

مما سبق يمكن إدراك الملامح العامة للرقابة الإدارية في المفهوم الإداري في الإسلام بأنه يمثل القاعدة الأساسية لتطبيق نظمه وتشريعاته في المجال الاجتماعي والاقتصادي والعائدي. وأن كيفية التخطيط لمفهوم الرقابة الإدارية والاسلوب الواجب الاتباع متروك للظروف التي يعيشها المجتمع. فالمسئولية والالتزام بتطبيق المنهج وتنفيذ ما أمر به القرآن والسنة ملزم لكل فرد سواء أكان حاكماً أو فرداً. وعلى الحاكم أو القائد الإداري أن يضع النظام الذي يؤدي إلى قيامه بمسئوليته. فالرقابة الإدارية في المفهوم الإداري في الإسلام تأخذ جانبين:

١ - جانب المسئولية والالتزام والرقابة الذاتية للإدارة بتكوين أجهزة إدارية رقابية تكون مهمتها ملاحظة ومراقبة مستوى التزام موظفي الدولة بواجباتهم وعدم استغلالهم لنفوذهم.

٢ - جانب مسؤولية الفرد المسلم بالتبليغ عن أى انحراف من أى موظف كواجب ديني يفرضه الإسلام ضمن نطاق الأمانة العامة ومسئوليتها أمام الله بتنفيذ أوامره ورفع المظالم عن المظلومين وتنفيذ مفهوم الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

## البحث الرابع: نظرية الإسلام للخدمة العامة والمفهوم المعاصر لها



### مقدمة

إن المجالات التي يشملها مفهوم الخدمة المدنية - العامة - في المفاهيم الحديثة هي تلك الأمور التي 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 تحدده العلاقة التعاقدية بين الشخص والشخصية المعنوية - الدولة.

وهذه المجالات تتأثر قوة وضعفاً بعدد من العوامل يمكن إجمالها في الآتي :

١ - مفهوم طبيعة الحكومة (٣٣) . فللحكومة دور كبير يؤثر في نظام الخدمة المدنية ، فهي أداة توجيه وقوة وتمركز ، فوظفو الخدمة العامة يؤثرون ويتأثرون من قوة وضعف الحكومة ، فقد حدد رئيس وزراء بلجيكا Emile Panning في رسالة بعثها إلى الملك ليوبولد الثاني Leopold في عام ١٨٨٧ ميلادى طبيعة الحكومة ومدى قوتها وتأثير ذلك على موظفي الخدمة المدنية (إنه من خلال الإدارة تمارس الحكومة أعمالها ، وعلى قوتها أو ضعفها -- أى الإدارة -- تعتمد الحكومة ) وتأثر أنظمة وقوانين الخدمة المدنية بمدى الالتزام والتحديد لطبيعة الدولة . فالسيد L.B.White (٣٤) يعرف الإدارة العامة بأنها تلك العمليات التي تعمل من أجل تنفيذ السياسة العامة ، وهى تشمل مختلف الطبقات في مختلف الحقول مثل تسليم الرسائل لأصحابها وبيع الأراضي العامة وعمل المعاهدات ... الخ . أى أن طبيعة الحكومة طبيعة اجتماعية كما حددها السيد Gregore (٣٥) « الإدارة ليست عملاً كالأشياء الأخرى إنها وظيفة اجتماعية » ومن هنا ندرك الطبيعة الاجتماعية لأعمال الدولة مما يؤثر في علاقات الموظف العام بالمجتمع وبالدولة كشخص معنوى ، ونظرة الإسلام إلى طبيعة مفهوم الحكومة تكمن في المفهوم الاجتماعى ، فإن العلاقة بين الموظف وبقية أفراد المجتمع علاقة خدمة يقوم بها الموظف تجاه بقية أفراد المجتمع . [في خطبة لعمر بن الخطاب رضى الله عنه حدد فيها هذه العلاقة وطبيعة الحكومة بقوله (٣٦) « ألا وإنى لم أبعثكم أمراء ولا جبارين ولكن بعثتكم أئمة هدى يهتدى بكم فأدوا على المسلمين حقوقهم ولا تضربوهم فتداوهم ولا تمدحوهم فتفتنوهم ولا تغلقوا الأبواب دونهم فيأكل قويم ضعيفهم ولا تستأثروا عليهم فتظلموهم ولا تجهلوا عليهم » وفي موضوع آخر خطب عمر فأوضح علاقة الموظف العام بأفراد المجتمع فقال (٣٧)

33 — Civil service systems, essays & texts, by Louis Fougere, Publisher, International Institute of Administration Science, Brussels, 1976.

هامش ٣٤ ، ٣٥ - المرجع السابق ٣٦ ، ٣٧ مرجع سابق (٣٢)

« أيها الناس إنى والله ما أبعث عليكم عمالاً ليضربوا بأبشاركم ولا ليأخذوا أموالكم ، ولكن أبعثهم إليكم ليعلموكم دينكم وسنة نبيكم فمن فعل به سوى ذلك فليرفعه إلىّ فو الذى نفسى بيده لأقصنه منه » فوثب عمرو بن العاص فقال : « يا أمير المؤمنين أ رأيت إن كان رجلاً من المسلمين والياً على رعيته فأدب بعضهم أنك تقصه منه ؟ » قال عمر : « أى والذى نفسى بيده لأقصنه منه . وقد رأيت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقص من نفسه ، ألا لاتضربوا المسلمين فتذلوهم ولا تمنعوهم حقوقهم فتكفروهم » وفى مناسبة أخرى كتب عمر إلى سعد بن أبي وقاص يوضح العلاقة بشكل يفوق فى المفهوم الحديث ما يعرف بالعلاقات العامة ، يقول فى رسالته « عد مرضى المسلمين واتشهد جنازهم وافتح بابك وباشر أمرهم بنفسك فانما أنت رجل منهم ، غير أن الله جعلك أثقلهم حملاً ، وقد بلغنى أنه فشئ لك ولأهل بيتك هيئة فى لباسك ومطعمك ومركبك ليس للمسلمين بمثلها فاياك يا عبد الله أن تكون بمنزلة البهيمة التى مرت بواد خصيب فلم يكن لها إلا السمن ، وأن حتمتها فى السمن ، واعلم أن للعامل - الموظف - مردأ إلى الله فاذا زاغ زاغت رعيته ، وأن أشقى الناس من شقيت به رعيته . »

٢- - التركيب الاجتماعى والعقلية الاجتماعية عاملان يلعبان دوراً هاماً فى نوعية الإدارة وفعاليتها . فالمجتمع الأقطاعى الذى تتألف فيه فئات المجتمع من طبقات اجتماعية يؤثر فى نوعية وأنظمة الخدمة المدنية ، والأعمال الحرفية والمهنية قد تكون من نصيب فئة محددة من فئات الشعب ، وقد تتوزع أعمال الدولة بين مختلف طبقات المجتمع حسب المفهوم الاجتماعى للحكم وعلاقة الحاكم بالشعب ونوعية الحكم والغرض من الوصول إلى دفة الحكم. فمثلاً فى تاريخ الإدارة فى الولايات المتحدة بعد الاستقلال ظهر ما يعرف بالاستغلال الحزبى لمنصب الرئاسة ، بحيث أصبح رئيس كل حزب من الحزبين الديمقراطى والجمهورى حين يصل إلى دفة الرئاسة يقوم بتعيين مؤيدى الحزب فى المراكز الحساسة فى الدولة ، وأصبح هدف كل فرد أن يستفيد من منصبه خلال فترة بقائه فى الحكم لأن من المعروف أنه حينما يتولى الحزب المنافس للحكم يقوم بطرد الموظفين المواليين للحزب الحاكم السابق . كما أن الفلسفة

الاجتماعية» التي تحدّد الإطار للعقلى للجميع تؤثر فى السلوك الفردى لموظف الخدمة العامة من حيث مواظبته وإخلاصه وكيفية معالجته للأمور التى تتعارض مع مصالحه الخاصة . يقول السيد Ortegy Gaset واصفاً أهمية التركيب الاجتماعى والعقلية الاجتماعية وتأثيرها على السلوك الفردى للموظف عند مقارنته بموظف الخدمة المدنية فى ألمانيا وفرنسا والأرجنتين وأسبانيا بقوله (٣٨) « من يقارن الموظف الألمانى والفرنسى والأرجنتينى والأسبانى مع بعضهم البعض سوف يلاحظ فى سلوكهم أن الألمانى يضحى بسعادته من أجل العمل الوظيفى ويضع نفسه فى خدمته بشكل كامل بما فى ذلك حياته الخاصة. ولذا فهو لا يتجاهل أى تفاصيل فى الأنظمة ويقوم بعمله بشئ من الثقة ومثالية تركز فى أنه موظف عام ، مقارناً بذلك مع الموظف الأسبانى الذى يعتبر العمل أمله الدائم بسبب حياته الخاصة التى تتملكه . فعندما لا يتوافق سلوكه الوظيفى مع حياته الخاصة فيتصادم معها ، فانه يعمل بمخالفته الأنظمة المكتوبة ما أمكنه ذلك كما أن من النادر أن نجده مشغولاً بما يعمل . أما بالنسبة للموظف الفرنسى فيوضع فى الوسط بين الألمانى والأسبانى ، لذا فهو يعامل عمله بكل جدية وليس مثل الأسبانى الذى يضع العمل على جانب ليمتع نفسه وليس مثل الألمانى الذى يضحى بنفسه فهو يقوم بعمله لكنه لا يفقد حياته الخاصة . »

وهذا الاختلاف فى السلوك يعود سببه إلى الاختلاف فى العقلية الاجتماعية والفلسفة التى تشكلها ، فالألمانى متأثر بفلسفته القومية الآرية التى كان من إفرازاتها النظام الهتلرى ، أما بالنسبة للأسبانى فالمجتمع الكاثولىكى المغلق والعوامل التاريخية التى ترسبت فى عقلية الأسبانى حيث كانت أسبانيا موطن الصراع الدينى ما بين الإسلام والمسيحية وما نتج عن ذلك من تنصر الأندلس وإعادتها إلى الديانة المسيحية . أما بالنسبة للفرنسى فأفكار رستو الاجتماعية ومبادئ الحرية والمساواة وما صاحب ذلك من الثورات الاجتماعية أثرت فى سلوك الفرد الفرنسى .

مما سبق ندرک مدى تأثير هذه العوامل في تحديد وتشكيل إطار أنظمة وإجراءات الخدمة العامة سواء بالنسبة لكيفية التعيين أو الاختيار أو الحقوق المكتسبة أو الواجبات المطلوبة والإجراءات المتبعة تجاه إساءة استخدام السلطة .

وبعد إدراكنا للعوامل المؤثرة في مجالات الخدمة المدنية ، وبعد ما ألقينا الضوء على الأفكار العامة لنظرية الإسلام نحو الخدمة المدنية في المباحث السابقة . وفي هذا الفصل سوف نحاول دراسة النظريات الحديثة حول الخدمة المدنية مقارنةً بذلك بالمفاهيم الإسلامية حتى يمكن إعطاء صورة أكثر وضوحاً لنظرية الإسلام حول الوظيفة العامة ، ولذا سوف تنصب المقارنة حول مفهوم التعيين في الوظيفة العامة وواجبات وحقوق الموظف العام كنماذج لتحديد التفاوت والتوافق بين المفاهيم المعاصرة للخدمة العامة ومفاهيم الإسلام .

### التعيين في الوظيفة العامة :

الدولة شخص معنوي يمارس وظائف محددة يحددها الأفراد المكونون لها وفق نظام يلتزم به جميعهم ، ولا بد لهذه الشخصية المعنوية من أجهزة تنظيمية تقوم بهذه الوظائف ، وتهدف هذه الأجهزة لتحقيق أقصى ما يمكن من خدماتها بفاعلية أكبر ، ويشير إلى هذا المفهوم تشاتلين Chatelien (٣٩) بقوله « في كل منظمة تأتي كفاءة الموظفين كعنصر أساسي في فاعليتها ، لكن هذا العنصر أكثر أهمية في القطاع العام منه في القطاع الخاص لأن الدولة الحديثة تهتم بالأمور التي لا تتعلق بالنتائج الاقتصادية فعنصر الربحية غير وارد في تقييم أعمالها ، كما أنه من الصعب التخلص من الموظفين الذين دخلوا الخدمة » ومن هنا يبرز سؤال لا بد من الإجابة عليه : هل الوظيفة العامة حق أم واجب ؟ . تختلف النظرة إلى العمل الحكومي من مجتمع إلى آخر ومن نظام إلى نظام . فالنظرة البريطانية تقوم على الطبقة الاجتماعية ، يقول الأستاذ جون ففنر (٤٠) « في بريطانيا خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر كان أبناء الطبقة الاجتماعية العليا غالباً ما يتولون أعمالاً في الحكومة . وفي

39 — Public Administration, by John Fiffner & Robert Presthus, Publisher Ronald Press Company, N. Y. Fifth Edition.

40 — International review of Administrative Science 1960 - page 249

منتصف القرن التاسع عشر ظهرت الأنظمة بتنظيم الاستفادة الطبقيّة من الوظائف المدنية العليا فاشتراط الحصول على شهادة التعليم العالي المحصلة من الجامعات العريقة التي لا يتاح الانتساب لها إلا لأبناء الطبقة الاجتماعية العليا . أما التجربة الأمريكية للإدارة العامة فقد برز فيها استغلال الوظائف المدنية لصالح أنصار الحزب وهو ما يعرف بنظام الغنصائم Spoil System يقول الأستاذ ففنز « يقوم هذا النظام بمثل وظائف الدولة بمناصري الحزب الفائز ، فتملأ هذه الوظائف بأنصارهم وأقاربهم وأصدقائهم » ولا زال هذا بشكل أو بآخر يؤثر في النظام الإداري الأمريكي . وقضية نائب رئيس الولايات المتحدة السيد أفينو واستغلاله لمنصبه لمصلحه الخاصة وما نتج عنها من استقالته من منصبه كنائب لرئيس الولايات المتحدة مثال من أمثلة استخدام الوظائف العامة للمصالح الخاصة .

وهذه النظرة إلى العمل الحكومي تقوم على أساس أنه حق وليس واجباً اجتماعياً يطلب من قبل الفرد وليس تكليفاً من قبل المجتمع . ونظرة الإسلام إلى الوظيفة تقوم على أساس أنها واجب وتكليف اجتماعي للفرد وليست حقاً للفرد . ففي الحديث الشريف عن أبي موسى الأشعري أنه قال « دخلت على النبي صلى الله عليه وسلم أنا ورجلان من بني عمي فقال أحدهما : يا رسول الله أمرنا على بعض ما ولاك الله تعالى . وقال الآخر مثل ذلك ، فقال : إنا والله لا نولى هذا العمل أحداً سألناه أو أحداً حرص عليه » ومن هذا الحديث نفهم أن تولى الوظيفة العامة ليس حقاً إذ لو كان حقاً له لما كان طلبها سبباً في حججها عن طالبها لأن صاحب الحق لا يمنع من حقه إذا طلبه و طالب به . والرسول مشرع للأمة ومبلغ لرسالة السماء ولا يمكن أن يمنع أحداً حقاً أعطاه الله أو شرعه لعباده .

وإن اختلاف وجهة النظر ما بين النظرة الإسلامية للوظيفة من حيث كونها واجباً وتكليفاً للفرد وليست حقاً كما هو في المفهوم الحديث كنتيجة لمفهوم العدالة والمساواة لجميع المواطنين المعاصر والذي شمل في مفهومه حق الالتحاق بالوظائف العامة . ولكل من هاتين النظرتين تأثير على شروط التعيين وكيفية

إتمام عملية التعيين وطريقة الاختيار . ولا شك أن الشروط العامة للتعين  
في الوظائف العامة تتأثر بعاملين أساسيين هما :

أولاً : المقاييس السياسية : ويقصد منها معرفة الميول السياسية للشخص  
العامل في الحكومة ، وهذه الميول يختلف معيار قياسها ، فمثلاً السيد Attlee  
رئيس وزراء بريطانيا عام ١٩٤٨ يقول بهذا الخصوص (٤١) « هناك  
واجبات معينة تتطلب السرية ، ولذا لا يمكن تعيين من لا يوثق به ، والتجربة  
في بريطانيا وغيرها أوضحت أنه لا يمكن تعريض أمن الدولة للخطر بالسماح للعناصر  
ذات الميول السياسية بالعمل لإفشاء أسرار الدولة للقوى المعادية ، ولذا فإن  
الحكومة توصلت إلى أنه يجب ألا يعين أى شخص معروف بولائه للحزب  
الشيوعي للعمل في أعمال ذات علاقة حيوية بأمن الدولة » .

أما الرئيس جورج واشنطن فيقول في هذا الصدد « على مدى تشرني  
بإدارة شئون الدولة فسوف لا أعين في المراكز المهمة أى شخص عواطفه  
السياسية تعاكس المبادئ العامة للدولة » . وهذه النظرة لكل من رئيس  
وزراء بريطانيا والرئيس واشنطن تختلف حسب اختلاف المفهوم الديمقراطي ،  
فالأول يحدد عنصر الولاء والثاني العواطف السياسية ، وهذه النظرة تعكس  
مفهوم الحق للحزب الحاكم . فالعواطف السياسية والولاء السياسى يتحدد  
مفهومهما بمفهوم الحزب السياسى الحاكم . إن المقياس السياسى معيار  
أساسى فى اختيار الموظفين على أساس أن طبيعة الدولة الإسلامية دولة  
فكرية تقوم على أساس العقيدة الإسلامية وما انبثق عنها من أحكام ونظام ،  
وعلى هذا الاعتبار فإن الالتزام العقائدى للفرد مطلب أساسى فى الاختيار  
بالنسبة للوظائف القيادية ذات التأثير فى اتجاهات الدولة السياسية والاقتصادية  
والاجتماعية والقانونية ، وهذا الالتزام العقائدى مطلوب لوظائف الدولة .  
فالرسول يقول لأبي ذر رضى الله عنه فى الإمارة « إنها أمانة وإنها يوم القيامة  
خزى وندامة إلا من أخذها بحقها وأدى الذى عليه فيها » رواه مسلم ،  
وفى حديث آخر عن أبى هريرة رضى الله عنه أن النبى صلى الله عليه وسلم

قال « إذا ضيعت الأمانة فانتظروا الساعة . قيل : يا رسول الله وما إضاعتها ؟ قال : إذا وسد - أسند - الأمر إلى غير أهله فانتظروا الساعة » ولا يمكن أن يستشعر بهذه الأحاسيس إلا من كان على مستوى مرتفع من الالتزام العقائدي، وإلا لا يمكن تحقيق ذلك إلا لمن كان ملتزماً التزاماً عقائدياً بأنظمة الإسلام لتحقيق طبيعة الدولة الإسلامية. كما أن هذا لا يلزم منه أن الالتزام العقائدي يعطى الحق للشخص بالعمل، فحديث أبي ذر الأنفي الذكر كان سببه أن أبا ذر سأل الرسول العمل فكان جواب الرسول له هذا الحديث .

ثانياً : الاعتبارات الاجتماعية باعطاء فئة من فئات المجتمع أفضلية على الفئات الأخرى في الحصول على الأعمال الحكومية، مثل تفضيل المحاربين القدماء أو الأراامل ومضمرى الحرب وغيرهم من بعض فئات المجتمع ذات الظروف الخاصة والتي تحتاج إلى رعاية . والمفهوم المعاصر للخدمة العامة يعطى أهمية لهذه الفئات على أساس أن لها حقاً اجتماعياً نتيجة قدمتها هذه الفئة للمجتمع أو لرعايته . وهذه النظرة ترجع في طبيعتها إلى مفهوم حق الفرد في الوظيفة العامة . أما بالنسبة للإسلام فإن الاعتبارات الاجتماعية ليس لها تأثير في عملية التعيين، وإنما الكفاءة والقدرة على العمل هما العاملان المؤثران في التعيين. يقول النبي عليه الصلاة والسلام « من ولى من أمر المسلمين شيئاً فولى رجلاً وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله » وفي رواية « من قلد رجلاً على عصا به وهو يجد في تلك العصا أذى أذى من الله فقد خان الله وخان رسوله وخان المؤمنين » رواه الحاكم . ويتضح من هذين الحديثين أن فكرة الإسلام لا تضع للاعتبارات الاجتماعية أهمية في تولية الوظائف العامة، بل لا يجوز تولية شخص وهناك من هو أكفأ منه حتى ولو كانت هناك ظروف اجتماعية تعطى الحق لبعض الفئات على غيرها . لأن فكرة الوظيفة العامة تقوم على أساس التكليف والواجب على الفرد وليس على أساس الحق . لكن هذا لا يعنى أنه ليس على الدولة واجب تهئية أسباب سبل الكسب للأفراد فتوجد العمل للقادرين سواء بطريق مباشر بخلق المشاريع الاجتماعية وخلق الوظائف الملائمة للأفراد ، أو كفالة الدولة للأفراد غير القادرين على العمل بالإئفاق عليهم من بيت المال قدر حاجاتهم ،

يقول ابن تيمية في كتاب ( السياسة الشرعية ) : « والمحتاجون إذا لم تكفهم الزكاة أعطوا من بيت المال على وجه التقديم على غيرهم من وجوه الصرف » وللدولة الحق إذا لم تكف مواردها الذاتية بفرض ما تراه على أفراد المجتمع . يقول الإمام ابن حزم في كتابه ( المحلى ) ( ٤٢ ) « وفرض على الأغنياء من أهل كل بلد أن يقوموا بفقرائهم ومجبرهم السلطان على ذلك إن لم تقم الزكاة بهم ، ولا في سائر أموال المسلمين بهم ، فيقام لهم بما يأكلون من القوت الذى لا بد منه ومن اللباس للشتاء والصيف بمثل ذلك وبمسكن يكتفونهم من المطر والصيف والشمس وعيون المارة » .

### حقوق وواجبات الموظف العام :

إن مصادر معرفة حقوق وواجبات الموظف العام تتمثل في القوانين والأنظمة التى تسنها الهيئات التشريعية فى مختلف بلاد العالم . فى معظم الدول يحدد واجب موظف الخدمة العامة بتكرير كل وقت وجهده إلى الخدمة . وبعض البلاد مثل بريطانيا توجب على الموظف الخياد السياسى وبلاد أخرى لا يوجد فيها هذا الالتزام ومن هنا فإنه يمكن تحديد أسباب هذا التفاوت على النحو التالى :

أولاً : اختلاف مفهوم طبيعة موظف الخدمة المدنية حول اعتباره أداة للحكومة التى فى يدها السلطة وكخادم للدولة أو كموظف عادى يتقاضى راتبه كأجير وفقاً لقانون خاص .

ثانياً : طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة من حيث الاستمرارية أو العرضية فى التعاقد . أى إن طبيعة العمل تقتضى بقاءه بصفة استمرارية ، أو إن طبيعة عمله تتعلق بإنجاز عمل محدد ثم تنتهى تلك العلاقة .

ثالثاً : طبيعة الوظيفة وواجباتها وعلاقتها بالسياسة الموجهة للحكم . فواجبات الدبلوماسى أو الوزير أو المدرس أو غيرهم من العاملين فى الحكومة تختلف بعضها عن بعض . ومهما كانت العوامل أو الأسباب التى تؤدى إلى

اختلاف واجبات وحقوق موظف الخدمة المدنية من قطر إلى آخر فإن من المسلم به أن موظف الخدمة المدنية عضو في منظمة هي الدولة تهتم بخدمة المجتمع ، ولذا فإن من واجب الموظف العام أن يتمتع بسلوك وأخلاقيات لا تسيء إلى الخدمة العامة ، ولا يمكن تحقيق ذلك بدون خلق الضمير الذاتى لدى الفرد الملتحق بالخدمة العامة . ولا شك أن قدرة هذا الضمير الذاتى تعتمد على نوعية السلوك المطلوب من الفرد كفرد وقدرة الرأى العام على حفظ النمط السلوكى المطلوب من الأفراد وقدرته على إصدار العقاب .

إن أنواع الواجبات التى يثور النقاش حولها وتذكر فى قوانين الخدمة المدنية المعاصرة يمكن إجمالها فى الآتى :

١ - أداء العمل حسب متطلباته ، فالموظف ملزم بأداء العمل المتوطبه ، وهناك جهات نظر مختلفة حول ساعات العمل . فمثلا فى الدليل الخاص بالموظفين الجدد الذى أصدرته وزارة الخزانة البريطانية يؤكد بأن على الموظف أن يكون دائماً تحت تصرف الإدارة . ويقول الدليل (٤٣) « لا بد أن تدرك بأن عليك أن تقضى بالعمل عدداً معيناً من الساعات فى الأسبوع وسيختلف عدد الساعات تبعاً لمرتبتك ومكتبك ولكنها تكون فى الغالب ٤٢ ، ٤٤ ، ٤٦ أو ٤٨ ساعة ، وهذا بالطبع يتضمن فترات الغداء والشاى حسب الأوقات المخصصة لها ، والساعات التى يشترط عليك عادة أن تعملها هى الحد الأدنى من الساعات التى يتطلب منك أن تداومها . وتبقى مقتضيات العمل فى جميع الأوقات هى العامل الجدير بالاعتبار أولاً وقبل كل شىء . وإذا كان المكتب الذى تعمل به لا يستطيع الاستغناء عنك فى فترة من الفترات نظراً لكثرة العمل أولاً يستطيع السماح لك بالتمتع بأجازتك على الإطلاق فلا تستطيع أن تطالب بأى نوع من التعويض عن ذلك » .

ومن هنا فإن على الموظف أن يكون دائماً تحت تصرف الخدمة ، وذلك يعنى أن يمنع عن القيام بأى عمل آخر . ومن آثار هذه النظرة أن

أنظمة قوازين الخدمة المدنية في كثير من البلاد تحرم على الموظف متزاولة عمل آخر بجانب عمله الذى يقوم به ، فموظفو الخدمة المدنية عمال دائمون للدولة ومصالحة الدولة تتطلب أن يكرسوا كل وقتهم وطاقاتهم إلى إنجاز جميع واجباتهم . فوقت الموظف ملك للدولة سواء خلال الدوام الرسمى أو خارجه ، والنظرة الأخرى تسمح لموظفيها تحت قيود محددة بممارسة أعمال مهنية خاصة إلى جانب الوظيفة التى يمارسها موظف الخدمة المدنية (٤٤) .

ونظرية الإسلام يمكن إدراكها من نظرية عقد العمل التى تقوم على فكرة أن يضع العامل قوة عمله المشروع تحت تصرف الطرف الثانى لينتفع بها انتفاعاً مشروعاً بعوض مشروع ولمدة معينة أو لإتمام عمل معين . وصاحب العمل هو الدولة ، لذا فحيثما تحدد الدولة مدة العمل بساعات محددة مقابل عوض معين فانه ليس للدولة الحق فى الحجر على وقت الموظف وإنما على الموظف أداء العمل خلال ساعات العمل المحدد ، إلا إذا حددت الدولة فى عقد العمل عدم جواز استخدام الموظف الوقت الزائد فى أعمال أخرى ، ولكن فى هذه الحالة يجب على الدولة أن توفر للموظف الشروط الأساسية للحياة . وهى كما حددها الحديث النبوى الذى رواه أبو داود فى سننه « من كان لنا عاملاً فليكتسب زوجاً وإن لم يكن له خادم فليكتسب خادماً وإن لم يكن له سكن فليكتسب سكناً ومن اتخذ غير ذلك فهو غال أو سارق » (٤٥) ، وهذه الشروط تمثل عناصر الاستقرار النفسى للموظف، واختلال واحد منها يؤثر على سلوك الموظف الوظيفى ويجعله يتطلع إلى أى وسيلة تمكنه من توفيرها .

وقد يسأل القارئ: هل يجوز للموظف الحكومى أن يمارس التجارة وهل يمنع الإسلام ذلك ؟

٤٤ — المرجع السابق .

٤٥ — جمع الفوائد من جامع الأصول - الإمام محمد بن محمد بن سليمان .

الإسلام ينظر إلى عمل الدولة كواجب اجتماعي وليس كحق من حقوق الفرد ، وعندما يعمل للدولة فإن صيغة العقد هي التي تحدد هذه العلاقة ، لذا فإنه حينما تحدد الدولة ساعات محددة للعمل مقابل الراتب الذي تمنحه له ، فإن له الحق أن يستثمر وقته في أى عمل من الأعمال بما فيها التجارة . والتاريخ الإسلامى شاهد على ذلك . فمثلا عمر بن الخطاب رضى الله عنه كان يقول « إني أزلت نفسى من مال الله بمنزلة ولى اليتيم ، إن استغنيت استعفت ، وإن افتقرت أكلت بالمعروف ، فإن أيسرت قضيت » ولذا كان يواجه احتياجاته المعيشية بعدة طرق منها :

١ - العطاء الذى فرض له من بيت المال ، وذلك أنه عند ما أفضت الخلافة إليه جمع الناس يسترشدهم فى مرتبه وقال لهم « إني كنت امرءا تاجرا وقد شغلتمونى بأمركم هذا فما ترون أنه يصلح لى من هذا المال ؟ فقال عثمان رضى الله عنه : ما يصلحك ويصلح عيالك بالمعروف ، ليس لك من هذا الأمر غيره » وقد حدد عمر رضى الله عنه مرتبه بقوله « أستحل منه - أى من بيت المال - حلتين ، حلة للشئ وحلة للصيف ، وما يسعنى لحجى وعمرتى وقوت أهل بيتى وسهمى مع المسلمين كسهم رجل منهم ليس بأرفعهم ولا بأوضعهم ، ثم أنا بعد رجل من المسلمين يصيبنى ما أصابهم (٤٦) . »

٢ - الاشتغال بالتجارة ، فمن المعروف أن عمر رضى الله عنه كان يشتغل بالتجارة خلال توليه الخلافة ، فكان يتعامل مع الناس ويستدين ويوفى ويجهز العير إلى الشام فى التجارة . وفى مرة أعوزه المال فأرسل يقترض من عبد الرحمن بن عوف مبلغ أربعة آلاف درهم ، « وقد قال له عبد الرحمن : خذها من بيت المال قرصاً . فقال عمر ، فان مت قبل أن تجيء العير قاتم أخذها أمير المؤمنين دعوها له وأخذ بها يوم القيامة . لا ، ولكن أردت أن أخذها من رجل حر يصحح مثلك فإن مت أخذها من أميرائى » (٤٧) لكن هل يمكن السماح فى أوضاع تماثل الأوضاع الحالية حيث الازع الدنى ضعيف ومسئوليات وواجبات الوظيفة العامة تستوجب النفرغ ؟ إن الإجابة على هذا التساؤل سواء

بالإيجاب أو المنع تستوجب دراسة وتصنيف أنواع وظائف الدولة ومستوياتها الهرمية ومقدار الميزات المالية ونوعية ومقدار المسؤولية التي يمارسها الموظف العام ، ففي المستويات التنفيذية الدنيا حيث لا يتخذ الموظف القرار الإدارى أو المالى ، وحيث ينصب عمله على أعمال قد تكون فنية بحجة ممارستها خلال الدوام اليومي فانه يمكن أن يمارس التجارة التي لا تتعارض مع عمله ، وفي الأوقات الزائدة عن الأوقات الرسمية المحددة مع وجوب إنهاؤه أعماله الموكولة إليه . أما فى المستويات العليا فيمكن أن يمارس الأعمال التجارية بشكل علنى عن طريق ما يعرف بنظام التوصية أى بمشاركته برأس المال مع شريك يتولى أعمال التجارة ، ويشترط ألا تكون الأعمال ذات علاقة بطبيعة عمله .

ثانياً : الاستقامة والأمانة فهى من الأمور المهمة والتي حاولت كتب الإدارة العامة التركيز على أهميتها وتحديد تأثير سوء الاستقامة وضعف الأمانة لدى موظفى الخدمة المدنية ، بل إن من كتاب الإدارة من يرى أن قلة الأمانة وسوءها لا يضر بالإدارة. فالسيدان ريث وسمكز فى كتابهما ( الفساد فى الدول النامية) يقولان « إن الآثار الاقتصادية لهذا الفساد على البلاد قد لا تكون ذات أهمية كبيرة ، ولا أشك أن مجموع الأرباح الخفية صغير بالنسبة للإيراد ولا يوجد هناك دليل من الدول المتطورة التي يوجد بها فساد كبير بأنه يوجد بالضرورة ارتباط بين الفساد وعدم الكفاءة » (٤٨). ويؤكد نفس الرأى السيد جورلا فى حديثه حول تجربة الهند بقوله « عندما يكون دور الدولة محددًا فقد لا تكون النتائج العملية للفساد ذات أثر خطير . وتعزى أسباب فساد الإدارة وما ينتج عنها من ضعف الاستقامة وسوء الأمانة إلى الأمور التالية :

١ - العوامل الاجتماعية : كالسلوك الاجتماعى الذى يسود الحياة الاجتماعية والمبنى على الابدولوجية السائدة ، فالنظرية الفردية التي يؤمن بها الفرد تجاه الحياة هى النظرة المادية البحتة ، فالهدف هو امتلاك البضائع المادية وحياتها .

٢ - العوامل الاقتصادية : فمستويات المرتبات ، لا حجمها التي تمنح

للموظفين وارتباطها بالأسعار أو عدم ارتباطها تلعب دوراً مهماً في مدى انتشار الفساد الإداري، ومن هنا ندرك مدى إدراك الإسلام لهذه الناحية حين وضع الأساس الأدنى لما يدفع للموظف، وهو توفير السكن الملائم والأسرة المتمثلة في الزوجة والمركب كما أشار إليه حديث الرسول « من كان لنا عاملاً فليكتسب زوجاً وإن لم يكن له خادم فليكتسب خادماً . الخ » .

٣ - العوامل الإدارية : فالضعف الإداري وسوء التنظيم وعدم تحديد المسؤوليات وضعف الرقابة الإدارية ووجود القيادة الضعيفة تكون في مجموعها الإدارة الفاشلة التي تفرز بدورها الفساد الإداري، ومن مظاهر ذلك مثلاً الإسراع في تنفيذ القرارات الإدارية التي هي في مصلحة الموظفين . والتباطؤ في إصدار القرارات التي تمس إنجاز الخدمة العامة . (٤٩)

٤ - العوامل التشريعية : إن كثرة القوانين وتعددتها كوسيلة لإزالة الفساد الإداري وعدم ارتباط هذه القوانين بنظام الأخلاق العامة قد يزيد من انتشار الفساد، ويقول السيد بلاتند لازار (٥٠) « لقد وضع نابليون مسودة مرسوم بدافع من الغضب ضد موظفي المستودعات المتهمين بجريمة الاختلاس ويتضمن إجراءات قانونية وعقوبات تنطوي على فقدان حقوقهم المدنية، وقد أوضحت له أنه بعد هذا المرسوم قد يصبح هؤلاء الأفراد أسوأ مما كانوا عليه، نظر لأنه لا يقوم بذلك أي شخص يحترم ذاته، وأرى أن من الأفضل أن نبحث عن ضمانات اختيار موظفين أفضل، وقد اقتنع الأمبراطور برأيي وسحب مرسومه » ولذا فإن واجب الاستقامة يوجب على موظف الخدمة المدنية الامتناع عن إدارة أي عمل يكون له تأثير على سلوكه الوظيفي وإساءة استخدام سلطته، والإسلام مهتم بالاستقامة ويعتبر الأمانة عنصراً أساسياً في اختيار موظفي الخدمة المدنية يجازب الاهتمام بخلق الوازع الذاتي لدى موظف الخدمة المدنية ومعالجة الانحرافات بشكل علني، ومثال على ذلك قصة ابن التبية مع رسول الله صلى الله عليه وسلم حيث قال الرسول « ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله فيقول هذا لكم وهذا أهدي إلى أفلا قعد في بيت أبيه وأمه، فنظر أيهدى إليه أم لا (٥١) »

ثالثاً : واجب الطاعة من موظف الخدمة المدنية . فلا يمكن أن يكون

٥٠، ٤٩ - مرجع سابق (٣٣) .

٥١ - مرجع سابق (١١) .

الموظف سيد نفسه . فعليه أن يعمل وفقاً للأوامر التي يتلقاها ، ودليل الموظف الذي تصدره وزارة الخزانة البريطانية يركز على أهمية الطاعة فيقول (٥٢) « من الطبيعي أنك تخدم الشخص الذي هو أعلى منك مباشرة في القسم الذي تعمل به نظر الآن واجبك هو مساعدته بقدر ما تستطيع ، ولكنه أيضاً يقوم بخدمة من هو أعلى منه وهكذا الأمر حتى القمة . . . . . وموظف مدني عليك ألا تنسى مطلقاً ومهما كنت مؤهلاً وجيداً في وظيفتك أنه لا يتم انتخابك من أي فرد لأداء تلك الوظيفة . . . . . وبعبارة أخرى فإنه ليس من واجبك كموظف مدني أن تؤدي الأعمال طبقاً لذوقك الخاص فقط ، لكن هل هذه الطاعة عمياء ؟ ، يقول نابليون « إن طاعة الموظف ليست طاعة عمياء أو مطلقة ، إنها تسمح بالمنافسة وإبداء الملاحظات ، ومهما كانت درجة الموظف في السلم الإداري فإن الطاعة العمياء لا تطلب إلا من العسكريين فقط » (٥٣) والقرآن الكريم يقول « يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم » (٥٩-النساء) والرسول الكريم يقول كما روى البخاري في صحيحه « السمع والطاعة على المرء المسلم فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية . فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة » والطاعة في حدود الالتزام بالشريعة الإسلامية وعدم الخروج عليها ، فالإسلام لا يسمح لموظف الخدمة المدنية بالطاعة للأوامر التي تخالف الإسلام، والميزة في الإسلام أن أنظمتها وتعاليمه الأساسية والجوهرية ثابتة وليست متروكة للسلطة التشريعية في المجتمع أو لولاة الأمر ، وإنما الجميع من الحاكم إلى بقية الهيئات الحكومية محكومون بشريعة الإسلام وعدم الخروج عليها نصاً وروحاً .

رابعا : واجب الوفاق والسمعة الحسنة، فمن واجبات موظف الخدمة المدنية أن يظهر بسلوك طيب وبشيء من الوفاق الذي يتطلبه منصبه سواء نحو رؤسائه أو مرعوسيه أو نحو الأفراد الذين يتعامل معهم، ويقول لابوند (٥٤) Labond « الموظف الذي يشارك في امتيازات الدولة وله الحق في تمثيل الدولة ينبغي ألا يكون لديه أسلوب في الحياة قد يعرض وقاره وسمعته للشبهة ، ونظراً لأن الناس غير قادرين على التمييز بين الموظف كمثل للدولة والموظف كفرد

خاص . وهى تقبل من حيث المبدأ أن الموظف ان يكون جاداً وصادقاً ومتحمساً وبخاصة فى أداء واجباته أكثر مما هو كذلك فى حياته الخاصة ، والنتيجة هى أن الدولة ذاتها تتأذى إذا لم يتحل موظفوها بالوقار وحسن الخلق ، ولذا فان الدولة تطالب من موظفيها مواجهة متطلبات السلوك والخلق الحسن ليس فى ممارستهم لواجباتهم فحسب بل فى جميع أعمالهم وتصرفاتهم ، وهى تطالب منهم ذلك منذ اليوم الأول لممارستهم لأعمالهم « والإسلام يحرص على سمعة موظف الخدمة المدنية ، ويقول عمر بن الخطاب رضى الله عنه فى كتاب إلى عبدة ابن الجراح (٥٥) « أما بعد ، فإنه لم يقم أمر الله فى الناس إلا بصيف العقدة بعيد الغرة ، لا يطلع الناس منه على عورة ، ولا يعنى فى الحق على جرة ، ولا يخاف فى الله لومة لائم والسلام عليك » . وقصة عزل عمر بن الخطاب لواليه النعمان بن على بن فضلة على ميسان (٥٦) حيث بلغه أن النعمان قال الشعر التالى :

من مبلغ الحسنة أن خليلها      بميسان يسقى من زجاج وحتمتى  
إذا شئت غنتى دهاقين قرية      وصناجة تحدو على كل منسم  
فان كنت ندمانى فبالأكراسقى      ولا تسقى بالأصغر المشتم  
لعل أمير المؤمنين يسوءه      تنادىنا بالجوسق المتهم

فكتب إليه عمر « بسم الله الرحمن الرحيم . حم تنزيل الكتاب من الله العزيز العليم غافر الذنب وقابل التوب شديد العقاب ذى الطول لا إله إلا هو عليه المصير . أما بعد فقد باغنى قولك - لعل أمير المؤمنين يسوءه .... البيت وإيم الله أنه يسوءنى فأقدم فقد عزلتلك » .

وينقل الدكتور منير العجلان فى كتابه « عبقرية الإسلام فى أصول الحكم » ( صفحة ٣٦٠ ) قول السقطى فى كتابه آداب الحسبة أنه « يجب أن يكون من ولى النظر فى الحسبة فقيها فى الدين قائماً مع الحق نزيه النفس عالى الهمة معلوم العدالة ذا أناة وحلم عارفاً بجزئيات الأمور وسياسة الجمهور لا يستخفه طمع ولا تلحقه هوادة ولا تأخذه فى الله لومة لائم مع مهابة تمنع من الإدلال عليه وترهب الجانى لديه » .

يعتبر الولاء من أهم الواجبات التي يطلب من موظف الخدمة المدنية تحملها ، كما أن النقاش حول طبيعة ومدى الولاء الذي يجب أن يلتزم به موظف الخدمة المدنية قد أخذ مجالا رحبا في الكتب التي عالجت مواضيع الخدمة المدنية فهناك وجهتا نظر متباينتان حول طبيعة ومدى الولاء الواجب الالتزام به ، فالأولى منهما تركز على فكرة الالتزام ، فوظف الخدمة المدنية يلتزم بالعمل وبالتفكير ، ولذا فان عليه مساندة سياسة الدولة مساندة تامة ، تتمثل هذه المساندة بقول فردريك الثاني حاكم بر وسياغن موظفيه (٥٧) « إن أرواحهم لله وما تبقى منهم فهو لي » أما وجهة النظر الأخرى فهي ترى أن الالتزام هو بأداء العمل المنوط بهم وأن كون الموظف ملتحقا بالخدمة المدنية لا يمكن في حال من الأحوال أن يقيد من التمتع بحقوقه المدنية وبممارسته لها .

إلا أن كلاما من وجهتي النظر لم يتم تطبيقها بشكل دائم وإنما كانت التجربة التي تمت ممارستها تقع في الوسط . فالموظف المدني ليس أداة الحكومة ولكنه يحتفظ بحقوقه المدنية كحرية الفكر أو العمل ، كما أن الدولة تضع عليه التزامات خاصة مع وضع بعض القيود على حرياته ، ولكن هذه القيود تتفاوت بين ثلاثة أنواع من الولاء : الولاء للوطن ، والولاء للنظام السياسي ، والولاء للحكومة . فالولاء للوطن هو الالتزام بقيمه ونظامه الإيدلوجي وعدم الخروج عليه أو اتخاذ مواقف وتصرفات تضر بمصلحة الوطن وتمس استقلاله إلا أن ما يمكن أن ينسب إلى أنه مضاف لولاء الوطن أمر من الصعوبة تحديده ، بل إن أى إجراءات وقائية قد تتخذ بدون تفكير قد يكون لها آثار غير حميدة على سلوك الموظفين الذين يشعرون بأن الشك يدور حولهم بمجرد ارتكابهم لأى خطأ قد يفسر بأنه عدم ولاء للوطن . ولا شك أن الاهتمام بالولاء للوطن أمر ذو أهمية وخاصة بالنسبة للوظائف القيادية والتي بيدها اتخاذ القرارات . أو الوظائف التي تتعلق بالأمن القومي ، فالولاء للنظام السياسي والحكومة من الأمور ذات الحساسية ، وخاصة في الدول المتعددة الأحزاب ،

وبالأخص تلك الأحزاب المتفاوتة في الأساس الإيدلوجي مما أوجد ما يعرف بالولاء للنظام السياسي وللحكومة ، والذي يرى في الولايات المتحدة الأمريكية أن يطلب الدستور من الموظفين المدنيين سواء تم انتخابهم أو تعيينهم أن يخلفوا قسم الولاء على الشكل التالي « أقسم . . . بأنني سأساند وأدافع عن دستور وقوانين الولايات المتحدة ضد جميع الأعداء من خارج البلاد وداخلها وسأكون مخلصا ومواليها وسألتزم بحرية ودون أى تحفظ عقلي أو لغرض المراوغة » لذا فإنه يطلب من الموظف أن يتحلى بما يلي :

١ - الحياد السياسي ، ويستدعى ذلك أن يقبل موظف الخدمة المدنية بعض القيود على حقوقه السياسية بالمقارنة مع بقية المواطنين أو موظفي المؤسسات الخاصة .

٢ - الحصانة Discretion يقصد بها أن الموظف يستطيع أن يمارس نظريا جميع حقوق المواطن مع التعبير عن آرائه شفويا وكتابيا مع نوع من الإدراك لموقفه في الجهاز الحكومي طبقاً للظروف والمواضيع المتعلقة بالأمر .

والإسلام بحكم كونه نظاما شاملا يمثل منهج حياة ويتطلب وجود حكومة ملتزمة بالأيدلوجية الإسلامية والفرد هولبنة من لبنات المجتمع سواء أكان موظفا في الحكومة أو مواطنا فعليه واجب الولاء للعقيدة الإسلامية والعمل على تطبيقها . والقرآن يؤكد هذا المعنى بقوله « ولا تطيعوا أمر المسرفين . الذين يفسدون في الأرض ولا يصلحون » ( ١٥١ - ١٥٢ الشعراء ) والرسول يحدد نطاق الطاعة في الحديث الذي رواه البخارى « إنما الطاعة في المعروف » وفي المجال التطبيقي يقول الخليفة الراشد أبو بكر رضى الله عنه في إحدى خطبه « أطيعوني ما أطعت الله ورسوله فيكم فإن عصيته فلا طاعة لي عليكم » وقصة عمر بن الخطاب مع واليه عمرو بن العاص أكبر شاهد عملي على حرية موظف لخدمة المدنية وعدم الالتزام بما يعرف بالولاء السيامى أو الولاء للحكومة وإنما الولاء فقط للعقيدة وللوطن ، فلقد حدثت مكاتبات بين الخليفة عمر وواليه عمرو حول الخراج ، هذا نصها (٥٨) « من الخليفة إلى الوالى . . إني فكرت

في أمرك والذي أذت عليه فإذا أرضك واسعة عريضة رفيعة وقد أعطى الله أهلها عدداً وجلداً وقوة في بر وبحر ، وأنها قد عالجتها الفراعنة وعملوا فيها عملاً محكماً مع شدة عتوهم وكفرهم ، فعجبت من ذلك وأعجبت مما عجبت أنها لا تؤدي نصف ما كانت تؤديه من الخراج قبل ذلك على غير قحوط ولا جدوب ، ولقد أكثرت من مكاتبتك في الذي على أرضك من الخراج وظننت أنه سيأتينا على غير نزر ورجوت أن تفيق فترفع إلى ذلك . فإذا أذت تأتيني بمعارض تبعث بها لا توافق الذي في نفسي ، ولست قابلاً منك دون الذي كانت تؤخذ به من الخراج قبل ذلك . لست أدري مع ذلك مالذي نفرك من كتابي وقبضك فلئن كنت مجزئاً كافياً صحيحاً إن البراءة لنافعة وإن كنت مضيعاً نطفاً إن الأمر لعلى غير ما تحدث به نفسك . وقد تركت أن أبتغي ذلك منك في العام الماضي ، رجاء أن تفيق فترفع ذلك إلى ، وقد علمت أنه لم يمنعك من ذلك إلا عمالك عمال السوء وما توالت عليه وتلفف أتخذوك كهفاً . وعندى باذن الله دواء فيه شفاء عما أسألك عنه ، فلا تجزع أبا عبد الله أن يؤخذ منك الحق أو تعطاه ، فإن النهر يخرج الدر . والحق أبلج ودعنى وما عنه تلجلج فانه قد برح الخفاء والسلام .»

« من الوالى إلى الخليفة . . . أما بعد ، فلقد بلغنى كتاب أمير المؤمنين الذى استبطأنى فيه من الخراج والذى ذكر فيه من عمل الفراعنة قبلى وإعجابه من خراجها على أيديهم ونقص ذلك منها منذ كان الإسلام ، ولعمري قد كان الخراج يومئذ أوفر وأكثر والأرض أعمر لأنهم كانوا على كفرهم وعتوهم أرغب في عمارة الأرض منا منذ كان الإسلام ، وذكرت أن النهر يخرج الدر فحلبتها حلباً قطع ذلك درها . أكثرت في كتابك وأذت وعرضت وثررت وعلمت أن ذلك عن شئ تخفيه على غير خبير ، فجئت لعمري بالمفطعات المقذعات ، ولقد كان ذلك من الصواب ، رصين صارم بليغ صادق ، وقد عملنا لرسول الله صلى الله عليه وسلم ومن بعده فكنا بحمد الله مؤدين لأمانتنا حافظين لما عظم الله من حق أئمتنا زى غير ذلك قبيحاً العمل به شينا فيعرف ذلك منا ويصدق فيه قبلنا ، معاذ الله من تلك الطعم ومن شر الشبيع والاجترأ على كل ماثم ،

فأقبض عملك فان الله قد نزهني عن تلك الطعم الدنية والرغبة فيها بعد كتابك الذى لم تستبق فيه عرضا ولم تكرم فيه أخا ، والله يا ابن الخطاب لأننا حين يراد ذلك منى أشد لنفسى غضبا ولها انزاعا وإكراما ، وما عملت من عمل أرى على فيه متعلقا ولكنى حفظت ما لم تحفظ ولو كنت من يهود يثرب ما زدت يغفر الله لك ولنا .. وسكت عن أشياء كنت بها عالما وكان اللسان بها منى ذلولا ولكن الله عظم من حقتك ما لا يجهل والسلام . .

« من الخليفة إلى الوالى . . أما بعد \* \* \* فقد عجبت من كثرة كتبي إليك فى ابطائك بالخراج وكتابك إلى بيينات الطرق ، وقد علمت أنى لست أرضى أملاك لا بالحق المبين . ولم أقدمك إلى مصر أجعلها طعمة لك ولا لقومك ولكنى وجهت لما رجوت من توفيرك الخراج وحسن سياستك . فاذا أتاك كتابى هذا فاحمل الخراج فانما هو فىء المسلمين وعندى من قد تعلم قوم محصورون والسلام . . »

« من الوالى إلى الخليفة .. أما بعد \* \* \* فقد أتانى كتاب أمير المؤمنين يستبطنى فى الخراج ويزعم أنى أحميد عن الحق وأنكب عن الطريق وأنى والله ما أرغب فى صالح ما تعلم ولكن أهل الأرض استنظرونى إلى أن تدرك غلتمهم ، فنظرت وكان الرفق بهم خيرا من أن يخرق بهم فصبروا إلى بيع ما لا غنى لهم عنه والسلام . . »

وانتهت هذه المناقشات الكلامية بين الوالى وعمر باتهام عمر بن الخطاب للوالى بأنه قد فشت له فاشية من متاع ورقيق وآنية وحيوان لم يكن له حين ولى مصر ، ويرد عمرو بأن أرض مصر — أرض مزروع ومنتجر فنحن نصيب فضلا عما نحتاج إليه لنفقتنا — فكان رد الخليفة .. « إنى قد خيرت من عمال السوء ما كفى وكتابك إلى كتاب من قد أقلقه الأخذ بالحق وقد سؤت بك ظنا ووجهت إليك محمد بن مسلمة ليقتاسمك مالك فأطلعه طالعه وأخرج إليه ما يطالبك وأعفه من الغلط عليك فقد برح الخفاء . . »

فى مقابل الواجبات المطلوبة من موظف الخدمة المدنية فان هناك حقوقا

الموظف الخدمة المدنية تجاه الدولة ، وقد شملت الدراسات التي تناولها كتب الإدارة العامة سياسة الأجور والمرتبات والحقوق التقاعدية وغير ذلك من الحقوق المادية . ووجهة نظر الإسلام سبق مناقشتها في المبحث الخاص بحقوق وواجبات الموظف العام ، إلا أن هناك حقوقاً أخرى تختلف وتتفاوت وجهات النظر في كيفية معالجتها ، يمكن الإشارة إليها فيما يلي :

١ - ضمان الاستقرار الوظيفي ، فالعلاقة التعاقدية بين الدولة والموظف تعطى موظف الخدمة المدنية ضماناً بالأمان ، فالدولة بموجب هذا لا يحق لها أن تفسخ عقد الخدمة من جانب واحد ، فمن الوجهة القانونية يعتبر ظمناً أن تطرد موظف الخدمة المدنية في أي وقت على أساس أن الموظف حُر في ترك الخدمة ، ولكن ما دامت الوظيفة موجودة لا يمكن طرد الموظف إلا في حالات محددة مثل عدم القدرة الجسدية أو الأخطاء التأديبية الكبيرة . والأساس التاريخي لخلق ديمومة الوظيفة يرجع إلى ما وجد في الإدارة البروسية ( ألمانيا ) حيث كانت الرابطة بين الموظف والدولة تبدو كعلاقة أقطاعية بين التابع والسيد الأقطاعي .

أما وجهة نظر الإسلام فهي تقوم على أساس أن الوظيفة العامة واجب على الفرد أن يؤديه وليس حقاً . فالوظيفة العامة يتحدد بقاؤها أو إلغاؤها على الحاجة إليها ، وليس للموظف حق إلا قيام الدولة بتوفير متطلبات الحياة الضرورية من مأكل ومسكن ومركب خلال فترة بقاء الموظف في الوظيفة .

والاستقرار الوظيفي يفقد الموظف الحماس والتجديد والحرص على أداء العمل بشكل جيد مع إمكانية اختيار الأفضل للوظيفة . ولا يولى الإسلام عناية خاصة بالاستقرار الوظيفي للموظف وذلك بسبب إعطاء الإسلام أهمية أن يتولى أعمال الدولة الأكفاء القادرون بشكل مستمر ، وهذا لا يمكن أن يتوافر عندما يكون هناك ضمان للموظف بالبقاء في الوظيفة ، وكذا يحرص الإسلام على إبراز أهمية تولية الشخص المناسب في العمل المناسب . وفي الحديث يقول الرسول عليه الصلاة والسلام « إذا ضيبت الأمانة فانتظروا الساعة ، قيل

وكيف إضاعتها؟ قال إذا وسد الأمر إلى غير أهله « كما أن الدولة نفسها ملتزمة بتوفير الاستقرار المعيشي لكل فرد بتوفير فرص العمل لمواطني الدولة الإسلامية في المجتمع المسلم .

٢ - حماية موظف الخدمة المدنية ، وهذا الحق مرتبط بالواجب الذي تتطلبه الدولة من موظفيها لتأدية واجباتهم ولذا فإن عليها أن تمنحهم حماية خاصة حتى يتمكنوا من إنجاز واجباتهم ، وهذه الحماية الخاصة هي تلك الحماية التي يتطلبها الموظف نتيجة لممارسته للعمل لأنه ملتزم بموجبه بواجب الطاعة والاحتفاظ بأسرار الدولة فلا يستطيع دائماً أن يدافع عن نفسه وحده ضد أى هجوم قد يتعرض له. والموظف المدني عليه التزام أدبي بالألا يرد على أى انتقادات عامة فهو ممثل لسلطة رئيسه الذي عليه واجب حماية موظفيه .

ومن أنواع الحماية إيجاد التشريعات القانونية ، فمثلا القانون الفرنسى للخدمة المدنية ينص على (٥٩) « أن الدولة أو الجهاز العام المختص ملتزم بحماية الموظفين المدنيين ضد أى تهديدات أو اعتداءات قد يتعرضون لها بسبب واجباتهم التي يمارسونها » وتمثل هذه الحماية إما بدفع بدل ضرر سمعة أو بالنشر بتفنيد الاقتراءات التي يقصد منها تشويه سمعة الموظف .

والإسلام يحرص على كرامة الفرد كفرد والقرآن يقول « ولقد كرّمنا بنى آدم وحملناهم في البر والبحر ورزقناهم من الطيبات وفضلناهم على كثير ممن خلقنا تفضيلاً » (٧٠- الإسراء) « ولذا فإن الإسلام ينهى عن الاعتداء على كرامة الشخص ويحفظها ، يقول القرآن الكريم « لا يسخر قوم من قوم عسى أن يكونوا خيراً منهم ولا نساء من نساء عسى أن يكن خيراً منهن ولا تلمزوا أنفسكم ولا تنابزوا بالألقاب » ( ١١ - الحجرات ) .

ومن هذا المفهوم العام فإن الدولة تراعى حرمة موظفيها وتحميها من أى سوء ، والتاريخ الإسلامى يقدم شواهد على ذلك ، فقصة عمر بن الخطاب ومحاكمته لخالد بن الوليد معروفة ، ثم بعد ما تبين له براءة ساحة خالد أرسل

إلى البلاد كتابا قال فيه « إني لم أعزل خالدا عن سخطة ولا خيانة ولكن الناس فتنوا به فحفت أن يوكلوا إليه ويبتلوا به فأحبيت أن يعلموا أن الله هو الصانع وألا يكونوا بعرض فتنة . »

ومحا كتمته لأبي موسى الأشعري وبعد أن تبين له الحق أصدر بيانا قال فيه « إن ضبة العنزى غضب على أبي موسى في الحق أن أصابه مراغما وفارقه أن فاته أمر من أمور الدنيا فصدق عليه وكذب فأفسد كذبه صدقه فاياكم والكذب فان الكذب يهدى إلى النار » وبهذا فان عمر حفظ لموظفيه سمعتهم وكرامتهم .

### حق التظلم : [The right of appeal]

قد يقع على موظف الخدمة المدنية ظلم من الإدارة ، ولذا فان حقه في التظلم ضد الإدارة من المواضيع التي نوقشت كثيرا من قبل كتاب الإدارة العامة بسبب إهمالها في كثير من أنظمة الخدمة المدنية ، فليس للموظف الحق في المرافعة القضائية ضد ظلم الإدارة ، إلا أن بعض الأنظمة تفضل إنشاء إدارات مختصة تتلقى الشكاوى ضد جهاز الإدارة الحكومية (٦٠) . وهناك شكلان لهذا التنظيم : الشكل الأول أن يكون ضمن التركيب الهيكلي للمنظمة ، لكون الرئيس الإداري في موقع أفضل لمعرفة وتقييم سلوك الموظف المتهم لأنه مسئول عن إدارة وحسن سير العمل في إدارته وعنده القدرة على وزن المسببات في إزال العقاب أو العفو بما يتلاءم مع عملية الانضباط ، أما الشكل الثاني فهو إيجاد جهاز إداري مستقل يكون عنصر الحياد متوفرا فيه وسوف يكون التحقيق في التظلم موضوعا وبدون غرض مع قدرة هذا الجهاز على وضع مقاييس محددة لكيفية السلوك (٦١) .

أما بالنسبة لنظرية الإسلام بهذا الخصوص فلقد احتلت مكانا بارزا في المفهوم الإداري منذ تكون الدولة الإسلامية الأولى ، فلقد كان الرسول الكريم يمارس ويقوم بانصاف المظلومين سواء أكانوا من عماله أو من بقية أفراد المجتمع ، ولقد تطورت هذه الفكرة إلى أن ظهر ما عرف

في التجربة الإدارية في التاريخ الإسلامي بما يعرف بولاية المظالم ، ويكون على رأس هذا الجهاز ناظر المظالم . ولقد حدد الماوردي في كتابه ( الأحكام السلطانية ) اختصاصات ناظر المظالم في :

١ - تعدى الولاية على الرعية .

٢ - التظلم في أجور العمال وجباة الأموال .

٣ - تصفح أحوال كتاب الدواوين ( مراقبة موظفي الدولة ) .

٤ - النظر في تظلم المسترزقة ( الموظفين ) من نقص أرزاقهم أو تأخرها عنهم .

ومن هنا نلاحظ أن ناظر المظالم يتلقى شكاوى وتظلم الموظفين بحكم كونه يراقب الأجهزة الإدارية ، ومن هنا ندرك أن الفكر الإداري في الإسلام يأخذ الشكل الثاني من عمليات المراقبة وهو وجود جهاز مستقل يتولى عملية التحقيق والرقابة وتلقى تظلمات موظفي الدولة .

## الخلاصة

من خلال الاستعراض السابق الذى هدفنا منه استكشاف نظرية تتعلق بالوظيفة العامة - الخدمة المدنية - على ضوء الشريعة الإسلامية فانه يمكننا استخلاص النتائج التالية :

أولاً : أن نظرية الإسلام فى مجال الخدمة العامة تقوم على فكرة أن الوظيفة العامة تكليف وليست حقاً ، فالعمل فى الدولة واجب ليس حقاً للفرد كموطن ، والشاهد على ذلك حديث الرسول الذى قال فيه « إنا والله لا نولى هذا العمل أحداً سأله أو حرص عليه » . لذا فان الوظيفة العامة فى الشريعة الإسلامية هى خدمة عامة تستهدف إشباع حاجات المواطنين المادية والنفسية والرسول يقول « من ولاه الله أمراً من أمور المسلمين فاحتجب عن حاجتهم احتجب الله عن حاجته يوم القيامة » ومن خلال هذه النظرة يمكن الخروج ببعض الآثار الناتجة عنها وهى :

١ - أن العمل فى الدولة ليس وسيلة للكسب وإنما هو وسيلة لأداء واجب ديني ؛ ولذا فان السلوك الفردى يلعب دوراً كبيراً فى كفاءة وإنتاجية الجهاز الحكومى ، ومن ثم فان التربية الاجتماعية والمتمثلة فى التوجيهات والتعاليم السلوكية جزء مكمّل لأنظمة الخدمة المدنية من وجهة النظر الإسلامية .

٢ - وجوب قيام الدولة ممثلة فى قادتها بالبحث عن الكفاءات التى يمكن إسناد العمل إليها ، فعملية الاختيار تقوم على الاختيار الشخصى التدرجى أى ما يمكن أن يوصف بلامركزية التوظيف كما شرحها بن تيمية فى كتابه ( السياسة الشرعية ) .

٣ - أن أسلوب الاختيار والتكثيف المتبع متروك للظروف الإدارية ومدى التطور الذى يسود المجتمع .

٤ - الارتباط العضوى بين الالتزام الدينى للفرد وبين ممارسة الوظيفة العامة ، فكما أن الفرد المسلم يسعى للحصول على رضاء الله عن طريق ممارسته للشعائر التعبديّة فإن ممارسته لوظيفته وتلبية حاجات الناس وسيلة من وسائل التقرب إلى الله .

ثانياً : أسس اختيار الموظف فى مفهوم الإسلام الإدارى ترتكز على عنصرين :

١ - عنصر الأمانة : ومفهوم الأمانة فى الإسلام شامل ومتعدد الجوانب ، فهو يشمل أمانة المال والجهد والوقت والفكر والسلوك ، ولقد عرضت الأمانة على السموات والأرض والجبال فأبين أن يحملنها وأشفقن منها وحملها الإنسان ، كما أشار إلى ذلك القرآن الكريم ، ولذا فإن الأمانة تقترب بخشية الله ، وألا يشتري بآياته ثمن قليل ، وترك خشية الناس .

٢ - القوة ، أى الكفاءة على إنجاز العمل المراد القيام به ، ولقد ربطت القوة بالقدرة كما حددها الإمام ابن تيمية بقوله « والقوة فى كل ولاية بحسبها ، فالقوة فى إمارة الحرب ترجع إلى شجاعة القلب وإلى الخبرة فى الحروب والمحادعة فيها ، فإن الحرب خدعة ، وإلى القدرة على أنواع القتال ، والقوة فى الحكم بين الناس ترجع إلى العلم بالعدل الذى دل عليه الكتاب والسنة وإلى القدرة على تنفيذ الأحكام » لذا فإن فكرة الإسلام حول كيفية الاختيار تلخص فى الآتى :

( أ ) تصنيف الوظيفة وتحديد مسؤولياتها وواجباتها كما أشار إليه ابن تيمية « المهم فى هذا الباب معرفة الأصلح وذلك إنما يتم بمعرفة مقصود الولاية - الوظيفة - ومعرفة طريق المقصود ، فإذا عرفت المقاصد والوسائل ، تم الأمر »

( ب ) الالتزام بالسلوك الإسلامى الظاهرى ، أى الالتزام الدينى بإقامة الشعائر الإسلامية الظاهرة . وهذا الالتزام المسلكى يؤثر فى تصرفات موظف الخدمة المدنية فى مجتمع ملتزم عقائدياً بالإسلام .

(ج) القرعة حين التساوى بين المرشحين في الكفاءة والأمانة .

ثالثاً : حقوق وواجبات موظف الخدمة العامة على ضوء مفهوم الإسلام  
تقوم على :

١ - فلسفة العقد كما أوضحها الإسلام بتوافر شروطها القانونية والمبدئية  
على فكرة العدل والحق والمساواة .

٢ - أن الأجر على قدر العمل المبذول « ولكل درجات مما عملوا  
وليوفهم أعمالهم وهم لا يظلمون » (١٩ - الأحقاف) .

٣ - الالتزام بجد أدنى من الأجر لموظف الخدمة ، وذلك بتوفير عناصر  
وأسباب الراحة النفسية للموظف ، لذا فإن الأجر لا بد أن يغطي تكاليف  
العيش والسكن وتكاليف الحصول على الاستقرار العائلي .

رابعاً : الرقابة على أجهزة الحكومة تقوم على فكرة المسؤولية الجماعية ،  
أى أن الفرد مسئول عن مراقبة جهاز الدولة والتبليغ عن أى خلل أو قصور .  
فالرقابة الجماعية عنصر من عناصر الانضباط الإدارى لأجهزة الخدمة المدنية .  
وتعتمد الرقابة على :

(١) الرقابة من ذات الفرد بارتباط سلوكه الوظيفى بالشعائر التعبدية  
وتكامل بعضها ببعض ، فالضمير يلعب دوراً أساسياً فى حسن أداء العمل  
الحكومى ، فالفرد حارس على نفسه .

(ب) المجتمع كجهاز مراقبة على تصرفات موظفى الدولة ، فعلى كل فرد  
من أفراد المجتمع مسئولية مراقبة موظفى الخدمة فى حدود تعاليم وآداب  
الشريعة الإسلامية .

(ج) وجود أجهزة إدارية ضمن جهاز الدولة كسكل لمراقبة تصرفات  
الموظفين والاستماع إلى تظلماتهم .

خامسا : تحرر الموظف من الولاء للجهاز البيروقراطي ، فالموظف العام في الإسلام له الحق ، بل عليه واجب التنبيه لمن هو مرءوس لهم ، فالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر واجب كل مسلم سواء أكان موظفا أو مواطنا . كذا فان الرقابة الذاتية للأجهزة الوظيفية تقوم على العنصر البشري ، فدى التزام موظفي الدولة بالتعاليم الإسلامية يتحدد بنجاح الأجهزة الحكومية في تنفيذ واجباتها .

سادسا : ارتباط المفاهيم العامة ومفاهيم الفكر الإداري بالفلسفة العقائدية في الإسلام ، كمنهج وأسلوب حياة . فلذا كان موظف الخدمة العامة ملتزما بالعقيدة . وهذه العقيدة لا ترتبط بأهواء الأفراد أو الهيئات التشريعية فهي مقررة سلفا ، وما على الأجهزة التنفيذية وأفراد المجتمع الذين يتلقون الخدمات من هذه الهيئات إلا التنفيذ والطاعة ، لذا فان مفهوم الخدمة العامة في الإسلام يتميز بالآتي :

١ - عدم الطاعة لأى شخص ولأى أمر يصدره إذا كان يخالف نصا تشريعيا كما حدده القرآن والسنة .

٢ - الطاعة واجبة والانضباط الإدارى ركن أساسى يجب على الموظف الالتزام به دينيا .

٣ - التلازم بين ممارسة الواجبات الوظيفية والواجبات التعبدية ، فكلا الجانبين يكمل بعضهما البعض ، فلا تقبل عبادة إذا أهمل واجب من واجبات الوظيفة ، فالوظيفة أمانة كما أن الصلاة أمانة .

٤ - الارتكاز على السلوك الظاهرى والمتعلق بتنفيذ العبادات الظاهرية مثل الصلاة في الاختيار للعمل ، فالمنهج المسلكى المقترن بالالتزام العقائدى مظهر من المظاهر البارزة في ملامح الفكر الإدارى في الإسلام والمتعلقة بالاختيار لأعمال الدولة .

## المراجع والاستشارات

- ١ - معالم في الطريق .....  
سيد قطب ، دار دمشق للطباعة والنشر والتوزيع  
الاستشارات ١ ، ٢
- ٢ - مقاصد الشريعة ومكارمها .....  
علال الفاسي  
الاستشارات ٣
- ٣ - نظام الحياة في الإسلام .....  
أبو الأعلى المودودي، دار الفكر الإسلامى دمشق عام ١٩٥٨  
الاستشارات ٤
- ٤ - النظريات السياسية الإسلامية .....  
دكتور محمد ضياء للدين الرئيس ، الطبعة الرابعة عام ٦٦/٦٧ ،  
دار المعارف بمصر  
الاستشارات ٥ ، ٧ ، ٢٣
- ٥ - مفاتيح الغيب .....  
الإمام الرازى ، الجزء الثالث  
الاستشارات
- ٦ - الفرد والدولة في الشريعة الإسلامية .....  
دكتور عبد الكريم زيدان ، الاتحاد الإسلامى العالمى  
للمنظمات للطلايية عام ١٣٩٠ الطبعة الثانية .  
الاستشارات ٨ ، ٢٤ ، ٤٢
- ٧ - الدولة ونظام الحسبة عند ابن تيمية .....  
محمد بن المبارك ، دار الفكر  
الاستشارات ٩ ، ١٠

٨ - السياسة الشرعية في إصلاح الراعى والرعية ... ..  
الإمام بن تيمية دار الكتب العربية  
الاستشارات ١١ ، ١٢ ، ٢٢ ، ٣٠ ، ٣١ ، ٥١

٩ - الحسبية ... ..  
الإمام بن تيمية  
الاستشارات ١٣ ، ١٤ ، ١٥ ، ١٦

١٠ - محاضرات تاريخ الأمم الإسلامية ... ..  
محمد الخضري (بك) ، مطبعة الاستقامة الطبعة السابعة ١٣٧٦  
الاستشارات ١٧ ، ١٨

١١ - المؤسسات الإدارية في الدولة العباسية ... ..  
حسام قوام السمراني ، مكتبة دار الفتح ، دمشق عام ١٩٧١  
الاستشارات ١٩ ، ٢١

١٢ - الحكم والإدارة عند العرب ... ..  
محمد إبراهيم صبحي ، مكتبة الوعي العربي عام ١٩٦٧  
الاستشارات ٢٠

١٣ - العمل والضمان الاجتماعي في الإسلام ... ..  
دكتور صادق مهدي السعيد ، مطبعة المعارف بغسداد  
عام ١٩٦٥ - ١٩٦٦  
الاستشارات ٢٥ ، ٢٦ ، ٢٧ ، ٢٨

١٤ - عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة  
(دراسة مقارنة) ... ..  
دكتور سليمان الطهاوي ، الطبعة الأولى ، ١٦٩٩ ،  
دار الفكر العربي

الاستشارات ٣٢ ، ٣٦ ، ٣٧ ، ٤٦ ، ٤٧ ، ٥٥ ، ٥٦ ، ٥٨

Civil service systems, essays & texts, by Louis Fougere, — ١٥  
Publisher, International Institute of Administration  
Science, Brussels, 1967.

الاسترشادات ٣٣ ، ٣٤ ، ٣٥ ، ٣٨ ، ٤١ ، ٤٣ ،

٤٤ ، ٤٩ ، ٥٠ ، ٥٢ ، ٥٣ ، ٥٤ ، ٥٧ ، ٥٩ ،

٦٠ ، ٦١

Public Administration, by John Fiffner & Robert — ١٦  
Prethus,  
Publisher Ronald Press Company, N.Y. Fifth Edition

الاسترشادات ٣٩

International review of Administrative Science, 1960 — ١٧  
Page 249

الاسترشادات ٤٠

..... — ١٨ — جمع الفوائد من جامع الأصول

الإمام محمد بن محمد بن سليمان

الاسترشادات ٤٥

Corruption in Developing Countries, by Wraith — ١٩  
& Simkins, London.

الاسترشادات ٤٨