المبحث الثالث: الواقع التاريخي للخدمة العامة في العصور الإسلامية

تمهيد :

قبل محاولة الكشف عن نظرية الإسلام تجاه الخدمة العامة وفلسفتها والأسس التي تقوم عليها يحسن مناقشة الواقع والتجربة التاريخية للخدمة العامة في مراحل الدولة الإسلامية ، ومدى الارتباط مع المفاهيم الفكرية العامة للإسلام ، ولذا فان الاستعراض سوف يقتصر على فترة الحكم العربي للدولة الإسلامية وقبل سقوط الخلافة ، وتشمل : —

١ — العصور الإسلامية الأولى حتى سقوط الحكم الأموي .
٢ — العصر العباسي .

العصور الإسلامية الأولى :

لقد جاء الإسلام والمفهوم القبلي يمثل الركيزة الأساسية للنظام السياسي لدى العرب . وبعد انتشار وتعمق بذور العقيدة الإسلامية وما تحمله في ثناياها من مفاهيم الارتباط العضوي بين الفرد والجماعة في إطار الأمة الإسلامية حسب التعبير القرآني والامتزاج بين مختلف الفئات والأجناس ضمن الإطار العضوي للأمة المسلمة — برزت آثار المفاهيم الجديدة التي غرسها الإسلام في المجتمع الأول في المدينة تحت قيادة الرسول الأمين . ففي عهد الرسول عليه السلام تبلورت الكينونة السياسية للدولة الإسلامية المرتكزة على العقيدة كمنهاج حياتي يشمل السلوك الفردي والعلاقات الاجتماعية سواء أكانت اقتصادية أو أمنية . وفي عهد أبي بكر الذي شهد الصراع بين الدولة الإسلامية الوليدة في المدينة ومكة وبين بقية قبائل العرب التي لا تزال رواسب الجاهلية والتعصب القبلي ملتصقة بمفاهيمها مما أخذ كثيراً من الجهد والوقت في إزالتها

وتوحيد الأمة تحت قيادة دولة العقيـدة الجديدة فى المـدينة . ومع ذلك فقد بدأت عمليات التنظيم الإدارى تتفتح معـالمها ، فقد جزئت الجـزيرة العربية إلى ولايات وعين على كل ولاية أمير من قبـل الخليفة . وكانت واجبات الأمير هى إقامة الصلاة والفصل فى القضايا وإقامة الحدود بحيث يجمع فى يديه ما بين السلطة التنفيذية والقضـائية (١٧) . وفى عهـد عمر بن الخطاب رضى الله عنه برزت الجوانب التطبيقية لمبادىء الإسلام من حيث علاقة الدولة بالأفراد وسهمة الموظف العام وواجباته وحماية المواطن من تعسف السلطة التنفيذية. ولذا فقد فصلت السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية ، فقد عين قضاة لفصل القضايا بين الناس مستقلين عن الولاة ، فلقد عين عمر بجـانب كل وال قاضياً ليس لأحد سلطة عليه ما عدا الخليفة . فوضع عمر أسس تنظيم القضاء . وكتابه إلى عبد الله بن قيس (أبى موسى الأشعرى) يوضح ذلك بتحـديد نظام القضاء وأصوله والصفات التى يجب أن تتوافر فيمن يلى القضاء ، والقضاة فئة تمثل جزءاً مهماً من موظفى الخدمة المدنيـة ، بالإضافة إلى ذلك فان الكتاب يعكس الأرضية الثقافية إلى الجانب التطبيقى لمبادىء الإسـلام . يقول عمر فى كتابه (١٨) « أما بعد فان القضاء فريضة محكمة وسنة متبعـة فافهم إذا أدلى إليك وأنفذ إذا تبين لك فانه لا ينفع حق لا نفاذ له ، آس بين الناس فى وجهك وعـدلك ومجلسك حتى لا يطمع شريف فى حيفك ولا ييأس ضعيف من عدلك ، البينة على من ادعى واليمين على من أنكر ، الصلح جائز بين المسلمين ، إلا صلحاً أحـل حراماً أو حرم حـلالا ، لا يمنعك قضـاء قضيته اليوم فراجعت نفسك وهديت فيه لرشـدك أن ترجع إلى الحق فان الحق قديم ومراجعـة الحق خير من التمادى فى الباطل . الفهم فيما تلجلج فى صدرك مما ليس فى كتاب ولا سنة ، ثم اعرف الأشباه والأمثال ثم قس الأمور عنـد ذلك واعمد إلى أحبها إلى الله وأشبهها بالحق واجعـل لمن ادعى حقاً غائباً أو بينة أمدا ينتهى إليه فان أحضر بينته

---

١٧ ، ١٨ – محاضرات تاريخ الأمم الإسلامية - محمد الخضرى (بك) مطبعة الاستقامة - الطبعة السابعة – ١٣٧٦ .

وإلا استحللنا عليه القضاء ، فانه أنفى للشك وأجلى للعمى . المسلمون عدول بعضهم على بعض إلا مجلودا فى حد أو مجرباً عليه شهادة زور أو ظنيناً فى ولاء أو قرابة . فان الله قد تولى منكم السرائر ودرأ عنكم الشبهات فاياك والقلق والضجر والتأذى بالناس والتنكر للخصوم فى مواطن الحق التى يوجب الله بها الأجر بحسن الذخر ، فانه من يخلص نيته فيما بينه وبين الله تعالى ولو على نفسه يكفه الله ما بينه وبين الناس . ومن تزين للناس حتى يعلم الله خلافه منه شنأه الله وهتك ستره وأبدى فعله ، فما ظنك بثواب عند الله عز وجل فى عاجل رزقه وخزائن من رحمته ، والسلام » .

وفى سبيل حماية المواطن من تعسف موظف الخدمة المدنية فقد تبلورت فى عهد عمر رضى الله عنه فكرة الرقابة الإدارية لحماية المواطن من تعسف الولاة والأمراء ، وقد كان يباشر الرقابة بنفسه ثم تطور جهاز الرقابة فى العصر العباسى بحيث أصبح لها ديوان خاص وشخص مسئول هو صاحب المظالم ، وسوف نتطرق إلى ذلك عند الحديث عن العصر العباسى . ولقد أوكل عمر رضى الله عنه إلى محمد بن مسلمة مهمة التحقيق فى الشكاوى التى ترد عليه من المواطنين فكان يرسله ليحقق فيها . وقد اتبع فى أسلوب التحقيق العلانية فكان يسأل من يريد سؤاله علناً وعلى ملأ من الناس ، أما الجانب التنظيمى للنواحى المالية فلقد برزت ملامحه فى عهد عمر رضى الله عنه ، ففى عهده نشأت فكرة فصل الجباية عن الجانب القضائى أو التنفيذى . فقد كان الجباة يعينون مستقلين عن الولاة وكذا عن القضاة وقواد الجيش ويتولى هؤلاء العمال الصرف على الجندُ والمصاريف الأخرى التى يأمر بها الخلفاء ، والباقى يرسل إلى دار الخلافة ليضم إلى بيت مال المسلمين . وعدم ربط الجباة بالقضاة أو الولاة أو قواد الجيش يحقق العدالة والرقابة الداخلية بحيث لا يخضع جابى الأموال لرغبات الحاكم . كما أن تعدد مصادر الإيرادات أوجب فصلهم وإعطاءهم الاستقلال إلا أنه فى بعض الأحيان كان الخليفة يفوض صلاحياته التى تتمثل فى إقامة الصلاة وقيادة الجيوش وجباية الخراج والصدقات والقضاء بين الناس فى منازعاتهم إلى أمرائه فى الأقاليم . ولكنه ليس

لجميع الولاة وإنما لبعضهم الذين حازوا ثقة الخليفة مثل الحجاج بن يوسف وخالد بن عبد الله القسرى وزياد ابن أبى سفيان .

ولقد تبلورت فى هـذا العصر ثلاثة أجهزة إدارية رئيسية هى ديوان الجند وديوان الخراج وديوان الرسائل .

العصر العباسى :

لم يستمر التطور الإدارى الذى بدأ فى عهـد الخلفاء الراشـدين فى مجراه الطبيعى فى عهد بنى أمية، ولكن أخذ بالتباطؤ نتيجة للعوامل السياسية والنزاع على الخـلافة وما استتبع ذلك من إبطال النظرية السياسية الإسلامية المرتكزة على مبدأ الشورى والاختيار من قبل أهل الحل والعقد من أفراد المجتمع المسلم . ومما نتج عنـه قيام ثورات على الحكم الأموى مثل ثورة الخوارج وغيرها من الثورات ، ومن ضمنها ثورة العباسيين التى قامت على دعوة سرية متخذة من الانحراف عن منهاج نظرية الإسـلام فى الحكم وسيلة للثورة . فقد اتخـذت من حق بنى هاشم الشرعى فى الخلافة مرتكزاً لها للثورة بما فى ذلك تحسين الأوضاع الاجتماعية والسياسية والاقتصـادية بانتهاج الكتاب والسنة أساساً للحكم (١٩) ولقد حاول العباسيون الاعتماد على الجانب الدينى مع الاستعانة بتقوية الجيش والإدارة إلا أن الأسـلوب الذى اتبع فى ذلك لم يكن مجـدياً . بل كان من الأسباب المؤدية إلى فشل تحقيق الأهداف التى قام الحكم العباسى لتحقيقها .

لقـد كان للتذبذب والتغـيرات التى حصلت فى كـوادر الجيش من مختلف الأجنـاس والصراع الفـكرى سـواء ما كان له صـلة بالصراعات الفكرية الإسـلامية وتدخل الخلفـاء ، وخاصـة المأمون ، فى التسلط الفكرى والإجبار على الإيمان بفكرة معينة مما أثار الناس وأوجـد ثغرة لأصحاب الديانات الفارسية المغلفـة بغلاف الإسـلام

---

١٩ - المؤسسات الإدارية فى الدولة العباسية .تأليف حسام قوام السامرائى – مكتبة دار الفتح بدمشق – ١٩٧١ ص ٨ .

كالمزدكية الجديدة والزرادشتية والمانوية .كان لكل ذلك تأثير فى تحدى الأساس الفكرى للمجتمع مع ما قامت به من دور كبير فى تشكيل المؤسسات الإدارية فى هذا العصر ، فتطور مفهوم الوزارة وتنظيم القضاء، وبرزت فكرة الحسبة كمنظمة إدارية ترعى الجوانب الاقتصادية والاجتماعية تحقيقاً لمفهوم الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ،وتعددت الدواوين الحكومية نتيجة لنمو البيروقراطية والأزمات المالية المتكررة التى لعبت دورها فى تعددها، وسوف أستعرض بايجاز المؤسسات الإدارية من أجل إلقاء الضوء على نوعية الإدارة لهذا العصر ومحاولتها التوفيق بين مفاهيم الدين الإسلامى فى الحكم والمصالح المتضاربة والمتعددة للحكام .

الوزارة :

لم تكن الوزارة معروفة فى العصور الإسلامية الأولى ولا فى العصر الأموى ، وأول من سمى بذلك هو أبو سلمة الخلال فى عهد أبى العباس السفاح وكان يشترط فى الوزير التحلى بصفات أهمها الأمانة والصدق والذكاء والحكمة والتجارب . وكان الوزير هو الساعد الأيمن للخليفة يرجع إليه فى الأمور الهامة فيقدم للخليفة المشورة . وكان عليه تنفيذ أوامر الخليفة . وقد ظهر فى العصر العباسى مفهومان للوزارة : وزارة التنفيذ ووزارة التفويض . ففى وزارة التنفيذ يكون الوزير منفذاً لأوامر الخليفة بدقة دون أن يكون له هو شخصياً رأى فهو يتلقى الأوامر من الخليفة لينقلها من الورق والقول إلى نطاق العمل والتنفيذ ، أما وزارة التفويض فتعنى منح سلطة واسعة وأحياناً مطلقة للوزير فيتصرف بمقتضاها كيفما شاء دون الرجوع إلى الخليفة . ومن الحقوق التى منحت لوزراء التفويض حق تعيين الولاة وحق تسيير الجيوش وحق النظر فى أمور بيت المال والنظر فى المظالم(٢٠) .

---

٢٠ - الحكم والإدارة عند العرب - محمد ابراهيم الصيحى - مكتبة الوعى العربى ١٩٦٧ ص ٢٥ .

القضاء :

سبق أن تحدثنا فى الفقرة السابقة عن العصور الإسلامية الأولى وأشرنا إلى أن الخليفة عمر بن الخطاب وضع أول دستور للقضاء فى الإسلام وأسس التقاضى، وفصله عن الولاة وربطه بالخليفة مباشرة بحيث لا يكون للوالى سلطة عليه ، وبذا يعتبر أول من فصل بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية . ولقد تطور التنظيم القضائى فى العصر العباسى وعرف ما يسمى بقاضى القضاة وهو بمثابة وزير العدل فى وقتنا الحاضر ، ومقره فى عاصمة الدولة . وكان جميع القضاة يوفدون من قبله إلى الأقاليم ويعتبرون بمثابة نواب له .

ولتحقيق العدالة وإزالة الظلم من قبل رجال الحكم والموظفين أسس ما يسمى بديوان المظالم فكان صاحب المظالم ينظر فى القضايا المرفوعة ضد الولاة إذا انحرفوا عن الطريق ، وكان يساعده عدد من الموظفين هم :

١ ــ كاتب تثبيت، ويتولى تثبيت ورود الظلامات فى سجل خاص بحيث يشمل هذا السجل موضوع الظلامة والمدعى والمدعى عليه . ثم يحمل الظلامة إلى صاحب الديوان .

٢ ــ كاتب نسخ ، ويقوم باستنساخ خلاصات الشكاوى .

٣ ــ كاتب إنشاء ، يقوم بتحرير وكتابة الكتب التى يراد توجيهها إلى المؤسسات الإدارية المختلفة .

٤ ــ كاتب تحرير ، ويتولى تحرير الكتب التى كانت تصدر عن الديوان بشأن أى قضية كان الديوان يحتاج فى أمرها إلى توجيه كتب لأصحاب العلاقة .

الحسبة :

الحسبة مؤسسة إدارية ، وأول من مارس مهماتها كان الرسول الكريم حيث كان يتجول فى أسواق المدينة للمراقبة ، فقد روت كتب السنة أن الرسول مر على صاحب طعام فأدخل يده فوجد بللا، فقال : ما هذا يا صاحب الطعام ؟ فقال : قد أصابته السماء يا رسول الله . فقال : هلا جعلته أعلى ليراه

الناس ؟ من غشنا فليس منا . ويعرفها الماوردى بأنها (أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ونهى عن المنكر إذا ظهر فعله) ويعرفها ابن خلدون بأنها (وظيفة دينية من باب الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر) .

ولقد تمت وتشعبت مسئوليات وواجبات هذه المؤسسة حسب الظروف والحاجات التى عاشها المجتمع الإسلامى بما تقضى به الظروف من وجوب المحافظة على الآداب والأخلاق التى أمر بها الإسلام . ولقد بدأ استعمال لفظة الحسبة والمحتسب مع بداية العصر العباسى . وقد كان المحتسب يتولى سلطات واسعة لها اتصال مباشر ومستمر بحياة الناس . فكان عليه أن يتفقد أحوال السوق باستمرار . وكذلك الطرقات العامة وأن يلازمها فى أوقات الغفلة ويتخذ له عيوناً يوصلون إليه الأخبار وأحوال السوق . ولذا فقد كان عليه أن يتأكد من صحة المكاييل والمقاييس والأوزان المستعملة فى السوق التى يجرى التعامل فيها من غير غبن على الوجه الشرعى . كما كان عليه أن يتدخل لمنع الارتفاع الفاحش فى أسعار البضائع التى يحتاجها الناس . فى حالة اختفائها من السوق كان من واجبه التحرى عنها ، وغير ذلك من الأمور ذات العلاقة بالحياة الاقتصادية . ففى مجال الخدمة الاجتماعية والصحية كان يطلب من المحتسب أن يلاحظ نظافة الأسواق والطرق ومنع كل ما من شأنه مضايقة المارة فيها . وكذا مراقبة الطرق بمنع الناس من الجلوس فيها ، ومنع حفر الآبار وتعهد القناطر والاهتمام بأمر المساجد من ناحية نظافتها وحفظها . وفى مجال الأخلاق والآداب العامة كان على المحتسب أن يقوم بمنع الناس من اختلاط النساء بالرجال ، وكان عليه أن يتفقد المواضع التى يجتمع فيها النساء كالأسواق وشواطىء الأنهار وأبواب حمامات النساء . كما كان عليه أن يتعاهد أبناء الجند الذين قتل آباؤهم فى سبيل الله وأهاليهم وأحوال دار المرضى (المستشفيات) .

ولاتساع هذه الاختصاصات وتشعبها وارتباطها بالأمور الشرعية ارتباطاً وثيقاً أشار الفقهاء إلى وجوب توافر عدد من الصفات فى الشخص الذى يراد

توليته لهذا المنصب (٢١) وهى أن يكون مسلماً حراً بالغاً عادلا . وأن يكون مجرباً فقيهاً عارفاً بأحكام الشريعة الإسلامية ليعلم ما يأمر به وما ينهى عنه. وأن يعمل بما يعلم وألا يكون قوله مخالفاً لفعله . وأن يكون عفيفاً عن أموال الناس ذا رأى . وأن يوطن نفسه على الصبر وأن يقصد بقوله وفعله وجه الله وطلب مرضاته .

من خلال الاستعراض السابق لبعض المؤسسات الإدارية والمفاهيم والوظائف التى كانت تمارس من قبل الهيئات الإدارية تتضح العلاقة ما بين المبادىء والأسس التى جاء بها الاسلام والتطور التاريخى للإدارة عند العرب والمؤسسات الادارية التى كانت تلعب دوراً أساسياً فى محاولة تطبيق مبادىء الإسلام فى مجالات الإدارة والاقتصاد والخدمات الاجتماعية . ولولا الظروف السيئة والانحراف الذى وقع لتطبيق مبادىء الإسلام فى مجال السياسة ونمو البيرواقراطية وتصارع القوى العسكرية فى العصور العباسية المتعددة الأجناس لما أدى إلى الانحراف عن البدايات التى بدأت فى عهد عمر بن الخطاب وفى العصر الأموى والعصر العباسى الأول . ولكن مع ذلك لاحظنا مدى قدرة الفكر الإسلامى الإدارى على تغيير دور الدولة من دور سلبى إلى دور إيجابى ، تتدخل فى شئون الأفراد وخاصة وظيفة الحسبة وكذا ديوان المظالم ، وما أنيط بصاحب المظالم من مسئوليات لحماية المواطنين من تعسف الحكام ورفع الظلم عنهم ، وإحساس الخلفاء بمسئولية حماية الناس والعدل بينهم ومحاولة تطبيق الإسلام . وإن دعوة العباسيين التى قامت على فكرة تطبيق الكتاب والسنة والادعاء بأن الحكم الأموى انحرف عن الإسلام وعن مبادئه إنما هى نتيجة من نتائج هذا الإحساس .

إن هذا الاستعراض الموجز للتجربة التاريخية فى مجال الإدارة العامة فى الدولة الإسلامية ، سوف يساعدنا (فى القسم الثانى) على اكتشاف نظرية الإسلام حول الوظيفة العامة .

---

٢١ ـــ المؤسسات الإدارية فى الدولة العباسية – حسام قوام السامرائى – مكتبة دار الفتح – دمشق – ١٩٧١ .