مجلة
جنوب الوادي
للدراسات القانونية

العدد الثالث
٢٠١٨

الرقابة ودورها في تقويم انحراف الموظف العام
دراسة مقارنة
بين النظامين الإداري الوضعي والإسلامي

إعداد

أ.د.م/صبري جلبي أحمد عبد العال

أستاذ القانون العام المساعد
بكلية الحقوق -جامعة جنوب الوادي

المقدمة

حول أهمية موضوع البحث، وأسباب اختياره وخطة ومنهج دراسته

****

الحمد لله والصلاة والسلام على خير خلق الله نبينا محمد وعلى آله وصحبه ومن والاه وبعد،

فعلى الرغم من أن التوجهات الحديثة في الأنظمة الإدارية الآن تتجه نحو اختيار أفضل العناصر البشرية لشغل الوظيفة العامة على أساس من الكفاءة أو الجدارة[1]، التي تقوم على القوة والأمانة، إلا أنه يبقى للرقابة على أداء الموظفين لواجبات وظائفهم دور كبير في الحد من انحرافهم، والعمل على تجويد هذا الأداء ليتناسب مع حجم المسؤولية والأعباء الملقاة على عاتقهم، وقيمة وأهمية هذه الواجبات، حيث إن للسلطة بريق يجذب إليه دائماً شاغليها فيوقعهم في حبائل الأهواء، ويدفعهم –أحياناً– إلى الخروج أو الانحراف عن المسار القانوني الطبيعي نحو تحقيق مصلحة الأفراد ، ومن ثم كانت الرقابة على الإدارة في النظامين الوضعي والإسلامي أمراً لازماً، وذلك لأن الأفراد لا يلتقون مع السلطة التشريعية إلا نادراً عند انتخاب ممثليهم في البرلمان، وكذلك لا يتعامل الأفراد مع السلطة القضائية كل يوم، فلا يتحقق ذلك إلا عندما تعجز كل السبل الممكنة عن الحصول على حق أو تسوية نزاع، فيكون الالتجاء إلى القضاء الملاذ الأخير ، أما عن السلطة التنفيذية فالجميع يتعامل معها ومع فروعها من السلطات الإدارية في كل

(١) نصت المادة (١٢) من قانون الخدمة المدنية المصري الحالي رقم٨١ لسنة ٢٠١٦م، (يكون التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه، على أساس الكفاءة والجدارة، دون محاباة أو وساطة من خلال إعلان مركزي على موقع بوابة الحكومة المصرية متضمنًا البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها على نحو يكفل تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين....). كما نصت المادة (١) من نظام الخدمة المدنية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٩) وتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠هـ، والمعمول به اعتباراً من ١٣٩٧/٨/١هـ، على أنه (الجدارة هي الأساس في اختيار الموظفين لشغل الوظائف العامة).

يوم، بل كل لحظة من بدء ميلادنا وحتى اللحظة الأخيرة التي نستودع فيها الحياة الدنيا[١].

فكان من الضروري أن تخضع الإدارة لرقابة صارمة تحول دون انحرافها عن جادة الصواب وتقوّم ما بها من اعوجاج، وهذا ما حثت عليه الشريعة الإسلامية التي وضعت نظاماً شاملاً متكاملاً للرقابة، سواء كانت رقابة إلهية، تجلت في قوله-ﷻ- : ﴿ **يَوْمَ هُمْ بَارِزُونَ لا يَخْفَى عَلَى اللَّهِ مِنْهُمْ شَيْءٌ** ﴾[٢]، أو شعبية كما في قوله-ﷻ- : ﴿ **وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ**﴾ [٣]، أو إدارية، الأصل فيها قول النبي-ﷺ- لعماله : " **من استعملناه منكم على عمل فكتمنا مخيطاً فما فوقه فهو غلول يأتي به يوم القيامة** "[٤]، وحثت عليه أيضاً كل دولة معاصرة تحترم قواعد المشروعية وتجعل من القانون سلطاناً يخضع له الجميع حكاماً ومحكومين .

فلم يعد هناك من ينازع اليوم في أهمية الرقابة على الإدارة بسبب اتساع نشاطها وتعدد أجهزتها وتضخمها، وتظهر أهمية الرقابة من صلتها الوثيقة بمكونات العملية الإدارية من تخطيط وتنظيم وتنسيق وأوامر واتصال، فللرقابة صلة بالتخطيط، فهي أداة المدير في التأكد من أن الأهداف قد تحققت، وأن الخطة تسير في مسارها الطبيعي نحو التنفيذ، فالرقابة تكشف عن العقبات التي تعترض تنفيذ الخطة أو العدول عنها كلية والأخذ بإحدى الخطط البديلة في ضوء الإمكانيات المتاحة [٥] .

وللرقابة أيضاً صلة بالتنظيم، فهي التي تكشف للقائد الإداري عن أي خلل يسود بناء الهيكل التنظيمي لوحدته الإدارية، فالمدير لا يستطيع أن يفوض اختصاصاته وسلطاته ما

---

(١) د/ محمد رفعت عبدالوهاب ، د/ فرناس عبدالباسط البنا : محاضرات في القضاء الإداري دراسة مقارنة ، ط/ الأولى ١٤٠٩هـ-١٩٨٨م ، ط/ بدون دار نشر، ص٧٩ .

(٢) سورة غافر من الآية ١٦.

(٣) سورة آل عمران الآية ١٠٤.

(٤) مسلم : صحيح مسلم، كتاب الإمارة ، باب تحريم هدايا العمال ، حديث رقم ١٨٣٣، ١٤٦٥/٣ .

(٥) د/ عبدالفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة ، ط/ دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٢م ، ص٢٧٤ – أستاذنا الدكتور / فؤاد محمد النادي : مبادئ علم الإدارة العامة ص٣٨٠ .

لم يتوافر لديه وسائل رقابية فعالة كفيلة بمراجعة نتائج التفويض، لمسئوليته –أي المفوِض بكسر الواو– عن إنجاز المفوض إليه للاختصاصات –الواجبات– محل التفويض[١].

ولها كذلك صلة بعملية إصدار الأوامر وبعمليات التنسيق والاتصال، إذ يستطيع القائد الإداري عن طريق الرقابة الوقوف على مدى تنفيذ قراراته ومدى فاعليتها، ومدى قبولها من جانب أعضاء التنظيم، وهي التي تتيح له في النهاية التعرف على أوجه القصور في التنسيق والخلل الذي يسود عملية الاتصال في وحدته الإدارية فيعمل على تذليلها أو تلافيها[٢] .

وقد عبر " ديموك مارشال" عن ذلك بقوله : " إنه عن طريق الرقابة يتحقق المدير من أن الأهداف تسير نحو التحقيق، وأن التنظيم صالح، وأن الأفراد تتوافر لديهم المهارة، والنتائج المالية مرضية، والقيادة فعالة، والتنسيق يعمل على رفع الازدواج "[٣] .

وفي الجملة تعمل الرقابة على الكشف عن أوجه القصور والانحراف في المنظمة الإدارية، وتكفل تحقيق مراحل العملية الإدارية، كما أنها تكفل شرعية الإجراءات والوسائل التي تستخدمها الإدارة في أنشطتها المختلفة، فعن طريق الرقابة الذاتية يمكن للإدارة سحب أو إلغاء أو تعديل قراراتها المخالفة للشرعية، وفي النهاية تعمل الرقابة على كفالة النظام والاستقرار داخل الوحدة الإدارية، وذلك حينما تتدخل الإدارة لتصحيح أخطائها التي أسفرت عنها الرقابة[٤].

ومن هذا يتضح أن للرقابة جوانب إيجابية وأخرى سلبية، ويتمثل جانبها الإيجابي في أنها تعمل على تقصي مدى تقدم العمل والقصور في الأداء وأسبابه، والعمل على إزالة هذه الأسباب وتداركها ، ويتمثل جانبها السلبي في الكشف عن المخالفات ومرتكبيها

---

(١) د/ عبدالفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة ص٢٧٤ .
(٢) د/ محمد السناري : أصول الإدارة العامة دراسة مقارنة ص٤٢٠ .
(٣) مارشال ديموك ، جلاديز ديموك ، ولويس كوينج : الإدارة العامة ، ١٩٥٨م ، ترجمة د/ إبراهيم علي البرلسي ، ومراجعة وتقويم / محمد توفيق رمزي ، ص٤٩٨ وما بعدها ، أشار إليه د/ عبدالفتاح حسن : مبادئ علم الإدارة العامة ص٢٧٥ .
(٤) أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبادئ علم الإدارة العامة ص٣٧٧-٣٨١ .

تمهيداً لإلغاء هذه التصرفات المخالفة للقانون ومعاقبة من قاموا بها[1] وكلا الجانبين له أهميته.

ومن هنا كان اختيار موضوع هذا البحث، وهو الرقابة ودورها في تقويم انحراف الموظف العام دراسة مقارنة بين النظامين الإداري الوضعي والإسلامي.

أسباب اختيار الموضوع:

والذي دعاني للكتابة في هذا الموضوع عدة أسباب منها:

١- تقاعس بعض الموظفين عن أداء واجبات وظائفهم نظراً لضعف الرقابة عليهم، أو لعدم فاعلية وسائلها في تحقيق أهدافها.

٢- وضع تصور قانوني وشرعي لما تكون عليه الرقابة الفعالة بمختلف صورها على أداء الموظفين لأعمال وظائفهم أياً كان موقعه على سلم الجهاز الإداري.

٣- وضع آلية لتفعيل أنظمة الرقابة بمختلف صورها.

٤- التأصيل الشرعي والقانوني للرقابة على الإدارة، وشرعية الآثار المترتبة عليها.

٥- الرغبة في وضع نموذج مصغر للرقابة بمختلف أشكالها يجمع بين النص القانوني والفقه الوضعي، وبين النص الشرعي والفقه والسوابق الإسلامية في مجال الرقابة.

منهج الدراسة :-

المنهج المتبع في هذا البحث هو المنهج المقارن القائم على التأصيل والتحليل والاستنباط، ثم الموازنة لإبراز الفوارق الجوهرية في النظرة الكلية، وذلك دون تطويع لأحكام الشريعة لتتناسب مع الشرائع الوضعية؛ لأن الشريعة الإسلامية لا تعلو مكانة أو تهبط منزلة بنسبتها إلى نظام وضعي أو نسبة نظام وضعي إليها، باعتبارها شريعة السماء الأخيرة والخالدة، مستمدة أحكامها من صاحب الكمال المطلق الله رب العالمين .

([1]) د/ محمد مختار عثمان : مبادئ علم الإدارة العامة، من منشورات جامعة قار يونس ، بنغازي ، ط/ الأولى ١٩٩٠-١٩٩١م ، ص٢١٧ .

خطة الدراسة :-

وقد قسمت هذا البحث مبحثين وخاتمة يسبقهما تمهيد ومقدمة، وذلك على النحو التالي:

المقدمة: في أهمية الموضوع وأسباب ومنهج وخطة دراسته ٠

التمهيد: في التعريف بالموظف العام وطرق توليه الوظيفة العامة في النظامين الإداري الوضعي والإسلامي.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة وبيان خطواتها في النظام الإداري الوضعي والإسلامي.

وفيه **مطلبان:**

المطلب الأول: مفهوم الرقابة في النظام الإداري الوضعي والإسلامي.

المطلب الثاني: أهمية الرقابة وبيان خطواتها في النظام الإداري الوضعي الإسلامي.

المبحث الثاني: صور الرقابة في النظام الإداري الوضعي والإسلامي.

وفيه **ثلاثة مطالب:**

المطلب الأول: الرقابة السياسية في النظام الإداري والوضعي والإسلامي.

المطلب الثاني : الرقابة القضائية في النظام الإداري الوضعي والإسلامي.

المطلب الثالث: الرقابة الإدارية في النظام الإداري الوضعي والإسلامي.

أما **الخاتمة** : ففي أهم النتائج والتوصيات المستخلصة والمقترحة.

المطلب التمهيدي

التعريف بالموظف العام وطرق توليه الوظيفة العامة

في النظامين الإداري الوضعي والإسلامي.

يعتبر الموظف العام الممثل الحقيقي للدولة والمعبر القانوني عن إرادتها، فهو أحد أهم الركائز التي يقوم عليها أي جهاز إداري في أي نظام وضعي أو إسلامي، وللوقوف على مفهوم الموظف العام وطرق توليه أمر الوظيفة العامة نقسم هذا المطلب إلى الفرعين التاليين:

الفرع الأول

مفهوم الموظف العام في النظامين

الإداري الوضعي والإسلامي

لقد أثار تحديد مفهوم الموظف العام في النظم الوضعية جدلاً كبيراً بين فقهاء القانون بعد أن كف المشرع – في معظم التشريعات – يده عن وضع تعريف جامع مانع للموظف العام ، واكتفي بوضع الضوابط والشروط التي يتم على أساسها الاختيار للوظيفة العامة، وهذا فتح المجال أمام الفقه والقضاء ليدلي كل بدلوه في هذه المسألة، ودون دخول في تفاصيل الخلاف بين الفقهاء في هذا المجال[1] يمكن تعريف الموظف العام بأنه "

---

(1) **فقد ذكر الفقهاء تعريفات كثيرة للموظف العام في فقه القانون الإداري ، نذكر منها على سبيل المثال:**

* تعريف الدكتور/ سليمان الطماوي للموظف العام بأنه " الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة ، أو أحد أشخاص القانون العام " ـ د/ سليمان الطماوي : الوجيز في القانون الإداري ، ص ٤٠٥ ـ ولسيادته أيضاً : مبادئ القانون الإداري ، ص ٢٥٢ وما بعدها .
* عرف أيضاً الدكتور / ماجد الحلو الموظف العام بأنه " كل من يتولى وظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام يدار بطريق مباشر. " يراجع لسيادته : القانون الإداري ، ص ٢١٠ .
* كما عرف الأستاذ / مجد العرب الموظف العام بأنه " كل شخص يتم تعيينه بوظيفة دائمة بأحد المرافق العامة التي تدار من قبل الدولة مباشرة " ـ يراجع لسيادته : بحث بعنوان : " الخلط بين مصطلح موظف ومصطلح عامل خطأ " منشور على الإنترنت ، شبكة القانون ، موقع مجالسنا ، ص ١ .=
* وعرف الدكتور / محمد حامد الجمل الموظف العام بأنه " كل فرد يلحق بأداة قانونية بصفة غير عارضة – بعمل دائم – في خدمة مرفق عام يديره شخص من أشخاص القانون العام بالطريق المباشر " . راجع لسيادته : الموظف العام فقهاً وقضاءً ، ط/٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٩م ، ص ١٦٣.=

كل شخص يصدر قرار من السلطة المختصة بتعيينه في وظيفة دائمة تديرها الدولة بالأسلوب المباشر برضاه " فهذا التعريف قد جمع القدر الذي يكاد يكون متفق عليه بين فقهاء القانون من العناصر اللازمة للتعريف، فقد احتوى هذا التعريف على جملة من العناصر تحدد المقصود بالموظف العام، كصدور قرار بتعيينه في الوظيفة العامة من السلطة المختصة، وأن يكون العمل الذي يقوم به الموظف دائماً، وفي مرفق عام يدار بأسلوب الاستغلال المباشر، فضلاً عن عنصر الرضا، هذه العناصر يكاد يجمع الفقه على ضرورة توافرها لكي يصبح الشخص موظفاً عاماً، فإذا فقد عنصراً منها فقد صفته كموظف.

وإذا نظرنا إلى الشريعة الإسلامية نجد أن فقهاء الإسلام قد اعتنوا بدراسة كافة الجوانب المتعلقة بالوظيفة العامة مستخدمين مصطلح" الولاية أو ولاية الأمر" كمصطلح مقابل لمصطلح الوظيفة[١] العامة ، ومصطلحات " الولاة . الأمراء . العمال" كمصطلحات مقابلة لمصطلح الموظفين العموميين في النظم المعاصرة[٢].

=وللمزيد من التعريفات المختلفة للموظف العام يراجع على سبيل المثال : د/ محمد أنس جعفر : الوسيط في القانون العام ، ص ٣١٠ – د/ مجدي النهري : الموظف العام ، ص ٨ – د/ رمضان بطيخ : الوسيط في القانون الإداري ، ص ٣٨٤ – د/ عزيزة الشريف ، القانون الإداري ، ط / دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦م ، ص ٥٣ .

(١) **الوظيفة في اللغة** : ما يقدر للإنسان في كل يوم من رزق أو طعام ، وجمعها وظائف ووظف . يراجع ابن منظور : لسان العرب ، دار صادر ، بيروت ، ط : ١ ، ٩ / ٣٥٨ ـ ويراجع محمد بن أبى بكر الرازي : مختار الصحاح ، مكتبة لبنان ، بيروت ، ط : ١٤١٥ هـ ـ ١٩٩٥م ، تحقيق / محمود خاطر ص٧٤٠ ـ الفيومي: المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي، المكتبة العلمية، بيروت٢/ ٦٦٤.

(٢) وهذا خلاصة كلام ابن تيمية في كتابه : السياسية الشرعية في إصلاح الراعي والرعية ، ط:٢ ، ١٣٩٩ المطبعة السلفية ومكتبتها ، ص٥،٦ ، حيث قال " والمهم في هذا الباب معرفة الأصلح ، وذلك إنما يتم بمعرفة مقصود الولاية، ومعرفة طريق المقصود فإذا عرفت المقاصد والوسائل تم الأمر" انظر ص ١٢.

وفي ذلك المعني يقول الدكتور / محمد عبد الله الشباني " مفهوم ولاية الأمر لا يقتصر على الولاية العامة أو ما يطلق عليه الخلاقة ، وإنما يعم جميع العاملين في أجهزة الدولة من الوظائف العليا إلى الدنيا "، انظر كتابه ، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية = =مدخل لنظرية ، مطبعة عالم الكتب ، ط١/ ، ١٩٧٧ ، ص ٤١ ـ وقريب من المعني يراجع د / ظافر القاسمي : نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي ـ الحياة الدستورية ، مطبعة دار النفائس ، بيروت ، ط/٢ ، ١٩٧٧ ، ص ٤٧٥.

ويقول الباحث / محمد إسماعيل مرعى " مفهوم الوظيفة العامة في العصر الحديث يقابل ولاية الأمر ، وفي الإسلام أوسع نطاقاً ، لأن الفكرة في النظام الحديث تقتصر غالباً على الموظفين المنتشرين في الهيئات والمؤسسات العامة والإقليمية ، دون أن تشمل الوزراء أو رئيس الدولة ، أما في الإسلام فإن ولاية الأمر تشمل الجميع" ـ يراجع له رسالته للماجستير، وعنوانها : الحقوق الدستورية في النطاق

وقد عرف صاحب كتاب فتح القدير الولاية بأنها : "تنفيذ القول على الغير شاء أو أبى"(١).

وهذا يقتضي أن يكون القول أو التصرف مرتبطاً بالشريعة ، بأن يكون تفويضاً من ذوي اختصاص ومستنداً على القدرة على النفاذ ، ومستهدفاً تحقيق المصلحة العامة لجماعة المسلمين(٢). لذلك لا يجوز لولى الأمر شرعاً . كما يقول الأمام القرافي . التصرف إلا بجلب مصلحة ، أو درء مفسدة ، في حدود مضمون عقد الولاية بحيث يكون معزولاً فيما سوي ذلك(٣)".

وينظر الإسلام إلى الموظف العام على أنه الحارس الأمين عليه أن ينصح للجهاز الوظيفي الذي ينتمي إليه كما ينصح لنفسه ، قال صل الله عليه وسلم (**ما من أمير يلي أمور المسلمين ثم لا يجهد لهم وينصح إلا لم يدخل الجنة**)(٤).

وكان الموظفون في عهد النبي صل الله عليه وسلم ثلاثة أنواع ، الولاة ، والقضاة ، والعمال ، وكان كل قسم من هؤلاء الموظفين له طريقة خاصة في الأفكار تختلف عن الآخر ، ولذلك وُضع لكل فئة طريقة يتبعها من بعده كل من يتولى مقاليد السلطة في

=الوظيفي بين الشريعة الإسلامية والتشريعات الوضعية، مقدمة لكلية الشريعة والقانون بالقاهرة ١٩٨١-١٩٨٢، ص ٣٦، ٣٧.

(١) كمال الدين محمد بن عبد الواحد السواسي ، ثم السكندري المعروف بابن الهمام الحنفي : شرح فتح القدير على الهداية شرح بداية المبتدي لشيح الإسلام برهان الدين على بن أبي بكر المرغيناني ومعه شرح العناية على الهداية للإمام أكمل الدين محمد بن محمود البابرتي وحاشية المحقق سعد الله بن عيسي المفتي الشهير بسعد جلبي وبسعد أفندي ويليه تكملة شرح فتح القدير المسماة نتائج الأفكار في كشف الرموز والأسرار لشمس الدين أحمد المعروف بقاض زادة ، ط: مصطفي البابي الحلبي بمصر، ١٣٨٩هـ ١٩٧٠ ، ٢٥٣/١.

(٢) د/ إبراهيم عبد الصادق محمود: الاختيار للوظيفة العامة في النظام الإسلامي دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة ، رسالة دكتوراه ، مقدمة لكلية الشريعة والقانون بالقاهرة ، ١٩٨٣، ص٦.

(٣) شهاب الدين أبو العباس الصنهاجي المعروف بالقرافي: الفروق ، مطبعة إحياء الكتب العربية ، القاهرة ، ١٣٤٦ هـ ، ٢٢٣/٤ ـ وقريب من المعني يراجع ، منصور بن يونس بن إدريس البهوتي : كشاف القناع عن متن الإقناع ، مراجعة وتعليق الشيخ هلال مصيلحي ، مصطفي هلال ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، ٢٨٦/٦ ، ٢٨٧ ـ محمد أمين الشهير بابن عابدين : حاشية رد المحتار على الدر المختار شرح تنوير الأبصار في فقه مذهب الإمام أبي حنيفة النعمان ، ويليه تكملة ابن عابدين لنجل المؤلف ، ط: مصطفي البابي الحلبي ، ط/٢ ، ١٣٨٦هـ ١٩٦٦م ، ٣٨٢/٤ ـ الفضل محمد ابن الأعرج ، تحرير السلوك في تدبير الملوك، تحقيق ودراسة د/ فؤاد عبد المنعم أحمد ،مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع ، ص ٢٧.

(٤) أبو الحجاج مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري صحيح مسلم : دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، دار إحياء الكتب العربية ، القاهرة ، تحقيق / محمد فؤاد عبد الباقي ، كتاب الإيمان ، باب استحقاق الوالي الغاش لرعيته النار ، حديث رقم ١٤٢ ، ١/ ١٢٦ .

الدولة الإسلامية[1]، لتنصيب أصلح العناصر وأكفأها لمباشرة الوظيفة ، والتي تعد خدمة عامة يجب على المكلفين القيام بها.

وإذا أردنا وضع تعريف للموظف العام في ضوء ما سبق يمكن أن نقول بأن الموظف العام في الفكر الإداري الإسلامي هو " كل من أسند إليه أمر التصرف في شأن من الشئون العامة برضاه".

وبتحليل التعريف السابق يتضح أنه لكى يكتسب الشخص صفة الموظف العام في الفكر الإداري الإسلامي يجب أن تتوافر فيه جملة من الشروط أو العناصر من أهمها، صحة انعقاد ولايته، وتكليفه بالقيام بخدمة عامة، وقبول الشخص القيام بهذه الخدمة، فإذا توافرت فيه هذه العناصر انعقدت ولايته ، وصحت تصرفاته، وأصبح موظفاً عاماً.

ولو قارنا بين مفهوم الموظف العام في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، نجد أن النظم الوضعية تتفق مع الشريعة الإسلامية في الأخذ بفكرة الموظف العام من حيث المبدأ، أما كونه يعمل في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاصها بالطريق المباشر ، وكون العمل الذي يقوم به دائماً ، فهذه أمور لم تكن تعرفها الشريعة الإسلامية ، غير أنه يترك تقديرها للسلطة العامة حسبما تقتضيه المصلحة العامة ، وبما لا يتعارض مع القواعد الكلية والأصول الشاملة التي جاءت بها الشريعة الإسلامية.

الفرع الثاني

طرق تولي الوظائف العامة في النظامين

الإداري الوضعي والإسلامي

تختلف طرق اختيار الموظفين العموميين ليس فقط من دولة إلى أخرى، وإنما أيضاً في الدولة الواحدة من وقت إلى آخر، لارتباط هذه الطرق بالواقع السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي في كل دولة، وهو واقع قطعاً لا يتسم بالعالمية ولا الاستقرار عادة.

وعلى أي حال فقد تعددت طرق تولي الوظائف العامة في النظم الوضعية وتطورت، فبدأت بالاختيار الحر المطلق من قبل جهة الإدارة التي لا تحكمه ضوابط موضوعية، بل تحكمت فيه الأهواء والمصالح الشخصية، وانتهت بالاختيار على أساس الجدارة أو

(١) د/ على عبد القادر مصطفي : الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة ، ص ٢٣ .

الكفاءة، بناءً على أسس موضوعية تطبق على الجميع، ويتحقق من خلالها إلى حد كبير مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.

وعموماً فقد عرفت عدة طرق لاختيار الموظفين العموميين تفاوتت الدول في الأخذ بواحدة منها أو أكثر لاختيار موظفيها، من أهمها[١]:

١- **الحرية المطلقة للإدارة في الاختيار**، كانت الإدارة تتمتع بسلطات تقديرية مطلقة في اختيار موظفيها بلا رقابة، ودون أدنى شرط أو قيد يوضع بعيداً عنها، أو رغماً عن إرادتها، فكان الحاكم أو ولي الأمر يختار كبار معاونيه من الإداريين من بين أنصاره الذين يثق فيهم لأسباب يقدرها هو دون سواه[٢].

ونظراً للعيوب التي وجهت لهذا الأسلوب عدلت عنه الحكومات، وكان أول من عدلت عنه إنجلترا سنة ١٨٥٢م ، ثم فرنسا ١٨٨٢م، فالولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٨٨٣م[٣].

ومع ذلك فإن هذا الأسلوب في الاختيار متبع في الاختيار بالنسبة للوظائف الإدارية التي يغلب عليها الطابع السياسي، كالسفراء ، والوزراء، والمحافظين ؛ لأن الاعتبارات الشخصية في

هذه الوظائف، والتي تعتمد على الثقة تتغلب على أية اعتبارات أخرى[٤] .

٢- **المركز الاجتماعي**، ويعتمد هذا الأسلوب في الاختيار على أساس انتماء الفرد إلى طبقة اجتماعية مرموقة، ذات حسب أو نسب، ويسمى هذا الأسلوب بالأسلوب الأرستقراطي في اختيار الموظفين العموميين[١].

---

(١) نقول أهم الطرق؛ لأن هناك طرقاً أخرى ليست مطبقة لبساطتها إلا في وظائف محددة مثل التعيين بأسبقية التخرج ، أو بواسطة القوى العاملة، أو التعيين عن طريق التكليف .

(٢) د/ رمضان بطيخ : الوسيط في القانون الإداري ص٤٤٥ – د/ سليمان الطاوي : مبادئ علم الإدارة العامة ص١٦٤، ١٦٥ ، ط/ السادسة ١٩٨٠م – د/ صابر الحسيني محمود الجندي : اختيار القيادة الإدارية بين القانون وعلم الإدارة ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس ١٩٩٧م ، ص١١٩ – أستاذنا الدكتور/ فؤاد النادي : الوجيز في مبادئ القانون الإداري ، ط/ بدون دار نشر وبدون تاريخ ص٣٠٩ .

(٣) د/ محسن العبودي : المرجع السابق ص٥٥٣ .

(٤) د/ سليمان الطماوي : مبادئ القانون الإداري ص٢٩٨ – د/ رمضان بطيخ ص٤٤٧ – د/ سامي جمال الدين: التنظيم الإداري للوظيفة العامة ص١٥٠ ، ط/ دار الجامعة الجديدة للنشر ١٩٩٠م – د/ محمد أنس جعفر : الوسيط في القانون العام ص٣٤١ – د/ محمد السناري : أصول الإدارة العامة دراسة مقارنة ص١٦٢، ط/ بدون دار نشر وبدون تاريخ .

وقد انتشر هذا الأسلوب في الإدارات القديمة، كالإدارة الفرعونية في مصر، حيث كان الفراعنة يقصرون شغل المناصب القيادية الهامة على الأمراء، والنبلاء دون سواهم من أفراد الشعب، ومن الإدارات الحديثة التي انتشر فيها هذا الأسلوب الإدارة الفرنسية، والإنجليزية، والألمانية(٢) .

وقد انتهى العمل بهذا الأسلوب تماما من الناحية النظرية، وإن كان سائداً من الناحية العملية.

٣- **الإعداد الفني المسبق،** ويعتمد هذا الأسلوب على تدريب وإعداد المرشحين لشغل الوظائف العامة إعداداً فنياً خاصاً قبل اختيارهم اختياراً نهائياً، وذلك عن طريق تدريبهم نظرياً، وعملياً خلال مدة محددة على أعمال الوظيفة التي سيشغلونها، بحيث يكون للإدارة تثبيتهم في وظائفهم المرشحين لها إذا توافرت فيهم شروط شغلها، وثبتت صلاحيتهم لتولي مسئولياتها ، وإلا تم استبعادهم من تولي تلك الوظائف(٣) .

والطريقة المألوفة لاكتشاف أفضل العناصر الصالحة لتولي الوظائف العامة بناءً على هذا الأسلوب هي إنشاء مدارس، أو معاهد، أو كليات تتميز بالطابع الفني يلتحق بها من يريد التعيين مستقبلاً في الوظائف التي يتأهلون لها، ثم يتم تعينهم فور تخرجهم .

٤- **الانتخاب،** ويعتبر أسلوب الانتخاب لشغل الوظيفة العامة أسلوباً استثنائياً، مطبقاً على وظائف محدودة وهو معروف لدى الإدارات القديمة والحديثة على حد سواء، ويقصد به أن رأي الناخبين واتفاقهم على شخص محدد لتولي الوظيفة العامة هو المعول عليه في عملية الاختيار والتعيين(٤).

---

(١) د/ محسن العبودي : الإدارة العامة ص٥٥٤ – د/ سليمان الطماوي : مبادئ علم الإدارة العامة ص١٦٦ – أستاذنا الدكتور/ فؤاد النادي : الوجيز في مبادئ القانون الإداري ص٣١١.

(٢) د/ صابر الحسيني : رسالته السابق الإشارة إليها ص١٢١ – د/ مجدي النهري : الموظف العام ص٧١.

(٣) د/ سليمان الطماوي : مبادئ القانون الإداري ص٢٩٨، ٢٩٩ ، ولسيادته أيضاً : الوجيز في القانون الإداري ص٤١٧ ، وله أيضاً بحث بعنوان : " طرق اختيار الموظفين" مجلة العلوم الإداري ص١٩٤، ١٩٥ – د/ ثروت عبدالعال أحمد ، د/ فؤاد محمد مرسي : الوجيز في مبادئ علم الإدارة العامة ، طبعة ١٩٩٨م، ص٥٤٣، ٥٤٤ - د/ سامي جمال الدين : التنظيم الإداري للوظيفة العامة ص١٥٧– د/ رمضان بطيخ : الوسيط في القانون الإداري ص٤٥٠ .

(٤) د/ علي عبدالقادر مصطفى : الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة ص٢٣٠ – د/ محسن العبودي : الإدارة العامة ص٥٥٥ – أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : الوجيز في مبادئ القانون الإداري ص٣١٣.

وكان له صورتان:-

الأولى : الانتخاب المفتوح يشترك فيه من الشعب كل من توافرت فيه شروط الانتخاب لاختيار المرشح للوظيفة العامة، وهذه الصورة مطبقة في الإدارة الأمريكية ، حيث يتم انتخاب حكام الولايات ونوابهم، وقضاة المحاكم في تلك الولايات(١) .

الثانية : الانتخاب المغلق وهي صورة الانتخاب المغلق، أو الانتخاب عن طريق النظراء لشغل بعض الوظائف الشاغرة، ويقصد بالنظراء نظراء الشخص الذي يتم ترشيحه(٢) .

وقد طبقت هذه الصورة في مصر عند اختيار عمداء الكليات والمعاهد الجامعية وذلك قبل صدور القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٩٤م(٣) .

٥- **الوظائف المحجوزة،** وهو يعني حجز بعض الوظائف التي لا تحتاج إلى تخصص كبير، أو إلى مستوى عال من الكفاية الجسمانية، لبعض الطوائف التي عانت كثيراً من أجل المصلحة العامة للدولة، ولا يجوز مشاركة باقي الشعب في هذه الوظائف(٤).

وقد اخذت مصر بهذا لأسلوب منذ صدور قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م، وحتى قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، الذي نص على هذا الأسلوب في التعيين في الوظائف العامة في مادته الثالثة عشرة (١٣)، حيث جاء فيها، " **تلتزم كل وحدة بتخصيص نسبة خمسة في المائة من مجموع الوظائف بها للأشخاص ذوي الإعاقة.**

---

(١) د/ سليمان الطماوي : مبادئ علم الإدارة العامة، ط/ السادسة ، ط/ مطبعة جامعة عين شمس ص٤٣٦ – د/ أحمد نجم : مبادئ علم الإدارة العامة ص٣١١، ٣١٢ – د/ صابر الحسيني : القيادة الإدارية ص١٢٣.

(٢) د/ محمد أنس جعفر : الوسيط في القانون العام ص٣٤٣، د/ علي عبدالقادر مصطفى :الوظيفة العامة ص٢٣٢ .

(٣) كانت هذه الصورة مطبقة في مصر عند اختيار عمداء الكليات ولكن عدل عنها بمقتضى القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٩٤م، حيث جاء بالمادة ٤٣ منه : " يعين رئيس الجامعة عميداً للكلية، أو المعهد التابع للجامعة من بين الأساتذة العاملين بها لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد " .

(٤) د/ سليمان الطماوي : مبادئ علم الإدارة العامة ص٤٣٧ – د/ علي عبدالقادر مصطفى : الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة ص٢٣٢ – د/ محمد أنس جعفر : الوسيط في القانون العام ص٣٢٣ . وتشمل هذه الوظائف بصفة أصلية مشوهي الحروب، ولكن بعض التشريعات تشرك فيها أيضاً الأيتام، والأرامل الذين فقدن أزواجهن بسبب الحرب، وتهدف التشريعات من إقرار هذا الأسلوب في تولية هذه الوظائف إلى تحقيق غايات كثيرة من أهمها العرفان بالجميل لكل فرد يقدم خدمات لوطنه، وإعطاء الفرصة للجميع لكي يساهموا في الأعمال البطولية ما دامت الدولة ترعى مصالهم في كل الظروف.

وتحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء الوظائف التي تحجز للمصابين في العمليات الحربية ومصابي الثورة والمحاربين القدماء ومصابي العمليات الأمنية متى سمحت حالتهم بالقيام بأعمالها، وذلك وفقًا للقواعد التي يحددها هذا القرار، على أن تلتزم الوحدة بتعيين هذه النسبة وفقًا لاحتياجاتها.

كما يجوز أن يعين في هذه الوظائف أزواج الفئات المنصوص عليها في الفقرة السابقة أو أحد أولادهم أو أحد والديهم أو أحد إخوتهم، القائمين بإعالتهم، وذلك في حالة عجزهم عجزا تامًا أو وفاتهم، إذا توافرت فيهم شروط شغل هذه الوظائف، وكذلك الأمر بالنسبة لأسر الشهداء والمفقودين في العمليات الحربية وأسر شهداء العمليات الأمنية"

٦- **المسابقة**، وبناءً على هذا الأسلوب لا يعين في الوظائف العامة إلا الشخص الذي اجتاز بنجاح الامتحانات المقررة لشغل هذه الوظائف، ولنجاح هذا الأسلوب يشترط أن تتجرد اللجنة القائمة على امتحانات المسابقة من الأهواء الشخصية خاصة، إذا كانت المسابقة مقصورة على الامتحان الشفوي فقط، فهذا الأسلوب يزود الإدارة بأفضل العناصر البشرية، فضلاً عن تحقيقه لمبدأ تكافؤ الفرص أمام جميع المواطنين، وقضائه على فكرة الولاء الحزبي[١] .

ويتطلب شغل الوظيفة العامة بناءً على هذا الأسلوب أن تقوم الإدارة بالإعلان عن الوظائف الخالية، مع تضمين الإعلان سائر البيانات اللازمة، ثم تجري الامتحان لاختيار أفضل العناصر من المتقدمين، وإذا كانت الدول الحديثة تلتقي عند مبدأ التعيين على أساس المسابقة، فإن أوضاع المسابقة تختلف من دولة إلى أخرى وفقاً لنوع الوظيفة المراد شغلها، ولكن أشهر المسابقات، ما يقوم على أساس الاختبارين التحريري والشخصي على السواء .

وقد تضمنت قوانين التوظف في مصر عدة نصوص تحث على شغل الوظيفة العامة عن طريق إجراء المسابقات، بداية من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م، ومروراً بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م، والقانون رقم ٥٨ سنة ١٩٧١م، والقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م،

(١) د/ سليمان الطماوي : مبادئ علم الإدارة العامة ص٤٢٤ – د/ علي عبدالقادر مصطفى : الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة ص٢٢٧ .

والذي أوجب أن يكون الإعلان عن الوظائف الخالية في صحيفتين يوميتين على الأقل إذا لجأت السلطة المختصة إلى المسابقة لشغل الوظيفة .

والملاحظ من خلال تتبع قوانين العاملين بالدولة المصرية نجد أن النصوص التي تحدثت عن هذا الأسلوب في التعيين بعضها لم تكن ملزمة لجهة الإدارة، بل كانت تعطي لجهة الإدارة الحرية المطلقة في شغل الوظائف العامة عن طريق المسابقة أو شغلها بالاختيار، والبعض الآخر كان يلزمها في شغل أدنى درجات السلم الإداري، إلى أن جاء قانون العاملين المدنيين الحالي رقم٨١ لسنة ٢٠١٦م[١]، الذي ألزم جهة الإدارة بشغل الوظائف العامة بأسلوب المسابقة، بعد ما ألزمها بشغل هذه الوظائف على أساس الجدارة والكفاءة دون وساطة أو محسوبية، وهذا النص فريد من نوعه لم تتضمنه قوانين التوظف المصرية السابقة، ويعد انتصاراً لمبدأ الجدارة في شغل الوظائف العامة، وقد تأخرت مصر كثيراً في الأخذ بهذا المبدأ الذي سبقتنا إليه كثير من دول العالم، مثل إنجلترا بأكثر من قرن من الزمان.

وبناءً عليه فقد استقر الوضع في مصر أخيراً على الأخذ بمبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، ذلكم المبدأ الذي يؤدي إلى اختيار أفضل العناصر البشرية لتولي أمر الوظيفة العامة.

وإذا كان هذا هو الوضع في النظم الوضعية، فماذا عن الشريعة الإسلامية، بداية يجب أن نؤكد أن الشريعة الإسلامية حرصت على اختيار القوي الأمين للوظيفة العامة: ﴿ **إِنَّ**

---

(١) فقد نصت المادة (١٢) من قانون الخدمة المدنية المصر الحالي على أن " يكون التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه، على أساس الكفاءة والجدارة، دون محاباة أو وساطة من خلال إعلان مركزي على موقع بوابة الحكومة المصرية متضمنًا البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها على نحو يكفل تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين. وفي جميع الأحوال يشترط لشغل الوظائف أن تكون شاغرة وممولة.

ويكون التعيين في تلك الوظائف بامتحان ينفذه الجهاز من خلال لجنة للاختيار، ويشرف عليه الوزير المختص، على أن يكون التعيين بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتيجة الامتحان، وعند التساوي يقدم الأعلى في مرتبة الحصول على المؤهل المطلوب لشغل الوظيفة، فالدرجة الأعلى في ذات المرتبة، فالأعلى مؤهلاً، فالأقدم في التخرج، فالأكبر سنًا.

وتحدد اللائحة التنفيذية قواعد الإعلان عن الوظائف الشاغرة وكيفيته، وتشكيل لجنة الاختيار وإجراءات انعقاد الامتحان وكيفيته وقواعد المفاضلة، على أن يكون الإعلان خلال شهري يناير ويونيو من كل سنة عند الحاجة، وألا تقل مدة الإعلان والتقديم عن شهر، وتعلن النتيجة على الموقع الإلكتروني المشار إليه بالفقرة الأولى من هذه المادة.

خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ ﴾ [١] ، وليس هذا فحسب بل حرصت على اختيار أصلح من توافرت فيهم شروط التوظف، وألزمت القائمين على الاختيار بذلك، قال- ﷺ- : "**من ولي من أمر المسلمين شيئاً فولى رجلاً وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله** "[٢] . وقاعدة اختيار الأصلح هذه قاعدة محكمة ومستقرة في الشريعة الإسلامية، إذا عدلت عنها سلطة الاختيار تعد خائنة لله ولرسوله وللمؤمنين[٣]، وتدخل فيما نهى الله عنه في قوله-ﷻ-: ﴿**يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ** ﴾[٤] باعتبار أن الوظيفة العامة أمانة يجب أداؤها كما دل على ذلك قول النبي-ﷺ- لأبي ذر عندما جاء طالباً إياها : " **يا أبا ذر إنك ضعيف وإنها أمانة وإنها يوم القيامة خزي وندامة ، إلا من أخذ بها حقها وأدى الذي عليه فيها** "[٥] ، وإذا كانت الشريعة الإسلامية ألزمت السلطة الإدارية باختيار الأصلح، فإنها تركت لها حرية اختيار الأسلوب الذي يمكن من خلاله الوصول إليه أو الاستدلال عليه، فلم تلزمها باتباع وسيلة بذاتها ؛ لأن اختيار الوسائل يعد من التفصيلات التي يختلف أمرها باختلال الأزمنة والأمكنة[٦].

والشريعة الإسلامية تترفع عن ذلك باعتبارها شريعة السماء الأخيرة والخالدة .

---

(١) سورة القصص من الآية (٢٦) .

(٢) أبو عبدالله محمد بن عبدالله الحاكم : المستدرك على الصحيحين، تحقيق / مصطفى عبدالقادر عطا، ط/ دار الكتب العلمية، بيروت ١٤١١هـ-١٩٩٠م، ط/ الأولى ، كتاب الأحكام ، حديث رقم ٧٠٢٤ ، ١٠٤/٤ – ورواه الطبراني بلفظ : " من استعمل عاملاً ..." الطبراني : المعجم الكبير ، ط/ مكتبة العلوم والحكم، الموصل ١٤٠٤هـ-١٩٨٣م ، تحقيق / حمدي عبدالمجيد السلفي ، ط/ الثانية ، حديث رقم ١١٢١٦، ١١٤/١١ .

(٣)) ابن تيمية : السياسة الشرعية ص٦ .

(٤) سورة الأنفال الآية (٢٧) .

(٥) مسلم بن الحجاج بن الحسن القشيري النيسابوري : صحيح مسلم ، ط/ دار إحياء التراث العربي، بيروت، تحقيق / محمد فؤاد عبدالباقي، ط/ بدون تاريخ، حديث رقم ١٨٢٥، كتاب الإمارة ، باب كراهة الإمارة بغير ضرورة ١٤٥٧/٣

(٦) يقول الشيخ محمود شلتوت في ذلك : " ... ليس من المعقول أن تعرض شريعة جاءت على أساس من الخلود والبقاء والعموم لتفصيل أحكام الجزئيات التي تقع في حاضرها ومستقبلها، فإنها مع كثرتها – أي الجزئيات- الناشئة من كثرة التعامل وألوانه متجددة بتجدد الزمن وصور الحياة، فلا مناص إذاً من هذا الإجمال والاكتفاء بالقواعد العامة والمقاصد التي تنشدها للعالم ... "
الإمام الأكبر الشيخ / **محمود شلتوت** : الإسلام عقيدة وشريعة، ط/ دار الشروق، القاهرة ، ط/ الرابعة ١٩٦٨م ص٤٢٥ .

ومن هنا تعتبر الغاية من عملية الاختيار هي انتقاء الأصلح ، أما طريقة أو أسلوب الاختيار فيعتبر وسيلة للوصول إلى هذه الغاية، فالمهم تحقيق الغاية بأي وسيلة مشروعة؛ لذلك وجدنا أساليب الاختيار للوظيفة العامة في الدولة الإسلامية تعددت واختلفت من وقت لآخر –وإن كان أفضلها في تحقيق نظام الجدارة، الامتحان، خاصة وأن هذه الوسائل لا تعتبر ضمانة جوهرية في اختيار الأصلح إلا بقدر تقوى وورع القائمين على تطبيقها.

وعموماً فقد عرفت الإدارة الإسلامية على غرار النظم الوضعية عدة أساليب لاختيار موظفيها نذكر منها:

١- **التعيين**، حيث كان الخليفة يتمتع بسلطات واسعة في اختيار الموظفين باعتباره صاحب الولاية العامة التي تتفرع عنها سائر الولايات –الوظائف– في الدولة الإسلامية، وكانت عملية التعيين تتم إما من قبل الخليفة مباشرة وإما بتفويض الخليفة أمراءه بتولية من يرون على الوظائف ، خاصة في المناطق النائية، حيث يرى الحاضر ما لا يراه الغائب، وحيث تجد أمور تقتضي العجلة لئلا تضيع أو تتوقف مصالح الناس[١]. وكان التعيين يتم بناءً على **أمرين**:-

– **الأول**: المعرفة الشخصية لمن يراد توليته، ومن ثم الوقوف على إمكانياته وقدراته في إدارة شؤون الوظيفة المرشح لها، كما فعل النبي صل الله عليه وسلم عند تقليد علي بن أبي طالب كرم الله وجهه قضاء اليمن دون سؤال عنه أو اختبار له لمعرفته إياه[٢]، وكما فعل الخليفة أبو بكر الصديق عندما أسند ولاية القضاء لسيدنا عمر بن الخطاب وولاية المال لأبي عبيدة بن الجراح رضي الله عنهم جميعاً[٣].

---

[١] د/ ظافر القاسمي : نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي ص٤٩٠ .

[٢] الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٣١ ، وله أيضاً : أدب القاضي ، تحقيق / محي هلال السرحان، ط/ وزارة الأوقاف بالعراق ١٧٥/١ – شهاب الدين أبو إسحاق إبراهيم بن عبدالله المعروف بابن أبي الدم: أدب القضاء وهو الدرر المنظومات في الأقضية والحكومات، تحقيق د/ محمد مصطفى الزحيلي، ط/ مجمع اللغة العربية، دمشق ١٣٩٥هـ-١٩٧٥م ، ص٤٢ – إبراهيم علي بن فرحون المدني : تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام، ط/ مصطفى البابي الحلبي ١٣٧٨هـ-١٩٥٨م ، ٢٢/١ – أبو محمد بن أحمد بن محمد بن قدامة : المغني مع الشرح الكبير، ط/ دار الكتاب العربي، بيروت، ١٣٩٢هـ-١٩٧٢م ، ٣٧٨/١١ .

[٣] أبو جعفر محمد بن جرير الطبري : تاريخ الطبري(تاريخ الرسل والملوك) ، تحقيق / محمد أبو الفضل إبراهيم، ط/ دار المعارف، ط/ بدون تاريخ، ٣٢٦/٣ .

– **والأمر الآخر السؤال عنه:** أما إذا كان ولي الأمر لا يعرف الشخص الذي يريد أن يختاره ، أو لم يتأكد من مدى صلاحيته للعمل ، اتجه إلى أهل الخبرة والمعرفة للسؤال عنه وعن سيرته فيهم، فإن كان كما يريد ولاه، وإلا فلا .

ومما يدل على ذلك أن سيدنا عمر بن الخطاب أراد أن يختار عاملاً يسند إليه أحد الأعمال، فجمع مجموعة من الصحابة ممن يمتازون بالخبرة والدراية، وقال : أشيروا عليّ ودلوني على رجل أستعمله على أمر قد دهمني، فقالوا له : ما عندك ؟ فقال : أريد رجلاً إذا كان في القوم وليس أميرهم كان كأنه أميرهم، وإذا كان أميرهم كان كأنه رجل منهم، فقالوا له: ما نعرف هذه الصفة إلا في الربيع بن زياد الحارثي، فقال لهم : صدقتم، ثم ولاه العمل[١].

٢– الانتخاب: لم يكن الانتخاب كوسيلة من وسائل اختيار الموظفين بغريب عن النظام الإداري الإسلامي، وإنما هناك دلائل تشير إلى أنه كان معروفاً، فمن أبرز الدلائل على ذلك تلك التي أفضت إلى اختيار الصحابي الجليل أبو بكر الصديق خليفة للمسلمين بعد وفاة النبي صلى الله عليه وسلم، حينما اجتمع الأنصار في سقيفة بني ساعد للنظر في تولية الخليفة بعد وفاة النبي صلى الله عليه وسلم، فرشح الأنصار سعد بن عبادة لتولى الخلافة ورشح بعض المهاجرين أبا بكر الصديق، وانتهى الأمر بتولية أبي بكر خليفة على المسلمين.

ولم تعرف الإدارة الإسلامية الطريقة الانتخابية للالتحاق بالوظائف العليا فحسب، بل إنها قد أشير بها في كل ما يتعلق بأعمال الدولة[٢]، فقد روى الطبري في حوادث سنة ١٠٦هـ ، أن عمر بن هبيرة أمير العراق وخراسان في عهد زيد بن عبدالملك، قال لمسلم بن سعيد حين ولاه خراسان : ليكن حاجبك من صالح مواليك، فإنه لسانك والمعبر عنك، وحُث صاحب شرطتك على الأمانة، وعليك بعمال العذر، قال : وما عمال العذر ؟ قال : مُر أهل كل بلد أن يختاروا لأنفسهم، فإذا اختاروا رجلاً فوله ، فإن كان خيراً كان لك، وإن كان شراً كان لهم دونك، وكنت معذوراً[٣] .

---

(١) ابن قتيبة : عيون الأخبار ١٦/١ .
(٢) د/ ظافر القاسمي : نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي ص٤٩١، ٤٩٢ .
(٣) الطبري : تاريخ الرسل والملوك ٣٥/٧ .

فدل ذلك على أن الانتخاب كان أحد وسائل تولي الوظائف العامة في الإدارة الإسلامية.

٣- الامتحان أو المسابقة: عرفت الإدارة الإسلامية الامتحان كوسيلة للإلحاق بالوظيفة العامة، وسلكت في إجرائه مسلكاً يناسب ظروف تلك الفترة ، ويتلاءم مع متطلبات العمل الإداري فيها .

ويعتبر الامتحان الطريقة الكاشفة عن تحقق الشرائط المطلوبة لشغل الوظيفة وتوافرها في المرشح لها، ويتحقق ذلك بأن يحضر من له الحق في التولية الشخص المراد توليته فيختبره بنفسه، أو يفوض غيره في الاختبار، فإذا تحقق من صلاحيته للوظيفة، واطمأن إليه كل الاطمئنان، ولاه.

ولم يكن الامتحان يجرى فحسب للأشخاص الذين لا علم للإدارة بقدراتهم الإدارية، وبكفاءتهم المهنية، وإنما كان يعقد أيضاً لأولئك الذين كان ولي الأمر على علم ودراية بهم، وذلك للتيقن من صلاحيتهم للوظيفة الشاغرة بصورة واقعية[١] ؛ لذلك كان الاختيار بناءً على امتحان من أهم الضمانات التي يتحقق من خلالها اختيار أفضل العناصر البشرية لتولي أمر الوظيفة العامة.

ويجد هذا تطبيقاً واقعياً فيما قام به النبي-ﷺ-، حين أجرى اختباراً لمعاذ بن جبل، عندما أراد أن

يوليه الحكم والقضاء في اليمن[٢]، على الرغم من أن معاذاً كان مشهوراً بعلمه وسعة أفقه، لدرجة

أن النبي-ﷺ- قال عنه : " **أعلم أمتي بالحلال والحرام معاذ بن جبل** "[٣]: .

ومما يدل أيضا على تعميم إجراء الامتحان، وعدم قصره على مرشح دون آخر، ما جاء في كتاب الإمام علي-كرم الله وجهه- إلى واليه على مصر الأشتر النخعي يحدد له

---

(١) د/ محمد باهي يونس : الاختيار على أساس الصلاحية ص١٤٩ .

(٢) الماوردي : أدب القاضي ١٧٥/١ ، ولفضيلته أيضاً : الأحكام السلطانية ص٦٧ – ابن أبي الدم : أدب القضاء ص٤٢ – ابن فرحون : تبصرة الحكام ٢٢/١ – ابن قدامة : المغني مع الشرح الكبير ٣٧٨/١١.

(٣) الحافظ أبو نعيم أحمد بن عبدالله الأصفهاني: حلية الأولياء وطبقات الأصفياء، ط/ دار الفكر، ط/ بدون تاريخ، ٢٢٨/١.

طريقة اختيار عماله بقوله : " وانظر في أمور عمالك الذين تستعملهم، فليكن استعمالك إياهم اختباراً ، ولا يكن محاباة ولا أثرة "[1] .

وبتعميم تطبيق أسلوب الامتحان لاختيار موظفي الدولة يوصي عبدالعزيز بن زرارة معاوية بن أبي سفيان بقوله : " **... وأول المعرفة الاختبار، فأْئلُ واختبر**"[2].

ويتضح لنا من العرض السابق أن الشريعة حرصت دائماً على اختيار الأصلح للوظيفة العامة، حيث حدد أسس وضوابط يتم بناءً عليها الاختيار، وتركت لولي الأمر (السلطة المختصة بالتعيين) اختيار الوسيلة التي تكشف من خلالها عن صلاحية الشخص لتولي أمر الوظيفة العامة حسبما تقتضيه ظروف الزمان والمكان.

وبناءً عليه تتفق النظم الوضعية مع الشريعة الإسلامية بشأن طرق تولية الوظائف العامة، وإن كان للأخير السبق في اكتشاف هذه الطرق.

وعلى الرغم من أن النظم الوضعية ـ كما هو واضح من خلال المطلب التمهيدي ـ قد حرصت مؤخراً، والشريعة الإسلامية على اختيار أفضل العناصر البشرية، إلا أن ذلك لا يمنعهما من إقرار نظام رقابي صارم على أداء الموظفين العموميين، تعددت صوره لتشمل كافة الموظفين وكل أعمالهم الوظيفية التي يقومون بها، وهذا ما سنلقي عليه الضوء في بحثنا هذا بشيء من التفصيل.

([1]) محمد الرضى بن الحسن الموسوي : نهج البلاغة من كلام الإمام علي : شرح محمد عبده، ط/ المكتبة التجارية الكبرى ، ط/ بدون تاريخ، ١٠٢/٣-١٠٥ – د/ صبحي الصالح : نهج البلاغة، ط/ دار الكتاب المصري ، دار الكتاب اللبناني، القاهرة، بيروت ١٩٩٢م، ص٣٨١ – محمد كرد علي : الإسلام والحضارة العربية ، ط/ بدون دار نشر أو تاريخ ١٤٢/٢ – د/ علي عبدالقادر مصطفى : الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة ، ط/ مطبعة السعادة ، القاهرة، ط/الأولى ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م، ص٦٠ .

([2]) ابن قتيبة : عيون الأخبار ٨٣/١ .

المبحث الأول

مفهوم الرقابة وبيان خطواتها

في النظامين الإداري الوضعي والإسلامي

تعد الرقابة أحد أهم الركائز التي يقوم عليها النظام الإداري، فمن خلالها يتم متابعة أداء الإدارة لمهام واجباتها، والتأكد من جودة هذا الأداء، وأنه يسير فق الخطة المرسومة دون مخالفة للقوانين واللوائح المطبقة، فهما كانت كفاءة وأمانة الموظف العام لا يمكن الاستغناء عن الرقابة لأن للسلطة بريق يجذب إليها الكثير من أصحابها ممن تضعف عزائمهم فيقعون في حبائل الشيطان الذي يسول لهم الخروج عن الشرع والقانون إشباعاً لرغباتهم الشخصية وتماشياً مع أهوائهم، فتأخذ الرقابة على أيديهم وتقوم ما بهم من انحراف، ولبيان المقصود من الرقابة وخطواتها بقسم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة في النظام الإداري الوضعي والإسلامي.
المطلب الثاني: أهمية الرقابة وخطواتها في النظام الإداري الوضعي الإسلامي.

المطلب الأول

مفهوم الرقابة في النظام

الإداري الوضعي والإسلامي

حظى موضوع الرقابة على أنشطة وأداء الإدارة العامة باهتمام منقطع النظير، إلى حد أن قال عنها البعض –وهو محق في ذلك– : إن الرقابة على الجهاز الحكومي تشكل وتحدد الكثير من ملامح نظام الحكم في الدولة، وإنه بقدر إحكام الرقابة على الجهاز الحكومي، بقدر ما يكون أداء الجهاز الحكومي ملتزماً ومحققاً للمصلحة العامة[١] .

وتعني الرقابة في مفهومها اللغوي : المحافظة والملاحظة والحراسة والترصد، فالرقيب هو المترصد والحافظ والحارس الذي لا يغيب عنه شيء[٢] .

ومن ثم فالرقابة في اللغة تعني الحفظ والحراسة، بمعنى متابعة الشيء ومراقبته بقصد حراسته والمحافظة عليه، حيث لا يتصور الحفظ لو أن التنفيذ جاء مخالفاً للقانون أو للخطة بالقصور عنها، أو أن التنفيذ طابق الخطة التي تحتوي في ذاتها على قصور[٣] .

المفهوم الاصطلاحي للرقابة:– في الحقيقة لم يتفق الفقه على تعريف جامع مانع للرقابة بمفهومها العام، وإنما اختلفت تعريفاتهم تبعاً لزاوية النظر الذي ينظر كل منهم إليها، وهذا راجع إلى الوظيفة التي يجب أن تناط بالرقابة والأهداف التي يجب أن تحققها.

عرفت الرقابة بعدة تعريفات نذكر منها: أن **الرقابة هي** : " وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها " أو " إنها تعني المتابعة بمحاولة إنجاز الأعمال بدقة وسرعة، والعمل على تقييمها مع إصلاح ما قد تنطوي عليه من انحرافات أو أخطاء "[٤] .

---

(١) د/ زكي محمد النجار : الإدارة العامة في عالم متغير ص١١٨ .

(٢) ابن منظور : لسان العرب ، ط/ المؤسسة العربية العامة للتأليف والنشر ، ط/ بدون تاريخ ٤٠٨/١ – مجمع اللغة العربية : المعجم الوجيز ص٢٧٢ ٢٧٣ .

(٣) د/ محمد عبدالحليم عمر : الرقابة على الأموال في الفكر الإسلامي ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية التجارة جامعة الأزهر ١٤٠٢هـ-١٩٨٢م ، ص١٠٨ .

(٤) د/ فؤاد العطار : مبادئ علم الإدارة العامة ، ط/ دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٤م ، ص١٧٩ وما بعدها .

وقد عرفها البعض بأنها : " كافة الجهود والأنشطة المستمرة والمنتظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة عند التنفيذ، ومقارنته بالمعدلات المستهدفة والمقررة طبقاً للخطة الموضوعة، واكتشاف الانحرافات أو التنبؤ بحدوثها مع العمل على تصحيحها "[١] .

وقيل بأنها : " عملية الكشف عن الانحرافات أياً كان موقعها سواء في ذلك الانحرافات عما يجب إنجازه أو الانحرافات عن الإجراءات، والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم حتى تصحح، وحتى تظهر مرة أخرى في المستقبل "[٢] .

وقيل أيضاً بأنها : " الوظيفة التي تهتم بتقييم الجهود والإنجازات بالنظر لأهداف المنظمة، كما تهتم بالتحقق من شرعية التصرفات والأعمال وتهتم أخيراً بتحقيق الاستقرار والنظام بين العاملين "[٣] .

ويستخلص من التعريفات السابقة للرقابة أنها تقوم على العناصر الآتية[٤] :-

١- التحقق من مدى إنجاز الأهداف المرسومة بكفاءة واقتدار بأساليب وإجراءات مشروعة .

٢- الكشف عن المعوقات التي تحول دون تحقيق الأهداف والعمل على تذليلها، وتقويم ما قد يكون هناك من انحرافات سواء تعلقت بالأهداف أو بالإجراءات المرسومة لتحقيق هذه الأهداف، وتعديلها بما يحقق أداء العمل الإداري في أسرع وقت وبأقل تكلفة ممكنة .

٣- تقوم الرقابة على تحديد مسئولية المقصر وتوقيع العقاب عليه، وإثابة المجد المجتهد في أداء أعمال وظيفته، وذلك بأن تقوم على مبدأ الثواب والعقاب، بما يحقق الاستقرار والنظام داخل الوحدة الإدارية[٥] .

ويمكن لنا وضع تعريف للرقابة يتماشى مع مفردات بحثنا هذا، فيقصد بالرقابة في مفهوم هذا البحث، "الملاحظ والمتابعة الداخلية والخارجية لجهة الإدارة في أدائها

---

(١) د/ زكي النجار : الإدارة العامة في عالم متغير ص١١٨ .
(٢) د/ عبدالفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة ص٢٧٥ .
(٣) د/ محمد رفعت عبدالوهاب : الإدارة العامة ، طبعة ١٩٨١م ، ط/ بدون دار نشر، ص٣١٣، ٣١٤.
(٤) أستاذنا الدكتور/ فؤاد النادي : مبادئ علم الإدارة العامة ص٣٧٤، ٣٧٥ – د/ محمد السناري : أصول الإدارة العامة ص٤٤٢
(٥) أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبادئ علم الإدارة العامة ص٣٧٥ .

لواجباتها، للتأكد من عدم مخالفة هذا الأداء لمبدأ المشروعية وملاءمته لظروف الحال والاعتبارات السلوكية والإنسانية للقائمين على هذا الأداء، للمحاسبة وتصحيح المسار عند الانحراف"

وواضح من هذا التعريف شموله لصور الرقابة الثلاث، الشعبية والقضائية والإدارية، مع إبراز الجانب التطبيقي للعملية الرقابية المتمثل بوضع المعايير ومقارن الأداء بها وتصحيح الفرق بين النتائج الفعلية والمرسومة، مع منح القائم بالرقابة استعمال نفوذه وسلطته في معاقبة المسيء عند الاقتضاء، مع الوضع في الاعتبار الجانب الإنساني للعاملين، كما أشار التعريف إلى أن عملية الرقابة تتم وفق منهج مرسوم ومنظم، بعيداً عن العشوائية التي قد تؤدي إلى نتائج لا يحمد عقباها.

وإذا كانت الرقابة على الإدارة ضرورية كما تقدم إلا أنه يجب عدم المبالغة فيها حتى لا تأتي بنتائج عكسية، فيجب أن تمارس في الوقت المناسب وبالقدر المناسب، وبإجراءات ووسائل ملائمة؛ حتى لا تصبح إحدى معوقات العمل الإداري، نظراً لما يترتب على إساءة استخدامها من آثار سلبية على عمال الإدارة العامة تتمثل في الخوف والتهرب من الوقوع في حبائل المسئولية، فضلاً عما يؤدي إليه الإفراط في الرقابة من خلق جو من عدم الاستقرار وعدم الطمأنينة[1].

وبعد الوقوف على مفهوم الرقابة قد ميز البعض[2] بينها ـ خاصة الإدارية منها ـ وبين بعض المصلحات التي تتشابه معها، مثل الوجيه، والإشراف، والتفتيش، والمتابعة ، والتقييم ، والتنسيق .

١-**التوجيه** :- ويقصد به قيام الرئيس الإداري بتحديد ما يجب على مرؤوسيه عمله، بأن يوضح لهم ماذا يجب عمله ؟ ومتى وكيف يتم أداء العمل ؟ وبه يضمن الرئيس أن المرؤوس يؤدي عمله بكفاءة واقتدار ، ويتولى الرئيس عملية التوجيه عن طريق إصدار الأوامر والتعليمات، والشرح والإيضاحات لمرؤوسيه، ومما يجعل التوجيه اليومي ضرورياً أن الواجبات المختلفة لا يمكن أن توضع مقدماً في شكل مفصل

---

(١) أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبادئ علم الإدارة العامة ص٣٧٦.

(٢) يراجع في هذه التفرقة : أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : المرجع السابق ص٣٧٦، ٣٧٧ – د/ عبدالفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة ص٢٧٦ وما بعدها – د/ محمد السناري : أصول الإدارة العامة ص٤٤٣ – د/ زكي النجار : الإدارة العامة في عالم متغير ص١١٩ وما بعدها .

تماماً ؛ لأنه من المتعذر معرفة المشكلات التي تطرأ يوماً بيوم، لذلك فهي توضع في عبارات عامة على أن تكمل بعد ذلك بالشرح والإيضاح في العلاقة ما بين الرئيس والمرؤوس[١] .

٢-**الإشراف** :- فيقصد به : ما يمارسه الرئيس على مرؤوسيه من سلطات للتأكد من مدى تنفيذهم للتوجيهات التي أصدرها إليهم، ومن ثم يعتبر الإشراف مكملاً لسلطة التوجيه[٢] .

٣-**التفتيش** :-ويقصد به : النزول إلى مواقع العمل ؛ لمراجعته والكشف عن المعوقات والأخطاءوالتعرف على المشكلات التي تقف إزاء تحقيق الأهداف[٣].

وحتى يحقق التفتيش الهدف منه لابد وأن يكون القائم به على دراية تامة بالموضوعات محل التفتيش، وإلا أخفيت عنه الحقائق، بحيث لا يرى إلا الجوانب الحسنة دون الجوانب السيئة[٤] .

٤-**التقييم** :- ويقصد به : تقدير إنجازات العامل بصفة دورية وفقاً لمعايير محددة وعن طريق هذا المعيار يمكن تحديد نسبة ملاءمة الأداء[٥]، ومن أبرز صوره تقارير الكفاية التي توضع لقياس أداء العامل سنوياً، ويتوقف عليها مستقبله الوظيفي.

٥-**التنسيق** :- ويقصد به : توجيه كافة الجهود نحو تحقيق الهدف المشترك في انسجام وتوافق يمنع من التضارب والازدواج في العمل[٦] .

٦-**المتابعة** :- ويقصد بها : التعرف على الأخطاء والانحرافات أولاً بأول قبل وقوعها لتفاديها، وعلى مشكلات التنفيذ لعلاجها، فالمتابعة إذن تستهدف لفت الانتباه، وليس تقييم الأداء، وتعتبر المتابعة خطوة أولى من خطوات الرقابة .

أما عن مفهوم الرقابة في الشريعة الإسلامية[١] :- فقد استعمل فقهاء الشريعة الرقابة بمعناها اللغوي

---

(١) د/ عبدالفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة ص١١٩ وما بعدها .
(٢) أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبادئ علم الإدارة العامة ص٣٧٧ .
(٣) د/ محمد السناري : أصول الإدارة العامة ص٤٤٣ .
(٤) د/ عبدالفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة ص٢٧٧ .
(٥) أستاذنا الدكتور/ فؤاد النادي : مبادئ علم الإدارة العامة ص٣٧٧ .
(٦) د/ عبدالفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة ص٢٧٨ – د/ زكي النجار : الإدارة العامة في عالم متغير ص١٢١ .

فهي عندهم المحافظة والرعاية والحراسة، وهو ما يتضح من تفسيرهم لمعنى الرقابة كما ورد في القرآن الكريم ، فلقد جاء في تفسير قوله –ﷻ– : ﴿ **إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَى كُلِ شيء رَقِيباً** ﴾ [٢]، أي مطلعاً عليكم حفيظاً لأعمالكم[٣] محصيها عليكم[٤]، راعياً لمصالحكم وحقوقكم[٥] .

وجاء في تفسير قوله–ﷻ– : ﴿ **إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيباً** ﴾ [٦] ، أي حافظاً مهيمناً، وهو تحذير من المولى–ﷻ– عن مجاوزة حدوده وتخطي حلاله إلى حرامه[٧] .

كما جاء في تفسير قوله–ﷻ– : ﴿ **وَكُنْتُ عَلَيْهِمْ شَهِيداً مَا دُمْتُ فِيهِمْ فَلَمَّا تَوَفَّيْتَنِي كُنْتَ أَنْتَ الرَّقِيبَ عَلَيْهِمْ وَأَنْتَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ شَهِيدٌ** ﴾ [٨]، قولهم : أي رقيباً كالشاهد على المشهود وعليه كنت أمنعهم من أن يقولوا ذلك[٩]، فلما توفيتني كنت أنت الرقيب عليهم، تمنعهم من القول به، بما نصبت لهم من الأدلة ، وأنزلت عليهم من البينات وأرسلت لهم من الرسل[١٠] .

ولقد جاء الحفظ ملازماً للرقابة، حتى إن القرآن الكريم ذكره مرادفاً لها، كما في قوله–ﷻ–: ﴿ **وَإِنَّ عَلَيْكُمْ لَحَافِظِينَ * كِرَاماً كَاتِبِينَ * يَعْلَمُونَ مَا تَفْعَلُونَ*** ﴾ [١١]،

---

(١) يراجع في تعريف الرقابة في الإسلام : د/ أحمد أبو سنة : الإدارة في الإسلام، ط/ الدار السودانية للكتب، الخرطوم، ط/ الرابعة ١٤٠٤هـ-١٩٨٠م، ص١٤٠ – د/ أحمد عبدالعظيم محمد المنفلوطي : نحو منهج إسلامي في الفكر الإداري، سلسلة إسلاميات رقم (٢٠) ، ط/ المؤسسة العربية الحديثة، القاهرة، ط/ الأولى، ص١٤١- د/ عبدالرحمن إبراهيم الضحيان : الإدارة في الإسلام ، الفكر والتطبيق، ط/ دار عالم الكتب للنشر والتوزيع، الرياض ، ط/ الثانية ١٤٠٧هـ-١٩٨٧م، ص١٢١ – د/ حسب الرسول أحمد : الإدارة العامة في الإسلام ، ط/ دار الفرقان، عمان ، ط/ الثانية ١٤٠٧هـ ، ص١٧٢ .

(٢) سورة النساء من الآية (٥٢) .

(٣) جلال الدين السيوطي وجلال الدين المحلي : تفسير الجلالين، ط/ كتاب الشعب ص٧٨ .

(٤) الطبري : جامع البيان عن تأويل آي القرآن، ط/ دار المعارف بمصر ، ط/ الثانية ١٩٧١م، ٥٢٣/٧ .

(٥) الشيخ / سيد سابق : في ظلال القرآن ، المجلد الأول ص٥٧٦

(٦) سورة النساء من الآية (١).

(٧) أبو القاسم جار الله محمود بن عمر الزمخشري الخوارزمي : الكشاف عن حقائق التنزيل وعيون الأقاويل في وجوه التنزيل، ط/ دار الريان للتراث ، ط/ بدون تاريخ ٥٥٤/٣ .

(٨) سورة المائدة من الآية (١٧) .

(٩) أي ادعائهم بأن سيدنا عيسى-عليه السلام- قال لهم اتخذوني وأمي إلهين من دون الله .

(١٠) الزمخشري : الكشاف ٦٩٦/١ .

(١١) سورة الانفطار الآيات (١٠-١٢) .

أي رقباء شهداء وهم الملائكة المكلفون بالرقابة على العباد[١] .

ومن هنا **يستنبط** من الآيات القرآنية السابقة وتفسير العلماء لها أن الرقابة بمعناها القرآني تعني تفقد وإحصاء الأعمال والأقوال على الناس، وأن هذه الرقابة ينبغي أن يرتبط بها ويلازمها – مقومات الرقابة الفعالة– ما يلي[٢] :-

١- وجود تصور واضح للأمر المطلوب الرقابة عليه من خلال مجموعة من الالتزامات المحددة بمعنى أن تكون هناك خطة سليمة قائمة على معايير واضحة ومحددة، ويقابلها في المعنى القرآني، الأوامر الإلهية، والأحكام التشريعية التي تسبق لفظ الرقابة في الآيات السابقة .

٢- السيطرة والهيمنة والتحكم، بمعنى توفر القدرة من خلال الرقابة على منع الانحرافات والحد منها، على أن التحكم لا يكون من خلال القهر، وإنما من خلال الإرشاد والتوجيه والإقناع، وهو ما يستدل عليه من قول الزمخشري السابق في تفسير قوله-ﷻ-:﴿ **كُنْتَ أَنْتَ الرَّقِيبَ عَلَيْهِمْ** ﴾ تمنعهم من القول بما نصبت لهم من الأدلة وأنزلت عليهم من البينات وأرسلت لهم من الرسل[٣].

٣- الحفظ ، وتظهر أهميته باعتباره من متطلبات الرقابة ولوازمها في ضرورة ألا تقتصر الرقابة على كشف الانحرافات بين التنفيذ والخطة، بل يلزم أن تعمل بداية على تخليص وتنقية بيان الخطة من القصور والانحرافات، والتأكد من توفير الإمكانيات اللازمة ليسير التنفيذ وفق الخطة الموضوعة، وهو ما يطلق عليه "الرقابة المانعة" ثم يلي ذلك متابعة الأداء وقياسه وكشف الانحرافات إن وجدت، وبحث أسبابها وعلاجها، وهنا يمكن القول بأن الحفظ قد تحقق وبالتالي توجد الرقابة ويتحقق معناها.

---

(١) الدامغاني : قاموس القرآن ، ط/ دار العلم للملايين ، بيروت ، تحقيق / عبدالعزيز سيد الأهل ، ط/ الأولى ١٩٩٧م ، ص١٣٧

(٢) د/ محمد عبدالحليم عمر : الرقابة على الأموال في الفكر الإسلامي ص١٠٩، ١١٠ .

(٣) الزمخشري : الكشاف ٦٩٦/١ .

ويستخلص من مدلول الرقابة كما ورد في اللغة وفي تفسير الآيات القرآنية السابقة، أن الرقابة في مفهومها العام تعني عملية متابعة دائمة ومستمرة يقوم بها الفرد نفسه أو بواسطة هيئة، للتأكد من أن ما يجري عليه العمل وفقاً للخطط الموضوعة والسياسات المرسومة في حدود أحكام الشريعة الإسلامية، بهدف منع الانحرافات قبل وقوعها، أو الكشف عنها وعلاجها إن وقعت.

ونخلص من كل ما سبق، إلى أن النظم الوضعية تتفق مع الشريعة الإسلامية في الأخذ بمفهوم الرقابة.

المطلب الثاني
أهمية الرقابة وبيان خطواتها
في النظام الإداري الوضعي الإسلامي.

أولاً: أهمية الرقابة :- ترمي الرقابة في النظم الوضعية بوجه عام إلى الالتزام بالقانون، والعمل على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، مع تحقيق أعلى معلات أداء ممكنة وفق الخطة الموسومة، فضلاً عن تصويب الانحرافات في حالة وجودها، وإعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبلها، وتوقيع العقاب على المقصرين، حتى لو استدعى ذلك فصلهم من الخدمة وتقديمهم للمحاكمة الجنائية ـ إن كان لها مقتضى ـ، والتعويض عن الأضرار التي لحقت الغير جراء هذا التصرف الخاطئ.

أما عن أهميتها في النظام الإداري الإسلامي، فتتمثل في تحقيق وكفالة الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية، والعمل على التمسك بأهدافها سواء كان ذلك من الحكام أو المحكومين، لأن الرقابة تعد من قبيل الواجبات المتبادلة بين الأمة من ناحية، والسلطات المختلفة من ناحية أخرى[1].

هذا فضلاً عن أنه يغدو من المسلمات أن السلطة الحاكمة إذا خالفت أحكام الشريعة وخرجت عن القانون الإسلامي يحق للأمة عزلها، غير أنه يمكن أن يترتب على ممارسة حق العزل آثار وخيمة قد لا يمكن للأمة الإسلامية تداركها أو تلافي نتائجها، كما لو كان الحاكم يتمتع بقوة لا تقاوم ،خصوصاً وأن آلة الظلم تحت سيطرته، أو كان من شأن ممارسة الأمة لحق العزل يؤدي إلى إراقة الدماء وتفتيت وحدة الأمة، ومن هنا وفي هذه الحالة تظهر أهمية الرقابة على أعمال الإدارة، باعتبار أن ممارسة حق الرقابة يحول دون وقوع هذا الشر المترتب على مخالفة القانون الإسلامي ويمنع من تحقيقه، ومن ثم إذا كان حق الأمة في عزل الحكام يعد علاجاً لشر قد وقع، فإن حق الأمة في الرقابة على

([1]) أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبادئ نظام الحكم في الإسلام ص٢٤١ .

الحكام يقي الأمة من هذا الشر قبل وقوعه[1]، وعلى ذلك فضمانة العزل علاجية، أما ضمانات الرقابة فوقائية، ودائماً الوقاية خير من العلاج.

والخلاصة أن أهمية الرقابة تتمثل في التأكد من سلامة ومشروعية العملية الإدارية، أداءً ووسيلة وغاية.

ومما سبق يتضح لنا، اتفاق النظم الوضعية مع الشريعة الإسلامية في أهمية الرقابة على السلطة الإدارية، كونها تضمن الالتزام بالنصوص، وتحقق المصلحة العامة على خير وجه، التي ما جات السلطات الحاكمة إلا لتحقيقها.

ثانياً: خطوات الرقابة:- سبق القول بأن الرقابة في إحدى صورها، تعني التحقق من مدى إنجاز الأهداف المقررة ، والكشف عن معوقاتها والعمل على تذليلها في أسرع وقت وبأقل تكلفة ممكنة، ومن ثم لكي تحقق الرقابة ذلك فإنها تمر بثلاث خطوات رئيسية[2]:

أولها: وضع المعدلات التي يقاس عليها الأداء،**وثانيها:** مقارنة النتائج المحققة بالمعدلات الموضوعة، **وثالثها:**تصحيح الأخطاء والانحرافات التي تسفر عنها المقارنة.

أولاً: وضع المعدلات التي يقاس عليها الأداء :- ويقصد بذلك وضع الأنظمة واللوائح والمعايير الموضوعية لقياس الإنجازات التي تتحقق والتي تعبر عن أهداف المنظمة وخططها، ويتم وضع هذه المعايير على أساس تحديد كمية العمل المطلوب إنجازها، والمستوى النوعي لها، والزمن اللازم لأدائها، فهذه المعدلات تتحدد على أساس الكم والكيف والوقت، مثال ذلك أن يحدد معدل الأداء للكاتب على الآلة الكاتبة بثلاثين صفحة كتابة جيدة بدون أخطاء في سبع ساعات، ففي هذا المثال تم تحديد معدل الأداء بناء على أسس موضوعية، وكلما كانت معدلات الأداء واضحة ومحددة ومتكاملة ومتناسقة ، كلما كانت الرقابة أكثر فاعلية[3].

غير إنه وإن كان يمكن وضع معدلات أداء موضوعية محسوسة على النحو السابق بالنسبة للمشروعات الخاصة وأعمال الإدارة العامة القابلة للقياس الكمي –كما في المثال

---

(1) أستاذنا الدكتور/ فؤاد النادي: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي ص٢٦٠ ولسيادته أيضاً : مبادئ نظام الحكم في الإسلام ص٢٤٠ .

(2) د/ عبدالفتاح حسن :مبادئ الإدارة العامة ص٢٨٢ وما بعدها – د/ محمد السناري : أصول الإدارة العامة ص٤٤٤ وما بعدها .

(3) د/ محمد السناري : أصول الإدارة العامة ص٤٤٥ .

السابق- ، فإنه يتعذر إعمال هذه القاعدة بالنسبة لأغلب أعمال الإدارة العامة التي تعتبر خدمات غير قابلة للقياس بوحدات عمل محسوسة، ومن ثم يصعب تقييمها على وجه الدقة والوقوف على ما حققته كل إدارة أو مصلحة، مثل نشاط الإدارة بالنسبة للخدمات الطبية والتعليم والقضاء، فبالنسبة لهذه النوعية من الأعمال يمكن أحياناً وضع بعض المعدلات غير الملموسة لقياس الإنجاز، كمراقبة النتائج المحققة من برامج التدريب، وقد بذلت الولايات المتحدة الأمريكية محاولات لقياس إنجازات الإدارة العامة فوضعت مقاييس لكفاية أداء أعمال الشرطة، ومكافحة الحرائق والتعليم والخدمات المكتبية والأشغال العامة[1].

ثانياً : قياس الأعمال وتقييمها :- ويقصد بقياس الأعمال وتقييمها : مقارنة النتائج المحققة بالمعدلات الموضوعة سلفاً للأداء، فهو تقييم للإنجاز يتم بعد أداء العمل، وهذا التقييم يتم عن طريق وسائل متنوعة منها التقارير الإدارية والشكاوى والتفتيش، وكلما كانت المعدلات واضحة ومفهومة، كلما كانت عملية القياس سهلة وناجحة، والوظيفة الأساسية للقياس ليس الكشف عن الانحرافات فقط، بل التنبؤ بها، لذلك لا تعدو هذه المرحلة في حقيقتها أن تكون تمهيداً للمرحلة الثالثة التالية وهي مرحلة تصحيح الانحرافات .

ثالثاً : تصحيح الانحرافات :- ويقصد بذلك : إظهار الأخطاء والانحرافات التي تسفر عنها عملية القياس السابقة، فإذا ظهر من مقارنة النتائج المحققة بالمعدلات الموضوعة أن هناك اختلافاً بالنقص أو بالزيادة، كان ذلك دليلاً على أن العمل لا يسير سيراً مرضياً وأن ثمة وجوه انحراف إيجابي أو سلبي عن الطريق المرسوم، ويمر تصحيح الانحراف **بمرحلتين متتاليتين:**

١- **مرحلة الإبلاغ عن الانحرافات** : ويكون ذلك بالإبلاغ إلى الشخص الذي له القدرة على اتخاذ إجراء ما نحو هذه الانحرافات، ويجب أن يتم ذلك في الوقت المناسب حتى يمكن الوقوف على أسباب الانحراف ودوافعه بسهولة؛ للعمل على تلافيها لتفادي تراكم الخسائر التي يمكن أن تحدث إذا لم يتم الإبلاغ عن الانحرافات في الوقت المناسب .

([1]) د/ عبدالفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة ص٢٨٣ .

٢- مرحلة علاج الانحرافات : ويكون ذلك بالبحث عن وسائل العلاج بعد الوقوف على الأسباب الحقيقية التي أدت إلى الانحراف، وقد يتمثل العلاج في تعديل الأهداف، أو تعديل الخطط، أو إعادة توزيع الواجبات، أو توضيح الاختصاصات، أو تحسين طرق العمل، أو إجراء تنسيق جيد[١].

ولا تختلف خطوات الرقابة في النظام الإداري الإسلامي عن نظيره الوضعي، حيث يلزم أن تكون هناك خطة تسير عليها الإدارة ونصوص يجب عليها الالتزام بها عند ممارستها لمهامها، صم تقارن انجازاتها الفعلية بما ورد في الخطة، فضلاً عن المتابعة أثناء تنفيذ هذه الخطة والالتزام بالنصوص الشرعية، كما سنوضح إن شاء الله في الصفحات التالية.

---

(١) يراجع في ذلك : د/ عبدالفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة ص٢٨٦، ٢٨٧ – د/ محمد السناري : أصول الإدارة العامة دراسة مقارنة ص٤٤٧ .

المبحث الثاني

صور الرقابة في النظام الإداري الوضعي والإسلامي.

نظراً لأهمية الرقابة على الإدارة، فقد تعددت صورها بما يكفل فاعليتها وإحكامها على الجهاز الإداري، إلى رقابة شعبية، وأخرى قضائية، وثالثة إدارية، وسنتولى إيضاح هذه الصور صورة تلو الأخرى في **المطالب الثلاثة التالية :**

المطلب الأول: الرقابة الشعبية في النظام الإداري والوضعي والإسلامي.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية في النظام الإداري الوضعي والإسلامي.

المطلب الثالث: الرقابة الإدارية في النظام الإداري الوضعي والإسلامي.

المطلب الأول

الرقابة الشعبية في النظام الإداري والوضعي والإسلامي.

****

الرقابة الشعبية : هي الرقابة التي يمارسها الشعب والبرلمان على الإدارة العامة، ومن ثم تتمثل هذه الرقابة في صورتين ، الأولى : رقابة الرأي العام، والثانية : رقابة البرلمان .

أولاً: رقابة الرأي العام: ويقصد بمصطلح الرأي العام : مجموعة الآراء التي يدين بها الناس إزاء الموضوعات التي تؤثر في مصالحهم العامة والخاصة[١] .

فالرأي العام هو الرأي الذي ينتج عن المؤثرات وردود الأفعال المتبادلة بين أفراد جماعة كبيرة من الناس، وينشأ الرأي العام بين جماعات مختلفة من حيث الحجم والعدد تتراوح بين فردين وأعداد غفيرة يستجيب كل واحد منهم للمؤثر العام المشترك إزاء القضايا والمقولات المتنازع عليها القابلة للجدل[٢] .

---

(١) د/ سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الإدارة ، ط/ منشأة المعارف ، الإسكندرية، ص١٨٨ .

(٢) د/ محمد عبدالقادر حاتم : الرأي العام وتأثره بالإعلام والدعاية، الكتاب الأول ، ط/ مكتبة لبنان، ط/ بدون تاريخ ص٤٩ – أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبادئ علم الإدارة العامة ص٣٨٤ .

ويقصد برقابة الرأي العام: تلك الرقابة التي يباشرها الأفراد أو بعض الهيئات والتنظيمات السياسية والشعبية، مثل الأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات، فضلاً عن الصحافة ووسائل الإعلام، على الأجهزة الإدارية في الدولة[١].

فرقابة الرأي العام قد يمارسها أفراد الشعب وجماهيره، وذلك عند رقابتهم لأشخاص وأعمال من يختارونهم لعضوية المجالس النيابية[٢].

وهذه صورة غير مباشرة من رقابة الرأي العام لأعمال الإدارة العامة، وذلك لأن الناخبين يراقبون من يمثلونهم في البرلمان، ويقوم أعضاء البرلمان برقابة أعمال الإدارة، فهي إذاً رقابة غير مباشرة لأفراد الشعب على الجهاز الحكومي .

كما قد يمارسها الأفراد مباشرة عن طريق الصحافة من خلال المقالات الصحفية التي تنير الطريق للسلطات العامة عن مسلك الرأي العام واتجاهاته، وترشدها إلى الآراء التي قد تحتاج إليها في أمر من الأمور العامة، فضلاً عن النقد اللاذع الموجه للإدارة إن حادت عن جادة الصواب[٣].

فالرقابة المستمرة التي تمارس من خلال وسائل الإعلام المختلفة وخاصة الصحافة تعتبر ضماناً له أهميته البالغة في حماية أفراد المجتمع من انحراف الإدارة عن مسارها الطبيعي إزاء تحقيق المصلحة العامة.

كما يمارس المواطنون هذه الرقابة عن طريق جماعات الضغط أو بما يسمى أصحاب المصالح وهذه الجماعات تمثل عاملاً مؤثراً وفعالاً في توجيه قرارات الإدارة نحو خدمة مصالحها، ومن الأمثلة على ذلك جمعيات حماية المستهلكين التي شكلت في كثير من البلدان ومنها مصر[٤].

---

(١) د/ سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الإدارة ص١٨٨ – د/ محمد مختار عثمان : مبادئ علم الإدارة ص٢١٩ .

(٢) د/ فؤاد العطار : القضاء الإداري دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي ، ط/ دار النهضة العربية، القاهرة ، ط/ بدون تاريخ ، ص٧٢ .

(٣) د/ فؤاد العطار : المرجع السابق ص٧٢ – د/ سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الإدارة ص١٨٨.

(٤) أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبادئ علم الإدارة العامة ص٣٨٤ .

وكذلك عن طريق تكوين النقابات العمالية واتحادات العمال والنقابات الحرة، والتي تلعب دوراً هاماً ورئيسياً في الرقابة على الجهاز الحكومي[١] .

وبالرغم ما للرأي من قوة تأثير في إلزام الإدارة جادة الصواب وتوجيه قراراتها نحو تحقيق المصلحة العامة، إلا أن هذه القوة وذلك التأثير لا يتحقق إلا في الدول التي توافر فيها للرأي العام أسباب الوعي والنصح والاكتمال[٢] .

أما الدول التي فيها حجر على الفكر والرأي، وتقييد للأقلام والحريات ، وإهدار لمقومات الارتقاء، فلا يحظى فيها الرأي العام بدور يذكر في عملية الرقابة على الإدارة.

ثانياً: الرقابة البرلمانية : ويقصد بها الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية، والتي قد تسمى البرلمان أو الجمعية الوطنية أو مجلس الشعب أو كما تعرف في مصر حالياً بمجلس النواب[٣].

وتختلف هذه الرقابة قوة وضعفاً باختلاف النظام الدستوري القائم في البلاد[٤]،

ففي النظام الرئاسي[٥] تضعف هذه الرقابة إلا أنها لا تختفي تماماً، والمثل واضح لذلك ما أجراه الكونجرس الأمريكي من تحقيقات في الحادثة الشهيرة "وترجيت" وكان

---

(١) أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : المرجع السابق ص٣٨٥ .

(٢) د/ سعد عصفور : مشكلة الحريات والضمانات العامة في مصر ، طبعة / ١٩٧٥-١٩٧٦م ، ط/ بدون دار نشر ، ص٧٩ – د/ سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الإدارة ص١٩١ .

(٣) د/ سامي جمال الدين : المرجع السابق ، نفس الموضع – د/ فؤاد العطار : القضاء الإداري ص٧٢ .

(٤) د/ إسماعيل البدوي : القضاء الإداري دراسة مقارنة، الكتاب الأول ، مبدأ المشروعية ، ط/ الأولى ، ١٤١٢هـ-١٩٩٢م ، ط/ بدون دار نشر ، ص١٩٣ – د / ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ، ط/ دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ١٩٨٥م ، ص٦٨ – د / سعد عصفور، د/ محسن خليل : القضاء الإداري، ط/ منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط/ بدون تاريخ ، ص٦٩ .

(٥) **النظام الرئاسي** : هو النظام الذي يقوم على الفصل التام بين السلطات في الدولة، بحيث لا يكون هناك أي أوجه للتعاون أو الرقابة، وذلك على خلاف النظام البرلماني الذي يقوم على أساس التوازن بين الوزارة والبرلمان مما يسمح بوجود أوجه للتعاون والرقابة المتبادلة بينهما .
يراجع في ذلك : د/ بكر أحمد الشافعي : النظم السياسية، ط/ مكتبة الرسالة الدولية للطباعة والكمبيوتر ، القاهرة ٢٠٠٠-٢٠٠١م ، ص٢٧١ – أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : الوجيز في الأنظمة السياسية والدستورية ، طبعة ١٤٢١هـ-٢٠٠٠م ، ط/ بدون ذكر لدار النشر ، ص٢٥٠، ٢٦٩ – د/ محمود عاطف البنا : النظم السياسية ، أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية ، ط/ دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٩-١٩٨٠م ، ط/ الأولى ، ص٤٤٥-٤٤٩ – د/ السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري ، ط/ مكتبة عبدالله وهبه ، القاهرة ١٣٦٥هـ-١٩٤٦م ، ط/ الثالثة ، ص١٧٨ – أستاذنا الدكتور / محمد بكر حسين : النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط/ بدون دار نشر، ١٤٢٠هـ-١٩٩٩م ، ص٢٦٦، ٣٠١ .

نتيجتها إرغام الرئيس الأسبق " ريتشارد ديكسون" على الاستقالة من منصبه مع بعض معاونيه، وكذلك ما تردد عن فضيحة "إيران جيت " ومد إيران بالأسلحة والدور الأمريكي في هذا الشأن ، وما واجهه الرئيس الأمريكي الأسبق "بل كلينتون " من تحقيقات تتعلق بتهربه من الضرائب قبل توليه الرئاسة عام ١٩٩٣م[١].

وتقوى هذه الرقابة وتزداد فاعليتها في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني، ذلك النظام الذي يسمح بوجود أوجه للتعاون والرقابة المتبادلة بين البرلمان والوزارة –الإدارة– ويعتبر النظام البرلماني أكثر نظم الحكم انتشاراً في الوقت الحالي، وهو السائد في أغلب دول العالم، فكما يكون في دولة ملكية كإنجلترا يكون أيضاً في دولة جمهورية كفرنسا[٢].

وتمارس هذه الرقابة على قمة الجهاز الإداري[٣]، رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، باعتبار كل وزير يهيمن على المصالح التابعة لوزارته والموظفين العاملين بها .

وتتعدد وسائل هذه الرقابة، والتي تبدأ بالسؤال، وتنتهي بالإطاحة بالحكومة أو سحب الثقة منها، أو من أحد أعضائها[٤] .

الرقابة الشعبية في ميزان التقدير :– مما لاشك فيه أن للرقابة السياسية بصورتيها – رقابة الرأي العام ورقابة البرلمان– دور مؤثر في تسديد قرارات الحكومة وتوجيهها الوجهة الصحيحة نحو تحقيق المصلحة العامة، وحتى لا تتعرض الإدارة للنقد والتجريح من الرأي العام، وتتحاشى رقابة البرلمان التي يمكن أن تصل إلى حد طرح الثقة منها .

وبالرغم ما للرقابة الشعبية من أهمية، إلا أنه يؤخذ عليها ما يلي :

١– افتقارها إلى الفاعلية نتيجة تأثرها بالأهواء والاعتبارات السياسية والحزبية دون أن يكون هدفها الرئيسي إلزام الإدارة بحكم القانون، سواء كان النظام يقوم على تعدد الأحزاب أو الحزب الواحد[٥]، إلا أن هذا

---

(١) أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبادئ علم الإدارة العامة ص٣٨٣ .

(٢) د/ سليمان الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ص٤٨٣ – د/ بكر الشافعي : النظم السياسية ص٢٧٩ .

(٣) د/ يحيى الجمل : القضاء الإداري ، ط/ دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٨٦م ، ص٧٧ .

(٤) وقد نظم دستور مص الحالي الصادر في يناير ٢٠١٤م، هذه الرقابة في المواد (١٢٩ إلى ١٣٦). الجريدة الرسمية العدد ٣ مكرر(أ) في ١٨ يناير ٢٠١٤م.

(٥) أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : الرقابة في القضاء على أعمال الإدارة العامة ، ط/ دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ١٤١٤هـ-١٩٩٤م ، ص٨٥ .

العيب يكون أكثر وضوحاً إذا كان النظام يأخذ بنظام الحزب الواحد، نظراً لأن الرأي العام في هذه الحالة يكون موجهاً .

٢- أنها لا تنصرف إلا إلى كبريات المخالفات الإدارية، أما المخالفات البسيطة الكثيرة التي تقع كل يوم في أروقة الأجهزة الإدارية فلا تتكشف أمام البرلمان، وحتى لو تكشفت فإن البرلمان لديه من الأعمال والمشاكل ما يحمله على صيانة وقته من الضياع في صغريات المسائل[١] ، ومن ثم فإن هذه الرقابة غير فعالة في حماية الأفراد من عبث الإدارة بحقوقهم.

٣- تقتصر الرقابة السياسية على النواحي السياسية، بمعنى أن البرلمان لا يمكنه توقيع جزاء مباشر على الإدارة نتيجة تصرفها المخالف للقانون، فليس لها سلطة إلغائه أو التعويض عن الضرر الذي نتج عنه[٢] ، ومن ثم فإن جزاء الرقابة السياسية جزاءً سلبياً من وجهة نظر الأفراد .

٤- وأخيراً لم يكن هناك ما يمنع من انحراف البرلمان نفسه، لاسيما عند ممارسة رقابته على الإدارة، فمن المعروف في النظم البرلمانية أن الوزارة تنبثق من الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان، وهذا الوضع يؤدي –عملاً– إلى سكوت الأغلبية البرلمانية عن إثارة أخطاء ومخالفات الحكومة ، بل على العكس فإنها تسعى جاهدة إلى تغطية مساوئها ومحاولة إضفاء ثوب المشروعية على انحرافاتها حتى لا تحرجها أمام الرأي لعام، وإذا ما حاولت المعارضة إثارة هذه الانحرافات بأقليتها البرلمانية قامت الأغلبية بحصارها وتقييد حقها في إثارة هذه الانحرافات عن طريق اللوائح الداخلية التي تحكم العمل داخل البرلمان، وليس هذا فحسب بل يمكنها أن تفسر تصرفات المعارضة في هذا الشأن بأنها تعد خروجاً على أصول المعارضة والقيم والتقاليد البرلمانية،

---

(١) أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبادئ علم الإدارة العامة ص٣٨٥ .
(٢) د/ حسين عثمان : قانون القضاء الإداري ص٦٧ .

مما قد يؤدي إلى تقديم أفرادها إلى المحاسبة، هذا فضلاً عن التهديد بإسقاط عضويتهم لإخلالهم بواجبات وظيفتهم[١] –في حد زعمهم– .

وعلى ذلك لا تصلح الرقابة الشعبية وحدها –رغم أهميتها– للرقابة على أعمال الإدارة[٢] .

أما عن الرقابة الشعبية في الشريعة الإسلامية: فهي تلك الرقابة التي أوجبها الإسلام على أفراد الأمة الإسلامية سواء كانوا حكاماً أو محكومين، بما فرضه عليهم من القيام بواجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر .

وقد عبر الإمام الغزالي عن أهمية هذه الصورة من الرقابة، والمتمثلة في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بقوله : " فإن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر هو القطب الأعظم في الدين، وهو المهم الذي ابتعث الله له النبيين أجمعين، ولو طوي بساطه وأهمل علمه وعمله لتعطلت النبوة واضمحلت الديانة وعمت الفترة وفشت الضلالة وشاعت الجهالة واستشرى الفساد واتسع الخرق وخربت البلاد وهلك العباد، ولم يشعروا بالهلاك إلا يوم التناد "[٣].

وقد بحث الفقهاء الرقابة الشعبية تحت اصطلاح "الحسبة" ، وسمى من يمارسها بـ"المحتسب" سواء كان ممثلاً للسلطة العامة، أو واحداً من آحاد المسلمين أو كانت الجماعة الإسلامية[٤] ، كما سنوضح إن شاء الله .

والحسبة هي : أمر بمعروف إذا ظهر تركه، ونهى عن منكر إذا أظهر فعله[٥]، وإصلاح بين الناس[١] .

([١]) د/ سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الإدارة ص٢٠٨ – د/ حسين عثمان : قانون القضاء الإداري ص٦٦ .

([٢]) أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : الرقابة في القضاء على أعمال الإدارة العامة ص٨٦ ، ولسيادته أيضاً مبادئ علم الإدارة العامة ص٣٨٦ .

([٣]) أبو حامد الغزالي : إحياء علوم الدين ٣٠٦/٢ .

([٤]) أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي ص٢٦١.

([٥]) الماوردي : الأحكام السلطانية ص٤٠٦ – أبو يعلى : الأحكام السلطانية ص٢٨٤ – أبو حامد الغزالي : إحياء علوم الدين ٣١٢/٢ – القرافي : الزخيرة ٢٤٧/١٠ – ابن بسام : نهاية الرتبة في طلب الحسبة ، مخطوط بدار الكتب ، تحت رقم ٦١٤،اجتماع، ورقة ٥ ، أشار إليه د/ سهام مصطفي أبو زيد : الحسبة في مصر الإسلامية من الفتح العربي إلى نهاية العصر المملوكي ، ط/ الهيئة المصرية العامة

ولنا أن نتساءل ، ما هو السند الشرعي لهذه الرقابة؟ وهل يحق أو يجب على أي مسلم أن يمارسها؟ أم أن هناك صفات وضوابط يلزم توافرها فيمن يقوم بها؟ وكيف تمارس؟ وما هي الآثار المترتبة على ممارستها؟

كل هذه التساؤلات نحاول الإجابة عليها من خلال النقاط الثلاث التالية :

*** الأساس الشرعي للرقابة الشعبية .**

*** شروط من يمارس هذه الرقابة .**

*** الوسائل التي تتم بها هذه الرقابة وآثار ممارستها .**

أولاً: الأساس الشرعي للرقابة الشعبية:- تجد هذه الرقابة سندها الشرعي فيما أوجبه الإسلام على القادرين من أفراد الأمة الإسلامية على القيام بواجبين أساسيين يعتبرا من أهم مظاهر الحقوق السياسية التي يتمتع بها أفراد الجماعة الإسلامية، هذان الواجبان هما واجب النصيحة للحكام، وواجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

١- **واجب النصيحة للحكام :-** وهو واجب له أثره الفعال في تسديد قرارات السلطات القائمة على أمر البلاد، وإرشادها إلى الطريق القويم الذي يتعين عليها أن تسلكه .

ويرتبط واجب النصيحة كإحدى الحريات الأساسية التي يتمتع بها المسلمون، بحق النقد ومناقشة أعمال الحاكم ومجادلته بالحكمة وبالموعظة الحسنة، وبيان وجه الخطأ قبل وقوعه لتلافيه وقبل أن تنجرف السلطة عن الغايات المرسومة لها، إعمالاً لأمر الشارع وابتغاء مرضاته، وصولاً إلى الرأي الصواب الذي يحقق مصلحة المسلمين جميعاً.

وواجب النصيحة يجد سنده فيما روى عن النبي-ﷺ- من أحاديث كثيرة منها، قوله-ﷺ-: "**الدين النصيحة، قيل لمن يا رسول الله ؟ قال : لله ولرسوله ولكتابه وللأئمة، ولجماعة المسلمين** " وفي رواية " **ولأئمة المسلمين وعامتهم** "[٢].

للكتاب ١٩٨٦م ، ص٤٣ – الشيخ / إبراهيم الدسوقي الشهاوي : الحسبة في الإسلام ، ط/ مكتبة دار العروبة ١٣٨٢هـ-١٩٦٢م ، ص٩.

([١]) عبدالرحمن بن نصر الشيرزي : كتاب نهاية الرتبة في طلب الحسبة، تحقيق د/ السيد الباز العريني ، ط/ دار الثقافة ، بيروت، ط/ الثانية ١٤٠١هـ-١٩٨١م ، ص٦ .

([٢]) البخاري : صحيح البخاري، كتاب الإيمان، باب قول النبي-ﷺ- الدين النصيحة لله ولرسوله ولأئمة المسلمين وعامتهم، وقوله -ﷺ- : ﴿ إذا نصحوا لله ورسوله ﴾ ، ط/ دار ابن كثير ، بيروت، ط/ =

وقال –ﷺ– : " **إن الله يرضى لكم ثلاثة، أن تعبدوه ولا تشركوا به شيئاً، وأن تعتصموا بحبل الله جميعاً ولا تفرقوا، وأن تناصحوا من ولاه الله أمركم** "[١] .

وقال–ﷺ– : " **ثلاثة لا يغل عليهم قلب مسلم ، إخلاص العمل لله، ومناصحة ولاة الأمر ، ولزوم جماعة المسلمين، فإن دعوتهم تحيط من ورائهم** "[٢] .

وقال–ﷺ– : " **ما من عبد استرعاه الله رعيته لم يحطها بنصحه، إلا لم يجد رائحة الجنة** " وفي رواية " **إلا حرم الله عليه الجنة**"[٣] .

ويتضح من هذه الأحاديث أن النبي–ﷺ– قد ربط بين الدين كله، وبين واجب النصيحة الذي لا يتم الدين إلا به، وجعل في مقدمة من يستحقون النصيحة القادة المسلمين، نظراً لخطورة المهام الملقاة على عاتقهم، وتشعب السلطات والأعمال التي تقع على كاهلهم، مما يجعلهم عرضة للخطأ ما لم تتعدهم الأمة بالنصح والإرشاد والتوجيه .

٢– **واجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر** : الواجب الثاني الذي تستمد منه الرقابة الشعبية على الإدارة العامة شرعيتها ، هو واجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، الذي تضافرت النصوص الشرعية على حتمية القيام به، باعتباره القطب

= الثالثة ، تحقيق د/ مصطفي ديب البغا، ٣٠/١ – مسلم : كتاب الإيمان، باب أن الدين النصيحة، حديث رقم ٥٥ ، ٧٤/١ .

(١) أبو عوانة : مسنده، كتاب الأحكام، باب الخير الموجب نصيحة الحاكم والإمام والنهي عن قيل وقال وكثرة السؤال وإضاعة المال والدليل على كراهية الخصومات في الأموال مع الناس، ط/ دار المعرفة، بيروت، حديث رقم٦٣٨٥، ١٦٥/٤ – ابن حبان : صحيح ابن حبان ، في ذكر الأخبار عما يجب على المرء من مجانبة الإكثار من السؤال ، ط/ مؤسسة الرسالة، بيروت ١٩٩٣م، ط/ الثانية، تحقيق : شعيب الأرنؤوط ، حديث رقم٣٣٨٨ ، ١٣٨/٨ - الإمام مالك بن أنس : الموطأ كتاب الكلام، باب ما جاء في إضاعة المال وذي الوجهين، ط/ دار إحياء التراث العربي ، مصر، تحقيق / محمد فؤاد عبدالباقي، حديث رقم ١٧٩٦ ، ٩٩٠/٢ – زيد الدين أبو الفرج عبدالرحمن بن شهاب الدين البغدادي : جامع العلوم والحكم، ط/ دار الرسالة، بيروت ١٤١٧هـ، ط/ الثانية ،تحقيق / شعيب الأرنؤوط، إبراهيم باجر ٧٨/١ – السيوطي : الدر المنثور ، ط/ دار الفكر، بيروت ١٩٩٣م ، قوله- ﷻ- : ﴿ واعتصموا بحبل الله جميعاً ﴾ ٢٨٦/٢ – عبدالله بن يوسف أبو محمد الحنفي الزيلعي : نصب الراية في تخريج أحاديث الهداية، باب النفقة، ط/ دار الحديث مصر ١٣٥٧هـ ، تحقيق / محمد يوسف البنوري ، ٢٧٧/٣، وقال عنه أنه مرسل .

(٢) الحاكم : المستدرك ، كتاب العلم، ط/ دار الكتب العلمية ،بيروت ١٤١٣هـ-١٩٩٠م ، ط/ الأولى، تحقيق/ مصطفي عبدالقادر عطا، تحت رقم ٢٩٧، ١٦٤/١ – ابن حبان : صحيحه ، حديث رقم ٦٧، في ذكر رحمة الله -ﷻ- من بلغ من أمة المصطفي-ﷺ- حديثاً صحيحاً عنه ، ٣٧٠/١ – الدارمي : في سننه ، باب الاقتداء بالعلماء، ط/ دار الكتاب العربي ، بيروت ١٤٠٧هـ ، ط/ الأولى ، تحقيق / فؤاد أحمد رمزي، خالد السبع العلمي، حديث رقم ٢٢٧، ٨٦/١ .

(٣) البخاري : صحيح البخاري ، كتاب الأحكام، باب من استرعى رعية فلم ينصح، حديث رقم ٦٧٣١ ، ٢٦١٤/٦ .

الأعظم في الدين، والمهمة التي ابتعث الله لها النبيين[١]، وأن صلاح العباد والبلاد لا يتم إلا بالقيام بها[٢] .

وقد دل على حتمية القيام بهذا الواجب، القرآن ، والسنة ، والآثار :-

أ-القرآن:هناك آيات كثيرة دلت على وجوب القيام بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر،نذكر منها ما يلي:

إنه من الصفات اللازمة للمؤمنين والمؤمنات، وأثر مترتب على ولاية بعضهم بعضاً فقال-ﷻ- :

﴿وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَيُقِيمُونَ الصَّلاةَ وَيُؤْتُونَ الزَّكَاةَ وَيُطِيعُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ أُولَئِكَ سَيَرْحَمُهُمُ اللَّهُ إِنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ ﴾ [٣] .

- إنه أساس لخيرية الأمة، وبه صارت خير أمة أخرجت للناس[٤] فقال-ﷻ- : **﴿ كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ ﴾** [٥]، ويلاحظ في هذه الآية أن الشارع الحكيم ذكر هذا الواجب قبل الإيمان به لينبه الأذهان على أهميته البالغة[٦].

- إن هذا الواجب يعد من المناهج التربوية التي يوصي بها الآباء أبناءهم ليعتادوها منذ صغرهم حتى تصبح لهم خلقاً يؤدونه تلقائياً دون تردد كما هو شأن المؤمنين، إذ يقول الله-ﷻ- في بيان تسع من صفاتهم الراسخة المميزة : **﴿ التَّائِبُونَ الْعَابِدُونَ الْحَامِدُونَ السَّائِحُونَ الرَّاكِعُونَ السَّاجِدُونَ الْآمِرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَالنَّاهُونَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَالْحَافِظُونَ لِحُدُودِ اللَّهِ وَبَشِّرِ الْمُؤْمِنِينَ ﴾** [٧] .

---

(١) أبو حامد الغزالي : إحياء علوم الدين ٣٠٦/٢ .
(٢) ابن تيمية : السياسة الشرعية ص٣٧ .
(٣) سورة البقرة الآية (٧١) .
(٤) ابن تيمية : السياسة الشرعية ص٣٧ – الشيخ / ضياء الدين عبدالعزيز التميمي : كتاب النيل وشفاء العليل وشرح كتاب النيل وشفاء العليل، لمحمد بن يوسف أطفيش،ط/ مكتبة الإرشاد ، السعودية ،ط/ الثالثة،١٤٠٥هـ-١٩٨٥م ، ٢٧٢/١٤ .
(٥) سورة آل عمران من الآية (١١٠) .
(٦) الشيخ : إبراهيم الشهاوي : الحسبة في الإسلام ص١٠ .
(٧) سورة آل عمران من الآية (١١٠) .

– هذا الواجب من الأعمال الجوهرية التي يتحقق بها نصر الله للأمة على أعدائها، ودفع الظلم عنها، فقال –ﷻ– : ﴿ **وَلَيَنْصُرَنَّ اللَّهُ مَنْ يَنْصُرُهُ إِنَّ اللَّهَ لَقَوِيٌّ عَزِيزٌ * الَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ** * ﴾ [1].

وقد نبه القرآن الكريم إلى مغبة الإخلال بهذا الواجب في المجتمع وخطورة التغاضي عن المنكر وعدم تغييره، وأن ذلك أمر عدواني يستوجب المقت والطرد من رحمة الله، فقال– ﷻ– :

في شأن بني إسرائيل لما فشت فيهم المنكرات وعمت بينهم المعاصي، ولم يقوموا بواجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر : ﴿ **لُعِنَ الَّذِينَ كَفَرُوا مِنْ بَنِي إِسْرَائِيلَ عَلَى لِسَانِ دَاوُدَ وَعِيسَى ابْنِ مَرْيَمَ ذَلِكَ بِمَا عَصَوْا وَكَانُوا يَعْتَدُونَ * كَانُوا لا يَتَنَاهَوْنَ عَنْ مُنْكَرٍ فَعَلُوهُ لَبِئْسَ مَا كَانُوا يَفْعَلُونَ** * ﴾[2].

وقد نبه القرآن الكريم أيضاً على أن ترك الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر يؤدي إلى انتشار المنكرات وظهورها، وخفاء المعروف واندثاره، فإذا أشربت القلوب هذا المسلك جاهروا المعروف وأهله بالعداء، ووالوا المنكر وأهله، وتردوا في بؤرة النفاق[3] التي أفصح عنها القرآن الكريم في قوله–ﷻ– :

﴿ **الْمُنَافِقُونَ وَالْمُنَافِقَاتُ بَعْضُهُمْ مِنْ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمُنْكَرِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمَعْرُوفِ وَيَقْبِضُونَ أَيْدِيَهُمْ نَسُوا اللَّهَ فَنَسِيَهُمْ إِنَّ الْمُنَافِقِينَ هُمُ الْفَاسِقُونَ**﴾[4].

ب– السنة النبوية :– ذكر الفقهاء مجموعة من الأحاديث النبوية التي توجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر[5] من أهمها :

---

(1) سورة الحج الآيتان (٤٠، ٤١) .
(2) سورة المائدة الآيتان (٧٨، ٧٩) .
(3) د/ عبدالله محمد محمد القاضي : ولاية الحسبة في الإسلام ، الناشر/ مكتبة الزهراء، القاهرة، ط/ الأولى، ١٤١٦هـ-١٩٩٦م ، ص٧٥ .
(4) سورة التوبة الآية رقم ٦٧ .
(5) أبو حامد الغزالي : إحياء علوم الدين ٣٠٧/٢ وما بعدها – ابن تيمية : السياسة الشرعية ص٣٧، ٣٨ – محمد بن محمد بن أحمد القرشي المعروف بابن الأخوة: كتاب معالم القربة في أحكام الحسبة، تحقيق د/ محمد محمود شعبان، و/ صديق أحمد عيسى المطيعي، ط/ الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٧٦م، ص٦٤ وما بعدها – الشيخ/ أحمد بن قدامة المقدسي : مختصر منهاج القاصرين، قدم له/ محمد أحمد دهمان، وعلق عليه: شعيب الأرنؤوط، و/ عبدالقادر الأرنؤوط، الناشر، مكتبة دار البيان،

– قال–ﷺ– : "**أفضل الجهاد كلمة حق عند سلطان جائر** "[١] .

– قوله–ﷺ– : "**مروا بالمعروف وانهوا عن المنكر قبل أن تدعوا فلا يستجاب لكم** "[٢] .

– قوله–ﷺ– : "**مروا بالمعروف وإن لم تفعلوه، وانهوا عن المنكر وإن كنتم تفعلوه** "[٣].

– وقال أبو عبيدة بن الجراح، قلت يا رسول الله أي الشهداء أكرم على الله عز وجل ؟ " **قال: رجل قام إلى والٍ جائر فأمره بالمعروف ونهاه عن المنكر فقتله، فإن لم يقتله فإن القلم لا يجري عليه بعد ذلك وإن عاش ما عاش** "[٤] .

– قال–ﷺ– : "**إن الله لا يعذب العامة بذنب الخاصة حتى يروا المنكر بين ظهرانيهم وهم قادرون على أن ينكروه فلا ينكروه فإذا فعلوا ذلك عذب الله الخاصة والعامة** "[٥].

ج–الآثار :–ذكر الإمام الغزالي جملة من الآثار تدل على وجوب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر[٦] نذكر منها :

دمشق، بيروت ١٣٩٨هـ-١٩٧٨م ، ص١٢٣، ١٢٤ – الشيخ/ إبراهيم الشهاوي : الحسبة في الإسلام ص١١ – أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبادئ نظام الحكم في الإسلام ص٢٥٠ وما بعدها ، ولسيادته أيضاً : مبدأ المشروعية ص٢٦٦ وما بعدها .

(١) الحاكم : المستدرك ، كتاب الفتن والملاهي، حديث رقم ٨٥٤٣ ، ٥٥١/٤ – ابن ماجه : سننه ، حديث رقم ٤٠١٢ في كتاب الفتن، باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، ١٣٣٠/٢ - الإمام أحمد : المسند من حديث أبى سعيد الخدري ١٩/٣ – ومن حديث أبي أمامة الباهلي ٢٥١/٥ .

(٢) ابن ماجه : السنن : كتاب الفتن ، باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، حديث رقم ٤٠٠٥ ، ١٣٢٧/٢ – ورواه الترمذي في السنن بلفظ : " والذي نفسي بيده لتأمرن بالمعروف وتنهون عن المنكر أو ليوشكن الله أن يبعث عليكم عقاباً منه ثم تدعونه فلا يستجاب لكم " في كتاب الفتن، باب ما جاء في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، حديث رقم ٢١٦٩، ٤٦٨/٤، وقال عنه حديث حسن .

(٣) الطبراني : المعجم الأوسط ، ط/ دار الحرمين ، القاهرة ١٤١٥هـ، تحقيق / طارق بن عوض الله محمد، عبدالمحسن بن إبراهيم الحسيني، في باب من اسمه محمد، حديث رقم ٦٦٢٨، ٣٦٥/٢ ، ورواه أيضاً في المعجم الصغير ، المكتب الإسلامي ، بيروت عمان ١٤٠٥هـ-١٩٨٥م ، ط/ الأولى ، تحقيق/ محمد شكور محمود الحاج، في باب من اسمه محمد، حديث رقم ٩٨١، ١٧٥/٢

(٤) أبو بكر أحمد بن عمر بن عبدالخالق البزار : مسند البزار : ط/ مؤسسة علوم القرآن ، بيروت، المدينة المنورة ١٤٠٩هـ ، تحقيق / محفوظ عبدالرحمن زين الدين، ١١٠/٤ ، من حديث قبيصة بن ذؤيب ، تحت رقم ١٢٨٥ – الطبراني : مسند الشاميين ، ط/ مؤسسة الرسالة ، بيروت ١٤٠٥هـ-١٩٨٤م ، ط/ الأولى، تحقيق/ حمدي بن عبدالمجيد السلفي ، حديث رقم ٣٥٤١، ٣٥٦/٤ – الهيثمي : مجمع الزوائد ، باب الكلام بالحق عند الحكام ٢٧٢/٧ .

(٥) البيهقي : شعب الإيمان ، ط/ دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤١٠هـ ، تحقيق / محمد السعيد بسيوني زغلول ، الثاني والخمسون من شعب الإيمان، رقم ٧٦٠٢ ، ٩٩/٦ .

(٦) يراجع في ذلك : أبو حامد الغزالي : إحياء علوم الدين ٣١١/٢ - ابن الأخوة : معالم القربة في طلب الحسبة ص٦٣-٧٣ .

– قال أبو الدرداء–ﷺ– : " لتأمرن بالمعروف ولتنهن عن المنكر أو ليسلطن الله عليكم سلطاناً ظالماً لا يجل كبيركم، ولا يرحم صغيركم ويدعو خياركم فلا يستجاب لهم، وتستنصروه فلا تنصرون، وتستغفروه فلا يغفر لكم " .

– قال بلال بن سعد : "إن المعصية إذا أخفيت لم تضر إلا صاحبها فإذا أعلنت ولم تغير أضرت العامة ".

– قال سيدنا علي بن أبي طالب–ﷺ– : " أوّل ما تغلبون عليه من الجهاد، الجهاد بأيديكم، ثم الجهاد بألسنتكم، ثم الجهاد بقلوبكم، فإذا لم يعرف القلب المعروف، ولم ينكر المنكر نكس فجعل أعلاه أسفله " .

ثانياً: شروط ممارسة الرقابة الشعبية:– اشترط فقهاء المسلمين فيمن يمارس الرقابة الشعبية عدداً من الشروط ينبغي توافرها في شخص المراقب هي :

١– **التكليف (الإسلام والبلوغ والعقل)** [١]:– فاشتراط الإسلام أمر بديهي فيمن يمارس الرقابة؛ لأنها شرعت لنصرة الدين وإعلاء كلمة الله، والكافر ليس أهلاً لذلك ؛ لأنه جاحد لأصله وعدو له[٢]، ولأنها تسلط –ولاية– والتسلط غير جائز من الكافر على المسلم، لقوله–ﷻ– : ﴿ **وَلَنْ يَجْعَلَ اللَّهُ لِلْكَافِرِينَ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ سَبِيلاً** ﴾ [٣] .

ولا يجوز أن تظهر من الكافر دالة الاحتكام على المسلم لما فيها من إذلال للمحتكم عليه، وإذا كان المسلم الفاسق –يستحق الإذلال– فلا يكون ذلك من الكافر الذي هو أولى منه بالإذلال والمهانة[٤] ؛ لذلك قال سيدنا عمر بن الخطاب : " لا أكرمهم إذ أهانهم الله، ولا أعزهم إذ أذلهم الله، ولا أدنيهم إذ أقصاهم الله "[٥] .

كما يلزم فيمن يقوم بواجب الرقابة أن يكون بالغاً عاقلاً ؛ لأن العقل مناط التكليف، وبه يميز بين المنكر والمعروف، والصغير لا يجوز ولايته على نفسه، فلا يجب عليه

---

(١) ضياء الدين عبد العزيز الثميني : كتاب النيل ، وشرحه لمحمد أطفيش ٤٣/١٣ .
(٢) الغزالي : إحياء علوم الدين ٣١٢/٢ .
(٣) سورة النساء من الآية (١٤١) .
(٤) الغزالي : إحياء علوم الدين ٣١٤/٢ .
(٥) القرافي : الزخيرة، ٤٧/١٠ – ابن قتيبة الدينوري : عيون الأخبار ٤٣/١ .

شيء ولا تجوز ولايته على غيره، قال-ﷺ- :"**رفع القلم عن ثلاثة ، النائم حتى يستيقظ، والمجنون حتى يفيق ، والصبي حتى يحتلم** "[1].

وذهب الإمام الغزالي إلى أن الصبي المميز وإن لم يكن مكلفاً بالرقابة، إلا أنه يجوز له ممارستها لأنها قربة وهو من أهلها ، إذا لم يترتب على ذلك ضرره[2] ، ولأن الجواز يكفي فيه العقل لأنه مناط التكليف .

٢- **العلم** :- لما كانت الرقابة أمراً بمعروف ونهياً عن منكر، وجب أن يكون المراقب فقيهاً عالماً بأحكام الشريعة[3] .

والعلم المشترط لصحة الرقابة ضربان :-

الضرب الأول : هو معرفة حكم الدين في الأمر والنهي، بأن يعلم أن المأمور به معروف، وأن المنهي عنه منكر، لأنه إذا لم يعلم ذلك لا يأمن أن يأمر بالمنكر وينهي عن المعروف، وهذا قطعاً لا يجوز[4].

وشرط العلم في هذه الحالة يختلف وجوبه بحسب ما إذا كان الفعل المخالف للقانون ظاهراً لا يحتاج في الوقوف على مدى مخالفته على توافر صفة الاجتهاد في المراقب، أو كان من دقائق الأفعال التي تحتاج معرفتها إلى توافر درجة من العلم في شخص المراقب تصل إلى الاجتهاد، فإذا كان الفعل من النوع الأول، فإن حق إنكاره يكون لعامة المسلمين وخاصتهم، إما إذا كان من النوع الثاني، فإن حق المراقبة لا يكون إلا لخاصة المسلمين

---

(1) أبو داود : السنن ، ط/ دار الفكر ، تحقيق / محمد محيي الدين عبدالحميد ، كتاب الحدود ، باب في المجنون يسرق أو يصيب حداً ، حديث رقم ٤٣٩٨ ، ١٢٩/٤ – ابن ماجة : السنن ، كتاب الطلاق ، باب طلاق المعتوه والصغير والنائم ، حديث رقم ٢٠٤١ ، ٦٥٨/١ .

(2) الغزالي : إحياء علوم الدين ٣١٢/٢ .

(3) عبدالرحمن الشيرزي : نهاية الرتبة في طلب الحسبة ص٦ – الماوردي : الأحكام السلطانية ص٤٠٧ – ابن الأخوة : معالم القربة ص٢٦ .

(4) الشيخ أحمد الجزائري : قلائد الدرر في بيان آيات الأحكام بالأثر، ط/ مطبعة النعمان بالنجف، ط/ بدون تاريخ، ٢٠/٢ – أبو عبدالله محمد بن أحمد بن قاسم بن سعيد العقباني التلمساني : تحفظ الناظر وغنية الذاكر في لفظ الشعائر وتغيير المناكر ، ط/ بدون تاريخ أو دار نشر ، ص٧ – قاضي القضاة عبدالجبار بن أحمد : شرح الأصول الخمسة ، تحقيق د/ عبدالكريم عثمان ، ط/ بدون تاريخ أو دار نشر ، ص١٤٢ .

من الفقهاء الذين يحيطون بالنصوص ومقاصد الشارع؛ لأن هذه النوعية من الأفعال لو أبيح للعامي فيها حق ممارسة الرقابة، لكان ما يفسده أكثر مما يصلحه[١] .

لذلك يجب أن توجد في الدولة سلطة محددة تختص بالرقابة وكفالة حتمية الامتثال لقواعد القانون الإسلامي وأحكامه .

الضرب الآخر: العلم بمواضع بذل المعروف، والفرق بينه وبين المنكر وترتيبه ووضعه في مواضعه، فلا يضع الغضب موضع الحكمة وعكسه، ولا العجلة موضع الأناة والتؤدة وعكسه ، بل يعرف مواقع الخير والشر ومراتبهما ، وأن يعلم كذلك جدوى إنكاره[٢] .

فإذا لم يعلم شيئاً من ذلك فقد سقطت عنه حتمية الرقابة بل تحرم في حقه نتيجة للمفاسد التي يمكن أن تنتج من ممارسته إياها[٣] .

٣- العدالة :- اختلفت وجهات نظر الفقهاء حول توافر العدالة، فالبعض يرى ضرورة توافر العدالة

في شخص المراقب[٤]، وذهب آخرون إلى عدم اشتراط العدالة فيمن يقوم بالرقابة، وأجازوا للفاسق

حق ممارستها[٥] .

واستدل أصحاب الرأي الأول القائلون بضرورة توافر شرط العدالة فيمن يقوم بالرقابة ، بالكتاب والسنة والمعقول .

فأما الكتاب :فاستدلوا بقوله-ﷻ- : **﴿ أَتَأْمُرُونَ النَّاسَ بِالْبِرِّ وَتَنْسَوْنَ أَنْفُسَكُمْ وَأَنْتُمْ تَتْلُونَ الْكِتَابَ أَفَلا تَعْقِلُونَ ﴾** [٦] ، و بقوله-ﷻ- : **﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لِمَ تَقُولُونَ مَا لا تَفْعَلُونَ * كَبُرَ مَقْتاً عِنْدَ اللَّهِ أَنْ تَقُولُوا مَا لا تَفْعَلُونَ* ﴾**[٧].

---

(١) الغزالي : إحياء علوم الدين ٣٢٠/٢ – أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي: مبادئ نظام الحكم في الإسلام ص٢٦٤، ولسيادته أيضاً : مبدأ المشروعية ص٢٨٣، ٢٨٤ .

(٢) محمد بن أحمد التلمساني : تحفظ الناظر ص٧ .

(٣) الغزالي : إحياء علوم الدين ٣٢٠/٢ .

(٤) الماوردي: الأحكام السلطانية ص٤٠٧ – أبو يعلى : الأحكام السلطانية ص٢٨٥ .

(٥) الغزالي : إحياء علوم الدين ٣١٢/٢ وما بعدها – الشيخ / أحمد الجزائري : قلائد الدر ٢٠٣/٢ – ابن الأخوة : معالم القربة ص٥٦ – الشيرزي : نهاية الرتبة في طلب الحسبة ص٦ .

(٦) سورة البقرة من الآية (٤٤) .

(٧) سورة الصف الآيتان (٢، ٣) .

وأما السنة: فمنها قول النبي-ﷺ- : "**مررت ليلة أن أسري بي بقوم تقرض شفاههم بمقارض من نار قلت من أنتم ؟ قالوا : كنا نأمر بالخير ولا نأتيه، وننهي عن الشر ونأتيه** "[1] .

وأما استدلالهم بالعقل:- فبقولهم: إن طلب إصلاح الغير فرع إصلاح النفس، فمن لم يكن في نفسه مستقيماً عاملاً بما يقول ممتثلاً لما يأمر ، منتهياً عما ينكره على غيره لن يُسمَع له ، ولن يحمل قوله على محمل الخير، حتى شاع أن هداية الغير فرع الاهتداء، وتقويم الغير فرع الاستقامة، والإصلاح زكاة عن نصاب الصلاح[2]، فمن لم يكن صالحاً في نفسه فكيف يصلح غيره، فهل يستقيم الظل والعود أعوج .

وقد استدل أصحاب الرأي الثاني: القائلون بعدم اشتراط العدالة ، بعموم النصوص التي توجب الرقابة بمجرد النظر من جانب كل مسلم بالغ عاقل قادر عالم بما يأمر به وينهي عنه، دون اشتراط عدالته، ومن ثم يحق للفاسق مباشرة هذا الواجب ؛ لأنه لا يشترط أن يكون المراقب كامل الحال ممتثلاً لما يأمر به منتهياً عما ينهي عنه، وفي هذه الحالة يجب على المراقب **أمران:**

الأول : أن يأمر نفسه ابتداء بالمعروف وينهاها عن المنكر .

الآخر: أن يأمر غيره وينهاه عن ذلك أيضاً، والإخلال بأحدهما لا يستتبع الإخلال الآخر[3] .

وقد فندَّ أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي أدلة الرأي الثاني الذي لا يشترط العدالة ولم يسلم بها، وانتهى سيادته إلى أن العدالة المشترطة في المراقب –المحتسب– ليست العدالة المطلقة، والتي تقضي باجتناب الكبائر وعدم الإصرار على الصغائر، أو التي تقضي بالسلامة من الخطأ كلية ؛ لأن ذلك محال لصفة البشرية التي تجعل الإنسان معرض للخطأ دائماً، وإنما العدالة التي يقصدها سيادته ، هي العدالة النسبية، والتي تستلزم أن

([1]) عبدالله بن المبارك بن واضح المرزوي : الزهد ، ط/ دار الكتب العلمية، بيروت ، تحقيق / حبيب الرحمن الأعظمي ، باب في الإخلاص في الدعاء، تحت رقم ٦٤ ، ٢١/١ – السيوطي : الدر المنثور ، في قوله تعالى : ﴿ أتأمرون الناس بالبر وتنسون أنفسكم ﴾ ١٥٧/١ .

([2]) الغزالي : إحياء علوم الدين ٣١٢/٢ .

([3]) يراجع في تفصيل ذلك الرأي : الغزالي : إحياء علوم الدين ٣١٢/٢ وما بعدها – عبدالقادر الجيلاني : الغنيمة ص٣٧ ، أشار إليه أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبادئ نظام الحكم في الإسلام ص٢٥٩ .

يكون المراقب فاعلاً لما يأمر به، متجنباً لما ينهى عنه، منزها عن فعله، حتى لا يكون للغير الحق في ممارسة هذه السلطة عليه[١] .

ما أراه بشأن اشتراط العدالة فيما يمارس الرقابة :- الرقابة واجب ، وحق للأمة الإسلامية ممارستها، كما أشارت إلى ذلك النصوص الشرعية السابقة، والتطبيق العملي لممارسة هذه الرقابة قد أسفر عن وجود فئتين، أو طائفتين من الأفراد يمارسونها:-

الفئة الأولى : مكلفة من قبل السلطة الحاكمة، وأفراد هذه الفئة الرقابية يعتبروا من الموظفين العموميين، ومن ثم يجب أن تتوافر فيهم العدالة باعتبارها من مقومات الأمانة، التي يجب توافرها فيمن يتولى أمر الوظيفة العامة في الدولة الإسلامية، أياً كانت طبيعة عمله تنفيذي أو إداري أو رقابي طبقاً لمعياري القوة والأمانة في الاختيار للوظيفة العامة.

الفئة الثانية : وهي تمثل القاعدة العريضة في ممارسات الرقابة على أعمال الإدارة العامة، والتي يمكن أن يطلق عليها الرأي العام الإسلامي، وهذه الفئة -في رأيي- لا يشترط في أفرادها توافر العدالة، وكل ما يشترط فيهم التكليف والعلم، فيحق للفاسق ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة العامة، سواء عن طريق الوعظ والإرشاد بالحجة القائمة من الكتاب والسنة، ويكون في هذه الحالة -الفاسق- مترجماً عن الله ورسوله-ﷺ- ، أو عن طريق القهر عند القدرة وأمن الفتنة، وذلك لانتشار الفسق والفساق في عصرنا الحالي، قال-ﷺ- لأصحابه :"**أنتم في زمان لو تركتم عُشْر ما كلفتم به لهلكتم، وسيأتي زمان على أمتي لو فعلوا عشر ما كلفوا به لنجوا**" [٢] ، وقوله-ﷺ- لأبي ثعلبة الخشني: " **... إن من ورائكم وقت كقطع الليل المظلم المتمسك بمثل الذي أنتم عليه له أجر خمسين منكم** "[٣] ، ولو اشترطنا العدالة في أفراد هذه الفئة لضاع هذا الواجب الذي يعد

([١]) للمزيد من التفصيل يراجع : أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبادئ نظام الحكم في الإسلام ص٢٦٠ وما بعدها ، ولسيادته أيضاً : مبدأ المشروعية ص٢٧٧ وما بعدها .

([٢]) عبدالرحمن بن محمد بن إدريس بن مهران الرازي: علل الحديث، ط / دار المعرفة، بيروت ١٤٠٥هـ، تحقيق/ محي الدين الخطيب ، ٤١٩/٢ .

([٣]) ابن حبان : صحيح ابن حبان ، في باب ذكر إعطاء الله -ﷻ- العامل بطاعة الله ورسوله في آخر الزمان أجر خمسين رجلاً يعملون مثل عمله، حديث رقم ٣٨٥ ، ١٠٨/٢ – أبو داود : السنن، كتاب الملاحم ، باب الأمر والنهي ، رقم ٤٣٤١، ١٢٣/٤.

من أخطر الواجبات الإسلامية في ضمان عدم حيف الإدارة وتعسفها في قراراتها ، والله أعلم .

٤- **القدرة** :- لقد قدر الله-ﷻ- الاستطاعة شرطاً لجميع التكاليف الشرعية رحمة منه وعدلاً، فقال-ﷻ-: ﴿**لا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْساً إِلَّا وُسْعَهَا** ﴾[١] ، وقال-ﷻ-: ﴿ **فَاتَّقُوا اللَّهَ مَا اسْتَطَعْتُمْ** ﴾[٢] ، ولهذا كانت القدرة –الاستطاعة- شرطاً لوجوب ممارسة الرقابة .

ويقصد باشتراط القدرة عند ممارسة الرقابة ألا يترتب على ممارستها فساد عظيم في نفس أو مال أو أهل المراقب[٣].

وقد حدد الحديث الشريف درجات هذه القدرة على نحو يؤدي إلى كفالة تحقيق هذا الواجب، واستحالة خروجه عن نطاق القدرة البشرية ، فقال-ﷺ- : " **من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه ، وذلك أضعف الإيمان**"[٤].

فهذا الحديث حدد مراتب تغيير المنكر بثلاث درجات، التغيير باليد للقادر عليه، فإن لم يتمكن من التغيير باليد فباللسان ، وإن لم يتمكن من التغيير باللسان، فينتقل إلى التغيير أو الإنكار بالقلب، والذي يكون بكراهة المنكر وكراهة فعله وفاعله، والتغيير بالقلب من عمل القلب، وعمل القلب إذا كان خالصاً يثاب عليه الشخص[٥] .

لذلك تدخل هذه الوسيلة دائماً وأبداً في نطاق الاستطاعة والقدرة البشرية، لارتباطها بشعور ووجدان المكلف ، ولا دخل لأية سلطة كانت على خلجات النفس وما يجول بالوجدان والضمير[٦] .

---

(١) سورة البقرة من الآية ٢٨٦

(٢) سورة التغابن من الآية (١٦) .

(٣) أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبادئ نظام الحكم في الإسلام ص٢٦٢، ولسيادته أيضاً : مبدأ المشروعية ، ص٢٨٢ ، ومرجع سيادته في ذلك : عبدالقادر الجيلاني : الغنيمة ، ص٣٥ ، الجويني : الإرشاد ص٣٦٨ .

(٤) رواه مسلم في صحيحه، باب بيان كون النهي عن المنكر من الإيمان وأن الإيمان يزيد وينقص وأن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر واجبان ، كتاب الإيمان رقم ٤٩ ، ٦٩/١ .

(٥) الشيخ / أحمد بن عبدالرزاق الدويش، فتاوى اللجنة الدائمة للبحوث العلمية والإفتاء، المجلد الثاني عشر ، الجهاد والحسبة، ط/ مكتبة العبيكان ، السعودية ، الرياض، ط/ الثانية ١٤١٢هـ-٢٠٠٠م ، ص٣٣٣، ٣٣٤.

(٦) أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبادئ نظام الحكم في الإسلام ص٢٦٣، ولسيادته أيضاً : مبدأ المشروعية ، ص٢٨٣ .

وعلى ذلك يسقط وجوب ممارسة الرقابة باليد واللسان واستحبابها بالعجز الحسي عن الكلام والعمل، كما إذا كان المراقب أشل الأطراف لا يقوى على الكلام والحركة، وكذلك إذا ترتب على الرقابة أو الإنكار وقوع مفسدة أعظم من المنكر أو من الفعل المخالف محل الرقابة، كما إذا تحول الفاسق إلى فعل مخالف أكثر خطورة ترتب عليه موت جماعة من المسلمين مثلاً ، ويلحق بالعجز الحسي خوف المراقب من أن يصيبه وأهله مكروهاً[١] .

ففي الحالات السابقة تتجسد الرقابة في الوسيلة الثالثة وهي الإنكار بالقلب، وهذه الوسيلة لها مظاهر إيجابية تفوق ما لوسيلتي الإنكار باليد واللسان من مظاهر، فالإنكار بالقلب يقتضي مغادرة المكان الذي فيه المنكر[٢]، واعتزال صاحبه وعدم مخالطته، وعد م الدخول عليه سواء كان أميراً[٣] أو غيره حتى يقلع عن الظلم ؛ لأن مخالطة هؤلاء الظلمة تؤنس وحشتهم، وتسهل لهم سبيل البغي، وقد نهى الشارع بنصوص توجب جزاءات مشددة على مخالطة الأمراء الظلمة، فقال-ﷺ- ، لما وصف الأمراء الظلمة : " **فمن نابذهم نجا، ومن اعتزلهم سلم أو كاد أن يسلم، ومن وقع في دنياهم فهو منهم** "[٤] ، وقال-ﷺ- : " **سيكون من بعدي أمراء يكذبون ويظلمون، فمن صدقهم بكذبهم ، وأعانهم على ظلمهم فليس مني ولست منه، ولم يرد علي الحوض** "[٥] .

وروى أبو هريرة عن النبي-ﷺ-أنه قال: "**أبغض القراء عند الله تعالى الذين يزورون الأمراء**"[٦]، أي الأمراء الظلمة .

---

(١) الغزالي : إحياء علوم الدين ٣١٩/٢، ٣٢٠ .
(٢) أحمد عبدالرزاق الدويش : فتاوى اللجنة الدائمة للبحوث والإفتاء ، المجلد الثاني عشر ، ص٣٣٤ .
(٣) الغزالي : إحياء علوم الدين ١٤٢/٢ .
(٤) الطبراني : المعجم الكبير ، من حديث طاووس عن ابن عباس ، رقم١٠٥٧٣ ، ٣٩/١١ – المناوي : فيض القدير ، ط/ المكتبة التجارية ، مصر ١٣٥٦هـ، ط/ الأولى ، ١٣٢/٤ .
(٥) الحاكم : المستدرك على الصحيحين، كتاب الإيمان ، حديث رقم ٢٦٤، ١٥١/١ – ابن حبان : صحيح ابن حبان ، كتاب البر والإحسان ، باب ذكر التغليظ على من دخل على الأمراء يريد تصديق كذبهم ومعونة ظلمهم، رقم ٢٨٦، ٥١٩/١ – وفي باب ذكر الزجر عن أن يصدق المرء الأمراء على كذبهم أو يعينهم على ظلمهم، تحت رقم ٢٨٥ – النسائي : سننه ، كتاب السير ، باب بطانة الإمام ، حديث رقم ٨٧٥٨ ، ٢٣٠/٥ .
(٦) ابن ماجة : سننه ، باب الانتفاع بالعلم والعمل به ، حديث رقم ٢٥٦ ، ٩٤/١ .

وعلى ذلك فوسيلة الإنكار بالقلب لها مظاهر قد تفوق مظاهر التغيير باليد واللسان، حيث تقتضي عدم مخالطة خلفاء الظلم والجور؛ لأن مخالطتهم تؤدي إلى التمادي في الظلم والفساد.

ومن هنا يمكن أن نقرر أن الشريعة الإسلامية قد وضعت عقوبة للطغاة المتجبرين لم تهتد إليها الشرائع الوضعية، وهي عقوبة الهجر أو حبس المجتمع الإسلامي عن الظالم، إن لم يتيسر عقابه بالوسائل المعروفة .

٥- **الحصول على إذن من السلطة العامة** :- ذهب رأي إلى أنه لا يجوز ممارسة واجب الرقابة إلا إذا أذنت السلطة العامة بممارسته، وحجتهم في ذلك أن إعمال هذا الحق فيه سلطة وولاية واحتكام على المحكوم عليه، ولذلك لم يثبت للكافر على المسلم مع كونه حقاً، فينبغي أن لا يثبت لآحاد الرعية إلا بتفويض من السلطة العامة .

وقد رد على هذا الحجة الإمام الغزالي ، مقرراً أن الكافر ممنوع من ذلك لما فيه من السلطة وعز الاحتكام، والكافر ذليل، لا يستحق أن ينال عز التحكم على المسلم، وأما آحاد المسلمين فيستحقون هذا العز بالدين والمعرفة، وهذا لا يحتاج إلى تفويض[١].

وقد ذهب رأي وهو الراجح إلى عدم اشتراط الحصول على إذن من السلطة العامة لممارسة هذا الواجب، واستدل أصحاب هذا الرأي بما يلي :

١-أن النصوص الشرعية من القرآن والسنة دلت على أن كل من رأى منكراً وسكت عن إنكاره فإنه يخل بواجب حتمت عليه النصوص القيام به أينما رآه وكيفما رآه .

٢-إن السلطة العامة في الدولة بمختلف مستوياتها تخضع لهذا الواجب، فكيف يتوقف أداؤه بالحصول على إذن منها، إذ لو قرر ذلك لما منح أمراء الجور والظلم هذا الإذن أبداً[٢].

---

(١) يراجع: الغزالي : إحياء علوم الدين ٣٥١/٢ – ابن قدامة المقدسي : مختصر منهاج القاصدين ص١٢٤ .

(٢) للمزيد من التفصيل يراجع : الغزالي : إحياء علوم الدين ٣١٥/٢ – ابن قدامة المقدسي : مختصر منهاج القاصدين ص١٢٤ – أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبادئ تظام الحكم في الإسلام ص٢٦٥ ، ولسيادته أيضاً : مبدأ المشروعية ص٣٨٦ – د/ عبدالكريم زيدان : نظام القضاء في الشريعة الإسلامية ، ط/ مؤسسة الرسالة ، ط/ الثالثة ، بيروت ١٤١٩هـ-١٩٩٨م ، ص٢٧٣ .

هذا فضلاً عن أن كبار الصحابة قد مارس هذا الواجب –الرقابة– بدون إذن مسبق من السلطة القائمة على أمر البلاد، ويدلنا على ذلك أن الناس قد تحدثوا ذات يوم بأن عثمان بن عفان –ﷺ– قد أخذ من جوهرٍ كان في بيت المال فحلى به أهله، فغضب الناس لذلك ولاموا عثمان حتى أغضبوه، فخطب فقال: " لنأخذن حاجتنا من هذا الفيء وإن رغمت أنوف أقوام " ، فرد عليه سيدنا علي بن أبي طالب–ﷺ–على ملأ من الناس وقال له: "إذن تمنع من ذلك ويحال بينك وبينه "[1].

وهكذا ينذر سيدنا علي بن أبي طالب الخليفة بأنه سوف يمنع لو أساء التصرف في أموال المسلمين، ويحال بينه وبين أن يفعل ذلك، فسيدنا علي قد مارس الرقابة ولم يكن مأذوناً له من قبل السلطة العامة[2] .

ثالثاً: وسائل الرقابة الشعبية وآثار ممارستها:– فصل العلماء وسائل الرقابة الشعبية، ورتبوا جملة من الآثار على ممارستها :

أ– **وسائل الرقابة** :– للرقابة عدة وسائل تمارس من خلالها ، ويرتبط الانتقال من وسيلة إلى أخرى بمدى استجابة المخالف للقانون والامتثال له، والكف عما وقع فيه من معاص، كما يرتبط أيضاً الانتقال من وسيلة إلى أخرى بالاستطاعة والقدرة البشرية[3].

وقد ذكر الإمام الغزالي وسائل الرقابة، وهي تبدأ بوسائل سلمية لينة، وتنتهي بوسائل العنف والشدة في حالة الإصرار على مخالفة القانون، وهي كما قال : " التعرف ، ثم التعريف، ثم النهي، ثم الوعظ والإرشاد، ثم السب والتعنيف، ثم التغيير باليد، ثم التهديد بالضرب، ثم إيقاع الضرب وتحقيقه، ثم شهر السلاح، ثم الاستظهار بالأعوان وجمع الجنود"[4].

---

(1) د/ طه حسين : الفتنة العامة ، ط/ دار المعارف بمصر ، ط/ السابعة ١٩٦٨م ، ص١٥٥-١٦٧ .

(2) وللمزيد من معرفة المواقف المروية في ممارسة الرقابة على السلطات من قبل كبار الصحابة والتابعين بدون إذن لهم بذلك، يراجع : الإمام الغزالي : إحياء علوم الدين ٣١٦/٢ وما بعدها – د/ طه حسين : الفتنة الكبرى صفحات ٩١، ٩٤، ١٦٠، ١٦٣ – عبدالحميد جودة السحار : أبو ذر الغفاري ، ط/ مكتبة مصر ، ط/ الثامنة ، ط/ بدون تاريخ ، ص١٦٠ – أستاذنا الدكتور/ فؤاد النادي : مبادئ نظام الحكم في الإسلام، ص٢٦٦، ولسيادته أيضاً : مبدأ المشروعية ص٢٨٧، ٢٨٨ – د / عوف الكفراوي: الرقابة المالية في الإسلام ص١٥٧ وما بعدها .

(3) د. فؤاد النادي : مبادئ نظام الحكم في الإسلام ص٢٧٥، ولسيادته أيضاً: مبدأ المشروعية ص٣٠٠ .

(4) الغزالي : إحياء علوم الدين ٣٢٩/٢ – ابن الأخوة القرشي : معالم القربة في أحكام الحسبة ص٣٥ .

والحقيقة لا تنحصر وسائل الرقابة في هذه الوسائل، فقط بل يمكن أن يضاف إليها كل وسيلة مشروعة تحقق هذه الرقابة، استلزمت ظروف الحال والزمان والمكان وجودها، كالتبليغ عن الجرائم وإخبار السلطات العامة، وأداء الشهادات، وهجر أرباب المنكرات ، ونوضح هذه الوسائل بشيء من التفصيل في الصفحات التالية .

١-**التعرف على الفعل المخالف للقانون** :- وهذا أمر بديهي ، فقبل ممارسة الرقابة يجب أن يقف المراقب على الفعل المخالف للقانون بوسائل مشروعة؛ لأن التعرف على الفعل المخالف للقانون بوسيلة غير مشروعة يمكن أن يهدر واجب الرقابة، ومما يدل على ذلك، ما روى أن عمر بن الخطاب -ﷺ- : " تسلق دار رجل فرآه على حال مكروهة فأنكر عليه فقال : يا أمير المؤمنين إن كنت أنا قد عصيت الله من وجه واحد فأنت عصيته من ثلاثة أوجه ، فقال ما هي ؟ فقال : قد قال الله : ﴿ **ولا تَجَسَسُوا** ﴾ [١] وقد تجسست، وقال تعالى: ﴿ **وأْتُوا البِيُوْتَ مِنْ أَبْوابِها** ﴾[٢]، وقد تسورت من السطح، وقال:﴿ **لا تَدْخُلُوا بُيُوتاً غَيْرَ بُيُوتِكُمْ حَتَّى تَسْتَأْنِسُوا وَتُسَلِّمُوا عَلَى أَهْلِهَا**﴾[٣] ، وما سلمت، فتركه عمر وشرط عليه التوبة[٤] .

٢- **تعريف مرتكب الفعل بأنه مخالف للقانون** :- ليزول عذر مرتكبه بالجهل؛ لأن البعض قد يرتكبوا أفعالاً دون أن يدروا بأنها مخالفة للقانون، فإذا علموا بمخالفتها أقلعوا عنها؛ لذا يجب أن يتم التعريف بالرفق واللين دون تعنيف أو تجهيل ؛ لأن التعريف فيه نسبة إلى الجهل والحمق، والتجهيل إيذاء وقلما يرضى الإنسان بأن ينسب إلى الجهل بالأمور لاسيما بأمور الشرع وهو موظف عام، والطباع أحرص على ستر عورة الجهل منها على ستر العورة الحقيقية .

٣-**الوعظ والنصح والتخويف بالله-ﷻ-** :- وذلك لمن يقدم على الفعل المخالف للقانون وهو يعلم بمخالفته، أو لمن أصر على المخالفة بالرغم من تعريفه، وقد أسهب القرآن الكريم إسهاباً كبيراً في التخويف من بأس الله وشدة عقابه، وضرب الأمثال بالأمم التي

---

(١) سورة الحجرات من الآية (١٢) .
(٢) سورة البقرة من الآية (١٨٩) .
(٣) سورة النور من الآية (٢٧) .
(٤) الغزالي : إحياء علوم الدين ٣٢٥/٢.

أبادها الله-ﷻ- وأنزل بها بأسه وحل بها عذابه، بسبب إصرارهم على مخالفة التشريع .

كما ينبغي على المراقب إخبار المخالفين بأن للذنوب أو لمخالفتهم عقوبات عاجلة في الدنيا، غير ما ادخره الله لها من عقوبات في الآخرة، حيث قال -ﷺ- : "**إن الرجل ليحرم الرزق بالذنب يصيبه** "[1] .

٤-**تغليظ القول وخشونة التعنيف به** :- حيث لم يؤثر الوعظ والتعريف وظهرت أمارات الإصرار والسخرية بالوعظ والنصح، ويكون ذلك بالقدر اللازم لإزالة المخالفة فقط، قال-ﷻ- حكاية عن سيدنا إبراهيم لما رأى إصرار قومه على عقائدهم الزائفة : ﴿ **أُفٍّ لَكُمْ وَلِمَا تَعْبُدُونَ مِنْ دُونِ اللَّهِ أَفَلا تَعْقِلُونَ** ﴾[2] .

٥-**التغيير باليد** :- وهذه الوسيلة لا يلجأ إليها من يمارس الرقابة إلا إذا لم تُجد الوسائل السابقة في إزالة المخالفات، ولم يستطيع المخالف إزالتها بنفسه .

ويجب أن تكون الإزالة بالقدر اللازم ، وأن تكون هناك مواءمة بين وسيلة التغيير باليد والمخالفة المراد إزالتها ، وإلا كان تعسفاً في استخدام السلطة غير جائز .

٦-**التهديد والتخويف إذا عاد إليه وإنذاره بتشديد العقوبة عليه** :- ويجب أن لا يهدده بوسيلة لا يجيز له القانون الإسلامي استعمالها، كقوله : إن لم تقلع عن المخالفة لأنهبن دارك، أو لأقتلن ولدك، أو لأسبين زوجتك ؛ لأنه إذا كان يقصد إيقاع الأذى عن طريق هذه الوسيلة فهو ممنوع ، وإذا كان يقصد مجرد التهديد فهو كذب ممنوع أيضاً .

٧-**إلحاق الأذى بشخص المخالف** :- وذلك عن طريق الضرب الذي لا يصل إلى أن يشهر آحاد الرعية فيه السلاح، ويكون -أي الضرب- بالقدر اللازم لإزالة المخالفة بلا زيادة.

([1]) الحاكم : المستدرك ، كتاب الدعاء والتكبير والتهليل والتسبيح والذكر، حديث رقم ١٨١٤، ٦٧٠/١ – ابن ماجة : في سننه ، كتاب الفتن ، باب العقوبات ، حديث رقم ٤٠٢٢ ، ١٣٣٤/٢ .

([2]) سورة الأنبياء الآية (٦٧) .

٨-**إزالة المخالفة بشهر السلاح** :- وهنا لا يستطيع الفرد إزالة المخالفة بنفسه، ويحتاج فيها إلى أعوان يشهرون السلاح، وأجاز الإمام الغزالي للجماعة أن تقدم على ذلك دون إذن من السلطات العامة؛ لأن السلطات العامة نفسها قد تكون محلاً للرقابة إذا خالفت القانون الإسلامي، ومن ثم ليس من المنطقي أن تتوقف ممارستها على إذن منها[١] .

ونعود ونذكر بأن استعمال الوسائل السابقة وخاصة وسيلتي التغيير باليد وشهر السلاح، يوقف استعمالها على قدرة من يمارس الرقابة، وأن لا يترتب على استعمال إحداها فساد أكبر من الفساد المترتب على المخالفة إن ظلت باقية .

ولنا أن نتساءل ، ما الحكم إذا تعذر إزالة المخالفة ؟ إما لعدم جدوى الوعظ والإرشاد ؟ وإما لعدم القدرة على إزالتها باليد وشهر السلاح نظراً لكثرة أعوان المخالف، مما يترتب عليه فتنٌ كبيرة لو تقابل الفريقان ؟

في هذه الحالة يمكن إزالة المخالفة بإحدى الوسيلتين الآتيتين ، أو بهما معاً :

الوسيلة الأولى : الهجر :- ويقصد بها اعتزال ومقاطعة الخارجين عن القانون الإسلامي، حتى يقلعوا عن مخالفة أحكامه، والهجر بذلك يعتبر عقوبة للمخالفين انفردت بإقرارها الشريعة الإسلامية دون الشرائع الوضعية، وهذه الوسيلة تجد أساس مشروعيتها في قوله-ﷻ- : ﴿ **وَقَدْ نَزَّلَ عَلَيْكُمْ فِي الْكِتَابِ أَنْ إِذَا سَمِعْتُمْ آيَاتِ اللَّهِ يُكْفَرُ بِهَا وَيُسْتَهْزَأُ بِهَا فَلا تَقْعُدُوا مَعَهُمْ حَتَّى يَخُوضُوا فِي حَدِيثٍ غَيْرِهِ إِنَّكُمْ إِذاً مِثْلُهُمْ** ﴾[١]، قال القرطبي : " هذه الآية تدل على أن الرجل إذا علم من الآخر منكراً وعلم أنه لا يزول عنه وجب عليه أن يعرض عنه إعراض منكر، ولا يُقبل عليه حتى يرجع "[٢]. وفي قوله-ﷻ- أيضاً : ﴿ **وَإِذَا رَأَيْتَ الَّذِينَ يَخُوضُونَ فِي آيَاتِنَا فَأَعْرِضْ عَنْهُمْ حَتَّى يَخُوضُوا فِي حَدِيثٍ غَيْرِهِ**

---

(١) يراجع في هذه الوسائل تفصيلاً : الإمام الغزالي : إحياء علوم الدين ٣٢٩/٢ وما بعدها – ابن الأخوة : معالم القربة في طلب الحسبة ص٣٥ – ابن قدامة المقدسي : مختصر منهاج القاصدين ص١٢٥ – أستاذنا الدكتور/ فؤاد النادي: مبادئ نظام الحكم في الإسلام ص٢٧٥ وما بعدها، ولسيادته أيضاً : مبدأ المشروعية ص٣٠٠.

(١) سورة النساء من الآية (١٤٠) .

(٢) شمس الدين أبو عبدالله محمد بن أحمد بن أبي بكر بن فرج الأنصاري القرطبي : تفسير القرطبي الجامع لأحكام القرآن ، ط/ دار الغد العربي ، القاهرة ١٤٠٩هـ-١٩٨٩م ، ط/ الأولى ، المجلد الثاني ، ص٢٠٧٨، ص٢٠٧٩ .

وَإِمَّا يُنْسِيَنَّكَ الشَّيْطَانُ فَلا تَقْعُدْ بَعْدَ الذِّكْرَى مَعَ الْقَوْمِ الظَّالِمِينَ ﴾[1]، وقوله-ﷻ- : **﴿ وَلا تَرْكَنُوا إِلَى الَّذِينَ ظَلَمُوا فَتَمَسَّكُمُ النَّارُ ﴾**[2] .

وكان لهذه الوسيلة أثرها الفعال في حمل المذنب على الإقلاع عن الذنب، وذلك كما هو واضح من هجر ومقاطعة النبي-ﷺ- للثلاثة الذين تخلفوا عن غزة تبوك وهم : كعب بن مالك، مرارة بين ربيعة العامري، وهلال بن أمية الوقفي، واستمرت هذه المقاطعة لمدة خمسين ليلة ، حتى ضاقت عليهم الأرض بما رحبت وضاقت عليهم أنفسهم، فلم يجدوا بُداً من التوبة والندم على ما فعلوا[3] .

الوسيلة الأخرى : التبليغ عن المخالفات :- إذا وقعت المخالفة من بعض رجال السلطة العامة، يمكن إزالتها عن طريق إبلاغ رؤسائهم بمسلك الموظف الخارج على القانون، أو عن طريق إبلاغ الأجهزة الرقابية المكلفة برقابة تصرفات هؤلاء الموظفين .

ب- الآثار المترتبة على ممارسة الرقابة الشعبية :- إذا مورست الرقابة بالشكل الذي تم تحديده سابقاً، فإن الأمر لا يخلو من أحد فرضين[4] :

١- استجابة السلطات القائمة على أمر البلاد للرقابة، ومن ثم إقلاعها عن مخالفة القانون الإسلامي، وغالباً ما يتحقق هذا الفرض في حالة الإقدام على المخالفة عن جهل بأحكام القانون الإسلامي، وهنا تكون الرقابة قد أدت الغرض الذي وجدت من أجله .

٢- عدم الاستجابة لأعمال الرقابة ، ويترتب على عدم الاستجابة هذه نتائج غاية في الخطورة، منها سقوط حق الطاعة[5] الذي حتمته النصوص الشرعية، قال-ﷻ- : **﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ﴾** [6] ، وقوله-ﷺ- : " **إنما الطاعة في المعروف**"[1] .

---

(١) سورة الأنعام الآية ٦٨ .
(٢) سورة هود -عليه السلام- من الآية (١١٣) .
(٣) ابن تيمية : السياسة الشرعية ص٥٧ – القاضي عبدالقادر عودة : التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي ، ط/ مؤسسة الرسالة ، ط/ السادسة ، بيروت ١٤٠٥هـ-١٩٨٥م ، ٧٠٢/١ .
(٤) أستاذنا الدكتور/ فؤاد النادي : مبادئ نظام الحكم في الإسلام ص٢٨٣ وما بعدها.
(٥) د/ فتحي عبدالكريم : الدولة والسيادة في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة، ط/ مكتبة وهبه، بدون تاريخ ص٤٣٨.
(٦) سورة النساء من الآية (٥٩) .

ومنها أيضاً مسئولية المخالفين سياسياً وجنائياً، أياً كانوا حكاماً أو محكومين، حتى لو كانوا في أعلى المناصب والدرجات، لعدم اعتراف القانون الإسلامي بأن شخصاً ما غير مسئول، قال-ﷻ: ﴿ **فَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْراً يَرَهُ * وَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرّاً يَرَهُ*** ﴾[٢]، وقوله -ﷺ- : " **كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته** "[٣] .

بذلك ينتهي الحديث عن الرقابة الشعبية، ونخلص مما سبق أن هذه الرقابة تفقد فاعليتها إذا كان هناك حجر على الفكر والرأي وتقييد للحريات[٤].

ولا يستطيع أحد أن ينكر أن الأنظمة غير الديمقراطية أو التي تدعي الديمقراطية وتحكم بقوانين استثنائية -قوانين الطوارئ- فيها مثل هذا الحجر على الفكر والرأي وتقييد الحريات، مما يجعل أفراد الشعب يعزفون عن القيام بدورهم في الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة خوفاً من بطش السلطات بهم .

أما الشريعة الإسلامية فعلى العكس من ذلك، فقد كفلت حرية الرأي والفكر للجميع، وليس أدل على ذلك في الواقع العملي مما قاله سيدنا عمر بن الخطاب : " إن رأيتم فيَّ اعوجاجاً فقوموني، فقام أحد الجالسين فقال: إن رأينا فيك اعوجاجاً قومناك بسيوفنا، فقال له أحد الصحابة: أتقولها لأمير المؤمنين؟ فقال سيدنا عمر: دعه فلا خير فيكم إن لم تقولوها، ولا خير فينا إن لم نسمعها"[٥].

وحتى لو خرجت السلطة الحاكمة في الدولة الإسلامية على التقاليد الشرعية وقلصت حريات الأفراد في هذا الشأن ، فإن الواجب الذي فرضه الله-ﷻ- على هؤلاء الأفراد ،

---

(١) البخاري : صحيح البخاري ، كتاب الإحكام ، باب السمع والطاعة للإمام ما لم تكن معصية ، حديث رقم ٦٧٢٦ ، ٢٦١٢/٦ .

(٢) سورة الزلزلة الآيتان (٧، ٨)

(٣) البخاري : صحيح البخاري ، كتاب الجمعة ، باب الجمعة في القرى والمدن، حديث رقم ٨٥٣، ٣٠٤/١ – وفي كتاب الاستقراض وأداء الديون والحجر والتفليس ، باب العبد راع في مال سيده ٨٤٨/٢ – الطبراني : المعجم الأوسط ، من حديث علي بن سعيد الرازي ، رقم ٣٨٩٦، ١٧٣/٤ .

(٤) د/ سعد عصفور / مشكلة الحريات والضمانات العامة في مصر ص٧٩ – د/ سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الإدارة ص١٩١ .

(٥) محمد عطية الإبراشي : روح الإسلام ص١٥٥-١٦٤ – أشار إليه د/ عامر طلال المهتار : مسئولية الموظفين ومسئولية الدولة ، ط/ دار اقرأ ، بيروت ١٤٠٢هـ - ١٩٨٢م ، ص٢٧٣، ٢٧٤ – الشيخ مصطفي شلبي : المدخل في التعريف بالفقه الإسلامي وقواعد الملكية والعقود فيه، بيروت ١٩٦٨م ، ص٩٧ – خالد محمد خالد : خلفاء الرسول ، ط/ دار الفكر ، بيروت ١٤٠١هـ-١٩٨١م ، ص١٨٥-١٩٠ .

وهو واجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، يحتم عليهم المغامرة ولو بأنفسهم للقيام بهذه الرقابة ما دام فيها إعلاء لكلمة الله ، وتنفيذٌ لشرع الله، والأمثلة على ذلك كثيرة ، منها قصة حطيط الزيات الذي أدخل على الحجاج فسأله عن رأيه فيه فقال له حطيط : " إنك من أعداء الله في الأرض، تنتهك المحارم وتقتل بالظنة، فقال له : ما تقول في أمير المؤمنين –عبدالملك بن مروان– ، فرد عليه : أقول إنه أعظم جرماً منك، وإنما أنت خطيئة من خطاياه، فكان نتيجة ما قاله حطيط التعذيب حتى الموت"(١).

كما تميزت الرقابة الشعبية في النظام الإسلامي عن نظيرتها في النظام الوضعي بوسائلها المتعددة، والتي تبدأ باللين وتنتهي بالشدة التي قد تصل إلى حد شهر السلاح في مواجهة الظلمة عند القدرة وأمن الفتنة، فضلاً عن وسيلة الهجر، والتي تعد في حد ذاتها عقوبة للخارجين على القانون الإسلامي، وتركهم فرادى بلا أعوان أو أنصار ، قال–ﷻ– : ﴿ **وَإِذَا رَأَيْتَ الَّذِينَ يَخُوضُونَ فِي آيَاتِنَا فَأَعْرِضْ عَنْهُمْ حَتَّى يَخُوضُوا فِي حَدِيثٍ غَيْرِهِ** ﴾ (٢) .

(١) الإمام الغزالي : إحياء علوم الدين ٣٤٦/٢ وما بعدها .
(٢) سورة الأنعام من الآية (٦٨) .

المطلب الثاني

الرقابة القضائية في النظام الإداري الوضعي والإسلامي

الرقابة القضائية تعد أهم صور الرقابة التي تضمن تحقيق مبدأ المشروعية ويقصد بها : الرقابة التي تمارسها المحاكم على أعمال الإدارة العامة ؛ للتحقق من شرعية العمل الإداري، أي عدم مخالفته للقانون[1].

وقد اختلفت الأنظمة الوضعية في تحديد جهة القضاء المنوط بها مباشرة الرقابة على أعمال الإدارة ، وذلك طبقاً لاختلاف السياسة التي تتبناها كل دولة في أخذها بنظام القضاء المناسب لها من بين نظامين للقضاء يسودان العالم، وهما نظام القضاء الموحد، ونظام القضاء المزدوج.

أولاً : نظام القضاء الموحد :- ويقصد بنظام القضاء الموحد : وجود جهة قضائية واحدة في الدولة هي جهة القضاء العادي، تتولى الفصل في جميع أنواع المنازعات التي تنشأ بين الأفراد بعضهم والبعض الآخر، أو تلك التي تكون الإدارة طرفاً فيها[2]، ومن هنا تكون جهة القضاء العادي بجميع محاكمها هي المنوط بها الرقابة على أعمال الإدارة .

وتعتبر إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية مهداً لتطبيق هذا النظام، حيث تخضع فيها الإدارة للقضاء العادي الذي يخضع له الأفراد سواء بسواء؛ لإيمانهم بأن خضوع الجميع حكاماً ومحكومين لجهة قضاء واحدة يعد تأكيداً لمبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون، هذا فضلاً عن أن ذلك يعد تطبيقاً سليماً لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقضي بأن تستقل السلطة القضائية بنظر كافة المنازعات على اختلاف أنواعها، والقول بغير ذلك يعد محاباة للإدارة وتمييزاً لموظفيها،الأمر الذي أدى إلى قولهم بأن نظام القضاء المزدوج يتعارض مع مبدأ سيادة القانون[3].

---

(1) أستاذنا الدكتور/ فؤاد النادي : مبادئ علم الإدارة العامة ص٣٨٦ – د/ حسن عثمان : قانون القضاء الإداري ص٧٠ – د/ ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ص٧٣ .

(2) د/ فؤاد العطار : القضاء الإداري ص١٩٠ – د/ ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ص٧٣ – د/ حسين عثمان : قانون القضاء الإداري ص٧٠ – د/ سعد عصفور ، د/ محسن خليل : القضاء الإداري ص٧٣ .

(3) وللمزيد من التفصيل يراجع : أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : الرقابة في القضاء على أعمال الإدارة العامة ص٩٢ – د/ سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الإدارة ص٢٣٨ وما بعدها – د/ سعد عصفور، د/ محسن خليل : القضاء الإداري ص٧٣ وما بعدها – د/ حسين عثمان : قانون القضاء=

ثانياً : نظام القضاء المزدوج :- ويقصد بهذا النظام : وجود جهتين قضائيتين مستقلتين تتولى الأولى الفصل في المنازعات التي تثور بين الأفراد، أو التي يحكمها القانون الخاص ويطلق عليها جهة القضاء العادي، وتقوم الثانية وهي جهة القضاء الإداري بحسم المنازعات التي تثور بين الإدارة والأفراد، أو التي يحكمها القانون العام[١] .

ومن ثم تكون الجهة المنوط بها الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي جهة القضاء الإداري بجميع محاكمها وعلى رأسها المحكمة الإدارية العليا .

وتعتبر فرنسا مهد تطبيق هذا النظام ، وأول من اعتنق فكرة تخصيص جهة قضائية مستقلة لحسم المنازعات الإدارية في العصر الحديث، وفيها تطور هذا النظام وانتقل بعد ما تأكدت مزاياه وفاعليته في رقابة أعمال الإدارة إلى كثير من دول العالم، مثل بلجيكا وإيطاليا واليونان وتركيا ومصر والمملكة العربية السعودية[٢].

وأياً كان النظام القضائي الذي تتبناه الدولة فإن جميع النظم قد سلمت بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، وهذه الرقابة تتبدى في **صور ثلاث،** هي قضاء الإلغاء ويلحق به وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وقضاء التعويض –التضمين– ، وقضاء فحص المشروعية بالنسبة للقرارات الإدارية .

الصورة الأولى : قضاء الإلغاء :- ويقصد به : قيام المحاكم بناءً على طلب ذوي الشأن بإلغاء أو إعدام القرارات الإدارية المخالفة للقانون[٣].

=الإداري ص٧٠ وما بعدها – د/ فؤاد العطار : القضاء الإداري ص١٦٢ وما بعدها – د/ مصطفي أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ، ط/ الرابعة ١٩٧٩م ، ط/ بدون دار نشر ، ص٢١ وما بعدها .

(١) د/ ماجد الحلو: القضاء الإداري ص٧٨ – أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : الرقابة في القضاء على أعمال الإدارة العامة ص٩٢ – د/ حسين عثمان : قانون القضاء الإداري ص٧٥- د/ سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الإدارة ص٢٤٥ .

(٢) وللمزيد من التفصيل يراجع : أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : الرقابة في القضاء على أعمال الإدارة العامة ص٩٣ وما بعدها – د/ سليمان الطماوي : الوجيز في القضاء الإداري دراسة مقارنة ، ط/ مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة ١٩٨٢م ، ص١٠ وما بعدها – د/ ماجد الحلو : القضاء الإداري ص٧٨ وما بعدها – د/ فؤاد العطار : القضاء الإداري ص١٧٦ وما بعدها – د/ محمد رفعت عبدالوهاب ص١٠٤ وما بعدها – د/ حسين عثمان ، قانون القضاء الإداري ص٧٥ وما بعدها – د/ يحيى الجمل : القضاء الإداري ص٩١ وما بعدها.

(٣) د / سليمان الطماوي : الوجيز في القضاء الإداري ص١٢٣- د/ فؤاد العطار : القضاء الإداري ص٣٦٩ – د / ماجد الحلو : القضاء الإداري ص٢٦٣ – د/ يحيى الجمل : القضاء الإداري ص٣٢١ – د/ محمد رفعت عبدالوهاب ، د / فرناس البنا : محاضرات في القضاء الإداري ص٢٧٩ .

والحكم بالإلغاء لا يقتصر أثره على الدعوى المعروضة أو طرفي النزاع فحسب، وإنما ينفذ في مواجهة الكافة، ومن ثم يمثل قضاء الإلغاء ضمانة أكيدة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم ضد عبث الإدارة، ويعد أداة فعالة تحمل الإدارة على احترام القانون وعدم الخروج عليه نصاً وروحاً؛ لذلك اهتمت به الدول اهتماماً بالغاً، ففي فرنسا كفل الشارع الفرنسي لجميع الأفراد حق رفع دعوى الإلغاء بيسر وسهولة، ودون إلزام بدفع رسوم قضائية، أو رفعها بواسطة محام[١] وكذلك الحال في المملكة العربية السعودية .

أما في مصر فكانت الحاجة ملحة إلى وجود جهة قضائية تلغي قرارات الإدارة المخالفة للقانون، حتى انصاع المشرع سنة ١٩٤٦م ، فأنشأ مجلس الدولة بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ وأسند قضاء الإلغاء إلى محكمة القضاء الإداري، إلى أن شاركتها فيها المحاكم الإدارية بمقتضى قانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م، ثم استمر هذا الوضع في القانونيين التاليين لمجلس الدولة رقمي ٥٥ لسنة ١٩٥٩م ، ٤٧ لسنة ١٩٧٢م والمطبق حالياً،وأصبح مجلس الدولة المصري القاضي العام للمنازعات الإدارية منذ هذا التاريخ[٢].

الصورة الثانية : قضاء التعويض :- ويقصد به : قيام المحاكم بتقرير تعويض الأفراد عن الضرر الذي يصيبهم بفعل عمال الإدارة، نتيجة لسوء إدارة المرافق العامة، أو نتيجة لمسئولية الإدارة في عقد مبرم بينها وبين الأفراد، أو نتيجة أعمالها المادية[٣] .

فقضاء الإلغاء -بالرغم من أهميته- لا يكفي لحماية الأفراد حماية كاملة؛ لأنه إذا كان يضمن إعدام القرارات الإدارية المخالفة للقانون، فإنه لا يكفل تغطية ما ترتب على بقاء تلك القرارات المعيبة فترة من الزمن، نظراً لمبدأ نفاذ القرارات الإدارية بالرغم من الطعن عليها بالإلغاء، فإذا حدث أن نفذت الإدارة قراراً معيباً ثم ألغاه مجلس الدولة بعد ذلك، فإنه يتعين التعويض عن الآثار الضارة التي ترتبت عليه، ومن ثم يكون قضاء التعويض

---

(١) د/ إسماعيل البدوي : القضاء الإداري ١٩٩/١ .

(٢) يراجع مؤلفنا مجلس الدولة القاضي العام للمنازعات الإدارية، من منشورات دار الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠١٥م.

(٣) أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : الرقابة في القضاء على أعمال الإدارة العامة ص٣٨٨ – د/ إسماعيل البدوي : القضاء الإداري ٢٠٠/١ .

مكملاً لقضاء الإلغاء في هذه الحالة، هذا فضلاً عن أن قضاء التعويض –بعكس قضاء الإلغاء– يمتد ليراقب أعمال الإدارة المادية[١] .

ومن ثم فالمحاكم في قضاء التعويض –التضمين– تمارس رقابة على أعمال الإدارة، فهي في أحكامها تنبه الإدارة وتحذرها من اقتراف أسباب الخطأ الذي يوقعها تحت طائلة القانون، وتلزمها باحترام تعهداتها، وتعوض الإنسان عن الأضرار التي لحقته بفعل عمالها، وتعطيه حقه الذي يتنازع مع الإدارة في أصله ومداه؛ لذا يُسمى هذا القضاء بقضاء المسئولية الإدارية[٢] .

وكانت المحاكم العادية في مصر هي المختصة بنظر دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة وعن غيرها، ولما صدر قانون مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م ، أشرك المجلس مع القضاء العادي في هذا الاختصاص، وكان يتحدد الاختصاص بينهما تبعاً للأولوية في رفع الدعوى أمام أيهما[٣]، إلا أنه منذ صدور قانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م، قد حصر الاختصاص بنظر دعاوى التعويض عن أعمال الإدارة القانونية أو المادية في مجلس الدولة، وما زال الوضع سارياً على ذلك حتى الآن في ظل قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

الصورة الثالثة : قضاء فحص المشروعية :– ويقصد بهذه الصورة من صور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة : قيام المحاكم بفحص القرارات الإدارية؛ للوقوف على مدى موافقتها أو مخالفتها للقانون، بناءً على دفع فرد بعدم مشروعية قرار إداري معين أثناء نظر إحدى الدعاوى، فإذا ثبت للقاضي مخالفة القرار الإداري للقانون استبعد تطبيقه على القضية المعروضة عليه، ولا يحكم بإلغائه[٤] .

---

(١) د/ سليمان الطماوي : الوجيز في القضاء الإداري ص٢٥١ – د/ محمد رفعت عبدالوهاب ، د/ فرناس البنا محاضرات في القضاء الإداري ص٢٨٣ .

(٢) د/ إسماعيل البدوي : القضاء الإداري ٢٠٠/١ .

(٣) كانت المنازعات المشتركة بين المحاكم العادية والمحاكم الإدارية، هي المنازعات المتعلقة بعقود الالتزام والتوريد والأشغال العامة، وكانت مقصورة على دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية التي يختص مجلس الدولة بإلغائها، أما دعاوى التعويض عن الأعمال المادية الإدارية فكانت تستأثر بها المحاكم الإدارية وحدها. يراجع: د/ إسماعيل البدوي: القضاء الإداري٢٠١/١–د/محمود حافظ: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٦م، ص٧٤.

(٤) أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبادئ علم الإدارة العامة ص٣٨٨ .

ويطلق على هذه الصورة الدفع بعدم المشروعية؛ لأن القاضي لا يستطيع التعرض لفحص مشروعية قرار إداري فردي أو تنظيمي إلا بناءً على قيام فرد بإثارة عدم مشروعية هذا القرار أثناء نظر دعوى مطروحة أمام القضاء، وتتحدد مهمة القاضي وهو بصدد فحص مشروعية القرار عند عدم تطبيقه على الدعوى المنظورة أمامه إذا بان له عدم مشروعية القرار أو مخالفته للقانون، ولا يملك الحكم بإلغائه؛ لأن القرار الإداري يظل قائماً منتجاً لآثاره حتى تلغيه أو تصححه الجهة الإدارية التي تولت إصداره[١].

وبذلك يشبه الدفع بعدم المشروعية، الدفع بعدم دستورية القوانين، فكل منهما يؤدي إلى بسط رقابة القضاء على الأعمال التشريعية، إلا أن الدفع بعدم المشروعية خاص بالقرارات الإدارية، أما الدفع بعدم دستورية القوانين خاص بالتشريعات التي تسنها الهيئة النيابية– القوانين– .

والمحاكم الإدارية في فرنسا هي التي تختص بفحص مشروعية الأعمال الإدارية، فإذا دفع بعدم المشروعية أمام القضاء العادي تعين عليه أن يقف نظر الدعوى ، ويقوم بإحالة الدفع بعدم المشروعية إلى المحاكم الإدارية لأنها مختصة بنظره[٢]، أما في مصر فكان القضاء العادي يختص بفحص عدم المشروعية قبل إنشاء مجلس الدولة سنة ١٩٤٦م، أما بعد إنشائه فيجوز أن يرفع الدفع بعدم المشروعية أمامه، كما يجوز أن يرفع أمام القضاء العادي، فكل من المحاكم الإدارية والعادية لها فحص مشروعية القرارات الإدارية، سواء كانت قرارات فردية، أو كانت قرارات لائحية[٣].

الرقابة القضائية في ميزان التقدير :– ترمي الرقابة القضائية إلى تحقيق تقويم الإدارة بإجبارها على احترام القانون ، والخضوع لسلطانه، وذلك عن طريق إلغاء القرارات التي تصدرها وتكون منطوية على مخالفة القانون، كما ترمي إلى حماية حقوق الأفراد

---

(١) د/ عبدالله مرسي مسعد : القضاء الإداري ومبدأ سيادة القانون في الإسلام ، دراسة مقارنة بالشرائع الوضعية ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة الإسكندرية ١٣٩٣هـ-١٩٧٢م ، ص٣٣٨ .

(٢) د/ عبدالله مرسي مسعد : القضاء الإداري ومبدأ سيادة القانون في الإسلام دراسة مقارنة بالشرائع الوضعية، رسالته السابق الإشارة إليها ص٣٣٨ .

(٣) د/ إسماعيل البدوي : القضاء الإداري ١٩٨/١، ١٩٩ .

وحرياتهم، وذلك عن طريق إلغاء القرارات الإدارية أيضاً، أو التعويض عنها أو كليهما إذا مس أحد هذه القرارات حقاً للفرد أو نال من حريته[١] .

والسلطة القضائية تعتبر جهة محايدة عند فض النزاع الذي يثور بين الإدارة والأفراد، ومن ثم تكون أحكامها منزهة عن المحاباة ومترفعة عن الهوى لاستقلالها، الأمر الذي يبعث الثقة والاطمئنان في نفوس الجميع لهذه الأحكام[٢] التي تحوذ حجية الشيء المقضي فيه، باعتبار أن

هذه الأحكام تعد عنواناً للحقيقة فيما قضت به، وتعبيراً صادقاً عن حكم القانون، ومن ثم لا يمكن أن تكون محلاً لمنازعة أخرى بعد أن صارت نهائية .

وبالرغم من أهمية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، إلا أنه يؤخذ عليها ما يأتي:-

١- أنها تقتصر على فحص العمل الإداري للتأكد من مدى مطابقته للقانون من عدمه، ومن ثم لا يجوز للقضاء بصفة عامة بحث مسألة ملاءمة العمل الإداري من عدمها[٣]، فالرقابة القضائية في الأصل رقابة مشروعية وليست ملاءمة .

٢- إذا كان للقضاء عند بسط رقابته على أعمال الإدارة أن يلغي عمل الإدارة أو يعوض عنه أو كليهما، فإنه لا يجوز له أن يقضي بتعديل عمل الإدارة؛ لأن ذلك يتضمن أمراً صادراً منه للإدارة وهو ما لا يملكه القضاء[٤] .

٣- إن القضاء لا يمارس رقابته على أعمال الإدارة، إلا بناءً على دعوى يرفعها المتضرر له ، وهذا قد لا يتيسر، لما يتطلبه رفع الدعوى من إجراءات ونفقات قد تحول دون وصول المتضرر للقضاء، هذا فضلاً عن

---

(١) د/ فؤاد العطار : القضاء الإداري ص٨٢، ٨٣ .
(٢) د/ سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الإدارة ص٢٣١ .
(٣) د/ فؤاد العطار : القضاء الإداري ص٨٤ .
(٤) د/فؤاد العطار: المرجع السابق نفس الموضع – د/ سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الإدارة ص٢٣١

الوقت الطويل الذي يستغرقه القضاء للفصل في الدعوى ، مما لا يوفر تصحيح عمل الإدارة بالسرعة المطلوبة.

وخلاصة القول إن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تعتبر أفضل أنواع الرقابة فيما يتعلق برقابة المشروعية، أي التزام الإدارة بالقانون، ومن ثم فهي لا تغني عن وسائل الرقابة الأخرى.

والرقابة القضائية على أعمال الإدارة لم تكن بغريبة على النظام الإداري الإسلامي الذي أفرد لها قضاءً خاصاً تمثل في ديوان المظالم، ويقصد بالرقابة القضائية : تلك الرقابة التي يمارسها القضاء على غيره، لاسيما الجهاز الإداري ، بحراسة سلامة تطبيق الشرع الإلهي، بما يحقق العدل الذي ارتضاه الشارع الحكيم لعباده[1].

وتتجلى مظاهر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في مظهرين ، **الأول** : الامتناع عن تنفيذ أو إصدار أي حكم مخالف لأحكام الشريعة الإسلامية، باعتبار أن السلطة القضائية ضمن سلطات الدولة المكلفة بتنفيذ شرع الله ، والعمل على كفالة تحقيقه، قال-ﷻ- : ﴿ **وَمَنْ لَمْ يَحْكُمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ فَأُولَئِكَ هُمُ الْكَافِرُون** ﴾ [2] و : ﴿ **وَمَنْ لَمْ يَحْكُمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ فَأُولَئِكَ هُمُ الظَّالِمُون**﴾ [3]و

ولاشك أن هذا المظهر يشترك فيه القاضي العادي والقاضي الإداري -والي المظالم- وجميع السلطات القائمة على أمر البلاد في الدولة الإسلامية .

أما المظهر الثاني : الذي تتجلى فيه الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فيتمثل في رفع المظالم التي تقع من أصحاب النفوذ أو عمال السلطة العامة على أفراد الرعية أو المواطنين، مما يعجز القاضي العادي على رفعها أو النظر فيها، وهذا كان من اختصاص القضاء الإداري الإسلامي ، أو قضاء المظالم، وهو ما نعنيه ونخصه بالبحث والدراسة لبيان ماهيته وشروط متوليها، واختصاصات والي المظالم.

---

(1) د/ حماد محمد شطا : الأصول الإسلامية للقانون الإداري ، الكتاب الأول ، النظرية العامة للقانون الإداري ط/ دار الصحوة للنشر والتوزيع، القاهرة ، ط/ بدون تاريخ ص٤٩٩ .

(2) سورة المائدة من الآية (٤٤) .

(3) سورة المائدة من الآية (٤٥) .

أولاً: ماهية ولاية المظالم:- ولاية المظالم هي قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة، وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة[١] .

وقال عنها ابن خلدون بأنها : " وظيفة ممتزجة من سطوة السلطة ونصفة القضاء وتحتاج إلى علو يد وعظيم رهبة تقمع الظالم من الخصمين وتزجر المعتدي، وكأنه يمضي ما عجز القضاة عن إمضائه "[٢]، أي إنها ولاية قضائية، ولكنها أعلى من ولايتي القضاء والحسبة .

ويقول الشيخ أبو زهرة : " إن ولاية المظالم كولاية القضاء، وكولاية الحرب، وكولاية الحسبة جزء مما يتولاه ولي الأمر الأعظم، ويقيم فيه نائباً عنه تكون فيه الكفاية والهمة لأدائه، ويسمى المتولي لأمر المظالم ناظراً، ولا يسمى قاضياً، وإن كان له مثل سلطان القضاء، ومثل إجراءاته في كثير من الأحوال، ولكن عمله ليس قضائياً خالصاً، بل هو قضائي وتنفيذي، فقد يعالج الأمور الواضحة بالتنفيذ أو بالصلح أو بالعمل الذي يرد لصاحب الحق حقه، فهو قضاء أحياناً وتنفيذ إداري أحياناً[٣].

وكان الغرض منها –ولاية المظالم– الاستماع إلى تظلمات الناس، من القضاة ومن أصحاب الجاه وعِلْيَة القوم، كالوزراء وأبنائهم، والأمراء وأبنائهم، وأبناء الخلفاء[٤]، أو إذا كان المتقاضون يعتقدون أن القاضي لا يحكم بينهم بالعدل[٥] .

وتتنوع المظالم –التي تعمل هذه الولاية على رفعها– إلى نوعين :

الأول : ما يتعلق بظلم القائمين على شئون البلاد، أي شاغلي الوظائف العامة .

الآخر: ما يتعلق بظلم الأفراد العاديين بعضهم البعض .

---

(١) الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٤٦ – أبو يعلى : الأحكام السلطانية ص٧٣ .

(٢) ابن خلدون : المقدمة ص٢٢٢ – القاضي / محمود محمد بن عرنوس : كتاب تاريخ القضاء في الإسلام ، ط/ المطبعة المصرية الأهلية الحديثة بالقاهرة ص٢٥، ٢٦ .

(٣) الشيخ / محمد أبو زهرة : ولاية المظالم في الإسلام ، مجلة دنيا القانون ، السنة الثانية، العددان الأول والثاني ص٨٨ .

(٤) أستاذنا الدكتور / إسماعيل البدوي : القضاء الإداري ، دراسة مقارنة، أسس وتنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، ط/ دار النهضة العربية، القاهرة ١٤١٣هـ-١٩٩٣م ، ط/ الأولى ، ١٣٣/١ .

(٥) جرجي زيدان : تاريخ التمدن الإسلامي ، ط/ مطبعة الهلال بمصر ، ط/ الثالثة ١٩٣٢م ، ٢٣٠/١، ٢٣١.

فبالنسبة للنوع الأول:- الأصل فيه أن على ولي الأمر اكتشافه ومتابعته، إلا أن ولي الأمر قد لا يستطيع الإحاطة بتصرفات الموظفين جميعها، ولا يعرف ما يوقعونه من الظلم والأذى على الأفراد، الأمر الذي يستتبع فتح الطريق أمام الأفراد للشكوى والتظلم من اعتداء الموظفين عليهم، والتقصير في منحهم حقوقهم .

أما بالنسبة للنوع الثاني:- وهو ظلم أفراد الرعية لبعضهم البعض، فالمفروض أن هذا النوع يدخل في اختصاص القضاء العادي، إلا أن الظلم -بالرغم من وقوعه من أفراد لا ولاية لهم- إلا أن لهم جاه وسلطة وقرابة للحكام، ويتسلطون على حقوق الضعفاء، ولا يستطيع القضاء العادي أن يردعهم، لعدم تنفيذ الأحكام في مواجهتهم، أو قد يتخوف القاضي من الحكم عليهم، أو يتخوفون منهم الشهود، فلا يؤدون الشهادة ضدهم، ذلك فمن وقع عليه ظلم من هؤلاء الأفراد فله أن يلجأ إلى والي المظالم[1]، لرفع الظلم عنه .

ثانياً: شروط النظر في المظالم :- بما أن ولاية المظالم تستهدف -كما سبق- تعقب أشر أنواع الظلم، وهو ظلم الولاة وكبار رجال الدولة وأصحاب النفوذ فيها، إذاً وجب توافر عدة شروط فيمن يقوم على أمر هذه الولاية تجعل له علو يد ، وعظيم رهبة، تقمع الظالم وتزجر المعتدي من الطرفين، وتنتصف منه للمظلوم أو للمعتدى عليه .

وهذه الشروط كما حددها الماوردي ستة هي :

١- **أن يكون جليل القدر .**

٢- **أن يكون نافذ الأمر .**

٣- **أن يكون قليل الطمع .**

٤- **أن يكون ظاهر العفة .**

٥- **أن يكون عظيم الهيبة .**

٦- **أن يكون كثير الورع**[2] .

وقد زاد عليها صاحب كتاب تحرير السلوك **شرطين هما :**

([1]) د/ محمد أنس قاسم جعفر : ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ، ط/ دار النهضة ، القاهرة ١٩٨٧م ، ص١١، ١٢ .

([2]) الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٤٦ .

١- أن لا تأخذه في الله لومة لائم .

٢- أن لا تدنس دينه ولا عرضه الرشوة ، إذ يحتاج إلى سطوة الولاة وثبت القضاة[١] .

فكون والي المظالم ظاهر العفة قليل الطمع كثير الورع، فهذه صفات ترجع إلى النفس والدين، أنه واسع العلم ثبتاً في القضاء، فهذه صفات تعود إلى الاكتساب والتعلم وكثرة التجارب والاشتهار بالعدالة، أنه جليل القدر نافذ الأمر عظيم الهيبة، فهي صفات ترجع إلى جملة خصال نفسية، وإلى اتصال بالسلطان صاحب الأمر والنفوذ[٢].

كما يشترط في والي المظالم أن يكون النظر في المظالم ضمن ولايته، ويكون ذلك في حالتين:

الحالة الأولى: إذا كان الناظر في المظالم ممن يملك الأمور العامة، لم يحتج للنظر فيها إلى التقليد، وكان له هذا الحق بعموم ولايته، ولاشك أن هذه الولاية العامة تثبت للخلفاء، أو من فوض إليهم الخلفاء النظر في الأمور العامة، كالوزراء والأمراء وحكام الأقاليم.

الحالة الثانية: أن يتولى المظالم شخص متخصص من غير ذي الولاية العامة، ففي هذه الحالة يحتاج الأمر إلى تقليد خاص من ولي الأمر إذا توافرت فيه الشروط السابق ذكرها، أما إذا اقتصرت مهمته على تنفيذ ما يعجز القضاة عن تنفيذه وإمضاء ما قصرت يدهم عن إمضائه، جاز أن يكون ناظر المظالم دون هذه المرتبة في القدر والخطر، بشرط ألا تأخذه في الحق لومة لائم، ولا يستشفعه الطمع إلى رشوة[٣] .

فإذا كان الناظر في المظالم من الفئتين السابقتين، أي من عمال المظالم أصحاب الاختصاص الأصيل بالنظر فيها، فإنه يقعد للمظالم في جميع الأيام، أما إذا لم يكن من الفئتين السابقتين بأن كان منتدباً لهذه المهمة، جعل لنظر المظالم يوماً معروفاً يقصده فيه

---

(١) أبو الفضل محمد بن الأعرج : تحرير السلوك في تدبير الملوك ، تحقيق د/ فؤاد عبدالمنعم أحمد ، الناشر/ مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ط/ بدون تاريخ ص٣٨ .

(٢) د/ مصطفي الرافعي : التنظيم القضائي في لبنان من الناحيتين القانونية والشرعية ، ط/ معهد البحوث والدراسات العربية ١٩٦٩م ، ص٩٨ - د/ حمدي عبدالمنعم : ديوان المظالم ، ط/ دار الشروق ، ط/ الأولى ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م ، ص٩٩ .

(٣) يراجع في ذلك : الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٤٦ – أبو يعلى : الأحكام السلطانية ص٧٥ .

المتظلمون، ويراجعه فيه المتنازعون، وليكون ما سواه من الأيام لمباشرة المهام الموكولة إليه من السياسة والتدبير[١].

تشكيل هيئة المظالم :- وفي جميع الأحوال لا يجلس للمظالم، إلا إذا استكمل مجلس نظره بحضور خمسة أصناف لا يستغنى عنهم، ولا ينتظم أمره إلى بهم، وهم

١- **القضاة :-** يلزم أن يتواجد عدد من القضاة في مجلس رئيس الديوان حتى يعرض عليهم ما استشكل عليه من أمر، سواء من الناحية الإجرائية أو الموضوعية، لخبرتهم بما يستعمله الخصوم من حيل لتضليل العدالة، ومهمة القضاة الإشارة على صاحب المظالم بأقوم الطرق وأفضلها لرد الحقوق لأربابها .

٢- **الفقهاء :-** وإليهم يرجع والي المظالم فيما أشكل عليه من المسائل الشرعية، ويجب أن تتوافر في الفقيه معرفة أحكام الكتاب والسنة والإجماع والقياس، وأن يكون ملماً بالشرائع السابقة .

٣- **الكُتاب :-** ويقومون بتدوين ما يجري بين الخصوم لإثبات ما لهم وما عليهم من الحقوق، وهم متعددون، وكل منهم متخصص في عمل معين على النحو التالي[٢] :

-**كاتب تثبيت :** ومهمته تسجيل الشكاوى والتظلمات في سجل خاص، تمهيداً لإحالتها لرئيس الديوان .

-**كاتب نسخ :** لنسخ ملخص الشكاوى والنتيجة التي انتهى إليها رئيس الديوان .

-**كاتب إنشاء :** ويتولى إنشاء الكتب التي يريد رئيس الديوان توجيهها للأجهزة المختلفة والتي تدخل في اختصاصه، وكان مميزاً عن بقية الكتبة لحلوله محل والي المظالم حال غيابه في عرض المظالم على الحاكم .

---

(١) الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٥٠ – أبو يعلى : الأحكام السلطانية ص٧٦ – د/ نصر فريد واصل: السلطة القضائية ونظام القضاء في الإسلام، ط/ مطبعة الأمانة، ط/ الثانية ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م ، ص٩٩، ١٠٠.

(٢) يراجع في ذلك : د/ محمد أنس جعفر : ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ص٥٣، ٥٤ .

٤- **الحماة والأعوان:**- ويختارون ممن يستطيعون التغلب على من يلجأ إلى القوة، أو الفرار من وجه العدالة أو التمرد والعصيان، وفي الجملة يجب اختيارهم ممن لديهم من القوة والأمانة وطاعة الرئيس ما يمكنهم من جذب القوى، وتقويم الجرئ .

٥- **الشهود** :- ومهمتهم ليست الشهادة مع أحد الخصوم أو ضده، وإنما مهمتهم الشهادة على أن ما أصدره والي المظالم من أحكام لا ينافي الحق ولا يجافي العدالة .

فإذا حضرت هذه الأصناف الخمسة مجلس المظالم، نظر والي المظالم فيها، وإذا تخلف أي صنف عن الحضور فلا تنعقد الجلسة[١]، ولا يكون تشكيلها صحيحاً .

وخلاصة ما سبق أن ولاية المظالم ولاية ذات طبيعة خاصة، تستلزم فيمن يقوم بها استجماع الشروط الواجب توافرها فيمن يلي القضاء العادي، وكذلك الشروط الواجب توافرها في الجاه والسلطان؛ حتى يتوفر لوالي المظالم ما يؤهله لردع الظالم أياً كان ، ومن هو، فينتصف من الأمير للخفير، ومن الغني للفقير[٢].

ثالثاً: اختصاصات والي المظالم:- ذكر ابن خلدون ستة مواضع يختص صاحب المظالم بالنظر فيها وهي[٣] :

١- النظر في البينات وشهادة الشهود .

٢- النظر في عقوبة التعزير وأسبابها .

٣- يعتمد الأمارات وقرائن الأحوال .

٤- له أن يؤخر الحكم إلى أن يظهر له الحق .

٥- له أن يحمل الخصمين على الصلح .

٦- له أن يستحلف الشهود .

---

(١) يراجع في الأصناف الخمسة التي تتشكل منها هيئة المظالم: الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٥١ – أبو يعلى : الأحكام السلطانية ص٧٦ – محمد بن الأعرج : تحرير السلوك في تدبير الملوك :ص٣٩ – د/ حمدي عبدالمنعم : ديوان المظالم ص١٠٥- أستاذنا الدكتور / إسماعيل البدوي : القضاء الإداري ١٦٤/٢ – د/ حسن إبراهيم حسن : التاريخ الإسلامي ، ط/ دار الكتاب الجامعي ، ط/ الثانية ١٩٦٨م ، ٤٩١/١ ٢٩٤/٢ – د/ عوف الكفراوي : الرقابة المالية في الإسلام ص١٨٤، ١٨٥ – د/ محمد أنس جعفر : ولاية المظالم في الإسلام ص٥٣، ٥٤ – د/ شوقي عبده الساهي : مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام ، ط/ الأولى ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م ، ط/ بدون تاريخ ، ص١٣٧ .

(٢) د/ حماد محمد شطا : الأصول الإسلامية للقانون الإداري ص١٧٢ .

(٣) ابن خلدون : المقدمة ص٢٢٢

أما الماوردي وأبو يعلى فقد ذكرا أن والي أو ناظر المظالم يختص بالنظر في عشرة أمور هي إجمالاً[1]:

- **تعدي الولاة على الرعية وأخذهم بالعسف في السيرة .**
- **جور العمال فيما يجبونه من الأموال .**
- **تصفح أحوال كتاب الدواوين .**
- **تظلم المسترزقة من نقص أرزاقهم وتأخرها عنهم وإجحاف النظر بهم .**
- **رد الغصوب، سواء الغصوب السلطانية، أو الغصوب التي تغلب عليها ذو الأيدي القوية وتصرفوا فيها تصرف الملاك بقهرٍ وغلبة .**
- **مشارفة الوقوف الخاصة والعامة .**
- **تنفيذ ما وقف القضاة من أحكامها لضعفهم عن إنفاذها وعجزهم عن المحكوم عليه .**
- **النظر فيما عجز عنه الناظرون من الحسبة في المصالح العامة .**
- **مراعاة العبادات كالجمع والأعياد والحج والجهاد .**
- **النظر بين المتشاجرين والحكم بين المتنازعين .**

وبالنظر في هذه الاختصاصات وجد أنها تنقسم إلى قسمين :

القسم الأول : ويشتمل على الاختصاصات التي ينظرها والي المظالم دون تظلم أو شكوى ترفع إليه من أحد الخصوم، وذلك لخطورة هذه الاختصاصات وأهميتها وتعلقها بالصالح العام ، أو ما يطلق عليه في وقتنا الحالي بالنظام العام والآداب .

القسم الآخر: وينطوي على الاختصاصات التي لا ينظرها والي المظالم إلا بتظلم من ذوي الشأن، وعادة هذه الاختصاصات تكون أقل خطراً وأضعف تأثيراً على المجتمع من اختصاصات القسم الأول .

([1]) الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٥١ وما بعدها – أبو يعلى : الأحكام السلطانية ص٧٦ وما بعدها – محمد بن الأعرج : تحرير السلوك في تدبير الملوك ص٣٩ وما بعدها .

(أ): الاختصاصات التي لا تحتاج إلى تظلم لنظرها :- وهذه الاختصاصات لا يحتاج نظرها إلى تظلم أو دعوى ترفع لوالي المظالم، وإلا فسدت الأحوال، وهذه الاختصاصات هي :

١- **تعدي الولاة على الرعية** :- وأخذهم بالعنف والعدول عن سيرة العدل المرعية، فيختص والي المظالم بتصفح سيرة الولاة واستكشاف أحوالهم، ليقويهم إن أنصفوا، ويكفهم إن عنتوا أو عسفوا، ويستبدل بهم إذا هم بالعدل لم يتصفوا[١].

ويوضح سيدنا عمر بن الخطاب -ﷺ- معالم هذا الاختصاص في إحدى خطبه للولاة والعمال فيقول : " إني لم أبعثكم أمراء ولا جبارين، ولكن بعثتكم أئمة يهتدى بكم، فأدروا المسلمين على حقوقهم، ولا تضربوهم فتذلوهم، ولا تغلقوا الأبواب دونهم فيأكل قويهم ضعيفهم، ولا تستأثروا عليهم فتظلموهم، ولا تجهلوا عليهم، وقاتلوا بهم الكفار طاقتهم ... أيها الناس إني أشهدكم على أمراء الأمصار إني لم أبعثهم إلا ليفقهوا الناس دينهم، ويقسموا عليهم فيئهم، ويحكموا بينهم، فإن أشكل عليهم شيء رفعوه إلي "[٢] .

٢-**جور العمال فيما يجبونه من أموال** :- يختص والي المظالم بالنظر في مسلك جباة الأموال والضرائب، فإن كان مسلكهم يتوافق مع القوانين العادلة في دواوين الأئمة، حمد لهم ذلك، وإلا حملهم على الالتزام بتلك القوانين[٣] .

فوالي المظالم يراقب من تلقاء نفسه القائمين على جباية الإيرادات بمختلف أنواعها، وعند قيامه بذلك ينظر في ثلاثة أمور يقرر فيها الحق[٤] ويعدم فيها الظلم .

- **في طرق التحصيل:** فيتحرى فيها أن تكون بدون أذى وبلا تعسف ، كتب عدي بن أرطأة عامل عمر بن عبدالعزيز -ﷺ- ، يستأذنه في توقيع العذاب على الممتنعين عن

---

(١) محمد بن الأعرج : تحرير السلوك في تدبير الملوك ص٣٩ . فقاضي المظالم يختص برفع الظلم عن الضعفاء الذين لا يستطيعون دفع الظلم عن أنفسهم، ولا يستطيع القاضي دفعه عنهم، لذا كانت رتبته أعلى من القاضي والمحتسب .
يراجع : د/ عبدالعزيز خليل بديوي : القضاء في الإسلام وحماية الحقوق ، ط/ دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٩م ، ص٢٠ .

(٢) أبو يوسف : الخراج ص١١٧، ١١٨ .

(٣) الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٥١، ١٥٢ – أبو يعلى : الأحكام السلطانية ص٧٦ .

(٤) د/ عوف الكفراوي : الرقابة المالية في الإسلام ص١٨٦ – د/ شوقي عبده الساهي : مراقبة الموازنة العامة للدولة الإسلامية ص١٣٨، ١٣٩ .

أداء مستحقات الخزانة العامة، ذلك أن بعض الناس " لا يؤدون ما عليهم من خراج حتى يمسهم شيء من العذاب" ، فكتب إليه عمر منكراً ذلك : " أما بعد ، فالعجب كل العجب من استئذانك إياي في عذاب البشر، وكأني جُنّة لك من عذاب الله، وكأن رضاي ينجيك من سخط الله ، إذا أتاك كتابي هذا فمن أعطاك ما قبله عفواً، وإلا فأحلفه، والله لأن يلقوا الله بجنايتهم أحب إلي من أن ألقاه بعذابهم والسلام "[1] .

- **في مقدار الأموال المحصلة** : ليحط منها ما يرى فرضه ظلماً ويردها إلى المقدار المعقول الذي لا يرهق أحداً ، فإذا فرض عمال الخراج –مثلاً– على الأرض ما لا تطيقه خفض هذا الخراج إلى المقدار المعقول[2]، ومن ذلك ما فعله الخليفة المهدي – أول من جلس للمظالم في الدولة العباسية– ، فقد رفع عن أهل العراق الخراج الظالم بعد أن أرهقهم، ولما قيل له : إن الخلفاء من قبله جبوا –أي حصلوا– ذلك، قال : معاذ الله أن ألزم الناس ظلماً تقدم العمل به أو تأخر، اسقطوه عن الناس ، فقال الوالي الحسن بن مخلد : إن أسقط أمير المؤمنين هذا ذهب من أموال السلطان في السنة اثنا عشر ألف ألف درهم –بتكرار لفظ الألف مرتين– يعني ما يعادل اثنا عشر مليون درهماً (١٢٠٠٠٠٠٠) ، فقال المهدي ، وقد عدل في المقال : عليّ أن أقيم حقاً وأزيل ظلماً وإن أجحف بيت المال[3] .

- **النظر فيما يأخذه عمال الخراج ظلماً لأنفسهم** : فإنه بعد بيان الحق يرد المأخوذ بالباطل إلى أهله، ويعاقب الآخذ عقاب الرشوة[4] .

وفي الجملة إن الناظر في المظالم عليه أن يتأكد من أن الإيرادات تحصل طبقاً للقوانين والقواعد المعمول بها، فإن زاد القائمون بالتحصيل شيئاً ردت هذه الزيادة إلى أصحابها، سواء في ذلك ما إذا كانت أضيفت لإيرادات الدولة، أو أخذها المحصلون لأنفسهم بدون وجه حق فيسترجعها منهم لأربابها .

---

(1) أبو يوسف : الخراج ص١١٩ – أستاذنا الدكتور/ فؤاد النادي : مبادئ نظام الحكم في الإسلام ص١٨٨.

(2) د/ شوقي عبده الساهي : مراقبة الموازنة العامة في الدولة الإسلامية ص١٣٨ .

(3) الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٥٣، ١٥٤ – أبو يعلى : الأحكام السلطانية ص٧٧ – محمد بن الأعرج: تحرير السلوك في تدبير الملوك ص٤١ .

(4) د/ عوف الكفراوي : الرقابة المالية في الإسلام، ص١٨٦ .

٣- **النظر في حيف كتاب الدواوين والإحاطة بأحوالهم** :- لأنهم أمناء المسلمين على بيت المال في جميع ما يستوفونه، ويوفونه، باعتبار أن هؤلاء العمال هم قوام الدولة، وبصلاحهم تصلح الأمور المالية بها، وبفسادهم تفسد، ويكثر الإهمال وإضاعة الأموال وتتفشى حالات الاختلاس ، ومهمة والي المظالم في ذلك، أن يتصفح أحوالهم، ويتفقد جميع ما وكل إليهم، فإن رأى أنهم عدلوا عن سنن الحق وحادوا عن جادة الصواب، بأن زادوا أو نقصوا في دخل أو إنفاق، عاد به إلى قوانينه العادلة، وحاسب المتجاوز على تجاوزه، وعاقب المقصر على تقصيره[١] .

- كما له أيضاً أن يطبق عليهم قانون من أين لك هذا ؟ فإذا ظهر عليهم الغنى دون أن يعرف لثرائهم مصدرُ كان ذلك دليلاً على خيانتهم وارتشائهم، فيجوز عزلهم ومصادرة أموالهم ما لم يثبتوا لها مصدراً مشروعاً[٢] .

٤- **رد الغصوب السلطانية** :- ويقصد بذلك: أن يتولى صاحب المظالم رد الأموال المغتصبة بواسطة الحكام، وذلك إذا علم بغصبها عند تصفح أحوال هؤلاء الحكام والولاة، قبل رفع تظلم إليه ، سواء كان هذا الغصب تم لصالح الدولة أو لصالح أنفسهم، أما إذا لم يعلم بهذا الغصب فمن الطبيعي أن يتوقف الرد على تظلم من ذوي الشأن، ويجوز أن يرجع في هذه الحالة –حالة تظلمهم– إلى ديوان السلطنة ليتأكد من صدق كلامهم وصحة تظلمهم، فإن تأكد أمر بردها دون الحاجة إلى بينة تشهد به .

- ومما يدل على ذلك، أنه حكى عن عمر بن عبدالعزيز –رضي الله عنه– ، أنه ظهر يوماً إلى الصلاة بعد الزوال فصادفه رجل ورد –جاء– من اليمن متظلماً فقال من البحر البسيط :

تَدَعُوَن حَيْرَان مَظْلُوماً بِبَابِكُم *** فَقَد أَتَاكَ بَعِيدُ الدّارِ مظلُومٌ

---

(١) محمد بن الأعرج : تحرير السلوك في تدبير الملوك ص٤١ – الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٥٣ – أبو يعلى : الأحكامك السلطانية ص٧٦، ٧٧ – أستاذنا الدكتور / إسماعيل البدوي : القضاء الإداري ١٧١/٢.

(٢) الشيخ / مصطفي أحمد الزرقا : الفقه الإسلامي في ثوبه الجديد ، ط/ مطبعة طرين ، دمشق ، ط/ العاشرة ١٣٨٧هـ-١٩٦٨م ، ١٠٥٣/٢ .

فقال له ملا ظلامتك ؟ فقال : غصبني الوليد بن عبدالملك ضيعتي، فقال : يا مزاحم ائتني بدفتر الصوافي ، فوجد فيه :أضفي عبدالله الوليد بن عبدالملك ضيعة فلان ، فقال لكاتبه: أخرجها من الدفتر وأحسن صلته، وكتب بردها عليه، وأطلق له ضعف نفقته[١].

وهذا الحكم الصادر من القضاء الإداري الإسلامي يتعلق بإلغاء القرار الإداري المعيب، والتعويض عن الأضرار الناشئة عن الخطأ فيه.

٥- **تصفح الأوقاف العامة** :- ويقصد بذلك الإشراف عليها ؛ لكي يتأكد من استمرار العمل بها وفقاً لشروط الواقف لها، إذا علم بهذه الشروط، إما من دواوين الحكام والمنتدبين لحراسة الأحكام، وإما من دواوين السلطنة على ما جرى فيها من المعاملات، وإما من كتب قديمة اطمأنت النفس إلى صحتها، ويقضي العمل بالاعتداد بها عند رؤيتها[٢] .

ويتولى والي المظالم رد ما وقع في ذلك من تغيير إلى أصله المشروط عليه الوقف[٣]

٦- **تنفيذ الأحكام التي وقفها القضاة** :- لأنهم ضعفوا عن إنفاذها، وعجزوا عن المحكوم عليه، باعتباره صاحب شوكة أو صاحب بأس وسطوة، أو عظيم الخطر، أو صاحب جاه وغيره، فيجب على والي المظالم أن ينفذ هذه الأحكام؛ لأنه أقوى يداً وأنفذ أمراً من القضاة، فينتزع ما في أيدي المحكوم عليه، أو يلزمهم الخروج مما في ذمتهم[٤] .

٧- **النظر فيما عجز عنه الناظرون في الحسبة من المصالح العامة** :- كالمجاهرة بمنكر لم يستطع المحتسب أن يدفعه، والتعدي في طريق من متعدٍ لم يقدر على منعه، والتحيف في حق عجز عن رده، فيجب على والي المظالم أن يأخذ هؤلاء المخالفين بحق الله في جميع هذه الأمور، ويأمر بحملهم على موجب الشرع[٥] .

---

(١) الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٥٤ – ابن الأعرج : تحرير السلوك في تدبير الملوك ص٤٣، ٤٤ – أبو يعلى : الأحكام السلطانية ص٧٧، ٧٨ .

(٢) الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٥٥ – أبو يعلى : الأحكام السلطانية ص٨٨ – محمد بن الأعرج : تحرير السلوك في تدبير الملوك ص٤٤، ٤٥ .

(٣) د/ محمد أنس جعفر : ولاية المظالم في الإسلام ص٢٩ .

(٤) الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٥٥ – أبو يعلى : الأحكام السلطانية ص٨٨ – ابن الأعرج : تحرير السلوك في تدبير الملوك ص٤٥ – أستاذنا الدكتور / إسماعيل البدوي : القضاء الإداري ١٧٣/٢ .

(٥) الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٥٥ .

٨-**النظر في مراعاة العبادات الظاهرة كالجُمع والأعياد والحج والجهاد:**- وهذا الاختصاص من الأمور التنفيذية البحتة ، ويباشرها والي المظالم نيابة عن الحاكم[١].

فوالي المظالم يجب أن يراعي هذه الأمور، وينظر في إصلاحها إذا وقع فيها تقصير، ويأمر بعلاجها إذا حدث فيها نقص، أو إخلال بشروطها؛ لأن حقوق الله أولى أن تستوفي، وفروضه أحق أن تؤدى[٢] .

وهذه الاختصاصات السابقة يباشرها -كما قلنا- والي المظالم دون الحاجة إلى تقديم تظلم أو شكوى ؛ لتعلقها بالمصلحة العامة للجماعة الإسلامية، أو ما يطلق عليه في الشرائع الوضعية النظام العام والآداب .

(ب): اختصاصات والي المظالم التي تحتاج إلى تظلم لنظرها:- وهذه الاختصاصات متعددة وهي كالآتي :

١- **النظر في المرتبات والأجور:** يختص والي المظالم بالنظر في تظلمات الموظفين من نقص أرزاقهم أو تأخرها عنهم، وإجحاف النظر إليهم .

فعلى والي المظالم أن يرجع إلى السجلات التي تثبت فيها مقادير المرتبات العادلة، ويأمر بصرفها لهم، وينظر فيما نقص من مرتباتهم، أو فيما حُرموا منه قبل ذلك، فإن ثبت لديه أن ولاة أمورهم أخذوه، استرجعه منهم، وإن كانوا لم يأخذوه أمر بصرفه من بيت المال[٣] .

وقد أظهر **الماوردي** ما يفيد أن هذا الاختصاص له من الأهمية بمكان، بحيث يترتب على إهماله وعدم مباشرته، عدم قيام الموظف بعمله، فقد ذكر أن بعض ولاة الأجناد كتب إلى المأمون أن الجند قد شغبوا ونهبوا، فكتب إليه : لو عدلت لم يشغبوا، ولو وُفيَّت لم ينهبوا، وعزله وأدر عليهم أرزاقهم[٤] .

---

(١) د/ محمد أنس جعفر : ولاية المظالم في الإسلام ص٣١ .

(٢) محمد بن الأعرج : تحرير السلوك ص٤٦ – الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٥٥، ١٥٦ – أستاذنا الدكتور / إسماعيل البدوي : القضاء الإداري ١٧٤/٢ .

(٣) محمد بن الأعرج : تحرير السلوك ص٤٠ – د/ حسن إبراهيم حسن ، و د/ علي إبراهيم حسن : النظم الإسلامية ، أشار إليه أستاذنا الدكتور / إسماعيل البدوي : القضاء الإداري ١٧١/٢ .

(٤) الماوردي: الأحكام السلطانية ص١٥٣، ١٥٤ – د/ محمد أنس جعفر: ولاية المظالم في الإسلام ص٢٨، ٢٩.

٢- **رد الأموال المغصوبة:-** ويقصد بذلك رد الأموال التي غصبها الأفراد الأقوياء، وتصرفوا فيها تصرف الملاك بالقهر والغلبة .

وهذا الاختصاص يعتر اختصاصاً قضائياً لأنه يعني الفصل في دعوى موضوعها رد الأموال المغتصبة لأربابها، ومن ثم لا يستطيع والي المظالم مباشرتها إلا بناءً على دعوى من صاحب الشأن[١] .

ولا يمكن لوالي المظالم رد هذه الأموال إلا إذا ثبتت عنده بأحد الأمور الآتية :

- اعتراف الغاصب وإقراره .
- علم والي المظالم ، فيجوز له أن يحكم بعلمه
- بينة تشهد على الغاصب بغصبه، أو تشهد للمغصوب منه بملكه .
- تظاهر الأخبار التي يبعد عنها الكذب وينتفي فيها الشك، لأنه لما جاز للشهود أن يشهدوا في الأملاك بتظاهر الأخبار، جاز لصاحب المظالم أن يحكم بذلك من باب أولى[٢] .

٣- **تصفح الأوقاف الخاصة:-** يقصد بالأوقاف الخاصة : تلك الأوقاف التي يقفها أصحابها ابتداءً على شخص أو مجموعة من الأشخاص محددين[٣].

وينظر والي المظالم هذه المنازعات المتعلقة بهذه الأوقاف بناء على تظلم يقدم من ذوي الشأن، ويلتزم عند الفصل فيها بما يلتزم به القضاة والحكام في إثبات الحقوق[٤].

٤-**النظر بين المتشاجرين والحكم بين المتنازعين** : وهذا الاختصاص من العمومية، بحيث يجعل من والي المظالم صاحب اختصاص عام في القضاء ، إذا ما لجأ إليه المتقاضون[٥].

---

(١) د/ محمد أنس جعفر : ولاية المظالم في الإسلام ص٢٩ .
(٢) الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٥٤ – محمد بن الأعرج : تحرير السلوك ص٤٤ .
(٣) د/ محمد أنس : ولاية المظالم في الإسلام ص٣٠ .
(٤) أبو يعلى : الأحكام السلطانية ص٧٧ – محمد بن الأعرج : تحرير السلوك ص٤٥ .
(٥) د/ محمد أنس : ولاية المظالم ص٣٢ .

ويجب على والي المظالم وهو يباشر هذا الاختصاص القضائي أن لا يخرج في النظر بينهم عن موجب الحق ومقتضاه، ولا يسوغ أن يحكم بينهم إلا فيما يحكم به الحكام والقضاة[١].

ويرى الدكتور / محمد سليم العوا ، أن هذا الاختصاص لا يجعل والي المظالم صاحب اختصاص عام في القضاء، وإلا استغرقت وظيفته وظيفة القاضي العادي وقضت عليها، ومما يدل على ذلك أمران :

أولهما : كما قال الماوردي : إن والي المظالم " لا يسوغ له أن يحكم بين المتنازعين إلا بما يحكم به القضاة، وربما اشتبه حكم المظالم عن الناظرين فيها ، فيجوزون في أحكامها ويخرجون إلى الحد الذي لا يسوغ فيها " .

وثانيهما : أن الماوردي قد شعر أن في عموم عبارته في تحديد اختصاص الفصل بين المتنازعين ، ثم في شرط الحكم بينهم بما يحكم به القضاة، ما يثير اللبس أو يدفع توهم غير صحيح، فبين بعدها مباشرة الفرق بين والي المظالم وبين القضاة، وعلى ذلك يكون اختصاص والي المظالم الأصيل، النظر في القضايا التي تكون فيها الدولة أو إحدى هيئاتها أو أحد موظفيها طرفاً فيها، وهو ما يعرف اليوم بالقضاء الإداري، ويبقى للقضاء العادي سلطانه الكامل خارج نطاق المنازعات ذات الطبيعة الإدارية[٢] .

وبذلك نكون قد انتهينا من الحديث عن الصورة الثانية من صور الرقابة، وهي الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، ونخلص من هذا الحديث، إلى أن هذه الصورة من الرقابة والمتمثلة في قضاء المظالم، لم تتوقف عند رقابة المشروعية كما هو معروف في النظم الوضعية، بل امتدت إلى رقابة الملاءمة إلغاءً وتعويضاً وتنفيذاً، كما هو واضح من تصرف سيدنا عمر بن عبدالعزيز-ﷺ- عندما ألغى قرار الوليد بن عبدالملك الصادر باغتصاب ضيعة اليمني، وعوضه عن الضرر الذي أصابه من جراء هذا التصرف .

---

(١) الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٥٦ – أبو يعلى : الأحكام السلطانية ص٧٨ .

(٢) يراجع في تفصيل هذا الرأي: د/ محمد سليم العوا: قضاء المظالم في الشريعة الإسلامية وتطبيقه في المملكة العربية السعودية، بحث منشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، أكتوبر، ديسمبر ١٩٧٤م ص٩٨٧، ٩٨٨.

هذا فضلاً عن نظام التأديب ، كما قال الماوردي : " لناظر المظالم السلطة في تأديب من بان عدوانه وظهر ظلمه "[1].

ونخلص مما سبق إلى أن النظم الوضعية لم تأت بجديد في موضوع الرقابة القضائية، فما جاءت به في هذا الموضوع من خير وصلاح فقد سبقتها إليه الشريعة الإسلامية وزادة عليه، حيث أفردت قضاء مستقلاً أكثر هيبة وسلطة للفصل في مثل هذه المنازعات التي تكون الدولة أو أحد ممثليها طرف فيها، أو كان أحد أطراف المنازعة شخصية لها نفوذ، هذا فضلاً عن التوسع في اختصاصات هذه الهيئة القضائية ومنحها سلطات أوس وأكبر من السلطات المخولة للقضاة العاديين، لتتمكن من تنفيذ أحكامها.

فقد تميزت الرقابة القضائية في الشريعة الإسلامية عن قرينتها في النظم الوضعية بأنه تعدت رقابة المشروعية إلى رقابة الملاءمة، حيث تمتعت بسلطات واسعة إلغاءً وتعويضاً وتنفيذاً، فضلاً وتأديباً[2].

([1]) الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٥٦ .

([2]) د/ عبدالمنعم عبدالعظيم جيرة : نظام القضاء في المملكة العربية السعودية ، ط/ معهد الإدارة العامة ، السعودية ١٤٠٩هـ-١٩٨٨م ، ص٩٤ .

المطلب الثالث

الرقابة الإدارية في النظام الإداري الوضعي والإسلامي

رقابة الإدارة للإدارة أو الرقابة الإدارية ، تتمثل في قيام الإدارة نفسها بمراقبة ما يصدر عنها من تصرفات ليس فقط من حيث توافقها مع القانون، وإنما من حيث تناسبها مع الهدف الذي صدرت من أجله[١] فهي رقابة مشروعية وملاءمة في وقت واحد .

ففي هذه الرقابة تقوم الإدارة بنفسها بتصحيح أخطائها التي تقع من عمالها داخل الجهاز الإداري لهذا سميت بالرقابة الإدارية أو الذاتية تمييزاً لها عن الرقابتين السياسية والقضائية.

ويساعد على إيجاد هذا النوع من الرقابة وجود نظام التدرج الإداري، وما يقوم عليه من وجود السلطة الرئاسية التي تقوم على التبعية والطاعة، والذي بمقتضاه يتكون الجهاز الإداري من طبقات بعضها فوق بعض، الأمر الذي يُخول للرئيس الإداري أو للدرجات العليا سلطة الإشراف والرقابة على من يلونهم في درجات السلم الإداري[٢].

وتسمح هذه الرقابة للرئيس الإداري بسحب أو تعديل قرار المرؤوس أو الحلول محله في أدائه لعمله، فضلاً عن الرقابة السابقة على إصدار التصرف والتي تتمثل في التوجيه والإرشاد السابق على أداء العمل[٣].

فالرئيس الإداري بما له من سلطة على مرؤوسيه يقوم بمراقبة أشخاصهم من ناحية، ومن ناحية أخرى يقوم بتصحيح أعمالهم .

وتتمثل مظاهر رقابة الرئيس الإداري لأشخاص مرؤوسيه، فيما يصدره إليهم من تعليمات وأوامر لفظية أو خطية ملزمة لهم، بغية تبصيرهم بما يجب عليهم فعله أو الكف عنه،

---

(١) د/ عبدالله مرسي : القضاء الإداري ومبدأ سيادة القانون في الإسلام ، رسالته السابق الإشارة إليها ص٣٢٨ د/ فؤاد العطار : القضاء الإداري ص٧٣ – د/ سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الإدارة ص٢٠٩- د/ محمد رفعت عبدالوهاب ، د/ فرناس البنا : محاضرات في القضاء الإداري ص٨٢ – د/ ماجد الحلو : القضاء الإداري ص٦٩ .

(٢) د/ إسماعيل البدوي: القضاء الإداري ١٩١/١ – د/ عبدالله مرسي : القضاء الإداري ومبدأ سيادة القانون في الإسلام، رسالته السابق الإشارة إليها ص٣٢٩ .

(٣) د/ يحيى الجمل : القضاء الإداري ص٧٤ .

وذلك من أجل تسيير العمل الإداري بانتظام واطراد، هذا فضلاً عما يتمتع به الرئيس الإداري من سلطة توقيع العقاب التأديبي على مرؤوسيه الذين يخلون بمقتضيات الواجب الوظيفي[1] .

أما مظاهر رقابة الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه فتتمثل فيما يتمتع به الرئيس تجاه مرؤوسيه من سلطة إيقاف أو إلغاء أو تعديل هذه الأعمال، فضلاً عن سلطة التصريح والتصديق والحلول محل مرؤوسيه في أداء أعمالهم[2].

طرق تحريك الرقابة الإدارية :- وتتحرك هذه الرقابة، إما تلقائياً من جانب الرئيس الإداري، وإما عن طريق ما يقدمه الأفراد من طعون لمساس أعمال المرؤوسين بحقوقهم أو مصالحهم .

ومن ثم يتم تحريك هذه الرقابة بصورة تلقائية، أو بناءً على تظلم .

أولاً الرقابة التلقائية :- وهي تتحقق عندما تقوم الإدارة من تلقاء نفسها ببحث ومراجعة أعمالها لفحص مدى مشروعيتها أو مدى ملاءمتها، وهذه الرقابة قد يتولاها الرئيس الإداري بما له من سلطة في مواجهة مرؤوسيه، فيكون له –في حدود السلطة التي خولها له القانون– إلغاء أو تعديل قرار مرؤوسيه الذي تبين له عدم مشروعيته أو عدم ملاءمته

---

(1) د/ بكر القباني: الرقابة الإدارية ، ط/ دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٥م ، ص٥٥-٥٧ .

(2) **ويقصد بسلطة الإيقاف** : تمتع الرئيس الإداري بحكم رئاسته بسلطة إيقاف ما يصدر من مرؤوسيه من قرارات، أي إرجاء تنفيذها مؤقتاً مع بقائها قائمة .

ويقصد بسلطة الإلغاء : قيام الرئيس الإداري بإلغاء قرار المرؤوس كلياً أو جزئياً ، بسبب عدم المشروعية أو عدم الملاءمة- فيصبح قرار المرؤوس كأن لم يكن، ويبقى قرار الرئيس الصادر بالإلغاء، ومن ثم هو الذي يكن محلاً للطعن بالإلغاء القضائي .

ويقصد بسلطة التصريح : عهد الرئيس الإداري إلى المرؤوس بمباشرة بعض اختصاصاته الإدارية، بناءً على إذن مسبق بذلك .

أما عن المقصود بسلطة التصديق : افتراض صدور قرار عن المرؤوس على ألا يكون هذا القرار قابلاً للتنفيذ إلا بعد اعتماده من جانب الرئيس .

أما بالنسبة لسلطة الحلول فيقصد بها : قيام الرئيس الإداري مقام المرؤوس في مباشرة أعماله مع اتخاذ كافة القرارات اللازمة، وقد اختلف الرأي حول جواز إقرار هذه السلطة للرئيس الإداري بين مؤيد ومعارض لها، والأوفق –من وجهة نظري- تخويل الرئيس الإداري هذه السلطة، لأنه ما دام يملك تعديل وإلغاء قرار المرؤوس ، فإنه يجوز أن يقوم مقامه في مباشرة أعماله .

وللمزيد من الشرح والتفصيل في ذلك يراجع : د/ بكر القباني : الرقابة الإدارية ص٦٣-٧٢ .

لظروف الحال التي صدر فيها، أو الحلول محله لاتخاذ تصرف جديد مشروع وأكثر ملاءمة .

وقد يقوم بالرقابة التلقائية العضو الذي أصدر التصرف نفسه، فيقوم بإلغاء أو تعديل أو استبدال تصرفه إذا اكتشف أثناء المراجعة عدم مشروعيته، أو عدم ملاءمته، كما قد تقوم بها الهيئة المركزية بما لها من وصاية إدارية[١] على الهيئات اللامركزية، وهنا تقتصر سلطتها على رفض التصديق على التصرف غير المشروع دون أن يكون لها تعديله[٢].

وأخيراً قد تقوم بهذه الرقابة التلقائية لجنة إدارية خاصة مهمتها مراقبة أعمال الإدارة يسمى أعضاؤها غالباً بالمفتشين، وهم إما أن يكونوا ملحقين بذات الجهة الإدارية، أو تجمعهم جميعاً جهة مركزية واحدة يطلق عليها غالباً هيئة الرقابة الإدارية، أو الجهاز المركزي للمحاسبات، أو الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة[٣] .

وتتم هذه الرقابة بأساليب مختلفة منها التقارير الإدارية شفوية كانت أو كتابية، فالتقارير الشفوية هي التي تتم بناءً على الحديث الشفوي الذي يسمعه الرئيس الإداري من

---

(١) قد أطلق تعبير الوصاية الإدارية على الرقابة التي تمارسها الهيئة اللامركزية على الهيئات اللامركزية–الإقليمية والمرفقية- باعتبار أن الهيئات اللامركزية لها وضع يماثل وضع القاصر في القانون الخاص من وجهة نظر الهيئة المركزية، وبالرغم من انتقاد هذه التسمية لاختلافها عن الوصاية المفروضة على القاصر في القانون الخاص –المدني- من حيث الغاية والوسيلة والطبيعة القانونية، فقد استقر الوضع على تسمية هذه الرقابة التي تمارسها الهيئة المركزية على الهيئات اللامركزية بالوصاية الإدارية ،وعلى أي حال فمفهوم الوصايا الإدارية يرتكز على جملة أمور منها :
(أ) الصفة الرقابية للوصاية الإدارية .
(ب)صدور الوصايا أساساً عن السلطة المركزية .
(ج) انصراف هذه الوصايا إلى الجهات العامة اللامركزية باعتبارها مرافق مستقلة عن جهة الوصايا الإدارية
(د) الصفة الاستثنائية للوصايا الإدارية باعتبار عدم جواز مباشرتها إلا بنص وفي الحدود وبالقيود المقررة في القانون .
(هـ) استهداف احترام المشروعية وحماية المصلحة العامة من جانب جهات الوصاية الإدارية .
(و) إمكان انصراف الوصاية إلى الهيئات اللامركزية وبعض أعمالها، مع وجود وسائل معينة لمباشرة هذه الوصاية، ومن وسائل الوصاية على الأعضاء، تعيين وتأديب بعض القائمين على إدارة هذه الهيئات، وإصدار التعليمات، وحضور الجلسات ، فضلاً عن وقف أو حل مجلس إدارة الهيئات اللامركزية بناء على نص صريح في القانون يبيح للهيئة المركزية استعمال هذه الوسيلة، وذلك للمحافظة على الغرض التي أنشئت هذه الهيئات اللامركزية من أجله .
وللمزيد من التفصيل في الوصاية الإدارية يراجع : د/ بكر القباني : الرقابة الإدارية ص٧٣ وما بعدها .

(٢) د/ ماجد الحلو : القضاء الإداري ص٦٩ .

(٣) د/ سامي جمال الدين : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ص٢١٠ – د/ حسين عثمان : قانون القضاء الإداري ص٦٦، ٦٧ .

مرؤوسيه، ويستطيع المدير من خلال التقارير الشفوية توجيه الأسئلة أو الاستفسارات لاستيضاح حقيقة الأمور في الوحدة الإدارية[١]، أما التقارير الكتابية، فهي التقارير التي يتم وضعها لتقدير كفاية الأعمال الإدارية وبيان سيرها[٢].

كما يعد من أساليب هذه الرقابة، الملاحظة المباشرة أو التفتيش، والتي من خلالها ينتقل الرؤساء أو المشرفون إلى مواقع العمل للاطلاع على سير العمل بأنفسهم، وملاحظة طريقة العمل وكميته ونوعيته ومشكلات العمل والعاملين[٣].

كما يعد من أساليب الرقابة التلقائية المراجعة، فعمل المراجع يتضمن المسائل المالية والمحاسبة، بالإضافة إلى مراجعة طريقة الأداء والسياسات والخطط، ثم العمل على اكتشاف نقط الضعف وأوجه الإهمال واقتراح أنسب الحلول لمواجهتها[٤] .

ثانياً : الرقابة بناءً على تظلم :- وتتمثل في قيام الإدارة بإعادة النظر في تصرفاتها، لا بصورة تلقائية، ولكن بناءً على تظلم يرفع إليها ممن أُضِيروا من هذا التصرف بسبب عدم مشروعيته أو عدم ملاءمته، وهذه هي الصورة الغالبة في تحريك الرقابة الإدارية .

والأصل في التظلم أنه اختياري، بحيث يحق لذوي الشأن تقديمه للإدارة ابتداءً ، أو الطعن مباشرة أمام القضاء في عمل الإدارة المخالف للقانون، ومع ذلك يجوز للمشرع استثناء من هذا الأصل أن يوجب على كل ذي مصلحة التظلم سلفاً أمام الإدارة قبل الالتجاء إلى القضاء، وهو ما أخذ به المشرع المصري عند تنظيم مجلس الدولة، حيث جعل التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئة الرئاسية التي تعلوها أمراً إلزامياً في بعض الحالات المحددة على سبيل الحصر، قبل اللجوء إلى القضاء[٥] .

---

(١) د/ محمد مختار عثمان : مبادئ علم الإدارة العامة ص٢٣١ .
(٢) د / محمد السناري : أصول الإدارة العامة دراسة مقارنة ص٤٤٩ .
(٣) د / محمد السناري: أصول الإدارة العامة دراسة مقارنة ص٤٤٩ .
(٤) د/ محمد السناري: أصول الإدارة العامة ص٤٥١ .
(٥) قد نصت المادة (١٢) فقرة (ب) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، على أنه : "لا تقبل الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة، وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة " .
أما البنود التي نصت عليها المادة فهي كالآتي :=

ولكي يكون التظلم مجدياً يجب أن تراعى فيه بعض الاعتبارات من حيث شكله وميعاد تقديمه، فمن حيث الشكل يجب أن يتضمن بيانات دقيقة محددة عن التصرف موضوع التظلم، ومن حيث الميعاد ينبغي أن يقدم التظلم في الميعاد المقرر للطعن القضائي–أي خلال ستين يوماً– حتى يقطع الميعاد، ويحفظ صاحب الشأن حقه في الالتجاء إلى القضاء، ولكي تتمكن الإدارة من إعادة النظر في قرارها قبل أن يتحصن بفوات ميعاد الطعن، وهذا إذا لم يكن التصرف منعدماً ؛ لأن التصرف المنعدم لا يتحصن بفوات ميعاد الطعن لأنه يعتبر عملاً من أعمال الغصب(١).

والتظلم الإداري يمكن أن يقدم إلى الموظف الذي أصدر القرار، فيكون التظلم ولائياً، ويمكن أن يقدم إلى رئيسه، فيكون رئاسياً، وأخيراً يمكن أن يقدم إلى لجنة إدارية خاصة .

١– **التظلم الولائي:**– وهو التظلم الذي يتقدم به ذو المصلحة إلى من صدر منه التصرف موضوع التظلم، طالباً منه إعادة النظر في تصرفه إما بسحبه أو بإلغائه، أو باستبداله بغيره أو بتعديله بما يوافق قواعد المشروعية والملاءمة ، بعد أن يبصره بوجه الخطأ الذي ارتكبه(٢).

وعادة ما ينظر التظلم الولائي بعين الجد –إذا كان قائماً على أسس سليمة– خشية الالتجاء إلى الرؤساء أو الترافع إلى القضاء(٣).

=**البند الثالث** : الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات .=

البند رابعاً : الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي .

البند تاسعاً : الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية .

(١) للمزيد من التفصيل يراجع : أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : الرقابة في القضاء على أعمال الإدارة العامة ص٢٩٨ وما بعدها ، ولسيادته أيضاً : إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، ط/ مطابع الزهراء للإعلام العربي، القاهرة ،ط/ بدون تاريخ ص٤١-٦٠ – المستشار / عبدالوهاب البنداري : طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة ، ط/ دار الفكر العربي ط/ بدون تاريخ ص٧ وما بعدها .

(٢) د/ سليمان الطماوي : الوجيز في القضاء الإداري ص٩ – د/ عبدالله مرسي : القضاء الإداري ومبدأ سيادة القانون في القانون الإسلامي ، رسالته السابق الإشارة إليها ص٣٢٩ – د/ محمد رفعت عبدالوهاب ، د/ فرناس البنا : محاضرات في القضاء الإداري ص٨٣ .

(٣) د/ ماجد الحلو : القضاء الإداري ص٧١ .

٢- **التظلم الرئاسي** :- وهو الذي يقدمه ذو الشأن إلى رئيس من صدر منه التصرف مبيناً فيه الأخطاء التي وقع فيها المرؤوس، ليقوم الرئيس بما له من سلطة رئاسية، بسحبه أو إلغائه أو تعديله أو التعويض عما سببه من أضرار[١].

٣- **التظلم إلى لجنة إدارية** :- وفي هذه الحالة يقدم التظلم إلى لجنة مشكلة خصيصاً لهذا الغرض، خولها القانون رقابة أعمال الإدارة ، فتقوم بسحب أو إلغاء أو تعديل القرار المخالف للقانون أو غير الملائم لظروف الحال[٢]، دون الرجوع إلى الرئيس الإداري[٣].

وتشكل هذه اللجنة من عدد معين من الموظفين يراعى في اختيارهم أن يكونوا على قدر من الخبرة والجدارة التي تؤهلهم للفصل في التظلمات التي تقدم إليهم، مما قد يمثل ضمانة أكثر جدية في الرقابة على أعمال الإدارة، وفي الحفاظ على حقوق الأفراد، وعدم انحراف الموظفين أو الحد من انحرافهم.

وتعتبر اللجان الإدارية حلقة اتصال بين نظام الإدارة القاضية ونظام المحاكم الإدارية بمعناها الفني[٤]، أي تعتبر مرحلة تمهيدية من المراحل التي تتحقق بها الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وقد عرفت مصر هذه اللجان قبل الأخذ بنظام القضاء الإداري وبعده، ومن أمثلتها قبل إنشاء مجلس الدولة، لجان مخالفات الترع والجسور، ولجان الخبراء، ولجان الشياخات، ومن أمثلتها بعد إنشاء مجلس الدولة، اللجان القضائية في الوزارات والمصالح والتي مُنحت الاختصاص بنظر التظلمات في القرارات الإدارية المتصلة ببعض شئون الموظفين[٥] .

أنواع الرقابة الإدارية- الذاتية- :- تنقسم الرقابة الإدارية إلى أنواع متعددة طبقاً لحيثيات مختلفة على النحو التالي :

---

(١) أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : الرقابة في القضاء على أعمال الإدارة العامة ص٨٧ – د/ سعد عصفور ، د /محسن خليل : القضاء الإداري ص٧٠ – د/ حسين عثمان : قانون القضاء الإداري ص٦٨ .

(٢) د/ فؤاد العطار : القضاء الإداري ص٧٥، ٧٦ – د/ محمد رفعت عبدالوهاب، د/ فرناس البنا :محاضرات في القضاء الإداري ص٨٤ .

(٣) د/ ماجد الحلو : القضاء الإداري ص٧١ .

(٤) / سليمان الطماوي : الوجيز في القضاء الإداري ص١٠ .

(٥) أستاذنا الدكتور/ فؤاد النادي : الرقابة في القضاء على أعمال الإدارة العامة ص٨٧ .

١- **من حيث وقت إجرائها تنقسم إلى رقابة سابقة ولاحقة:-** فالرقابة السابقة هي الرقابة التي تتم قبل اتخاذ الإجراء أو تنفيذه، كالرقابة السابقة على صرف الأموال، والرقابة التي تتم بواسطة السلطة الرئاسية على بعض القرارات قبل تنفيذها، أما الرقابة اللاحقة فهي التي تتم بعد إجراء التصرف واتخاذ القرار وتنفيذه[١] وتستهدف هذه الرقابة سحب أو إلغاء أو تعديل التصرف المخالف للقانون أو غير الملائم لظروف الحال .

٢- **من حيث طبيعة النشاط الذي يخضع للرقابة،** تنقسم إلى رقابة على الإجراءات، ورقابة على الإنجاز أو النتائج .

فالرقابة على الإجراءات تركز على التصرفات التي تصدر من المنظمات ومن العاملين فيها، وليس على ما تحققه هذه التصرفات من نتائج نهائية، فهي رقابة قانونية[٢]، ومن الإجراءات التي تفرض عليها الرقابة، الإجراءات المتعلقة بتقديم الخدمات العامة، كصرف الإعانات أو العلاج بالمستشفيات أو استخراج الرخص، وذلك لمنع الانحرافات وتأكيد الالتزام بالقانون، ومنها أيضاً الرقابة على الإجراءات الإدارية، كالرقابة على الإجراءات المنظمة للعمل وكيفية أدائه، وكالرقابة على حدود التصرفات المالية للإنفاق كما ترد بالموازنة العامة، مثل إجراءات صرف المواد من المخازن، ومنها أيضاً الرقابة على العمليات الإدارية، كالتخطيط والتنظيم والتدريب والحوافز والاتصالات[٣].

أما الرقابة على الإنجاز أو النتائج، فتقوم على قياس النتائج النهائية التي تحققها المنظمات العامة وفق معايير يمكن قياسها موضوعياً، فهي ليست رقابة قانونية، ومن ثم فهي تتيح درجة أكثر من حرية التصرف للوحدات التنظيمية عن تلك التي تتيحها سابقتها[٤].

ويمكن تقسيم هذه الرقابة الأخيرة إلى رقابة جزئية وكلية وعامة:- ، فالرقابة الجزئية ، هي التي تقع على عينه فقط من المنتج، ويجب أن تكون العينة –محل الرقابة– معبرة حقاً عن الكل حتى تنتمي إليه، وإلا أدت الرقابة إلى نتائج خادعة، ويطلق أيضاً تعبير

---

(١) د/ محمد عثمان : مبادئ علم الإدارة العامة ص٢٢٣ .
(٢) د/ زكي النجار : الإدارة العامة في عالم متغير ص١٣٣ .
(٣) د/ محمد مختار عثمان : مبادئ علم الإدارة العامة ص٢٢٣، ٢٢٤ .
(٤) د/ زكي النجار : الإدارة العامة في عالم متغير ص١٣٤ .

الرقابة الجزئية على الرقابة التي تتناول موضوعاً محدداً، كرقابة مفتش العمل للتأكد من تطبيق قوانين العمل، ومفتش الشركات للتأكد من تطبيق قانون الشركات، وهذه الرقابة يعمل بها عندما تكون المنتجات كبيرة، حيث يتعذر مراقبة جميع الوحدات الإنتاجية، **أما الرقابة الكلية** فتتناول المنتج كله وليس بعض وحدات منه، وهي ضرورية في المنتجات ذات الخطر، كالأغذية والأدوية، والتي يتعين أن تكون درجة الرقابة عليها مائة في المائة، **أما بالنسبة للرقابة العامة**، فهي التي تتناول المشروع ككل لقياس كفايته ، فهي رقابة عامة على الأداء[١] .

ويرى البعض[٢]، أنه مهما تعددت أنواع الرقابة الإدارية[٤] على الإدارة، فإن مردها يكون في صورتين، الرقابة الداخلية ، والرقابة الخارجية .

الصورة الأولى : الرقابة الداخلية:- هي التي تمارس من داخل التنظيم الإداري، أي أن المنظمة نفسها هي التي تقوم بها وذلك عن طريق الجهات الرئاسية أو عن طريق الإدارات المتخصصة وتشمل هذه الرقابة جميع الأنشطة والعمليات التي تؤديها الجهات الإدارية بمختلف مستوياتها .

١-الرقابة الداخلية من خلال التدرج الرئاسي :- وقد عرف "توزيه" الرقابة الداخلية الرئاسية بأنها : " السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه العمال التابعين له رئاسياً، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم، وإلغاء وتعديل أعمالهم، فضلاً عن الحلول

---

(١) د/ عبدالفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة ص٢٨٠، ٢٨١ .

(٢) د /زكي النجار : الإدارة العامة في عالم متغير ص١٣٤ – د/ صلاح الدين فوزي : الإدارة العامة من المحيط العالمي إلى المركز المحلي ص٢٥٨ – المستشار / مصطفي رضوان : الادعاء والرقابة الإدارية فقهاً وقضاءً ، ط/ منشأة المعارف ، الإسكندرية، ط/ بدون تاريخ ص٩٥ .

(٤) وهناك تقسيمات أخرى للرقابة الإدارية ، منها الرقابة المستمرة والرقابة الدورية أو العارضة، والرقابة الفردية والرقابة في مواقع العمل أو على الطبيعة ، والرقابة على الأشخاص والرقابة على الأعمال .

يراجع في ذلك : أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبادئ علم الإدارة العامة ص٣٩٢ – د/ عبدالفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة ص٢٨٢ – أ/ جورج ليسكوبيه : رقابة الدولة على المشروعات العامة ، ترجمة د/ بكر القباني ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة العاشرة، العدد الثاني، أغسطس سنة ١٩٦٨م ، ص٨٢ وما بعدها .

محلهم في العمل أحياناً، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة[١].

ومعنى ذلك أن التنظيم الإداري يقوم على النظام الهرمي، الذي يعطي الحق لكل رئيس إداري حق الإشراف والرقابة على من هم أدنى منه في السلم الإداري، وهذا الإشراف وتلك الرقابة تمكنه من إلغاء أو تعديل تصرفات مرؤوسيه، فضلاً عن إمكانية حلول الرئيس محل المرؤوس في القيام ببعض التصرفات المخولة للمرؤوس ، وبذلك تتحقق الرقابة الداخلية من خلال ممارسة الرقابة الرئاسية .

٢-الرقابة المتخصصة :- وقد لا تكتفي الجهات الرئاسية بممارسة الرقابة بنفسها، فتلجأ إلى إنشاء إدارات متخصصة للقيام بهذه المهمة ، كإدارات التفتيش التي تقوم بالتفتيش وتقديم التقارير إلى الجهات الرئاسية؛ لاتخاذ القرارات.

وتتميز الرقابة الداخلية بقربها من مواقع العمل، واتصالها المباشر بالمديرين، وقدرتها على الحصول بيسر وسرعة على ما يلزمها من بيانات ومعلومات، فضلاً عن فهمها لطبيعة العمل محل الرقابة وللقائمين به وللبيانات المقدمة عنه -أي عن العمل-[٢] .

الصورة الثانية : الرقابة الخارجية :- هي تلك الرقابة التي تمارس من خارج التنظيم الإداري بواسطة أجهزة مستقلة أو متخصصة على الوحدات الإدارية[٣]، وغالباً ما تتجه رقابة هذه الأجهزة إلى الجوانب المالية والإدارية دون أن تمتد إلى النواحي الفنية .

وقد تطورت أساليب العمل بالأجهزة الرقابية فاتجهت إلى البحوث والدراسة العلمية والعملية لمعرفة أسباب المشكلات ووسائل معالجتها وعدم تكرارها[٤] .

ومن الأجهزة الخارجية أو المستقلة التي تمارس الرقابة على الإدارة العامة في مصر، الجهاز المركزي للمحاسبات ، والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، وكذلك هيئة الرقابة الإدارية ، هذا بجانب النيابة الإدارية، والتي تتبع السلطة القضائية.

---

(١) أشار إليه د/ بكر القباني : الرقابة الإدارية ص٤٤ .
(٢) د/ عبدالفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة ص٢٧٩ .
(٣) مصطفي رضوان : الادعاء العام والرقابة الإدارية فقهاً وقضاءً ص٩ – أستاذنا الدكتور/ فؤاد النادي: مبادئ علم الإدارة العامة ص٣٩٣ .
(٤) د/ محمد مختار عثمان : مبادئ علم الإدارة العامة ص٢٣٦ .

وثمة تلازم وترابط بين صورتي الرقابة الداخلية والخارجية، فكل منهما تحتاج إلى الأخرى، وبمعنى آخر يجب وجود الصورتين معاً جنباً إلى جنب، وذلك لأن الرقابة الداخلية تتولاها الإدارة نفسها –كما سبق– الأمر الذي يمكن الرئيس الإداري من التأثير في فاعليتها وإضعاف حركتها إذا أراد ذلك، لذلك وجب أن تكون هناك رقابة خارجية تمارسها أجهزة مستقلة عن جهة الإدارة تضمن عدم حيف الرؤساء .

أما بالنسبة لاحتياج الرقابة الخارجية للرقابة الداخلية، فمن المسلم به أن أجهزة الرقابة الخارجية تسهل مهمتها كثيراً لو أن أنظمة الرقابة الداخلية كانت فعالة، وتؤدي مهمتها في تقويم الأداء وتحسينه بكفاية واقتدار، ومن هنا كان وجود الصورتين من الملحات لتكمل كل منهما الأخرى، ولا شك أن وجود الرقابتين يحد كثيراً من انحراف الموظف العام.

الرقابة الإدارية في ميزان التقدير :– تتميز هذه الصورة من الرقابة عما سبقها بعدة مزايا نجملها في الآتي[1]:

١– تعد الرقابة الإدارية أكثر مرونة ويسراً على الأفراد من ذوي الشأن ؛ لإمكانية تأسيس التظلم على أسباب اجتماعية وإنسانية فضلاً عن إمكانية تأسيسه على أسباب قانونية، هذا بجانب أن التظلم أيسر على الأفراد من حيث الإجراءات، وأقل بكثير من ناحية النفقات عن مثيله الطعن القضائي .

٢– الرقابة الإدارية رقابة شاملة، فهي لا تقف عند التحقق من مشروعية أعمال الإدارة، وإنما تمتد لتشمل ملاءمة التصرف لمقتضى الحال، فهي رقابة مشروعية وملاءمة في وقت واحد .

٣– كما أنها تعد رقابة شاملة من حيث الجزاء، حيث لا يقتصر فيها الجزاء على إلغاء القرار الإداري المعين، وإنما يمتد هذا الجزاء ليشمل تعديل القرار، فضلاً عن التعويض عنه إذا اقتضى الأمر .

---

(١) يراجع في هذه المزايا : أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : مبادئ علم الإدارة العامة ص٤٠٤ – د/ محمد رفعت عبدالوهاب ، د/ فرناس البنا : محاضرات في القضاء الإداري ص٨٧، ٨٨ – د/ فؤاد العطار: القضاء الإداري ص٨٠ – د/ سليمان الطماوي : الوجيز في القضاء الإداري ص١٧ – د/ إسماعيل البدوي : القضاء الإداري ١٩٥/١، ١٩٦ – د / سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الإدارة ص٢٢٨ – د/ حسين عثمان : قانون القضاء الإداري ص٦٩ .

٤- وأخيراً فإن الرقابة الإدارية بما تتيحه من تظلم لذوي الشأن من تصرفات الإدارة تحافظ على حسن العلاقة بين الإدارة العامة وبين موظفيها والمواطنين، فالتظلم هو أسلوب ودي في إنهاء النزاع مع الإدارة، بدلاً من المنازعات القضائية التي يترتب عليها الخصومات وسوء العلاقة بين الأطراف.

وبالرغم من هذه المزايا للرقابة الإدارية، إلا أنه يؤخذ عليها ، أنها تعد رقابة ذاتية تباشرها السلطة الإدارية نفسها، الأمر الذي يجعل من هذه السلطة خصماً وحكماً في ذات الوقت وهو ما يتنافى وتوفير الحيدة والعدالة اللازمة للأفراد، فضلاً عن أن التظلم للإدارة قد لا يكون مجدياً وذلك لأن الإدارة التي لم تلتزم في بادئ الأمر بحدود القانون قد لا تستجيب للتظلم وتعاند في التمسك بموقفها المخالف للمشروعية، هذا بجانب عدم إلزام الإدارة بالفصل في التظلم أو تسبيب ما تصدره بشأنه من قرارات كقاعدة عامة إلا إذا ألزمها المشرع بذلك، لذلك كانت الرقابة الشعبية والقضائية، ضرورية بجوار تلك الرقابة، للحد من انحراف الموظف العام، ولضمان تحقيق مبدأ المشروعية.

وقد عرفت الشريعة الإسلامية تلك الرقابة الإدارية لأهميتها وأولتها والقائمين عليها اهتماماً بالغاً ، وتتمثل الرقابة الإدارية في الإسلام في قيام الإدارة بنفسها بمراقبة ما يصدر عنها من تصرفات ليس فقط من حيث توافقها مع القانون، وإنما من حيث تناسبها مع الهدف الذي صدرت من أجله[١]، فهي رقابة مشروعية وملاءمة في وقت واحد مثلها مثل الرقابة القضائية .

وقد تولى هذه الرقابة كبار القادة باعتبارهم رؤساء الجهاز الإداري في الدولة الإسلامية، لهم حق الإشراف والرياسة والتوجيه والإرشاد والتأديب، فقد مارس النبي-ﷺ- هذه الرقابة بنفسه باعتباره رئيس الجهاز الإداري والقابض على السلطة التنفيذية في الدولة، وذلك عندما استعمل رجلاً من الأزد على صدقات بني سليم يقال له "ابن اللُّتْبِيَّة " فلما رجع حاسبه فقال : هذا لكم وهذا ما أُهديَّ إليَّ، فقال النبي-ﷺ- :" **ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله فيقول : هذا لكم وهذا ما أهدي إلي، أفلا قعد في بيت أبيه وأمه فنظر أيُهدى إليه أم لا** "[٢].

---

(١) د/ عبدالله مرسي سعد : القضاء الإداري ومبدأ سيادة القانون في الإسلام ص٣٢٨ .
(٢) مسلم : صحيح مسلم ، كتاب الإمارة ، باب تحريم هدايا العمال ، حديث رقم ١٨٣٢، ١٤٦٣/٣ .

وروى عن النبي–ﷺ– بشأن هذه الرقابة أنه قال لعماله : " **من استعملناه منكم على عمل فكتمنا مخيطاً فما فوقه فهو غلول يأتي به يوم القيامة** "[١].

كما روعي عنه –ﷺ– أنه عزل العلاء بن الحضرمي عامله على البحرين، لأن وفد عبد القيس شكاه، وولى ابان بن سعيد خلفاً له[٢].

فالنبي–ﷺ– بالرغم من تخير عماله من المشهود لهم بالقوة والأمانة والصلاحية الكاملة للعمل لم يمنعه ذلك من بسط رقابته عليهم، والوقوف على سيرتهم بين أفراد رعاياهم[٣].

وقد تحدث الفقهاء عن هذه الرقابة –الرقابة الإدارية– واعتبروها ضمن الأعمال التي يجب على القائد الإداري الأول –رئيس الدولة أو الخليفة– القيام بها، فقال صاحب كتاب منح الجليل: "ينبغي للإمام أن يتفقد أحوال قضاته وأمور حكامه وولاته، ويتتبع أحكامهم ، ويتفقد قضاياهم، فإنهم سنام أموره، وراس سلطانه، ويسأل عنهم أهل الصلاح والفضل، فإن كانوا على ما يجب أقرهم، وإن تشكى منهم عزلهم "[٤].

فيجب على رئيس الدولة –القائد الإداري– وكذلك كل من يفوضه، ممارسة هذه الرقابة على أعضاء الجهاز الإداري، ويتصفح أحوالهم ، ويسأل أهل الثقة والصالحين عن أخبارهم وتصرفاتهم وسيرتهم بين الناس[٥].

وقد عبر الماوردي عن الرقابة الإدارية وهو بصدد تعداد المهام التي يجب على رئيس الدولة القيام بها بقوله : " أن يباشر بنفسه مشارفة الأمور، وتصفح الأحوال، لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة "[٦].

---

(١) مسلم : صحيح مسلم، كتاب الإمارة ، باب تحريم هدايا العمال ، حديث رقم ١٨٣٣، ١٤٦٥/٣ .

(٢) ابوع بد الله محمد بن سعد: الطبقات الكبرى (طبقات ابن سعد)، دار صادر، بيروت، ص ٣٦٠/٤ – شهاب الدين أحمد بن علي بن حجر: الإصابة في تمييز الصحابة، دار الكتب العلمية بيروت، ص ١٠/١.

(٣) محمد كرد علي : الإسلام والحضارة العربية ٩٦/٢ .

(٤) الشيخ عليش : منح الجليل على مختصر خليل ، ط/ مكتبة النجاح ، ليبيا ، طرابلس ، ١٥٥/٤ .

(٥) ابن فرحون : تبصرة الحكام ، ط/ مصطفي البابي الحلبي ، القاهرة ١٩٥٨م ، ٧٧/١، ٧٨ – الطرابلسي: معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام ص٣٢، ٣٣ .

(٦) الماوردي : الأحكام السلطانية ص٣٩ .

وقد حرص الخلفاء الراشدون على القيام بهذه الرقابة بأنفسهم، كما حرصوا على تحفيز ولاتهم ونوابهم على الأقاليم على مباشرة هذه الرقابة على موظفيهم كي يضمنوا عدم خروجهم عن السلطات المخولة لهم عند ممارستهم لواجبات وظائفهم .

فها هو سيدنا أبو بكر الصديق-ﷺ- مارس هذه الرقابة على نفسه، فكان يحاسبها ليل نهار ليكون خفيف الظل برئي الذمة من أية مسؤولية، وأقوى دليل على ذلك قوله للسيدة عائشة رضي الله عنها " أما والله لقد كنت حريصاً على أن أوفر فيئ المسلمين، على أن ي قد أصبت من اللحم واللبن، فانظري ما كان عندنا فأبلغيه عمر ... فلما رجعوا من جنازته أمرت به عائشة إلى عمر، فقال: رحم الله أبا بكر لقد أتعب من بعده."[١]

وكان -ﷺ- يتولى هذه الرقابة بنفسه على عماله، فقد دخل مكة حاجاً فقام في الناس وقال : " هل من أحد يتشكى ظلامة ؟ فما أتاه أحدٌ، فأثنى الناس على واليهم، وكان الوالي عتاب بن أسيد"[٢]. وعندما قدم عليه معاذ بن جبل -ﷺ- من اليمن بعد وفاة النبي -ﷺ- " قال له ارفع حسابك، فقال: معاذ، أحسابان؟ حساب من الله، وحساب منكم، والله لا آلي لكم عملاً أبداً"[٣] .

فقد مارسها-ﷺ-بنفسه لحرصه على كشف أحوال عماله، بالرغم من أنه كان كصاحبه-ﷺ- يختار أكثرهم علماً وعملاً[٤].

وقد مارس سيدنا عمر بن الخطاب-ﷺ- هذه الرقابة، وكان علمه بمن نأى عنه من رعيته، كعلمه بمن بات معه في مهاد واحد وعلى وساد واحد، فلم يكن له في قطر من

---

(١) أبو عبيد القاسم بن سلام: الأموال، تحقيق/ خليل محمد هراس، دار الكتب الفكر ، بيروت، ١٩٨٨م، ص ٢٨١. – جلال الدين عبد الرحمن بن الكمال السيوطي: تاريخ الخلفاء، تعليق/ محمود رياض، دار المعرفة، بيروت، ١٩٩٧، ط/٣، ٧٨- ٧٩.

(٢) د/ ظافر القاسمي : نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي ص٥٠٣ .

(٣) علي بن محمد بن مسعود الخزاعي: تخريج الدلالات على ما كان في عهد رسول الله -ﷺ- من الحرف والصنائع والعملات الشرعية، تحقيق/ إحسان عباس، دار الغرب الإسلامي، بيروت ١٩٨٥م، ط/١، ص٢٦٢. – محمد عبد الحي الكتاني: التراتيب الإدارية، تحقيق/ عبد الله الخالدي، شركة دار الأرقم بن أبي الأرقم بيروت، ط/٢، ٢٠٧/١.

(٤) محمد كرد علي : الإسلام والحضارة العربية ١٠٨/٢ .

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 مُمْسٍ ومُصبح[١] .

وقد تطورت هذه الرقابة في عهده تطوراً كبيراً فضربت بجذورها في أعماق إدارته توجيهاً وتقعيداً وتطبيقاً، وكان-ﷺ- يتصفح أحوال عماله في مختلف البلاد والأمصار، ويسأل عن سيرتهم أهل العلم والصلاح، وكان ينتهز فرصة اجتماع الناس في موسم الحج ويتخذ هذا الموسم موسماً للمراجعة والمحاسبة واستطلاع الآراء، والناس في الحج أبعد ما يكون من الكذب، ومن ثم فإخبارهم -عادة- يكون صادقاً ، ومن خطبه التي وجهها للولاة في هذه المناسبة : " قد اقترب منكم زمان قليل الأمناء، كثير القراء، قليل الفقهاء، كثير الأمل، يعمل فيه أقوام للآخرة يطلبون به دنيا عريضة تأكل دين صاحبها كما تأكل النار الحطب، ألا كل من أدرك ذلك منكم فليتق الله ربه وليصبر، أيها الناس إن الله عظم حقه فوق حق خلقه، فقال فيما عظم من حقه: ﴿ **وَلا يَأْمُرَكُمْ أَنْ تَتَّخِذُوا الْمَلائِكَةَ وَالنَّبِيِّينَ أَرْبَاباً أَيَأْمُرُكُمْ بِالْكُفْرِ بَعْدَ إِذْ أَنْتُمْ مُسْلِمُونَ** ﴾ [٢]، ألا وإني لم أبعثكم أمراء ولا جبارين، ولكن بعثتكم أئمة يهتدى بكم، فأدروا المسلمين على حقوقهم، ولا تضربوهن فتذلوهم، ولا تغلقوا الأبواب دونهم فيأكل قويهم ضعيفهم، ولا تستأثروا عليهم فتظلموهم، ولا تجهلوا عليهم، وقاتلوا بهم الكفار طاقتهم ... أيها الناس إني أشهدكم على أمراء الأمصار إني لم أبعثهم إلا ليفقهوا الناس

دينهم، ويقسموا عليهم فيئهم، ويحكموا بينهم، فإن أشكل عليهم شيء رفعوه إلي "[٣] .

ويؤكد سيدنا عمر ممارسته لهذه الرقابة بقوله للناس : أرأيتم إذا استعملت عليكم خير من أعلم ثم أمرته بالعدل أيبرئ ذلك ذمتي ؟ فقالوا : نعم ، قال : كلا حتى أنظر في عمله ، أعمل بما أمرته أم لا[٤] .

---

(١) المرجع السابق : ١١١/٢ .

(٢) سورة آل عمران الآية (٨٠) .

(٣) أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم بن سعد الأنصاري: الخراج، المكتبة الأزهرية للتراث، تحقيق/ طه عبد الرؤوف وسعد حسين محمد، ص١٣١. أبو مظفر عون الدين يحيى بن هبيرة بن محمد الشيباني: الإفصاح عن معاني الصحاح، المحقق/ فؤاد عبد المنعم أحمد، دار الوطن،١٤١٧هـ، ١٥٣/١.

(٤) معمر بن راشد الأزدي : الجامع ، ط/ المكتب الإسلامي ، بيروت ، ط/ الثانية ١٤٠٣هـ ، تحقيق / حبيب الرحمن الأعظمي ، منشور كملحق بكتاب المصنف للصنعاني جـ/١٠ ، باب الإمام راع ، ٣٢٦/١١ – أبو بكر عبدالرزاق ابن همام الصنعاني : مصنف عبدالرزاق ، ط/ المكتب الإسلامي ، بيروت ـ ط/ الثانية ، تحقيق/ حبيب الرحمن الأعظمي ٣٢٦/١١ .

ولم يكتف سيدنا عمر بمباشرة الرقابة الإدارية بنفسه، بل كان يوكل أحد أصحابه وهو محمد بن مسلمة ويطلق عليه صاحب العمال، بمباشرة هذه الرقابة، فقد روى الطبري

سنة٢١ من الهجرة[١] قصة مؤداها : أن الناس قد شكوا سعداً بن أبي وقاص لسيدنا عمر –ﷺ– فقال سيدنا عمر : إن الدليل على ما عندكم من الشر نهوضكم في هذا الأمر، وقد استعد لكم من استعد –أي أن الأعاجم قد استعدوا لقتال المسلمين– وأيم الله لا يمنعني ذلك من النظر فيما لديكم ، وإن نزلوا بكم ، فبعث سيدنا عمر، محمد بن مسلمة –صاحب العمال– ليطوف في أهل الكوفة، ويسأل عن سيرة سعد فيها، فأخذ يسأل عن سعد ويحقق في الشكوى، وكان لا يقف على مسجد فيسألهم عن سعد إلا قالوا : لا نعلم إلا خيراً ولا نشتهي به بدلاً .

ولقد بلغت هذه الرقابة في عهد سيدنا عمر أعلى درجاتها، وكان–ﷺ– أول من أنشأ نظام التفتيش في الإسلام، وهو من ابتكاراته التي دعت إليها الحاجة، وسار الحكم الإسلامي من بعده على سنته، فلم تخل حكومة إسلامية على مدى العصور من صاحب العمال–المفتش–[٢].

ولم تكن شدته –ﷺ– انتقاماً من عماله أو تسلطاً، بل هي من باب الإدارة الحازمة التي تمنع الموظف من الانحراف، وتجعله يؤدي واجبات عمله بإخلاص وأمانة، وتشعره بالمسؤولية أمام الله في المقام الأول، ثم أمام رؤسائه والناس، ولتيقنه –ﷺ– بأنه المسؤول الأول عن انحرافات كل من يعمل تحت إدارته، حيث كان يقول –ﷺ– " أيما عامل لي ظلم أحداً فبلغتني مظلمته فلم أغيرها فأنا ظلمته"[٣]

---

(١) الطبري : تاريخ الرسل والملوك ، تحقيق / محمد أبو الفضل إبراهيم ، ط/ دار المعارف، مصر ١٩٧٧م ١٢٠/٤ – ابن كثير : البداية والنهاية ، ط/ مكتبة المعارف ، بيروت ١٩٧٧م ، ١٠٥/٧ وما بعدها .

(٢) الجهشياري : الوزراء والكتاب ص٢١٨ ، أشار إليه د/ ظافر القاسمي : نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي ص٥٠٦ .

(٣) أبو الفرج عبد الرحمن بن الجوزي: مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب، دار الهلال، بيروت ١٩٨٩م، ط/١، ص ١٤١.

وتأكيداً منه على أهمية ممارسة القادة لهذه الرقابة بأنفسهم لإيصال الحقوق لأصحابها، قال –ﷺ–" لئن عشت إن شاء الله لأسيرن في الرعية حولاً، فإني أعلم أن للناس حوائج تقطع دوني/ إما عمالهم فال يرفعونها إلي، وإما هم فلا يصلون إلي، فأسير إلى الشام فأقيم بها شهرين، ثم أسير إلى الجزيرة فأقيم بها شهرين، ثم أسير إلى مص فأقيم بها الشهرين، 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"[١].

وقد اهتم سيدنا عثمان بن عفان –ﷺ– بالرقابة الإدارية وحث عماله على تطبيقها، حيث جاء في أول كتاب كتبه إلى موظفيه، " أما بعد، فإن الله أمر الأئمة أن يكونوا روعاة، ولم يتقدم إليها أن يكونوا جباة، وأن صدر هذه الأمة خلقوا روعاة ولم يخلقوا جباة، ألا وإن أعدل السير أن تنظروا في أمور المسلمين فيما عليهم، فتعطوهم مالهم، وتأخذوهم بما عليهم"[٢].

كما جاء في أول كتاب له لأمراء الأجناد " أما بعد، فإنكم حماة المسلمين وزادتهم، وقد وضع لكم عمر ما لم يغب عنا، بل كان عن ملأ منا، ولا يبلغني عن أحد منكم تغيير ولا تبديل، فيغير الله ما بكم، ويستبدل بكم غيركم، فانظروا كيف تكونوا، فإن انظر فيما ألزمني الله النظر فيه، والقيام عليه"[٣].

وإيماناً منه –ﷺ– بأهمية الرقابة الإدارية، فقد بعث في آخر سنة من خلافته رجالاً من الصحابة إلى الأمصار حتى يرجعوا إليه بأخبار ولاته[٤].

ويؤكد سيدنا علي بن أبي طالب–ﷺ– ضرورة القيام بالرقابة الإدارية بقوله للأشتر النخعي واليه على مصر : " ... ثم تفقد أعمالهم –أي من تحت يده من الموظفين– وابعث العيون من أهل الصدق والوفاء عليهم ، فإن تعهدك –أي تتبعهم بالاستكشاف والتعرف– في السر لأمورهم حدوة لهم على سبيل استعمال الأمانة والرفق بالرعية "[٥] .

---

(١) الطبري: تاريخ الرسل والملوك، ٢٠١/٤، ٢٠٢.
(٢) الطبري: تاريخ الرسل والملوك، ٢٤٤/٤، ٢٤٤،
(٣) الطبري: تاريخ الرسل والملوك، ٢٤٥/٤.
(٢) الطبري المرجع السابق، ٢٤١/٤.
(٥) محمد الرضى بن الحسن الموسوي : نهج البلاغة من كلام الإمام علي ، شرح / محمد عبده ، ط/ المكتبة التجارية الكبرى ، ط/ بدون تاريخ ١٠٥/٣ – محمد كرد علي : الإسلام والحضارة العربية ١٤٢/٢ .

وجاء في كتاب له إلى بعض عماله، " فارفع إلي حسابك، واعلم أن حساب الله أعظم من حساب الناس"[١] .

فهو –ﷺ– يطلب من عماله تقريراً مفصلاً عن أعمالهم وتصرفات ليتأكد من مدى شرعيتها، مع تذكيرهم بالله جل شأنه، وأنهم إن استطاعوا أن يفلتوا من المسؤولية الدنيوية، فلا يستطيعوا بحال من الأحوال أن يفلتوا من عقاب الله يوم القيامة، لذلك دائماً نؤكد أن مسألة الرقابة تحتاج إلى ضمير قبل أن تحتاج إلى قانون، وأن الشريعة الإسلامية قد تميزت عن النظم الوضعية في الرقابة على الضمائر قبل الرقابة على التصرفات.

وازداد تطور الرقابة الإدارية في العهد الأموي، وبانت بصورة واضحة الرقابة الخارجية، حيث أنشأت الدواوين ومارست دوراً مهماً في الرقابة، فظهر ديوان الاستخراج التي أنشأت للتحقيق مع الجباة وموظفي الخراج عند اعتزالهم أعمالهم الوظيفية[٢]، كما ظهر الدور الرقابي لديوان البريد، إذ يعتبر معاوية بن أبي سفيان أول من طوره ليقوم بهذه المهمة[٣].

ويعد عبد الملك بن مروان هو المنظم الحقيقي للإدارة الأموية، وخاصة فيما يتعلق بالرقابة الخارجية، حيث يرجع له الفضل في تعريب الدواوين وتطويرها، وتخصيص يوم ينظر فيه المظالم بنفسه، بعد أن كان الخلفاء الراشدون ينظروها وقت الحاجة[٤].

وبنفس قدر الاهتمام بالرقابة الخارجية، كان الاهتمام بالرقابة الداخلية، فقد روى أن بعض كتاب عبد الملك بن مروان قبل هدية، فقال له: " أقبلت هدية منذ وليتك؟ فقال: أمورك مستقيمة، والأموال دارّة، والعمال محمودون، وخراجك موفر، فقال له أخبرني عما سألت عنه؟ فقال: نعم قد قبلت، فقال: والله إن كنت قبلت هدية لا تنوي مكافأة المهدي لها إنك لئيم دنيء،، وإن كنت قبلتها تستكفي رجلاً لم تكن تكفيه لولاها، إنك لخائن، وإن كنت نويت تعويض المهدي عن هديته، وألا تخون له أمانة، ولا تثلم له ديناً، فقد قبلت

---

(١) محمد عبده: شرح نهج البلاغة، ٦٥/٣.

(٢) عوف محمود الكفراوي: الرقابة المالية في الإسلام/ مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٨٣م، ص١٣٧.

(٣) أحمد بن علي القلقشندي: صبح الأعشى في صناعة الإنشاء، دار الكتب العلمية، بيروت،١٩٨٧م،٤١٣/١٤ .–أبو الحسن علي بن محمد بن الأثير: الكامل في التاريخ، دار صادر، بيروت، ١٩٧٩م، ١٣/٤.

(٤) ابن الأثير: الكامل في التاريخ، ٥٢٢/٤.

بسط عليك لسان معامليك، وأطمع فيك سائر مجاوريك، وسلبك هيبة سلطانك، ... ثم صرفه عن عمله"[١].

وقد أرسل خامس الخلفاء الراشدين(عمر بن عبد العزيز-ﷺ-) المراقبين الثقاة، أمثال بشر بن صفوان ، وعبدالله بن عجلان ، وخالد بن سالم إلى خراسان حينما اشتكى الناس من نظام الخراج الذي فرضه واليهم عامل خراسان عدي بن أرطأة، كما أرسل الثقاة أيضاً لتصفح أحوال الناس في الأمصار، وفي خطاب التكليف بالمهمة التي أسندها إلى رياح بن عبيدة ليأتيه بأخبار الناس والولاة -عمال الأقاليم- في العراق، قال -خامس الخلفاء الراشدين- : " حاجتي إليك أن تسأل عن أهل العراق ، وكيف سيرة الولاة فيهم ورضاهم عنهم "[٢].

وبلغ من شدة محاسبته لعماله ومراقبته لأعمالهم أن أمرهم بعدم إنفاذ أي حد من الحدود من قتل أو قطع إلا إذا عرض عليه وأمر بتنفيذه، ولا شك في هذا مبالغة شديدة في الرقابة على عماله، وقد يكون مرجع ذلك ضعف الوازع الديني في ذلك الوقت[٣].

وقد كتب طاهر بن الحسين إلى ابنه عبدالله عندما ولاه الخليفة المأمون ولاية مصر كتاباً تضمن وصايا منها ، القيام بالرقابة الإدارية على موظفيه حتى لا يحيدوا عن الطريق القويم، فقال : " واجعل في كل كورة من عملك أميناً يخبرك خبر عمالك، ويكتب إليك بسيرتهم وأعمالهم ، حتى كأنك مع كل عامل في عمله معين لأموره كلها "[٤] .

ويتضح مما سبق ذكره، أنه نظراً لأهمية الرقابة الإدارية تعددت صورها في النظام الإداري الإسلامي، فاتخذت صورة الرقابة السابقة على التصرف، ومما يدل عليها اختبار النبي صلى الله عليه وسلم لمعاذ بن جبل قبل بعثه لليمن، عندما وجه إليه عدة أسئلة لينظر كيف يحكم، حيث قال " **كَيْفَ تَقْضِي إِذَا عَرَضَ لَكَ قَضَاءٌ؟، قَالَ: أَقْضِي بِكِتَابِ اللَّهِ، قَالَ: فَإِنْ لَمْ تَجِدْ فِي كِتَابِ اللَّهِ؟ قَالَ: فَبِسُنَّةِ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ،**

---

(١) أبو عبد الله محمد بن عبدوس الجهشياري: كتاب الوزراء والكتاب، تحقيق/ مصطفى السقا وآخرون، مصطفى البابي الحلبي، ط/١، القاهرة، ص٤٣،٤٤.

(٢) أبو يوسف :الخراج ص١٣٢ .

(٣) ابن الأثير: الكامل في التاريخ، ٦١/٥. – محمد الخضري: تاريخ الأمم الإسلامية، المكتبة الفيصلية، مكة المكرمة، ٢١٢/٢.

(٤) ابن خلدون : المقدمة ص٣٠٩ – د/ حمدي أمين عبدالهادي : الفكر الإداري الإسلامي والمقارن ص١٨٣ .

قَالَ: فَإِنْ لَمْ تَجِدْ فِي سُنَّةِ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ، وَلَا فِي كِتَابِ اللَّهِ؟» قَالَ: أَجْتَهِدُ رَأْيِي، وَلَا آلُو فَضَرَبَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ صَدْرَهُ، وَقَالَ: الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي وَفَّقَ رَسُولَ، رَسُولِ اللَّهِ لِمَا يُرْضِي رَسُولَ اللَّهِ"[1]. كما اتخذت صورة الرقابة اللاحقة، أي بعد اتخاذ القرار ونفاذه، كما في حديث بن اللتبية، سالف الذكر.

واتخذت الرقابة الإدارية أيضاً صورة الرقابة الداخلية، بصورتيها الرئاسية وبناءً على تظلم، وهذا واضح من السوابق التي أوردناها عند قيام الرؤساء بمتابعة مرؤوسيهم والتفتيش عليهم للتحقق من شرعية تصرفاتهم، وكذلك تلقيهم الشكاوى والظلامات من الأفراد التي يتظلمون فيها من قرارات الموظفين، لرفع الظلم عنهم، كما اتخذت صورة الرقابة الخارجية، التي مارستها هيئات يطلق عليها الدواوين المتخصصة، وأفراد، كصاحب العمال في عهد أمير المؤمنين عمر بن الخطاب، وهو محمد بن مسلمة، الذي كان يرسله لتقصي أحوال ولاته على الأقاليم ويتتبع سيرته في الناس.

ومن ثم فقد عرف النظام الإداري الإسلامي ما يعرف بالإدارات المتخصصة أو بالأجهزة الإدارية المتخصصة لمباشرة الرقابة على الموظفين، وأطلق على هذه الإدارات اسم " الدواوين " .

والديوان كما يقول الماوردي: " موضوع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة، من الأعمال والأموال،

ومن يقوم بها من الجيوش والعمال، وأول من وضعه في الإسلام سيدنا عمر بن الخطاب–رضي الله عنه–"[2]

ومن أهم الدواوين التي مارست رقابة إدارية خارجية على أعمال الإدارة العامة، ديوان البريد والأخبار، الذي نظمه ورتبه وأنشأه معاوية بن أبي سفيان[3] ، وكان الغرض منه في أول الأمر سرعة إيصال الأخبار بين الخليفة –رئيس الدولة– وعماله – موظفيه–

---

(1) أبو عبد الله محمد بن إدريس الشافعي: مسند الإمام الشافعي، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٥١م، كتاب الزكاة، باب في الأمر بها والتهديد على تركها وعلى من تجب وفيما تجب، رقم٦٠٤، ٢١٨/١.- أبو داوود سليمان بن الأشعث: سنن أبي داوود، المكتبة العصرية، صيدا، بيروت، كتاب الأقضية، باب اجتهاد الرأي في القضاء، رقم ٣٥٩٢، ٣٠٣/٣. واللفظ لأبي داوود.

(2) الماوردي : الأحكام السلطانية ص٣٩ .

(3) القلقشندي : مآثر الأناقة في معالم الخلافة، ط/ دار التراث العربي ، الكويت ١٩٦٤م ، ١١١/١ – د/ سليمان الطماوي : عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة ص٣١٠، ٣١١ .

ثم تطور فأصبح اختصاصه يشمل أيضاً الرقابة على عمال الخليفة، وموافاته بجميع الشئون في ولايته من خير أو شر[١].

ومن ثم كان أعضاء هذا الديوان رقباء ومفتشين من قبل الدولة يرفعون التقارير للسلطات العليا عن أحوال الولاية التي تقع في نطاق اختصاصهم .

ومن الدواوين التي تولت هذه الرقابة أيضاً ديوان الأزِمَّة الذي أنشأه الخليفة العباسي المهدي[٢] وكان أعضاء هذا الديوان يشرفون على جميع الدواوين الأخرى، ويضبطون حسابات الدولة ومراجعتها[٣] .

ونخلص مما سبق إلى أن الرقابة الإدارية قد مارسها كبار الموظفين في الدولة الإسلامية بما لهم من سلطة رئاسية على أعمال وأشخاص مرؤوسيهم، وباعتبارهم من أوائل المسئولين عن تدبير السياسة العامة لشئون الوظيفة ، لقوله–ﷺ– : " **كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته** "[٤].

وقد عرف أيضاً النظام الإداري الإسلامي وسائل عدة لتحقيق الهدف من الرقابة، منها عدم احتجاب المسؤولين عن الناس، أو ما يعرف بسياسة الباب المفتوح، فينبغي سماع وتلقي شكاوى الأفراد والالتقاء بهم في ضوء الامكانيات المتاحة، وقد حذر النبي –ﷺ– من الاحتجاب عن حاجات الناس بقوله" **مَنْ وَلَّاهُ اللَّهُ عَزَّ وَجَلَّ شَيْئًا مِنْ أَمْرِ الْمُسْلِمِينَ فَاحْتَجَبَ دُونَ حَاجَتِهِمْ، وَخَلَّتِهِمْ وَفَقْرِهِمْ، احْتَجَبَ اللَّهُ عَنْهُ دُونَ حَاجَتِهِ وَخَلَّتِهِ، وَفَقْرِهِ**"[٥].

---

(١) د/ سعيد عبدالمنعم الحكيم : أجهزة الرقابة الإدارية الخارجية على أعمال الإدارة في الدولة الإسلامية ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، يونيه ١٩٧٧م ، ص١٨٤ – د/ محمد عبدالله الشباني : نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية منذ صدر الإسلام إلى سقوط الدولة العباسية ، ط/ عالم الكتب ١٩٧٩م-١٣٩٩هـ ص١٢٥، ١٢٦ .

(٢) ابن الأثير : الكامل في التاريخ ، ط/ دار صادر ، بيروت ، ٢٤/٦ – أبو عبيد محمد بن عبد أوس الكوفي المعروف بالجهشياري : الوزراء والكتاب ، تحقيق / محمد السقا وآخرون ، ط/١٣٥٧هـ-١٩٣٨م ، ص١٨٦.

(٣) د/ سعيد الحكيم : أجهزة الرقابة الإدارية الخارجية ، مجلة العلوم الإدارية ص١٨٨ – د/ سليمان الطماوي : عمر بن الخطاب ص٣١٣ .

(٤) البخاري : صحيح البخاري ، كتاب الجمعة ، باب الجمعة في القرى والمدن، حديث رقم ٨٥٣، ٣٠٤/١ – وفي كتاب الاستقراض وأداء الديون والحجر والتفليس ، باب العبد راع في مال سيده ٨٤٨/٢ – الطبراني : المعجم الأوسط ، من حديث علي بن سعيد الرازي ، رقم ٣٨٩٦، ١٧٣/٤ .

(٥) أبو داود: سنن أبي داوود/ كتاب الخراج، باب فيما يلزم الإمام من أمر الرعية والحجبة عنهم، رقم ٢٩٤٨، ١٣٥/٣، والحديث صححه الألباني وذكره في الأحاديث الصحيحة، ٦٢٩، ٢٠٦/٢.

وكان الفارق عمر يوصي عماله بأن لا يغلقوا باباً دون حوائج الناس، وإلا عرضوا أنفسهم للعقاب، ومما يروى في ذلك، أنه قد بلغ عمر أن سعد بن أبي وقاص عامله على الكوفة اتخذ قصراً واحتجب دون حوائج الناس، فدعا محمد بن مسلمة وأمره بالذهاب إلى الكوفة واحراق باب القصر وأعطاه كتاباً لسعد رضى الله عنه، فقدم محمد بن مسلمة الكوفة وفعل مثل ما قال عمر، ثم رفع الكتاب إلى سعد، فإذا فيه " بلغني أنك بنيت قصراً اتخذته حصناً، ويسمى قصر سعد، وجعلت بينك وبين الناس باباً، فليس قصرك ولكنه قصر الخبال، أنزل منه منزلاً مما يلي بيوت الأموال وأغلقه، ولا تجعل على القصر باباً تمنع الناس من دخوله، وتنفيهم بم عن حقوقهم، ليوافقوا مجلسك ومخرجك من دارك إذا خرجت"[١].

ومن وسائل الرقابة الإدارية، إقرار الذمة المالية الذي كان يحرص عليه الفاروق عند إسناد الوظيفة، فقد ثبت عنه أنه كان يجعل الولاة يكتبون أموالهم قبل توليهم[٢]، ليتمكن من محاسبتهم وتتبع ثرواتهم، وكان يستدل على ذلك من ظاهر حالهم أثناء ممارستهم لأعمال ولايتهم، فإذا لاحظ تغيير على حالتهم الاقتصادية أو الاجتماعية وقف لمحاسبتهم وشاطرهم نصف مالهم، فقد مر ببناء ذات يوم بني بحجارة وجص، فقال: لمن هذا؟ فذكروا عاملاً له على البحرين، فقال: أبت الدراهم إلا أن تخرج أعناقها، وشاطره نصف ماله[٣].

ومن الوسائل لتحقيق الرقابة الإدارية أيضاً، التفتيش، للاطلاع على تصرفات أعضاء الجهاز الإداري في مختلف الأقاليم، للكشف عن الانحرافات التي تضر بالمصلحة العامة، وتهدر أموال الدولة وتعطل مصالح الأفراد، وذلك عن طريق الجولات التفقدية التي يقوم بها الرؤساء، كما فعل الفاروق عمر، حيث قام بأربع زيارات للشام[٤] ليطلع من خلالها على سيرة الولاة والعمال، ويطمئن على حال الرعية في تلك البلاد.

ومن الوسائل التب تبنتها الإدارة الإسلامية وتتحقق بها الرقابة الإدارية، سؤال الوفود عن حال العمال الولاة فيهم، وكان النبي صلى الله عليه وسلم هو أول من عمل بهذه الوسيلة

---

(١) ابن الأثير: الكامل في التاريخ، ٥٣٠/٢. – الطبري: تاريخ الرسل والملوك، ٤٧/٤.
(٢) ابن سعد: الطبقات الكبرى، ٢٨٢/٣.
(٣) ابن قتيبة الدينوري: عيون الأخبار، ٩٥/١.
(٤) يراجع ابن الأثير: الكامل في التاريخ، ٥٠٠/٣.

في الرقابة على العمال، فيُروى انه صلى الله عليه وسلم، عزل العلاء الحضرمي عامله على البحرين، لأن وفد عبد القيس شكاه، وولى أبان بن سعيد خلفاً له[١].

وكان الخلفات الراشدين يستغلون موسم الحج لتفقد أحوال الرعية، والسؤال عن حال الولاة فيهم، بصفة منتظمة، واعتبر موسم الحج أهم اللقاءات الدورية لتفقد أحوال الولاة والرعية.

ومن الوسائل الرقابية كذلك التقارير الإدارية التي ترسل من الولاة للخليفة – رئيس الدولة – ، تصف ما عليه الإقليم الذي يرأسه، فقد كان الفاروق عمر يطلب من قواد حربه أن يكتبوا له عن كل تحركاتهم وعن جميع أحوالهم، وعن طبيعة منازلهم وطبيعة الأرض التي تحيط بهم من صحارى وجبال وبحار، وعن العدو الذي يواجهونه وعدته وعتاده وقادته، وقد كتب إلى سعد بن أبي وقاص قائد جيشه، فقال له " واكتب إلي أين بلغك جمعهم، ومن رأسهم الذي يلي مصادمتكم، فإنه قد منعني من بعض ما اردت الكتابة به قلّة بما هجمتم عليه والذي استقر عليه أمر عدوكم، فصف لنا منازل المسلمين، والبلد الذي بينكم وبين المدائن صفة كأني أنظر إليه، واجعلني من أمركم على الجليّة" [٢].

وهكذا أدت الرقابة الإدارية في الإدارة الإسلامية دوراً مهماً في تقويم انحراف الموظفين بمختلف درجاتهم، حيث لم يكن الغرض منها تتبع المخالفة واظهارها، بل تعد ذلك إلى اصلاح الخلل، وتقويم انحراف المخالف ترغيباً وترهيباً، ببيان وجه تقصيره وسببه، وسبل العلاج له.

ونخلص من كل ما سبق إلى أن الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي قد تكون سابقة على وقوع التصرف، وفي هذه الحالة تأخذ شكل الإرشاد والتوجيه، الصادر قبل الإقدام على التصرف، كما هو واضح من كتاب سيدنا علي لواليه على مصر الأشتر النخعي : " ثم تفقد أعمالهم، وابعث العيون من أهل الصدق والوفاء عليهم "[٣] ، وقد تكون رقابة لاحقة على وقوع التصرف، وفي هذه الحالة تأخذ شكل الإصلاح والتأديب، إصلاح الأخطاء بإلغاء القرار أو التصرف المخالف للقانون الإسلامي، والتعويض عما

---

(١) ابن سعد: الطبقات الكبرى، ٣٦٠/٤. – ابن حجر: الإصابة في تمييز الصحابة، ١٠/١.
(٢) ابن كثير: البداية والنهاية، ٤١/٧. – الطبري: تاريخ الرسل والملوك، ٤٩١/٣.
(٣) محمد الرضى بن الحسن الموسوي : نهج البلاغة ، شرح / محمد عبده ، ١٠٥/٣ – محمد كرد علي : الإسلام والحضارة العربية ١٤٢/٢ .

أحدثه من أضرار، فضلاً عن تأديب وعقاب مرتكبي هذا التصرف الخاطئ، كما فعل سيدنا عمر بن عبدالعزيز مع الوليد بن عبدالملك عندما ضم ضيعة اليمني لخزانة الدولة بدون وجه حق[١].

ومن ثم لو ألقينا نظرة فاحصة على ما جاءت به الشرائع الوضعية في موضوع الرقابة الإدارية لوجدنا أن هناك اتفاق بين النظم الوضعية والشريعة الإسلامية فيما يتعلق بمفهوم تلك الرقابة وأنواعها ووسائلها، ويبقى لشريعة الإسلامية فضل السبق في إقرار هذه الرقابة، تنظيما وتطبيقاً.

وخلاصة ما سبق ذكره في هذا المبحث بمطالبه الثلاثة، أن الشريعة الإسلامية قدمت للعالم منذ أكثر من أربعة عشر قرناً من الزمان الرقابة بكل صورها – شعبية، قضائية، إدارية – وتركت شكلها ووسائلها لما يلائم العصر والمصر، ولم تضع قوالب جامدة لها يمكن التمسك بها، ولم تحدد الأشكال الواجب اتباعها في تحقيق هذه الرقابة وهذا يعتبر مزية من أهم مزايا الشريعة الإسلامية، باعتبارها رسالة السماء الأخيرة للإنسان[٢] .

وأنه لا يكفي الاعتماد على صورة واحدة من صور الرقابة لتقويم انحراف الموظف العام، وإنما ينبغي أن تكون الرقابة على الجهاز الإداري في الدولة رقابة مركبة بمعنى أن تتعدد صور الرقابة إلى رقابة شعبية وإدارية وقضائية، **فبالنسبة للرقابة الشعبية** فإنها تعمل على إنارة الطريق أمام الإدارة للتعرف على رغبات الشعب واتجاهاته لتصويب قراراتها وتصرفاتها نحو تحقيق هذه الاتجاهات وإشباع هذه الرغبات في حدود الإمكانيات والموارد المتاحة، **وأما عن الرقابة الإدارية**، فلإعطاء الفرصة مرة أخرى للإدارة لمراجعة نفسها لتسديد وتصحيح تصرفات عمالها الغير مشروعة أو الغير ملائمة لظروف الحال، إما من تلقاء نفسها أو بناءً على تظلم يقدم من ذوي الشأن لمصدر القرار نفسه أو لرئيسه أو للجنة إدارية خاصة خولها القانون مهمة الفصل في تلك التظلمات، **أما بالنسبة لضرورة**

---

(١) الماوردي : الأحكام السلطانية ص١٥٤ – محمد بن الأعرج : تحرير السلوك في تدبير الملوك ص٤٣، ٤٤

(٢) د/ حماد محمد شطا : الأصول الإسلامية للقانون الإداري ص٥٠٦ – د/ محمد عبدالله الشباني : الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية ص٦٥ .

وجود الرقابة القضائية، فلإضفاء ثوب المشروعية على قرارات الإدارة وحل المنازعات المستعصية بينها وبين الأفراد عند إصرار الإدارة على اتخاذ قرار غير مشروع .

وعلى ذلك إذا انفلتت المخالفة من الرقابة الشعبية تلاشتها الرقابة الإدارية، وإذا تفلتت من الرقابة الإدارية قضت عليها الرقابة القضائية .

وبذلك تعتبر الرقابة المركبة عاملاً مهماً في تنمية جدارة عمال الإدارة العامة وتقويم انحرافهم لأن الموظف يسعى جاهداً لتنمية قدراته وزيادة معلوماته ليقوم بعمله على أكمل وجه ، لعلمه بأن هناك رقابة مركبة تمارس عليه قد تودي بمستقبله كلية إن حاد عن جادة الصواب أو قصر في أداء واجبات وظيفته .

وبذلك نكون قد وصلنا بحول الله وقوته إلى نهاية بحثنا، الموسوم بدور الرقابة في تقويم انحراف الموظف العام، دراسة مقارنة بين النظامين الإداري الوضعي والإسلامي.

ولا أدعي أنني قد سددت أو قاربت، ولكني أزعم أني قد استفرغت الوسع والله من وراء القصد، وهو حسبي ولا حول ولا قوة إلا به.

الخاتمة

*****

من خلال الاستعراض السابق لموضوع بحثنا الذي استهدفنا منه الخروج بفكرة متكاملة حول إحكام الرقابة على الجهاز الإداري، للحد من انحراف الموظف العام، وتقويم ما به من اعوجاج في النظامين الإداري الوضعي والإسلامي، توصلنا إلى عدة نتائج، وخرجنا بعدة توصيات نوجزها فيما يلي:-

أولاً: النتائج المستخلصة من البحث:- من أهم النتائج التي توصلنا في إليها في بحثنا هذا:

١- تتفق النظم الوضعية مع الشريعة الإسلامية في الأخذ بفكرة الموظف العام من حيث المبدأ، أما كونه يعمل في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاصها بالطريق المباشر ، وكون العمل الذي يقوم به دائماً ، فهذه أمور لم تكن تعرفها الشريعة الإسلامية ، غير أنه يترك تقديرها للسلطة العامة حسبما تقتضيه المصلحة العامة ، وبما لا يتعارض مع القواعد الكلية والأصول الشاملة التي جاءت بها الشريعة الإسلامية، فالموظف العام في نظر الشريعة الإسلامية كل من أسند إليه عمل من أعمال السلطة العامة لو بشكل مؤقت،

٢- بالنسبة لطرق تولي الوظيفة العامة، فقد تعددت في كلا النظامين، واستقرت في النظم الوضعية مؤخراً عند نظام المسابقات بالنسبة للتعين في الوظائف الخاضعة لقانون الخدمة المدنية المصري الحالي، وبالتعيين المحكوم بضوابط في باقي الوظائف العامة، وقد تعدد طرق التعيين في الشريعة الإسلامية على غرار النظم الوضعية، غير أنه لم تكن هناك طريقة معينة يجب الالتزام بها عند تولي الوظائف العامة، فطرق التعيين هي عبارة عن وسائل يتم م خلالها إسناد السلطة، حيث إن الشريعة وضعت أسس وضوابط يتم من خلالها الاختيار للوظيفة العامة، وتركت للسلطة المختصة بالتعيين اختيار الوسيلة التي تكشف من خلالها عن أفضل العناصر البشرية لتولي أمر الوظيفة العامة حسب ظروف الزمان والمكان، وبناءً عليه تتفق النظم الوضعية مع الشريعة الإسلامية بشأن

طرق تولية الوظائف العامة، وإن كان للأخير السبق في اكتشاف هذه الطرق والعمل بها.

٣- على الرغم من أن كلا النظامين الوضعي والإسلامي قد حرص على اختيار أفضل العناصر البشرية لتولي أمر الوظيفة العامة، إلا أن ذلك لم يمنعهما من إقرار نظام للرقابة على أعمال الإدارة يحد من انحراف الموظف العام ويقوّم ما به من اعوجاج.

٤- اتفقت النظم الوضعية مع الشريعة الإسلامية في الأخذ بمفهوم الرقابة من حيث المبدأ، غير أن الرقابة في الشريعة الإسلامية كانت أشمل من قرينتها في النظم الوضعية، حيث امتدت إلى الرقابة على الضمائر قبل أن تكون رقابة على الموظفين وتصرفاتهم، رقابة الرقيب الأول فيها هو الله رب العالمين، فإذا استطاع الموظف أن يفلت من رقابة البشر، فلا يستطيع الإفلات من رقابة رب البشر، وهذا ما يميز الرقابة في الشريعة الإسلامية عن نظيرتها في النظم الوضعية، لأن الرقابة تحتاج إلى ضمير أكثر منها إلى قانون، الشريعة الإسلامية برعت في الرقابة على الضمائر.

٥- اتفقت النظم الوضعية مع الشريعة الإسلامية في تعدد صور الرقابة على أعمال وأشخاص الموظفين، حيث إنهما لم يكتفيا بصورة واحدة بل تعددت صور الرقابة إلى شعبية وقضائية وإدارية، بحيث إذا انفلتت المخالفة من الرقابة الشعبية تلاشتها الرقابة الإدارية، وإذا تفلتت من الرقابة الإدارية قضت عليها الرقابة القضائية.

٦- **بالنسبة للرقابة الشعبية** فإنها تعمل على إنارة الطريق أمام الإدارة للتعرف على رغبات الشعب واتجاهاته لتصويب قراراتها وتصرفاتها نحو تحقيق هذه الاتجاهات وإشباع هذه الرغبات في حدود الإمكانيات والموارد المتاحة، وقد اتفقت النظم الوضعية مع الشريعة الإسلامية في الأخذ بهذه الرقابة من حيث المبدأ، غير الشريعة وضعت لها من الضمانات ما يكفل ممارستها بحرية تامة، وإعطاء مساحة كبيرة للأفراد للقيام بها على خير وجه، مما يضمن فاعليتها في

الحد من انحراف الموظفين وتقويم اعوجاجهم، وضمان كفالة تطبيق الشرع الإسلامي.

٧- اتفقت النظم الوضعية مع الشريعة الإسلامية في الأخذ بنظام الرقابة القضائية من حيث المبدأ، غير أن الشريعة الإسلامية تميزت في تنظيم هذه الرقابة، ففي الوقت الذي وقفت فيه الرقابة في النظم الوضعية عند رقابة المشروعية، امتدت هذه الرقابة في الشريعة الإسلامية على الملاءمة، وليس هذا فحسب بل توسعت في اختصاصاتها لتشمل العديد من المنازعات، رأسها المنازعات التي يكون أحد طرفيها شخصية ذات نفوذ، ممن ستعملون نفوذهم للخروج على مقتضيات الشرع الحنيف، فضلاً عن المنازعات التي تكون الدولة طرف فيها.

وقد أفرد كل من النظامين الوضعي والإسلامي لهذه الرقابة قضاء مستقل، تمثل في مصر حالياً في القضاء الإداري – مجلس الدولة- في الشريعة الإسلامية في ديوان المظالم.

٨- اتفقت تماماً النظم والوضعية مع الشريعة الإسلامية في الأخذ بفكرة الرقابة الإدارية، من حيث المفهوم، والأهمية، والأنواع، الوسائل، وإحكام القبضة على أعضاء الجهاز الإداري.

وخلاصة القول، تضافرت صور الرقابة على أعمال وأشخاص الجهاز الإداري، لتضمن عدم أو الحد من انحرافه، وتعالج هذه الانحرافات حال وقوعها.

ثانياً: أهم التوصيات:- من أهم التوصيات التي خرجنا بها من هذه الدراسة ما يلي:

١- إعطاء مساحة أكبر الشعب ومؤسسات المجتمع المدني لممارسة الرقابة على الإدارة العامة، ويجب الاستماع والانصياع لهذه الرقابة من قبل المسؤولين، خاصة إذا كان الشعب يتمتع بقد من الثقافة والوعي السياسي.

٢- ضرورة وجود شرطة خاصة لضمان تنفيذ أحكام القضاء الإداري، حيث هناك تراخي كبير من قبل جهة الإدارة في تنفيذ هذه الأحكام، قد يصل هذا التراخي إلى حد التعنت في عدم التنفيذ لمصالح شخصية، مما يفقد هذه الأحكام فاعليتها ومصداقيتها.

٣- عقد مؤتمرات دولية دورية عن أحدث وسائل الرقابة، وتجميع الأبحاث وأوراق العمل حولها، واختيار أفضل مجموعة من هذه الأبحاث وترجمتها لنصوص لائحية تنظم دولاب العمل في الأجهزة الإدارية.

٤- التدقيق في اختيار أعضاء الأجهزة الرقابية، وتبصيرهم بدورهم المهم في ضبط أداء أعضاء الجهاز الإداري، وعقد دورات تدريبية لاطلاعهم على كل جديد في مجال الرقابة.

هذا وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين، وصلى اللهم بارك على نبينا محمد وعلى آله وصحبه وسلم.

قائمة المراجع [1]

* * * * * * * * * * * * * * * * * * * *

١- إبراهيم الدسوقي الشهاوي : الحسبة في الإسلام ، ط/ مكتبة دار العروبة ١٣٨٢هـ-١٩٦٢م.

٢- إبراهيم عبد الصادق محمود: الاختيار للوظيفة العامة في النظام الإسلامي دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة ، رسالة دكتوراه ، مقدمة لكلية الشريعة والقانون بالقاهرة ، ١٩٨٣م.

٣- إبراهيم علي بن فرحون المدني : تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام، ط/ مصطفى البابي الحلبي ١٣٧٨هـ-١٩٥٨م.

٤- ابن منظور : لسان العرب ، دار صادر ، بيروت ، ط/ ١.

٥- ابن منظور : لسان العرب ، ط/ المؤسسة العربية العامة للتأليف والنشر ، ط/ بدون تاريخ.

٦- أبو الحجاج مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري صحيح مسلم : دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، دار إحياء الكتب العربية ، القاهرة ، تحقيق / محمد فؤاد عبد الباقي.

٧- أبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادي الماوردي: أدب القاضي ، تحقيق / محي هلال السرحان، ط/ وزارة الأوقاف بالعراق.

٨- أبو الحسن علاء الدين علي بن خليل الطرابلسي الحنفي : معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام ، مصطفى البابي الحلبي، ١٣٩٣هـ . ١٩٧٣م ، ط / ٢.

٩- أبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادي الماوردي: الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، تحقيق عماد زكى البارودي ، ط / المكتبة التوفيقية ، وكذلك ط / دار الكتب العلمية ، بيروت ١٣٩٨ هـ .

(١) تم تجريد أسماء المؤلفين من ألقابهم ليستقيم الترتيب بالأحرف الأبجدية للأسماء.

١٠- أبو الحسن علي بن محمد بن الأثير: الكامل في التاريخ، دار صادر، بيروت، ١٩٧٩م.
١١- أبو الفداء عماد الدين إسماعيل بن كثير : البداية والنهاية ، ط/ مكتبة المعارف ، بيروت ١٩٧٧م.
١٢- أبو الفرج عبد الرحمن بن الجوزي: مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب، دار الهلال، بيروت ١٩٨٩م، ط/١.
١٣- أبو الفضل محمد بن الأعرج : تحرير السلوك في تدبير الملوك ، تحقيق د/ فؤاد عبدالمنعم أحمد ، الناشر/ مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ط/ بدون تاريخ.
١٤- أبو القاسم جار الله محمود بن عمر الزمخشري الخوارزمي: الكشاف عن حقائق التنزيل وعيون الأقاويل في وجوه التنزيل، ط/ دار الريان للتراث ، ط/ بدون تاريخ.
١٥- أبو بكر أحمد بن الحسين بن على بن موسى البيهقي: شعب الإيمان ، ط/ دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤١٠هـ ، تحقيق / محمد السعيد بسيوني زغلول.
١٦- أبو بكر أحمد بن عمر بن عبدالخالق البزار : مسند البزار : ط/ مؤسسة علوم القرآن ، بيروت، المدينة المنورة ١٤٠٩هـ ، تحقيق / محفوظ عبدالرحمن زين الدين.
١٧- أبو بكر عبدالرزاق ابن همام الصنعاني : مصنف عبدالرزاق ، ط/ المكتب الإسلامي ، بيروت . ط/ الثانية ، تحقيق/ حبيب الرحمن الأعظمي.
١٨- أبو جعفر محمد بن جرير الطبري : تاريخ الطبري(تاريخ الرسل والملوك) ، تحقيق / محمد أبو الفضل إبراهيم، ط/ دار المعارف، ط/ بدون تاريخ.
١٩- أبو جعفر محمد بن جرير الطبري : جامع البيان عن تأويل آي القرآن، ط/ دار المعارف بمصر ، ط/ الثانية ١٩٧١م.
٢٠- أبو حاتم محمد بن حبان : صحيح ابن حبان في ذكر الأخبار عما يجب على المرء من مجانبة الإكثار من السؤال ، ط/ مؤسسة الرسالة، بيروت ١٩٩٣م، ط/ الثانية، تحقيق : شعيب الأرنؤوط.
٢١- أبو حامد محمد بن محمد الغزالي : إحياء علوم الدين وبذيله كتاب المغنى عن حمل الأسفار في الأسفار في تخريج ما في الأحياء من الأخبار لزين الدين أبى

الفضل عبد الرحيم الحسين العراقي ، دار المعرفة ، بيروت ، كذلك طبعة دار مصر للطباعة ، ١٩٩٨م.

٢٢- أبو داود سليمان بن الأشعث السجستاني الأزدي: سنن أبي داوود، ط/ دار الفكر ، تحقيق / محمد محيي الدين عبدالحميد.

٢٣- أبو سعيد عثمان بن سعيد الدارمي : سنن الدارمي، ط/ دار الكتاب العربي ، بيروت ١٤٠٧هـ ، ط/ الأولى ، تحقيق / فؤاد أحمد رمزي، خالد السبع العلمي.

٢٤- أبو عبد الرحمن أحمد بن شعيب النسائي : سنن النسائي الكبرى ، تحقيق: د / عبد الغفار سليمان البنداري، سيد كسروي حسن ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ط / ١.

٢٥- أبو عبد الله أحمد بن حنبل الشيباني : مسند الإمام أحمد ، طبعة دار صادر، بيروت.

٢٦- أبو عبد الله محمد بن إدريس الشافعي: مسند الإمام الشافعي، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٥١م.

٢٧- أبو عبد الله محمد بن عبدوس الجهشياري: كتاب الوزراء والكتاب، تحقيق/ مصطفى السقا وآخرون، مصطفى البابي الحلبي، ط/١، القاهرة.

٢٨- أبو عبد الله محمد بن يزيد القزويني : سنن ابن ماجة ، دار الفكر ، بيروت ، تحقيق وتعليق / محمد فؤاد تعبد الباقي .

٢٩- أبو عبدالله محمد بن أحمد بن قاسم بن سعيد العقباني التلمساني : تحفظ الناظر وغنية الذاكر في لفظ الشعائر وتغيير المناكر ، ط/ بدون تاريخ أو دار نشر.

٣٠- أبو عبدالله محمد بن عبدالله الحاكم : المستدرك على الصحيحين، تحقيق / مصطفى عبدالقادر عطا، ط/ دار الكتب العلمية، بيروت ١٤١١هـ-١٩٩٠م، ط/ الأولى.

٣١- أبو عبيد القاسم بن سلام: الأموال، تحقيق/ خليل محمد هراس، دار الكتب الفكر ، بيروت، ١٩٨٨م.

٣٢- أبو عوانة يعقوب بن إسحاق بن إبراهيم: مسند أبي عوانة، ط/ دار المعرفة، بيروت.

٣٣- أبو عيسى محمد بن عيسى الترمذي السلمى : سنن الترمذي ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، تحقيق / أحمد محمد شاكر وآخرون .

٣٤- أبو محمد بن أحمد بن محمد بن قدامة : المغني مع الشرح الكبير، ط/ دار الكتاب العربي، بيروت، ١٣٩٢هـ-١٩٧٢م.

٣٥- أبو محمد بن أحمد بن محمد بن قدامة المقدسي: مختصر منهاج القاصرين، قدم له/ محمد أحمد دهمان، وعلق عليه: شعيب الأرنؤوط، و/ عبدالقادر الأرنؤوط، الناشر، مكتبة دار البيان، دمشق، بيروت ١٣٩٨هـ-١٩٧٨م.

٣٦- أبو محمد عبدالله بن يوسف الحنفي الزيلعي: نصب الراية في تخريج أحاديث الهداية، ط/ دار الحديث مصر ١٣٥٧هـ ، تحقيق / محمد يوسف البنوري.

٣٧- أبو محمد عبدالله مسلم بن قتيبة الدينوري : عيون الأخبار، دار الكتب المصرية، القاهرة ١٣٤٣هـ-١٩٢٥م .

٣٨- أبو مظفر عون الدين يحيى بن هبيرة بن محمد الشيباني: الإفصاح عن معاني الصحاح، المحقق/ فؤاد عبد المنعم أحمد، دار الوطن،١٤١٧هـ.

٣٩- أبو يعلى محمد حسين الفراء : الأحكام السلطانية ، تحقيق/ محمد حامد الفقي ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٩٨٣م .

٤٠- أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم بن سعد الأنصاري: الخراج، المكتبة الأزهرية للتراث، تحقيق/ طه عبد الرؤوف وسعد حسين محمد.

٤١- أبوعبد الله محمد بن سعد: الطبقات الكبرى (طبقات ابن سعد)، دار صادر، بيروت.

٤٢- أحمد أبو سنة : الإدارة في الإسلام، ط/ الدار السودانية للكتب، الخرطوم، ط/ الرابعة ١٤٠٤هـ-١٩٨٠م.

٤٣- أحمد الجزائري : قلائد الدرر في بيان آيات الأحكام بالأثر، ط/ مطبعة النعمان بالنجف، ط/ بدون تاريخ.

٤٤- أحمد بن عبد الحليم ابن تيمية: السياسية الشرعية في إصلاح الراعي والرعية ، ط:٢ ، ١٣٩٩ المطبعة السلفية ومكتبتها.

٤٥- أحمد بن عبدالرزاق الدويش، فتاوى اللجنة الدائمة للبحوث العلمية والإفتاء، المجلد الثاني عشر ، الجهاد والحسبة، ط/ مكتبة العبيكان ، السعودية ، الرياض، ط/ الثانية ١٤١٢هـ-٢٠٠٠م.

٤٦- أحمد بن علي القلقشندي: صبح الأعشى في صناعة الإنشاء، دار الكتب العلمية، بيروت،١٩٨٧م.

٤٧- أحمد بن علي القلقشندي: مآثر الأناقة في معالم الخلافة، ط/ دار التراث العربي ، الكويت ١٩٦٤م.

٤٨- أحمد حافظ نجم : مبادئ علم الإدارة العامة ، دار الفكر العربى . القاهرة ١٩٧٩م

٤٩- أحمد عبدالعظيم محمد المنفلوطي : نحو منهج إسلامي في الفكر الإداري، سلسلة إسلاميات رقم (٢٠) ، ط/ المؤسسة العربية الحديثة، القاهرة، ط/ الأولى.

٥٠- إسماعيل البدوي : القضاء الإداري ، دراسة مقارنة، أسس وتنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، ط/ دار النهضة العربية، القاهرة ١٤١٣هـ-١٩٩٣م ، ط/ الأولى.

٥١- إسماعيل البدوي : القضاء الإداري دراسة مقارنة، الكتاب الأول ، مبدأ المشروعية ، ط/ الأولى ، ١٤١٢هـ-١٩٩٢م ، ط/ بدون دار نشر.

٥٢- بكر أحمد الشافعي : النظم السياسية، ط/ مكتبة الرسالة الدولية للطباعة والكمبيوتر ، القاهرة ٢٠٠٠-٢٠٠١م.

٥٣- بكر القباني: الرقابة الإدارية ، ط/ دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٥م.

٥٤- ثروت عبدالعال أحمد ، د/ فؤاد محمد مرسي : الوجيز في مبادئ علم الإدارة العامة ، طبعة ١٩٩٨م.

٥٥- جرجي زيدان : تاريخ التمدن الإسلامي ، ط/ مطبعة الهلال بمصر ، ط/ الثالثة ١٩٣٢م.

٥٦- جلال الدين السيوطي وجلال الدين المحلي : تفسير الجلالين، ط/ كتاب الشعب.

٥٧- جلال الدين عبد الرحمن بن الكمال السيوطي : الدر المنثور ، ط/ دار الفكر، بيروت ١٩٩٣م.

٥٨- جلال الدين عبد الرحمن بن الكمال السيوطي: تاريخ الخلفاء، تعليق/ محمود رياض، دار المعرفة، بيروت، ١٩٩٧، ط/٣.
٥٩- جورج ليسكوبيه: رقابة الدولة على المشروعات العامة ، ترجمة د/ بكر القباني ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة العاشرة، العدد الثاني، أغسطس سنة ١٩٦٨م.
٦٠- الحافظ أبو نعيم أحمد بن عبدالله الأصفهاني: حلية الأولياء وطبقات الأصفياء، ط/ دار الفكر، ط/ بدون تاريخ.
٦١- حسب الرسول أحمد : الإدارة العامة في الإسلام ، ط/ دار الفرقان، عمان ، ط/ الثانية ١٤٠٧هـ.
٦٢- حسن إبراهيم حسن : التاريخ الإسلامي ، ط/ دار الكتاب الجامعي ، ط/ الثانية ١٩٦٨م.
٦٣- الحسين بن محمد الدامغاني: قاموس القرآن أو إصلاح الوجوه والنظائر في القرآن الكريم ، ط/ دار العلم للملايين ، بيروت ، تحقيق / عبدالعزيز سيد الأهل ، ط/ الأولى ١٩٩٧م.
٦٤- حسين عثمان: قانون القضاء الإداري، الإسكندرية.
٦٥- حماد محمد شطا : الأصول الإسلامية للقانون الإداري ، الكتاب الأول ، النظرية العامة للقانون الإداري ط/ دار الصحوة للنشر والتوزيع، القاهرة ، ط/ بدون تاريخ.
٦٦- حمدي أمين عبدالهادي : الفكر الإداري الإسلامي والمقارن، دار الفكر العربي، ط/ الثالثة، بدون تاريخ .
٦٧- حمدي عبدالمنعم : ديوان المظالم ، ط/ دار الشروق ، ط/ الأولى ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م.
٦٨- خالد محمد خالد : خلفاء الرسول ، ط/ دار الفكر ، بيروت ١٤٠١هـ-١٩٨١م.
٦٩- رمضان بطيخ : الوسيط في القانون الإداري ، ط / دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٩٧م .
٧٠- زكي محمد النجار: الإدارة العامة في عالم متغير، ط/ الثانية، ٢٠٠٣، ٢٠٠٤م ، بدون دار نشر .

٧١- زيد الدين أبو الفرج عبدالرحمن بن شهاب الدين البغدادي : جامع العلوم والحكم، ط/ دار الرسالة، بيروت ١٤١٧هـ، ط/ الثانية ،تحقيق / شعيب الأرنؤوط، إبراهيم باجر.

٧٢- سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الإدارة ، ط/ منشأة المعارف ، الإسكندرية.

٧٣- سامي جمال الدين: التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية الجديدة للنشر، ١٩٩٠م .

٧٤- سعد عصفور : مشكلة الحريات والضمانات العامة في مصر ، طبعة / ١٩٧٥-١٩٧٦م ، ط/ بدون دار نشر.

٧٥- سعد عصفور، محسن خليل: القضاء الإداري، ط/ منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط/ بدون تاريخ.

٧٦- سعيد عبدالمنعم الحكيم : أجهزة الرقابة الإدارية الخارجية على أعمال الإدارة في الدولة الإسلامية ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، يونيه ١٩٧٧م .

٧٧- سليمان محمد الطاوي : مبادئ علم الإدارة العامة، مطبعة عين شمس ط/ السادسة ١٩٨٠م.

٧٨- سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القضاء الإداري دراسة مقارنة ، ط/ مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة ١٩٨٢م.

٧٩- سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي ، ١٩٧٩م .

٨٠- سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري " دراسة مقارنة ، ط / دار الفكر العربي القاهرة . ١٩٩٢م ، وكذلك ط / ١٩٨٨م .

٨١- سليمان محمد الطماوي: طرق اختيار الموظفين، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية السنة السابعة، العدد الثالث، ١٩٦٥م .

٨٢- سليمان محمد الطماوي: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط/ الثانية، ١٩٧٦م .

٨٣- سهام مصطفي أبو زيد : الحسبة في مصر الإسلامية من الفتح العربي إلى نهاية العصر المملوكي ، ط/ الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٨٦م .

٨٤- سيد سابق: في ظلال القرآن ، الطبعة الشرعية الثالثة عشر ١٤٠٧ هـ - ١٩٨٧ م دار الشروق بالقاهرة .

٨٥- السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري ، ط/ مكتبة عبدالله وهبه ، القاهرة ١٣٦٥هـ-١٩٤٦م ، ط/ الثالثة.

٨٦- شمس الدين أبو عبدالله محمد بن أحمد بن أبي بكر بن فرج الأنصاري القرطبي : تفسير القرطبي الجامع لأحكام القرآن ، ط/ دار الغد العربي ، القاهرة ١٤٠٩هـ-١٩٨٩م ، ط/ الأولى.

٨٧- شهاب الدين أبو إسحاق إبراهيم بن عبدالله المعروف بابن أبي الدم: أدب القضاء وهو الدرر المنظومات في الأقضية والحكومات، تحقيق د/ محمد مصطفى الزحيلي، ط/ مجمع اللغة العربية، دمشق ١٣٩٥هـ-١٩٧٥م.

٨٨- شهاب الدين أبو العباس الصنهاجي المعروف بالقرافي: الفروق ، مطبعة إحياء الكتب العربية ، القاهرة ، ١٣٤٦ هـ .

٨٩- شهاب الدين أحمد بن إدريس القرافي: الذخيرة، تحقيق/ محمد بو خبزه ، دار الغرب الإسلامي، بدون تاريخ .

٩٠- شهاب الدين أحمد بن علي بن حجر: الإصابة في تمييز الصحابة، دار الكتب العلمية.

٩١- شوقي عبده الساهي : مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام ، ط/ الأولى ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م ، ط/ بدون تاريخ.

٩٢- الشيخ عليش: منح الجليل على مختصر خليل ، ط/ مكتبة النجاح ، ليبيا ، طرابلس.

٩٣- صابر الحسيني محمود الجندي : اختيار القيادة الإدارية بين القانون وعلم الإدارة ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس ١٩٩٧م.

٩٤- صبحي الصالح : نهج البلاغة، ط/ دار الكتاب المصري ، دار الكتاب اللبناني، القاهرة، بيروت ١٩٩٢م.

٩٥- صلاح الدين فوزي: الإدارة العامة من المحيط العالمي إلى المركز المحلي/ مكتبة الجلاء، ١٩٩٨م .
٩٦- ضياء الدين عبدالعزيز الثميني: كتاب النيل وشفاء العليل وشرح كتاب النيل وشفاء العليل، لمحمد بن يوسف أطفيش، ط/ مكتبة الإرشاد، السعودية، ط/ الثالثة، ١٤٠٥هـ-١٩٨٥م.
٩٧- الطبراني : المعجم الأوسط ، ط/ دار الحرمين ، القاهرة ١٤١٥هـ، تحقيق / طارق بن عوض الله محمد، عبدالمحسن بن إبراهيم الحسيني.
٩٨- الطبراني : المعجم الكبير ، ط/ مكتبة العلوم والحكم، الموصل ١٤٠٤هـ-١٩٨٣م ، تحقيق / حمدي عبدالمجيد السلفي ، ط/ الثانية .
٩٩- الطبراني : مسند الشاميين ، ط/ مؤسسة الرسالة ، بيروت ١٤٠٥هـ-١٩٨٤م ، ط/ الأولى، تحقيق/ حمدي بن عبدالمجيد السلفي.
١٠٠- الطبراني: المعجم الصغير ، المكتب الإسلامي ، بيروت عمان ١٤٠٥هـ-١٩٨٥م ، ط/ الأولى ، تحقيق/ محمد شكور محمود الحاج.
١٠١- طه حسين : الفتنة العامة ، ط/ دار المعارف بمصر ، ط/ السابعة ١٩٦٨م.
١٠٢- ظافر القاسمي : نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي . الحياة الدستورية ، مطبعة دار النفائس ، بيروت ، ط/٢ ، ١٩٧٧م.
١٠٣- عامر طلال المهتار : مسئولية الموظفين ومسئولية الدولة ، ط/ دار اقرأ ، بيروت ١٤٠٢هـ - ١٩٨٢م.
١٠٤- عبد الرحمن بن خلدون : المقدمة ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ط / ٤ ، ١٩٧٨م .
١٠٥- عبدالحميد جودة السحار : أبو ذر الغفاري ، ط/ مكتبة مصر ، ط/ الثامنة.
١٠٦- عبدالرحمن إبراهيم الضحيان : الإدارة في الإسلام ، الفكر والتطبيق، ط/ دار عالم الكتب للنشر والتوزيع، الرياض ، ط/ الثانية ١٤٠٧هـ-١٩٨٧م.
١٠٧- عبدالرحمن بن محمد بن إدريس بن مهران الرازي: علل الحديث، ط / دار المعرفة، بيروت ١٤٠٥هـ، تحقيق/ محي الدين الخطيب.

١٠٨- عبدالرحمن بن نصر الشيرزي : كتاب نهاية الرتبة في طلب الحسبة، تحقيق د/ السيد الباز العريني ، ط/ دار الثقافة ، بيروت، ط/ الثانية ١٤٠١هـ-١٩٨١م.

١٠٩- عبدالرؤوف المناوي : فيض القدير ، ط/ المكتبة التجارية ، مصر ١٣٥٦هـ، ط/ الأولى.

١١٠- عبدالعزيز خليل بديوي : القضاء في الإسلام وحماية الحقوق ، ط/ دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٩م.

١١١- عبدالفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة ، ط/ دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٢م .

١١٢- عبدالقادر عودة : التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي ، ط/ مؤسسة الرسالة ، ط/ السادسة ، بيروت ١٤٠٥هـ-١٩٨٥م.

١١٣- عبدالكريم زيدان : نظام القضاء في الشريعة الإسلامية ، ط/ مؤسسة الرسالة ، ط/ الثالثة ، بيروت ١٤١٩هـ-١٩٩٨م.

١١٤- عبدالله بن المبارك بن واضح المرزوي : الزهد ، ط/ دار الكتب العلمية، بيروت ، تحقيق / حبيب الرحمن الأعظمي.

١١٥- عبدالله محمد محمد القاضي : ولاية الحسبة في الإسلام ، الناشر/ مكتبة الزهراء، القاهرة، ط/ الأولى، ١٤١٦هـ-١٩٩٦م.

١١٦- عبدالله مرسي مسعد : القضاء الإداري ومبدأ سيادة القانون في الإسلام ، دراسة مقارنة بالشرائع الوضعية ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة الإسكندرية ١٣٩٣هـ-١٩٧٢م.

١١٧- عبدالمنعم عبدالعظيم جيرة : نظام القضاء في المملكة العربية السعودية ، ط/ معهد الإدارة العامة ، السعودية ١٤٠٩هـ-١٩٨٨م.

١١٨- عبدالوهاب البنداري: طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة ، ط/ دار الفكر العربي ط/ بدون تاريخ.

١١٩- عزيزة الشريف: القانون الإداري ، ط / دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦م.

١٢٠- على عبد القادر مصطفي : الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، مطبعة السعادة.

١٢١- علي بن محمد بن مسعود الخزاعي: تخريج الدلالات على ما كان في عهد رسول الله -ﷺ- من الحرف والصنائع والعملات الشرعية، تحقيق/ إحسان عباس، دار الغرب الإسلامي، بيروت ١٩٨٥م، ط/١.

١٢٢- علي عبدالقادر مصطفى : الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة ، ط/ مطبعة السعادة ، القاهرة، ط/الأولى ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م.

١٢٣- عوف محمود الكفراوي: الرقابة المالية في الإسلام/ مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٨٣م.

١٢٤- فتحي عبدالكريم : الدولة والسيادة في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة، ط/ مكتبة وهبه، بدون تاريخ.

١٢٥- فؤاد العطار : القضاء الإداري دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي ، ط/ دار النهضة العربية، القاهرة ، ط/ بدون تاريخ.

١٢٦- فؤاد العطار : مبادئ علم الإدارة العامة ، ط/ دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٤م.

١٢٧- فؤاد محمد النادي : الوجيز في الأنظمة السياسية والدستورية ، طبعة ١٤٢١هـ-٢٠٠٠م ، ط/ بدون ذكر لدار النشر.

١٢٨- فؤاد محمد النادي : فؤاد محمد النادي : مبادئ نظام الحكم في الإسلام ، ط / ١ ، ١٩٩٩ م .

١٢٩- فؤاد محمد النادي: : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي ، دار نشر الثقافة ، ط / ٢ ، ١٩٨٠ م.

١٣٠- فؤاد محمد النادي: إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، ط/ مطابع الزهراء للإعلام العربي، القاهرة ،ط/ بدون تاريخ.

١٣١- فؤاد محمد النادي: الرقابة في القضاء على أعمال الإدارة العامة ، ط/ دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ١٤١٤هـ-١٩٩٤م.

١٣٢- فؤاد محمد النادي: الوجيز في مبادئ القانون الإداري ، ط/ بدون دار نشر وبدون تاريخ.
١٣٣- فؤاد محمد النادي: الوجيز في مبادئ القانون الإداري، بدون تاريخ أو دار نشر.
١٣٤- فؤاد محمد النادي: مبادئ علم الإدارة العامة، دار الكتاب الجامعي ، ١٩٩٠م.
١٣٥- الفيومي: المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي، المكتبة العلمية، بيروت.
١٣٦- قاضي القضاة عبدالجبار بن أحمد : شرح الأصول الخمسة ، تحقيق د/ عبدالكريم عثمان ، ط/ بدون تاريخ أو دار نشر.
١٣٧- القاضي محمود محمد بن عرنوس : كتاب تاريخ القضاء في الإسلام ، ط/ المطبعة المصرية الأهلية الحديثة بالقاهرة.
١٣٨- كمال الدين محمد بن عبد الواحد السواسي ، ثم السكندري المعروف بابن الهمام الحنفي : شرح فتح القدير على الهداية شرح بداية المبتدي لشيح الإسلام برهان الدين على بن أبي بكر المرغيناني ومعه شرح العناية على الهداية للإمام أكمل الدين محمد بن محمود البابرتي وحاشية المحقق سعد الله بن عيسي المفتي الشهير بسعد جلبي وبسعد أفندي ويليه تكملة شرح فتح القدير المسماة نتائج الأفكار في كشف الرموز والأسرار لشمس الدين أحمد المعروف بقاض زادة ، ط: مصطفي البابي الحلبي بمصر، ١٣٨٩هـ ١٩٧٠م.
١٣٩- ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ، ط/ دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ١٩٨٥م.
١٤٠- ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، ط / دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٧م.
١٤١- مارشال ديموك ، جلاديز ديموك ، ولويس كوينج : الإدارة العامة ، ١٩٥٨م ، ترجمة د/ إبراهيم علي البرلسي، مراجعة وتقويم / محمد توفيق رمزي.
١٤٢- مالك بن أنس: الموطأ، ط/ دار إحياء التراث العربي ، مصر، تحقيق / محمد فؤاد عبدالباقي.

١٤٣- مجد العرب: الخلط بين مصطلح موظف ومصطلح عامل خطأ " منشور على الإنترنت ، شبكة القانون ، موقع مجالسنا.
١٤٤- مجمع اللغة العربية : : المعجم الوجيز ، طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم ، القاهرة ١٤٢٢هـ . ٢٠٠١م .
١٤٥- محمد أبو زهرة : ولاية المظالم في الإسلام ، مجلة دنيا القانون ، السنة الثانية، العددان الأول والثاني.
١٤٦- محمد إسماعيل مرعي: الحقوق الدستورية في النطاق الوظيفي بين الشريعة الإسلامية والتشريعات الوضعية، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الشريعة والقانون بالقاهرة ١٩٨١/١٩٨٢م.
١٤٧- محمد الخضري : محاضرات تاريخ الأمم الإسلامية، الدولة الأموية ، دار المعارف، بيروت، ط/ الثالثة، ١٤١٧هـ-١٩٩٧م . وطبعة المكتبة الفيصلية، مكة المكرمة،
١٤٨- محمد الرضى بن الحسن الموسوي : نهج البلاغة من كلام الإمام علي : شرح محمد عبده، ط/ المكتبة التجارية الكبرى ، ط/ بدون تاريخ.
١٤٩- محمد السناري : أصول الإدارة العامة دراسة مقارنة، ط/ بدون دار نشر وبدون تاريخ .
١٥٠- محمد أمين الشهير بابن عابدين : حاشية رد المحتار على الدر المختار شرح تنوير الأبصار في فقه مذهب الإمام أبي حنيفة النعمان ، ويليه تكملة ابن عابدين لنجل المؤلف ، ط: مصطفي البابي الحلبي ، ط/٢ ، ١٣٨٦هـ ١٩٦٦م.
١٥١- محمد أنس جعفر: الوسيط في القانون العام، أسس وأصول القانون الإداري، ط / ١ اخوان مورافتلي.
١٥٢- محمد أنس قاسم جعفر : ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ، ط/ دار النهضة ، القاهرة ١٩٨٧م.
١٥٣- محمد باهي يونس : : الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ط / ١ ، ١٩٩٩م .

١٥٤- محمد بكر حسين : النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط/ بدون دار نشر، ١٤٢٠هـ-١٩٩٩م.

١٥٥- محمد بن أبى بكر الرازي : مختار الصحاح ، مكتبة لبنان ، بيروت ، ط : ١٤١٥ هـ . ١٩٩٥م ، تحقيق / محمود خاطر.

١٥٦- محمد بن إسماعيل البخاري : صحيح البخاري، ط/ دار ابن كثير ، بيروت، ط/ الثالثة ، تحقيق د/ مصطفي ديب البغا.

١٥٧- محمد بن محمد بن أحمد القرشي المعروف بابن الأخوة: كتاب معالم القربة في أحكام الحسبة، تحقيق د/ محمد محمود شعبان، و/ صديق أحمد عيسى المطيعي، ط/ الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٧٦م.

١٥٨- محمد حامد الجمل: الموظف العام فقهاً وقضاءً ، ط/٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٩م.

١٥٩- محمد رفعت عبدالوهاب : الإدارة العامة ، طبعة ١٩٨١م ، ط/ بدون دار نشر.

١٦٠- محمد رفعت عبدالوهاب ، د/ فرناس عبدالباسط البنا : محاضرات في القضاء الإداري دراسة مقارنة ، ط/ الأولى ١٤٠٩هـ-١٩٨٨م ، ط/ بدون دار نشر.

١٦١- محمد سليم العوا: قضاء المظالم في الشريعة الإسلامية وتطبيقه في المملكة العربية السعودية، بحث منشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، أكتوبر، ديسمبر ١٩٧٤م.

١٦٢- محمد عبد الحي الكتاني: التراتيب الإدارية، تحقيق/ عبد الله الخالدي، شركة دار الأرقم بن أبي الأرقم بيروت، ط/٢.

١٦٣- محمد عبد الله الشباني: الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل لنظرية ، مطبعة عالم الكتب ، ط/١ ، ١٩٧٧م.

١٦٤- محمد عبدالحليم عمر : الرقابة على الأموال في الفكر الإسلامي ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية التجارة جامعة الأزهر ١٤٠٢هـ-١٩٨٢م.

١٦٥- محمد عبدالقادر حاتم : الرأي العام وتأثره بالإعلام والدعاية، الكتاب الأول ، ط/ مكتبة لبنان، ط/ بدون تاريخ.

١٦٦- محمد عبدالله الشباني : نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية منذ صدر الإسلام إلى سقوط الدولة العباسية ، ط/ عالم الكتب ١٩٧٩م-١٣٩٩هـ.
١٦٧- محمد كرد علي : الإسلام والحضارة العربية ، ط/ بدون دار نشر أو تاريخ.
١٦٨- محمد مختار عثمان : مبادئ علم الإدارة العامة، من منشورات جامعة قار يونس ، بنغازي ، ط/ الأولى ١٩٩٠-١٩٩١م.
١٦٩- محمود حافظ: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٦م.
١٧٠- محمود شلتوت : الإسلام عقيدة وشريعة، ط/ دار الشروق، القاهرة ، ط/ الرابعة ١٩٦٨م.
١٧١- محمود عاطف البنا : النظم السياسية ، أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية ، ط/ دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٩-١٩٨٠م ، ط/ الأولى .
١٧٢- مصطفي أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ، ط/ الرابعة ١٩٧٩م ، ط/ بدون دار نشر.
١٧٣- مصطفي أحمد الزرقا: الفقه الإسلامي في ثوبه الجديد، ط/ مطبعة طرين، دمشق، ط/ العاشرة ١٣٨٧هـ-١٩٦٨م.
١٧٤- مصطفي الرافعي : التنظيم القضائي في لبنان من الناحيتين القانونية والشرعية ، ط/ معهد البحوث والدراسات العربية ١٩٦٩م.
١٧٥- مصطفي رضوان : الادعاء والرقابة الإدارية فقهاً وقضاءً ، ط/ منشأة المعارف ، الإسكندرية، ط/ بدون تاريخ.
١٧٦- مصطفي شلبي : المدخل في التعريف بالفقه الإسلامي وقواعد الملكية والعقود فيه، بيروت ١٩٦٨م.
١٧٧- معمر بن راشد الأزدي : الجامع ، ط/ المكتب الإسلامي ، بيروت ، ط/ الثانية ١٤٠٣هـ ، تحقيق / حبيب الرحمن الأعظمي ، منشور كملحق بكتاب المصنف للصنعاني جـ/١٠ ، باب الإمام راع.
١٧٨- منصور بن يونس بن إدريس البهوتي: كشاف القناع عن متن الإقناع ، مراجعة وتعليق الشيخ هلال مصيلحي ، مصطفي هلال ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع.

١٧٩- نصر فريد واصل: السلطة القضائية ونظام القضاء في الإسلام، ط/ مطبعة الأمانة، ط/ الثانية ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م.

١٨٠- نور الدين على بن أبى بكر الهيثمي: مجمع الزوائد ومنبع الفوائد ، دار الفكر ، بيروت ١٤١٢هـ.

١٨١- يحيى الجمل: القضاء الإداري ، ط/ دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٨٦م.

الفهرس

الموضوعات	رقم الصفحة
المقدمة	١٠٢
&المطلب التمهيدي	١٠٧
التعريف بالموظف العام وطرق توليه الوظيفة العامة في النظامين الإداري الوضعي والإسلامي.	
-المبحث الأول	١٢١
مفهوم الرقابة وبيان خطواتها في النظامين الإداري الوضعي والإسلامي	١٢١
&المطلب الأول	١٢٢
مفهوم الرقابة في النظام الإداري الوضعي والإسلامي	١٢٢
&المطلب الثاني	١٢٩
أهمية الرقابة وبيان خطواتها في النظام الإداري الوضعي الإسلامي.	١٢٩
-المبحث الثاني	١٣٣
صور الرقابة في النظام الإداري الوضعي والإسلامي.	١٣٣
&المطلب الأول	١٣٤
الرقابة الشعبية في النظام الإداري والوضعي والإسلامي.	١٣٤
&المطلب الثاني	١٦٠
الرقابة القضائية في النظام الإداري الوضعي والإسلامي	١٦٠
&المطلب الثالث	١٨١
الرقابة الإدارية في النظام الإداري الوضعي والإسلامي	١٨١
الخاتمة	٢٠٥
قائمة المراجع	٢٠٩
الفهرس	٢٢٤