق الأحكام على ما يعرض أمامهم من القضايا بعد سماع أقوال طرفيْ النزاع ومقارنة أقوال الشهود.

(٣) **الفقهاء:** ليرجع إليهم فيما أشكل ويسألهم عما اشتبه وأُعضِل. فالفقهاء يفسرون الأحكام الشرعية لناظر المظالم.

(٤) **الكُتّاب:** ليثبتوا ما جرى بين الخصوم وما توجّه لهم أو عليهم الحقوق. فالكتّاب هم المسؤولون عن التوثيق والذي بدونه لا يمكن إصدار أي حكم.

(٥) **الشهود:** ليشهدهم على ما أوجبه من حق وأمضاه من حكم. والشهود هم الذين يثبتون ما يعرفونه عن الخصوم والذي يساعد ناظر المظالم في إقرار الحقوق لأصحابها. وسننتقل الآن إلى أهم اختصاصات ناظر المظالم.

اختصاصات ناظر المظالم.

ذكر الماوردي عشرة أقسام لاختصاصات ناظر المظالم. كما قسم هذه الاختصاصات إلى قسمين: **الأول**، لا يحتاج ناظر المظالم في تصفحها إلى متظلم، بل يتولاها من تلقاء نفسه دون الحاجة إلى تظلم يرفع إليه. أما **الثاني**، فينظر فيه بناء على ما يرفع إليه من ظلامات ذوي الشأن. وفيما يلي ملخص لهذه الاختصاصات [٢٢، ص ص٨٠ - ٨٢].

(١) **القسم الأول.** يتضمن الاختصاصات التي يتولاّها ناظر المظالم دون الحاجة إلى تظلم من أحد تلك التي تتعلق بالصالح العام والتي لا يحتاج فيها إلى مبادرة فردية. فيجب على ناظر المظالم أن يتصفحها دون دعوى أو شكوى وهي:

ا) تعدي الولاة على الرعية وأخذهم بالعسف بالسيرة. حيث يقوم ناظر المظالم بتصفح أحوال الولاة ويستكشف أحوالهم ليقدم لهم الدعم إن ظُلموا، ويستبدلهم إن لم ينصفوا.

ب) جوّر العمّال فيما يَجْبُونَهُ من الأموال فيرجع فيه إلى القوانين العادلة في دواوين الأئمة فيحمل الناس عليها ويأخذ العمّال بها وينظر فيما استزاده، فإن رفعوه إلى بيت المال أمر بردّه، وإن أخذوه لأنفسهم استرجعه لأربابه. فيقوم والي المظالم بمراقبة القائمين على جباية الايرادات بمختلف أنواعها. فهو ينظر في طريق التحصيل فيتحرى أن يكون بدون أذى. كما ينظر في مقدار الأموال المُحَصَّلة لِيَرُدَّ منها ما فُرض ظُلْمًا. وينظر في كل ما يأخذه عمّال المال ظلمًا لأنفسهم فيرد ما أخذ بالباطل لأهله، ويعاقب الآخذ عقاب الرشوة [١٣، ص١٨٦].

جـ) تصفح ما وُكِّل إلى كتّاب الدواوين من أعمال لأنهم أمناء المسلمين على ثبوت أموالهم فيما يستوفونه له أو يوفونه منه. حيث يقوم والي المظالم بمراجعة ما يشتبه فيه من كتّاب دواوين الأموال من ايرادات ومصروفات ليتأكد من أن الايرادات أضيفت وقيّدت بالدفاتر بدون نقص، ومطابقة ذلك على القوانين المعمول بها، وأن المصروفات أثبتت وفقًا لما تم صرفه فعلاً.

(٢) القسم الثاني. وهو الذي يحتاج ناظر المظالم في تَصَفُّحها الى متظلم فينظر فيما

بالبينة التي تشهد على الغاصب بغصبه أو تشهد للمغصوب فيه بملكه، وبتظاهر الأخبار التي ينفي عنها التواطؤ ولا يختلج فيها الشكوك لأنه لما جاز للشهود أن يشهدوا في الأملاك بتظاهر الأخبار، كان حكم ولاة المظالم بذلك أحق [١٣، ص١٨٩].

جـ) الإشراف على الأوقاف الخاصة والعامّة. فأما العامّة فيبدأ بتصفحها وإن لم يكن فيها متظلم ليجريها على سبيلها ويمضيها على شرّوط واقفها أو عرضها. وأما الوقوف الخاصة فإن نظره فيها موقوف على تظلم أهلها عند التنازع فيها لوقوفها على خصوم معينين عند التشاجر فيها على ما تثبت به الحقوق عند الحاكم.

د) تنفيذ ما عجز القضاة عن تنفيذه من أحكام لضعفهم عن إنفاذها وعجزهم عن المحكوم عليه لقوة يده أو لعلو قدره وعظم خطره. فيكون ناظر المظالم أقوى يدًا وأنفذ أمرًا، فينفذ الحكم لأنه يجمع بين القضاء والتنفيذ.

هـ) النظر فيما عجز عنه الناظرون من الحسبة في المصالح العامّة. كالمجاهرة بمنكر ضعف دفعه، والتعدي في طريق عجز عن منعه، والتحيّف في حق لم يقدر على رده. فيستطيع ناظر المظالم بما لديه من قوة وهيبة بدفع المنكر

ثالثًا: مقارنة نظم الرقابة على الإدارة العامّة في الإسلام والنظم الوضعية المعاصرة

تُقاس درجة فعالية أي نظام رقابي بمدى تحقيقه للأهداف المحددة له في أقل وقت وتكلفة. ومن المفهوم أن المدير الناجح يحاول أن ينشىء نظامًا فعّالاً للرقابة يساعده في التأكد من أن الأحداث تتطابق مع الخطط الموضوعة. هناك مميزات أساسية لا بد من توافرها في نظم الرقابة حتى تصبح فعّالة. وقد قام عالم الإدارة بيتر دركر (Peter Drucker) بذكر خمس منها وهي: توافر معلومات ونظام اتصال جيد، التنسيق، والتوقيت، والمرونة، والاقتصاد في التكاليف [٢٩، ص٤٩٨]. سنحاول الآن استخدام هذه المميزات الخمس في مقارنة نظم الرقابة الإسلامية والوضعية على الإدارة العامّة.

توفر معلومات ونظام اتصال جيد

تتناسب فعاليّة الرقابة تناسبًا طرديًا مع المعلومات المبنية عليها. فتتطلب عملية وضع معايير صحيحة لقياس الانجاز ومعرفة الانحرافات عن الأهداف الموضوعة توافر معلومات إدارية صحيحة. كما يجب أن تبنى نظم الرقابة على نظام اتصال فعّال يوضح من خلاله للأفراد الأهداف التي يُناط بهم مهمة تحقيقها. تميّزت وسائل الرقابة على الإدارة العامة في الإسلام بتعددية مصادر المعلومات الصحيحة، فوجدنا مثلاً في النموذج العمري في الرقابة أن عمر بن الخطاب قد استخدم عهد الولاية كمعيار رقابي واضح لقياس إنجاز الولاة والعمّال. كما قام بإقرار الذمة المالية لعمّاله قبل توليهم الولايات لمعرفة ما يكسبونه نتيجة نفوذهم وجاههم. واستخدم الرقباء والعيون الأمناء لرصد أخبار عمّاله. وقام بإرسال المفتشين العامين للأقاليم للتحقيق في المشكلات والشكاوى التي يقدّمها الأفراد على ولاتهم. كما التجأ إلى الحيلة لمعرفة أي أمر لا تتوافر لديه معلومات كاملة عنه، وأمر ولاته بدخول المدن نهارًا حيث يقوم عيونه بإرسال معلومات صحيحة عما يحملوه من أموال وهدايا. ولم يكتفِ عمر بكل هذه المصادر الدقيقة للمعلومات، بل قام بجولات تفقدية على فترات متعددة وعلى مدار السنة. فبمقارنة المعلومات الواردة من جميع هذه المصادر تمكن عمر من تنقية المعلومات الواردة إليه ومن ثم اعتماد المعلومات الصحيحة منها. كما بنى عمر رقابته على عُمّاله وولاته على نظام اتصال متميز حدد من خلاله معايير واضحة لقياس إنجازهم في عهد التعيين ومن ثم إعلان محتوياته أمام عامّة المسلمين ليكون ذلك حجة على

الولاة والعمّال وحتى لا يتجاوزوا الصلاحيات المفوضة لهم في العهد. وإذا قارنا تعددية مصادر المعلومات التي قامت عليها الرقابة على الإدارة العامة في الإسلام ونظام الاتصال الذي بُنيت عليه بنظم الرقابة في النظم الوضعية في الدول المعاصرة لوجدنا أن الرقابة على الإدارة العامة في الإسلام أكثر فعاليّة لاعتمادها على مصادر معلومات أكثر دقة ومصداقية. كما بُني نظام الاتصال على تحديد معايير إنجاز واضحة ومُعلنة استطاع كل مسلم أن يصل إلى الخليفة مشتكيًا كلما وجد انحرافًا أو خروجًا عنها من قبل الولاة أو العمّال.

تنسيق الرقابة

لكي تصبح الرقابة فعّالة يجب أن تكون جيدة التنسيق. فإنجاز المنظمة ليس نتيجة عمل فرد واحد أو أعمال قسم واحد. فهناك درجة عالية من الاعتماد المتبادل بين الأقسام والأفراد لإنجاز المهام المطلوبة. ولذلك يجب أن تعكس نظم الرقابة هذا الاعتماد المتبادل. تميز نظام الرقابة على الإدارة العامة في الإسلام بدرجة عالية من التنسيق بين الأفراد وعلى كافة المستويات بدءًا بالمواطن العادي الذي اعتبر تغيير المنكر وتقويم الإعوجاج والنهي عن المنكر واجبًا دينيًا لا يمكنه أن يقصّر فيه، ومرورًا بولاة الأمور من خلفاء وأمراء وعمّال بإعتبارهم رعاة ومسؤولين أمام الله عن رعيتهم، وإنتهاءً بالمؤسسات الرقابية من دواوين للرقابة المالية وولاية الحسبة والمظالم والقضاء وما بينها من تنسيق وتعاون. فناظر المظالم ينفذ ما عجز عنه القضاة من أحكام لضعفهم عن إنفاذها وينظر فيما عجز عنه الناظرون من الحسبة في المصالح العامّة. فناظر المظالم يجمع بين القضاء والتنفيذ، بينما تقتصر صلاحيات المحتسب على التنفيذ فقط. كما يقوم كل من ناظر المظالم والمحتسب بدور فعّال في حل النزاعات العمّالية بين العمّال وأرباب العمل وهو دور يشابه إلى حد كبير ما يحدث الآن من مساومة جماعية (collective bargaining) ويكون دورهما كوسيط خير بين الطرفين يراعي مصالح العاملين وأرباب العمل دون ظلم لأي طرف.

توقيت الرقابة

تتميز الرقابة الفَعّالة بأنها موقوتة بحيث تتم كلما كانت هناك حاجة لذلك. فالإدارة الناجحة تقوم بمتابعة إنجازها باستمرار وعلى فترات شهرية أو ربعية وتتخذ الإجراءات اللازمة بمعالجة الانحرافات في الإنجاز المرغوب فيه. ويجب أن يزود نظام الرقابة الفعّال

المعلومات الصحيحة في أوقات مختلفة بحيث يمكن تطبيق العمل التصحيحي مبكرًا.

تميّزت الرقابة الإسلامية على الإدارة العامّة بتنوعها من حيث الزمن. فهناك الرقابة الوقائية التي تحدث قبل حدوث الخطأ أو الإنجاز غير المرغوب به. فقد ركّز الإسلام على اختيار الموظفين الأكفّاء الذين يتميزون بالقوة والأمانة كإجراء وقائي ضد تسلسل الكفاءات المتدنية للخدمة العامة. كما أن الرقابة الإسلامية متزامنة (concurrent control) تحدث أثناء حدوث الانحراف وتسعى لتصحيحه أثناء حدوثه فعلاً. فوالي الحسبة مثلاً يتدخل بنفسه في الأسواق وفي الأماكن العامّة والمساجد فيمنع المخالفات أثناء حدوثها ويحاسب المخالفين مباشرة في الميدان، وكذلك ناظر المظالم الذي يتولى تصفح الكثير من المظالم دون الحاجة إلى تظلم. وكذلك ما كان يقوم به الخلفاء من جولات تفتيشية بأنفسهم وعلى مدار السنة لوقف المظالم التي ترتكب بحق المواطنين. كما أن الرقابة الإسلامية تصحيحية (corrective control) التي تتم على الأعمال التي تم إنجازها فعلاً. فتتم مقارنة النتائج بمعايير الإنجاز الموضوعة ومن ثم القيام بالأعمال التصحيحية لتجنب حدوث المشكلات المشابهة في المستقبل. فكان عمر يرسل المفتشين العامين للأقاليم للتحقيق في المشكلات والشكاوى ويُبَلِّغُونَه بنتائج تحقيقاتهم. كما قام بمصادرة الأموال التي كان يكسبها عُمّاله من أعمال لا يجوز لهم الاشتغال بها كالتجارة. وهذه مجرد أمثلة على تميّز الرقابة الإسلامية على أعمال الإدارة العامّة واهتمامها بالرقابة الوقائية قبل حدوث الانحراف والمتزامنة أثناء حدوثه والتصحيحية بعد حدوثه ولم تغفل أي نوع لأنه لا يمكن الفصل بين أنواع الرقابة الثلاث لأنها تكمل بعضها بعضًا. أما الرقابة على الإدارة العامة في النظم الوضعية المعاصرة فقد أهملت الرقابة الوقائية بدرجة كبيرة وركزت بشكل زائد على الرقابة التصحيحية التي تتم بعد حدوث الانحراف وهذا يُحمِّل الإدارة أعباء مالية زائدة إضافة إلى عدم نجاعة هذا النوع من الرقابة في القضاء على الإنحراف بشكل نهائي.

مرونة الرقابة

تتميز الرقابة الفعّالة بالمرونة، فمع تغير الظروف تتغير المعايير والأعمال التصحيحية وكذلك الوسائل الرقابية. ففي فترة صدر الإسلام وعندما كانت قوة الوازع الديني في أعلى مستوى لها كانت الرقابة الذاتية هي الوسيلة الرئيسة لردع الفرد ومنع انحرافه. ومع تقدم الزمن وتوسع الدولة الإسلامية وابتعاد الناس عن عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم ضعفت قوة الوازع الديني وأصبحت الرقابة الذاتية لا تكفي فأنشئت المؤسسات الرقابية من

دواوين لرقابة المال العام وولاية الحسبة والمظالم لكي تدعم الرقابة الذاتية وتجعل من الرقابة عملية مؤسسية تمارس من خلال مؤسسات رقابية متخصصة. فكانت نظم الرقابة الإسلامية على الإدارة العامة نظمًا مرنة تتفاعل بسرعة للتغلب على الظروف المعاكسة وتستفيد من الفرص الجديدة المتاحة. وهي بهذا التجاوب مع المستجدات قد سبقت نظم الرقابة الوضعية وتميزت عليها في نوعية المؤسسات المستحدثة.

اقتصادية الرقابة

تعتبر الرقابة فعّالة إذا كانت تكاليفها أقل من الإنجاز المترتب عن استخدامها. وهذا يؤكد على أن تكون الوسائل الرقابية قليلة التكلفة من حيث المال والوقت. وكان الإسلام سبّاقًا في ذلك حين أعطى الرقابة الذاتية الأولوية الأولى حيث تصدرت أنواع الرقابة الأخرى. والرقابة الذاتية هي من نوع الرقابة الوقائية التي تتم قبل حدوث الانحراف، أي قبل استنزاف الموارد المختلفة، ولذلك فهي اقتصادية. كذلك وجدنا أن الإسلام قد تميز قضاءه الإداري ممثلاً بولاية المظالم وكذلك رقابته التنفيذية ممثلة بولاية الحسبة بقلة التكاليف، وذلك لأن المحتسب ينفذ ما يراه مناسبًا في حال وجود مخالفة دون الرجوع إلى المحاكم وإجراءاتها التي تأخذ الوقت الكثير. كما كان ناظرا لمظالم يُصدر أحكامه وينفذها لأنه يجمع بين القضاء والتنفيذ بعكس محاكم القضاء الإداري المعاصرة التي تصدر أحكامًا وتحيل أمر تنفيذها للسلطة التنفيذية التي تبطىء في التنفيذ خاصة عندما يكون الحكم صادرًا ضد هذه السلطة.

خلاصة واستنتاجات عامة

استعرضنا في هذا البحث المنظور الإسلامي والمنظور الوضعي المعاصر للرقابة على الإدارة العامة متبعين في ذلك منهجًا مقارنًا يناسب طبيعة هذه الدراسة. كما تعرفنا على الوسائل الرقابية المتبعة في كلا النظامين، وأخيرًا قارَنّا بين المنظورين من حيث مدى توافر مميزات الرقابة الفعّالة فيهما. أما الآن فسنحاول تلخيص أهم النتائج التي يمكن استخلاصها من هذه الدراسة والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

(١) تطورت فكرة الرقابة على الإدارة العامة في الإسلام حسب الحجة والظروف الاجتماعية والاقتصادية والمالية للدولة الإسلامية. حيث أعطى الإسلام الرقابة الذاتية الأولوية

الأولى وهي تشكل رقابة وقائية ضد الإنحرافات السلبية. وبقيت الرقابة الذاتية هي الوسيلة الرقابية الفعّالة طوال عهد الرسول صلى الله عليه وسلم وخلفائه الراشدين وذلك بسبب قوة الوازع الديني لدى الفرد المسلم في ذلك الوقت. وبعد وفاة الرسول صلى الله عليه وسلم وانتهاء الخلافة الراشدة تغيّرت الظروف، حيث ضعفت قوة الوازع الديني لدى الكثير من الأفراد ولم تعد رقابة الضمير كافية لضبط سلوك الفرد. ظهرت وسائل ومؤسسات رقابية أخرى ناسبت متطلبات العصور اللاحقة للدولة الإسلامية. تميزت الرقابة الإسلامية على غيرها من نظم الرقابة الوضعية من أنها إلهية المصدر من حيث اعتمادها على قوة الوازع الديني ورقابة الله عز وجل في الدرجة الأولى، وهذا يمثل الجانب المثالي فيها. كما أنها واقعية التطبيق من حيث اعتمادها لوسائل رقابية دنيوية أخرى تتغير بتغير الظروف من حيث الزمان والمكان. ولذلك فهي موقفية من حيث مرونتها وقابليتها للتكيّف مع الظروف المتغيّرة.

(٢) تميّزت الوسائل الرقابية على الإدارة العامة في الإسلام على الوسائل الرقابية في النظم الوضعية بقلة التكاليف من حيث المال والزمن. أما من حيث المال، فقد أعطيت الرقابة الذاتية الأولوية الأولى، وهي من نوع الرقابة الوقائية التي تحدث قبل حدوث الانحراف الذي قد يكلف الدولة الأموال الطائلة. أما من حيث الزمن، فقد أوجد الإسلام مؤسسات رقابية تحقق بالشكاوى مباشرة وتصدر أحكامًا تنفذها بنفسها. فالمحتسب يضرب على أيدي العابثين بالأموال والمصالح العامة مباشرة وحال حدوث المخالفات لأنه منفذ وله صلاحيات تخوّله ذلك. أما ناظر المظالم فيحكم وينفذ لأن وظيفته تجمع بين القضاء والتنفيذ. فكثيرًا ما يتردد الكثير من الأفراد في تقديم شكاويهم ضد الدولة ممثلة بأفرادها ومؤسساتها وذلك بسبب تعقيد الاجراءات التي تتبعها محاكم القضاء الإداري المعاصرة، ولأنها تصدر أحكامًا فقط ولا تستطيع تنفيذها بل تحيلها إلى السلطة التنفيذية لتقوم بتنفيذها. وتزداد صعوبة تنفيذ الحكم عندما يكون صادرًا ضد مخالفة ارتكبتها السلطة التنفيذية. كما تنتج قلة التكاليف بسبب عدم الحاجة إلى صرف مبالغ مالية ضخمة كأجور للمحامين والتي تسبب الإحباط لكثير من الفقراء الذين لا يملكون الأموال اللازم دفعها مقابل أتعاب المحامين. أما في الإسلام فلا يصرف مثل هذه الأموال كأجور للمحامين مما يشجع الكثيرين على المطالبة بحقوقهم.

(٣) عَرَف نظام الرقابة على الإدارة العامة في الإسلام تنظيمًا مميزًا أطلق عليه ولاية المظالم كقضاء إداري متخصص في المظالم التي يرفعها الأفراد ضد الولاة وأصبح قاضي المظالم مظهرًا أساسيًا لاستقلالية القضاء الإداري عن القضاء العادي في الدولة الإسلامية. وتميّزت ولاية المظالم عن نظم القضاء الإداري الوضعية المعاصرة بما تمتع به ناظر المظالم من الهيبة وقوة اليد في كف الخصوم. كما يستطيع ناظر المظالم أن يحقق في المظالم المتعلقة بالمصالح العامة دون الحاجة إلى متظلم أو شاكٍ حيث يستطيع أن يقوم بذلك بنفسه خلافًا لما يحدث في القضاء الإداري المعاصر.

(٤) تميزت الرقابة التنفيذية على الإدارة العامة في الإسلام بتعدد الوسائل وتكاملها. فكانت تُمارس في بادىء الأمر من قبل ولي الأمر أو الحكومة على أجهزتها المختلفة، ويخضع لها كل مسؤول عن أداء عمل من الأعمال وفي أي مستوى من المستويات التنظيمية. وكان الرسول ﷺ أول من مارس هذا النوع من الرقابة حيث بعث أمراءه على الصدقات إلى الأقاليم بعد أن وضع لهم القواعد والأحكام اللازم اتباعها، وحاسب عماله عن المُستخرج والمُنصرف من هذه الصدقات.

ثم تطور هذا النوع من الرقابة إلى أن وصل إلى أعلى مستوى له في عهد الفاروق عمر بن الخطاب رضي الله عنه حيث مارس وسائل رقابة تنفيذية متعددة. يقوم النموذج العصري للرقابة على الإدارة العامة على تحديد دقيق لأسلوب عمل الوالي وبيان الواجبات المنوطة بوظيفته بشكل يشابه وصف الوظيفة في إدارات شؤون الموظفين في النظم المعاصرة الوضعية وأطلق عليه «عهد الولاية».

واستعمل هذا العهد كمعيار لقياس أداء العامل أو الوالي ويحاسب بناء عليه. كما قام بإحصاء ثروة عمّاله قبل توليهم الولايات وكان يصادر ما كان يكسبه الولاة من أعمال لا يجوز لهم الاشتغال بها كالتجارة وما كان يأتيهم من هدايا أو أموال نتيجة لاستغلال نفوذهم. وسَنَّ عمر نظام المشاطرة حيث قاسم ولاته أموالهم عندما كان يشك أن ما كسبوه من أموال كان بجاه العمل وباستعمال النفوذ. وبث الرقباء والعيون ليبلّغوه ما ظهر وما خفي من أحوال الولاة وكرّس على إبقائهم مهددين بالعقوبة إذا

انحرفوا. وأرسل المفتشين لجمع شكايات المواطنين ضد حكام الأقاليم ويتولون التحقيق والمراجعة فيها ليستوفوا البحث فيما ينقله الرقباء والعيون بهدف الوصول إلى الحقيقة، كما لجأ عمر أحيانا إلى الحيلة في مراقبته. وكذلك أمر ولاته وعمّاله أن يدخلوا بلادهم نهارًا حتى لا يتمكنوا من إخفاء ما يحملوه في عودتهم ويراهم الحرّاس والراصدون الذين يعيّنهم عمر على تقاطع الطرق. ولم يكتف عمر بكل ذلك بل كان يفتش بنفسه على عمّاله لعلمه بأن هناك مظالم تحدث لا يرفعها الولاة إليه. تبين تعددية الوسائل الرقابية التي استخدمها عمر على وفرة وتعددية مصادر المعلومات والتي تفوقت على الوسائل الرقابية الوضعية اهتمام رئيس الدولة نفسه بالرقابة وقيامه شخصيا بأعمال الرقابة لدرجة جعل الولاة يخافون كل شيء حتى من أهل بيتهم مما جعل الكثير من الكتّاب يصف عمر بقاهر ظاهرة البيروقراطية، فالموظف مهما كانت وظيفته لا يُعفى من المحاسبة إن أخطأ ولو كان واليا. فوفرة وتعددية مصادر المعلومات جعلت من الرقابة الإسلامية على الإدارة العامة فعّالة لاعتمادها على معلومات دقيقة وصحيحة يمكن الاعتماد عليها.

(٥) نظرا لأهمية الرقابة المركزية على إدارة المالية العامة في الإسلام فقد ظهر في العصر العباسي وفي عهد المهدي ديوان الزِّمام حيث جمعت الدواوين لرجل يضبطها بزمام يكون له على كل ديوان، فاتخذ دواوين الأزِمة ووَلّى كل ديوان رجلا. وبذلك استحدث نظام الرقابة الإسلامي أسلوبا جديدا في الرقابة يشبه عمله ما تقوم به الأجهزة المركزية للمحاسبات في الكثير من الدول المعاصرة والتي تباشر الرقابة المالية على جميع مؤسسات الدولة.

(٦) لم تقتصر الرقابة الشعبية على الإدارة العامة في الإسلام على ما يقوم به الأفراد من رقابة على العمال والولاة الذين يعيّنون من قِبَل الخليفة، بل تجاوزت ذلك إلى إعطاء الجماعات الإسلامية الحق في مراقبة الخليفة ذاته حتى يحكم بالعدل ويتبع الحق. وهي رقابة تتجاوز النصح والإرشاد وتصل إلى مرحلة التدخل الفعلي لتقويم المسؤول المنحرف ولو بالعنف. وهذا يبين مدى شمولية نظام الرقابة الإسلامية على الإدارة العامة وعدم إغفالها لأي مستوى وظيفي مهما كان مستوى السلطة المعطاة له.

(٧) تميّز نظام الرقابة الإسلامية على الإدارة العامة بالتنسيق بين وسائله. فهناك اعتماد متبادل وتكامل بين هذه الوسائل. فنجد مثلاً أن باستطاعة ناظر المظالم أن ينظر فيما عجز عنه الناظرون من الحسبة في المصالح العامة التي لا يستطيعون فيها دفع المنكر أو منع التعدي أو رد التحيّف. كما يستطيع ناظر المظالم أيضًا أن ينفّذ ما عجز القضاة عن تنفيذه من أحكام لأنه يجمع بين القضاء والتنفيذ. كما يستطيع المحتسب أن يطلب من القضاة أن ينظروا بين المتحاكمين وفصل القضاء بين المتنازعين عندما يمتنعون عن ذلك. لما في ذلك من إضرار بالخصوم. فهذا التنسيق والتكامل بين الأفراد والمؤسسات الرقابية التنفيذية منها والقضائية يدل على مدى التنسيق والتعاون والتكامل بين وسائل الرقابة الإسلامية على الإدارة العامة.

نستخلص مما تقدم أن الرقابة على الإدارة العامة في الإسلام قد تميّزت بالشمولية وتعددية الوسائل الرقابية. فهي رقابة وقائية في المقام الأول وتعتمد على قوة الوازع الديني. كما يعتمد تنفيذها على وجود دواوين وأجهزة متخصصة بالإضافة إلى رقابة شعبية تمارس من قِبَل الجماعات في المجتمع الإسلامي يخشاها أولياء الأمور. وأوجدت الدولة قضاء إداريًا مستقلاً مستمرًا ممثلاً بديوان المظالم للنظر في المنازعات الإدارية وأعطته سلطات وصلاحيات واسعة تُمكّنَهُ من القيام بمهمته على خير وجه. ووجدنا أيضًا أن الرقابة الإسلامية على الإدارة العامة تميّزت بتوافر جميع عناصر الرقابة الفعّالة من وفرة للمعلومات، ونظام جيد للاتصال، وتنسيق، وقلة في التكاليف، ومرونة في العمل. كل هذه الميزات جعلت من الرقابة الإسلامية نوعًا متميّزًا من الرقابة، على الإدارة العامة لأنه مثالي من حيث المصادر باعتماده على العقيدة الإسلامية ممثلة بالقرآن والسنة وهذا أعطاه صفة الاستقرار، وواقعي من حيث التطبيق بسبب مرونة التكيف مع الأوضاع المستجدة وهذا ما لا يتوافر في نظم الرقابة الوضعية على الإدارة العامة لأنها لا تستطيع الجمع بين الاستقرار والمرونة، لأن مصدرها التشريع البشري القابل للتغير والتقلب.

المراجع

[١] Gelhorn, Walter. *When Americans Complain: Governmenta Grievance Procedures.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1974.

[٢] Fayol, Henri. *General and Industrial Management.* New York: Pitman Publishing Corporation, 1949.

[٣] شيحا، إبراهيم عبدالعزيز. *أصول الإدارة العامة*. بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٨٣م.

[٤] Gelhorn, Walter. *Ombudsmen and Others.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1967.

[٥] Anderson, Stanley V. *Ombudsman Papers.* Berkeley: Institute of Government Studies, 1969.

[٦] Pedersen, L. M. "The Danish Parliamentary Commissioner in Action". *Public Law,* 115 (1959), 116 – 120.

[٧] Peters, B. Guy. *The Politics of Bureaucracy: A comparative Perspective.* New York: Longman Inco., 1978.

[٨] العكش، فوزي ورفاقه. *المدخل إلى الإدارة العامة*. المطبعة العصرية، ١٩٨٥م.

[٩] جاهين، محمد محمد. *التنظيمات الإدارية في الإسلام*. القاهرة: الهيئة العامة للكتاب، ١٩٨٤م.

[١٠] ابن تيمية، تقي الدين أحمد. *السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية*. بيروت: دار المعرفة للطباعة والنشر، تاريخ النشر غير معروف.

[١١] ابن الجوزي، *سيرة ومناقب عمر بن عبدالعزيز الخليفة الزاهد*. تحقيق وتعليق السيد الجميلي. بيروت: دار مكتبة الهلال، ١٩٨٥م.

[١٢] ـــــــ، *مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب*. تحقيق زينب إبراهيم القاروط. بيروت: دار مكتبة الهلال، ١٩٨٠م.

[١٣] الكفراوي، عوف محمود. *الرقابة المالية في الإسلام*. الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٣م.

[١٤] الكتاني، عبدالحي. *نظم الحكومة النبوية المسمّى بالتراتيب الإدارية*، الجزء الأول، بيروت: حسن جعنا، تاريخ النشر غير معروف.

[١٥] أبو سن، أحمد إبراهيم. *الإدارة في الإسلام*. الخرطوم: الدار السودانية للنشر، ١٩٨٤م.

[١٦] العقاد، عباس محمود. عبقرية عمر. القاهرة: وزارة التربية والتعليم، ١٩٦٩م.

[١٧] أبويوسف، يعقوب بن إبراهيم. *كتاب الخراج*. بيروت: دار المعرفة للطباعة والنشر، تاريخ النشر غير معروف.

[١٨] كرد علي، محمد. *الإسلام والحضارة العربية*. القاهرة: مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، ١٩٦٨م.

[١٩] ابن قيم الجوزية. *الطرق الحكمية في السياسة الشرعية*. تحقيق محمد حامد الفقي، بيروت: دار الكتب العلمية، تاريخ النشر غير معروف.

[٢٠] ابن الأثير. *الكامل في التاريخ*. القاهرة: المطبعة المنيرية، ١٣٤٨هـ.

[٢١] الحسيني، إسحق موسى. *نظام الحسبة في الإسلام*. بحث مقدم للمؤتمر الأول لمجمع البحوث الإسلامية: القاهرة: الأزهر الشريف، ١٩٦٤م.

[٢٢] الماوردي، أبوحسن. *الأحكام السلطانية والولايات الدينية*. بيروت: دار الكتب العلمية، ١٩٨٤م.

[٢٣] الطبري، محمد بن جرير. *تاريخ الرسل والملوك*، ج٨. تحقيق محمد أبوالفضل إبراهيم، القاهرة: دار المعارف، ١٩٦٦ ـ ١٩٦٨م.

[٢٤] إبراهيم، حسن. *النظم الإسلامية*، ط٤. القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، ١٩٧٠م.

[٢٥] علي، السيد أمير. *روح الإسلام*، جـ٢. ترجمة محمود الشريف، القاهرة: مكتبة الآداب ومطبعتها، ١٩٦١م.

[٢٦] الطماوي، سليمان. *عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة*. القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٦٩م.

[٢٧] حسين، طه. *الفتنة الكبرى*، ط ٧. القاهرة: دار المعارف بمصر، ١٩٦٨م.

[٢٨] علّام، سعد. «القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية.» *مجلة الإدارة العامة*، معهد الإدارة العامة، ع٤ (١٣٨٤هـ)، ٣٣ ـ ٣٧.

[٢٩] Drucker, Peter F. *management: Tasks, Responsibilities, Practices.* New York: Harper & Row, 1974.

The Islamic and Non - Islamic Perspectives of Control On Public Administration: A comparative Perspective

Naim Nusair
Assistant Professor, Faculty of Administrative Sciences and Economics, Qatar University, Doha, Qatar.

Abstract. This paper aims at explaining the concept of control in the Islamic Administration and comparing it with its contemporary counterpart. The Study reveals that the Islamic pattern of control is characterized by the comprehensiveness and multiplicity of its methods. It is mainly protective because it depends on religious restraints projected from Islamic principles. Self-control is the ultimate and essential control on bureaucracy. It is cheap, reliable, and operates before the grievances rather than merely correcting them afterward. The Islamic state exercises executive control over the performance of administration through specialized institutions such as *The Muhtasib* (Disciplinary Norms Supervisor) who is responsible for the maintenance of religious and moral precepts of Islam; *Diwanu'l-Azimmah* (The Audit and Account Bureau) which is concerned with audit and accounts and was an effective means of improving administration; and *Diwan El-Saltanah* which has the duties of civil service department. Popular control was exercised by social groups that represent public opinion. Finaly, the Islamic pattern of judiciary control is distinguished from other contemporary systems by a number of features such as its independence, flexibility, speed of proceedings, and saving in expenses of acquiring lawyers.