القسم الثالث

النظام الإدارى الإسلامى

بند

*** أولاً : أساس النظام الإدارى الإسلامى وخصائصه**

٤٢ – النظام الإدارى والقانون الإدارى ٤٢٥

٤٣ – أساس القانون الإدارى ٤٢٩

٤٤ – خصائص القانون الإدارى الإسلامى ٤٣٥

٤٥ – تقييد السلطات والأوضاع فى النظام الإسلامى ٤٤٣

٤٦ – أشخاص النظام الإدارى الإسلامى ٤٤٦

٤٧ – قيام الفرد بالوظيفة الإدارية (الإدارة الشعبية) ٤٦٣

*** ثانيًا : النشاط الإدارى الإسلامى ووسائله**

٤٨ – الإدارة المركزية والمحلية ٤٦٩

٤٩ – الأعمال الإدارية ٤٧٨

٥٠ – القرارات الإدارية ٤٨٤

٥١ – العقود الإدارية والامتيازات الأخرى ٤٨٧

٥٢ – العاملون ٤٩١

٥٣ – الأموال العامة ٥٠٩

٥٤ – المظالم ٥١٥

*** ثالثًا : المرافق العامة الإسلامية**

٥٥ – القواعد الضابطة للمرافق العامة ٥٢٣

٥٦ – طرق الإدارة فى النظام الإسلامى ٥٣٥

٥٧ – الحسبة ٥٤٥

٥٨ – بعض المرافق العامة الإسلامية ٥٦٣

obeikandl.com

obeikandl.com

أولا : أساس النظام الإدارى الإسلامى وخصائصه

٤٢ - النظام الإدارى والقانون الإدارى(*)

* ملامح النظام الإدارى الإسلامى فى العهود المختلفة.
* النظام الإدارى والقانون الإدارى.

[٤٢٤] لا مراء فى أن الدولة الإسلامية - وقد بلغت شأواً عاليًا فى الازدهار والاتساع - قد تمتعت - بطبيعة الحال بنظام إدارى متين، وإلا لما أمكنها أن تعول أراضيها الواسعة ومصالحها المتشعبة ونظامها الضخم مئات السنين. ولقد كان نظامها الإدارى من المرونة والقوة لدرجة أنه لم يتأثر أحيانًا بضعف الحكومات وفساد التشكيلات الرسمية، وظلت هذه الدولة - فى صورها المختلفة - تؤدى الخدمات العامة بقوة ومتانة وحيوية حتى فى أحلك الظروف. وذلك بسبب ما نسميه « بالإدارة الشعبية ».

ولقد برزت على الفور الخصيصة الشعبية لهذه الإدارة منذ الأيام الأولى للإسلام فور انتقال رسول الله ﷺ إلى المدينة.

فقد كان المسجد مركز الإدارة وكان رسول الله ﷺ يمارس أعمال الإدارة فيه. وكان يتخذ العمال الرسميين من أصحابه، فكان قيس بن سعد كصاحب الشرطة من الأمير، وكان كل صحابى يقوم بجميع أعمال الولاية العامة ويرعى بنفسه مصالح المسلمين.

(*) يرجع إلى الفهرس الأبجدى فيما يهم القارئ.

واستمر الحال على ذلك حتى استجد العهد الأموى. فاكتست الدولة طابعًا أرستوقراطيًّا خاصًّا، واحتجب الخلفاء عن العامة، وتحولت الإدارة من الطريقة الشعبية إلى طريقة رسمية. وقنن الفقه ذلك وأغفل الإشارة إلى الإدارة الشعبية التى يتميز بها نظام الإسلام، واقتصر على ذكر الإمامة والوزارة والولايات وكلمات مقتضبة غير شافية عن البيعة والشورى وعن التطوع للحسبة وبذلك اكتسى الفقه الإسلامى طابعًا رسميًّا من البيروقراطية التى لا تمثل – فى الواقع – روح الإسلام وطابعه الحقيقى.

وصار من العسير جدًّا استكناه النظام الإدارى الإسلامى على حقيقته من تلك المصادر الرسمية.

ثم تعددت الدول فى عهد الدولة العباسية الثانية وتطورت صعوداً وهبوطًا واختلفت تشكيلاتها ورسومها ومناصبها، واقتصرت المراجع اللاحقة على ذكر الوظائف والألقاب وتصوير الاحتفالات والأبهات، وطريقة التحرير والإنشاء، وذلك ككتاب المقريزى (الخطط المقريزية) وكتاب صبح الأعشى للقلقشندى. ومنذ ذلك التاريخ صارت دراسة النظم الإدارية عبارة عن وصف تاريخى للمناظر والأشكال كما هو ملحوظ فى كتاب كرد على، وإبراهيم حسن وغيرهم، يعنى دراسات لا تنفع ولا تشفع فى الأحكام، لأن الفقه الإسلامى لا يقنن شيئًا من ذلك، ولا يدخل ضمن مصادر الشريعة.

ثم نشطت الدراسات المعاصرة إلى محاولات الملاحظة والتجميع وتلمس الطريق خلال هذه الملاحظات بطريقة عفوية فى كثير من الأحيان.

وبقى أصل المسألة وهى اكتشاف النظرية الأصلية التى ينضبط بها التطبيق والتى تيسر التقنين والتطبيق[1]

---

(١) لم يستعمل الفقه لفظة «إدارة» بالمعنى المفهوم الآن، وإنما يطلقها على معنى آخر هو «بيع السلعة كيفما اتفق بغير انتظار السوق، وهو يقابل الاحتكار وهو رصد السوق انتظار ارتفاع الأثمان. وكذلك استعمل لفظة «حكومة» فى معنى بعيد تمامًا عن الدراسات الدستورية والإدارية. فهو يقصد بها «مال يحكم به القاضى بعد تقدير الذات المجنى عليها سالمة معيبة» وذلك فى أبواب الجنايات.

[٤٢٥] ولتعرف معنى النظام الإدارى عمومًا، نبين أنه من المقرر – فى الواقع والقانون– أن من أهم وظائف الدولة : تنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة .

هذه الوظيفة، اصطلح على تسميتها بالوظيفة الإدارية، والسلطة التى تقوم بها تسمى بالسلطة الإدارية .

والسلطة الإدارية جزء من السلطة التنفيذية بمعناها الأوسع؛ إذ أن المعنى الأخير ينصرف إلى الجهاز التنفيذى كله، بما فيه ما لا يقوم بأعمال إدارية بالمعنى المتقدم. فيشمل أيضًا ما يقوم بتدابير الحكم وأعمال السيادة، وما لا يعتبر من الإدارة العاملة وكل ما لا يدخل فى السلطة القضائية أو السلطة التشريعية. وقد تسمى السلطة التنفيذية باسم « الحكومة » وهى كلمة غير محددة، إذ أحيانًا تتسع هذه اللفظة فتطلق على الدولة كلها، وأحيانًا تضيق فتنصرف إلى الحكومة المركزية فقط وبدون أن تشمل المؤسسات العامة والهيئات العامة والمشروعات العامة، وهذا الاستعمال الخاص ملحوظ فى بعض اللوائح والقرارات الإدارية المتعلقة بضم مدد الخدمة السابقة ونحوها .

[٤٢٦] ومن المقرر حتمًا أيضًا : أنه كلما وجدت إدارة ومحكومين وجد نظام إدارى . وهذا أمر بديهى .

ولكن ليس معنى وجود « نظام إدارى » أن يوجد « قانون إدارى » بل إن هذا الاسم الأخير لا يطلق إلا إذا تميزت العلاقات الإدارية عن العلاقات العادية بمعاملة خاصة، بحيث يقوم قانون خاص بها إلى جانب القانون العمومى common law فيوجد ازدواج بين النظامين : القانون الإدارى، والقانون العمومى أو العادى، ويطبق الأول على العلاقات الإدارية، ويطبق الثانى على سائر العلاقات أى على العلاقات المدنية والتجارية، كما يطبق فى المجال الجنائى وغيره ويستتبع ازدواج القوانين – العادى والإدارى – ازدواجًا فى القضاء أيضًا : فيوجد فى هذا النوع من النظم قضاء عادى يشمل المحاكم المدنية والتجارية والجنائية وغيرها، وقضاء إدارى يختص بالفعل فى المنازعات الإدارية .

[٤٢٧] ولا تأخذ جميع النظم بهذا الازدواج .

بل إن هناك نظم تأخذ بنظام الازدواج، ونظم أخرى لا تعرفه فيتوحد فيها النظام لتطبق على العلاقات الإدارية وغير الإدارية قانونًا واحداً .

والنظام الأول – نظام الازدواج – وهو الذى تأخذ به النظم اللاتينية وهى التى تتخذ النظام الفرنى قاعدة لها، كفرنسا، وبلجيكا وإيطاليا واليونان ولبنان ومصر. والنظام الثانى – وهو نظام الوحدة – هو الذى تأخذ به النظم الأنجلوساكسونية، كبريطانيا والولايات المتحدة والدول التى كانت ضمن الكومنولث والتى ارتبطت ببريطانيا كالسودان والهند وغيرها .

وفى حالة الازدواج يجرى البحث عن الأساس الذى يستند إليه القانون الإدارى، أى السبب الذى يبرر أن تعامل العلائق الإدارية معاملة خاصة تختلف عن المعاملة التى تعامل بها العلائق العادية، وخاصة العلاقات المدنية . الأمر الذى يستدعى أن نبحث فيما يلى أساس القانون الإدارى .

والشريعة الإسلامية من النظم الموحدة التى لا تعرف الازدواج فليس فيها قانون إدارى وقانون عادى بل تطبق الشريعة الإسلامية – كما سنرى – بطريقة واحدة على العلاقات الإدارية والعلاقات العادية بين الأفراد .

* * *

٤٣ - أساس القانون الإدارى(*)

* أساس القانون الإدارى فى عهوده المختلفة

* عدم الحاجة لبحث هذا الأساس فى الشريعة الإسلامية

[٤٢٨] نظراً لأن القانون الإدارى نشأ فى العصر الحديث نتيجة لظروف استدعت استعمال العنف مع الشعب فى عهد نابليون الأول، فإنه قد جرى البحث فى أساسه الذى يبرر وجوده إلى جانب القانون العادى الذى يطبق على الأفراد.

فقد وجهت إلى هذا القانون انتقادات شديدة وخصوصاً فى البلاد العريقة فى الديموقراطية - كبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية - التى رأت فيه اعتداء صارخاً على سيادة القانون.

وبطبيعة الحال لم تعرف الشريعة الإسلامية مثل هذا البحث لأنه ليس بها قانون إدارى، بل تطبق أحكام الشريعة الإسلامية بمعيار واحد وبطريقة واحدة على الأفراد وعلى عمال السلطة العامة بلا فارق، وليس فى الشريعة الإسلامية عقود إدارية وعقود غير إدارية ولا قرارات إدارية وأخرى غير إدارية وما يجوز لعمال السلطة العامة من التنفيذ المباشر يجوز أيضاً للأفراد وليست الولاية العامة احتكاراً للسلطة يمارسها الأفراد كذلك فيما بينهم طبقاً لأحكام الشريعة الإسلامية وأوضاعها.

وفى القانون الإدارى الحديث تقوم العلاقات الإدارية على أساس احتكار السلطة الإدارية القيام بالوظيفة الإدارية وكذلك على أساس من عدم المساواة بين طرفى العلاقة.

ففى هذا النوع من العلاقة يرعى أحد الطرفين - وهو الجهة الإدارية - مصلحة عامة معينة، ويرعى الطرف الآخر - وهو الفرد مصلحته الخاصة.

(*) يراجع التصنيف الأبجدى فيما يهم القارئ.

وفى ميزان التنظيم القانونى العصرى لا تستوى المصلحتان. نعم الشريعة الإسلامية تجعل المصلحة العامة مقدمة على المصلحة الخاصة، ولكنها لا تقرر هذه القاعدة فى ضوء احتكار السلطة العامة القيام بالمصالح العامة، بل هى تكلف الأفراد القيام بها.

ولذلك فتتخصص قواعد القانون الإدارى الحديث بأنها تعقد للسلطة الإدارية ما تسميه بالامتيازات الإدارية prerogatives sdministratves ou privilèges aministratifs. وكذلك كالامتيازات القانونية المقررة للتنفيذ المباشر وإصدار القرارات الإدارية واعتبار عقودها إدارية واعتبار أموالها عامة، وكالامتيازات القضائية التى تجعل الاختصاص بمنازعاتها لجهة القضاء الإدارى وامتيازات التحصيل كالحجز الإدارى والخصم من الراتب أو من التامين المودع تحت يد الإدارة فى العقود الإدارية ونحوها.

ويحاول القانون الإدارى الحديث أن يعطى الأفراد ضمانات لحماية حرياتهم حفظ للتوازن من أن يختل بسبب خطورة الامتيازات الإدارية. ولكن الواقع أنه من العسير أن تقف الإدارة عند حدودها فيما تعتقده مشروعًا لها، وأصبح مبدأ الاعتراف بالامتيازات الإدارية خطراً على الحرية، إن لم يكن يسبب سوء تفسير الإدارة والقضاء، فبسبب انحرافات التشريعات ومحاباتها للسلطة الإدارية.

تطور أساس القانون الإدارى نحو الشعبية :

[٤٢٩] فإن كان الأمر كذلك – وقامت هذه القواعد الخاصة التى تعطى الإدارة هذه الامتيازات الخطيرة، وتتطلب هذا التنظيم الخاص – فإنه مع تقدم الزمن أخذ القانون المذكور يتجه من العنف الإدارى إلى احترام الروح الشعبية التى اعتبرتها الشريعة الإسلامية من البداية.

[٤٣٠] ففى البداية اتخذ الفقه المقارن امتيازات الإدارة كأساس للقانون الإدارى، وكان ذلك فى بداية نشأة القانون الإدارى الفرنسى فى عهد نابليون الأول ما يليه. ولم يكن رجال القانون الإدارى فى هذا العهد يشعرون بمصالح الجمهور، بل كانوا يركزون النظر على تيسير أعمال الإدارة واستثنائها من القانون العادى.

وهذا الاتجاه الأول الذى يقوم على النظر إلى الامتيازات الإدارية كأساس للقانون الإدارى، إنما ينظر إلى عنصر السلطة والولاية العامة. وبذلك فهو يؤسس هذا القانون على ضرورة تمتع الإدارة بامتيازاتها وبحقوق القانون الإدارى فى المجال الذى يكون فيه للإدارة استعمال هذه الامتيازات. ويراه – فى الحقيقة – قانونًا للامتيازات الإدارية، وحيث وحين تستعمل الإدارة امتيازاتها فهو القانون الإدارى – وحيث وحين لا تستعملها فليس من القانون الإدارى، بل يكون ما تستعمله من وسائل القانون الخاص.

وهذا الرأى أدى إلى أزمة خطيرة فى تحديد نطاق القانون الإدارى، وذلك عندما تلجأ الإدارة إلى تطبيق وسائل القانون الخاص، وكذا وقعت هذه الأزمة فى تحديد نطاق الأشخاص الإدارية وذلك بالنسبة للمشروعات العامة الاقتصادية والاجتماعية وفى تحديد ماهية المرفق العام، وكل ذلك لم يجد بعد حلاً شافيًا فى القانون الإدارى الوضعى.

[٤٣١] ثم اتجه الرأى إلى الإبصار بالمصالح الشعبية وذلك باتخاذ المرافق العامة كأساس للقانون الإدارى وذلك بأحكام شهيرة أصدرها مجلس الدولة الفرنسى فى النصف الثانى من القرن الماضى فى قضية بلانكو وقضية تريبيه وغيرهما.

وهذا الاتجاه أكثر شعورًا بمصالح الجمهور من الرأى السابق، لأن المرافق خدمات عامة تؤدى للجمهور، ولكنه بدوره ناقص من ناحية، ولم يقض على الأزمة السابق ذكرها من ناحية أخرى. وخاصة بعد غلبة النظم الاشتراكية الحديثة التى تعمد إلى إنشاء مشروعات عامة تطبق القانون الخاص (المدنى والتجارى) ولا تستعمل وسائل القانون العام.

[٤٣٢] ومع نمو الشعور بمصالح الجمهور فى العصر الحديث اتجه الرأى إلى أسس أكثر شعبية، منها اتخاذ القانون الدستورى أساسًا للقانون الإدارى، بمقولة إن هذا القانون إنما قام بسبب الدساتير التى تستوجبه بنصها على السلطة التنفيذية

وأعمالها. وفى ذلك ضمان أكبر لمصالح الجماهير فى النظم والعلاقات الإدارية. ثم اتجهت الآراء الأخيرة إلى اتخاذ الروح الشعبية أساسًا للقانون الإدارى. فإن الموظف يجب أن يشعر بأنه جزء من الشعب ويعمل لأجل الشعب فيلتقى بروحه مع المصالح الشعبية ويكون الشعب حقيقة هو مصدر السلطات فى العلاقات الإدارية.

وهذا الأساس - كما سنرى - يتفق مع النظام الإسلامى والنظم المذهبية بصفة عامة.

[٤٣٣] واتخاذ الروح الشعبية أساسًا للقانون الإدارى يؤدى حتمًا إلى وحدة النظام، وعدم وجود قانون إدارى إلى جانب القانون العادى الذى يخضع له الشعب فى علاقاته الأصيلة، وهى علاقات الأفراد فيما بينهم.

وعلى أية حال فإن نظام الازدواج - وإن كانت له محاسن، كإيجاد القاضى المتخصص فى المسائل الإدارية - إلا أنه يشجع على المغالاة فى حماية الإدارة وبالتالى إلى الافتيات على الحرية الفردية، إذ الملحوظ أن القضاء الإدارى كثيراً ما تنتابه حمى الإبصار بالمصالح الإدارية، وبالتالى يرفض قضايا الأفراد بدون تبصر، وهذا أمر خطير، كما أنه يؤدى إلى مشاكل الاختصاص القضائى والتنازع فيه. ويحفز المشرع إلى إصدار تشريعات تغالى فى تقدير مصالح الإدارة، وبالجملة فقد اعتبره رجال القانون البريطانى إخلالاً بسيادة القانون، ولكن هذا النقد تخفف الآن، كما وصفه أحد رؤساء القضاء الإنجليز بأن القانون الإدارى هو حالة عدم القانونية lawlessness!

وقد اختلفت روح الشريعة الإسلامية عن روح القانون الإدارى الحديث اختلافًا عظيمًا بسبب أن القانون الإدارى الحديث إنما نشأ تقديسًا للسلطة العامة وحماية أغراضها وإعلائها على الأفراد.

فإن النظام الإدارى الإسلامى - كسائر النظم الإسلامية - إنما يعمل فى ضوء مبدئين أساسيين أحدهما أن هذه الشريعة إلهية، والآخر أنها شريعة حرة تقوم على إفساح السبيل للفرد أن يعمل حسب ضميره وعقيدته:

ونتيجة للمبدأ الأول – وهو أنها شريعة إلهية – تشبعت الشريعة الإسلامية عمومًا، فى المسائل الإدارية وغيرها، بصفات إعلاء الأفراد للصالح العام والتفانى فى تحقيقه واعتبارات التضامن فى ذلك والطاعة لأجله. وهى اعتبارات ينصلح بها النظام الإدارى ويبلغ أعلى ذراه.

كما أنه نتيجة للمبدأ الثانى – وهو أنها شريعة حرة – اتصفت هذه الشريعة بالروح الشعبية التى تجعل الفرد عاملاً إداريًا حرًا وقائمًا بوظيفة عامة لا يتطلب الضغط والقسر لكى يحقق الصالح العام ويستجيب له.. فالإنسان الحر هو الذى يتصرف طبقًا لعقيدته السليمة، فيتصل عمله بقلبه وضميره. ويعبر بفعله عن إيمانه. وقد وضعت الشريعة الإسلامية معايير الصواب وجعلته عقيدة للناس وإيمانًا لهم. وبذلك اعتمدت على أن يقوم أفراد الأمة بإدارة أنفسهم.

وبذلك اختلفت خصائص النظام الإدارى وقواعده عن خصائص القانون الإدارى الحديث وأحكامه على النحو الذى نبينه فى موضعه بعد.

* * *

٤٤ - خصائص النظام الإدارى الإسلامى(*)

* قيام النظام الإسلامى على الوحدة
* قيام النظام الإسلامى على المشروعية الإسلامية
* تدرج القواعد الإدارية
* تقييد السلطات والأوضاع (انظر البحث التالى)
* قيام الفرد بالوظيفة الإدارية وقيام الأشخاص التلقائية (انظر البحث ٤٦، ٤٧)

[٤٣٤] من الممكن أن نقرر أن خصائص النظام الإدارى الإسلامى تقوم أصلاً على خصيصته الإلهية والحرة التى يتمتع بها النظام الإسلامى، والتى أثرت فى جميع أوضاعه التى أنتجت ثلاث خصائص ظاهرة فى النظام الإدارى الإسلامى:

الخصيصة الأولى: قيامه على أساس وحدة القانون.

الخصيصة الثانية: قيامه على المشروعية الإسلامية.

الخصيصة الثالثة: قيامه على تقييد الولاية العامة.

قيام النظام الإسلامى على وحدة القانون:

[٤٣٥] تأخذ الشريعة الإسلامية بنظام وحدة القانون، فليس فيها قانون إدارى وقانون عادى (عمومى). وكذا فى المعاملات، ليس فيها قانون مدنى وآخر تجارى، وفى العلاقات الدولية أيضًا؛ فإن قانونها الدولى جزء من قانونها الداخلى والتزامها دوليًا لا يتأتى أصلاً بالمعاهدات بقدر ما يتأتى نتيجة لأحكام الشريعة الإسلامية الملزمة للمسلمين فى المجال الدولى.

(*) يراجع التصنيف الأبجدى فيما يهم القارئ.

وهذه الوحدة نتيجة منطقية لصبغة الحرية التى تتسم بها الشريعة إذ أنها تقتضى مساواة الأفراد بالإدارة الرسمية بسبب ما يتمتع به الأفراد من الولاية العامة للقيام بالمصالح العامة.

[٤٣٦] والواقع أن الشريعة الإسلامية – فى ذلك كله – تربط أدنى الدواعى بأعلاها، وتجعل جميع العلاقات تسير على مستوى أعلى المتطلبات.

ففى المعاملات مثلاً: نجد أن جميع العلاقات التى تنشأ بين الأفراد فى هذا المحيط تعامل على مستوى المعاملة التى تتطلبها البيئة التجارية.

فالشريعة الإسلامية – مثلاً – تطبق نظام التفليس تطبيقًا عامًّا على صعيد واحد بالنسبة للتجار وغيرهم، وتتخذ احتياطات فنية تؤدى إلى متانة تكوين العقد، وتقليل فرص انهياره.

وهذا فضلاً عن أن ثبات المشروعية الإسلامية يؤدى إلى أمان الناس من فجاءات التغيير وهذا له أثر بالغ فى ثبات التعامل واستقراره.

وكذلك فى العلاقات الدولية : فإن الشريعة – كما رأينا – تكلف المسلمين أمورًا يلتزمونها لغيرهم، لا على سبيل معاملة المثل بالمثل، ولا نتيجة لارتباط دولى معين؛ بل لأن الشريعة تستهدف دعوة غير المسلمين للإسلام مما يحتمل معه أن يصيروا بعدها – بنعمة الله – إخوانًا.

وكذلك فى النظام الإدارى: فإن الشريعة الإسلامية لا تعرف الازدواج فى هذا المجال، بل تطبق نظامًا واحدًا على كل من العلاقات الإدارية والعادية وهذا النظام يوفى بمقتضيات الدواعى الإدارية بما لا يستدعى بعدها أن يقوم الازدواج.

[٤٣٧] **ولهذه الظاهرة أسباب :**

أولها : الصبغة النظامية للشريعة الإسلامية . فنتيجة الصبغة النظامية التى تتميز بها الشريعة الإسلامية لا يكون ثمة مجال للتفرقة بين علاقات إدارية وغير إدارية.

الواقع أن هذا منطقى؛ وهو اتجاه التنظيم الحديث.

فليس هناك أى فارق بين العلاقة الإدارية والعلاقة بين رب العمل والعامل، أو العلاقة بين الأب وأفراد أسرته، أو العلاقة بين النادى أو الجمعية والعضو المنتمى إليها.. ولا يوجد سبب مقنع يجعل للعلاقات الإدارية وحدها قانون خاص تنفرد به من دون سائر العلاقات المماثلة.

ولما كانت الشريعة الإسلامية تجعل للفرد ولاية إدارية ظاهرة، وتلجأ لوسيلة «الإدارة الشعبية» فى كثير من الشئون، فإنه يكون من غير المقبول أن يكون ثمة قانون إدارى وقانون غير إدارى. بل جميع الروابط تنهض وتعلو إلى حد استيفاء الدواعى النظامية. فالمؤمنون بعضهم أولياء بعض، وينهون عن المنكر ويأمرون بالمعروف بوسائل قد تصل إلى حد التنفيذ المباشر وتمثيل الجماعة كلها فى دعوى الحسبة، فهذا كله يؤدى إلى رفع كفاية الشريعة الإسلامية إلى المستوى الذى تكتفى به العلاقات الإدارية.

وكذلك فإنه بسبب الروح المذهبية التى سادت الشريعة الإسلامية، هيمنت على الروح الشعبية على جميع العلاقات، وصارت كلها مشبعة بإقامة العقيدة التى تؤمن بها – كمذهبية عامة – مما يقتضى وجدة النظام كما قدمنا.

ثانيًا: أن الدولة الإسلامية وليدة القانون: وليس العكس كما هو مقرر فى التفكير الوضعى. فالمقرر فى الفقه المقارن أن الدولة تحدد نفسها بنفسها - par auto limitation كما قدمنا، فهى تنشأ أولاً ثم تضع النظم اللازمة لها بما تراه وتشرع القوانين كما ترى، وإذا انهارت الدولة وقامت غيرها، فإن النظام السابق يكون قابلاً للانهيار وينسخه ما تصنعه الدولة الجديدة من النظم والتشريعات، وأن علة احترام القانون هو شكله.

ومنطق التحديد الذاتى يتفق مع الوضعية الفردية، إذ من الطبيعى – للمشرع فى هذا النظام مطلق الحرية فى أن يشرع كيف يشاء – أن يكون للدولة أن تحدد لنفسها بنفسها ما تشاء من السلطة وأن يكون النص هو قمة المشروعية.

ويترتب على هذه الاتجاهات أن يكون للدولة أن تستثنى نفسها عن القواعد العامة التى تطبق على الأفراد، ومن ثم ينفتح المجال أمام ازدواج القانون، وإنشاء قواعد خاصة بالقانون الإدارى، وأخرى للعلاقات العادية.

وأما إن كانت الدولة نفسها وليدة القانون من البداية – كما هو الشأن فى الشريعة الإسلامية – فإنها لا تستطيع أن تزيد على ما هو مقرر من الأصل شيئًا ولا أن تجد لنفسها سبيلاً للامتياز على الناس. كما أنه يؤكد أسباب السيادة الشاملة للقانون فى هذا النظام، لأنها تكون – هى ذاتها كأى وضع آخر – مركزًا تنظيميًّا ناشئًا تنفيذاً للقانون.

وهذه الفكرة تتفق مع الأصول الحرة التى يقوم عليها الإسلام.

ومن المعلوم أن القرآن قد بدأ نزوله فى مكة قبل هجرته ﷺ إلى المدينة وإنشاء الدولة الإسلامية فيها، وأنه ﷺ ما هاجر إلى المدينة حتى أخذ على الأنصار موثقًا من بيعة العقبة، وأن التشريع تعاقب نزوله بعدها واكتملت أصوله، فما تجىء بعد ذلك دولة فى الإسلام إلا مقيدة بهذه الأصول لا تخرج عليها ولا تخرم.

ومن ثم فلا محل لابتداع امتيازات جديدة للإدارة ولا لاستثناء العلاقات الإدارية بقواعد خاصة غير التى يخضع لها عموم الناس.

ثالثها: أن الشريعة خطاب عام للمحاكم والمحكوم:

وهذا الخطاب لكونه عامًّا قد وضع الدولة والفرد فى مركز المخاطب (بفتح الطاء) وجاء هذا الخطاب عامًّا لا تخصيص ولا تمييز، وذلك للأسباب التى ذكرتها أولاً، وهى الصبغة النظامية لأحكام الشريعة، وما ترتب على ذلك من قيام الأفراد – إلى جانب الدولة – بأعباء الإدارة، طبقًا لمبدأ «الإدارة الشعبية» الذى يسودها.

رابعًا: أن الفرد يقوم بأعمال ذات ولاية عامة: فإن الفرد مكلف – كما سنرى – بنفسه بإقامة المصالح العامة، كالمساجد والمدارس والمشافى والطرق والجسور وتطهير الأنهار وغيرها. لا يعفيه من ذلك أن تقعد عنه الدولة، لأن إقامة المصالح

العامة من فروض الكفاية، فإن كان الأمر كذلك، ولأن الفرد والدولة يقومان بالعمل فى مجال واحد، ويشتركان فيه، فإنه من المؤكد أن ذلك يدعم وحدة القانون ووحدة الخطاب، ويجعل استثناء ما يسمى بالعلاقات الإدارية أمراً لا أساس له.

[٤٣٨] والواقع أنه لا توجد عندنا مكانة خاصة للأوضاع الإدارية تجعل لها على وجه الخصوص مكانة فوق غيرها، لأن المصلحة العامة المرعية شرعًا هى من المقاصد الشرعية عمومًا وليست قاصرة على الأوضاع الإدارية وحدها. ففى كل مجال من هذه المجالات يوجد حاكم (راع) وأعضاء (رعية) ونظام موضوعى، وفى كل يكون للراعى – فردًا أو حكومة – سلطة وامتيازات وقهر وجبر لإنفاذ أحكامه على رعيته، وليس للإدارة بالذات فضل ولا تقدم على غيرها.

فهذه هى الأسباب التى تؤدى إلى وحدة القانون فى الشريعة الإسلامية.

وهى تختلف تمامًا – كما هو ملحوظ – عن نظيرتها فى النظم الأنجلوساكسونة المطبقة فى بريطانيا والولايات المتحدة ومن نحا نحوهما.

فإن السبب هناك هو المغالاة فى الفردية، وثقل وزن الحرية الفردية على المصلحة العامة فى ميزان القانون. ولكن الحرية الفردية هناك مطلقة فى أكثر شئونها، وإن تقيدت فلا يقيدها إلا تشريع يصدر فى شكل القانون، ولذلك فلم يسمح للفكر الأنجلوساكسونى أن يكون للإدارة دخل فى هذا. وتوازن الأمر على أن الإدارة معزولة عن التدخل فى حريات الأفراد وأن ذلك من خصائص تشريع فى شكل القانون، ورأوا أنه إن اختل هذا اختلت المعايير وضربت الفوضى أطنابها فى العلاقات القانونية، مما دعا لورد هيوارت قاضى القضاة السابق ذكره أن يصف ذلك بأنه حالة من عدم القانونية أو انعدام القانون State of lawlessness لأنه يهدم أصلاًمن أرسخ أصولهم.

وأما السبب عندنا فهو سيادة النظامية ووحدة الخطاب على ما بيناه. نعم إن ذلك يؤدى إلى الانتصار إلى الحرية عندنا حتمًا، فلا مناص من ذلك ولكن الفارق هو أن الحرية عندنا موصوفة qualifié مقيدة بالأحكام الربانية وليست مطلقة كما فى

النظام الأنجلوساكسونى، وهى ليست حرية بقدر ما هى تكليف ومسئولية لتحقيق هذه الأحكام، ووسيلة لإدراكها. وبسبب تغلب النظامية والمسئولية ارتبطت هذه الوحدة التشريعية بأعلى الاعتبارات والدواعى الإدارية وأمكنها تحقيقها بكفاية، هذا وبصرف النظر تمامًا عن قيام حكومة قوية، وعن سلامة الجهاز الإدارى الرسمى، بل صار الشعب قادرًا – على الدوام – على متابعة المصالح العامة وتحقيقها.

قيام النظام الإدارى الإسلامى على المشروعية الإسلامية :

[٤٣٩] فالمشروعية الإسلامية تؤدى إلى النظامية والتقيد بالمصالح الشرعية التى تتطور بمرونة لمواجهة الاحتياجات المتباينة.

والنظامية – كما قدمنا – أساس الولاية العامة وتضامن الأفراد فى إقامة المصالح العامة.

كما أن الترتيب السابق ذكره للمصالح الشرعية هو أساس نظرية المرافق العامة، وأساس التخطيط الإسلامى. إذ أن الأوجه السابق ذكرها تجمع المصالح الشرعية بصورة قد لا يتيسر الخروج عليها أو إيجاد غيرها. كما أن مراعاتها يكون بالترتيب فيما بينها. فيتحقق الدين كضرورة اجتماعية، أولى أولويات المقاصد الاجتماعية، وتليه ضرورات حفظ النفس والنسل والعقل والمال بالترتيب، ثم الحاجيات بترتيبها، ثم التحسينيات بترتيبها أيضًا.

وبذلك تنتظم نظرة المرافق العامة الإسلامية انتظامًا تامًّا، وينتظم التخطيط فى استيفائها بما يكفل لهذه الحياة النظام والاستقرار.

تدرج القواعد الإدارية :

[٤٤٠] ومن نتائج المذهبية، أن يخضع تدرج القواعد hyrarchie des régles لنظام غير النظام المعروف فى النظم الفردية.

ففى النظم الفردية تتدرج القواعد تدريجًا شكليًّا، أى بالنظر إلى جهة إصدارها. فتكون أعلى القواعد هى الدستور صدورها من السلطة التأسيسية، غير أن

الشارع الدستورى يراعى ما يسمونه بالقواعد البرنامجية كالمبادئ العامة للقانون principes generaux du droit كالمساواة والحرية وحقوق الإنسان، وهى أوضاع سلبية غير موصوفة فى هذا النظام. ثم يصدر القانون من السلطة التشريعية فى حدود الدستور. ثم تصدر اللوائح – على تدرجها – فى حدود القانون، واللوائح أيضًا تتدرج حسب جهة إصدارها فلائحة يصدرها رئيس الجمهورية بعرض رئيس الوزراء أعلى من لائحة يصدرها مجلس الوزراء وهكذا.

وهذا التدرج يجعل الدستور غير قابل للطعن فيه، ثم يكون القانون غير قابل للطعن فيه إلا لمخالفته للدستور، وتكون اللائحة قابلة للطعن لمخالفتها لما علاها من القواعد، ويكون القرار الفردى قابلاً للطعن فيه لمخالفته لكل ما تقدم.

[٤٤١] هذا التدرج الملحوظ فيه هذه الناحية الشكلية يختلف تمام الاختلاف فى النظام المذهبى عنه فى النظام الفردى كما قدمنا فى موضعه.

ففى النظام المذهبى، يكون التدرج موضوعيًا، وتكون الصحة مقترنة بمواطأة المبدأ الذى تتخذه الجماعة عقيدة بصرف النظر عن جهة الإصدار.

فلو أجرى أحد الأفراد أو أحد صغار العاملين تصرفًا موافقًا لشريعة الإسلام، ومخالفًا لأمر الخليفة، صح تصرف الفرد أو العامل ولم يعتد بما أصدره أمير المؤمنين، لأنه باطل لمخالفته للدين.

ولذلك فإن عمر بن الخطاب – رضى الله عنه – قال: أخطأ عمر وأصابت المرأة، لما عارضته فى أمره بتحديد المهور بأن الله قال: ﴿ وَآتَيْتُمْ إِحْدَاهُنَّ قِنطَارًا ﴾. كما جاء فى كتاب أبى بكر عن الزكاة: «أن هذا ما أمر الله به ورسوله فمن طلب منه أكثر منه فلا يدفع» (من البخارى – كتاب الزكاة).

وبذلك فإنه لو وضعت الجماعة الإسلامية دستوراً فيه أحكامًا مخالفة للقرآن جاز الطعن فيها لهذا السبب.

ويتطلب التطبيق الحديث أن تختص محكمة عليا دستورية بقبول الطعن فى

التشريعات والتصرفات المخالفة للشريعة الإسلامية. وهى محددة بأنها النصوص: أى الكتاب والسنة المعتمدة والقياس عليهما، ثم المصالح مرتبة على ما بيناه فى تحديد المقاصد.

وهذا التدرج فى القواعد، يقابله كذلك تدرج تنظيمى فى القاعدة الشعبية كما قدمنا فى النظام الدستورى الإسلامى فإن الأفراد يميلون إلى التدرج فى هذا النظام طبقًا لما نسميه بقانون أو ظاهرة التدرج الاجتماعى hyrarchie sociale. وقد بينا أنه بمقتضى هذا القانون أو هذه الظاهرة: يميل الأفراد إلى التدرج صعودًا فى مجتمع معين طبقًا لكفاياتهم المناسبة للجماعة، وهذا التدرج هو وعاء تكافؤ الفرص، ولا يتأتى بروز الكفايات إلا فى حدوده ومن إطاره، فإنه إذا سيطرت على الجماعة مبادئ خبيثة كان أقدر الناس على الظهور فيه هم أشرهم أو أشدهم خبثًا. وإن سيطرت عليه مبادئ حميدة، أو كفايات وقدرات معينة، كان أقدر الناس على الظهور فى هذه الجماعة هم أكثرهم تمتعًا واتصافًا بهذه المبادئ والصفات.

وهذه الظاهرة الطبيعية هى التى تؤدى إلى ترشيح من يقومون بالإدارة الشعبية من أهل الاختيار أو أهل الحل والعقد فى الجماعة، فيكون لها أثر كبير فى تشكيل المرافق الشعبية على ما يجىء فى موضعه.

* * *

٤٥- تقييد السلطات والأوضاع في النظام الإسلامي(*)

[٤٤٢] لما كانت الأوضاع تتقيد فى النظام المذهبى، طبقًا لظاهرة النظامية السابق شرحها، فإن ذلك يؤدى - بالضرورة - إلى تقييد السلطة فى ذلك النظام شأنها فى ذلك شأن سائر الأوضاع.

وقد بينا أن السلطة فى النظام الإسلامى تتقيد لأسباب خاصة هى: أنها وليدة النظام، وناشئة عنه، وأن النبى ﷺ ما هاجر إلى المدينة حتى اشترط عليهم الطاعة فى بيعة العقبة.

كما بينا أن الحكومة والأفراد فى الإسلام يقومون - سويًا - بدور عام بسبب مبدأ الإدارة الشعبية، مما استدعى مخاطبتهما بخطاب واحد، فتتقيد السلطة - بالضرورة - بما يتقيد به الفرد فى تصرفاته.

ومن المعلوم أن الإسلام ليس فيه ذلك الحيز المطلق والمسمى بأعمال السيادة. كما أن السلطة التقديرية مقيدة فيه تمامًا بقاعدة «الولاية العامة منوطة بما هو نظر للرعية» فيجب على الإمام وولى الأمر - أيًا كان - أن يبنى تصرفاته على المصلحة ولا يتمتع فى ذلك بسلطة تقديرية مطلقة يترخص فيها كيف يشاء، مما سنرى أنه أساس للطعن بالتعسف deteurnement وهو ما سماه رسول الله ﷺ «بالأثرة» كما يجيء فى موضعه.

وكذلك فقد بينا أن من أهم عوامل تقييد السلطة: حرص الإسلام على الفصل بين السلطة التشريعية وغيرها من السلطات.

(*) يراجع التصنيف الأبجدى فيما يهم القارئ.

نعم، إن الفصل بين السلطتين التنفيذية والقضائية ليس أكيداً فى الأصول – كما بينا – وإن قننه الفقه الإسلامى ووضع له حدوداً فى كثير من المذهب – إلا أن هاتين السلطتين هما – بالنسبة للسلطة التشريعية – سلطتان تنفيذيتان فكلتاهما تنفذان القانون، وكلتاهما وليدة التنظيم التشريعى – الذى تضعه السلطة التشريعية – رهينة نصوصها. ولذلك فليس عدم الفصل بينهما من الخطورة كما هو الحال بالنسبة للفصل بين السلطة التشريعية وغيرها. وقد سارت بعض النظم الحديثة على اعتبار ذلك من قبيل توزيع الاختصاص الوظيفى destribution de la competence otrganique وليس من قبيل الفصل الدستورى بين السلطات separation des pouvoires constitutionnelle ، وهى وجهة نظر لها ما يبررها كما بينا.

تقيد الحقوق والمراكز القانونية :

[٤٤٣] وكذا فإن جميع الحقوق والمراكز القانونية تتقيد فى دولة الإسلام ونظامه بقيد المشروعية العليا السابق ذكره.

فكما رأينا فإن السلطة تتقيد بالمشروعية الإسلامية، فكذا تتقيد بها ولايات الأفراد فى ملكهم. وحرياتهم، وجميع وسائلهم التى تعتبر – فى الواقع – وظائف اجتماعية مقيدة تستهدف تحقيق الغرض الاجتماعى الأعلى: وهو سيادة التوحيد.

فكما بينا فبالنسبة للملكية مثلاً: فإن الملك فى الإسلام يعرف بأنه اختصاص شرعى، أى ولاية عامة يعقدها الشرع للمالك، وذلك للانتفاع بالمال والتصرف به طبقًا لما يقتضيه الشرع. ويعرف أيضًا بأنه «حكم شرعى» أى وصف – أو مركز قانونى بالمعنى الحديث – يلحق المالك فى تملكه للمال على ما سلف. وهذا من شأنه أن يجعل المالك مكلفًا بأن يتابع المقاصد الشرعية السابق ذكرها بماله وينفق عليها لتحقيقها، حتى قال البعض: المال مال الله والملك له وحده والعباد مستخلفون فيه. وحتى قال أبو ذر رضى الله عنه: ما فوق الحاجة كنز، والحاجة عنده أقرب للكفاف.

وكذلك بالنسبة للحريات: فقد ذكرنا من قبل أن المعروف أن النظم المذهبية

تؤدى إلىٰ أن تصير الحريات موصوفة qualifié فى ظلها مقيدة بها. بعكس الحريات فى النظم الفردية فهى مطلقة لأصحابها، ما لم يقيدها القانون بقيد صريح، وفيما لا إضرار فيه بالغير.

وكذلك بالنسبة للمعاملات: فإن الشريعة الإسلامية قيدت التعامل. وهذه العقود مفصلة تفصيلاً كاملاً فى جميع أحكامها بحيث تتقيد حرية الاشتراط فى العقود كما قدمنا.

وكل ذلك يجعل الأوضاع والمراكز القانونية مقيدة فى الشريعة الإسلامية وأقرب لأن تكون عامة فى الغالب، ويجعلها ناشئة عن الأصل وهو الشريعة الإسلامية ويجعلها تتحول إلى مسئوليات وتكاليف.

[٤٤٤] وهكذا، فإن الأفراد بحكم تحول حقوقهم وحرياتهم إلى مسئوليات شرعية يصيرون مكلفين برعاية المصالح العامة والقيام بها.

وهكذا تنشأ مسئولية مباشرة عن إدارة المرافق العامة هى التى نسميها بالإدارة الشعبية وهى مرقمة بجزاء أخروى خاص هو الإثم العام المترتب على الإخلال بما يعتبر فرض كفاية. كما يجوز لولى الأمر إجبارهم عليها.

وهذه المسئولية ليست ناشئة عن طريق السلطة الحاكمة، ولا هى نيابة عنها أو تكليف منها – كما هو الحال مثلاً بالنسبة لملتزم المرافق العامة concessionnaire de service publie فى القانون الحديث – ولكنها التزام أصيل مباشر ناشئ عن النظام نفسه، ويقوم بها المكلف مباشرة سواء استنهضه لها السلطان أو غفل عن ذلك – بل يحاسبه على تراخيه فيه حسبة لله. نعم إن قام به السلطان كفاه، ولم يعد على المسلمين فى ذلك حرج أو سبيل، ولكن السلطان فيها كأحدهم، وكما يقوم الفرد القادر بها تسقط عن سائرهم، وكذا إن لم يقم بها عجزاً منه وقعت عليهم مباشرة. وبذلك يقوم المسلمون بعمارة الطرق والحصون والجسور وإصلاحها من أموالهم وبطرقهم ويوقفون عليها الأوقاف لمسئوليتهم المباشرة الناشئة عن الشريعة الإسلامية وليس كنواب السلطان أو محكومين. وبذلك تتعمر هذه المرافق ولو اختلت الإدارة الرسمية.

٤٦ - أشخاص النظام الإدارى الإسلامى(*)

* الأشخاص الإدارية فى القانون الوضعى.
* الأشخاص القانونية فى الإسلام.
* الأشخاص التلقائية.
* الأشخاص المنشأة.

[٤٤٥] يقصد بأشخاص النظام الإدارى: الأشخاص الذين يعهد إليهم بالولاية العامة الإدارية ويقومون بالوظيفة الإدارية فهذا البحث قاصر على من يعتبر من ضمن الجهات الإدارية.

وأشخاص النظام الإدارى فى القانون الحديث هم من نسميهم بالأشخاص القانونيين أو الأشخاص المعنويين أو الاعتباريين. فجميع أشخاص القانون الإدارى الحديث ليسوا من الأشخاص الطبيعيين، بل من الأشخاص غير الطبيعيين.

ولكن الوضع يختلف فى النظام الإسلامى.

فإنه بسبب الاعتبارات النظامية السابق ذكرها، يقوم الأشخاص الطبيعيون - أى الإنسان - بشطر كبير من الوظيفة الإدارية، بل ربما - فى الأصل - بالقسم الأكبر منها.

ولذلك فإن هذا البحث لا يقتصر هنا على الأشخاص القانونية - أى غير الطبيعية - بل يشمل كذلك قيام الإنسان بالوظيفة الإدارية، وهو ما اصطلحنا على تسميته «بالإدارة الشعبية».

(*) يراجع التصنيف الأبجدى فيما يهم القارئ.

الأشخاص الإدارية فى القانون الإدارى الوضعى:

[٤٤٦] يقوم بالوظيفة الإدارية فى النظم المعاصرة، عديد من الجهات الإدارية تسمى « بالمرافق العامة service public ونحن لا نقصد بهذه الكلمة عين الخدمة التى يقوم بها أشخاص القانون الإدارى، وموضوع عملها، بل نقصد بها الجهاز الإدارى الذى يقوم بها. أى – كما يقولون – المرفق العام بمعناه الشكلى au sence formel وليس بمعناه الموضوعى أو المادى au sence materiel فالخدمات – العامة – بمعناها المطلق – يقوم بها الأفراد – كالتجار وأصحاب الحرف – وتقوم بها أجهزة مدنية كالجمعيات ذات النفع العام والأندية ونحوها. ولكن المرافق بمعناها الشكلى هى الأجهزة الإدارية المنشأة بأدوات عامة تعهد إليها بالوظيفة الإدارية، سواء أنشئت بقانون أو بقرار من رئيس الجمهورية أو غير ذلك، مما يجعل له الدستور أو القانون القدرة على إسباغ صفة المرفق العام على جهاز معين.

فالمرافق العامة فى النظام الحديث هى كلها أشخاص قانونية منشأة، وليس بينها شخص طبيعى، ولا شخص قانونى يتولى المرافق العامة بطبيعته تلقائيًا، عدا الدولة.

[٤٤٧] وقد عنى الفكر القانونى الحديث بتفهم الأساس النظرى للشخصية القانونية، وذلك بقصد الوصول إلى نتيجة معينة كانت تختفى وراء الصراع النظرى الذى دار حول هذه المسألة: وهو مدى رقابة الدولة على إنشاء هذه الأشخاص إذ الواقع أن الأشخاص القانونية تمهد لإنشاء وسيلة ذات قوى خارقة – تفوق قوى البشر – بتجميع الأشخاص والتنظيم والمال والعمل. وكان أول ظهورها فى مجال التنظيم السياسى فى مستهل القرن التاسع عشر مع نشوء الحركات الشعبية التحررية، فى مواجهة قوى الملكية الاستبدادية التى كانت كائنة فى تلك الأيام.

[٤٤٨] فكانت أول نظرياتها: النظرية المسماة باسم نظرية المجاز théorie de la fiction وهى تنظر إلى الأشخاص غير الطبيعية على أنها مجرد حيلة قانونية

افترضها المشرع وأسبغ عليها الشخصية القانونية. والنتيجة الأولى لهذا النظر: هى أن الإذن والتصريح لهذه الأشخاص بالقيام هو حق مطلق للدولة فلها أن تصرح أو لا تصرح بها كيف تشاء وحسب مطلق تقديرها. وكذا، فإنها إذا أنشأتها فإن حياتها واستمرار بقائها رهين بإرادة الدولة، فلها فى أى وقت أن تسحب هذه الشخصية وأن تعدمها وتقضى على وجودها. ولها أن تراقبها مراقبة تامة بما شاءت من الوسائل لأنها من خلقها وإنشائها وهى صنيعتها وتترتب على ذلك نتائج أخرى منها أن هذه الأشخاص لا بد لها من نائب يمثلها وهو يكون بمثابة الوكيل عنها. وكنتيجة طبيعية لقيام هذه الشخصية القانونية الجديدة المنفصلة عن أشخاص أعضائها، تتمتع هذه الأشخاص بذمة قانونية مستقلة، كما يكون لها موطن مستقل، إلى آخر النتائج التى رتبها الفقه فى ذلك وسايره فيها القضاء والتشريعات.

[٤٤٩] ثم قامت على نقيضها نظرية أخرى – رد بها أصحاب الاتجاهات الشعبية المتحررة على أصحاب النظريات الرسمية الرجعية – قالت إن الأشخاص الاعتبارية أو المعنوية هى أشخاص حقيقية كالأشخاص الإنسانية الطبيعية ولذا تسمى هذه النظرية باسم نظرية الحقيقة theorie de le realite. وهم يقولون إن هذا الشخص الطبيعى له أعضاء حقيقية كالإنسان، لأنه يحيا حياة حقيقية، فكما أن الإنسان له رأس يفكر فكذا مجلس إدارة هذا الكائن. وكما أن له منفذون هم بمثابة اليدين والرجلين وهكذا، ورأوا أن لهذا الكائن أعضاءه التنظيمية والتنفيذية التى يقوم كل منها بوظيفة محددة لا يقوم بها غيره.

وهكذا قرروا – وهو بيت القصيد – أن قيام هذه الكائنات وإنشائها لا يكون بإذن الدولة، لأنه واقعة طبيعية كولادة الإنسان، فهو يستحق ميلاده بذاته لا بإذن رسمى، ولا يكون للدولة أن تتصرف فى حياته بأن تسحب الاعتراف به أو تقتله.

وبطبيعة الحال، فإن هذه النظرية – كما هو ملاحظ – مغرقة فى التصوير والخيال، إذ لا يقبل العقل طبعًا ولا القياس المقبول أن يقال إن الشخص القانونى

كالشخص الطبيعى، ولكنها محاولة – وإن كانت فجة – للخروج من ربقة التصريح الرسمى، ونتيجة للشعور الطبيعى بأن هناك – فى الواقع والحقيقة – أشخاصاً قانونية تنشأ من تلقاء ذاتها وليست كلها صناعية لا تقوم إلا بالإنشاء الرسمى. فهى أكثر تقدمية – على أى حال – وأكثر اتصالاً بالواقع وإن كانت بعض أفكارها جديرة بالدهشة.

[٤٥٠] ثم توازنت الأفكار بعد ذلك فى نظرية جديدة أظنها واطأت الحقيقة والكمال، وهى نظرية المنظمة theorie de l'institution السابق ذكرها وهى التى نشأت عنها الأفكار النظامية السابق ذكرها.

وتعتبر هذه النظرية هى المهيمنة على الفكر الاجتماعى الحديث وتأثرت بها الأفكار السياسية، وجميع نواحى الفكر القانونى فى مختلف الأفرع.

وتقوم هذه النظرية على أن الإنسان بطبيعته هو مخلوق هداف، وأن أهدافه أطول من عمره وأقوى من إمكانياته ولذلك فهو يحيط هذه الأهداف بسياج من التنظيم لكى يستديم أغراضها ويتقدم بها. وهذا السياج يترتب عليه إحاطة هذا الهدف بقواعد موضوعية régles objectives – أى تنظر إلى موضوع الهدف الذى تأسس له النظام وليس لذوات أشخاص أعضائه – ويتجمع حوله أعضاء متمسكون بهذا الهدف، ورئاسة حاكمة تدير شئونه فيهم وبذلك فينشأ عن هذه الفكرة المنظمة idée organisée حياة داخلية لخلية ذات شخصية قانونية، وهذه الخلية مركبة من ثلاثة عناصر: أعضاء متماسكون، ورئاسة، وقواعد موضوعية.

وهم بذلك يفرقون بين الشخصية القانونية personnaiitè juridique التى تتمتع بها الخلايا النظامية التى ترتبط بغرض واحد وبين الشخصية المعنوية أو الاعتبارية personnalité morale (أى غير الطبيعية) التى تعتبر مجرد أهلية من أهليات هذا الشخص القانونى، وهى أهلية الظهور على مسرح الحياة القانونية ولا تدل على قوتها ولا علوها فى مدارج المنظمات، بل هى تتقرر لمجرد الاحتياج. وهذه الشخصية المعنوية

تحتاج للإذن الرسمى بعكس الشخصية القانونية فهى تنشأ نشوءاً ذاتيًا. فإذا لم يكن لهذه الأشخاص القانونية شخصية معنوية – لعدم احتياجها للتعامل المستقل – فإنها تلجأ – فى القليل الذى تحتاجه – إلى استعارة شخصية أحد أعضائها – كرب الأسرة – تقضى احتياجاتها عن طريقه. وإنما تتدرج هذه النظم فيما بينها حسب قوة السلطة الحاكمة، وأقواها وأعلاها: هو ما تميز بسلطة أقوى مما فى غيرها. ويقرر الأستاذ رينار أن أعلى هذه النظم هو نظام الإنسانية أو نظام البشرية الذى يسيطر عليه الله سبحانه وتعالى لكونه منشؤه ومنظمه. وقانونه الإلهى – سبحانه وتعالى – هو القانون الطبيعى، وقانون الفطرة التى فطر الناس عليها، ولذلك فهو حاكم على جميع النظم الإنسانية، سواء فى ذلك منظمات العلاقات الدولية. والدولة كمنظمة دستورية أو كمنظمة إدارية، أو سائر المنظمات التى تنشؤها الجماعة فى دوائر العلاقات العامة أو الخاصة. ومن هنا، فإن جميع الأوضاع الاجتماعية تتقيد عنده بالقانون الإلهى. وقد يكون هذا التفكير خاصًا برينار، وإن كنت أنا أعتقده. وقد أحيا أصحاب هذه النظرية فكرة القانون الطبيعى droit naturel بصيغة جديدة إذ يقررون أن الهدف لابد أن يكون فكرة إنسانية معقولة تستحق أن تكون مشروعة وينشأ النظام لأجلها. وهى بذاتها العوامل التى يقرها القانون الطبيعى.

[٤٥١] وهذه النظرية الأخيرة – فيما نرى – نظرية صادقة بخلاف النظريتين الأولى والثانية. فالأولى تتنكر تمامًا لظاهرة النشوء الطبيعى، والثانية تتنكر تمامًا لظاهرة النشوء الرسمى، والثالثة تبصر بما نراه الواقع: وهو أن الأشخاص القانونية تنشأ نشوءاً واقعيًا ولكنها لا تكتسب أهلية الظهور إلا باعتراف رسمى. كما أنها واقعية حقيقية فى وصفها للأمور، فالواقع هو ما قررته من أن الإنسان مخلوق هداف، وأن ينشئ النظم خدمة لأهدافه فإذا اعترفنا بهذه الظاهرة الطبيعية، وفى ضوء ما قرره بعض أنصارها من سيطرة الفكرة الإلهية على ما عداها من الأفكار، لأمكن القول بأن الشريعة الإسلامية تقبل هذه النظرية.

وإننى لا أحب أن أسارع بالشريعة إلى حومة النظريات العصرية الإسلامية

ولكن اقتباس هذه النظرية لا يعدو أن يكون مجرد اعتماد ملاحظة وصف طبيعي نحكم على وجوده أي وعدم وجوده من الواقع، وأما النتائج والأحكام فلا شك أن الإسلام يستقل بتقريرها. ولذلك أقول: أما عن وجود هذا الوصف في الحقيقة فأراه أمراً واقعًا، وأما عن الأحكام فيرجع فيها للإسلام، خاصة أن نظرية المنظمة هي نظرية إيمانية في أصلها.

الأشخاص القانونية في الإسلام :

[٤٥٢] لم يعرف الإسلام نظرية المجاز، ولا نظرية الحقيقة في الأشخاص القانونية، والسابق ذكرها، فهما نظريتان صناعيتان وضعا تحت ظروف سياسية معينة كما قدمنا.

ولكننا لا نجد مانعًا من القول بانطباق آثار نظرية المنظمة على البيئة الإسلامية باعتبار أن هذه النظرية هي نظرية طبيعية خالية من الصناعة، وتقرر أمراً واقعيًّا يوجد – بالفطرة – في المجتمعات وجوداً تلقائيًّا.

ولما كان الإسلام هو دين الفطرة والسليقة السليمة فإننا نجد أن أحكامه تتقبل هذه النظرية وتتمشى معها.

فالواقع أن البيئة الإسلامية هي بيئة طبيعية سليمة يمكن أن نلاحظ فيها انطباق نظرية المنظمة بلا عوائق. فقد خلت في نشأتها من تلوث التحكم والاستبداد السياسي الذي أفضى إلى القول بنظرية المجاز، كما خلت من التحدي الشعبي الذي أفضى إلى النظرية المضادة، وهي نظرية الحقيقة ونشأت هذه البيئة – من البداية – معتدلة مستقيمة خالية من الانفعال والتأثر بالظروف الصناعية التي نشأت عند مفاسد الحكم، مما يجعلها تتقبل نظريات الفطرة السليمة أو السليقة الطيبة.

[٤٥٣] وباستقراء أحكام الإسلام نجدها تؤكد وجود نظامية مستتبة في الحياة الإسلامية، وتؤكد وجود مثالية وموضوعية مقررة تهيمن على هذه الجماعة، وذلك على الوجه الذي أوضحناه من قبل.

ومن شأن ذلك أن يؤدى إلى إنشاء سلسلة من النظم المتدرجة، والتى تندرج كلها فى إطار النظام الكبير وهو نظام الإسلام. فإن التضامن الاجتماعى الذى توجده وحدة الإيمان فى الجماعة الإسلامية يؤدى إلى التماسك فى مختلف الوحدات التى تقوم فى هذه الجماعة.

هذا ومن شأنه - بكل تأكيد - أن يؤدى إلى قيام أشخاص قانونية تلقائية فى جميع نواحى الحياة الإسلامية، إذ سرعان ما تتماسك إلى جماعة إسلامية على هدف محدد لها، وتصير بذلك وحدة متكاملة العناصر مستوفية الحياة النظامية.

فالمصلون فى المسجد - مثلاً - سرعان ما ينتظمهم رباط من التماسك الذى يجعل منهم شخصية قانونية.

فهؤلاء المصلون لهم هدف معين محدد: هو أن يصير المسجد صالحًا لأداء الشعائر فيه، وللاجتماع فيه لممارسة متطلبات الحياة الإسلامية كما أنه يبرز من خلالهم أفراد منهم يتولون إدارة الشئون المشتركة ويسيرون فى أعمالهم على قواعد مقررة لا يخرجون عنها، ويحتاج تنفيذ هذه الأغراض إلى التعاقد والشراء والإجارة، فينشأ من ذلك - بالضرورة - تكوين قانونى معين يجعلهم وحدة واحدة فى هدفهم وفى تصرفهم، وهو ما يؤدى بالضبط إلى نشوء الشخصية القانونية التى قررها أصحاب نظرية المنظمة. وهى شخصية - كما قدمنا - ليست لها ما نسميه الآن بالشخصية الاعتبارية أى أهلية الظهور على استقلال على مسرح الحياة القانونية العامة.

[٤٥٤] وإلى جانب هذا النوع من الأشخاص القانونية التلقائية، عرف الإسلام كذلك أشخاصًا قانونية تنشأ بالعقد أو التصرف العام أو الخاص. وورد من النصوص ما يفيد تمتعها بشخصية قانونية مستقلة ونسبة التصرف إليها، من بيع ونحوه أو جواز التصرف إليها بالوصية والهبة ونحو ذلك.

ومن هذه الأشخاص المنشأة: الوقف والشركة، فينشأ الوقف بإشهاد الواقف على نفسه وتنشأ الشركة بعقد بين الشركاء. ومنه كذلك بيت المال، فهو ينشأ كذلك بتصرف صاحب الولاية. كالإمام أو الأمير وغيرهما - بإفراد الأموال التى تؤول إليه

شرعًا، وإفرازها للأغراض والمصارف التى توجه إليها هذه الأموال. مع ما يضعه من تنظيم لذلك.

[٤٥٥] وبذلك فإننا نجد فى الإسلام نوعين من الأشخاص القانونية :

الأشخاص القانونية التلقائية.

الأشخاص القانونية المنشأة.

الأشخاص القانونية التلقائية :

[٤٥٦] ويعتبر وجود الأشخاص القانونية التلقائية ظاهرة تعبر عن رقى الصياغة الفنية فى الحياة الإسلامية.

وهى – كما قررنا – نتيجة طبيعية وحتمية مباشرة لتضامن القاعدة الشعبية – الذى ينشأ بدوره كأثر من آثار النظامية فى الإسلام.

ووجود هذا النوع من الأشخاص حقيقة لا يمكن إنكارها. فقد أكثر الفقه من ذكر «أهل المسجد» و«أهل القرية» و«أهل المصر» و«جماعة المسلمين» وأسند إليهم التصرف وجوبًا وأداء.

ومن ذلك ما جاء فى الشرح الصغير للإمام الدردير «وتجوز الوصية لمسجد ورباط وقنطرة. وصرف الموصى به فى مصالحه، من مرمَّة وحصر وزيت وما زاد على ذلك فعلى خدمته من إمام ومؤذن ونحوهم – احتاجوا أم لا».

ومن ذلك أيضًا ما جاء فى المادة ٥٧٠ من المجلة العدلية من أنه :

«لو استأجر أهل القرية معلمًا أو إمامًا أو مؤذنًا، أو فى خدمته، يأخذ أجرته من أهل القرية».

فهذا الحكم جعل «لأهل القرية» شخصية قانونية، كوحدة متماسكة وجعلهم يبرمون جميعًا عقدًا واحدًا – هو إجارة المعلم أو المؤذن أو الإمام – ويلتزمون جميعًا بأداء أجرته إذا أوفى بالعمل.

وترد بعض المذاهب هذه الظاهرة – فى بعض أحوالها – إلى أصل الشركة، وذلك على أساس ما سماه الفقهاء باسم شركة الإباحة، وهى «كون العامة مشتركين فى صلاحية التملك بالأخذ والاحراز للأشياء المباحة التى ليست فى الأصل ملكًا لأحد كالماء» (المادة ١٠٤٥ من المجلة).

وهذه الفكرة ترُدُّ أحوالاً مختلفة للاشتراك – هى الشيوع – وعقد الشركة، وهذا النوع من الشخصية القانونية الذى سمى بشركة الإباحة – إلى أصل الشركة بمعناها المطلق، أى اختصاص أكثر من واحد بشىء.

وفى باب «بيان شركة الإباحة» تعرضت المواد لأحكام الأشياء المباحة (المادة ١٢٣٤ وما بعدها) كالماء والنار والكلأ، فبينت أحكام الماء الجارى تحت الأرض والآبار والبحار والبرك والأنهار، وكذا الكلأ والحشيش والأشجار النابتة بلا غرس والصيد. ونصت المواد الواردة على أحكام فى النفقات المشتركة (المادة ١٣٠٨ وما بعدها) من أحكام تتعلق بكَرْى الأنهار والمجارى وإصلاحها، وإصلاح الطريق ونحو ذلك.

ولم أر هذه الفكرة عند المالكية والشافعية والحنابلة، بل هى ليست شائعة عند الحنفية الذين تقنن المجلة مذهبهم. ولكن مضمونها موجود ومقرر بدون الالتجاء إلى مثل هذه الصياغة. لأن الأحكام المتعلقة بذلك تصبح بديهية وطبيعية مع وجود الفكرة النظامية الإسلامية الجامعة، ووجود التضامن الطبيعى الناشئ عن ذلك.

ونحن إذا تأملنا الالتجاء إلى فكرة الشركة فى تبرير القيام بهذه المنافع العمومية، لوجدناها مختلفة تمام الاختلاف عن حالتى الشيوع وعقد الشركة المذكورتين فى كتاب الشركة فى المجلة. وهى فى الحقيقة ليست إلا فكرة «الشخصية القانونية» بمعناها الحديث. فإن الشيوع وعقد الشركة يؤديان إلى تملك الشريك للأعيان التى تقع عليها الشركة. وأما هنا فالشريك ليس مالكًا وليست الأموال فى ذاتها محلاً للتملك لكونها مباحة، فهى فى الواقع تتعلق بأوضاع تنظيمية عامة طبقًا لقواعد معينة، فهى تطبيق أمين لفكرة الشخصية القانونية.

[٤٥٧] كذلك من أشهر تطبيقات فكرة الأشخاص القانونية التلقائية فى الإسلام هى المساجد، وهى التى يصح أن نتخذها نموذجًا لتأصيل هذه الفكرة ومحاولة تنظيمها.

فالمسجد – بطبيعته – يجتمع فيه المصلون لغرض معين: هو أداء الشعائر الإسلامية التى تؤدى فى المساجد؛ وممارسة أوجه الحياة الإسلامية التى تؤدى بها، كالتعليم.

ويقتضى ذلك أن يقوم المعتادون للصلاة فى المسجد – ممن يسمون بأهل المسجد – بالعناية بالمسجد ورعايته والقيام على احتياجاته والصرف عليها. فيتكون من ذلك مرفق عام – على ما سنبينه – يتطلب الصرف الدائم على لوازم المسجد، من الفرش والحصير والأثاث والأدوات الضرورية؛ وكذا العناية بمبضاته وأماكن قضاء الحاجة به وتزويده بالمياه والنور، وحراسته وحفظ سقوفه وجدرانه وترميم ما يتطلب الترميم، وكذا الدفع عنه ورد المغتصبين والمعتدين وتحقيق الأمن للمصلين وكفالة الحرية لحلقات العلم؛ فهذه كلها أغراض مرفقية دائمة تتطلب مواظبة الرعاية والإنفاق.

وكما سنبين فى موضعه. فإن أهل المسجد يتعينون بطريق التدرج الاجتماعى فقط، لا يقبلون أن يتعينوا بطريق التدخل الرسمى، ولا بطريق القيد والتسجيل لأن أى إجراء صناعى فى هذا الصدد قد يؤدى إلى إفساد حرية ظهور أهل المسجد الحقيقيين.

وتعيينهم بطريق التدرج الاجتماعى – أى على أساس ما يعرف عنهم من العلم والتقوى – أساسه الثقة المحضة والاختيار، ولذلك يصح أن نقول إنهم أساس أهل الاختيار، لأنهم يتعينون بالاختيار. كما يصح أن نقول إنهم أساس أهل الحل والعقد، لأن الحل والعقد فى شئون المسجد – وربما فى شئون الحى الذى به المسجد – يؤول إليهم للثقة فيهم، وعلمهم – أكثر من سواهم بالمسجد أو الحى – بأمور الدين والوسائل الصحيحة لتنفيذه.

وبذلك، فإن إدارة هذه الوحدة – وهى المسجد – تؤول إلى فرد أو أكثر يتعارف أهل المسجد على الثقة فيهم والركون إليهم فى تصريف أمورهم. وذلك لأن العادة مُحكمَّة فى الإسلام. وهذا الأصل مرعىّ فى كثير من المسائل الشرعية، بل هى أصل من أهم أصولها.

وبسبب أن جميع الأشخاص الإدارية الحديثة هى أشخاص منشأة، فقد سيطر المعيار الشكلى على المرافق العامة الحديثة.

فالمرفق العام لا ينظر إليه فى القانون الحديث من ناحيته الموضوعية، أى بسبب أنه يؤدى خدمة عامة، وإنما ينظر إليه بسبب شكله: أى أنه صدر قرار بإنشائه وإعطائه صفة المرفق العام وهذا الأمر قد أورث القانون الإدارى أزمة عنيفة، لعدم التلازم بين العنصرين الشكلى والموضوعى فى الحياة الواقعية، فبعض الجهات التى تؤسس فى شكل مرافق عامة لا تقوم بأعمال إدارية بحتة، بل بأعمال ذات طبيعة اجتماعية أو طبيعة تجارية. وبعض الجهات لا تتخذ شكل منظمات القانون العام تقوم بأعمال إدارية حقيقية. وهذه المسألة ولو أنها تحتل الصدارة فى بحوث القانون المعاصر إلا أنها لا تبرز كمشكلة فى النظام الإدارى الإسلامى لأنه لا يعول على شكل المرفق العام، حتى أنه يجوز أن تقوم به جماعة أو فرد من المسلمين.

وفكرة الشخصية التلقائية لها أهمية عظمى فى «الإدارة الشعبية» التى سنفصلها. إذ الملاحظ هنا أن الشريعة لم تسند القيام بهذه المرافق العمومية للدولة أو لشخص محلى، ولم تجعلها أموالاً عامة مملوكة للدولة أو لفروعها، بل أسندتها مباشرة إلى الشعب يديرها ويتولاها وينفق عليها.

[٤٥٨] فإذا تقرر ذلك، فإنه يمكن الإفادة – فى إطار الشريعة وبدون مخالفة نصوصها وروحها – من الوسائل العصرية فى تنظيم هذه الشخصية القانونية. لأن الوسائل إن كانت من المصالح المرسلة – كما قدمنا – تقبل التطوير فى نطاق الأحكام والأصول الشرعية.

ومن ذلك تنظيم الصرف على الشخصيات القانونية، وتمكينها من الحصول على مواردها، وتمكينها من التصرف بحرية عامة وبدون أدنى تدخل من السلطات الوضعية، وخاصة بحصر أعضائها وإجراء الانتخابات فيها وتعيين مجالس لإدارتها. فإن ذلك قد يؤدى إلى إفساد جوها. واستبدال قوانينها الطبيعية – كقانون التدرج الاجتماعى السابق الإشارة إليه، والذى يقتضى أن الأفراد يتدرجون فى مجتمع معين حسب الكفايات المناسبة له – بقوانين أخرى صناعية تتدخل فيها يد التوجيه والتبديل والإملاء.

فإن من أهم شروط التنظيم الإسلامى توفير الظروف الكافية للعمل الإيمانى الحر لأفراد الأمة (القاعدة الشعبية) وأنه كلما زادت الأشكال الإدارية كان ذلك من دلائل عدم الصحة فى النظام الإسلامى.

الأشخاص القانونية للمنشأة :

[٤٥٩] ومن أمثال هذه الأشخاص: بيت المال، والمصالح التى تنشؤها السلطات، كالبريد، والإنشاءات (المختصة بتحرير الوثائق ونحوها) ودور الشرطة، والحسبة، والمحاكم القضائية، وغيرها من أجهزة الإدارة الإسلامية.

ومثلها أيضًا ما يمكن إقامته – أخذاً بالوسائل الحديثة – من المنظمات والهيئات العامة المختلفة.

[٤٦٠] وهذه الأشخاص هى القاعدة فى النظم الإدارية الحديثة. فإن جميع أشخاص القانون الإدارى الوضعى هم من الأشخاص القانونية المنشأة، وهو لا يعرف الأشخاص القانونية التلقائية لا الأشخاص الطبيعيين كأشخاص للقانون الإدارى. فإن الشخص الطبيعى لا يظهر فى القانون الإدارى إلا كعامل أو ممثل لجهة إدارية هى شخص قانونى، فلا يكون له استقلال يعطيه الشخصية فى هذا القانون.

والأشخاص القانونية المنشأة – فى القانون الحديث – تتمتع – فى الغالب –

بالشخصية الاعتبارية أى يكون لها أن تتصرف على استقلال بواسطة عضو organe من أعضائها (حسب نظريَتىْ الحقيقة والمنظمة) أو نائب يمثلها (حسب نظرية المجاز) ويكون لها ذمة مالية مستقلة عن ذمة أعضائها .

ولكنها أحيانًا تكون وحدات حسابية unités comptables وموضوعية . فالمجلس الأعلى للشئون الإسلامية مثلاً ليست له شخصية اعتبارية مستقلة، بل هى إحدى الإدارات التابعة لوزارة الأوقاف على الرغم من قيامه بالتعامل (أو كان هكذا إلى عهد قريب) وكذلك كان الكثير من المشروعات الإنتاجية كمعمل تكرير البترول، والمطابع الأميرية، وغيرها، ولكن تفشى الآن منح هذه الجهات استقلالاً فى شخصيتها الاعتبارية، وتشكيلها فى صورة هيئات عامة أو ما يشبه .

وبطبيعة الحال، فإنه كما أن إنشاء هذه الجهات منوط بإرادة الدولة، فكذا استمرارها وتنظيمها . وهذا هو المبدأ المسيطر على القانون الإدارى الحديث لأنه لا يعرف سوى الأشخاص القانونية المنشأة .

[٤٦١] وللأشخاص القانونية المنشأة فى الإسلام شخصية اعتبارية (بالمعنى الحديث) أى حق التعامل على الاستقلال ولها ذمة مستقلة . وهذا واضح فى أحكام الوقف . وقد ورد أن لبيت المال أن يأخذ بالشفعة وأنه يرث فى أحوال خاصة من لا وريث له .

* * *

٤٧- قيام الفرد بالوظيفة الإدارية
(الإدارة الشعبية)(*)

* قيام الفرد بهذه الوظيفة فى الإسلام والقانون المقارن
* مركز الفرد فى النظام الإسلامى والنظم الحديثة
* اختلاف مظاهر قيام الفرد بهذه الوظيفة فى القانون الحديث والإسلام

[٤٦٢] يعتبر قيام الفرد بوظيفة إدارية خصيصة من خصائص النظام الإدارى الإسلامى لا يشاركه فيها غيره.

نعم، يقوم الأفراد فى النظم المختلفة بالخدمات العامة، أحيانًا كمتعاقدين مع الإدارة - كما هو الحال بالنسبة لملتزمى المرافق العامة من القائمين بخدمات النقل وتوريد القوى والمياه ونحو ذلك - وأحيانًا كمرخص لهم تحت شروط الضبط القضائى ولوائحه.

ولكن ذلك يختلف اختلافًا بيِّنًا عن قيام الفرد بالوظيفة الإدارية فى الإسلام.

فالمتعاقد مع الدولة للقيام بالتزام مرفق عام Concession du service public - فى النظام الحديث - إنما ينوب عن الدولة بمقتضى هذا العقد فى القيام بهذا المرفق، وليست له صفة ذاتية أصيلة فى القيام بها. فلا يكون بذلك شبيهًا بالفرد فى النظام الإسلامى إذ يقوم بالمرفق العام. فسلطة ملتزم المرفق العام حيال الجمهور هى سلطة الدولة، ومستمدة منها، كما أن المرخص له يقوم بأعمال الخدمة العامة كمشروع

(*) يرجع للفهرس الأبجدى فيما يهم القارئ.

تجارى وبغرض الربح، وليس لإدارة المرفق العام وابتغاء المصلحة العامة، ولذلك فهو لا يستحق أن تكون له امتيازات على الطرف الذى يتعامل معه. فالمرخص له بقيادة سيارة الأجرة، أو بإدارة محل لبيع الخبز أو الدواء، على الرغم من أن هذه الخدمات هى من أهم ما يلزم للجمهور، إلا أنه إذا قام بها فرد مرخص له – تكون أعماله تجارية ولا تكون أعمالاً إدارية. وهى بذلك تختلف اختلافًا ظاهرًا عن قيام الفرد فى المجتمع الإسلامى بالخدمات العامة، فإنه يقوم بها قيامًا إداريًا وكمرفق عام حقيقى.

[٤٦٣] والسبب والأساس فى أن الأفراد إنما يقومون فى الإسلام بالمرافق العامة – وهو ما نسميه بالإدارة الشعبية – هو سيطرة النظامية فى الحياة الإسلامية وظهور التضامن الاجتماعى الحقيقى نتيجة لذلك فى القاعدة الشعبية.

وهذا التضامن الاجتماعى – كما قدمنا – أدى إلى ظهور الأشخاص الإدارية التلقائية، وهى جماعات المكلفين بالخدمات العامة، كأهل المسجد، أو أهل القرية، فى قيامهم بكَرْى الأنهار وتطهيرها وبناء الجسور وإنشاء الطرق ورعايتها ونحو ذلك.

وكما أن هذا التضامن قد أدى إلى ظهور هذه الجماعات الإدارية، وكذا أدى إلى قيام الفرد بالخدمات الإدارية بمعناها الحقيقى. وبذلك تكتمل أدوات الإدارة الشعبية. وهى الجماعات الإدارية التلقائية، والفرد القائم بالمرافق العامة والوظيفة الإدارية.

وقد بينا من قبل أن من مظاهر التضامن الإسلامى أن المسلمين يتحملون إثمًا عامًا بعدم القيام بالمصالح.

فإن القيام بالمصالح العامة فرض كفاية على المسلمين. فتنظيمهم للحرف العامة فرض كفاية، وقيامهم بمنشآت العبادة والتعليم كالعلاج وغيرها، وقيامهم بالجسور والقناطر والطرق، وغير ذلك كله فرض كفاية. إن لم يقوموا به أثموا ولذلك فإن المسلم مكلف بذلك مباشرة، ويرصد عليه الأوقاف الخيرية، فإن بيت المال قد يكون خاويًا، أو قد يهمل السلطان القيام بذلك، وما هو إلا أحد المسلمين القادرين، فلا يعفى ذلك سائر المسلمين من القيام بذلك، لأن فرض الكفاية لا يجب على أحد بعينه، ولا يسقط عن المسلم بسبب تخلف آخر – ولو السلطان – عن القيام به.

وكما بينا أن قيام الفرد بالمصالح الإسلامية – وكذا جماعات المسلمين ممن سميناهم بالأشخاص القانونية التلقائية – وهو الأصل . وأن يكون عندما تكون الجماعة متشعبة بالإيمان مستيقظة الضمير والقلب والوجدان، فعند ذلك ينبعثون تطوعًا – بل قد يغرمون – للقيام بالمصالح العامة. وفى هذا الجو تزدهر الإرادة الشعبية وتسود.

وهكذا كان الأمر فى عهد رسول الله ﷺ وفى عهد خلفائه الراشدين.

وبينا أن التقدم الحضارى، وكثرة المنشآت الإدارية قد تكون دليلاً على عدم الصحو الروحى، وأن الدولة قد احتاجت للعاملين المأجورين بعد أن تخلف المتطوعون. وأن خمود جذوة الإيمان وانصراف الناس عن المصالح، هو الذى حدى إلى قيام النظام الوظيفى. وضربنا لذلك مثلاً من الحسبة والجهاد، إذ كانا فى البداية يعتمدان على التطوع. فلما فسدت الأحوال اضطرت الدولة إلى إنشاء ديوان الحسبة وإقامة المحتسبين وإجراء الأرزاق عليهم وكذا الحال بالنسبة لأئمة المساجد والمؤذنين وأهل العلم. إذ قال الأقدمون إن الإجارة على الطاعات والقربات لا تصح، فلما وجدوا أن الناس لا ينبعثون للعمل الصالح إلا بالأجر أجازوا الإجارة فيها.

[٤٦٤] وهذا لا يعنى كراهة تدخل الدولة، أو عدم لزومها، فإن قيامها – فى ذاته – فرض كفاية، لأن بها عصمة المسلمين وإقامة المصالح. وكذا فإن عينها الساهرة تؤدى إلى هذا التوازن المادى، إذ تبادر إلى جبر الاختلال الناتج عن ضعف التوازن الروحى (أى التوازن الناشئ من شعور الأفراد بالالتزام بالإيمان) بإقامة المؤسسات والعاملين، كما بينا، وبذلك تستعيض عن الضعف الروحى بالوسائل المادية. وهذا هو ما حدث ابتداء من الدولة الأموية لأن الثراء الناشئ عن الفتوح صرف الناس إلى الملاهى فقامت الدولة بأشكالها ومظهريتها.

ولكن الإمعان فى ذلك خطر. لأن الطريقة الحاسمة لإنشاء التوازن فى الإسلام هى طريقة إعادة الصحو الروحى، وما عداها فهو علاج وقتى أو ظاهرى. فإذا استمرت الدولة فى علاج الأمور عن طريق الإفراط فى الإنشاءات النظامية والأشكال الإدارية فإن

ذلك يؤدى إلى الفساد الإدارى من ناحية أخرى. لأن الموظف الإدارى ما هو إلا خريج البيئة الشعبية. فإن كانت البيئة فاسدة أخرجت لنا عمالاً فاسدين، وقضاة فاسدين وأمراء فاسدين. فلا تلبث أن يعم الفساد وتعم الرشوة ولا يغنى عن ذلك فخامة المناظر وضخامة المظاهر.

وهذا ما حدث فى العصور المتأخرة فى الإسلام، فقد كثرت الإنشاءات والدواوين وعمت الرشوة والفساد وساد الاضطراب.

الفرد فى النظام الإسلامى والنظم الحديثة :

[٤٦٥] وإذا قارنا بين مركز الفرد فى النظم الحديثة، ومركزه فى النظام الإسلامى، لاتضح لنا أن الفرق شديد.

فالفرد فى النظم الحديثة لا يتمتع بالحقوق العامة إلا كعضو فى هيئة من الهيئات كما قدمنا. وهو فى ذلك يخضع لأغلبية تقهره. وهذه الأغلبية يسيرها فى النهاية – فرد واحد أو قلة من الناس يسخِّرون من الأغلبية من وراء حجاب.

ففى استعمال الفرد لحق الانتخاب، وعند إجراء الانتخابات العامة للمجالس النيابية الشعبية التى تتولى السلطة التشريعية – نجده يمارس هذا الحق كعضو فى هيئة الناخبين، وهو بذلك يخضع فى النهاية للأغلبية حسبما تسفر عنها نتيجة الانتخابات. وهذه الهيئة تتأثر بالبرنامج الذى يضعه الحزب قبل إجراء الانتخابات. والبرنامج يضعه رئيس الحزب أو قلة معه. وبذلك فإن الهيئة كلها تنساق وراء فرد أو قلة من الأفراد. وأما فى الإسلام فهو لا يتقيد بغيره فى مبايعته للإمام.

وهكذا فإن المسلم الفرد يرفع دعوى الحسبة – وهى دعوى المجتمع كله – باسمه الخاص ut siuguli، ويأمر بالمعروف وينهى عن المنكر باسمه الخاص، ويتصرف بولايته المباشرة وليس عضواً فى هيئة، ولا يتقيد بسيطرة القائمين عليها، مما يؤدى إلى كفالة الحرية فى الجماعة والوقاية من الاستبداد.

وكذا فإن المسلم يملك فى الجماعة امتيازات الإجبار، ويصل بعضها إلى حق

التنفيذ المباشر execution dir cte لقوله ﷺ : «من رأى منكم منكراً فليغيره بيده» الحديث. فالتغيير باليد عند الاستطاعة هو تنفيذ مباشر فيقوم المسلم – إن استطاع – بإراقة الخمر وإتلاف آلات اللهو والكفر. لا شك فى ذلك ولا خلاف فى المذاهب. ولا يلزمه فيه حكم حاكم. ويجوز فى الإسلام أخذ الحق باليد، فمن عرف ماله فى يد غاصب وقدر، أخذه منه قهراً. وتسير المذاهب التى تسود المناطق البدوية على ذلك بلا شك، إلا أنه فى المذاهب الحضرية التى جاورت السلطان – كالمذهب الحنفى – يميل الرأى إلى الالتجاء إلى السلطة، دون التصرف المباشر، ولا بأس به فى ظروف العمران، حتى لا يؤدى ذلك إلى الفتوق والاضطرابات عند قوة أهل الفساد.

اختلاف مظاهر قيام الفرد بهذه الوظيفة فى القانون الحديث والإسلام:

[٤٦٦] ويختلف مبدأ الإدارة الشعبية بمعناه المتقدم عن بعض المظاهر المعروفة فى النظم المعاصرة.

فهى أولاً تختلف عن الإدارة المحلية: فى أن هذه الإدارة – وهى التى تمارسها القرى والمدن والمحافظات – هى إدارة رسمية وليست إدارة شعبية، ولا تختلف عن الإدارة المركزية فى شىء إلا من حيث نطاق الاختصاص الإقليمى. فاختصاص الإدارة المركزية عام واختصاص الإدارات المحلية محدود بنطاقها الإقليمى وفى مجالسها المنتخبة يكون العضو أيضاً مقيداً بالأغلبية.

كما تختلف عن الدور الذى تقوم به وحدات المنظمات الشعبية: كالاتحاد الاشتراكى، فهذه الوحدات تقوم بالعمل السياسى فقط، ولا يكون تدخلها فى الأمور الإدارية لا بالوساطة بين الشعب والإدارة المختصة، بأن تدعوها إلى النظر فى شكاوى الجمهور، ولكن ليس لها سلطة مباشرة فى هذه المسائل فإن قامت هذه الوحدات بمشروعات ذات طبيعة إدارية – وذلك كفصول التقوية أو الخدمات الخاصة فى التعليم، أو إدارة دور النشر والطباعة وإصدار الصحف ونحو ذلك – فإنها تتخذ شكل الوحدات الرسمية وطابعها ووسائلها.

ويختلف أيضاً عما يسمونه بالإدارة الشعبية فى المصانع ونحوها: بأن

يشترك العمال فى مجالس الإدارة، أو يشترك المنتفعون فى إدارة المرفق العام. ومن الواضح الجلى أن هذا أيضًا مختلف عن الطريقة الإسلامية، إذ أنه لا يكون لهؤلاء الأفراد فى هذه الحالة حرية التصرف مباشرة على انفراد وإنما يكون خاضعين لقرار الأغلبية، كما أن اختيار الفرد لهذه المساهمة كثيراً ما يتوقف على اعتماد الجهات الرسمية.

[٤٦٧] **وعلى العموم فإن طريقة الإدارة الشعبية تختلف فى مفهومها تمامًا عن طرق الإدارة المعاصرة**: واحسب أن ليبيا تقوم بتجربة من هذا القبيل، ولكنها – فيما بلغنى – غير منضبطة، وذلك لعدم التزام الوسائل الإسلامية وعدم الإلمام الكافى بها، لأنها خفيت بسبب استطالة فترة عدم التطبيق مئات السنين، وإنما تؤتى هذه الطريقة ثمارها إذا انضبطت حتى يعود الأمر كما كان فى صدر الإسلام وفى أوائله، وقد حفظت القوى الشعبية انهيار الدولة عندما تدهور الحكام وانحرفوا إلى الملاهى والملاذ والصراع.

وما زالت لهذه الطريقة تطبيق هام فى القانون الحديث، هو الأشخاص الطائفية Personnes Professionnels مثل النقابات والغرف التجارية والاتحادات الصناعية ونحوها. ففى العصور الوسطى – فى النظم الإسلامية وغيرها – كانت الحرف والأسواق تنظم ذاتها بذاتها بواسطة هذه الهيئات، وكان المراعى فى النظام الإسلامى أن يكون ذلك للصالح العام اعتباراً للمصالح الشرعية التى تجعل انتظام الحرف والمهن فرض كفاية.

كما أن محكمة القضاء الإدارى عندما تعتبر مشيخة الطرق الصوفية مرفقًا عامًا يقوم على وظيفة الإرشاد الإيمانى للشعب، وصدر قانون تنظيم الطرق الصوفية على هذا الأساس.

ومن آثارها أيضًا أشخاص أدركناهم، كالعمدة وشيخ البلد وشيخ الحارة ونحوهم، ولكنهم تحولوا إلى موظفين عموميين بإخضاعهم للسلطات الرسمية مع أنهم فى الأصل من القائمين بهذه الإدارة الشعبية.

ثانيا : النشاط الإدارى الإسلامى ووسائله

٤٨ - الإدارة المركزية والمحلية(*)

* الصفات العامة للمركزية الإسلامية
* دواعى المركزية وعدمها
* مرونة الإدارة المركزية والمحلية فى الإسلامية
* الوصاية الإدارية

[٤٦٨] قام الإسلام فى أصوله الأولى على نظام مركزى صرف، فقد كانت دار الإسلام فى بدء عهده ﷺ محصورة فى المدينة المنورة. ولما فتح المسلمون الفتوح - وخاصة بعد فتح مكة فى العام الثامن الهجرى - واتسعت رقعة دار الإسلام أوفد النبى ﷺ أمراءه إلى البلاد التى افتتحها المسلمون كاليمن والبحرين وغيرهما.

فقد ورد فى صحيح البخارى أن النبى ﷺ بعث أبا موسى الأشعرى ومعاذ ابن جبل إلى اليمن وبعث كل واحد منهما على مخلاف (إقليم) وكان معاذ على المخلاف الأعلى جهة عدن وأبو موسى على المخلاف الأسفل وقال لهما: «يسرا ولا تعسرا وبشرا ولا تنفرا. وتطاوعا، أى كونا متفقين فى الحكم لا تختلفان» وأنه ﷺ قال لمعاذ: «إنك ستأتى قومًا من أهل الكتاب فإذا جئتهم فادعهم إلى أن يشهدوا أن لا إله إلا الله وأن محمدًا رسول الله فإن هم أطاعوا لك بذلك فأخبرهم أن الله قد فرض

(*) يرجع إلى الفهرس الأبجدى فيما يهم القارئ.

عليهم خمس صلوات كل يوم وليلة، فإن هم أطاعوا لك بذلك فأخبرهم أن الله قد فرض عليكم صدقة تؤخذ من أغنيائهم فترد على فقرائهم، فإن هم أطاعوا لك بذلك فإياك وكرائم أموالهم واتق دعوة المظلوم فإنه ليس بينه وبين الله حجاب».

الصفات العامة للمركزية الإسلامية :

[٤٦٩] والمركزية الإسلامية تتجاذبها دواعى من التمركز، وأخرى من عدم التمركز، أدى إلى إيجاد نوع من المركزية واللامركزية المتميزة التى تختلف عن النوع الموجود فى هذا العصر.

كما أن هذه المركزية الإسلامية تتصف بالمرونة فى كل من تركيزها وتوزيعها.

دواعى المركزية وعدمها :

[٤٧٠] **دواعى المركزية**: ومن أهم الدواعى التى تؤدى إلى تمركز السلطة فى يد الإمام (رئيس الدولة الإسلامية) وهيمنة السلطة المركزية فى مصالح الأقاليم، أمران :

أولهما: أنه للإمام اختصاصات أصيلة يباشرها بنفسه فى الأصل، وهو إن فوض الأمراء فيها، فإن ذلك مع اعتباره المسئول الأول – دينيًّا – عن مصالح رعاياه. ومسئوليته الدينية فى ذلك تجعله دائم السهر على هذه المصالح. وقد قيل إن عمر ابن الخطاب قال: لو عثرت بغلة فى العراق وأنا فى المدينة لسألنى الله عنها.

ثانيهما: أن الخليفة كان يملك سلطة مطلقة فى عزل الأمراء. كما كان يملك سلطة واسعة فى مساءلتهم ولذلك كان الخوف من المسئولية والعزل يجعل الأمراء يلجأون إلى الخلافة ويسألون الرأى فى كل ما يعترضهم ويكثرون من ذلك فى كثير من الأحيان. وهو أمر مرجعه إلى شخصية الأمير وظروفه ومكانته، والظروف العامة المحيطة بجو الحكم.

وهذا كان من شأنه أن يجعل المعايير فى المركزية ذاتية فى الغالب تختلف من حالة لأخرى. وهو أمر لا يصعب تنظيمه على أساس موضوعى، بالإفادة من طرق الإدارة الحديثة بما لا يخالف أصول الشريعة.

دواعى اللامركزية :

[٤٧١] ومن ناحية أخرى فقد كانت هناك دواع أخرى تتطلب اللامركزية فى شئون الحكم:

أولها : اتساع الأقاليم وبعد المسافات واختلاف الظروف والأحوال من قطر لقطر فى البلاد المفتوحة.. وهذا كان يقتضى أن يستقل حكام الأقاليم لحد كبير بالتصرف فى الأمور، استقلالاً يزيد تبعًا لدرجة الاستعجال، وبعد المسافة، ولشخصية الأمير وظروفه السابق ذكرها.

ثانيًا : أن أساس العلاقة بين الإمام والأمير كانت تفويضية. والتفويض يقتضى إفساح مجال التقدير للنائب. وهو أمر يخضع لاعتبار الثقة السابق ذكره، ويتطلب التقعيد الموضوعى المنظم.

ثالثًا : استتباب المشروعية الإسلامية ووضوحها. فإن حكم الله واحد فى كل الأمور سواء قام به الإمام أو الأمير. ولذلك فلا يتطلب الرجوع إلى الإمام فيما فيه نص صريح أو يتضح فيه سبيل اجتهاد، فلا هو يتطلب إذنًا سابقًا ولا تصديقًا لاحقًا. وأما الأمور التقديرية (المباحة) التى تصح فيها الشورى فهى التى تتطلب هذا الرجوع حسب ما يحتمله عامل الاستعجال وبعد الإقليم.

رابعًا : ضيق الوظيفة الإدارية: فإن تدخل الدولة فى الشئون العامة قليل فى الإسلام. وكان العمل الأول هو اقتصار هذه الوظيفة على جباية الأموال العامة – من زكاة وجزية وخراج وفىء. وصرفه على أوجهه، ثم القيام بمهام الجهاد من تدعيم الحصون والثغور وعماراتها وإعداد المقاتلين والقيام بالجهاد فى الأقاليم غير الإسلامية المجاورة، ثم النظر فى الشكاوى والمظالم والفصل فيها بمعرفة القضاء أو الإدارة حسب المعايير المقررة.

وقد سار المسلمون فى الأقاليم على ترك سائر المسائل الإدارية على ما كان عليه الحال فى كل بلد من البلاد قبل الفتح. فظلت البلاد الرومانية السابقة – كمصر والشام –

على سبل الإدارة البيزنطية التى كان أنشأها الإمبراطور هرقل فى إصلاحه الإدارى قبيل الفتح الإسلامى، وظلت البلاد الفارسية السابقة على الوسائل الإدارية التى كانت سائدة فيها من قبل. وسار المسلمون – عمومًا – على إجراء الناس على أعرافهم.

هذا، بالإضافة إلى أن مبدأ الإدارة الشعبية يؤدى – كما بينا – إلى ضيق مجال الوظيفة الإدارية الرسمية، فتقل بذلك مناسبة المركزية واللامركزية معًا...

[٤٧٢] وبذلك فإن الإدارة الإسلامية – فى درجة تمركزها – كانت على ثلاث درجات :

١ – أمور من الاختصاصات المباشرة للخليفة وهى المجال الأول للرجوع إليه، وإن كان يملك التفويض فيها وتركها لأمرائه بما يشاء. ويلحق بها الأمور التقديرية التى تتطلب المشورة.

٢ – وأمور ليس لها اختصاص مباشر للخليفة – وهى أمور المشروعية – وإن كان الولاة يكثرون من الرجوع فيها إليه خوف العزلة والمسئولية.

٣ – وأمور لا تتدخل فيها السلطة وتركها للأهالى وأحوال العرف، وإن كان الأمر لا يمنع من إعادة تنظيمها على غير ذلك.

مرونة الإدارة المركزية والمحلية فى الإسلام :

[٤٧٣] ومما تقدم نلاحظ عوامل المرونة فى مدى التمركز حسب الظروف.

وسبب هذه المرونة يرجع إلى ما يلى :

أولاً : اتخاذ التفويض أساسًا للمركزية والمحلية فى الأقاليم الإسلامية. والتفويض كما قلنا – هو مبدأ مرن فى ذاته وطبيعته.

ثانيًا : إن معظم المسائل الإدارية من المصالح . ومن الأمور التقديرية المباح فيها التشكيل حسب الأوقات والظروف « فلا حرج فى أن تشتد المركزية فى وقت ، أو أن تخف فى وقت آخر حسب الظروف والأحوال ».

[٤٧٤] وهذه المرونة تتطلب التنظيم الموضوعى كما قدمنا. إذ من غير المقبول أن يظل الأمر ذاتيًا بحتا على الوجه المتقدم ذكره.

ولكن هذا التنظيم يجب أن يتصف بذاته بالمرونة، بأن توضع له الأسس الأصلية الموضوعية الثابتة، ثم تحدد دواعى المرونة ومتطلباتها وضوابطها بما يضمن حسن استقرار الأمور وحسن سير الأمور، مع بيان أحوال الإذن السابق وأحوال استلزام التصديق ومدى الوصاية الإدارية.

وقد بينا من قبل أن عامل نشوء دول إسلامية مستقلة فى العصر الحديث، وانتقال المركزية من المجال الدستورى والداخلى إلى مجال العلاقات الدولية يتطلب تنظيمًا جديداً للعلاقات بين دول المسلمين.

الوصاية الإدارية :

[٤٧٥] ومن المعلوم أنه – طبقًا للنظم الحديثة – فإن ما يميز اللامركزية من الفيدرالية، هو خضوع الأولى لمظاهر الوصاية الإدارية turtel administratif التى تجعل للحكومة المركزية – وحدها – السيادة العليا فى الدولة كلها. بينما فى النظام الفيدرالى تستقل الولايات ببعض الأمور والحكومة المركزية بالبعض الآخر.

وهذا المبدأ اللامركزى هو الذى يجدر تطبيقه فى التنظيم الإسلامى.

غير أن عوامل المرونة السابق ذكرها تجعل تطلب هذه الوصاية مختلفًا فى الأمور الثلاثة السابق ذكرها.

فتكون هذه الوصاية على أشد لزومها فى الأمور التى يختص بها فى الأمور التقديرية.

ولا يكون لها محل فى الأمور التشريعية المبنية على النصوص والاجتهاد.

ويوضع لها نظام فى سائر الأمور الإدارية – التى تركت فى الأصل للأقاليم – وفى أمور الإدارة الشعبية إذ أنه لا محل للقول بأن تظل بعض الأمور خاضعة للعرف

المحلى، أو أن تفلت الإدارة الشعبية من الوصاية الإدارية نهائيًا. بل يجب توحيد نمط الإدارة فى مختلف البلاد بما تقتضيه الإدارة الحديثة الموافقة للاصول الإسلامية.

ديوان السلطنة :

[٤٧٦] وقد كان الجارى أن يكون ثمة ما يسمى « ديوان السلطنة » وكان يشمل أربعة أقسام:

١ – ديوان يختص بالجيش، من إثبات الجند وعطائهم.

٢ – ديوان يختص بالأعمال « من رسوم وحقوق » هذا الاختصاص كان يشمل ستة فروع:

(أ) بيان حدود البلاد ونواحيها وضياعها.

(ب) وذكر حال البلد من فتحه عنوة أو صلحًا، وحكم أرضه من عشور أو خراج.

(جـ) وأحكام خراجه وما استقر على مسائحه وأنواع هذا الخراج (مقاسمة أو رزق أو غير ذلك).

(د) وذكر من فى كل بلد من أهل الذمة.

(هـ) ذكر ما بكل منها من المعادن والثروة الطبيعية.

(و) بالنسبة للثغور: ذكر ما دخل إلى البلاد من السلع والبضائع وما أخذ عليها من العشور.

٣ – ديوان يختص بالعمال (الموظفين) من تقليدهم وعزلهم.

٤ – بيت المال، بنظامه من دخل من الفيء بأنواعه والغنائم والصدقات وما ليس ملكًا لأحد الناس، كما يدرج فيه المستحق على بيت المال، وذلك ما كان بيت المال فيه حرزاً فقط للحفظ، وما كان له مصرف مستحق كالأجور والرواتب وما هو مرصود للمصالح والإرفاق ونحوه.

٤٩- الأعمال الإدارية(*)

* الوظيفة الإدارية.
* الضوابط الشكلية الموضوعية والمادية فى الأعمال العامة.
* الوظيفة الإدارية فى الإسلام.

الوظيفة الإدارية:

[٤٧٧] تقوم الإدارة العاملة - عمومًا - بما نسميه بالوظيفة الإدارية fonction administrative وهذه الوظيفة هى إدارة المرافق العامة وتنفيذ القوانين. ويدخل فى هذه الوظيفة الإدارية كل ما يسنده القانون للإدارة العاملة كما يدخل فيها - بدون نص - كل ما يتعلق بالمرافق العامة.

[٤٧٨] ومجموع هذه الأعمال التى يصح للإدارة أن تمارسها تسمى بالمجال الإدارى domaine administratif وهو الذى يتطلب المجال غير القانونى، أى الذى يتطلب إصدار تشريع فى شكل القانون من الهيئة التشريعية. إذ أنه من المقرر فى القوانين الحديثة أن ثمة مسائل معينة تعلو على المجال الإدارى وتتطلب تشريعًا فى شكل القانون. وهذه المسألة هى: ما تعلق بالحرية، والملكية، والذمم المالية، والضرائب وإنشاء الرسوم كما قد ينص الدستور صراحة على أمور تتطلب استصدار قانون، كمنح الاحتكار واستغلال الثروة القومية والعفو الشامل، غير ذلك تنص عليه الدساتير أحيانًا. فإذا صدرت لائحة إدارية فى أحد هذه الأمور كانت باطلة. وإذا صدر قرار إدارى فى غير الأمور التى يجيز

(*) يرجع إلى الفهرس الأبجدى فيما يهم القارى.

القانون فيها ذلك كان القرار منعدمًا، إذ أن المسائل الواقعة فى المجال التشريعى للقانون، يختص بها القانون تنظيمًا ويختص بها القضاء رقابة أو تنفيذًا.

الضوابط الشكلية والموضوعية أو المادية فى الأعمال العامة :

[٤٧٩] والوظيفة الإدارية التى ذكرناها من قبل – وهى تنفيذ القانون وإدارة المرافق العامة – تقوم بها السلطة الإدارية، فهى وظيفة الإدارة من الناحية الشكلية، أى بالنظر إلى الجهة التى تمارسها وهى السلطة الإدارية.

أما من الناحية الموضوعية أو المادية، أى إذا نظرنا إلى موضوع التصرف أو إلى مادته، فإن الوظيفة الإدارية هى إنشاء المراكز القانونية.

فإن التصرفات العامة ثلاثة أنواع :

نوع ذو طبيعة إدارية: وهو إنشاء المراكز القانونية، وذلك بإصدار القرارات الإدارية decicions ou actes administratifs، وهى تعرف بأنها إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة لها بإنشاء مركز قانونى لأحد الأفراد على وجه يطابق القانون وكذا ما يشبه القرارات الإدارية من التصرفات كالاتفاقات النظامية وإبرام العقود الإدارية والعادية.

ونوع ذو طبيعة قضائية: وهو الفصل فى الخصومات بإنزال حكم القانون على ما يعرض من الوقائع على وجه كاشف مقرر declaratif.

ونوع ذو طبيعة تشريعية: وهو إصدار القواعد التنظيمية العامة، سواء صدرت فى شكل القانون أو فى شكل اللائحة règlements.

ومن الملحوظ فيما تقدم أنه لا تلازم بين وظائف السلطات وبين الأعمال التى تمارسها كل سلطة. فالإدارة العامة تقوم بأعمال ذات طبيعة إدارية – كالقرارات الإدارية والعقود – وأخرى ذات طبيعة قضائية تتولاها الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائى بالفصل فى الخصومات وأخرى ذات طبيعة تشريعية بإصدارها اللوائح.

كذا فإن السلطة القضائية تقوم بأعمال ذات طبيعة إدارية، وهى التى تسمى بالأعمال الولائية كتعيين الأوصياء والقامة.

كما أن السلطة التشريعية تبرم أعمالاً ذات طبيعة إدارية كقانون الميزانية ومنح تراخيص الاحتكار واستغلال الثروة القومية متى تطلب الدستور أن تصدر فى شكل القانون، وأخرى ذات طبيعة قضائية كالفصل فى طعون الانتخابات وبعض الاختصاصات القضائية والمحاكمات التى قد ينص عليها الدستور.

وفى هذه الأحوال قد يوصف العمل بأنه إدارى فى شكله وقضائى أو تشريعى فى موضوعه أو قضائى فى شكله وإدارى فى موضوعه؛ وقانونى فى شكله إدارى أو قضائى فى موضوعه.

[٤٨٠] وفى النظام الإسلامى تشمل الوظيفة الإدارية – فى الأصل – كل ما يتطلبه تطبيق الشريعة الإسلامية. ولم يقم تمييز بين الأعمال الداخلة فى المجال الإدارى؛ والأعمال الخارجة عنه والتى تقع فى المجال التشريعى للقانون كما لم يقم تمييز واضح بين الأعمال الثلاثة السابقة – الأعمال ذات الطبيعة الإدارية، والأعمال ذات الطبيعة القضائية والأعمال ذات الطبيعة التشريعية – إلا فيما بين الأعمال الإدارية والقضائية فى وقت متأخر.

والسبب فى ذلك – من ناحية عدم التمييز بين المجال الإدارى ومجال الأعمال التى تتطلب القانون – أن هذا التمييز أساسه نظرية الحريات كما وضعها أصحاب النظرية الفردية، فقد جعلوا تقييد الحريات من اختصاص القانون نتيجة لقولهم بالعقد الاجتماعى؛ وأن هذا العقد الذى تضمن تقييد الحريات لا يتأتى تعديله إلا بالإرادة العامة التى يعبر عنها ممثلو الشعب وهم يتولون السلطة التشريعية فى مجالسهم المنتخبة وجعلوا ذلك أصلاً من أصولهم.

وأما عندنا فإن الأوضاع كلها مقيدة – من البداية – بالمشروعية الإسلامية على وجه سواء، وهذا مجتمع مكلفين مسئولين، فصار الكشف عن هذه القيود وتحقيقها

هو العمل المعتاد لكل مطبق للشريعة سواء كان قاضيًا أو مفتيًا أو سلطانًا أو أميرًا أو واليًا أو عاملاً أو فردًا.

وبذلك فنحن لا نعرف التفرقة بين المجال الإدارى ومجال القانون ولا أظن أنه من المتيسر إقحامها فى الشريعة الإسلامية، على الرغم من بروزها فى القانون الوضعى واعتبارها سياجًا من أقوى السياجات الحافظة للحرية. ولها بديل أهم هو صيانة المشروعية الإسلامية وثباتها على الوجه الذى بيناه فى موضعه.

[٤٨١] وأما من ناحية التمييز الموضوعى بين الأعمال الإدارية والأعمال القضائية والأعمال التشريعية. فالواقع أن التمييز بين ما يعتبر تشريعيًّا – منشئًا لحكم دائم – وما يعتبر إداريًّا أو قضائيًّا لم يحظ بالاهتمام لأن التشريع محفوظ عندنا لله تعالى. وإذا احتاج الأمر لتنظيم تفصيلى فإننا فى هذه الحالة نسميه اجتهادًا. وهذا التنظيم التفصيلى يقوم به الفقه فى الأصل، وقد قام فى ذلك بصياغة بحر متكامل من الفروع التى جمعت فأوعت على وجه التقريب. وكتب الفروع – من المتون إلى الشروح إلى الحواشى والفتاوى – مليئة بالتفاصيل التى لا تكاد تدع سادرة ولا بادرة فإن احتاج الأمر – فى الوقت – شيئًا جديدًا فإن ما يصدره السلطان من الأوامر والتنظيمات فى أى شكل كان، سمى قانونًا أو أمرًا أو فرمانًا أو خطًّا أو رسمًا أو غير ذلك، فإنه يكون اجتهادًا والاجتهاد ينقض بالاجتهاد، وهذه قاعدة شرعية مؤكدة. وهذا سواء كان نقضه بعمل مماثل له أو كان نقضه برأى من أحد العلماء فى فتوى أو فى حكم من القضاء.

وكذلك العرف – كتنظيم دائم – لا يقوم إلا فى حدود الشريعة وفى قيودها، فهو اجتهاد عام من الناس يتقيد بالأصل ويقبل النسخ باجتهاد مثله.

[٤٨٢] وأما التمييز الموضوعى بين العمل الإدارى والعمل القضائى – فقد قال القرافى فى الفرق ٢٢٣ : ما قضى فيه النبى ﷺ يتطلب القضاء من بعده، وقيل: عرفه

الفقه متأخراً، وكانا من قبل من قبيل تطبيق الشريعة وإنزالها على الوقائع، وكان ذلك كله مما يختص به الأئمة الخلفاء ومن يفوضون إليهم من تحتهم؛ قضاة أو عمالاً.

وعلى أية حال قام على مر الأيام عمل شبه مستقر - وليس على تمام التأكيد - يفصل بين العمل القضائى والعمل التنفيذى. فصارت هناك أمور يقوم بها القاضى وأخرى يقوم بها رجل الإدارة (الأمير أو الوالى أو العامل) ولكن هذا الفصل كان باهتاً يعتمد أحياناً على الظروف، وأحياناً على شخصية الوالى أو القاضى، فمن غلب اجتلب لاختصاصه وتوسع على حساب الآخر(١).

وسبب ذلك أن الولايات كلها تنبع من الإمام، وهو يفوض فيها، وكان يجلس بنفسه للحكم والفصل فى المظالم وتصريف الأمور، فكان يقوم فى الوقت الواحد بما هو قضائى وإدارى، لأن كلا منهما تطبيق للشريعة.

وإنما عرضت بعض المذاهب للتمييز الدقيق بين ما يعتبر قضاء وما يعتبر من أعمال الإدارة. ففرق الإمام القرافى فى كتابه الفروق (الفرق ٣٦) بين ما يعتبر من أعمال السياسة والإمامة من أعماله ﷺ وما يعتبر من أعمال القضاء.. وحدد الإمام أحمد الدردير - المالكى - فى كتابه الشرح الصغير عمل القضاء بأنه: «حكم حاكم أو محكم فى أمر ثبت عنده: كدين، وحبس، وقتل، وجرح، وضرب، وسب، وترك صلاة ونحوها، وقذف، وشرب، وزنا، وسرقة، وغصب، وعدالة وضدها، وذكورة وأنوثة، وموت وحياة، وجنون وعقل، وسفه ورشد، وصغر وكبر، ونكاح وطلاق، ونحو ذلك، ليرتب على ما ثبت عنده مقتضاه أو حكمه بذلك المقتضى».

---

(١) يقرر الإمام ابن القيم الجوزية أنه ليس ثمة حد من الشرع فى هذا الأمر، فقد يدخل فى ولاية القضاء فى بعض الأزمنة والأمكنة ما يدخل فى ولاية غيره، أو العكس، وكذا ولاية الحسبة وولاية المال وغيرها من الولايات. وضرب لذلك مثلاً من أن ولاية الحرب - فى زمنه - فى البلاد الشامية وما يجاورها تختص بإقامة الحدود من قطع وجلد وقتل، كما يدخل فيها الحكم فى دعاوى التهم التى ليس فيها شهود ولا إقرار، وفى بلاد أخرى - كالمغرب - ليس لوالى الحرب من ذلك شىء بل هو إلى القاضى.

وهذا التحديد – الذى يبدو حصريًا – هو فى الحقيقة يطابق ما تقرره التشريعات الحديثة فى الأمور التى تدخل فى مجال القانون تنظيمًا وولاية القضاء تطبيقًا؛ فهو يكاد يقوم على المسائل المتعلقة بالحرية والتى اصطلح على أن تكون قوام اختصاص القضاء فى النظام الحديث. ففى هذا الحصر: الأمور الجنائية، ثم الأمور المتعلقة بالأحوال الشخصية، وفى مواضع أخرى ذكروا الأمور المتعلقة بالذمم المالية، من ملكية وعقود وديون وإفلاس، على أنها من اختصاص القضاء وحده، وقال الإمام ابن قيم الجوزية فى كتابه السابق – الموضع ذاته – أن القاضى أو الحاكم (وهما لفظان مترادفان فى الشريعة وليس بالمصطلح الحديث) يتولى الفصل فى الخصومات وإثبات الحقوق والحكم فى الفروج والأنكحة والطلاق والنفقات وصحة العقود وبطلانها.

وهكذا وجدت نطفة هذا التحديد الحديث فى الشريعة الإسلامية، إن شئنا سرنا فيه وإن شئنا نبذناه. فهذا من المصالح والله أعلم.

* * *

٥٠- وسائل النظام الإدارى
القرارات الإدارية(*)

* وسائل النظام الإدارى
* القانون الإدارى

وسائل النظام الإدارى:

[٤٨٣] هناك وسائل تستعمل فى المجال الإدارى دون غيره تسمى بوسائل القانون الإدارى أو وسائل القانون العام.

ويلاحظ على هذه الوسائل أنها تتميز بأنها تقوم على عدم المساواة بين السلطة الإدارية والأفراد، والاعتراف للإدارة بامتيازات معينة، لأنها تقوم على القهر والإجبار بعكس وسائل القانون الخاص التى تقوم على المساواة والإدارة الحرة.

وهذه الوسائل تختلف عن وسائل القانون الخاص التى تقوم على أساس المساواة القانونية بين الطرفين، وأهم هذه الوسائل هى العقد والأعمال النافعة (كالفضالة).

ومن أهم وسائل القانون الإدارى: القرار الإدارى، والعقد الإدارى، ونظم الامتيازات الإدارية المختلفة، ونظم العاملين فى الإدارة، ونظم الأموال العامة، وطرق الرقابة على الأعمال والتصرفات الإدارية.

القرار الإدارى:

[٤٨٤] هو أهم وسائل القانون العام ومن أبرز امتيازات الإدارة.

وهذا الامتياز له ما يشبهه فى جميع الأوضاع النظامية. فالأب يصدر - بإرادته

---

(١) يراجع التصنيف الأبجدى فيما يهم القارئ.

المنفردة – قرارات تلتزم بها الأسرة. وكذا مدير الشركة ورب العمل ونحو ذلك. مما أوضحنا أنه يهدد التفرقة بين القانون العام والخاص بالزوال.

وبطبيعة الحال فإن الشريعة الإسلامية تعرف هذا النوع من التصرفات، لأنها شريعة نظامية تقوم على إجازة الإجبار لصاحب الولاية فيما يختص به، بل هي ليست قاصرة على السلطة الإدارية، لأن لكل صاحب ولاية أن يأمر رعيته بما تقتضيه الشريعة، وهذا من نتائج الوحدة في الشريعة وعدم وجود قانون إداري متميز ومستقل عن القانون العمومي.

والقرارات الإدارية تقوم على ثلاثة أركان: هي الإرادة والمحل والسبب ولهذه الأركان شروط: فيشترط في الإرادة أن تصدر من صاحب الاختصاص، وأن تكون في الشكل الذي يتطلبه القانون. ومحل القرار الإداري هو نقل الشخص المخاطب به من مركز قانوني إلى مركز قانوني جديد ينشؤه له القرار، ويشترط في هذا المحل أن يكون مطابقًا للقانون بعدم مخالفة نصه وعدم الخطأ في تأويله وعدم الاعتداء على الحقوق المكتسبة وأن يكون قائمًا على سبب صحيح أو باعث motif سليم، وهذا السبب الباعث هو مناسبة القرار Anticident وهذه المناسبة تتطلب سلامة الوقائع والقانون. وكذلك يتطلب القرار الإداري أن يكون سليمًا في غايته but بأن يكون مستهدفًا للصالح العام والمقصود منه، دون أن يستهدف مصلحة شخصية أو غريبة عن الغرض المقصود قانونًا.

وانعدام الإرادة يؤدي إلى انعدام القرار الإداري inexistence فلا يتحصن من الطعن فيه مهما استطال الزمان، وذلك كما لو كان القرار صادراً بغصب السلطة usurpation du pouvoir كأن تبرم الإدارة تصرفًا يتطلب قانونًا لتعلقه بالحريات أو الملكية مثلاً. وكذا فإن انعدام المحل يؤدي إلى انعدامه، كأن يكون القرار متعلقًا بمال قد هلك أو شخص قد مات. وأما انعدام السبب فيندرج تحت انعدام الإرادة.

وأما اختلال أحد شروط صحة القرار، وهي الاختصاص، والشكل، ومطابقة

القانون، وموافقة الصالح العام، فإنه يؤدى إلى بطلان القرار فحسب وذلك بسبب عيوب عدم الاختصاص، أو مخالفة الشكل الجوهرى، أو مخالفة القانون - بمخالفة نفسه أو الخطأ فى تطبيقه أو تأويله أو الاعتداء على الحقوق المكتسبة أو العيب فى مناسبته أو سببه الباعث للخطأ فى الوقائع أو القانون - أو التعسف فى استعمال السلطة detournement إذا قصد غاية غير المصلحة المقصودة منه. فيكون القرار مشوبًا بعيب التجاوز فى السلطة excés du pouvoir ويجوز الطعن فيه خلال المدة القانونية كما يجوز للإدارة سحبه فيها، وإلا تحصن من الطعن.

[٤٨٥] وهذه الأحكام كلها - فيما نرى - يمكن أن تسرى فى النظام الإسلامى.

غير أن مخالفة الشريعة تؤدى غالبًا إلى الانعدام - فيما نرى - ولا تتحصن لقوله ﷺ: «من جاء فى عملنا هذا بما ليس منه فهو رد» أى باطل. أما إن خالف رأيًا أو أخطأ فى القياس أو الاجتهاد فقد يؤدى ذلك إلى البطلان فقط. وإن أخذ بقول ضعيف فلا مطعن.

وكذا يطعن فى التصرف للتعسف، وهو ما سماه رسول الله ﷺ بالأثرة (بضم الألف وفتحها، وسكون الثاء وفتحها، وقيل وبكسر الألف وسكون الثاء) وجاز الصبر فيه لقوله ﷺ: «ستكون من بعدى أثرة فمن رأى من أميره شيئًا يكرهه فليصبر».

قال الإمام محمد على بن حسين فى تهذيب فروق القرافى، على الفرق ٢٢٣ يبين قاعدة ما ينفذ من تصرفات الولاة والقضاة وما لا ينفذ من ذلك: «إن ما ينفذ من ذلك ولا ينقضى هو ما اجتمع فيه خمسة أمور:

الأول : ما تتناوله الولاية بالأصالة (الاختصاص).

الثانى : الموافقة لدليل الحكم (مطابقة القانون).

الثالث : الموافقة لسببه وحجته (مطابقة القانون أيضًا من حيث المناسبة).

الرابع : انتفاء التهمة (عدم التعسف).

الخامس: وقوعه على الأوضاع الشرعية (وهو يتصل - لحد ما - بالشكل).

وأما ما لا ينفذ من ذلك وينقضي فهو ما انتفى فيه واحد من الأمور المذكورة، ثم فصل فى أحوال البطلان تبعًا لذلك.

ومن الملاحظ أن هذه الأحوال تكاد تتلاقى مع ما بيناه فى القانون الحديث من شروط صحة القرار الإدارى، وأوجه الطعن، لولا ما قدمناه من أن الشريعة الإسلامية لا تبلغ فى تعويلها على الشكل مبلغ القانون الحديث. وهذا يدل على أن الاتجاه القانونى الحديث مرضى إلى حد كبير، وأنه يبشر بالاستقرار.

أما عن تقييد الطعن فى الشريعة بمدة – وهى تسمى «عهدة» – فإن فى الشريعة أحوال كثيرة يتقيد فيها الطعن أو المطالبة بالمدة وهذا مما يحتاج إلى تفصيل واجتهاد دقيق.

وهناك طريقتان أساسيتان لتكوين القرار الإدارى:

أحدهما الطريقة اللاتينية المعروفة: وهى التى تستند إلى امتياز اتخاذ القرارات الإدارية واستعمال الملاءمة opportunité فى ذلك. فتقوم الإدارة – فى هذه الطريقة – بعد أن تتحرى المناسبة anticident التى تدعوها لإصدار القرار – بأن تقدر أسبابه الواقعية والقانونية تقديراً سائغًا؛ بأن تصدر الجهة المختصة القرار بعد اتخاذ الشكل اللازم؛ وبقصد تحقيق المصلحة العامة المقصودة، فإذا تبين لها مثلاً أن بناء آيلاً للسقوط، فإنها تتحرى الأسباب الواقعية المتعلقة بذلك بأن تستدعى المهندسين المختصين لتقدير استحقاق البناء لذلك وتقديم التقارير اللازمة؛ ثم تتحرى الأسباب القانونية، بأن تلحق بالبناء – بعد التقرير عنه – الوصف القانونى الصحيح، وتجرى فى حقه الأحكام اللازمة بقرار تصدره الجهة المختصة بعد اتخاذ الخطوات الإجرائية اللازمة التى تعتبر الشكل الجوهرى لصدور القرار، ثم تصدر القرار للغاية المشروعة.

وبعد أن يصدر القرار يعلن به صاحب الشأن فيتخذ – إن شاء – أوجه الطعن المناسبة فى هذا التصرف، فيبحث القضاء سلامته من حيث أركانه وشروطه.

وثانيهما الطريقة الأنجلوساكسونية: وهى تجعل فحص القضاة للقرار مسبقًا على صدوره، وبذلك يصدر متينًا آمنًا من الزعزعة.

وطريقة ذلك : أن تقوم الإدارة بتقديم دعوى قضائية بطلباتها إلى القاضى المختص، فيعلن بها الفرد المراد صدور القرار فى حقه، ويبدى دفاعه أمام القضاء فيجرى تحقيق دواعى الإدارة ودفاع الفرد، حتى إذا تثبت، حكم برفض طلب الجهة الإدارية؛ أو إجابتها له، وفى هذه الحالة إما أن يصدر قراره نافذاً فى ذلك، ويسمى إذن بالقرار القضائى juridictionnal or judiciil act أو يصدر للإدارة توجيهاته الأساسية التى تتقيد بها الإدارة عند إصدار القرار، تاركًا لها ملاءمة ، وقت إصداره أو ملاءمة بعض البيانات المتعلقة به ويسمى إذن قراراً شبه قضائى semi or quasi judicial act وأما القرارات الإدارية البحتة administrative acts والتى تعتمد على مطلق تقدير الإدارة فلا يختص بها القضاء الإدارى، ومثلها قرارات نقل الموظفين.

وبطبيعة الحال، فإن النظام الإسلامى يقبل الطريقة الأولى، وهى إصدار الإدارة قرارات مجبرة بإرادتها المنفردة، لأنها شريعة نظامية، والنظامية – كما تقدم – تقتضى تواجد سلطة آمرة تقوم بتطبيق القواعد النظامية.

ومن القرارات الإدارية الجبرية التى ورد ذكرها فى الشريعة الإسلامية، قرارات الاستيلاء الجبرى ونزع الملكية للمنفعة العامة.

فقد نصت المادة ١٢١٦ من المجلة العدلية على أنه: «لدى الحاجة يؤخذ ملك كائن من كان (أى ملك أى فرد) بالقيمة بأمر السلطان، ويلحق بالطريق، لكن لا يؤخذ من يده ما لم يؤد إليه ثمنه».

وورد بصحيح البخارى (كتاب التيمم) أن جيش رسول الله ﷺ احتاج للماء. فأرسل النبى ﷺ على بن أبى طالب وآخر. فلقيا امرأة على بعير بين مزادتين (قربتين) مليئتين بالماء. فاستنزلاها عن البعير وقاداها إلى رسول الله ﷺ، فأمر بأخذ الماء منها، وعوضها عنه بتمر وشعير وسويق (حب مدشوش) ورزقها الله ماء غيره.

كما أن عمر بن الخطاب رضى الله عنه لما احتاج لتوسعة الحرم بمكة اشترى الدور من حوله على أصحابه. وأن رسول الله ﷺ لما أراد أن يبنى المسجد واختار الأرض، وأصر أن يعطى أصحابه الثمن.

كذلك وردت النصوص بجواز تكليف أرباب الصنائع والحرف للقيام بها وذلك بالاستيلاء على خدماتهم requisition des services فقال ابن القيم فى كتابه الطرق الحكمية: «إن احتاج الناس إلى صناعة طائفة - كالفلاحة والنساجة والبناء وغير ذلك - فلولى الأمر أن يلزمهم ذلك بأجر المثل، فإنه لا تتم مصالح الناس إلا بذلك».

ويقابله الحجر على المفسدين، كالطبيب الجاهل، والمكارى المفلس، والمفتى الماجن، بمنعهم عن العمل. فهذه مسائل مشهورة فى المذاهب، وفى الفقه شواهد كثيرة أخرى.

ولكن يجنح الفقه أحيانًا إلى الأخذ بالطريقة الثانية لما فيها من احترام الحرية ومن تثبيت أركان القرار القضائى عند صدوره. ومن أشهر التطبيقات لذلك البيع على المحتكر؛ فإنه إن احتجز صاحب الطعام (كالقمح ونحوه) سلعته عن الناس، جاز للمحتاج أن يلجأ للقاضى ليأمر المالك بأن يبيعه عليه، فقوله: «يبيعه عليه» هو أمر بالبيع الجبرى وهو إجراء قضائى بديل عن استصدار قرار الاستيلاء المعروف فى الأحوال المشابهة.

* * *

٥١- العقود الإدارية والامتيازات الأخرى(*)

* العقود الإدارية
* امتيازات أخرى :
الامتيازات القانونية
الامتيازات القضائية
امتياز التحصيل

العقود الإدارية :

[٤٨٦] وهى عقود تجرى لخدمة المرفق العام ولاستيفاء احتياجاته، مع جهة إدارية، وتتضمن شروطًا غير مألوفة caused exhaurbetantes أى لا يقبلها القانون الخاص كتوقيع الغرامات على المتعاقد والتنفيذ على حسابه والفسخ بدون أى إجراء.

وأهم هذه العقود هى: عقد التوريد، وعقد الأشغال العمومية (كأعمال البناء أو الإنشاء) وعقد التزام المرافق العامة كالنقل وتوريد الطاقة والمياه.

وهذه العقود لم يعرفها الفقه الإسلامى. ولا نراها سائغة عندنا لوحدة الشريعة، فليس لدينا عقود عامة وأخرى إدارية، كما أن المرافق يقوم بها الأفراد إلى جانب الدولة، ولا تقبل الاشتراطات التعاقدية الإسلامية التوسع الذى يقره القانون الحديث.

(*) يراجع التصنيف الأبجدى فيما يهم القارئ.

obeikandl.com

امتيازات أخرى :

[٤٨٧] وهى ثلاثة أنواع :

قانونية – وقضائية – وما تعلق بالتحصيل :

ومن أهم الامتيازات القانونية امتياز التنفيذ المباشر privilége de l'execution directe وقد رأيت فى كتاب جمهرة رسائل العرب أمرا من عمر بن الخطاب إلى والى مصر بأن يهدم فوراً مشربة (علية) بناها رجل يجرح بها عورات جيرانه، كما أن الشريعة الإسلامية تعترف عمومًا بنيل الحق باليد، فيجوز للمالك الاسترداد من الغاصب بالقوة إن قدر. وتعرف تغيير المنكر باليد بإراقة الخمر وكسر آلات اللهو والكفر، وهذا قد يباشره الفرد إن استطاع وبشروط. ولذلك فهذا الامتياز موجود وأصيل وغير قاصر على السلطة الرسمية.

وأما الامتياز القضائى: وهو أن ينظر القضاء الإدارى المنازعات الإدارية – فهو عندنا محدد بولاية الظالم. ونرى أنه من الصعب الأخذ بهذا النظام فى الشريعة لأن وحدة القانون لا تبرر ازدواج القضاء وبالتالى قد يكفى تخصيص دائرة فى المحكمة للمنازعات الإدارية.

ومن الامتياز القضائى إصدار قرارات المبادرة décision de préalable الذى تثبت به الإدارة حقها، ويطعن فيه الفرد إن أراد. ولا أراه سائغًا حسنًا فى الشريعة.

وامتيازات التحصيل الإدارى: تقبل الشريعة منها ما لا يخل بأصولها فإنها تسمح بأخذ الحق باليد، ونظام التنفيذ فيها سريع سهل بصفة عامة.

[٤٨٨] ومن الامتيازات الجديرة بالبحث الامتياز المعروف باسم :

امتياز السلطة التقديرية : pouvoir descritionnaire, opportunité

وهذا الامتياز يقوم عل إفساح مجال التقدير والترخيص أمام الإدارة عند تطبيقها للقانون، وذلك لتلائم بينه وبين ما تصادفه من الظروف.

وأساس هذا الامتياز، أن النصوص تعمد إلى ترك هذا المجال الحر حتى لا تصطدم

بجمودها مع سيولة الأحوال، وأن النص كلما علا درجة كان أكثر تجريداً وعمومًا. حتى يترك المجال لمن هو أدنى منه للترخص والملاءمة فالدستور أكثر تجريداً وعمومًا من القانون، وهو أكثر تجريداً وعمومًا من اللوائح. واللائحة الأدنى أكثر تفصيلاً من الأعلى، حتى القرارات الفردية: فإن اللوائح تعمد إلى ترك حيز الملاءمة لمصدر القرار ليلائم بين المشروعية وبين الوقائع فى كل حالة. ففى الملكية قد يقتصر الدستور – مثلاً – على أن الملكية مصونة وينظمها القانون ولا يجوز نزعها إلا للصالح العام وبتعويض عادل. ثم يأتى القانون المدنى ليفصل فى أسباب كسب الملكية وأنواعها وعناصرها وما يتفرع منها من الحقوق العينية وكيفية تسجيلها وأحوال نزع ملكيتها والاستيلاء الجبرى عليها وغير ذلك من القوانين مفصلة. ثم تصدر اللوائح – فى المجال الإدارى – فتنظم استعمال الأفراد للأموال العامة مثلاً وما يتعلق بالاستيلاء الجبرى ونحوه، وكل ذلك بإفساح مجال تقديرى – فى النهاية – لإصدار القرارات الفردية بصورة ملائمة.

وبذلك فإن الملاءمة سلطة وليدة للمشروعية وفى حدودها. فالقانون يضع نوعين من الشروط: شروطًا حدية لا تقدير فيها – مثلاً كشرط حيازة مؤهل لشغل وظيفة عامة – وشروطًا تقديرية يتسع مجال التقدير فيها للإدارة كشرط حسن السمعة والصلاحية فى التعيين والترقية. ولا يتأتى أن يعتبر القرار إداريًا إلا إذا احتوى قدراً من الملاءمة، لأنه إذا كانت الشروط كلها حدية كان العمل تنفيذاً بحتًا ولم يسم إلى مرتبة القرار الإدارى. والغالب ألا تتأتى هذه السلطة التقديرية إلا بالنص على الجواز والترخيص فى القانون (وقيل هى رخصة عامة بالضرورة) فإن لم تعط الإدارة هذه السلطة التقديرية بالنص على شرط تقديرى كانت ولايتها مقيدة.

وهذا النظر مقبول فى التشريعات الوضعية – وخاصة فى النظم الفردية – لأسباب عديدة: أن السلطة هناك وضعية تؤول إلى حرية القانون فى التحديد الذاتى autolimitation كما قدمنا فما دام أن الأساس هو حرية الإنشاء والتشريع، فإن المشرع يكون له الحق فى أن يفسح لنفسه فى التقدير. فهذه هى فلسفة السلطة الوضعية لأنها سلطة ذاتية مملوكة للمشرع الوضعى. كما يساعد عليها ما رأيناه من أن التدرج فى

هذه النظم شكلى يقوم على النظر إلى جهة الإصدار. ولذلك جاز للمشرع فى كل طبقة من الطبقات أن يحتفظ بقدر من الملاءمة يفيد منه من يليه، فيعمد المشرع الدستورى إلى إفساح المجال لمشرع القوانين، وهو يعمد إلى إفساح المجال لمشرعى اللوائح على طبقاتهم، وهؤلاء يتركون فى النهاية حيزاً لمصدر القرار الفردى.

ولكن هذه الطريقة ليست ضرورية فى النظام الإسلامى لعدم توافر هذه الظروف فيه، وإن كان لا يرفضه فى حدود ضيقة.

فالمشرع هنا ليس وضعيًا، ولا يملك سلطة ذاتية للتشريع لنفسه كيف يشاء، وليس له هذا التحديد الذاتى الذى ذكرناه: ولذلك فهو مقيد من البداية بالتشريع وليس له – فى ذاته – سلطة تقديرية خاصة، حتى يوليها من يليه من بعده. بل هو – كمن يليه حتى أدنى مدارج التصرف – مقيد من البداية برعاية مصالح معينة ومقاصد مستفادة من أصول المبدأ الأعلى الذى يهيمن على النظام ويحكمه.

كما أن التدرج هنا موضوعى وليس شكليًا لجميع القائمين بالتنفيذ أو التطبيق مقيدون على قدم المساواة – ومن البداية – بقدر واحد فى أعمالهم. ولا ترتيب ولا اتساع فى هذه السلطة إلا بمقدار واحد: أن يتصرفوا جميعًا بما فيه المصلحة وما هو نظر طبقًا للمصالح والمقاصد الشرعية المعتبرة والمستفادة من المبدأ الأعلى ذاته.

ولذا فقد كان من القواعد الأساسية فى التنظيم الإسلامى: أن الولاية العامة مقيدة بما هو نظر للرعية أو بما فيه مصلحة لهم. وهذه القاعدة الهامة نصت عليها المجلة العدلية (المادة ٥٨) كما وردت فى كتب الأصول كالأشباه والنظائر للإمام ابن نجيم المصرى (الحنفى) والأشباه والنظائر للإمام السيوطى (الشافعى).

وكل من تولى أمرًا وكان راعيًا لرعية – على مدارج المنظمات – على قدر واحد من وجوب رعاية ما هو نظر وما فيه المصلحة الشرعية. وهذه السلطة ليست مطلقة، بل هى مقيدة بالنصوص الشرعية والمقاصد السابق ذكرها.

ولكن توجد السلطة التقديرية فى النظام الإسلامى فى الأعمال المباحة التى

يستوى فيها طرفى الحكم، أى لا هى واجبة أو مندوبة ولا حرام أو مكروهة فيكون لصاحب الشأن مطلق الاختيار فيها ومثالها الطرق الفنية فى الصناعة والزراعة كتابير النخل التى قال فيها النبى ﷺ : « أنتم أدرى بشئون دنياكم » .

وليس فى الإسلام ذلك الحيز التقديرى الخطير الذى نسميه أعمال السيادة أو أعمال الحكم actes de gouvernement ou be souvèrainté المعروفة فى القانون الحديث والمعترف فيها فى التدابير المتعلقة بالعلاقات الدولية وتدابير الأمن العام ونحوها، حتى لقد علم أن القاضى شريح حكم على أمير جيش المسلمين بالجلاء عن بلد احتلها بالمخالفة لعقد صلح مع أهلها . وكذا ما كان فى واقعة مع قتيبة بن مسلم ذكرها أستاذنا الشيخ محمد أبو زهرة فى مقال له عن ديوان المظالم . فكل الأعمال الإسلامية على مختلف درجاتها تصدر عن ولاية مقيدة وخاضعة للرقابة على الوجه المتقدم .

[٤٨٩] والامتيازات الإدارية السابقة يقوم بها ويتمتع بها الأدوات التى تقوم بالعمل الإدارى .

وهذه الأدوات ثلاثة :

أجهزة إدارية (من وزارات ومصالح عمومية ومؤسسات ونحوها) يقوم بالعمل فيها عاملون أو موظفون عموميون .

وأموال عامة تباشر بها هذه الأجهزة عملها .

ورقابة إدارية تفرض على العمل لينتظم بها .

ونضيف إليها فى الإسلام وسائل الإدارة الشعبية السابق ذكرها .

ونعرض فيما يلى لهذه الأدوات الأساسية، وهى العاملون، والأموال العامة، والرقابة القضائية لأعمال الإدارة وذلك بعد أن عرضنا للإدارة الشعبية من قبل .

* * *

٥٢- العاملـــون(*)

* نظام العاملين فى القانون المقارن.
* نظام العاملين فى الإسلام .
أصحاب الولايات العامة والأجراء.

نظام العاملين فى القانون المقارن :

[٤٩٠] العاملون هم قوام العمل الإدارى، فهم الذين ينفذون النظام ويصدرون القرارات ويتحدثون باسم الإدارة، فهم الصورة المجسمة المشخصة للإدارة العاملة.

وقد اختلفت الآراء – فى القانون الوضعى – فى تكييف وضعهم فى الجهاز الإدارى.

فذهب رأى إلى أنهم تابعون للإدارة. فالإدارة متبوع وهم تابعوها.

وذهب رأى إلى أنهم الأعضاء الطبيعية للإدارة، فالإدارة كائن حقيقى وهم منها بمثابة الحواس والجوارح والأطراف.

وذهب رأى إلى التفرقة بين كبار العاملين – الذين يعبرون عن إرادة الإدارة – وبين صغارها ممن يقومون بالتنفيذ. فالنوع الأول يعتبرون نواباً أو ممثلين للإدارة فى رأى، أو أعضاء لها فى رأى آخر، والنوع الثانى يعتبرون تابعين لها. وبذلك فالوزير أو رئيس المؤسسة هو نائب عن الإدارة أو عضوها الممثل لها، والمهندسون والمدرسون والعمال ونحوهم تابعون لها.

(*) يراجع التصنيف الأبجدى فيما يهم القارئ.

[٤٩١] وكل قائم بعمل دائم في مرفق عام هو عامل أو موظف عمومي في النظم القانونية المعاصرة.

وذلك ولو كان وضعه مؤقتًا أو كان معينًا بالانتخاب أو الوراثة أو نحوهما. فالعمدة وشيخ البلد والمطوف (بمكة المكرمة) كلهم موظفون عموميون لأنهم يقومون بأعمال مرفقية دائمة.

[٤٩٢] والعلاقة القانونية – في النظم الحديثة – هي علاقة تنظيمية وليست علاقة تعاقدية. لأن النظام الإداري هو نظام لائحى تترتب عليه علاقات تنظيمية عامة.

وهذا الوضع كذلك ولو كان الموظف معينًا باتفاق تنظيمى، كالخبراء والأجانب والمستخدمون المؤقتون.

وهذا الاتفاق يسمى خطأ بأنه عقد، وهو ليس كذلك، لأنه اتفاق شرطى يدخل العامل أو الموظف فى نظام لائحى عام.

ولا يعتبر طلب الالتحاق. بالوظيفة إيجابًا ولا التعيين قبولاً. فطلب الالتحاق هو شرط فقط لصحة التعيين وقرار الإدارة هو وحده الذى يتكون به التصرف العام وإرادة الإدارة هى وحدها ركن التصرف الذى يتم به. وكذا الشأن فى عقود الاستخدام فإن إرادة الفرد لا تستطيع أن تغير شيئًا من أحكام النظام الإدارى، وكل ما تملكه هو التعبير من قبول العامل للخضوع للنظام الإدارى المذكور.

[٤٩٣] وبسبب أن هذه العلاقة هى علاقة تنظيمية، فإن العامل أو الموظف العام يكون فى وضع عام فى مواجهة الكافة، كما يكون فى وضع على قدم المساواة مع سائر العاملين الذين فى مراكز متشابهة. ولا يكتسب حقًّا فى وضعه القانونى بل يتعدل هذا الوضع بتعديل النظام الذى يخضع له.

بخلاف الذين يرتبطون بعقود القانون الخاص فإن مراكزهم تكون ذاتية ولا تكون تنظيمية، فتكون علاقتهم نسبية (قاصرة على الطرف الآخر، وليست فى

مواجهة الكافة). وتقبل الاختلاف من حالة لأخرى، وتعتصم من التعديلات التشريعية اللاحقة لأنها تؤدى إلى حق مكتسب فى ذات المركز القانونى.

[٤٩٤] ويجب أن نفرق بين المركز الوظيفى للموظف أو العامل، ومراكزه الأخرى الشخصية والخارجية.

فليس للإدارة تدخل فى أحوال الموظف كزوج أو رب عائلة أو فرد عادى يتمتع بحرياته الشخصية والفردية والعامة. ولكن بشرط ألا ينعكس سلوكه الخارجى على قيامه بأعمال وظيفته.

[٤٩٥] وبسبب ما يجب للمرافق من الاضطراد فإنه لا يجوز للعامل أو الموظف العام أن يمتنع عن وظيفته بإضراب أو استقالة يقدمها – إلا أن تقبلها الإدارة – ولا أن يقوم بتشكيل نقابات يقف بها فى مواجهة السلطة الإدارية.

[٤٩٦] ويسأل الموظف عن قيامه بأعمال وظيفته، ويجوز تأديبه بسبب إخلاله بها أو بمقتضياتها.

وتسأل الإدارة عن أعماله إما كتابع لها – فى رأى – أو كعضوها المتصرف – فى رأى آخر – فلا تكون مسئوليتها فى هذه الحالة مسئولية متبوع من تابعه، بل مسئولية مباشرة عن فعل مباشر.

نظام العاملين فى الإسلام :

[٤٩٧] والعاملون فى النظام الإسلامى على نوعين :

نوع يتمتع بالولاية العامة: كالوزراء والأمراء والولاة ونحوهم.

ونوع **تنفيذى**: يقوم بخدمات من نوع الخدمات التى يؤديها الأجراء المقاولون والعاملون بعقود العمل (وذلك كالكتبة والأطباء والحراس والصناع وغيرهم).

[٤٩٨] وأما العاملون الذين يتمتعون بالولاية العامة : فهم يعينون بتفويض من الإمام، الذى هو – بدوره – مفوض من الأمة.

وهذا التفويض يكون طبقًا للشريعة الإسلامية وأحكامها، فهو بذلك تفويض تنظيمى وليس تفويضًا ذاتيًا. وهم بذلك فى مركز تنظيمى عام يجمع الخصائص السابقة؛ فهو عام فى مواجهة الكافة ويتساوى مع أمثاله المشابهين له، وإن كان للإمام أن يزيد فى التفويض أو ينقص حسب الأحوال والظروف.

وأما العاملون الاجراء: فهم يخضعون لعقد الإجارة إلا أنه يجوز تنظيم وضعهم بتنظيمات عامة. وذلك كلوائح نظام العمل والكادرات ونحو ذلك. فذلك كله من المصالح الموافقة للشريعة الإسلامية. وخاصة أن العقود الإسلامية ذات صبغة تنظيمية يتقيد كلها بالنظام الشامل للشريعة الإسلامية.

[٤٩٩] وبسبب أن النظام الإسلامى يقوم على المذهبية فإن اعتبار الولاء للنظام له أهمية كبيرة فى الإسلام، فلا تسند الولاية العامة إلا لأهل الثقة وأهل الصلاح من المسلمين وإلا سيطر على الإسلام من ليس على مذهبه.

ومن أجل ذلك فإن الشروط المعتبرة فى الولايات العامة فى الإسلام هى شروط شديدة.

أصحاب الولايات العامة:

[٥٠٠] ليس أصحاب الولايات العامة محدودين فى الإسلام. وأقل من يلزم منهم: أصحاب الشورى ممن حول الإمام من وزراء وغيرهم:

ولقد كان التكليف بالأمور الهامة كقيادة الجيوش وأعمال الشرطة والقضاء وإمامة الصلاة يقوم به أهل الثقة. وكان بعضها حسبة وبعضها له أجر كجباية الزكاة أو يصرف له أجر من بيت المال وكان يجوز أن يقوم به الإمام أيضًا.

وكذلك يضطر الحال فى الأمصار والأقاليم إقامة أمير أو والٍ ينوب عن الإمام جملة فى خصائصه ويرجع إليه فى مهام الأمور. وأن يكون حول ذلك الأمير العام عمال ممن سبق.

[٥٠١] وبحكم أن تنصيب من تقدم يقوم على التفويض، فإن للولاة والأمراء

التصرف بمرونة حسب الأحكام والمقاصد والمصالح الشرعية. ولذلك فإن النظام الإسلامي يقوم على لامركزية مرنة تتقبل الاتساع والضيق حسب الأحوال.

فللإمام عند إقامته الأمير أو الوالى على إقليم من الأقاليم أن يشدد عليه فى الرجوع إليه فى أمر من الأمور، أو ينبه عليه فى حكم من الأحكام. فإذا كان الإقليم تجاه العدو فإنه قد يشدد عليه فى إقامة الحصون فى الثغور وفى الرجوع إليه فيما يتعلق بالتدابير العسكرية. وإن كان الإقليم عظيم الثراء فإنه قد يشدد عليه فى عمارة المصانع والمزارع وتوزيع الغلة حتى يعم بها الأقاليم الأخرى المحدودة الدخل وهكذا.

كما قد يحفظ الإمام لنفسه السلطة فى أمر من الأمور كتعيين القضاة وعمال الشرطة ونحو ذلك. وهكذا فإن مرونة التفويض تجعل أساس الحكم المحلى الإسلامى للأقاليم هو اللامركزية المرنة فإن اتساع الأقاليم واختلاف ظروفها يحتم الأخذ بالنظام اللامركزى. وقيام العلاقة بين الإمام وهؤلاء العمال على التفويض يجعل اختصاصاتهم مرنة كما قدمنا. وهذه المرونة تقبل التقنين كما ذكرنا حسب الظروف الموضوعية والواقعية والذاتية.

فى تقليد الوزارة:

[٥٠٢] كان المعتبر فى الوزارة – كما ذكر الإمام الماوردى – أنها على ضربين وهما ليسا من خصائص النظام الإسلامى، بل يجوز اتخاذ أى نظام آخر تبعًا للمصالح.

وهذان الضربان هما وزارة التفويض ووزارة التنفيذ.

وزارة التفويض: وفيها يستوزر الإمام من يفوض إليه تدبير الأمور برأيه وإمضائها باجتهاده.

ويشترط فيه الإسلام والحرية والعلم بالأحكام الشرعية والمعرفة بأمرى الحرب والخراج.

وهى تتم بصيغة فلا تصح إلا بالقول الصريح.

وكان هذا اللفظ يشتمل على شرطين : عموم النظر والنيابة. ولا تنعقد وزارة التفويض إلا بهما.

وكان على هذا الوزير أن يطالع الإمام بما أمضاه حتى لا يستبد بالأمر، وكان على الإمام أن يتصفح أعماله ليقر ما كان صائبًا ويستدرك ما كان خاطئًا.

وكل ما صح من الإمام صح من هذا الوزير إلا ثلاث: ولاية العهد وأن ليس له أن يستقبل، بخلاف الإمام فله أن يستعفى من الأمة، والثالث أن للإمام أن يعزل من قلده الوزير وليس للوزير أن يعزل من قلده الإمام.

وكان لا يجوز تفويض عموم النظر لأكثر من وزير تفويض، وإنما يجوز اشتراكهم فى النظر أو تقسيم النظر بينهم بحيث لا يتدخل أحدهم فى عمل الآخر.

وزارة التنفيذ: وفيها يكون الوزير وسط بين الإمام ورعاياه، ويؤدى عنه ما أمر وينفذ ما ذكر ويمضى ما حكم فالنظر فيها مقصور على رأى الإمام وتدبيره، وليس له إنشاء واتخاذ قرار. فإن شورك فى الشورى والرأى كان أقرب للوزارة، وإن لم يشارك كان أشبه بالوسيط والرسول فقط.

ولا تشترط فيه الحرية فيجوز أن يكون رقيقًا.

ولا يشترط فيه أن يكون من أهل العلم، وإنما يراعى فيه أن يكون من أهل الأمانة والخلق الحميدة كما فصل الفقهاء.

ويجوز أن يكون من أهل الذمة.

وهو يفترق عن وزير التفويض فى أمور:

أحدها: أن لوزير التفويض مباشرة الحكم والنظر فى المظالم وليس ذلك لوزير التنفيذ.

والثانى: أن لوزير التفويض أن ينفرد بتقليد الولاة وتسيير الجيوش وتدبير الحروب وليس ذلك لوزير التنفيذ.

والثالث : لوزير التفويض أن يتصرف فى أموال بيت المال وليس ذلك لوزير التنفيذ .

ويجوز للإمام تقليد وزراء متعددين للتنفيذ يعملون على اجتماع أو على انفراد . بخلاف وزراء التفويض كما ذكرنا .

[٥٠٣] ومن ذلك يتبين أن نظام الوزارة فى الإسلام أشبه بالنظام الرياسى المعروف .

فالإمام (رئيس الدولة) يشارك فى الحكم مشاركة إيجابية ويتحمل المسئولية .

ويكون له وزراء رئيسيون (يشبهون نواب رئيس الجمهورية الآن أو نواب رئيس الوزراء) هم وزراء التفويض، ووزراء موظفون يختصون بالتنفيذ .

ولم يعرف نظام مجلس الوزراء فى الإسلام، وإن الأخذ به موافق له طبقًا لنظام الشورى .

تقليد الإمارة :

[٥٠٤] والإمارة أيضًا من ملاءمات الوقت فهى ليست من خصائص النظام الإسلامى، وهى نوعان :

الإمارة العامة : وتعتبر فيها الشروط المعتبرة فى وزارة التفويض .

ويجوز أن يعينه الإمام، كما يجوز أن يعينه وزير التفويض ويكون نائبًا عنه فإن عينه الوزير انعزل بانعزاله إلا أن يقره الإمام .

وكان يختص بسبعة أمور :

أحدها : تدبير الجيوش وترتيبها وتقدير أرزاق الجند إلا إذا كان الإمام قد قدرها، والجهاد إن كان الإقليم ثغرًا وقسم الغنائم .

الثانى : النظر فى الأحكام وتقليد القضاة والحكام .

الثانى : جباية الأموال، وقسمتها وتعيين عمالها .

الرابع : حماية الدين والدفاع عن أحكامه .

الخامس : إقامة الحدود فى حق الله وحقوق الآدميين .

السادس: إقامة الصلوات والجماعات.

السابع: تيسير الحجيج.

ويجوز للأمير أن يتخذ وزراء للتنفيذ، لا وزراء للتفويض كما يجوز أن يكون له أهل شوراه.

وهذا يبين معالم الحياة المحلية فى الأقاليم، وأنه يجوز أن يكون فيها مجلس تنفيذى وآخر تشريعى كما هو الحال فى النظم الحالية ولكن فى إطار أحكام الشريعة.

الإمارة الخاصة: ويعتبر فيها ما يعتبر من شروط وزارة التنفيذ مع اشتراط الإسلام والحرية وفيها يكون الأمير مقصوراً على تدبير الجيش وسياسة الرعية وحماية البلاد والشريعة. فلا يختص بالقضاء وجباية الخراج والأموال وله ولاية محدودة فى إقامة الحدود عند عدم النزاع والحاجة للبينة.

وقيل لا يقوم بإمامة الصلوات بل يقوم بها القضاة.

ولا يبتدئ الجهاد إلا بإذن الخليفة.

ولايات أخرى:

[٥٠٥] وقد عرفت النظم الإسلامية ولايات أخرى، أهمها - بطبيعة الحال - ولاية القضاء، وولاية الشرطة، وولاية الحسبة وإمارة الجهاد وإمارة حروب المصالح (لقتال أهل الردة وأهل البغى والمحاربين) وإمارة الحج وولاية الصدقات (والزكاة) وغير ذلك. ومع مضى الوقت نشأت وظائف متعلقة برئاسة الدواوين والبريد ونحوه، ثم وظائف أخرى صورية أو لأجل (الفخفخة) أو للخدمة الشخصية للسلطان كالعناية بملابسه وأسلحته وطعامه ونحو ذلك مما يدل على فساد الأحوال.

الأجـــراء :

[٥٠٦] وكان صغار العاملين والحرفيين من أهل المهن يخضعون - كما قدمنا - لعقد الإجارة.

وعقد الإجارة على نوعين: إجارة الأجير المشترك وإجارة الأجير الخاص.

أما المشترك فهو الذى يؤدى الخدمة لكل من يطلبها وهو عقد على إتمام العمل. ومثله الخياط والصباغ ونحوهما وهو ما يقابل عقد المقاولة الحديث. أما إذا قدم المادة والعمل، فذاك عقد استصناع وهو نوع من البيع.

وأما الخاص فهو الذى يؤدى الخدمة لواحد يحتبس عليه. وهو عقد على المدة وليس على العمل. ومثاله الخادم والكاتب الخاص والمحاسب الخاص ونحو ذلك.

والأول ضامن لما يقدم له من مادة كقماش يخيطه أو يصبغه أو نحو ذلك إلا أن يثبت القوة القاهرة ونحوها لنفى مسئوليته والثانى أمين لا يضمن، إلا إذا ثبتت خيانته وخطئه.

ولا يمتنع فى الشريعة – كما قدمنا – أن يدرجوا فى كادر وفى تنظيم عام على النحو الذى تتضمنه النظم الحالية.

[٥٠٧] ويدرج فى الديوان ما يختص بالعاملين؛ وكان يشتمل على ستة فصول:

١ – ذكر من يصح منه تقليد العمال (من يملكون هذه السلطة).

٢ – من يصح أن يتقلد العمالة (شرط التوظف).

٣ – ما يصح به التقليد من صيغة وكتابة ونحوهما.

٤ – العمل الذى تم تقليده ويذكر فيه تحديد الناحية، وتعيين العمل، ورسوم العمل وحقوقه.

٥ – زمان النظر سواء كان محصوراً بمدة، أو بعمل، أو كان مطلقًا. وهل هو مستديم أو منقطع.

٦ – ما يستحقه العامل على عمله أو الجارى عليه من راتب ونحوه وقد يكون معلومًا أو غير محدد، فيحدد بما يرد الظلم.

* * *

٥٣- الأموال العامة(*)

* نظام المال العام فى القانون.

* نظام المال العام فى الإسلام.

نظام المال العام فى القانون :

[٥٠٨] تعتبر الأموال العامة من أهم نظم القانون المعاصر؛ بسبب أن الدولة هى التى تقوم بالمرافق العامة الأساسية، وتحتكر السلطة العامة وتنفرد بها. وبدون أن يكون تحت يدها أموال يتعذر عليها القيام بدورها الشامل فى تنفيذ القانون والقيام بالمرافق العامة على الوجه الذى نراه.

وبسبب اضطراد توسع الدولة فى القيام بدورها، وتدخلها فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية، بل واحتكارها لذلك فى النظم الشيوعية وبعض النظم الاشتراكية، ازدادت أهمية المال العام والحاجة إلى حمايته، إذ أصبحت أهميته تضارع أهمية العاملين بسبب النزعة الاقتصادية المادية التى تسود النظم المعاصرة وينقسم المال العام - بصفة أساسية - إلى مال عام domaine public ومال مملوك للدولة ملكية خاصة domaine prive.

وهذا التقسيم بذاته يرد على المال المملوك للحكومة، أو الهيئات المحلية، أو غيرها.

والأموال العامة - بمعناها المطلق - هى أموال مخصصة للانتفاع المباشر للجمهور. كالطرق والأنهار ونحوها، أو للمنفعة العامة المباشرة كالحصون.

(*) يراجع التصنيف الأبجدى فيما يهم القارئ.

وأما الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة فهى أموال تستثمرها الدولة وتستفيد من ريعها ودخلها وذلك كالحقول والمصانع والمشروعات الصناعية والتجارية وكذا المبانى المعدة للاستغلال ونحو ذلك.

ويتمتع المال العام بحماية خاصة فلا يجوز تملكه بمضى المدة، ولا الحجز عليه وتشدد العقوبة على اختلاسه وإتلافه، حتى أنها قد تصل فى البلاد الشيوعية إلى حد الإعدام لكونه من جرائم التخريب.

وتتجه التشريعات إلى إسباغ هذه الحماية نفسها على المال المملوك للدولة ملكية خاصة.

نظام المال العام فى الإسلام :

[٥٠٩] بسبب الدور المحدود الذى تقوم به الدولة فى الإسلام، واحتلال الإدارة الشعبية الدور الأساسى فى الحياة الإدارية، فإن نظام المال العام – الذى عرفه الإسلام – قد اختلف عن النظام الحالى اختلافًا عظيمًا.

والغالب أن ملكية الأموال المخصصة لانتفاع الجمهور أو المنفعة العامة، لا تستند إلى الشخصية الاعتبارية للدولة.

فهى أحيانًا تسند إلى ملك الله سبحانه وتعالى باعتبارها موقوفة.

وأحيانًا تسند إلى ملك الجمهور باعتبارها شركة إباحة.

وأحيانًا تعتبر أموالاً مباحة لا مالك لها.. وبذلك لا توجد ملكية عامة مسندة للدولة على الوجه الذى تقرره النظم الإدارية، إلا فى أحوال قليلة كملكية الدولة لما فى بيت المال من المنقولات.

ولهذا فائدة كبيرة. وهو حماية هذه الأموال من الدولة ذاتها وإسباغ ضمانات الحرية – المستفادة من إشراف القاضى أو الإدارة الشعبية – على استخدام هذه الأموال وتوجيهها الحقيقى إلى المصلحة المقصودة منها.

الأوقـاف :

[٥١٠] والوقف هو حبس مال على حكم ملك الله تعالى، لجهة بر (المنفعة الخيرية) لا تنتهي.

ومن أهم صور الأوقاف: حبس الأراضى المفتوحة عنوة على منفعة المسلمين.

فإن عمر بن الخطاب لما افتتح أرض السواد بالعراق لم يقسمها بين الغانمين – كما فعل النبى ﷺ بأراضى خيبر – بل قال: « أما والذى نفسى بيده، لولا أن أترك آخر الناس ببانًا – ليس لهم من شيء – ما فتحت على قرية إلا قسمتها كما قسم رسول الله ﷺ خيبر، ولكن أتركها خزانة لهم يقتسمونها » (البخارى)

وقيل إن سند ذلك أن الأراضى المفتوحة عنوة إنما تعتبر فيئًا، لأن العنوة تلحق المنقولات والأسرى فقط، وأما الأرض فهى تقع رهبة نتيجة للفتح، وقال الله تعالى فى تقسيم الفيء، أن ممن يعطى منه ﴿ **وَالَّذِينَ جَاءُوا مِنْ بَعْدِهِمْ** ﴾ [الحشر: ١٠] أى الأجيال القادمة.

وبذلك وجدنا فى الإسلام رصيداً ضخمًا شديد الاتساع من الأموال الزراعية – وما يلحق بها من المبانى – المملوكة للدولة ملكية خاصة. وهى صلب الأراضى المفتوحة المأهولة وقوامها كلها ... وأما الأراضى البور فكانت تترك لمن يحييها من المسلمين؛ وقيل: ومن الذميين أيضًا.

وما زالت هذه الأراضى إلى الآن فى بعض البلاد – كما فى سورية – بهذه الصفة وقد عاينت ذلك بنفسى عندما كنت مستشاراً بمجلس الدولة بسورية أيام الوحدة.

وقد قيل فى بعض المذاهب – كالمالكية – إن هذه الأراضى توقف بلا صيغة. بل تعتبر موقوفة بمجرد فتح البلاد عنوة. وقيل فى بعضها – كالحنابلة – إنها توقف بصيغة. شأنها فى ذلك شأن أوقاف الأفراد.

وكذلك الأوقاف الخيرية التى رصدها الأفراد على المصالح العامة، هى فى الحقيقة مؤسسات عامة ذات غرض إدارى.

فهى من الطرق الفنية التى عرفتها الشريعة الإسلامية لتمويل وسائل الإدارة الشعبية.

فإن الأفراد – قياماً منهم بفرض الكفاية فى المصالح العامة – يعمدون على رصد أموال على هذه الجهة التى لا تنتهى، وذلك من المساجد ودور العلم والمستشفيات والمدافن ونحو ذلك مما عرفته الحياة الاجتماعية فى ذلك الحين.

وهذه الأغراض كلها مرافق عامة إدارية بالنظر الحديث. إذ لا شك أن التعليم والصحة العامة ودور العبادة ونحوها مما تعنى به الدولة الحديثة وتتولاه الدولة من ضمن وظيفتها الإدارية...

ولذلك فإنه يجب النظر إلى هذه المؤسسات نظرة إدارية وإدارتها على هذا الأساس.

فإن كان الغرض الذى ترعاه ذا طبيعة اجتماعية كالتعليم والعلاج ونحوهما فإنه يجب إدارتها على أساس الضوابط الاجتماعية للمشروعات العامة.

وإن كان الغرض الذى ترعاه ذا طبيعة اقتصادية كإقراض المعوزين ومعونتهم، وكذا فى استثمار الأعيان المملوكة لها من أراضى ومبانى وسندات ونقود، فإنه يجب أن تدار على أساس من الضوابط الاقتصادية للمشروعات العامة الحديثة.

ومن المعلوم أن الأراضى الموقوفة تخضع لولاية القضاة فى محاسبة النظار وفى الإذن فى تعميرها وتغيير استثمارها واستبدالها وهى حماية جوهرية تحول دون تغول الإدارة فى هذه الأموال ذات الغرض الإدارى كما بينا.

الإباحـــة :

[٥١١] وقد أسند الفقه تملك الأفراد لبعض المرافق العامة إلى فكرة الإباحة.

وقد صيغت هذه الفكرة فيما يسمى « بشركة الإباحة ».

والشركة – فى الفقه الإسلامى – لا تقتصر على العقد المعروف ، بل هى كذلك تشتمل حالات الشيوع، وكل الحالات التى يكون فيها لعدة أشخاص حق مشترك.

وقد عرَّفوا شركة الإباحة: بأنها انتفاع الناس بما يجب أن ينتفعوا به جميعًا (على الخفيف – الشركات) وعرفتها المجلة العدلية بأنها: «كون العامة مشتركين فى صلاحية التملك بالأخذ والإحراز للأشياء المباحة التى ليست فى الأصل ملكًا لأحد، كالماء».

والأصل الذى قامت عليه شركة الناس فى الأشياء المباحة هو حديث النبى ﷺ «الناس شركاء فى ثلاث: الماء والكلأ والنار» وأضيف إليه: «الملح».

وترتب على ذلك أن اعتبر مرفق الرى شركة بين المسلمين وإن صار لكل واحد منهم الحق فى الشفة (أن يشرب بنفسه) والحق فى الشرب (وهو أن تشرب بهائمه ويروى أرضه) وأنه إذا عجز بيت المال عن كرى الأنهار وتطهيرها، فإن الناس يلزمون القيام بذلك.

وقد تضمنت المجلة العدلية أحكامًا هامة فى ذلك.

ولا شك أن تعميم الشِّرب والرى المباحين يتطلبان التنظيم حتى تجرى القسمة عادلة، فلا يستأثر بها الأولون عن الآخرين، وهو ما تقوم به مرافق الماء والرى الحديثة.

وكذلك فإن الفقه يسير على هذا الأساس بالنسبة للطرق وإذا كانت بعض المذاهب تذكر عبارة «شركة الإباحة» بخصوصها فى المياه والطرق، إلا أنها جميعًا لم تذكر أنها ملك للدولة.

وهذا كله يجعل الرى والنقل والمواصلات من المرافق المملوكة ملكية مباشرة للشعب، يقوم الأفراد بأنفسهم بعمارتها وإصلاحها؛ لكون ذلك من فروض الكفاية ويتحملون نفقات ذلك، يقسمون الانتفاع بها على أساس هذه الإباحة.

وهكذا نجد أن مبدأ الإدارة الشعبية قد أوجد فكرة شركة الإباحة فلم تلك هذه المرافق الأقليمية الهامة ملكًا للدولة كمال عام، بل أسندت مباشرة للأفراد على أساس فكرة الإباحة.

وهذه – على أية حال – فكرة هامة لها وجهاتها الخاصة فى تنظيم المرافق العامة. وهى جديرة بكل اهتمام.

وهى تجعل لهذه المرافق أساسًا شعبيًّا يحفظها من تحكم الدولة ورسمية تصرفاتها.

بيت المال :

[**٥١٢**] نشأت فكرة «بيت المال» بصورة بسيطة؛ وهى أن النبى ﷺ كان يضع ما يصله من الزكاة – كالتمر ونحوه – فى المسجد، ويقيم عليه أحد الصحابة حارسًا له، «ويدلنا حديث أبى هريرة – لما سهر فى المسجد على ما كان به من تمر – وجاءه شيطان يأكل ولا يشبع» فهذا الحديث يصور لنا الكيفية البدائية التى نشأ بها بيت المال فى بدايته.

ثم كان بيت المال بعد ذلك يلحق بالجامع الكبير أو قريبًا منه وتودع به الأموال المنقولة التى ترد إليه.

أما الأنعام والخيول ونحوها، فكانت تحدد لها أماكن خاصة – تسمى بالحمى – ترعى فيها وتحمى أى تمنع – عن غيرها.

ويقيد ببيت المال الأموال التى لا يملكها أحد المسلمين من دخل وخرج وبالنسبة للدخل فتقيد فيه الزكاة، والخراج والفىء ونصيب الإمام من الغنائم، والعشور، والتركات التى لا وارث لها، وكذا اللقطة ونحوها مما يعتبر مالاً لا صاحب له.

وبالنسبة للخراج يقيد فيه ما يحفظ فى بيت المال على وجه الحرز (أى للحفظ فقط) وما هو مستحق للإنفاق كما بينا فى الكلام على الدواوين السلطانية.

ويجرى الصرف من هذه الأموال على الأوجه اللازمة، وأهمها القيام بالمصالح كعمارة الطرق والأنهار والجسور والحصون ومواجهة النوائب (الطوارئ) وصرف رواتب الجند والقضاة والعلماء ونحوهم مما تتطلب الدولة الإسلامية وجودهم.

ومن الملاحظ أن بيت المال قد تفيض عليه الأموال فى وقت – وبخاصة فى أوقات الحروب بسبب الغنائم – وقد تقل فى وقت آخر فيكون خاويًا وبخاصة إذا زادت النفقات الطارئة.

وسبب ذلك هو اعتماد الدولة الإسلامية على «الإدارة الشعبية» السابق ذكرها.

فالدولة عندنا لا تقوم بتصريف الشئون العامة بنفسها بوسيلة «الإدارة المباشرة» أى بمؤسسات تملكها، وبتدخلها المباشر ولكن يقوم الأفراد بذلك وتقوم هى بالإشراف عليهم بطريق الضبط الإدارى. فإذا احتاجت للمال كلفت الأفراد بإنفاقه طبقًا لضوابط معينة.

وهذا يجعل للسياسة المالية الإسلامية لونًا آخر يختلف عن السياسة الضريبية المعروفة فى النظم الحديثة، مما يتطلب العناية بالبحث والتطبيق فى أكناف هذا النظام الفريد فى صفاته وعدالته وكفايته.

* * *

٥٤- المظالـــم

* المظالم فى الشريعة الإسلامية.
* تشكيل ديوان المظالم.
* اختصاصات الديوان.

[٥١٣] يقوم ديوان المظالم فى النظام الإسلامى بالنظر فى أمور الاعتداء الإدارى التى تنظرها محاكم مجلس الدولة والمحاكم المدنية فى النظام الحديث بصورة أوسع وأكثر فاعلية وقوة.

ومجلس الدولة الحديث قد أنشئ لأول مرة فى عهد نابليون الأول - إمبراطور فرنسا - فى مستهل القرن الثامن عشر. وكان بمثابة مجلس استشارى للإمبراطور يقوم بتقديم الفتاوى ومشروعات القوانين واللوائح، وفى الوقت نفسه، يحقق ما يقدمه الأفراد من تظلمات ويوصى إما برفضها أو بالاستجابة لها.

وعلى مر الأيام اكتست هذه الولاية الأخيرة - ولاية تحقيق المظالم - ثوبًا قضائيًّا. وصار « مجلس الدولة » محكمة ذات سلطة فى إصدار أحكام ملزمة فيما يرفع لها من طعون.

ولكن هذا المجلس ظل محدود الولاية، ولم يعترف له بالولاية الكاملة Plienne juridictionnel إلى الآن بسبب استقلال الإدارة بشئونها نتيجة لمبدأ الفصل بين السلطات. بأن المجلس لا يستطيع أن يحكم فى الطعون التى ترفع إليه بغير الإلغاء أو التعويض.

وما زال مجلس الدولة - فى البلاد المختلفة - لا يستطيع أن يتدخل فى عمل الإدارة أو أن يصدر قراراً مما تختص بإصداره ولا أن يستعمل سلطتها التقديرية، ولا أن يأمرها بشيء.

كما تتمتع الإدارة أمام المجلس بامتيازات قضائية عديدة.

وهذا النظام ليس مطبقًا فى مختلف الدول الحديثة، إذ أن النظم الأنجلوساكسونية – المتبعة فى مجموعة الدول البريطانية وفى الولايات المتحدة – لا تعرف نظام مجلس الدولة، وتجعل الإدارة تخضع فى قضاياها للمحاكم العامة التى يخضع لها الجميع، وتطبق عليها القانون العمومى common law وذلك لما تراه من أن تمييز الإدارة بمحاكم خاصة وبقانون إدارى مختلف عن القانون العادى، يجحف بالمساواة العامة اللازمة للسيادة العامة للقانون. وقد أنشئت فى هذه الدول محاكم إدارية، ولكنها فى الواقع لا تفصل فى منازعات الأفراد الإدارية فى الغالب، ولكنها تقوم بإعداد مشروع القرارات الإدارية إما إعداداً كاملاً وهو ما يسمى بالقرارات القضائية Puduicial acts، أو بالقرارات شبه القضائية Semi-judicial acts، ولا تتعرض للقرارات الإدارية البحتة Abministrative acts وهى التى تقوم على التقدير المطلق للإدارة، كالنقل المكانى للموظفين.

[٥١٤] ومن الملاحظ أن نظام المظالم يواجه – بصفة أساسية مشكلة هامة: هى عدم مساواة الأفراد والإدارة فى مراكزهما القانونية.

فالإدارة – من ناحية – طرف يقوم بالمصلحة العامة ولذلك فهو مقدم على المصالح الخاصة التى يمثلها الأفراد فى العلاقة الإدارية. كما أنها من ناحية أخرى هى طرف قوى قادر لا يوازيه الفرد بإمكانياته المحدودة وخضوعه كمحكوم للطرف الآخر وهو الإدارة.

وقد أبصر النظام الفرنسى بالسبب الأول من أسباب عدم المساواة – وهو تقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة – ومنح الإدارة امتيازات تكوِّن القانون الإدارى من مجموعها، وخصص لها قضاء مستقلاً هو القضاء الإدارى، المسمى بمجلس الدولة فى معظم البلاد الآخر بهذا النوع من النظام.

وأما النظام الإنجليزى فقد عوض عدم المساواة بأن خضع الإدارة لذات القوانين والمحاكم التى يخضع لها الأفراد:

المظالم فى الشريعة الإسلامية :

[٥١٥] وأما الشريعة الإسلامية فقد أخذت بصفة عامة بوسيلة التسوية بين الطرفين فى المنازعات الإدارية.

لكنها فى أمور الاعتداء الإدارى والمظالم أبصرت بتفاوت القوة بين طرفى المنازعة الإدارية وأسست عليه كثيراً من الأحكام كما يجىء.

وهناك ظرف آخر أبصر به النظام الإسلامى فى أحكامه: وهو أنه بسبب أن الأفراد يشاركون الإدارة فى أعمالها العامة – كما فصلنا فى الكلام على الإدارة الشعبية – فإن ديوان المظالم قد اختص كذلك برد المظالم التى يوقعها الأفراد الأقوياء على الضعفاء، فلم يعد اختصاصه قاصراً على المنازعات التى تقوم بين الأفراد والسلطات الرسمية. بل كذلك بتلك التى تقوم بين الأفراد وتشبه ما يقع من الإدارة عليهم.

تشكيل ديوان المظالم :

[٥١٦] وكان ديوان المظالم ينعقد أولاً بنظر الإمام الخليفة نفسه. فأفرد لها عبدالملك ابن مروان يومًا يجلس فيه القاضى لنظرها، أكد عمر بن عبدالعزيز هذا النظام وندب نفسه لنظر المظالم فكان أول من فعل ذلك ثم جلس لها الخلفاء من بعده حتى استقرت الأمور بسبب ذلك.

وقد اشترط فيمن يتولى المظالم أن يكون عظيم الهيبة وجلالة القدر ونفوذ الأمر، وشدة العفة والورع. حتى يستطيع أن يقود المتظالمين إلى التناصف وأن يزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة. ويفهم من ذلك أن قدره يجب أن يقارن بقدر أمير المؤمنين وطوله: حتى يستمد الديوان قوته من هيبته. وفى فرنسا يرأس مجلس الدولة رئيس الدولة نفسه لهذا الغرض أيضًا.

ويستكمل المجلس نظره بحضور خمسة أصناف:

أحدها: الحماة والأعوان لتقويم الجرىء.

ثانيها : القضاة والحكام لمباشرة الإجراءات القضائية وللعلم والإفادة بما يكون بين المتنازعين من قضايا .

وثالثها : الفقهاء والعلماء للإفتاء فيما يثور من مشاكل (وهم يشبهون فى هذا دور مفوضى الدولة فى النظام الحديث) .

ورابعها : الكتاب .

وخامسها : الشهود ليوثقوا ما تم فى المجلس .

اختصاصات الديوان :

[٥١٧] ويختص الديوان بعشرة أمور هى :

١ – تعدى الولاة على الرعية والتعسف معهم . وهذا الاختصاص يشبه – فى القانون الحديث – أمور الاعتداء الإدارى، وهو التنفيذ المادى العنيف المتضمن الاعتداء على الحرية والحياة الخاصة والملكية . فديوان المظالم فى الإسلام لا يختص بجميع المنازعات الإدارية .

٢ – أجور العمال فيما يجبونه من أموال .

٣ – محاسبة كتاب الدواوين على ثبوت الأموال التى يدونونها فيتصفح أحوال ما وكل إليهم . وهذه الوظيفة تشبه وظيفة محاكم المحاسبات فى فرنسا .

٤ – تظلم أصحاب الأرزاق من عدم صرف استحقاقاتهم أو تأخيرها وهذا يشبه نظر مجلس الدولة للتسويات .

٥ – رد الغصوب السلطانية التى تغلب عليها الولاة بالظلم والجور . وهو أيضًا من قبيل الاعتداء المادى السالف ذكره وكذا رد الغصوب التى استولى عليها الأفراد الأقوياء من الضعفاء .

٦ – الإشراف على الأوقاف وتصفحها، وإن لم يكن بناء على تظلم فى الأوقاف العامة . أما الخاصة فتكون بناء على تظلم يقدم إليه .

٧ – تنفيذ ما عجز القضاة عن تنفيذه لضعفهم .

٨ – تنفيذ ما عجز عنه ولاة الحسبة .

٩ – مراعاة العبادات الظاهرة كصلاة الجمعة والأعياد والحج والجهاد.

١٠– النظر فى المنازعات فى أحوال المشاجرة والفتنة.

سير التظلم ونظره :

[٥١٨] لا تنعقد ولاية الديوان بدعوى ترفع إليه فحسب، بل هناك أحوال ينظر فيها التظلم بلا دعوى، وذلك كمراجعة الحسابات والأوقاف العامة.

وتبدو فى نوعية السلطات التى يختص بها ديوان المظالم خصائص دوره فى حماية المظلوم من الظالم والتى لاحظنا أن معظم اختصاصاته السابق ذكرها تتعلق بها.

فهذه الخصائص التى يتصف بها دور ديوان المظالم تبدو فى دوره فى الإثبات وفى التنفيذ.

فنظراً لتفاوت القوة فى المنازعات التى ينظرها، نجد أن له من السلطة ما يجبر به ضعف الطرف المهيض ويمكنه من الوصول إلى حقه.

فالواقع أن الطرف المظلوم لا يكون مجهزاً بالدليل الذى يحتج به على القوى ليواجهه به، إذ أنهما ليسا على قدم المساواة وليست له من القوة ما يستطيع به أن يحتاط لنفسه بالدليل المسبق، أو حتى ما يستطيع به أن يحصل على الدليل عند وقوع المنازعة.

ولذلك جاز لديوان المظالم أن يستخلص الدليل بالرهبة عند الحاجة إليه.

ومن ذلك أنه يقبل نظر الدعاوى حتى مع ضعف الدليل الذى يقدمه المتظلم فربما ادعى المتظلم أن المدعى عليه قد غصب أرضه مثلاً، وتقدم المدعى عليه بكتاب مثبت لشرائه لها. أو بشهود يشهدون بذلك. ففى هذه الأحوال تكون دعوى المدعى – إذا نظرها القاضى – غير قائمة على أساس متعين رفضها ولكن استناده إلى الغصب والإكراه يجعل ديوان المظالم لا يأخذ بهذا الكتاب على ظاهره، بل يطرحه عن نظره – وخاصة إن لم يذكر فيه صراحة أن البيع كان بالرضا – لأن بطش المغتصب لا يقف عند الاستيلاء على الأرض بل من المعقول أن يتجاوزه إلى اصطناع الأدلة بطريق السطو الرهيب.

[٥١٩] وكذلك من حيث التنفيذ، فإن ديوان المظالم يتخذ وسائل فورية وقهرية فى إحضار المدعى عليهم واستخلاص الأدلة منهم وتنفيذ أحكامه، حتى أن القضاة وولاية الحسبة الذين يعجزون عن تنفيذ أحكامهم يلجئون إلى ديوان المظالم لتنفيذها . . .

[٥٢٠] وقد لخص الإمام الماوردى الفروق بين نظر المظالم ونظر القضاة من عشرة أوجه :

١ – ما يتمتع به ناظر المظالم من قوة اليد للتنفيذ .

٢ – ما يتمتع به من السلطة التقديرية فى الإجراءات والتحقيق .

٣ – اتساع المجال أمامه للأخذ بالقرائن .

٤ – سلطته فى تأديب من ظهر ظلمه .

٥ – حقه فى التأنى فى إصدار الحكم وتأجيله حتى تنكشف الدعوى، بخلاف القاضى فليس له هذا التأجيل .

٦ – أن يرد الخصوم إلى الصلح .

٧ – اتخاذ طرق خاصة فى ملازمة المدعى عليه وتتبعه فى الوفاء بالكفالة فيما يسوغ فيه التكفل .

٨ – جواز سماع شهادة المستورين بما يخرج عن عرف القاضى .

٩ – أنه يجوز له تحليف الشهود وأن يستكثر فى عددهم حتى يزيل عنه الشك والارتياب .

١٠ – أن يبدأ – من عنده – باستدعاء الشهود وسؤالهم، بينما يقدم المدعى أمام القضاء بتكليف الشهود واستدعائهم .

* * *

ثالثا : المرافق العامة الإسلامية

٥٥- القواعد الضابطة للمرافق العامة(*)

* المعنى الشكلى والمعنى الموضوعى للمرفق العام.
* المساواة أمام المرافق العامة.
* مراعاة الصالح العام.
* اضطراد المرافق العامة.

[٥٢١] المعنى الشكلى والمعنى الموضوعى للمرفق العام :

تطلق لفظة service public فى النظم الحديثة على كل من الخدمة العامة التى تتطلبها الكافة، وعلى الجهاز والأداة القانونية التى تقوم بأدائها.

وتسمى الخدمة العامة – فى ذاتها – مرفقًا عامًّا من الناحية الموضوعية، وهى لا تحوز صفتها المرفقية فى نظر القانون الإدارى الحديث إلا إذا كانت تتولاها أداة أو جهاز معترف له بصفة المرفق العام.

هذه الأداة أو هذا الجهاز الذى يصدر فى شأنه من الجهة المختصة ما يجعله مرفقًا عامًّا – يسمى مرفقًا عامًّا من الناحية الشكلية service public du point be vue formelle لأنه ينظر فيه إلى العنصر الشكلى وهو صدور أداة قانونية تقرر له الصفة المرفقية العامة.

وهذه الصفة المرفقية العامة الشكلية هى التى يعتبرها القانون الإدارى الحديث

(*) يرجع للفهرس الأبجدى فيما يهم القارئ.

obeikandl.com

من أهم أسسه، وهى وحدها التى تمتع بالامتيازات الإدارية السابق ذكرها، والتى تعتبر العلاقة القائمة بينها وبين غيرها إدارية.

وأما الخدمات العامة التى لا تتولاها أجهزة من هذا القبيل، فإنها لا تسمو إلى المرتبة المرفقية، ومن ثم فلا تعامل بمقتضى القانون الإدارى ولا تتمتع بوسائله، بل تلتزم اتباع وسائل القانون الخاص التى ينظمها القانون المدنى والتجارى بصفة خاصة.

والمبرر لتحديد صفة المرفقية العامة على أساس شكلى غير قائم فى الإسلام وذلك لسببين جوهريين:

السبب الأول: أن التقيد بالشكلية والرسمية – عمومًا – هو نزعة وضعية positive تقتضيها طبيعة النظم الوضعية، فالنظم الوضعية تنشؤها سلطة رسمية وهذه السلطة هى التى تحدد لنفسها – بنفسها – نطاق ولايتها، وتعتمد قيمة الأعمال التى تصدرها على طابع الشكل التى تتم بها أعمالها، ولذا رأينا المشروعية فى تلك النظم – خاصة إذا لم تكن مذهبية – تتقيد بطابع الشكل وعدالة القانون شكلية مقيدة بالحرف والنص.

وأما الأوضاع المذهبية فهى بطبيعتها أوضاع واقعية تبحث عن الحقيقة فى الأمور، وتنيط بها الأحكام، وخاصة دين الإسلام دين الفطرة ودين الأشياء على طبيعتها وكما خلقها الله تعالى، فالأوضاع فيه لا تخلقها الرسميات والشكليات، وإنما يخلقها المولى عز وجل وعلا، وتتقيد بحقائق طبائع كنه حقيقة خلقته، فما واطأ الحقيقة والفطرة والسلامة كان منقبلاً لأحكام الإسلام وما اتسم بحزلقة الصناعة والتكلف استعصت عليه هذه الشريعة الفطرية المستقيمة.

ومن أجل هذا نلمس هنا أثر هذه الفكرة فى الطبيعة المرفقية العامة للأعمال فى الإسلام، فإنها مرفقية بالمعنى المادى an sence materjel أو الموضوعى لا تحتاج لأداة رسمية لكى تسبغها عليها، وما يحتاجه الناس بطبيعتهم يتطلب أن يعامل معاملة المرافق العامة بذات وبقوة قهر هذا الاحتياج الطبيعى، وما لا يحتاجونه لا يستحق أن

يعتبر كذلك، ككثير من الأمور التى تعدها الدول الحديثة مرافق عامة ولا يشعر بها أحد.. إلا وطأة تكاليفها فى الميزانية العامة.

والسبب الثانى: أن الفرد فى الإسلام – كما قررنا – يعتبر شخصًا من أشخاص القانون الإدارى، يقوم بمفرده أو فى صورة أشخاص قانونية تلقائية بأعمال المرافق العامة الضرورية التى تعتبر صلب موضوعات القانون الإدارى.

ولذلك فإن هذا يستتبع حتمًا أن لا نتقيد بفكرة الشكل فى المرفقية العامة فى النظام الإسلامى.

[**٥٢٢**] وعلى أية حال، فإن الفكرة الشكلية فى المرافق العامة قد أورثت القانون الإدارى الحديث همومًا وأحزانًا ضج منها رجاله، وإن الصورة المؤلمة التى يعرضها فالين waline فى مقدمة مصنفة الفقه الإدارى juris-classeur administratif تبعث على الأسى الحقيقى وتحمل للقارئ شعورًا بالغثيان والدوار.

وذلك لأن التقيد بالأداة الشكلية – وهو الذى يتخذ عندهم معيارًا وأساسًا لتطبيق القانون الإدارى فى الغالب – امتنع فى كثير من المشروعات الهامة الاقتصادية والاجتماعية، كما أن إضفاء هذه الصفة بالأداء الشكلية على بعضها الآخر لم يجدد ما يبرر تطبيق أحكام هذا القانون على أعماله!! وكذا فقد نشأت مشروعات القطاع العام من شركات عامة وجمعيات تعاونية عامة. وهذه تتطلب المعاملة بالقانون الإدارى فى بعض أوجه نشاطها. كاستيفائها احتياجاتها بعقود تتضمن شروطًا غير مألوفة، وكاحتياجها لبعض امتيازات التحصيل الإدارى وحماية مالها ونحو ذلك. وهنا وجد الفقه الحديث أن الثوب الذى سربل فيه أفكاره ضاق عليه، وتفككت جوانبه ولم يعد يصلح لأن يسمى ثوبًا... لأن القيود المادية زائفة فى حقيقتها وفى النهاية...

وهذا يدلنا – على أية حال – على أن الفقه الحديث لم يكن محقًّا فى أن يقيد نفسه بما يشكو منه. وأن فكرة المرفقية الشكلية فى حد ذاتها ليست بذات قيمة، إلا فى خلق هذه التعبئة الصناعية المسماة بالقانون الإدارى.

ولذلك أيضًا فإن النظم الشعبية – كالاتحاد السوفيتى ونحوه – لا تعرف القانون الإدارى ولا التمييز بين مشروع وآخر. ولكن هذا سببه أن جميع الأوضاع عندهم تابعة للدولة سواء فى ذلك المرافق التقليدية كالعدل والشرطة، أو غيرها كالمخابز ومحال بيع الملابس والحلوى، والجميع هناك فى وضع تنظيمى، والحقوق اقتصادية وليست مدنية، هى أشبه بحقوق المنتفعين بالمرافق العامة إذ أن الملكية الفردية ملغاة. فلذلك فليست المرفقية العامة الشكلية موجودة فى ذلك النظام.

[٥٢٣] وبذلك فإنه يصح لنا أن نطلق على مختلف الخدمات العامة فى الإسلام سواء كانت دينية كالمساجد، أو أقيمت لحفظ النفس ورعايتها كالمستشفيات. أو لأجل النسل والعقل كالمعاهد العلمية، أو لأجل المال كالبنوك... وجمعيات الضمان الاجتماعى كل هذه تستحق أن تسمى مرافق عامة فى الإسلام بصرف النظر عن القائم بها، وتدخل فى نطاق ما يصح أن نسميه بالمرافق العامة.

وهكذا يصح أن نتبين أن جميع فروع النشاط الإنسانى فى الإسلام – تقريبًا – هو من هذا القبيل. لأن كل عمل ابن آدم لله سبحانه وتعالى ومراعى فيه إقامة المصالح والمقاصد الشرعية على الوجه الذى رأيناه، لا يكاد يخرج عن ذلك إلا أوضاعه الانفرادية البحتة كأسرته وخويصة داخلية نفسه.

[٥٢٤] ويعتبر القانون الإدارى العصرى قانون مرافق عامة بمعناها الشكلى. فهو ينظم أداء الجهات الإدارية لوظيفتها فى القيام بالمرافق العامة بإنشائها، وتدخلها فى حياة الأفراد لأداء الخدمات العامة، سواء بالمراقبة واستعمال وسائل الضبط الإدارى على من يقومون بهذه الخدمات، أو بحماية المنتفعين وتحقيق مصالحهم، أو بالمعاونة، أو بالإدارة المباشرة.

ولذلك – فكما قدمنا – لا يعترف بصفة المرفق العام إلا بهذا القيد الشكلى، ولا تكون الخدمة العامة – مهما بلغت أهميتها – مرفقًا عامًّا فى نظره إلا بهذا القيد الشكلى أى إذ صدرت أداة عامة تعقد لها هذه الصفة وتعترف بها للجهات التى حازت هذا الشرط الشكلى ولو كانت ضئيلة الأهمية فى الواقع.

وهذا أيضًا هو ما أوقع القانون الإدارى فى أزمة خانقة. للتردد الشديد والحيرة فى أمر الخدمات الاجتماعية والاقتصادية، وهل تضم إلى حمى القانون الإدارى، وفى هذه الحالة، بأى قانون تعامل؟ أم تظل خارجة، وهى حقيقة – على أية حال – بالتمتع بالاعتبارات الإدارية؟

[٥٢٥] وقد أقرت النظم الحديثة قواعد أساسية تنتظم سير المرافق العامة، نذكر منها مايلى :

قاعدة المساواة أمام المرافق العامة.

قاعدة مراعاة الصالح العام.

وقاعدة اضطراد المرافق العامة.

[٥٢٦] المساواة أمام المرافق العامة :

وهذه القاعدة من القواعد العليا مما يطلق عليه اسم «المبادئ العامة للقانون principes genereux de droit» والتى تعتبر أعلى قواعد القانون حتى تساوى نصوص الدستور ذاتها، ولو لم ينص عليها فيه.

[٥٢٧] والطريقة الفنية التى يقوم عليها تنفيذ المساواة أمام المرافق: هى أن تكون كل الأوضاع الإدارية رهينة التنظيم المسبق règlementation préalable فإنه لا يسوغ – فى مجال العلاقات الإدارية – أن يوجد مركز فريد نسيج وحده لا نظير لغير صاحبه فيه. فإن هذه المعاملة الفردية فى هذا المجال العام تشعر الناس بالاستياء.

والمجال الإدارى هو مجال تنظيمى بحت. فالواقع أن هذا المجال تتمثل فيه خصائص النظامية السابق ذكرها. فالأفراد هنا – كمحكومين – تجمعهم فكرة واحدة هى الانتفاع بالمصالح العامة بما يتطلب حسن سيرها لصالحهم جميعًا والإدارة هنا هى عنصر السلطة التى تعتبر قلب النظام ومركزه، وقواعد النظام الإدارى هى القواعد الموضوعية التى تنتظم بها هذه المنظمة فلا يجوز فيها التجاوز ولا التعسف. هذا فضلاً عن أن المصالح والهيئات الإدارية – فى ذاتها – هى وحدات نظامية.

وهكذا فإن هذه النظامية، واشتراط وجود تنظيم مسبق، يؤدى إلى أن المراكز القانونية فى المجال الإدارى تكون مراكز تنظيمية عامة Sétiatons juridiques generales أو مراكز تنظيمية لائحية réglementaires . نعم توجد فى مجال هذا القانون مراكز قانونية فردية – أى ناشئة عن سند فردى كعقد أو حكم فى علاقة خاصة أو واقعة قانونية معينة كالجريمة المدنية – ولكن هذه المراكز – باستثناء بعض أحكام العقود الإدارية – تكتسب خارج المجال الإدارى وتتقيد بها الإدارة لأنها مقيدة باحترام الحقوق المكتسبة. وأما المراكز التى ينشؤها القانون الإدارى – كمركز المرخص له أو الموظف العام أو المنتفع من خدمة عامة – فهى مراكز تنظيمية عامة بالضرورة.

والمراكز القانونية الإدارية تتميز بالمساواة أمام المرافق العامة.

وهذه القاعدة أساسية ولا بديل لها فى أصول التنظيم الإدارى.

[٥٢٨] والمساواة فى المراكز القانونية العامة تقتضى التساوى فى الآثار المترتبة على هذه المراكز.

[٥٢٩] وهذه الخصائص تترتب فى العلاقات الإسلامية من باب أولى لكون هذه الشريعة تنظيمية فى المقام الأول.

بل هى خصيصة عامة فى جميع الأوضاع فى المجتمع الإسلامى على الوجه السابق بيانه، مما يؤدى إلى التقييد العام التام فى مجال السلطة العامة، والمساواة الكاملة بين الأفراد المتشابهين فى مراكزهم فى مجال تطبيق هذه الشريعة.

مراعاة الصالح العام :

[٥٣٠] وهذا الأصل المقرر هو أساس ما بيناه من الاعتراف بالامتيازات الإدارية فى النظم الحديثة. وبالتالى فإن الانحراف عن مراعاة هذا الصالح ينشئ عيب التعسف فى استعمال السلطة detournement فى إصدار القرارات الإدارية. وعيب إساءة استعمال السلطة abus de pouvoir فى الأعمال المادية وهو وكذا – فى نطاق القانون الخاص – أساس للتعسف فى استعمال الحق abus de droit وفى كل تستعمل القدرة القانونية لغير الغرض الذى من أجله وجدت.

وقد قبلت المجلة العدلية هذه القاعدة فى المادة (٥٨) فقررت أن :

«التصرف على الرعية منوط بالمصلحة»:

وهى قد وردت فى كثير من كتب الأصول كالأشباه والنظائر للإمام السيوطى، ومثله للإمام ابن نجيم. وقرر السيوطى أن « هذه القاعدة نص عليها الإمام الشافعى وقال: (منزلة الإمام من الرعية كمنزلة الولى من اليتيم) وأصله ما أخرجه سعيد ابن منصور عن عمر رضى الله عنه قال: (إنى أنزلت نفسى من مال الله بمنزلة ولى اليتيم. إن احتجت أخذت منه. فإذا أيسرت رددته فإذا استغنيت استعففت) وبين لذلك فروعًا منها تقديم الأحوج على الأقل حاجة فى الاستحقاق من بيت المال ونحوه، وكذلك فى إقطاع الموات وإحياء الأراضى ومنه التصرف فى الغنائم بما فيه نظر للمسلمين (مصلحة لهم) وكذا عدم جواز الهدنة إلا للمصلحة، وقد أطلق النبى ﷺ على التعسف اسم « أثرة » بفتح الألف أو ضمها أو كسرها بقوله « سترون من بعدى أثرة ».

وهذه القاعدة هى قاعدة عامة يراعيها كل ذى ولاية فيمن يقوم عليهم لقوله ﷺ: « كلم راع وكلكم مسئول عن رعيته » فالمسئولية تؤدى إلى تقييد الولاية.

اضطراد المرافق العامة :

[**٥٣١**] ومن المبادئ الأساسية المقررة فى النشاط الإدارى قاعدة اضطراد المرافق العامة، مما يقتضى حسن سيرها واستمرارها.

وهذا المبدأ ترتبط به آثار هامة.

منها تحريم إضراب الموظفين العموميين وامتناعهم عن العمل بإدارتهم وبدون موافقة الجهة الإدارية أو تقييد حقهم فى ذلك.

ومنها كذلك عدم جواز إنشاء العاملين بالإدارة للنقابات، لأن ذلك ينشئ التنازع الذى يهدد استمرار المرافق العامة.

ومنها تحريم استقلال الموظف باستقالته إلا أن تقبلها الجهة الإدارية التى يعمل بها. فليس له أن يمتنع عن العمل بمجرد الاستقالة بل لابد من انتظاره قبولها.

ومنها ما تنص عليه العقود الإدارية من جواز التنفيذ على حساب المقاول الممتنع أو المخل، حتى لا يتعطل العمل نتيجة لموقفه.

ومنها أن المسئولية عن الأخطاء المرفقية faues de service تتوفر إذا لم يقم المرفق بأداء الخدمة المطلوبة منه، أو إذا تأخر فى أدائها على وجه سيئ.

[٥٣٢] ومن الممكن أن نقرر أن هذه الأصول يعتمدها التنظيم الإسلامى تأسيسًا على نظرية المقاصد الشرعية السابق ذكرها. فما فيه إخلال بأحد الأمور الخمسة: الدين والنفس والنسل والعقل والمال يؤدى إلى الضرر، والضرر مرفوع شرعًا، ولو كان فى أمر تحسينى لأن انتظام الأمر التحسينى يحفظ ما فوقه.

ويدرك هذا المبدأ من أن القيام بالمصالح الإسلامية هو فرض كفاية يأثم الناس جميعًا بالتوانى عنه.

وهذا المبدأ الأساسى مقرر فى جميع المذاهب بلا استثناء، إذ لاشك أن دفع الضرر عن الناس – مسلمين وغير مسلمين – وجلب المصالح لهم، وأمرهم بالمعروف ونهيهم عن المنكر من الواجبات التى يلتزمها المسلمون على وجه الكفاية بينهم، فإن قام بها القادر عليها قيامًا حسنًا، سقط هذا الفرض عن غيره، وبرئ المسلمون من إثمه، وإن لم يقم به القادر وجب على الناس أن يستحثوه عليه ويدفعوه ويعاونوه – بمثل دفع الأجر وتهيئ الأسباب – على إنجازه فإن لم يقم أحد بذلك أثم الناس جميعًا لقوله تعالى فى ذكر سبب لعن بنى إسرائيل ﴿ **كَانُوا لا يَتَنَاهَوْنَ عَن مُّنكَرٍ فَعَلُوهُ** ﴾ سورة النساء.

ومن شأن ذلك أن تشتد روح المتابعة والموالاة للصالح العام والإخلاص فيه تلافيًا لسبب الإثم، والسلطان كأحد الناس فى ذلك، إن قدر على القيام بالمرفق العام قام به وجوبًا عليه ويأثم إن تخلف، وإن لم يقدر حث الناس على ذلك وجبرهم عليه ما استطاع لذلك، ومن الجائز – بطبيعة الحال – أن توضع الضوابط لذلك، وما لا يستطيع السلطان معذوراً أن يقوم به عليه أن يدفع الناس للقيام به.

٥٦- طرق الإدارة فى النظام الإسلامى(*)

* الإدارة المباشرة.
* المعونات الاقتصادية.
* الضبط الإدارى.

[٥٣٣] تقوم الإدارة العامة – فى النظام المعاصر – على ثلاثة طرق رئيسية:

الطريق الأول : الإدارة المباشرة. regie direct

الطريق الثانى : المعونات الاقتصادية. subventions

الطريق الثالث : الضبط الإدارى. police administratif

والطريق الأول – الإدارة المباشرة – فى توسع مستمر بسبب الأخذ بالاتجاهات الاشتراكية، وهو قائم أيضًا فى النظام الفردى (الليبرالى أو الرأسمالى). إذ أنه مهما كان الأخذ بالمناهج المتضيقة التى ترفض تدخل الدولة، فإنه ما زال على الدولة أن تقوم بالمرافق التقليدية كحفظ الأمن الخارجى والداخلى، وإقامة العدل، وجباية الفرائض وهذه الخدمات العمومية الأساسية تتطلب مصالح عامة تدار بطريق الإدارة المباشرة.

وأما الطريق الثانى فلا سبيل له إلا فى الدول الرأسمالية وأشباهها، حيث المشروعات الخاصة، فتوجد المناسبة لأن تقوم الدولة – عند اللزوم – بمعونتها. وإنما يوجد أيضًا فى الدول الآخذة بالمناهج الاشتراكية – وهى دول رأسمالية أساسًا – كبريطانيا والولايات المتحدة، وفى الدول ذات المناهج الاشتراكية المخففة التى تعترف بالقطاع الخاص كالنظام القائم فى مصر الآن. وأما الدول الشيوعية أى الاشتراكية

(*) يرجع إلى الفهرس الأبجدى فيما يهم القارئ.

obeikandl.com

المتطرفة، فلا يوجد فيها هذه الطريق؛ إذ لا مناسبة له فيها لعدم وجود مشروعات خاصة.

وكذا الطريق الثالث، فإنه من خصائص النظام الرأسمالي، ويوجد في البلاد الاشتراكية التي تعترف بالمشروعات الخاصة بقدر ما يكون لهذه المشروعات من الكيان والوجود.

[٥٣٤] وفي الواقع، فإنه في النظم الحرة يكون النشاط في الأصل طليقًا موكولا للأفراد. فيقومون بكل شيء ما عدا ما ذكرنا من وظائف الدولة التي لا مناص منها – لاحتياجها إلى سلطة تعلو الأفراد – كوظيفتي الأمن والعدالة. فهذه الدول تترك الأفراد يعملون وتقوم هي بدور ضبط الأمن ومنع التصادم بين المصالح الخاصة المتضاربة وذلك بصيانة الأمن، فإذا اختلفوا وتنازعوا فصلت بينهم. وبذلك تمارس هاتين الوظيفتين الأساسيتين: الأمن والعدل، فتجعل الأفراد يعملون في أمان – من الخارج والداخل – وتقر العدل بينهم عند الخلاف.

فإذا بدت أهمية خدمة عامة، ولزمها للكافة، فإنها تقوم بالتدخل بما نسميه بالضبط الإداري: وذلك بفرض الترخيص المسبق قبل العمل، واستلزام شروط معينة للقيام به، ثم بإجراء التفتيش على القائمين بهذه الخدمات وذلك لأغراض أصلية: هي صيانة الأمن، والسكينة العامة، والصحة العامة. وقد توسعت النظم في هذه الأغراض الأصلية، ثم أدخلت عليها اعتبارات أخرى ذات صبغة اقتصادية واجتماعية لبث رقابة الدولة على نشاط الخدمات العامة التي يؤديها الأفراد.

ثم إذا ازداد تقدير الدولة لبعض هذه الخدمات التي يؤديها الأفراد – من تجار ونحوهم – فإنها تعمد إلى إعانة المشروعات الخاصة التي يديرونها لأداء هذه الخدمات، خاصة إذا تبين لها ارتفاع التكاليف والمنافسة والحاجة إلى الترشيد ونحو ذلك مما يزيد الأسعار التي يتعين تحصيلها في مقابل هذه الخدمات. وعند ذلك تقوم الدولة بدفع المعونات لهذه المشروعات، وذلك بصور مختلفة، قد تكون بدفع اعتمادات سنوية،

أو تقديم قروض بشروط ميسرة، أو إعفاءات معينة، أو حمايات أو غير ذلك حتى تتمكن من الاستمرار فى عملها بالمستوى المرغوب فيه وإدخال التحسينات اللازمة.

[٥٣٥] وقد زاد تدخل الدولة فى المرافق الاجتماعية والاقتصادية بسبب أن التوجيه الاشتراكى الجديد جعل تحويل المشروعات من القطاع الخاص إلى القطاع العام يسير على سياسة أخرى: هى قصد منع الاستغلال وتحكم الطبقات فربما يجرى التأميم عقوبة على مشروع خاص يقوم باستغلال العمال أو لأن استقلاله يكون خطراً على المصالح الاقتصادية، أو من الوجهة القومية إذا كان متعاوناً مع جهات أجنبية، أو غير مؤتلف مع المصالح القومية. أو من الوجهة الداخلية إذا كان خطراً على المستهلكين أو نحو ذلك، وبذلك تدخلت فى أسباب الإدارة المباشرة أسباب لا تمت إلى القانون الإدارى بصلة، وبالتالى فقد دخلت فى الأجهزة الإدارية مشروعات لا تؤدى وظيفة إدارية بل ربما تقوم بخدمات تجارية محضة أو اجتماعية محضة مما أنشأ ما سموه بأزمة القانون الإدارى وأزمة المرافق العامة. وجعل رجال القانون الإدارى الحديث بعضهم يموج فى بعض وقد اختلطت أفكارهم ولم تسفر عن استقرار معين بعد.

[٥٣٦] وإذا كانت طرق الإدارة الحديثة تقوم على الإدارة المباشرة règie direct فى المقام الأول، وكانت هذه الطريقة هى الأولى والأساسية فى الدول ذات النظام الاشتراكى – بل لعلها تكون الوحيدة فى البلاد المتطرفة منها – وفى الدول الآخذة بالاتجاهات الاشتراكية، فإن طريقة الضبط الإدارى police administratif هى الأولى فى النظام الإسلامى لتوافقها مع طريقة الإدارة الشعبية التى سبق أن ألمعنا إليها.

[٥٣٧] ويقضى طريق الضبط الإدارى ترك أداء الخدمة العامة للجهود الحرة، بأن يقوم بها الأفراد والمشروعات الخاصة ممن يمتهنون الأعمال التجارية فى الغالب، كالنقل بسيارات الأجرة، ومحال بيع الأطعمة الأساسية كالخبز واللحم، والأدوية ونحو ذلك. فإن الدولة – فى النظم الحديثة، إذا تركت ذلك للجهود الخاصة،

وكان له أهمية عامة فى نظرها، فإنها تقوم – ضمانًا لاستمرار الخدمة وحسن أدائها – بالإشراف عليها بطريق الضبط الإدارى، الذى يعتمد فى الأعم الأشمل على طريقى الترخيص المسبق والتفتيش.

[٥٣٨] والدولة الإسلامية لم تكن تقوم بالإدارة المباشرة وإنما كانت تقتصر على الأعمال التقليدية وهى حفظ الأمن الداخلى والخارجى وفض المنازعات وجباية الفرائض العامة وحفظها، وكانت الولايات الإسلامية تنحصر فى ذلك، كإدارة القضاء، والشرطة، والجهاد، والحج (وهو يتطلب تحقيق الأمن للحجاج) وجباية الزكاة والعشور وحفظ الأموال العامة فى بيت المال، والحسبة، مع قيام الجهاز المركزى للإمامة وما يلحق بها من الوزراء والدواوين، وكره المفكرون العرب والفقهاء السابقون تدخل الدولة فى الحياة العامة، وأجازه المتأخرون – كابن قيم الجوزية فى كتابه الطرق الحكمية – ورأوه لازمًا عند الاضطراد، كندرة المساكن والأطعمة والأدوات اللازمة ووجوب بذل ذلك للمحتاج إما بثمن المثل أو أجر المثل، أو بدون مقابل فى بعض المذاهب.

ولا مانع من أن الدولة الإسلامية كانت تقوم بالمساعدات الاقتصادية ولو بطريقة غير منتظمة، لأن مواردها قد لا تسمح بذلك. فإن أغلب موارد الدولة تتأتى عن طريق الفيء والغنائم، وهذا يتوقف على قوتها الحربية وهيبتها.

[٥٣٩] وبذلك فقد صار المعتمد الأول فى النظام الإسلامى على طريقة الضبط الإدارى:

وهو ينفق مع نظام الدولة الإسلامية من وجوه :

أحدها : أن الدولة الإسلامية تتقبل طريقة الإدارة الشعبية كما قدمنا، والضبط الإدارى يتوافق مع الإدارة الشعبية، إذ يقوم الأفراد فى هذه الحالة بأداء الخدمات العامة، وتقوم الدولة بالإشراف والرقابة على نشاطهم فى هذا المجال.

ثانيها : أن هذه الطريقة أوفق وأيسر، فبدل من أن تتكبد الدولة مشاق تدبير

ميزانية ضخمة بطريق فرض الضرائب – وإثارة سخط الأفراد لهذا السبب – ثم تتكبد مشاق إدارة مشروعات كبيرة تصادف الصعاب الجمة فى القيام بها لضخامتها، ثم تتحمل بوائق سوء الإدارة وسخط الجمهور لدى سوء سيرها، فإن اقتصارها على الإشراف بالضبط الإدارى أوفق وأوفر وأيسر.

ثالثها: أن هذه الطريقة أكثر تحقيقًا للصالح العام، لأنه إذا قام الفرد بالخدمة العامة وأساء برزت له الدولة تقوِّمه وتحاسبه، وأما إذا قامت الدولة بالخدمة العامة وأساءت لم تجد من يحاسبها والتمست لنفسها المعاذير وركنت إلى ذلك وتمادت فلا تنضبط الأمور. وتؤول إلى الفشل. وربما أدى الأمر إلى أزمة سياسية.

وقد يكره البعض ذلك – بحق – لأنه يؤدى إلى ظهور أفراد عظيمى الثراء والقوة، ولكن علينا أن نلاحظ قيود الملكية فى الإسلام، وأنها ليست مطلقة بل هى وظيفة اجتماعية، وأن ما يكسبه الفرد يتعين عليه أن ينفقه فى المصالح الشرعية.

[٥٤٠] ويكمل الاعتماد على الأفراد فى القيام بالمرافق العامة فى الإسلام طريق آخر، هو حبس الأفراد جزءًا من أموالهم لصالح المرافق العامة، وذلك بطريق الوقف الخيرى.

فإن الوقف الخيرى ما هو إلا طريقة لتمويل الإدارة الشعبية وإيجاد المصارف لها. فالواقف فى الواقع يقوم بأغراض تعتبر المرافق العامة فى النظام الحديث كالتعليم بإنشاء المدارس والمكتبات والكتب والصرف عليها والصرف على الطلبة وأهل العلم، أو كالعلاج بإنشاء المستشفيات ومعالجة المحتاجين والصرف على المرضى والأطباء، والمدافن وهى أيضًا من الأوضاع الإدارية فى القانون الحديث، إذ يعتبر الانتفاع بالمدفن هو التزام إدارى Concession administratif بقرار طويل الأجل للفرد على الأراضى المملوكة للدولة. ويصح الوقف على المجاهدين وسائر الأغراض الحربية كالحصون والأسوار والأسلحة وسفن القتال ونحوها. ويصح على القناطر والمساجد والطرق وكل ما هو معد للانتفاع الدائم المباشر للجمهور.

وبذلك فإن النظرة الإدارية للوقف الخيرى تجعله مؤسسة مالية من أشخاص

القانون الإدارى، ويجب أن تفهم أوضاعه على بساط من الدواعى والمصالح الإدارية، وهو ما جعل الفقهاء يستثنونه من كثير من الأحكام.

[٥٤١] وإذا كان الضبط الإدارى يقوم فى القانون الحديث على أساس أغراض الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، والتى توسعت حديثًا بسبب التدخل الاقتصادى والاجتماعى للدولة، فإن أساس أغراضه فى النظام الإسلامى هى القيام بالمقاصد الشرعية السابق الإشارة إليها.

فليست فقط أغراض المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة هى التى تستأثر بالشارع الإسلامى. بل كذلك أغراض المحافظة على الدين والنفس والنسل والعقل والمال فى درجاتها الثلاثة السابق ذكرها وهى الضرورة والحاجة والتحسين.

وهذا التأصيل الإسلامى أوسع منه فى القانون الإسلامى. فإن اعتبارات الضبط الإدارى فى القانون الحديث لا تتسع لجلب المصالح ودرء المفاسد فى هذه الأمور فى بعض درجاتها الحاجية والتحسينية. كما أنها لا تتسع للمحافظة على الدين ورعايته فى كثير من الأمور، ولذلك فإن الأساس الإسلامى للتدخل بالضبط الإدارى أوسع من نظيره فى القانون الحديث. ولا نجد صورة يتسع لها التدخل فى النظام الحديث ولا يتسع لها الأساس الإسلامى.

ولعل ذلك يفهم على وجه آخر: أن التدخل بالضبط الإدارى فى الحياة العامة هو استثناء – فى الأصل – فى النظم الحديثة وقيد على حرية العمل. ولذلك ناقش الفقهاء طويلاً دستورية هذا التدخل ومدى جوازه بدون سند من قانون تصدره السلطة التشريعية. ولكن هذا الاعتراض قد خفت صوته الآن بسبب اتساع نطاق تدخل الدولة فى الحياة العامة.

وأما فى الإسلام فإن التدخل بالضبط الإدارى هو طريقة الحياة الإسلامية والمعتاد فيها، ولم يشك أحد أبدًا فى مشروعيته لأنه مقرر بالنصوص الأصلية فى الكتاب والسنة، كما أنه لم يكن مفروضًا أن تقوم به الدولة، بل كان يقوم به الأفراد فيما بينهم ولذلك فلم ينظر إليه كاعتداء من السلطة العامة على الحياة الخاصة.

[٥٤٢] ويقبل الضبط الإدارى الإسلامى وسائل الضبط الإدارى الحديث، وهى الترخيص المسبق والتفتيش، كما يقبل ما تبيحه فيه الظروف الاستثنائية من الاستيلاء والتكليف ونحوهما.

فقد وردت النصوص بجواز الحجر على الطبيب الجاهل، والمكارى المفلس، والمفتى الماجن ونحوهم. فإن كان ذلك كذلك، فإن التحقق من أهليتهم للانتصاب للعمل العام – قبل أن يمارسوه – هو من قبيل الترخيص المسبق وهو أولى وأحق، وذلك لقاعدة منع الضرر ورفعه.

وكذلك، فإن ما ورد فى شئون الحسبة من التفتيش على الأسواق ونحوها، يبين أنه من الجائز شرعًا اتخاذ وسائل الضبط فى هذا الخصوص بل نزيد عليها بما يجوز من وسائل التنفيذ المباشر على الوجه الذى سنراه.

هذا وقد يجوز تدخل الدولة فى الإسلام بالإدارة المباشرة عند الضرورة وذلك للقيام بالمشروعات الكبيرة التى يعجز عنها الأفراد أو التى لا تحقق لهم الربح الكافى. وكذا فإن طريقة التدخل بالمعونات الاقتصادية لا تنكرها الشريعة الإسلامية.

وقد ظهرت طرق جديدة تتدخل بها الدولة بتبادل الرأى والمشورة والتنسيق مع المشروعات الخاصة وذلك كطريقة الاقتصاد الفريق Concevto economic وفيه تقوم الدولة وأصحاب المشروعات الخاصة بالتقدير بتبادل المعلومات وتحديد الإمكانيات بحرية لتقرير خطة للإنتاج والتسويق بما يحقق المصالح المختلفة: وبدون أن تعمد الدولة إلى الضغط على الأفراد فى ذلك. وكذلك طريقة الاقتصاد التعاقدى وهى تقوم على أن تبرم الدولة مع المنتجين على هذا القدر من الإنتاج مما يحول دون تضخم الإنتاج وإغراق السوق بلا فائدة. ومن الممكن اقتباس مثل هذه الوسائل فى الإسلام بالقدر الذى لا يتعارض مع أصوله وخاصة الطريقة الأولى التى تعتبر من قبيل الشورى الجائزة شرعًا. وعلى العموم فقد ظهرت وسائل عديدة فى هذا العصر للتوفيق بين الحرية والتدخل، وهو ما يجعلنا نأمل أن يبذل فقهاء الإسلام مثلها فى المجال الإسلامى بالمرونة اللازمة لسير الحياة مستقيمة فى كنف الإسلام.

٥٧ - الحسبـــة[١]

* القائمون بولاية الحسبة.
* طبيعة عمل الحسبة.
* مراتب الحسبة.
* النظر فى حال من تجرى فى حقه.

[٥٤٣] تعتبر وسيلة الحسبة هى الوسيلة العملية للإدارة الشعبية فى النظام الإسلامى.

وهى الطريقة التى تصب إليها كل التقديمات السابق ذكرها. وذلك لموافقتها التامة لكل ما قدمناه.

والحسبة شرعًا هى الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر وذلك بالشروط والطرق المقررة شرعًا للمحتسبين والمتطوعين. وهى أصلاً احتساب الثواب من الله وطلبه منه. فإن القائم بالحسبة يقوم بها طلبًا للأجر من الله ويحتسبه عنده ولذلك سميت بالحسبة.

والمحتسب شرعًا هو الذى يقوم بالأمر بالمعروف إذا ظهر تركه والنهى عن المنكر إذا ظهر فعله.

والحسبة - فى الأصل - واجب دينى عام يقوم به الكافة من المسلمين على وجه الكفاية وهى فرض كفاية على القادر منهم ووردت النصوص العديدة بضرورة القيام بها.

---

(١) يراجع التصنيف الأبجدى فيما يهم القارئ.

فقال الله تعالى فى كتابه الكريم: ﴿ وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ ﴾ [آل عمران: ١٠٤].

وقال الله تعالى فى ذم بنى إسرائيل: ﴿ كَانُوا لا يَتَنَاهَوْنَ عَن مُّنكَرٍ فَعَلُوهُ ﴾ [المائدة: ٧٩]

وقال نبيه الكريم ﷺ: «ألا أنبئكم عما هلك به أقوام من قبلكم؟ كانوا لا يتناهون عن منكر فعلوه».

وقال ﷺ: «لتأمرن بالمعروف ولتنهون عن المنكر أو ليخالفن الله بين وجوهكم» (صحيح رواه البخارى). يعنى ينقسمون أشياعًا بسبب الاختلاف ففرقة سادرة فى الغى ولا ينهاها أحد، وفرقة ترى الصواب ولا تقوم بالنهى.

وعن أبى سعيد الخدرى: «من رأى منكم منكرًا فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان» (أخرجه مسلم والترمذى وابن ماجه).

وبسبب أن الحسبة قد تؤدى إلى المقاومة المسلحة واستعمال القوة، فإنه يجب التمييز بينها وبين الأحوال الأخرى التى تجوز فيها المقاومة.

وهذه الأحوال هى الجهاد، والبغى والحسبة، فأما الجهاد فيكون بقتال الكفار أهل الحرب وذلك لكفهم عن المعاندة. وهو بذلك يختلف عن الحسبة التى تكون فى مواجهة المسلمين لتقويمهم وإصلاحهم وليس لهزيمتهم الحربية وأما البغى أو الخروج فهو يكون بين المسلحين إذا تأول بعضهم على الإمام (رئيس الدولة الإسلامية) باتهامه بالخروج عن الدين وهو يبيح كسر الشوكة حتى يفيئوا إلى أمر الله فقط.

ويجب الاحتراز م الخلط بين هذه الأمور، نظرًا للاختلاف التام فى الشروط والأحكام فى كل حالة فى هذه الحالات.

وفضلاً عما نبينه من أن الحسبة تكون فرض عين على الإمام والولاة الرسميين فإن وجوبها على الأفراد على وجه الكفاية ترد عليه اعتبارات تجعلها - أحيانًا - مندوبة، وأحيانًا أخرى مباحة، وأحيانًا تكون بها حرامًا.

فالحسبة لا تكون واجبة على وجه الكفاية إلا إذا توافر اعتباران.

أحدهما : أن تكون الدعوة مثمرة، بأن تؤدى إلى صد صاحب المنكر ومنعه عن فعله المخالف للدين.

ثانيهما: أن يكون المحتسب حال الدعوة آمنًا على نفسه من الوقوع فى خطر يهدد حياته أو ماله أو أهله.

فإن تخلف أحد هذين الاعتبارين دارت أحكامها بين ما تقدم من الندب والإباحة والحرمة. ويحصل من ذلك أربعة أحوال :

الأولى: أن يجتمع عدم الجدوى وعدم الأمن، بأن يعلم أن دعوته لاتنفع ويؤذى بسببها، فلا تجب عليه الحسبة بل وربما تحرم فى بعض المواضع كما لو أدى إنكاره إلى التغالى فى المنكر أو إلى إحداث منكر آخر. وفى هذه الحالة ينكر بقلبه، بالعزلة وعدم إظهار الود لفاعل المنكر ومقاطعته بل قد تلزمه الهجرة إن أرهقه الفساد أو حمل على مساعدة أهل الشوكة فى الظلم والمنكرات.

الثانية: أن ينتفى المعنيان جميعًا بأن يعلم أن المنكر يزول بقوله وفعله، ولا يصيبه مكروه من دعوته، فيجب عليه الإنكار فى هذه الحالة عينًا أو على وجه الكفاية.

الثالثة: أن يعلم أن إنكاره لا يفيده ولكنه يخاف مكروهًا، فلا تجب عليه الحسبة لعدم فائدتها، ولكن قد تستحب إظهارًا لشعائر الإسلام وتذكيرًا للناس بأمر الدين.

والرابعة: أن يعلم أنه يصاب بمكروه بسببها ولكن يبطل المنكر بفعله فهذا مستحب أو واجب حسب حال الآمر ونوع العمل.

غير أنه – كما سنرى فى الكلام على مراتب الحسبة – يختلف الحكم كذلك بسبب نوع العمل وصفة القائم بالحسبة. فمن الأعمال ما لا يتيسر السكوت عليها على أية حال، ومن الناس من يجب عليه الظهور بالإسلام مهما كان، وهذا يؤثر فيما تقدم من أحكام الحسبة.

[٥٤٤] والحسبة تلائم طريقة الضبط الإدارى السابق ذكرها، فإن القائمين بالحسبة – من العمال الرسميين والمتطوعين – يراقبون بذلك القائمين على الخدمات العامة من التجار وأصحاب المهن والحرف، ويقومون بإصلاح المرافق العامة والمصالح على الوجه الذى يكفل صيانة الضرورات والحاجيات والتحسينات وتحقيقها.

القائمون بولاية الحسبة :

[٥٤٥] والواقع أن جميع الولايات الإسلامية – تقريبًا – ترجع إلى الحسبة وتشتق منها، فإن ولاية القضاء ما هى إلا ولاية حسبة بالأمر المعروف والنهى عن المنكر وذلك بزجر العصاة والمخالفين والمخلين بالتزاماتهم وإنزال الحق بينهم والحكم فيهم بما يطابق الشرع. وولاية الزكاة ما هى إلا ولاية حسبة، لأنها تساعد الناس على إخراج الزكاة وهو أمر بمعروف، وتوزيع الصدقات على مستحقيها، وولاية الجهاد هى ولاية حسبة لأن الجهاد أمر بالمعروف بين المسلمين ودعوة إليه فى غير المسلمين ونهى عن المنكر – وهو الكفر – بينهم. وهكذا فالملحوظ – كما قال ابن القيم فى كتابه الطرق الحكمية. أن معظم الولايات الإسلامية مشتقة من الحسبة إلا القليل الذى يعود إلى إثبات الحقوق وتوثيقها، فإنه يرد إلى ولاية الشهادة وهى أيضًا من فروض الكفاية بين المسلمين، وذلك كشأن مأمور الشهر العقارى بتسجيل الملكية، وشأن القائمين بتحرير الشهادات والمحاضر وإعطاء الصور منها ونحو ذلك مما يعتبر من قبيل الشهادة المكتوبة.

[٥٤٦] وقد بينا أن الحسبة فى الأصل كانت من الوظيفة الشعبية، فلما ضعف الناس عنها نصبوا لها العمال، فلما ضعف العمال عنها فسدت الأحوال، فهى قوام من أهم قوائم النظام الإسلامى، وأسباب تهيئة بيئته.

وقد قال الإمام الماوردى فى الأحكام السلطانية: «والحسبة من قواعد الأمور الدينية، وقد كان أئمة الصدر الأول يباشرونها بأنفسهم لعموم صلاحيتها وجزيل ثوابها، ولكن لما أعرض عنها السلطان وندب لها من هان وصارت عرضة للتكسب

وقبول الرشاء، لان أمرها، وهان على الناس خطرها... ولكن ليس إذا وقع الإخلال بقاعدة سقط حكمها؛ وقد أغفل الفقهاء من بيان أحكامها ما لم يجز الإخلال بها».

وبذلك، وعلى مر الزمان - أصبح يقوم بالحسبة فريقان:

المحتسبون المعينون من قبل الدولة، وهم المحتسب - أو والى الحسبة - وأعوانه.

والمتطوعون من المسلمين، وهم أى فرد مسلم قادر عليها.

وقد قيل إن العامى لا ينبغى له أن يحتسب إلا فى جليات الأمور المعلومة، كشرب الخمر، والزنا الظاهر، وترك الصلاة والفجور، والفسوق بالمعاصى الظاهرة. أما ما يحتاج إلى الاجتهاد، فإن العامى إن خاض فيه كان ما يفسده أكثر مما يصلحه.

[٥٤٧] وقد قال البعض بمنع الحسبة الشعبية، وقالوا: يشترط فى المحتسب أن يكون ماذونًا من جهة الإمام أو الوالى، ولم يثبتوا الحسبة للآحاد من الرعية. وقد رد الإمام الغزالى على ذلك بقوله: «هذا الاشتراط فاسد، فإن الآيات والأخبار التى أوردناها تدل على أن كل من رأى منكراً فسكت عليه عصى، إذ يجب نهيه أينما يراه وكيفما رآه على العموم... والعجب أن الرافضة زادوا على ذلك فقالوا: لا يجوز الأمر بالمعروف ما لم يخرج الإمام المعصوم، وهو الإمام الحق عندهم. (فلا يحضرون للقضاء! إذن تتعطل كل الولايات حتى يخرج الإمام). فإن قيل إن الأمر بالمعروف إثبات سلطنة وولاية واحتكام على المحكوم عليه، فإن آحاد المسلمين يستحقون هذا العز بالدين والمعرفة».

ومن الواضح أننا على رأى الإمام الغزالى فى ذلك، وذلك لما بيناه من أسباب التعويل على الإدارة الشعبية، وهى لا تقتصر على قيام الأفراد بالمرافق العامة، وإنما كذلك بالضبط الإدارى، وأنه ما دامت النصوص الصريحة تتطلبها فلا مجال للدعوى بإبطالها.

[٥٤٨] وقد أنشأ الأئمة فروقًا بين قيام المحتسب بوظيفة الحسبة؛ وقيام المتطوع بها.

فقالوا: إن الحسبة فرض عين على المحتسب، وهى فرض كفاية على المتطوع.

وهذا ليس بشيء، فإن فرض الكفاية لا يجوز للمجموع المتخلف عنه، وبذلك يكون القادرون جماعة متكافلون مسئولون متضامنون فى القيام بها، ولا يحل لأحد أن يتقاعد عنه.

وقالوا: إن على المحتسب إجابة من يستعديه وليس على المتطوع هذا، وهو فرع على ما سبق. ويرد على من قال بهذا الفرق فى المذاهب تطبيقات للضمان عند التخلف عما يستطيع، فلو قعد عن إنقاذ غريق وهو يقدر، ضمن.

وقالوا: للمحتسب أن يبحث عن المنكرات الظاهرة ليصل إلى إنكارها، وليس على المتطوع فحص ولا بحث. وهذا أيضًا كسابقه. فهما سواء فى القيام بهذا الواجب. وليس للمحتسب الرسمى أن يصل إلى تعرف المنكرات بالتجسس والتعمق وراء الظاهر - كما يأتى - ولا للمتطوع أن يتجاهل ما يراه واقعًا.

وإنما أهمها أن المحتسب يرزق على حسبته من بيت المال، وليس ذلك للمتطوع. وبذلك يمكن مساءلة المحتسب الرسمى إن قصر فى واجبه.

[٥٤٩] ويشترط فيمن يتولى الحسبة أن يكون خبيراً عدلاً، ذا صرامة وخشونة فى الدين، وأن يكون ذا علم بالمنكرات الظاهرة.

كما يشترط فيه أن يكون حرًّا ذكراً مكلفًا، فلا يصح احتساب المرأة لأن هذه ولاية عامة وقد قال رسول الله ﷺ: «لعن الله قومًا ولوا أمورهم امرأة» (صحيح رواه البخارى) ولا تصح من صبى أو مجنون أو غيرهما من غير المكلفين.

ويشترط فيه أن يكون عدلاً فلا تصح من فاسق. وقيل إن الاحتساب لا يقتضى العدالة لقوله ﷺ: «يؤيد الله الدين بالرجل الفاجر» (صحيح رواه البخارى) ولكن هذا معناه أنه قد يحدث ذلك عرضًا. وقد قال الله تعالى: ﴿ **أَتَأْمُرُونَ النَّاسَ بِالْبِرِّ وَتَنسَوْنَ أَنفُسَكُمْ** ﴾ وقال تعالى: ﴿ **لِمَ تَقُولُونَ مَا لا تَفْعَلُونَ** ﴾.

ويجوز أن يكون من غير أهل الاجتهاد فى أحكام الدين ما دام عارفًا بالمنكرات المتفق عليها.

ولكن نظام الحسبة قد ارتقى فى العهود التالية كعهد الفاطميين فكان للمحتسب نواب يطوفون بالأسواق، ويفتشون القدور واللحوم وأعمال الطهاة ويلزمون رؤساء المراكب ألا يحملوا أكثر مما يجب حمله من السلع ويشرفون على السقائين لضمان تغطيتهم أفواه القرب ويرقبون لبسهم حتى لا يخرجون على الآداب العامة. وأن المحتسب كان يجلس للفصل بين الناس فى جامعى عمرو والأزهر، واتسعت سلطته حتى ألزم رجال الشرطة أن يقوموا بتنفيذ أحكامه وكان سجله يقرأ بمدينتى مصر والقاهرة على المنبر وكذلك كان لولاية الحسبة فى المغرب والأندلس شأن عظيم ما زالت باقية فى المغرب إلى اليوم، وكان ملوك الأسبان كلما أخذوا إقليمًا من المسلمين أقروا المحتسب على عمله، وأصبحوا يطلقون عليه لفظ.

وقد جاء فى كتاب المقريزى – مما يصور الحسبة فى الدولة الفاطمية – مايلى: «وكان بجوار دار المعونة (وهى مكان كان معدًّا لمواجهة طوارئ الحريق ونحوها) دكة الحسبة، ومكانها اليوم يعرف بالأبارزة ومكسر الحطب بجوار سوق القصارين والفحامين. قال ابن الطوير: وأما الحسبة فإن من تسند إليه لا يكون إلا من وجوه المسلمين وأعيان المعدلين لأنها خدمة دينية، وله استخدام النواب عنه بالقاهرة ومصر يومًا بعد يوم ويطوف نوابه على أرباب الحرف والمعايش ويأمر نوابه بالختم على قدور الهراسين ونظر لحمهم ومعرفة الجزار الذى يشترون منه، وكذلك الطباخون، ويتتبعون الطرقات ويمنعون من المضايقة فيها ويلزمون رؤساء المراكب أن لا يحملوا أكثر من وسق السلامة وكذلك مع الحمالين على البهائم، ويأمرون الساقيين بتغطية الروايا بالأكسية ولهم عيار وهو أربعة وعشرون دلوًا كل دلو أربعون رطلاً، وأن يلبسوا السراويلات القصيرة الضابطة لعوراتهم وهى زرق اللون، وينذرون معلمى المكاتب بأن لا يضربوا الصبيان ضربًا مبرحًا لا فى مقتل، وكذلك معلمو العوم بتحذيرهم من التغرير بأولاد الناس ويقفون على من يكون سيئ المعاملة فينهونه بالردع والأدب وينظرون المكاييل والموازين، وللمحتسب النظر فى دار العيار ويخلع عليه ويقرأ سجله بمصر والقاهرة على المنبر، ولا يحال بينه وبين مصلحة إذا رآها، والولاة تشد معه إذا احتاج الأمر إلى

ذلك (أى على الولاة مساعدة المحتسب بالقوة الجبرية عند اللزوم) وجاريه (أى راتب المحتسب) ثلاثون ديناراً فى كل شهر.

[٥٥٠] ويقوم الآن عدد من الموظفين العموميين بعمل المحتسب فى الإسلام فيقوم النائب العام ووكلاؤه بجزء من هذه الوظيفة فيما يتعلق بالتحقيق فى البلاغات الجنائية، وبعض البلاغات المدنية كمنع التعرض وإخراج الغاصب؛ وتقديم من يثبت لهم اتهامه بتهمة جنائية إلى المحاكمة. ويساعدهم فى ذلك رجال الضبطية القضائية، ومنهم رجال الشرطة وبعض المفتشين ومن يندبون لهذه الصفة، فيكون لهم ضبط المخالفات وتحرير المحاضر عنها وجميع الاستدلالات المؤدية إلى التحقيق.

وتقوم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية بجزء آخر من هذه الوظيفة وذلك فيما يتعلق بالمخالفات الإدارية التى يرتكبها الموظفون العموميون والعاملون بالقطاع العام.

ويجمع هاتين الوظيفتين فى بعض بلاد أخرى موظف عام اسمه البروكاتورا Procatura يقوم بعملى النيابة العامة الجنائية. والنيابة الإدارية.

ويقوم القضاء أيضًا بجزء من عمل المحتسب، وذلك كنظر دعاوى وضع اليد (الغصب) وما يتعلق بمخالفة التسعير وتطفيف الكيل والموازين، والغش والتدليس فى العقود. ومماطلة المدين وتأخيره الوفاء، وكذا ما يتعلق بإزالة أضرار الجوار غير العادية والمطلات الجارحة للجيران وامتداد العوارض وأغصان الأشجار، وإزالة عوائق الطريق وغيرها. وكذا بتوقيع العقوبات على من يقدم إليهم للمحاكمة، وبإصدار الأحكام ضد المماطلين والمدينين والمفلسين.

ويقوم مفتشو الأسواق والتجارة والصناعة ومراقبو الضبط الإدارى على اختلاف أنواعهم - كمراقبى الموازين والمكاييل والدمغة والصاغة، والغش التجارى والتموين والمحال العمومية والصناعية والخطرة، والأطعمة والصحة. وغير ذلك من هذه الشبكة الكبيرة التى نراها فى حياتنا اليومية، كل أولئك عملهم من قبيل الحسبة. من

احتسب الله فى عمله منهم نال خيراً عظيماً وأهل المهن والحرف عملهم حسبة، وكل عمل يقوم به الإنسان حسبة وصدقة.

طبيعة عمل الحسبة :

[٥٥١] وولاية الحسبة وسط بين العمل القضائى والعمل الإدارى، سواء عند فقهاء الشريعة أو بنظرة القانون الحديث.

فأما من الوجهة الشرعية: فقد قالوا إن العمل القضائى يقوم على الفصل فى الخصومات وتنعقد ولايته بالاستعداء ويقوم القاضى بالتحقق والتفحص، وأما ولاية المحتسب فتقوم – فى الغالب – على الزجر ولا تتوقف ولايته على الاستعداء ويحكم فى أموره – غالبًا – بالظاهر. ويحتاج عمله إلى اليسر والسرعة.

وإنما أناطوا به أنواعًا من الدعاوى الحقيقية : هى دعوى النجش والتطفيف[١] ودعوى الغش والتدليس، ودعوى المماطلة فى رفع الديون. وطلبات إزالة عوائق الطرقات ومنع مضار الجوار. فله أن يصدر على المحكوم عليه فى هذه الدعاوى حكمًا ملزمًا. وفيما عدا ذلك من الدعاوى المتعلقة بالعقود والمعاملات والحقوق والمطالبات (الالتزامات) والأنكحة والجنايات فليس له التعرض لها فى القليل أو الكثير.

وكذلك قال شراح القانون الحديث إن العمل القضائى هو فصل فى المنازعات بإنزال حكم القانون عليها، فالأمر بنظرتهم هو ما قدمنا عند أهل الشرع. ولكن أغار الاختصاص القضائى على كثيرين من أحوال التعزير الإدارى – فازدحم وثقل وأساء – لأسباب نذكرها بعد.

[٥٥٢] ويمكن بصفة عامة أن نبلور الفرق بين عمل المحتسب وعمل القاضى من وجوه.

أولها: أن المحتسب إنما يحكم بالظاهر ولا يتكشف الباطن، ولكن إذا دلت

---

(١) النجش: هو التظاهر بالمساومة دون قصد الشراء فى حضرة المشترى لمعاونة البائع على رفع السعر، والتطفيف: خسران الكيل والميزان.

أمارات ظاهرة على الباطن، فإن له أن يستيقن منه، وذلك لأن وظيفته تتعلق بصيانة ما ظهر من أمور الجماعة، والله سبحانه وتعالى يتولى السرائر، فإن الإسلام – كعلاقة اجتماعية – يعنى بالظاهر من الأمور حرصًا على الحريات وعلى الاستقرار. ولا يتفحص بواطن الأمور حتى لا يتحول إلى التحكم باسم العقيدة هو الواقع أشر أنواع التحكم وأشدها، ولذلك فإن المحتسب – فى صيانته للاستقرار الاجتماعى والسلام العام وعوامل الأمن والهدوء والسكينة وما يرتبط بها من شئون الضبط الإدارى – لا يحسن به أن يتدخل فى بواطن الأمور. فلا يجوز أن يأخذ الناس بالتهمة، فلا يجوز له مثلاً أن يستحلف الداخل إلى المسجد فى طهارة نعله (كما قال الإمام الماوردى).

فإن دلت أمارات ظاهرة على أمر باطن جاز للمحتسب التفحص والتحرى فى هذا الأمر الظاهر وحده، لأن ذلك يعكر الأمن والآداب، ولكن لا يتجسس ليكشف ما وراءه. فإن رأى امرأة تتردد على رجل فإن ذلك – فى ذاته – أمر يمنع، ولكن ليس له أن يتجسس ليكشف عما يتم بينهما فى الخفاء، وذلك لما نهى الله عنه من التجسس ودخول البيوت بغير إذن أصحابها وقد شك عمر فى ناس أنهم يتعاقرون الخمر فى خُصٍّ، فتطلع عليهم ثم هجمهم! فقالوا: نهاك الله عن التجسس فتجسست ونهاك عن الدخول بغير إذن فدخلت! فاعتذر عمر.

وقيل: إن كان يتدارك بتجسسه حرمة يفوت استدراكها إن سكت، كالزنا ووثق بصدق مخبره، جاز له التجسس والتهجم وإلا لم يجز له التجسس ولا كشف الأستار.

وأما القاضى، فله أن يتحقق وأن يتفحص ويستجوب، حتى يحصل على الوقائع كاملة. فمن الخطر أن تطلق للمحتسب حرية التحقق فى بواطن الأمور ولذلك فولاية القاضى أخص.

وقد علم أنه فى القانون الحديث. يجرى الضبط والتفتيش بإذن النيابة أو القضاء، وأن التعرض للحرية الشخصية مصون ومكفول بضمان إشراف القضاة وتنفيذه.

وكذلك فمن الفروق بين عمل المحتسب والقاضى:

أن ولاية المحتسب لا تنعقد حتمًا بالاستعداء أى برفع الدعوى إليه كما هو الشأن فى المنازعات القضائية. وإنما أغلب الأحوال أن يحتسب بلا استعداء من أحد، لأنه مدع عام لمصلحة الجماعة، فلا يحتاج لمدع يدعى أمامه ويعقد له ولايته. بل تتصل هذه الولاية بالموضوع بحكم كونه هو نفسه مدعيًا عامًّا. وهو فى ذلك كشأن سلطات الضبط القضائى فى القانون الحديث، فهى تحرك الدعوى العمومية بلا طلب أو إذن من المجنى عليه أو من ذى الشأن إلا فى أحوال الخصومة.

ويجب أن نفرق فى هذا بين ما كان الشأن بين الناس منه أن يندب إلى التسامح والسعة – كما هو الحال فى مضار الجوار القاصرة على ذلك الجار، كامتداد الأغصان ونحوها – وبين ما عم ضرره كالدخان والروائح الكريهة والضجة، فهذا يتحرك له المحتسب بلا استعداء. وكذا فإن ما فيه حق الله سبحانه وتعالى – كصلاة الجماعة فى المساجد – وما كان الحق فيه مشتركًا بين الله والعبد – كالغش والتدليس – فإن ولاية المحتسب تتحرك فيه بلا مدعى. ويكون هو فيها المدعى العام باسم الجماعة.

ومثال ذلك أن يتأخر الصباغ أو الخياط فى تسليم الثوب الذى عهد به إليه لصباغته أو خياطته، فإن لجأ صاحب الثوب إلى المحتسب وأنكر الصباغ أو الخياط ما تسلمه أو استند إلى حقه فى الحبس استيفاء للأجرة، فإن المحتسب لا ينظر النزاع بل يحوله إلى القضاء، لأن هذا الأمر ليس من الأمور العامة التى تدخل فى المجال الإدارى، بل هو فصل فى منازعة تتطلب عمل القضاء.

[٥٥٣] وبذلك نجد أن عمل المحتسب يتعلق بكثير من الأمور الإدارية المتصلة بالنشاط التجارى أو الاقتصادى أو الاجتماعى العام، كالنظر فى الاشتراطات الصحية والفنية، والتأكد من الترخيص ونحو ذلك، فله أن يأمر بها وأن يمنع المخالف حتى يستقيم، وأن يزجره ويؤدبه على ذلك.

وهذه الأمور يقصر العمل الإدارى الآن عنها، وتتطلب القضاء.

فلا يجوز للإدارة الآن أن تغلق وتعاقب، بل تحرر المحضر وتحيل إلى القضاء. وذلك بمقولة: أن التعرض للحريات إنما يكون للقضاء ويخرج عن مجال العمل الإدارى. وقد أدى ذلك إلى ازدحام القضاء حتى صار يعهد بكل صغيرة وكبيرة من هذه الأمور من أجل ضمانة وهمية. وضاع الخطير فى الحقير. وهذا من سوء إدارة المسائل العامة.

وفى الواقع نجد أن القضاء مزدحم - فى كل جلسة - بمئات المخالفات التافهة التى تنظر أوتوماتيكيًا بدون استيفاء أى ضمان أو الإذن بأى دفاع. وربما استدعى ذلك أن يتعطل رجل الإدارة عن عمله ليشهد. وصاحب الحق ليحضر.. وكل ذلك على وجه صورى لا يمكن أن يتسع الوقت لاستيفائه على حقيقته.

وأما الإسلام فقد عهد إلى المحتسب أن يتصرف بصفة نهائية وبصورة سريعة فورية فى هذه الأمور، فيحسمها فى وقتها ومكانها. فيجوز للمحتسب أن يضبط الموازين المغشوشة وأن يتلفها، وكذا فى رقابته للمحال الضارة ونحوها.

[٥٥٤] وليس للمحتسب - فى الغالب - الاحتماء فى الشرع وجائز له ذلك فى العرف.

بمعنى أنه ليس له أن يجتهد فى القواعد الشرعية - بأن يجرى قياسًا أو استحسانًا - ولكن له أن يجتهد في العرف والأحوال الجارية، بأن يقدر مدى ما يعتبر وما لا يعتبر من مضار الجوار وما يحوز السكوت والتسامح فيه وما يعذر الإنسان فى التضرر منه. فإن سار العرف على التسامح فى مكان أو زمان معين فى أمر، أو تطلب أمرًا معينًا - كالصفة التى يكون عليها الإكاف (البرذعة) والزاملة (ما يصحبه المسافر) ونحو ذلك من أدوات الدواب - فإن له أن يأمر بما جرى به العرف. وكذا فى تسليم ثوب أو دفع دين أو ما يعتبر - عرفًا - من المماطلة. فإن ذلك كله مما يقدره المحتسب. فى بواطن الأمور ولذلك فولاية القاضى أخص.

ولما كان عمل المحتسب هو إصدار الأوامر والتكاليف وأن يباشر بنفسه وبيده

أحيانًا، فعمله ذو طبيعة إدارية وهو بذلك جزء من الإدارة العاملة، ويطعن لذلك فى تصرفه أمام القضاء.

وبذلك فمن المقرر أن ولاية المحتسب أدنى من ولاية القاضى، وذلك لما رأيناه من فوارق الولاية ونوعها، وما يتطلب من الشروط فى القاضى والمحتسب، وما يجوز لكل منهما.

ومع ذلك، فقد أجيز للمحتسب أن يعقب على القاضى فى حدود اختصاصه. فقد قال الماوردى: «فإن كان من القضاة من يحجب الخصوم إذا قصدوه ويمتنع من النظر بينهم إذا تحاكموا إليه حتى تقف الأحكام، ويستضر الخصوم، فللمحتسب أن يأخذه مع ارتفاع رتبته، ولا يمنع علو مرتبته من إنكار ما قصر فيه. وقد مر إبراهيم ابن بطحاه والى الحسبة ببغداد بدار أبى عمر بن حماد وهو يومئذ قاضى القضاة فرأى الخصوم جلوسًا على بابه ينتظرون جلوسه بينهم وقد تعالى النهار وهجرت الشمس (اشتد حرها) فوقف واستدعى حاجبه، وقال له: تقول لقاضى القضاة: الخصوم جلوس على الباب وقد بلغتهم الشمس وتأذوا بالانتظار؛ فإما جلست لهم وإما عرفتهم عذرك فينصرفوا ويعودوا».

وفى النظام الحديث يقوم بمثل ذلك مفتشون من رجال القضاء على رجال القضاة لاستقلال القضاء، فيمتنع على سلطة أخرى أن تعقب عليهم. ونراه حسنًا.

مراتب الحسبة :

جعل البعض للحسبة مراتب من حيث نطاق القيام بها.

فقالوا: **المرتبة الأولى فيها**: هى التغيير بالعمل والقوة لقوله ﷺ «من رأى منكم منكرًا فليغيره بيده» فجعل التغيير باليد أول المراتب وقد جعل البعض منها دعوة الأمة الإسلامية سائر الأمم إلى الخير ليشاركوهم فيما هم عليه من النور والهدى، وهذه مرتبة الجهاد ودعوة الدعاة خارج البلاد من المتطوعين. وقد بينا من قبل أن الحسبة تختلف عن الجهاد فى أن الأولى تكون بين المسلمين والثانى يكون فى مواجهة أهل الحرب ولذلك فالواضح لنا أن الجهاد ليس مرتبة من مراتب الحسبة.

وقد حرى البحث فيما إذا كان يجوز التغيير باليد فى مواجهة ولى الأمر. وفى ذلك انقسمت المذاهب إلى قسمين قسم يسمى بمذاهب الصبر وهى تمنع مقاومة ولى الأمر بالقوة لقوله ﷺ «من رأى من أميره ما يكره فليصبر». وهو رأى الإمام الغزالى إذ رأى عدم جواز مخاشنة ولى الأمر. وقسم يسمى بمذاهب السيف وهى تجيز المقاومة المسلحة واستعمال القوة ضد ولى الأمر الفاسق الذى يتسبب فى انتشار الفساد ومن مؤيديه الإمام أبو حنيفة والإمام مالك وقول للإمام الشافعى عن الجوينى.

المرتبة الثانية: هى التغيير بالقول، لقوله ﷺ فى الحديث السابق «فإن لم يستطع فبلسانه». ومنها الدعوة العامة للمسلمين. كالذى يقع من العلماء والوعاظ والمرشدين فى بيوت الله تعالى ودروس العلم. ومنها الدعوة الجزئية وتكوين الأفراد المتعارفين بعضهم لبعض كما فى الطرق الصوفية.

المرتبة الثالثة: الإنكار بالقلب وذلك بالمقاطعة وعدم المشاركة وذلك لقوله ﷺ فى الحديث السابق: «فإن لم يستطع فبقلبه وهو أضعف الإيمان».

المرتبة الرابعة: العزلة والاقتصار على إصلاح الإنسان نفسه كقوله تعالى: ﴿**عَلَيْكُمْ أَنفُسَكُمْ لا يَضُرُّكُم مَّن ضَلَّ إِذَا اهْتَدَيْتُمْ**﴾. وذلك عند اليأس من إصلاح الناس.

المرتبة الخامسة: التَّقيَّة. وهى اتقاء مواجهة أهل الكفر والمعصية عند حصول الضرر وأساسها قوله تعالى: ﴿**لا يَتَّخِذِ الْمُؤْمِنُونَ الْكَافِرِينَ أَوْلِيَاءَ مِن دُونِ الْمُؤْمِنِينَ وَمَن يَفْعَلْ ذَلِكَ فَلَيْسَ مِنَ اللَّهِ فِي شَيْءٍ إِلاَّ أَن تَتَّقُوا مِنْهُمْ تُقَاةً**﴾ [آل عمران: ٢٨].

وقد عرض أهل العلم لذلك، فقال البعض: التقية حرام، فلا يجوز للمسلم أن يتقى الدعوة بحال، وهذا قول الخوارج.

وقال البعض الآخر: التقية واجبة إذا تحقق الضرر من الإظهار، ومستحبة على أية حال وهو قول أكثر الشيعة.

واختلفت الآراء فى المذاهب الأربعة بين هذين الحدين ومعظمها إلى الندب عند القدرة والاستطاعة، وتردد بعضها بين الوجوب على وجه الكفاية، والإباحة والتحريم.

غير أن مشايخنا الشافعية رضوان الله عليهم يقولون قولاً أعتقده. وهو أنه يمنع عنها وجوه الناس دون صغارهم، فيباح لهؤلاء الأخيرين التَّقيَّة عند الضرر. وأساس قولهم أن رسول الله ﷺ قال: «إن البلاء يتحمله الأمثل فالأمثل»؛ وهكذا فإن الإمام، ووجوه علماء المسلمين لا يتيسر أن يسكتوا على المناكر مهما كان الحال ومهما كان الضرر ولا يعتذرون بالتقية بأى حال؛ لأنه إن سكت هؤلاء ضاعت معالم الدين. ولذلك فإنه لا يتأتى على الإطلاق أن تكون الحسبة إلا واجبًا إما عينًا وإما كفاية على هؤلاء. ولا تكون غير ذلك إلا بالنظر إلى صالح عامة المسلمين أنفسهم – لا صالح نفسه ونجاته هو – وما يعود الإظهار عليهم من الضرر.

ونحن فى هذا الموضوع نعنى بالمرتبة الثانية، فهى التى تقع فى الوظيفة الإدارية.

وهذه المرتبة الثانية تجرى فيها – الحسبة من ناحية – بمراتب ودرجات مناسبة لحالة من تجرى فى حقه، كما تكون مناسبة لحال الزمان والمكان، كما تكون كذلك مناسبة لحال الفعل والخطر المتأتى منه وإمكان تداركه أو عدم إمكان ذلك، ومناسبة لحالة القائم بالحسبة وقدرته عليها، وموافقة للغرض من الحسبة.

فهذه اعتبارات عامة تراعى فى القيام بالحسبة.

[٥٥٥] النظر إلى حال من تجرى فى حقه :

وهذا الأمر مما يترخص فيه القائم بالحسبة، فينظر إلى الناس حسب حالهم من الأنوثة أو الذكورة، ومن العلم أو الجهل، ومن حيث العقل والرشد أو الحمق والسفه، ومن اللؤم والخبث أو الطيبة، فكل ذلك مما يضعه فى اعتباره ، ويسترشد به فى معياره.

وإنما نوجه النظر – بصفة خاصة – إلى تغير حال الفرد هذه الأيام عما كان عليه الحال فى أيام سيادة الإسلام. فإن معظم الناس فى عصرنا هذا إنما يجرون بحسن نية على التيار الغالب لا يقصدون من ذلك تحديًا للإسلام ولا يضمرون نقضه، وإنما جهلوا حقيقته والتبست عليهم الأمور فساروا على ما ظنوه الصواب. وهذا يجعل حاله مختلفًا هذه الأيام عما كان عليه الحال من قبل فيستدعى الصبر والأناة فى الحسبة.

إلا أن بعض الناس يكون مفسداً (بكسر السين) مجاهراً مكابراً وهذه الظروف تؤدى إلى الجسامة بالنسبة للمجاهر المكابر، فيجب التشدد مع مرتكب الذنب الذى يكون إفساداً للغير، تحريضًا للناس أو ابتداعًا جديداً واختراعًا ما سبقه إليه أحد من العالمين، أو يكون إذاعة ونشراً يتولى كبره بين الناس، أشنع من ذلك الذى يكون سقوطًا ذاتيًا بسبب ضعف الهمة وخوار القدرة، أو عدم الرشد وسوء التدبير، أو عن الضلال وسوء الاتباع. والداعى إلى الذنب المفسد لغيره يختلف عن الضال الضعيف.

والمفسد لغيره يتميز بالكبرياء والعزة بالإثم والتبجح به، والأنكى من ذلك، بأنه يحاول أن يشرِّع الإثم ويتخذه منهاجًا دائمًا، فيؤسس طريقة مهمتها تقنين الرذيلة واستباحتها وإحلالها محل المشروعية السليمة الصالحة.

وهذا هو ما يحمل لبعض الآثام خطورة خاصة فإن الداعى إلى الإثم يستعين بأهل الضلال لتأييده، ربما استعان بعالم مزيف يلبس على الناس بمعسول كلامه، أو استعان بالأعوان والأنصار لإرهاب الناس وإخضاعهم. أو استعان بزخرف الدعوة وأناقة المظهر ليلبس عليهم دعوته... وكل ذلك من أخطر الأمور. وقد تكون دعوته للإثم لدنيا ومال، فإن من يستغل ملهى للفجور يدعو إليه بالإعلانات الجذابة فى الصحف، وبأناقة المكان ورونقه، وبالاستعانة بالمضللين للترويج للرذيلة ووصفها - زوراً - بأنها من الفنون ... ويستعين بشرار الناس لإسكات المعارضين وضرب المخالفين، وهذا كله ليحصل على أرباحه من هذا السحت الحرام يكون أشنع جرمًا من الضعيف أو الغافل الذى يقع فى براثن هذه الأحبولة ويستنزف دمه فيها.

ولذلك فوسائل الحسبة تختلف تمامًا مع الداعى عنها مع الضال.

النظر إلى الزمان والمكان: فإن ذلك يؤثر - أحيانًا - فى استطاعة المحتسب وقدرته على الزجر والردع، كما قد يؤثر على حسن نية المخالف أو سوئها.

فارتكاب الذنوب فى الحرم الشريف مثلاً أو فى موسم دينى كرمضان أو وقت صلاة الجمعة أو فى بيئة العلم والإرشاد أنكى من ارتكابها فى أماكن يشيع فيها الفحش ولا يرتادها أفاضل الناس كحوانيت اللهو والخمر ونحوها.

[٥٥٦] **النظر القائم بها وقدرته عليها**: وذلك من حيث السطوة والعلم وغيرهما

وقد قيل فى قوله ﷺ : « من رأى منكم منكرًا فليغيره بيده (أن ذلك للسلطان) فإن لم يستطع بلسانه (أى ذلك للعلماء) فمن لم يستطع فبقلبه (أن ذلك للعامة) » ولكن ذلك ليس مطلقًا. فإن من ملك تغيير المنكر بيده ولم يكن سلطانًا وجب عليه فعله، وكذلك ليس ثمة حد مانع بقصر بعض الوسائل على بعض هذه الطوائف.

وقد بينا من قبل أن مراتب الحسبة قد تنحدر إلى مجرد الإنكار بالقلب ثم العزلة فالتقية.

كما بينا من قبل أن العامة لا يقومون بالحسبة فيما احتاج إلى اجتهاد ونظر، ويقتصرون على إنكار المنكرات الظاهرة التى لا خلاف فيها كإظهار الإفطار فى رمضان وكشف العورة وشرب الخمر ونحو ذلك مما لا يمكن أن يكون فيه خلاف.

[٥٥٧] وإنما تتطلب الحسبة أحيانًا وسائل رسمية وهى الأحكام القضائية، والقرارات الإدارية النافذة، والتعزير.

وبلوغ الحسبة بواسطة الأحكام القضائية هى وسيلة – وإن كانت رسمية فى شكلها – إلا أنها فى الحقيقة شعبية بالنظر إلى القائم بها. فإن للمسلم – إن رأى منكرًا – أن يلجأ إلى القضاء – بصفته مسلمًا ودفاعًا عن الإسلام لا عن مصلحته الشخصية – ليستصدر حكمًا بمنعه. وهذه الدعوى تسمى بدعوى الحسبة. وذلك كما لو وجد ذميًّا يحوز مسلمة باسم الزواج – وهو ما يجرى الآن بالتوثيق فى الشهر العقارى. أو إن وجد من يجاهر بالردة. فإن من حق أى مسلم أن ينبرى متطوعًا لله باستصدار الحكم بفسخ الزواج فى الحالة الأولى، أو بطلب الحكم باعتباره مرتدًا فى الحالة الثانية[1].

---

(١) حدث ذلك فى الخرطوم فى عام ١٩٦٨ عندما جاهر محمود طه بالردة وقرر أنه نبى – أو إله – والتف حوله كثيرون. فتطوع اثنان من هيئة التدريس بالجامعة الإسلامية واستصدرا حكمًا بردته فأجابهما (بحكم فى ١٨ / ١١ / ١٩٦٨) قاضى محكمة الخرطوم الشرعية العليا القاضى الشرعى، وثارت الأفكار الوضعية بدعوى أن ذلك يخل بالحريات المنصوص عليها فى الدستور وأن القاضى الشرعى غير مختص بذلك، فرد عليهم بأن ذلك مجرد تقرير قانونى بسبب واقعة، وأن القاضى الشرعى مختص؛ لأن هذه الصفة (الارتداد) من الأحوال الشخصية وتؤثر فى زواجه.

وتتسع نظرية المصلحة فى النظم المذهبية لذلك، لأن الحقوق والوسائل والإمكانيات والمراكز القانونية كلها موجهة لخدمة المذهب الأعلى، فيكون لكل فرد فى الجماعة مصلحة مباشرة فى الدفاع عن هذه المذهبية لكونها هدف الحقوق وموضوعها الأساسى.

وأما فى النظم الليبرالية فإن ذلك لا يجوز لأن هذه النظم تتقيد بالعنصر الشخصى فى الحق، فحيث لا مصلحة شخصية مباشرة فلا دعوى وذلك لأن النظم الليبرالية تقوم على اعتبار أن الحق مصلحة شخصية يحميها القانون، أما النظم المذهبية فتقوم على اعتبار الوظيفة الاجتماعية للحق، وأنه وسيلة عامة أو تكليف أو وظيفة اجتماعية الغرض منها إعلاء المبدأ الجماعى وخدمته.

وبذلك فإن النطاق الأصلى للدعوى القضائية فى النظم الليبرالية هو المصلحة الشخصية، ولذلك ساد عندهم القول – كما قدمنا – بأنه حيث لا مصلحة فلا دعوى Pas b'interét pas d'action وأما فى النظام المذهبى فإنه يتصور قيام الدعوى الجماعية action sceiale بصورة مطلقة ويمارسها الفرد باسمه الخاص ut singuli لصالح الجماعة كلها. ومن صور هذه الدعاوى دعوى الحسبة فى الإسلام، فهى دعوى المجتمع كله يرفعها المسلم باسمه الخاص وللصالح الاجتماعى كله. ولما كان الصالح الاجتماعى الأول فى الإسلام هو إقامة العدل على التوحيد فإن الدفاع عن الحق حسبة لله هو دفاع عن الناس جميعهم. ومن هنا سميت باسم دعوى الحسبة.

ولقد شعر الفقه الإدارى بضيق المصلحة الشخصية – بمعناها المفهوم فى القانون المدنى – عن الاتساع لقبول دعوى الإلغاء، لأنها فى الحقيقة دعوى ترفع دفاعًا عن الصالح العام. وذهب البعض إلى أنها دعوى حسبة أو دعوى شعبية action populaire ولكن هذا النظر لم يلق رواجًا عند الأغلبية واشترطوا أن يكون لرافع دعوى الإلغاء قدر من المصلحة الشخصية فى الدعوى ولو كدافع للضرائب ولم يتوصلوا لإلغاء العنصر الشخصى من المصلحة إطلاقًا. ولكن فى النظام المذهبى كالإسلام يلغى الاعتبار الشخصى إلغاء تامًا. وتكفى تمامًا صفة المسلم للدفاع عن أى مصلحة إسلامية فى الجماعة الإسلامية، وهى – كما رأينا – جماع المصالح وقوامها فى النظام الإسلامى.

وكذلك تتطلب الحسبة – أحيانًا أخرى – تدخل الإدارة العاملة بالقرارات الإدارية الملزمة: فيما يملك الفرد بلوغه بالتنفيذ المباشر؛ كما رأينا بالنسبة لمنع أضرار الجوار. فلو بنى إنسان مشربة أو عليَّة يجرح بها جاره، فإن الفقه الإسلامى قد استقر على التداعى إلى المحتسب فى هذه الحالة ليقضى بالإزالة. ومثل هذا الطلب يختص به القضاء فى الترتيب الحديث ونراه حسنًا. وإنما حدا بالفقه الإسلامى أن يقرر اختصاص المحتسب به ما يتطلبه ذلك من السرعة والفور، وهو أمر متوفر فى القضاء المستعجل.

وأخيرًا فقد تقرر أن ولاية التعزير قاصرة على المحتسب الرسمى. ولا يملكها المتطوع. وهذا فى معتاد الأمور، وإنما قد يملكها الوالد على ولده والزوج على زوجته والسيد على رقيقه فله أن يؤدبه بمثل اللوم أو الضرب الخفيف على ما فرط منه.

وذلك كله مشروط بحيث توجد سلطة وحاكم، وإلا، ففى الجماعات النائية المنقطعة يقوم جماعة المسلمين بما يختص به الحاكم عند وجوده.

[٥٥٨] ووسائل الحسبة مقيدة بأحكام الشريعة.

فالحرام يجوز إتلافه. وذلك كأدوات اللهو، والخمر، والخنزير، وأدوات الكفر كالصلبان والكتب المحرفة والمحتوية على الضلالات. فكل ذلك يتلف إما بالتنفيذ الفردى المباشر – إن استطاعه الفرد – أو الاستعانة بالسلطات العامة.

وفى النظام الحديث لابد من حكم القضاء وهذا من المصالح المرسلة لأن الالتجاء للسلطة والقضاء تنتظم به الأمور ويمنع الفتوق والاضطرابات وتصان به الحريات ولذلك فمن رأيى أنه حسن.

والغش يُتصدق به، فإن الطعام الغشوش بما لا يفسده، كشاة مصراة أو قمح مبلول ليزيد وزنه ونحو ذلك، يُتصدق به لأنه مال ينتفع به، فصار إتلافه حرامًا.

والمغصوب يُرد إلى صاحبه، فإن قدر على الاسترداد بنفسه جاز شرعًا وكذا إن وجد إنسان مالاً عرفه لصاحبه رده إليه من مغتصبه. وهذا كله لا يكون فى النظام الحديث إلا بحكم. ونراه حسنًا منعًا من التصادم وإثباتًا للحقوق وتوثيقًا لها.

والتغيير باليد، وذلك ككسر الملاهى وإراقة الخمر وخلع الحرير ودفعه عن مال

الغير وإخراجه من المال المغصوب وإخراجه من المسجد وهو جنب فيه. ولهذه الدرجة أدبان: أن يكلف الشخص بأن يغير حاله بيده أولاً، بأن يأمره بإراقة خمره أو الخروج من الدار المغصوبة ونحو ذلك، فإن امتثل فبها. والثانى أن يقتصر فى التغيير على القدر المحتاج إليه، فلا يمزق ثوبه الحرير بل يحل أزراره ويخلعه عنه سالمًا، ولا يحرق آلة اللهو ونحوها لأنه ينتفع بمادتها فيما عداه بل يعطلها فقط عن غرضها المحرم كان يقطع أوتارها. ولا يتمادى بحجة الزجر لأن الزجر عن المستقبل والدفع يكون عن الحاضر الراهن، ويجوز ذلك للوالى لا للمتطوع لأن للأول - دون الأخير - ولاية التعزير.

الغرض من الحسبة :

[٥٥٩] ومما تقدم يتبين أن الغرض من الحسبة هو أمر وقتى محدود بسير المرافق العامة، دون زيادة إلى فصل فى خصومة، أو إلى أمور تتعلق بالمال أو النكاح أو توقيع عقوبة، وغير ذلك من الأمور التى اتفق الرأى - قديمًا وحديثًا - على إسنادها للقضاء.

فإن تطرق المحتسب لشىء من ذلك فإنه يكون استثناءً وفى أضيق الحدود اللازمة لسير المرافق العامة وعدم تعطيلها.

ومن ذلك ما رأيناه من فصله فى المنازعات المتعلقة بمضار الجوار لأن تعويق الطرقات وإنشاء الموانع فيها ضار بالانتفاع المباشر للجمهور بها. وكذلك الحال فى شأن ضجيج المحال العمومية وما ينبعث منها من روائح وأدخنة. وأما المضار الداخلية بين جار وجار مما لا يؤثر فى العامة - كامتداد الأغصان - فربما رؤى اختصاص المحتسب فيه لأنه واضح أن التطاول لا ينطوى على منازعة، مما لا يحتاج إلى إشغال القضاء به.

وكذا فإن نظره فى الغش والمطل مشروطان بعدم المنازعة.

وأما تطرقه إلى التعزير أحيانًا فليس من باب العقاب، وإنما للإرهاب ضمانًا لحسن مسار المرفق وعدم العودة إلى الإخلال به، فهو ينزله إلى الحد الذى تستقيم به الأمور وتخلص الأضرار.

ولا ينشى المحتسب بحسبته وضعًا دائمًا تصعب إعادته، كأمره بهدم عقار لكونه آيلاً للسقوط. بل فقط يقوم بأعمال التحفظات السريعة الواجبة كإخراج السكان وإبعاد المارة، فإن كان العقار يتساقط أو ينذر بالتساقط، فإنه يؤمن فى هذه الحالة الواقعة بما فيه حفظ للأرواح والأموال.

وبذلك فإن المحل الحقيقى للحسبة هو المراكز القانونية التنظيمية العامة والتى لا تتعلق بالظروف التى تعتبر محلاً للمراكز الذاتية كالحقوق المالية الخاصة بالإنسان والشخصية اللصيقة.

فيجوز مثلاً أن تتناول الحسبة سلوك الناس فى الطرقات، لأن هذا السلوك وضع تنظيمى عام يتعلق بالكافة. فيجوز أن يراقب إماطة الأذى من الطريق وإعطاءها حقها من عدم الجلوس فيها وعدم التطلع إلى عورات الناس ومراعاة آدابها.

ويجوز أن يراقبها من حيث عدم سفور النساء فيها وعدم تعرض الناس لهن، ومن حيث عدم السلوك بالأحمال الثقيلة أو التى تتسبب فى الجرح والضرر للناس – كأحمال الشوك – فى الطرقات الضيقة.

ويجوز أن يراقب رشها نهاراً وإنارتها ليلاً وعدم إلقاء القذر فيها وبروز ما يعيقها من البيوت كالأغصان ونموها.

وكل ذلك بالقدر الكافى لحفظ نظامها دون تطرق للفصل فى الملكيات أو التعرض للمنازعات أو إنشاء الأوضاع الدائمة وتوقيع العقوبات الزائدة على مجرد إحداث الكف والعدول.

وكذلك – وبالوصف السابق – تدخل فى هذه الرقابة التى يختص بها المحتسب: مراقبة المحلات المقلقة للراحة والضارة بالصحة، ومن الممكن – بالطريقة السابقة – تنظيم عمله الشرعى بالإفادة من الطرق التى عرفها القانون الحديث.

وكذا الحال بالنسبة لمختلف الأماكن العامة، كالمساجد والجوامع، وكالأسواق، والحمامات، وأماكن الترفيه والراحة – فى الحد الجائز شرعًا – كالحدائق ومشارب القهوة والشاى ونحو ذلك.

ولا يجدر أن يعترف له بسلطة المنع بعد المخالفة فقط، وإنما يجب أن تعقد له

سلطة الترخيص قبل العمل أيضًا، فلا يرخص إلا بعمل حائز للشروط التى توضع تحقيقًا للمصالح الشرعية من حفظ الدين والنفس والنسل والعقل والمال. وأساس ذلك أن الترخيص هو من قبل الأمر المعروف. والمنع بعد المخالفة من قبيل النهى عن المنكر، والحسبة تشمل الأمران معًا؛ كما أن الضرر مرفوع شرعًا، ورفعه قبل وقوع سببه أولى. ولأن ذلك من المصالح المرسلة التى تدخل فى مقاصد الدين وتستحق الرعاية الشرعية. فيجوز الاعتراف له بسلطة الترخيص المسبق فيما سلق بحيث لا يؤدى ذلك إلى التعطيل والمنع بل إلى التنظيم والتقويم.

[٥٦٠] ومن حيث تدخل المحتسب فى الحريات الخاصة والشخصية، فإن هذا العنصر الذاتى أضيق فى الشريعة منه فى القانون الحديث الذى يجعل جميع ما يتصل بهذه الحرية من اختصاص القضاء أو تحت إشرافه الوثيق.

وأما فى الإسلام فلا حرية فى أمر يتعارض مع نصوصه وأحكامه ولذلك جاز للمحتسب أن يتدخل فيها.

فإن الإنسان – فى حالته الانفرادية وفى حد ذاته – ليس ملكًا لنفسه ولا حرًا فيها، بل ينظر الإسلام إليه كوحدة من وحدات التكوين الاجتماعى لذلك جاز أمره بالمعروف ونهيه عن المنكر فى المحافظة على نفسه بنفسه. ولا تعتبر صفاته الداخلية – من الفسق المستتر والجهل والإلحاد – من الأمور التى لا تعنى بها الجماعة. فإن اختلال بعض لبنات البناء الجماعى يهدد البناء كله – إن عاجلاً أو آجلاً – بالانهيار.

ولذلك أجيز للمحتسب – استثناء – أن يتطلع إلى داخلية أحوال الإنسان فى بيته متى كان لديه الأدلة الكافية التى تسوغ له ذلك.

فإذا نما إليه بشهادة عدلين موثوق بهما أن رجلاً يباشر الزنا أو يشرب الخمر فى بيته، جاز التجسس عليه ومداهمته لهذا السبب.

وأجيز له منع الطبيب الجاهل والمفتى الماجن والمكارى المفلس ونحوه.

وأجيز له تكليف أصحاب الحرف الضرورية للقيام بها، فكل هذه أوضاع تنظيمية عامة تتعلق بسير المرافق العامة – بمعناها الموضوعى الإسلامى لا بمعناها الشكلى الوضعى – وانتفاع الكافة بها.

٥٨- بعض أنواع المرافق الإسلامية(*)

* المرافق الدينية.

* المرافق العمرانية.

يعجزنا أن نقدم أمثلة وافية للمرافق العامة الإسلامية ما دامت على هذه الصورة المتسعة التى بيناها ، ولا أن نصنفها ونقسمها.

ولكننا نقدم – فيما يلى – مثالين من المرفقية الإسلامية: فنضرب مثلاً للمرافق الدينية بالمساجد والحج. ونضرب مثلاً للمرافق العمرانية بالتعليم والأسواق.

المرافق الدينية

أهمية الدين :

[٥٦١] لما كانت إقامة الدين هى أولى ضرورات الجماعة الإسلامية. فإن المنشآت والمؤسسات المتعلقة بحفظه، وتيسيره، وتكميل معانيه، وتحبيبها للنفوس، تحتل المكانة الأولى فى المرفقية الإسلامية.

وقد يبدو غريبًا على بعض الأذهان العصرية أن يعتبر الدين ضرورة... فقد غدا الناس ينظرون إليه كأمر يجلب الارتياح النفسى، ويصح الاستئناس به – على وجه الاختيار – فى بعض العلاقات دون أن يصير ملزمًا حتى لا يكون معوقًا للانطلاق فى الحياة وأنه – إن كان ولابد من المثل المعنوية – فإنهم يكتفون بالإنسانية أو الأخلاق عن الدين والدخول فى الغيبيات والترهيب.

وحقيقة الأمر ليس كذلك. فإن الدين هو أول ضرورات الجماعة.

(*) يرجع إلى الفهرس الأبجدى فيما يهم القارئ.

فإن الإنسان – على أية حال – لابد أن يتعبد، وأن يعبد معنًى أو شيئًا، بمعنى أن يهب أغراضه ومقاصده ودوافعه لمعنى من المعانى. فإن الإنسان إذا وجد فى هذا الوضع: بأن يستأثر معنًى أو شيئًا باهدافه، بحيث يكون هو المحرك الأول والباعث له، وهو المقصد النهائى الذى يستهدفه، فإنه يصح أن يسمى عابداً ويكون هذا الأمر عبادة. لأن العبادة هى الخضوع وهى تقتضى تملك المعبود للروح، ومظهر هذا التملك هو تكريس الأغراض والوقوف بها عند منتهى معين. بحيث يصل الأمر إلى التضحية بالنفس وغيرها فى سبيله.

ويكون هذا الأمر سواء كانت هذه العبادة لقوة غيبية ، أو كانت لمعنى معين أو وضع كالوطن أو الحزب أو نحو ذلك، أو كانت لأمر مادى بحت بأن يتبع شهواته – فيتخذ إلهه هواه – أو أطماعه وجشعه فيتخذ من المال غاية نهائية، أو نفسه أو ولده وأسرته فيكونون له غاية الغايات ونهاية النهايات، يضحى فى سبيلهم بكل ما عداهم.

وكل العبادات الفاسدة لا تفى بالاحتياج النفسى للعبادة، لأنها تنقلب على الإنسان عند حد معين. فإن الإنسان إذا انطلق فى حب المال مثلاً وجد أنه ضحى بحب الناس وصار متوجسًا منهم على ماله وصاروا ينقمون عليه بسببه، كما أن حيازته والدفاع عنه يتكلفان كثيراً من المشقة والعناء. لذلك فهم يعبدون ما يضرهم ولا ينفعهم. أما الله سبحانه وتعالى فلا حد لعبادته لأنه المثل الأعلى بلا نهاية ولا أول ولا آخر.

[٥٦٢] ومما يوضح ضرورة الدين أيضًا أن الإنسان يحتاج فى حياته إلى الخبر الصادق الذى ينظم عليه أسس حياته فطالما أسلم الإنسان نفسه لأفكار الفلاسفة وأخذه بريق زخرف أقوالهم، وكلما تبين كذب مزاعمهم قامت الثورات وانهارت العروش وأريقت الدماء واندلعت ألسنة الحروب – كما حدث فى الثورة الفرنسية والثورة البولشفية وغيرهما – لأن تغيير محابس الفكر العليا وأسس النظم ليس أمراً سهلاً.

ومن هنا كان الاحتياج للدين – كخبر صادق وأساس صحيح لتنظيم الحياة – ضرورة اجتماعية عليا .

ويدل على صدق هذا النظام – مما يناسب مقامنا وفضلاً عن الأدلة القوية التى يوردها علماء الكلام – أن النظام الربانى منذ بدء الخليقة ثابت لم يتزعزع. فالدين كالصخرة الأبدية الثابتة بأركانه الخمس وأحكامه الأساسية وتتوالى عليه هجمات بزعم التقدم بحجة الفهم ورفض الانقياد.. ثم تتحطم دعاويهم بضجيجها – كالأمواج العاتية تنكسر على الصخرة العاتية – ثم تتكرر لتثور وتموت.. والحق واحد والعدل واحد وأمر الله فى هذه الخليقة واحد منذ خلق الإنسان إلى يوم يبعثون.

ويدل عليه كذلك: المصلحة والنفع الحقيقى والخير المرتبط بهذه الأحكام فإن مناقشة أحكامه وتطبيقها على وجهها يؤدى حتماً إلى توازن جميع المصالح وتحقيقها على أفضل وجه.

وبذلك فإن الحفظ الواجب لأساس هذا التنظيم الثابت الخالد، الذى يتبين فى كل عصر متانته وصلاحيته – وها نحن نجد الدين أهم ضرورات النظم الإدارية لحفظ الكيان الاجتماعى، ويشبه فى النظم الوضعية: دواعى المحافظة على كيان النظام وأمن الدولة الأعلى والدستور، التى تعلو كل القوانين فإن الدين تنعقد به عندنا المذهبية العليا فى الدولة ومشروعية كل أمورها وجميع القواعد التى تنظم شئونها، وبذا فإن اختلاله واضطرابه يؤدى إلى هدم الجماعة.

ولا تكفى معانى الإنسانية والأخلاق بدل الدين، لأن هذه المعانى وليدة الانطباع الاجتماعى، ويتحكم فيها الإنسان بفهمه، ولذلك فهى خاضعة. والحاكم يجب أن يكون سيداً وليس خاضعاً. فإن تحكيم هذه المعانى معناه تحكيم النفس وتطورات أمراض المجتمع واستبداد الإنسان بنفسه فى سيطرته!

[٥٦٣] وكما أن الحياة السياسية والاجتماعية الحديثة تحتاج لتهيئة بيئية لإنتاج الإنسان المؤمن بالنظام، فكذا فإن الحياة الإسلامية تمتد إلى هذه الهيئة البيئية لإيمانه بالعناية أشد العناية بالعبادات ووسائل أدائها.

وهذا هو السبب فى أن كتب الفقه تستنفد ما يقرب من ربع حجمها فى تفصيل العبادات، وقبل أن تنتقل إلى المعاملات والأحكام.

فهذا الجزء الكبير من الفقه إنما هو وجه للتكوين الشعبى والبيئى الذى لا يمكن تطبيق الإسلام إلا فى أرضه، بعد استصلاحها وتهيئتها.

وبذلك تقوم المعاملات على العقائد، برباط من العبادات.

ولا يصح إطلاقًا أن يكون العالم الإسلامى عالمًا إلا إذا تفقه قلبه – لا عقله ولسانه – بأدب العقيدة السليمة وبذل جهده فى عبادات تجعل هذا الفقه حاضرًا فى فؤاده كلما قال أو عمل.

فهذه هى ضرورة الدين، وسبب تقديم مرافقه على ما عداها.

المساجد والجوامع:

[٥٦٤] وأهم مرافق الدين هى المساجد (عمومًا) والجوامع التى تؤدى فيها صلاة الجمعة.

وللمساجد وظائف مرفقية هامة، إلى جانب وظائفها الروحية والسياسية فهى – من الناحية السياسية – تقابل الوحدات الشعبية التى تقوم بالعمل السياسى فى النظم الديموقراطية الشعبية. فالمساجد تغطى جميع أجزاء القاعدة الشعبية الإسلامية لانتشارها فى القرى وأحياء المدن وأماكن العمل وغيرها، إذ أن المسلمين يقيمون المساجد أينما كانوا لأداء الفرائض الخمس.

وفى المساجد يتعارف معتادو ارتيادها، ويتصلون بصلة حقيقية من المحبة وأخوة الروح، وفى هذا الجو يمكن أن يتحقق ما يدعو إليه الإسلام من أن المؤمن كالبنيان يشد بعضه بعضًا، وأن يحب المرء لأخيه ما يحب لنفسه، وسائر المعانى التى أصبحت الآن من الشعارات الجوفاء التى لا محل لها فى اصطراع مصالح المادة. كما أن الحاكم والمحكوم يلتقيان فى المسجد ويتجاوران فى الصلاة وبذلك تنشأ صلات التضامن الاجتماعى وإمكانيات تنفيذه الفعلى. كما يبرز من المصلين جماعة يتميزون

بصلاحهم وعلمهم وقدرتهم؛ فيثقون فيهم ويرجعون إليهم فى أمورهم ويختارونهم لإنجازها وتكون مقاليد الحل والعقد فى تلك الأمور فى أيديهم، وهؤلاء هم أول درجة من درجات «أهل الاختيار» أو «أهل الحل والعقد» فى النظام الإسلامى.

وفى صلاة الجمعة يجتمع المصلون بمختلف المساجد فى الجامع الكبير الذى تعقد فيه صلاة الجمعة، وهو لم يكن على هيئة ما يحدث الآن من عقدها فى أى مكان ولو على قارعة الطريق على أعتاب الحوانيت ونحوها - وإنما كان يخصص لها المسجد الكبير العتيق بالمدينة ويتعارف أهلها على أن هذا هو الجامع وتشترط بعض المذاهب إذن السلطان به حتى يكون محلاً للرعاية والأمن وحتى يؤمن الضرار والانحراف، بل ويصلى بهم أمير المصر أو الوالى وإن كان بالقصبة صلى بهم أمير المؤمنين، فيشاورهم فى أمورهم ويعرض عليهم مهامهم ويقضى ما يريد على محضر منهم، وحوله نخبة أهل الحل والعقد أو أهل الاختيار من مختلف المساجد ويترشح من بينهم من يكون من أهل الاختيار للمصر أو الإقليم أو بطانة أمير المؤمنين. وبذلك تقوم أسس الحياة الإسلامية السليمة بهذه الطريقة.

ويقوم أهل المسجد بوظيفة إدارية ظاهرة، هى رعاية المسجد والعناية به وتدبير طلباته ومستلزماته، من فرش وأثاث ومرمات، ومن إمام يؤم الناس وخطيب يخطبهم، ومؤذن ينادى لها، ومعلم يحضرون عليه، وربما لتعليم الأطفال وتحفيظ القرآن، وربما اتسع الأمر - بمناسبة وجود أحد كبار العلماء - فتتسع الحلقة فى المسجد فتنشأ فيه منظمة علمية خاصة تختلف أهميتها حسب الإقبال وقدرة القائم على العلم فيها. وهذا فضلاً عن قيام أهل المسجد بتدبير كل ما يقعون عليه من شئون المنطقة وشئون أهلها، فربما احتاج الأمر رصف طريق، أو إقامة جسر، أو إنشاء دار للعلاج. أو استقدام طبيب، وذلك إلى جانب رعايتهم لمن يمرض منهم أو من يغرم أو يعول وغير ذلك من أسباب إشباع الخدمات العامة الحقيقية.

ويساعد على ذلك تخصيص مال معين لهذه الأغراض، منه الزكاة، فإن الأصل أنها محلية تنفق فى موضعها وأغلب مصارفها مما يجوز فيه ما سبق، وإلا فيتعاون أغنياء أهل المنطقة لإقامة ما لا يدخل فى هذه المصارف كالطرق والمشافى ونحوها.

كما أنه قد تحبس الأوقاف الخيرية لهذه الأغراض، ويجوز – إذا تخلف القادرون على الإنفاق أن يجبروا على ذلك وأن يستعدى المتطوعون عليهم أولى الأمر بطريق دعوى الحسبة، فعلى أية حال فإن وسائل التنظيم والتنفيذ الدقيقين متوفرة فى صور الشرع، ومن الجائز اتخاذ هذه النقطة كبداية لتنظيم اجتماعى إسلامى دقيق وخاصة على المستوى المحلى.

وهكذا فإن المساجد – فى الحقيقة – هى أهم مناطق النبض والدفع الإسلامى لسير الحياة الإدارية العامة فى المجتمع الإسلامى سيراً سليمًا فإنه إذا استقام أمر هذه الوحدات، انتظم استيفاء أهل المنطقة لاحتياجاتهم استيفاء كافيًا مشبعًا يؤدى إلى انتظام الحياة العامة فى مظاهرها الكبرى. إذ أن العناية بصغار الأمور يؤدى إلى استقامة غيرها. وهذه الطريقة تؤدى إلى الحصول على أعلى مزايا الإدارة المحلية فى أفضل صور كفايتها، وتعفى السلطة المركزية من أعباء تنوء بها.

ولذلك كله كان رسول الله ﷺ يغضب أشد الغضب للتخلف عن صلاة الجماعة فى الأوقات الخمس، ووردت الأحاديث المتفق عليها فى ذلك كقوله: «لقد هممت أن ينادى على الصلاة، ثم أخالف إلى قوم لا يأتون المسجد فأحرق عليهم بيوتهم» (بمعناه) فقالت بعض المذاهب – لذلك – أن صلاتها بالمسجد فرض عين، وقال بعضها الآخر: فرض كفاية. وقال غيرهم: سنة مؤكدة.

والغالب عندى أنها فرض عين ولكن يجوز التسامح استثناء فتكون فرض عين فى اليوم مرة على الأقل منعًا من مزيد المشقة وضمانًا لعمارة المسجد بأهله، فتعاهدونه ويتناوبونه فى الأوقات الخمس، كل فريق لوقت أو أكثر. هذا أمر لابد منه لإقامة الحياة الإسلامية. وأما اعتياد أداء الصلوات فى البيوت فأكرههه كل الكراهة إلا لعذر كالمرض.

الحج:

[٥٦٥] يعتبر القيام بالحج مرفقًا دينيًّا من طراز آخر غير المرفق السابق وهو المسجد، وذلك من نواح عديدة:

أحدها: أن المساجد والجوامع وحدات متكررة معتادة، وأما الحج فمرفق تطور

إلى أن صار حافلاً بالإجراءات الرسمية إذ بعد أن كان أهل المصر أو القرية يخرجون جماعات متفرقة، أصبح الموسم يعلن افتتاحه، وتقام المرافق العامة الوقتية لخدمة الحجيج، من المكاتب الصحية للتطعيم، إلى أجهزة خاصة فى إعطاء تأشيرات السفر، وأخرى لتفسيرهم ونقلهم برًّا أو بحرًا أو جوًّا. وترسل بعض الدول بعثات رسمية، أميرًا للحج أو يسند إليه – ولو أدبيًّا – الرياسة الرسمية، حتى يقوم فى الأرض الحرام بمراسم المجاملة من زيارة عاهل الحرمين ومقابلة سائر الوفود ونحو ذلك. ثم يعقب ذلك أعمال عودة الحجاج واستقبالهم فى الرجوع والرقابة الصحية اللازمة منعًا من نقل الأمراض.

ثم ينقضى كل ذلك بانقضاء الموسم، ليعاد فيفتتح من جديد فى أيام الحج من العام التالى. ومثل ذلك أيضًا فى الأراضى المقدسة من استعداد يقام كل سنة عند افتتاح الموسم وينتهى بانتهائه.

ثانيها: أن القيام بالخدمات اللازمة تواجه ما يشبه الظروف الاستثنائية الطارئة التى تحدث فى ذلك الوقت المعين ضغطًا شديداً فى العمل والخدمات يؤدى إلى تعبئة الجهود والكفايات تعبئة كاملة، مما يؤدى إلى تعطل الأحكام الإدارية المعتادة وتطبيق نظام وقتى استثنائى، مع أشد الحذر من تطور الأمور إلى ما لا تحمد عقباه وإفلات الزمام من الأيدى الحكيمة الحازمة.

[٥٦٦] وإن من يشهد الموسم بالأراضى المباركة يدرك مدى الصعوبات الإدارية التى تحيط بهذه الشعائر، والتى تتطلب نظامًا إداريًّا على الكفاية والقدرة. وتقوم السلطات فى الدولة السعودية الآن بهذا المرفق على أحسن وجه، جزى الله القائمين عليها كل الخير عن المسلمين.

وليس من السهل أن تواجه البلاد هذه الحالة الطارئة ذات الضغط الشديد الارتفاع، سواء فى إرسال الحجيج وإعادتهم، أو فى ا ستقبالهم بالأراضى المقدسة وإعاشتهم وتيسير أداء المناسك لهم. ولذلك فقد أنشئت فى مصر هذا العام هيئة عليا لشئون الحج، يتألف مجلسها من مصالح إدارية مختلفة، كالداخلية والصحة والنقل

والخزانة، حتى تتعاون فى القيام بالجهود اللازمة لإتمام هذا العمل الضخم على أيسر السبل.

وإنما روعة النظام الإدارى وقوته فى الدولة السعودية حيث تصب فيها أعداد الحجاج من كل قطر، وينتهى إليها جميع وفود الحجاج التى أثقل كل منها – بمفرده – بلده وقض مضاجع الإدارات المختلفة بها.

فليس من السهل أن تواجه البلاد المقدسة ما يقرب من المليونين من الوافدين للحج كل عام، لتستوعب احتياجاتهم المفاجئة الضاغطة فى النقل والإقامة والإعاشة والتموين والنظافة والصحة والأمن والأعمال المصرفية والتجارية اللازمة وغير ذلك مما يتطلبه هذا العدد الكبير من الخدمة.

فإن هذا العدد الضخم يتطلب إزالة مخلفات طعامه واستهلاكه وسكناه مرتين على الأقل فى اليوم، مما يجعل عمال النظافة يعملون لساعة متأخرة من الليل حتى تصبح الأماكن نظيفة معدة لاستقبال يوم جديد.

وقد عجبت من هذا النشاط الكبير الذى شاهدته ومن الهمة الصادقة الحكيمة التى لم تعرف التأخير والتراخى لحظة واحدة. ولقد شهدت ركبان الطريق إلى عرفات يوم النفر ويوم الإفاضة فذكرنى ذلك على الفور بمنظر تحركات الجيوش فى الحروب الكبرى، حيث كانت القوافل متصلة دائبة فى الطريق لا تعرف انقطاعًا ولا توقفًا وحيث كان من الخطر أن تتعطل إحدى المركبات لأى سبب فتتوقف جميع أجزاء هذا الجيش وتتراكم وتتصادم كما تتصادم أجزاء القاطرة إذا تعطلت إحدى وحداتها. وكانت يقظة رجال المرور ونقط التفتيش وأعمال التيسير والاستعداد بالروافع والآلات الميكانيكية الضخمة لإزالة العطل المفاجئ أمرًا – فى نظر من تعود على مراقبة ظواهر القانون الإدارى – يبعث على أشد التقدير.

ولذلك فإن هذه الحالة تتطلب أحكامًا استثنائية وأحكامًا شبه عسكرية لتحقيق الانسياب اللازم وتسييل أى عقبة فى وقتها.

ومن الصعوبات الخاصة التى تكتنف سلامة هذا المرفق أن الجمهور هنا من جنسيات ولغات مختلفة، ويصعب جداً مخاطبتهم بالقواعد الإدارية والجنائية المطبقة فى السعودية والتى تنطبق فى الأحوال العادية على السعوديين أنفسهم.

وأعتقد أنه لذلك كانت إمارة الحج مرتبطة بالإمارة العسكرية فى بعض عهود الإسلام كما أن ذلك يوضح ضرورة الوحدة القانونية للاتحاد الإسلامى حتى لا يتأبى مسلم على السلطة الاستثنائية المشروعة التى تقوم بهذا العمل، والذى لا تكفى فيه الأحكام العادية.

[٥٦٧] ويسير النظم المرفقى لهذا الأمر على أساس هو استخدام « المطوف » كشخص إدارى مسئول يتولى وظيفة إدارية عامة لا شك فيها.

فمع أن ظاهر هذا الشخص أنه يقوم بخدمات من خدمات القانون الخاص – تشبه أعمال الفنادق والسياحة إلى حد بعيد – إلا أنه فى الواقع شخص إدارى مزود بسلطات خاصة تساعد على ضبط الأمن، وتيسير وسائل النقل، والقيام بالخدمات الدينية اللازمة فى أداء بعض الشعائر كالطواف والوقوف بعرفة والرجم وهذه ولايات إسلامية لا شك فيها، بل يتعين أن يكون له سلطة مباشرة فى التنفيذ عند اللزوم.

ويتطلب هذا النظام أن يعهد بجميع الحجاج إلى مطوفين، فلا يجوز أن يكون ثمة حاج غير مقيد على مطوف، ويقوم المطوف بحصر أسماء الحجاج المقيدين عليه – ولو لم ينزلوا طرفه – واستلام جوازات سفرهم وتصاريح مرورهم واستيفاء الإجراءات الإدارية اللازمة فى نقطة المراقبة والمرور والتفتيش.

كما أن عليهم معونتهم فى النفر إلى عرفات والنزول إلى منى والرجم ونحو ذلك. إن طلبه الحاج.

كما يتولى تدبير إقامته وإعاشته – حسب الأحوال – باتفاق خاص فى الغالب.

وبذلك فإن المطوف إنما يساهم – فى الواقع – فى أهم أعمال هذا المرفق العام ويتوقف عليه الكثير من نجاح الموسم.

وهذه الصورة توضح لنا صورة عملية من الإدارة الشعبية وكيفية تطبيقها فى نظام الدولة الحديثة. بالاعتماد على الفرد فى تسيير المرفق العام. ولعل هذه الصورة تجسم لنا تمامًا ما ينبغى أن يكون عليه العمل الإدارى فى الدولة الإسلامية المعاصرة.

وتصدر وزارة الحج والأوقاف السعودية فى بداية الموسم فى كل عام أوامر إدارية عامة تنظيمية لشئون الحج، وتنشر فى الجرائد اليومية السيارة هناك.

[٥٦٨] وليس الحج مؤتمرًا شعبيًا سياسيًا، ولا ينبغى أن يتخذ كذلك. لأن ذلك قد يوجب الشحناء والنقاش، وإنما يكتفى أن تنتهز فرصته للتعارف وتبادل الود وتسييل الركود والجمود الذى قد ينتاب بعض العلاقات بين طوائف المسلمين وجماعاتهم ويعتريها بعد المسافة واختلاف البيئات. فيعرف المسلم طوائف إخوانه وأجناسهم وألوانهم وعاداتهم، ويطلع على مدى الحشد الممكن من هذه الطاقات الهائلة.

وأذكر أن الإمام عبدالعزيز بن باز دعا القضاة الحجاج – وهم جنسيات مختلفة – فتلاقوا وتعارفوا وتراسل بعضهم بعد ذلك.

وقد روى الإمام البخارى – رضى الله عنه – أن عمر بن الخطاب أراد أن يكلم الناس وهو فى مكة فى موسم الحج فى أمر ... فنهاه الصحابة عن ذلك، وقالوا له: انتظر حتى ترجع إلى المدينة وفيها علماء الأمة وفقهاؤها، فتستشيرهم وتعرض الأمر عليهم، ففعل ذلك وهو – فيما نرى – حجة على ألا يتخذ من الحج موسمًا سياسيًا، خلافًا لما تصوره البعض من أن ذلك من وظائفه.

المرافق العمرانية :

[٥٦٩] وكما اقتصرنا فى شرح المرافق الدينية على مرفقين. فكذلك نقدم هنا مثالين من المرافق العمرانية هما مرفقا التعليم، والأسواق.

وفى الواقع فإنه من التجاوز أن نصف هذه المرافق بأنها عمرانية ونفصلها بذلك عن المرافق الدينية، لأنه ما من شىء فى دولة الإسلام إلا وهو من الدين. ولكنى أردت

من ذلك أن أقدم مثلين يشوبهما ما نسميه الآن بالصبغة الاجتماعية والاقتصادية، فهما ليسا إداريين تمامًا كالشرطة مثلاً.

العلم والتعليم :

[٥٧٠] يتصل العلم والتعليم بالغرض الدينى، لأن الجهد العلمى فى الإسلام إنما يقع أولاً وقبل كل شىء على الدين، وذلك بتوضيحه، ومطابقة نوازل العصر وتطوراته له، وإفشائه بين الناس، صغارًا وكبارًا، فهو يتعلق بضرورة الدين واحتياجاته، قبل أن يتعلق بضرورة حفظ العقل ويتصل بها من حاجيات وتحسينيات.

والتعليم أهم وسائل تحقيق التطبيق العملى للإيمان وإنشاء البيئة الإسلامية وتثبيت دعائمها. والعناية به من أهم المناهج الإسلامية.

فمن ناحية، فإنه بدون الجهود العلمية تظل المبادئ الإيمانية شعارات ونداءات؛ وتقع مسئولية التخطيط – الذى يحيل هذا الإيمان تطبيقًا عمليًا – على عاتق العلم. كما أن الجهود العلمية الفنية والحرفية والمهنية لازمة لتوفير احتياجات الجماعة فى الحرب والسلم لإقامة المجتمع الآمن السليم الراقى.

ويتوقف إنشاء البيئة الإسلامية على العناية بمعلمى الشعب، وهم ليسوا رجال المعاهد العلمية فحسب، بل يدخل فيهم وعاظ المساجد، ورجال الإعلام ورجال الشرطة والقضاة ونحوهم ممن يرشدون الناس ويلزمونهم جبرًا بسبل السلوك القويم.

ولذلك فإن مفهوم العلم والتعليم فى المنهج الإسلامى أوسع منه بكثير فى غيره من المناهج، ومعاهده أوسع من أن تكون المدارس والكليات ونحوها فإن الأسرة والمسجد والشارع وكل مكان للاجتماع معهدًا للعلم والتعليم.

[٥٧١] وكذلك فإن العلم والتعليم فى الإسلام قد ينزل منزلة الضرورة لتعلقه بحفظ الدين والعقل، وقد ينزل منزلة الأمر الحاجى بتيسيره وتسهيله وإتاحته للعامة، أو ينزل منزلة الأمر التحسينى فى إدخال الطرق التى تجعله مقبولاً محببًا لدى القائمين بالجهد العلمى وبالتعليم للدارسين.

[٥٧٢] وتقوم الدولة الحديثة على العناية بالجهود العلمية بوسائل عديدة إلا أنها في الغالب تضع الاعتبار العقيدى فى مرتبة تالية للاعتبار الفنى والمادى. فربما كانت عنايتها بالعلوم ذات الفائدة العمرانية والحربية ونحوها كالهندسة والطب والطبيعيات والعلوم الصناعية والاقتصادية، أكثر من عنايتها بعلوم الدين التى تعتبر – فى أفضل الفروض – من فروع العلوم التى تتلقى قسطًا معتادًا من العناية.

[٥٧٣] وفى عهد رسول الله ﷺ كانت حلقات العلم تعقد فى المساجد، وكذا فى الأوقات التالية، وذلك إلى جانب ما أنشئ من مدارس العلم والفقه، والتكايا ورباطات الصوفية – التى كانت تتخذ للعلم أيضًا إلى جانب الجهاد – وأوقفت عليها الأوقاف حتى جاء وقت لم يعد المعلمون يحتسبون للعلم، وتطلبوا الأجور، ونشأت علوم ليست من الدين، فأنشئت دور لتلك العلوم.

وقد ذكر المقريزى[١] دار العلم التى كانت فى عهد الفاطميين، مما يبين ما قلناه، وكيف أن هذه الدار صارت موئلاً لإفساد العقائد الإسلامية الخالصة والدعوة للتعاليم الباطنية المخالفة للدين.

---

(١) الجزء الثانى صفحة ٣٣٤ الطبعة السابق ذكرها. قال: «وكان بجوار القصر الغربى من بحريه (أى من الناحية الشمالية) دار العلم، ويدخل إليها من الخرنفش (مكانه الآن بشارع بورسعيد – الخليج – قرب جامع الشعرانى) وصار مكان دار العلم الدار المعروفة بدار الخضيرى الكائنة بدرب الخضيرى المقابل للجامع الأقمر. ودار العلم هذه اتخذها الحاكم بأمر الله فاستمرت إلى أن أبطلها الأفضل ابن أمير الجيوش. وقد فتحت فى جمادى الآخرة سنة ٣٩٥هـ وتلقبت بدار الحكمة بالقاهرة وجلس فيها الفقهاء وحملت إليها الكتب من خزائن القصور المعمورة ودخل الناس إليها. ونسخ كل من التمس نسخ شيء مما فيها ما التمسه، وكذلك من رأى قراءة شيء مما فيها، وجلس فيها القراء والمنجمون وأصحاب النحو واللغة والأطباء، بعد أن فرشت هذه الدار وزخرفت وعلقت على جميع أبوابها وممراتها الستور، وأقيم قوام وخدام وفراشون وغيرهم وسموا بخدمتها وحصل فى هذه الدار من خزائن أمير المؤمنين الحاكم بأمر الله من الكتب التى أمر بحملها إليها من سائر العلوم والآداب والخطوط المنسوبة ما لم ير مثله مجتمعًا قط لأحد الملوك، وأباح ذلك كله لسائر الناس على طبقاتهم ممن يؤثر قراءة الكتب والنظر فيها، فكان ذلك من المحاسن المأثورة أيضًا التى لم يسمع بمثلها من إجراء الرزق السنى لمن رسم له بالجلوس فيها والخدمة لها من فقيه وغيره، وحضرها الناس على طبقاتهم فمنهم من يحضر لقراءة الكتب ومنهم من يحضر للنسخ، ومنهم من يحضر للتعلم، وجعل فيها ما يحتاج الناس إليه من الحبر والأقلام والورق والمحابر. =

وفى عهد الأيوبيين حظيت العلوم بعناية فائقة فى مصر وأنشئت الكثير من المدارس الشهيرة. ولما أنهارت الخلافة العباسية فى بغداد بغزو التتر، الذين أغرقوا كتب التراث الإسلامى فى دجلة، انتقلت الحركة العلمية إلى مصر، وقيض لها الله حفظ الإسلام، فظهر فيها فى العصر المملوكى طائفة من أعظم علماء الإسلام الذين حفظوا تراث المسلمين جزاهم الله خيراً؛ منهم الحافظ ابن حجر العسقلانى، والإمام السيوطى، وغيرهم ممن ألفوا المطولات الواسعة، ولذلك نجد أن كثيراً من المراجع الإسلامية لم تصل إلينا بذاتها وإنما عن طريق ما أورده هؤلاء من مؤلفاتهم.

الأســـواق :

[٥٧٤] ويمثل انتظام الأسواق ورواجها وازدهارها أصدق مظاهر الاستقرار الإدارى، لأن الحياة الاقتصادية لا تستتب ولا تزدهر إلا فى ظل النظام الدستورى والإدارى العظيم الكفاية.

وعلى الرغم مما عانته البلاد الإسلامية من مساوئ الحكام، فإنها قد حافظت على ازدهارها الاقتصادى ورواج أسواقها بفضل الإدارة الشعبية، ووقوع مسئولية التوازن

= وفى سنة ٤٠٣هـ أحضر جماعة من دار العلم من أهل الحساب والمنطق، وجماعة من الفقهاء منهم عبدالغنى بن سعيد، وجماعة من الأطباء إلى حضرة الحاكم بأمر الله، وكانت كل طائفة تحضر على انفرادها للمناظرة بين يديه، ثم خلع على الجميع ووصلهم، ووقف الحاكم بأمر الله أماكن فى فسطاط مصر على عدة مواضع، وضمنها كتاباً ثبت على قاضى القضاة مالك بن سعيد، وقد ذكر عند الجامع الأزهر، وقال فيه – وقد ذكر دار العلم – (أى جاء أنه) : يكون العشر وثمن العشر لدار الحكمة لما يحتاج إليه فى كل سنة من العين (الذهب) المغربى مائتان وسبعة وخمسون ديناراً من ذلك لثمن الحصر العبدانى وغيرها، لهذه الدار عشرة دنانير، ومن ذلك لورق الكاتب يعنى الناسخ تسعون ديناراً. ومن ذلك للفراش خمسة عشر ديناراً، ومن ذلك للورق والحبر والأقلام لمن ينظر فيها من الفقهاء اثنا عشر ديناراً ومن ذلك لمرمة الستارة دينار واحد. ومن ذلك لمرمة ما عسى أن ينقطع من الكتب وما عساه أن يستنبط من ورقها اثنا عشر ديناراً، ومن ذلك لثمن لباد للفرش فى الشتاء خمسة دنانير، ومن ذلك لثمن طنافس للشتاء أربعة دنانير، ثم ذكر ما حدث من فتن بسبب دعاة السوء بهذه الدور.

ويتبين أن إقامة هذه الدار الفاخرة لا يعتبر تقدماً، وإنما استدعاه غرض تحويل الناس إلى المذهب الشيعى، وأن أثمان الأشياء التى تلزم الدار تدل – لرخصها – على جسامة الأجور. فللطنافس (السجاجيد الثمينة) أربعة دنانير، ومرمة الستارة دينار واحد. ومن قبل كان وجوه العلماء من الصحابة والتابعين وتابعى التابعين وأئمة المذاهب يجلسون بالمساجد بلا شىء.

الدستورى والنظام الإدارى على عاتق أفراد الشعب. حتى كان المماليك يتصارعون ويغتصبون حقوق الشعب، وهو مع ذلك حفاظ لكيان المصالح العامة متقدم فى طريق الازدهار، حتى حازت مصر السيادة العالمية، وكانت تجارتها وأساطيلها تصل إلى مدن إيطاليا، وتأتى تجارتهم إلى مصر تمر بها فى أمان، وحتى بلغ من الثقة أن تأسست أصول الأعمال المصرفية – كالتعامل بالكمبيالات والتحاويل – فى هذه الفترة.

[٥٧٥] ونتيجة للحياة النظامية الإسلامية، كانت السوق كلها ينظر إليها كوحدة منتظمة، وكذا كان ينظر إلى كل طائفة، أو حرفة، أو مهنة كطائفة، وذلك مع النظر إلى كل مشروع. أو محل تجارى – بمفرده – كمنظمة مستقلة.

فبالنسبة للسوق كله كمنظمة، فإن المحتسبين كانوا يقومون بالإشراف على السوق، فيُنصب للمحتسب (دكّة) أى مقعد عريض فى السوق، ويأتى إليه المتنازعون من الأفراد على الكيل والموازين، وعلى الغش، وعلى التسليم والمطالبة؛ ونحو ذلك، فيفصل فيهم بقرارات أو أحكام فورية نافذة تؤدى إلى سرعة التعامل وسهولته بفض الخلافات فوراً.

هذا فضلاً عن أن معاونيه كانوا يطوفون بالأسواق ويراقبون الأحوال ويتفحصون البضاعة ويتساءلون عن مصادرها، ويراقبون الموازين وأساليب الغش، ونحو ذلك.

وقد كره فقهاء المسلمين ومفكروهم تدخل السلطان فى الأسواق، ولكن بمعنى قيامهم بالبيع والشراء وإجراء الأعمال لمصالحهم الخاصة، لأن ذلك يمزج المعاملات بالقهر لغير الصالح العام. ثم لما فسدت الأحوال، وتغلبت على الناس روح الجشع، اضطر الفقه إلى أن ينحو إلى نحو حماية الطلب من الاستغلال.

ولم يعد الفقه يمانع من تدخل السلطة العامة بالتسعير الجبرى بل أوجبه على السلطان عند غلاء الأسعار حماية للمضطر. فقال ابن قيم الجوزية فى كتابه الطرق الحكمية بجواز تسعير المساكن، والفنادق، وأماكن السكنى، والسلع المختلفة، والآلات وكل ما يحتاجه الناس حماية للاضطرار. وكان الرأى قبلها عدم التسعير أخذاً بحديثه ﷺ: «لا تسعروا على الناس فإن الله هو المسعر». وذلك بسبب سريان القوانين الطبيعية وهى قانون العرض والطلب ونحوها.

وهذا لا يتعارض مع مراعاة حالة الاضطرار، لما ورد عنه ﷺ من الحماية من المحتكر، وهو الذى يحبس الطعام ونحوه من السلع الضرورية انتظامًا أو تربصًا لارتفاع الأسعار. وبذلك تقررت مشروعية التدخل بالتسعير الجبرى ومراقبة الأسعار وتنظيم توزيع السلع الاستهلاكية والضرورية وغيرها مما نراه هذه الأيام بعد أن اضطربت الأحوال بسبب الحروب واختلال ظروف الإنتاج والتداول.

وبعد أن كان الفقهاء يقولون إن أصحاب الأعمال يستحقون الأجر مقدمًا أصبحوا يقولون إن الأجر يدفع بعضه مقدمًا وبعضه عن الانتهاء. وقد بدت هذه المسألة فى مقاولات النقل والحمل. إذ فشا بين المكارين والحمالين أن يتقاضوا الأجر ثم يفرون به مما يضيع على الناس حقوقهم. فقال الفقه لا يدفع إليه الأجر كله ضمانًا لقيامه بالعمل. وكذلك كان الفقه يرى أن يد المقاول والعامل[1] هى يد أمانة، أى لا يضمن تلف ما سلم إليه. إلا أن يكون بغشه أو عمده أو خطئه الجسيم، ثم رؤى - بسبب فساد الأحوال - وجوب تضمينه؛ إلا إذا أثبتت القوة القاهرة أو الحادث الجبرى كاللص الكاسر المكابر والحريق العام الذى لا يد له فيه ونحوه.

[٥٧٦] وكذلك كانت الأسواق منتظمة، كل سوق بذاتها، فكانت هناك أسواق مزدهرة متخصصة لكل حرفة أو سلعة. وما زال إلى الآن بعضها باقيًا، أو على الأقل ما زالت أماكنها محتفظة بأسمائها، كالفحامين والمغربلين والصنادقية وسوق السلاح وغيرها. وقد أتى المقريزى بوصف مستفيض فى كتابه «الخطط المقريزية» لهذه الأسواق ومواضعها ومظاهر الرواج بها وازدهارها وما ارتبط بها من حوادث شهيرة.

وكانت تقوم بالأسواق الخانات الكبيرة والربوع التى ينزل بها التجار القادمون بالتجارات من المشرق والمغرب حيث تتوفر لهم أسباب الإقامة المريحة، ولبضائعهم

---

(١) المقاول: أى الذى يصنع الأشياء لكل من طلب منه ويسمى بالأجير المشترك. أما العامل فهو الذى لا يخدم إلا مؤجره ويسمى بالأجير الخاص.

أسباب الحفظ والتخزين بأمان حتى يقوموا بتصريفها وتسويقها. وكذلك قامت إلى جانبها «الوكالات» التى تودع بها البضائع لدى الوكلاء حتى تباع. والقيسيرات وهى أسواق مغطاة ذات طابع خاص، تباع بها – فى الغالب – البضائع القيمة كالعطور والجواهر.

وما زال بالقاهرة أثر لهذه الأماكن القديمة، مثل وكالة قوصون؛ وتحت الربع، وخان الخليلى؛ وفندق طرنطاى، ووكالة البلح، وقيسارية سنقر، وقيسارية طاشتمر وقيسارية بكتمر، وغيرها من الأماكن.

[٥٧٧] ومن أهم مظاهر الحياة النظامية فى الأسواق قيام نظام الطوائف.

ومن مقتضاه أن تنتظم كل حرفة أو مهنة أو تجارة فى صورة طائفة، يكون لها رئيس أو هيئة تديرها، وتقوم بالفعل فيما يقوم من منازعات بين أفرادها وحماية مصالحهم الحرفية أو المهنية أو التجارية، وهذه التشكيلات ما زالت موجودة إلى الآن. وتسمى بالنقابات أو الغرف الصناعية أو التجارية أو الاتحادات أو نحو ذلك، ومعترف بأنها من أشخاص القانون الإدارى. بمعنى أن قراراتها إدارية وعقودها إدارية، ويختص مجلس الدولة بالنظر فى الطعون التى تقدم فى قراراتها، حتى مشيخة الطرق الصوفية جاءت أحكام مجلس الدولة عندنا باعتبارها من أشخاص القانون الإدارى، وباختصاص مجلس الدولة فيما تصدره من قرارات بتعيين مشايخ الطرق ووكلاء المشيخة ونحوهم. فالتنظيم الحرفى والمهنى والتجارى وغيره بهذه الكيفية هو تنظيم إدارى بلا شك، وهو أمر يعترف به الفقه والقضاء الحديث.

وكان للطائفة شيخ يسمى «شيخ التجار» أو «شاهبندر التجار» أو نحو ذلك، كشيخ الصاغة، وشيخ الخياطين ونحوه. وكان للطائفة نقباء، وهم المتصلون بالشيخ والذين يمثلونه ويبلغون أوامره وينفذونها، وعرفاء، وهم الذين يرأس كل واحد منهم جماعة من أهل الحرفة أو المهنة. فكان لكل جماعة من السقايين أو النجارين أو البنائين أو الحمالين عريف يرأسهم ويخاطب فى شئونهم وإذا أريد استخدام جماعة منهم فى مقاولة واحدة (عقد عمل مشترك) فذلك إلى العريف، وهو الذى يقدم

العدد اللازم من العمال المطلوبين ويكون مسئولاً عنهم، على ما نراه فى عمال التراحيل الآن.

وبطبيعة الحال، فإن المتمرد على النظام كان يجد نفسه - بالضرورة خارج السوق. وهذا هو الذى أنشأ أنظمة القانون التجارى بوضعها المعروف الآن. فإن التاجر - سواء كان تعامله بالشراء لأجل إعادة البيع أو كان مقاولاً يبيع ما ينتج أو كان مؤديًا لخدمات كالنقل والسمسرة ونحوهما - إنما يعتمد فى تجارته على الثقة فيه. وهذه الثقة يحوزها ما دام وفيًّا فى سداد ديونه أمينًا فى معاملاته فعند ذلك - ولو لم يكن ميسوراً وقت التعامل - يستطيع أن يتعامل بالضمان ويسدد حين توفر المال. وأما إذا عرف عنه المطل والغش، فإن أحداً لا يقبل أن يعامله نسيئة وبذلك يفقد ضمانه وائتمانه وإذا توقف مرة عن السداد احتج عليه الدائن وتصفى أمواله فوراً، ويجد نفسه خارج السوق وقد عرف الإسلام نظام التفليس وهو نظام بالغ الدقة. وعرفوا انتظام المهن والحرف والتجارة عن طريق هذه المنظمات الطائفية. وبذلك كانت التجارات الداخلية والخارجية مزدهرة والمعاملات مستتبة بفضل هذه الإدارة الشعبية المحكمة.

[٥٧٨] وهذا كله يشرح أمر الإدارة الشعبية التى سبق أن بيناها، والتى لم تكن قاصرة على الوسط التجارى والاقتصادى، بل عرفت - فى صورها الأولى - فى صورة العاقلة[1] ونقابة الأشراف - آل البيت النبوى الكريم - التى ذكر الماوردى وغيره نظامها، وكذا فى صور شيخ الحارة - الذى ما زال باقيًا فى بعض أحياء القاهرة - والعمدة وشيخ البلد والتربى والمطوف، ونحوهم ممن اعتمدهم القانون الإدارى الحديث فى صورة موظفين عموميين، وليس كذلك فى الحقيقة بل هم أشخاص طبيعيون ذوو ولاية إدارية مستقلة فى الأصل، ولكن أخضعهم الجهاز الإدارى الكبير لهيمنته.

وبسبب سهر الشعب على مصالحه فى الدولة الإسلامية وقيام الوعى الإيمانى

---

(١) العاقلة : هم أهل الجانى الذين يؤدون عنه الدية.

عند الأفراد استقامت الأمور وانتظمت، بل صارت السلطة العامة ينظر إليها فى أوقات ضعف الإسلام – كمعوقات، وتعتبر أعمالها من الجوائح والنوازل والعوائق التى يعذر بها الناس عن عدم الوفاء بالتزاماتها.

وهذه أمثلة حية للقوة الشعبية وأثر حياة النفس والقلب فى الحياة العامة. وعجز الوسائل الرسمية البحتة عن تحقيق المصالح مهما كان لديها من إمكانيات وأموال. فالوسيلة العامة ما زالت مقيدة بالروتين والخوف وأسباب الشلل الإدارى وينقصها الإقدام والابتكار وتحمل المسئولية بسبب التصرف بدافع من الإيمان المباشر والدفاع الذاتى – الذى إذا خلص وصار شريفًا نزيهًا – كان أقوى الدوافع وأكثرها فاعلية.

وهذا فارق أساسى بين جهاز يعمل بروح رسمية (بيروقراطية) وجهاز يعمل بروح شعبية، يؤمن فيه العامل بأن القضية قضيته وأنه مكلف – بدافع من إيمانه ووازع من عقيدته – بأن تنجزه على أحسن وجه متمثلاً قوله ﷺ: «إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه».

أقول، بعد ما قلت: أستغفر الله وأساله التمام والسداد والتوفيق.

وصلى الله على سيدنا محمد وآله وصحبه وسلم والحمد لله رب العالمين.

[تم بحمد الله القسم الثالث]