وتشير الآية الكريمة إلى ذلك (وقالوا ربنا إنا أطعنا سادتنا وكبراءنا فأضلونا السبيل، ربنا آتهم ضعفين من العذاب والعنهم لعنا كبيرا » (٦٧–٦٨ الأحزاب) وقوله « إذ تبرأ الذين اتبعوا من الذين اتبعوا ورأوا العذاب وتقطعت بهم الأسباب . وقال الذين اتبعوا لو أن لنا كرة فنتبرأ منهم كما تبرأوا منا كذلك يريهم الله أعمالهم حسرات عليهم وما هم بخارجين من النار ». (١٦٦–١٦٧– البقرة) إن الإطار الذى يمكن للموظف الخروج فيه على مفهوم الطاعة ، هو ما أشار إليه القرآن الكريم بقوله تعالى «ولا تطيعوا أمر المسرفين . الذين يفسدون فى الأرض ولا يصلحون» (١٥١ – ١٥٢ الشعراء) فالإصلاح والإفساد هما المعيار للطاعة وعدم الطاعة.

وبهذا المقياس المحدد للطاعة وتنفيذ الأوامر توجد خدمة مدنية سليمة ، تلعب دوراً مهماً فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية وخلق المجتمع الفاضل المتعاون .

المبحث الثالث: الرقابة الإدارية

يستند تنفيذ القواعد والأنظمة على مدى الالتزام بها ، إلا أن هذا الالتزام لا يمكن تحقيقه عن طريق خلق الشعور أو الإحساس فقط ، ولكن لابد من وجود رقابة تعمل على متابعة ومراقبة مدى الالتزام بما يقرر ويوضع من الأنظمة . والإسلام كمنهج حياة لم يغفل عن ذلك، ولقد وضع الرقابة تحت مسئولية الجماعة وجعلها مسئولة مسئولية مباشرة أمام خالقها. يقول القرآن الكريم « ولا تطيعوا أمر المسرفين . الذين يفسدون فى الأرض ولا يصلحون » (١٥١–١٥٢ الشعراء) وهذا الأمر يستوجب من كل مسلم أن يكون رقيباً على المجتمع المسلم . لكن الواقع العملى للحياة يوجب أن يقوم من اختير ليتولى قيادة الأمة بتنظيم عملية الرقابة . والمطلع على تاريخ القضاء فى الإسلام يلاحظ بداية الرقابة مع بداية المد الإسلامى . فلقد وجد ما يسمى فى وقتنا الحاضر بالقضاء الإدارى لمحاسبة الولاة وكبار الموظفين ، فنشأ فى التاريخ الإسلامى ما عرف بولاية المظالم والتى كان

الهدف من وجودها هو بسط سلطان القانون على كبار الولاة ورجال الدولة ممن قد يعجز القضاء عن إخضاعهم . ولقد أوضحت كتب التاريخ الإسلامى اختصاصات هذه الولاية واختصاصات من يتولاها على النحو التالى : (٣٢)

١ ــ النظر فى تعدى الولاة وظلمهم على الرعية ــ الشعب ــ ولا يتطلب ذلك أن يتقدم الناس بشكوى إلى والى المظالم ولكن ناظر المظالم عليه أن يتفقد الأحوال ، بحيث يكون له حق استبدال الولاة فى حالة الفسق والفجور ، وإنصاف الناس منهم .

٢ ــ النظر فى الجباية المالية وعدم تخطى الجباة للأنظمة وظلم الآخرين بأخذ زيادة عما هو مقرر أو إضاعة حق الدولة .

٣ ــ مراقبة الجهاز الوظيفى بحيث يتأكد من أوضاع موظفى الدواوين الأخرى ، فيما يتعلق بحقوقهم والحكم فيما ينشأ من نزاع ما بين الدولة والموظف .

٤ ــ تلقى شكاوى الموظفين أنفسهم .

٥ ــ إعادة الأموال المغصوبة لأصحابها سواء الأموال التى يأخذها الولاة بغير حق ، أو تلك الأموال المغصوبة من الأفراد الضعفاء لصالح الأقوياء وأصحاب النفوذ . وبالإضافة إلى هذه الواجبات المنوطة بناظر المظالم هناك واجبات أخرى يساعد فيها القضاء من ناحية وناظر الحسبة من ناحية أخرى ــ وهو من يماثل الاصطلاح الحديث أمين البلدية ، ويرتبط ناظر المظالم بخليفة المسلمين مباشرة أى برئيس الدولة .

مما سبق ندرك أبعاد الرقابة الإدارية من واقع التجربة التاريخية للنظام الإدارى فى الإسلام ، فالأساس الفلسفى لمفهوم الرقابة ينبع من مفهوم المسئولية والأمانة والعدل . فالقرآن يأمر بأداء الأمانة ويقول بهذا الخصوص « إن الله

---

٣٢ ــ عمر بن الخطاب وأصول السياسة والحضارة الحديثة (دراسة مقارنة) دكتور سليمان الطماوى ــ الطبعة الأولى ، ١٩٦٩ ــ دار الفكر العربى .

يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل » (٥٨ — النساء) ومفهوم الأمانة فى الإسلام متعدد الجوانب يرتكز على مفهوم المسئولية والجزاء والعقاب . وما ينتج عن هذه المفاهيم من المفهوم الأساسى وهو مفهوم العبودية المطلقة لله . وما يحتويه مفهوم العبودية من الخضوع لمنهج القرآن والالتزام بأحكامه وتوجيهاته فيما يتعلق بأمور الحياة وما يتعلق بأحكام الحياة الاخرى .

إن الإسلام لم يضع قواعد جامدة للرقابة الإدارية يمكن التمسك بها ، ولم يحدد الاشكال الواجب اتباعها فى تحقيق هذه الرقابة ، وإنما ترك الامر للتجربة وللظروف الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع المسلم حسب ما تمليه ظروف البيئة وما يصل إليه الإنسان من تقدم فى مجالات الحياة . وهذه الظاهرة أى ظاهرة العموم هى من أهم مميزات الشريعة الإسلامية بحكم أنها رسالة السماء الاخيرة للإنسان . فلا بد من ثبات الاسس التى تقوم عليها . والممارسة العملية للرقابة الإدارية فى عصر عمر بن الخطاب رضى الله عنه توضح المفهوم العام للرقابة الإدارية وكيفية تطبيقها والمنهاج الذى يمكن اتباعه . والاستشهاد بممارسة عمر ابن الخطاب للرقابة الإدارية يقوم على أساس أن عمر يمثل قمة الإدراك لمفهوم الإسلام فى الحكم وعلاقة الحاكم بالرعية والولاة ، وذلك بفهمه العميق للإسلام وحرصه على تطبيقه العملى ، وإحساس عمر بمدى المسئولية والامانة والالتزام بمنهج الإسلام . وفى هذا الصدد يقول فى إحدى خطبه « أرأيتم ان استعملت عليكم خير من أعلم ثم أمرته بالعدل أكنت قضيت ما على ؟ قالوا : نعم ، قال : لا ، حتى أنظر فى عمله ، أعمل بما أمرته أم لا » وهذا الإحساس بالمسئولية لم يقتصر على حسن الاختيار والتوجيه وإنما على المتابعة والرقابة لأن الحكم أمانة ، والامانة مسئولية أمام الله . لذا فلا بد من المتابعة فلا يكفى التوجيه والاختيار الحسن ، بل المتابعة والمحاسبة .

إن أسلوب عمر فى الرقابة الذى يمكن أن يستخدم كأسلوب عمل يمكن إيجازه فى الآتى :

١ ــ علانية التحقيق فى التهم الموجهة للموظف الإدارى : بحيث تعطى الفرصة للموظف لتبرئة نفسه ، فعندما يصدر القرار الإدارى تكون حقائقه واضحة لدى مجموع أفـراد المجتمع وعدم النظـر إلى مركز الموظف الوظيفى والاجتماعى . ومثالا على ذلك محاسبه عمر ابن الخطاب لسعد ابن أبى وقاص رضى الله عنه وهو خال رسول الله صلى الله عليه وسلم ومن العشرة المبشرين بالجنة وفاتح العراق ، فلقد اشتكى أهل العراق إلى عمر منه فى عدله ودينه وخلقه ، ومع إيمان عمر ببراءة سعـد إلا أنه أرسل محمد بن مسلمة المسئول عن التحقيق إلى العراق فجاء وأخذ يتابع سعدا من مسجد إلى مسجد ويسأل الناس عن سيرته علناً فيرد الناس : لانعلم إلا خيراً . إلى أن انتهى به إلى مسجد بنى عبس فقال محمد بن مسلمـة : أنشد بالله رجلا يعلم حقاً إلا قاله ، فقال أسامة ابن قتادة : اللهم إذ نشدتنا فانه لا يقسم بالسوية ولا يعدل فى الرعية ولا يغـزو فى السرية . ولم يتوان محمد بن مسلمة أن خرج به وبهم إلى عمر فأخبره بالخبر ، فقـال : يا سعد ويحك كيف تصـلى ؟ ، قال أطيل الأوليين وأحذف الأخريين ، قال عمر : هكذا الظن بك ، ثم قال له: لولا الاحتياط لكان سبيلهم بيناً .

وإن تحقيق عمر كان من باب الاحتياط وأنه ليس للحاكم إلا ما ظهر .

٢ ــ الإجـراء الاحتياطى للرقابة الماليـة : فكان عمر يحصى أموال موظفيه قبل توليتهم ويصادر كل زيادة غير معقولة ؛ فمنها مثـلا مقاسمته لخالد ابن الوليد وأبى موسى الأشعرى ، وكان المعيار الذى يراقب به عمر الاختلاسات هو العقارات فكان يقول « لى على كل خائن أمينان الماء والطين » .

٣ ــ عدم إبقاء الموظف فى عمله حين قيام شكاوى ضده بالنسبة للمراكز القيادية حتى ولو ظهرت براءة الموظف . وكانت القاعدة التى ينطلق منها تفكير عمر هى « إن تغيير الولاة أيسر من تغيير الرعية » وقوله « أهون شىء أصلح به قوماً أن أوليهم أميراً مكان أمير » مع الإعلان عن تبرئة ساحة الموظف المعزول حين تثبت براءته كما فعل بالنسبة لخالد بن الوليد وسعد بن أبى وقاص .

مما سبق يمكن إدراك الملامح العامة للرقابة الإدارية فى المفهوم الإدارى فى الإسلام بأنه يمثل القاعدة الأساسية لتطبيق نظمه وتشريعاته فى المجال الاجتماعى والاقتصادى والعقائدى . وأن كيفية التخطيط لمفهوم الرقابة الإدارية والاسلوب الواجب الاتباع متروك للظروف التى يعيشها المجتمع . فالمسئولية والالتزام بتطبيق المنهج وتنفيذ ما أمر به القرآن والسنة ملزم لكل فرد سواء أكان حاكماً أو فرداً . وعلى الحاكم أو القائد الإدارى أن يضع النظام الذى يؤدى إلى قيامه بمسئولياته . فالرقابة الإدارية فى المفهوم الإدارى فى الإسلام تأخذ جانبين :

١ ــ جانب المسئولية والالتزام والرقابة الذاتية للإدارة بتكوين أجهزة إدارية رقابية تكون مهمتها ملاحظة ومراقبة مدى التزام موظفى الدولة بواجباتهم وعدم استغلالهم لنفوذهم .

٢ ــ جانب مسئولية الفرد المسلم بالتبليغ عن أى انحراف من أى موظف كواجب دينى يفرضه الإسلام ضمن نطاق الأمانة العامة ومسئوليتها أمام الله بتنفيذ أوامره ورفع المظالم عن المظلومين وتنفيذ مفهوم الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر .

المبحث الرابع : نظرية الإسلام للخدمة العامة والمفهوم المعاصر لها

مقدمة

إن المجالات التى يشملها مفهوم الخدمة المدنية ــ العامة ــ فى المفاهيم الحديثة هى تلك الأمور التى تبحث طرق التعيين والاختيار والتدريب وواجبات وحقوق الموظف العام سواء فيما يتعلق بالمرتبات وأوقات العمل أو حقوق تكوين المنظمات الخاصة بهم والامتناع عن العمل أو إنهاؤه وغيره مما تحدثه العلاقة التعاقدية بين الشخص والشخصية المعنوية ــ الدولة .