بسم الله الرحمن الرحيم

الجامعة الأردنيـــــة

كلية الدراسات العليا

٢٥/١١٠
١٨
ع

الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي

«دراسة مقارنة»

إعـــــداد

مختار عيسى سليمان مصطفى

إشـــــراف

الدكتور عارف أبو عيـــد

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الدكتوارة في

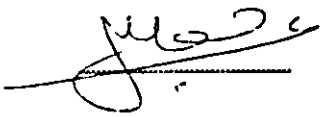
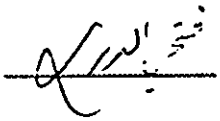
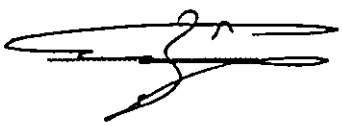
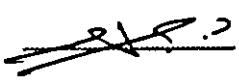
الفقه وأصولـــــه

كلية الدراسات العليا

الجامعة الأردنيـــة

آب ١٩٩٨

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ ١ / ٨ / ١٩٩٨، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيع
١ـ الدكتور / عارف أبو عيد أستاذ مشارك/ الفقه المقارن	(رئيساً)	
٢ـ الدكتور/محمد فتحي الدريني أستاذ أصول الفقه	(عضواً)	
٣ـ الدكتور/محمد عثمان شبير أستاذ الفقه المقارن	(عضواً)	
٤ـ الدكتور/ جبر فضـــيلات أستاذ مشارك/ الفقه المقارن	(عضواً)	

إهداء

إلى الذي طالما ضحى براحته وكثيرٍ من مباهج الحياة من أجلنا ... إلى الذي زرع فينا حب العلم والعلماء ... إلى الذي حرمته الأقدار من التعليم الجامعي لفقره ويتمه، فتغانى وعانى لنتعلم ونتقدم... إلى الذي وضعني على طريق العلم والوعي، فعلمني كيف اقرأ وأكتب... إلى مربي الأجيال المعلم المبدع ... إلى سيدي وصديقي (أحيانا) ...

❁❁❁ والدي العزيز ❁❁❁

إلى الصدر الحنون والقلب الدافئ الذي ملأ فضاء حياتنا بالحب والحنان .. إلى التي عانت وصبرت من أجلنا ... إلى التي كانت أول من يجوع و آخر من يشبع ... إلى التي طالما اختبأتُ خلفها هربا من عصا والدي .. إلى التي صحبتني في ليالي مرضي وليالي دَراستي ... إلى الرحمة المجسدة في إنسان .. إلى توفيقي في دنياي ... وجنتي في آخرتي ...

❁❁❁ أمي الغالية ❁❁❁

شكر وتقدير

يتقدم الباحث من الطائفة النافرة للعلم، ورثة الأنبياء عليهم الصلاة والسلام، الأساتذة الأفاضل، والعلماء الأجلاء في كلية الشريعة في الجامعة الأردنية ، بجزيل الشكر وعظيم الامتنان والعرفان لما بذلوه ويبذلونه من جهد في وضع المسلمين على طريق معرفة الله وشرعه ، ولمواقفهم المشرفة دوماً من قضايا الأمة، وإخلاصهم في النصيحة والعطاء ، فلهم جميعا كل الشكر والتقدير والمحبة، وعلى رأسهم الخال الفاضل الأستاذ الدكتور محمود السرطاوي، وكذا الدكتور المشرف عارف أبو عيد على ما تفضل به عليّ من توجيه ونصح، ومعاملة أخوية، فله كل الشكر والتقدير.

كما أخص بالشكر والتقدير الأستاذ العلامة الأصولي والمفكر الإسلامي الكبير الدكتور فتحي الدريني - حفظه الله - الذي كانت له وما تزال الأيادي البيضاء على طلبته، تنميةً للوعي والبصيرة، ووضعاً على الطريق الصحيح لتحصيل الملكة في علوم الشرع الحنيف، فإلى أبي الروحي والعقلي بقية العلماء كل الشكر والتقدير.

وأخيراً وليس آخراً فالشكر لكل من ساهم في إخراج هذه الرسالة بالصورة اللائقة من مصحح وطابع.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

* * *

فهرس المحتويات

الموضـــــوع	الصفحة
ـ قرار لجنة المناقشة	ب
ـ الإهـــداء	جـ
ـ شكر وتقدير	د
ـ فهرس المحتويات	هـ
ـ الملخص باللغة العربية	ط
ـ المقدمة	ك
الباب الأول : مقدمات في الوظيفة العامة الإسلامية	
الفصل الأول : تعريف الوظيفة العامة لغة واصطلاحا	٢
المبحث الأول : تعريف الوظيفة العامة لغة	٣
المبحث الثاني : تعريف الوظيفة العامة وفقاً للمفهوم الأمريكي	٦
المبحث الثالث : تعريف الوظيفة العامة وفقا للمفهوم الفرنسي	٩
المبحث الرابع : تعريف الوظيفة العامة شرعاً	١١
المبحث الخامس : المصطلحات المرادفة قانونا وشرعاً	٢٢
الفصل الثاني : أهمية الوظيفة العامة وطبيعتها	٢٤
المبحث الأول : أهمية الوظيفة العامة	٢٥
المبحث الثاني : طبيعة الوظيفة العامة الإسلامية	٢٨
المطلب الأول : من حيث التدخل وعدمه	٢٨
المطلب الثاني : الوظيفة العامة الإسلامية تكليف بالصالح العام وتشريف	٤٢
الفصل الثالث : إنشاء الوظيفة العامة وترتيبها	٥٣
المبحث الأول : إنشاء الوظيفة العامة	٥٤
المبحث الثاني : تحليل الوظائف العامة وترتيبها	٦١

الموضـــــوع	الصفحة

الباب الثاني : شغل الوظيفة العامة

الفصل الأول : طلب الوظيفة العامة وجهة الاختصاص بالتعيين ٧٠

المبحث الأول : طلب الوظيفة العامة وتزكية النفس لها ٧١

المطلب الأول : طلب الوظيفة العامة ٧١

المطلب الثاني : تزكية النفس عند طلب الوظيفة العامة ٧٩

المبحث الثاني : من الذي يعين الموظف العام ؟ ٨٣

المطلب الأول : صاحب الاختصاص بتعيين الموظف العام ٨٣

المطلب الثاني : دور الأمة ممثلة بأهل الحل والعقد في تعيين الموظف العام ٨٨

المطلب الثالث : حالات الخروج عن قواعد التعيين السالفة ٩٠

المطلب الرابع : نظرية "الموظف الفعلي" في القانون الإداري ٩٩

الفصل الثاني : طبيعة العلاقة الحقوقية بين الموظف العام والدولة ١٠١

المبحث الأول : التكييف العقدي للعلاقة وفقاً للنظرة الأمريكية ١٠٣

المبحث الثاني : التكييف اللائحي للعلاقة وفقاً للنظرة الفرنسية ١٠٩

المبحث الثالث : التكييف العقدي الإرزاقي للعلاقة وفقاً للنظرة الإسلامية ١١٧

المطلب الأول : النظرة الإسلامية لهذه العلاقة وأحكامها ١١٧

المطلب الثاني : التكييف العقدي الإرزاقي لهذه العلاقة ١٣٤

الباب الثالث : اختيار الموظف ، حقوقه وواجباته ،تاديبه ، انتهاء عمله

الفصل الأول : أسس اختيار الموظف العام وطرق اختياره ١٤٩

المبحث الأول : أسس الاختيار العائدة إلى الأمانة ١٥٣

المطلب الأول : الإســلام ١٥٦

المطلب الثاني : الجنسية ١٨١

المطلب الثالث : الصلاحية الأخلاقية ١٩٠

المبحث الثاني : أسس الاختيار العائدة إلى القوة ٢٠٧

المطلب الأول : المؤهلات العلمية و الفنية والشخصية ٢١٢

المطلب الثاني : اللياقة الصحية ٢١٦

الموضـــــوع	الصفحة

المطلب الثـالث : السن ٢١٨

المطلب الرابع : الجنس (عمل المرأة في الوظيفة العامة) ٢٢١

المبحث الثالث : اختيار الأصلح للوقت ٢٢٥

المبحث الرابع : التثبت من صلاحية الموظف بالتجربة ٢٢٨

المبحث الخامس : طرق اختيار الموظف العام ٢٣٠

المطلب الأول : الاختيار بالوراثة والمركز الاجتماعي ٢٣١

المطلب الثاني : الاختيار بالتدريب ٢٣٤

المطلب الثالث : الاختيار بالشورى والانتخاب ٢٣٦

المطلب الرابع : الاختيار بالاختبار والمسابقة ٢٣٨

المطلب الخامس : الوظائف المحجوزة ٢٤٠

الفصل الثاني: حقوق الموظف العام وواجباته، تأديبه، انتهاء عمله. ٢٤١

المبحث الأول : حقوق الموظف العام ٢٤١

المطلب الأول: أرزاق الموظف العام ٢٤٢

المطلب الثاني: الترقية ٢٤٦

المطلب الثالث: الإجازات ٢٤٧

المطلب الرابع: الاستقرار الوظيفي ٢٤٩

المطلب الخامس: حق التظلم ٢٥٠

المطلب السادس: حق الانتساب للجمعيات والنقابات ٢٥١

المطلب السابع: ألا يكلف بما لا يطاق ٢٥٣

المبحث الثاني: واجبات الموظف العام ٢٥٥

المطلب الأول : التفرغ للعمل الوظيفي ٢٥٦

المطلب الثاني: احترام الشرعية والقانونية ٢٥٧

المطلب الثالث: طاعة الرؤساء ٢٥٩

المطلب الرابع: التجرد والاستقامة ٢٦١

المطلب الخامس: الولاء والإخلاص ٢٦٣

المطلب السادس: المحافظة على كرامة الوظيفة ٢٦٥

الموضـــــــوع	الصفحة

المطلب السابع: إتقان العمل..... ٢٦٧

المطلب الثامن: كتمان أسرار العمل..... ٢٦٨

المبحث الثالث: تأديب الموظف العام..... ٢٧٠

المطلب الأول : الجريمة التأديبية..... ٢٧١

المطلب الثاني: العقوبة التأديبية..... ٢٧٢

المبحث الرابع: انتهاء الوظيفة العامة..... ٢٧٦

المطلب الأول: الاقـالة..... ٢٧٦

المطلب الثـــاني: الاســـتـــقـــالة..... ٢٧٨

الخاتمة..... ٢٨٠

قائمة المصادر..... ٢٨٢

ملخص اللغة الإنجليزية..... ٢٩٢

بسم الله الرحمن الرحيم

الملخص

الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي

«دراسة مقارنة»

إعـــداد

مختار عيسى سليمان مصطفى

إشـــراف

الدكتور / عارف أبو عيد

تتحدث هذه الدراسة عن موضوع مهم من الموضوعات الإدارية الإسلامية، ألا وهو "الوظيفة العامة"، وتهدف إلى :

أولاً : تحديد ملامح النظرة الإسلامية للوظيفة العامة، باعتبارها الوسيلة البشرية المنظمة تنظيماً حقوقياً خاصاً لتحقيق الأهداف العامة للدولة الإسلامية.

ثانياً : تحديد موقع هذه النظرة بين مثيلاتها، وعلى وجه الخصوص النظرتين الأمريكية والفرنسية، من خلال المقارنة والترجيح.

ثالثـــاً : رصد أوجه الاتفاق في الأفكار والنظريات والتكييفات الفقهية بين النظرة الإسلامية ومثيلاتها، للإجابة على السؤال التالي وهو : هل استفادت أجهزة الإدارة العامة في العالم المعاصر من الفكر والفقه الإداري الإسلامي في تنظيم وظائفها العامة في دولها؟ وهل ثمة سبق إسلامي في الموضوع لا تشير إليه المراجع والمصادر الإدارية الغربية والشرقية ؟

رابعـــاً : إبراز البعد العقائدي والأخلاقي في الوظيفة العامة الإسلامية وتأثيره الإيجابي في تحقيق أهداف الدولة العامة بكفاءة وفاعلية.

وسعيا لذلك ، فقد قسم الباحث هذه الدراسة إلى ثلاثة أبواب :

تحدث في الباب الأول عن تعريف الوظيفة العامة ، وأهميتها ، وطبيعتها من حيث الحراسة

والتدخل، ومن حيث التكليف والتشريف ، كما تعرض لإنشاء الوظائف العامة، وما يشترطه الإسلام لمشروعيته، خاتماً بالكلام عن تحليل الوظائف العامة وترتيبها.

وفي الباب الثاني : تكلم الباحث عن طلب الوظيفة العامة ، وتزكية النفس لها، وجهة الاختصاص في التعيين لها، وطبيعة العلاقة الحقوقية بين الموظف والدولة، مبينا التكييف الإسلامي لهذه العلاقة.

وفي الباب الثالث : تعرض الباحث للكلام عن أسس اختيار الموظف في الوظيفة العامة الإسلامية، والقواعد الإسلامية المعتمدة في هذا الموضوع، كما تناول حقوق وواجبات الموظف العام، وتاديبه، وانتهاء عمله بالإقالة أو الاستقالة، كل ذلك بالبيان والتوضيح بحسب ما يقتضيه المقام.

وتوصل الباحث من خلال هذه الدراسة إلى :

١- إثبات سبق الإسلام في ميدان الإدارة بصفة عامة، والوظيفة العامة بصفة خاصة.

٢- إننا كمسلمين نمتلك نظرة خاصة للوظيفة العامة يميزها بعدها العقائدي والأخلاقي.

٣- إن النظرة الفرنسية للوظيفة العامة قد اقتبست عن النظرة الإسلامية لكن بما يتناسب مع الثقافة الغربية.

٤- إن المسلمين إدارياً لديهم الكثير مما يمكن أن يقدموه لحل مشاكل الإدارة المعاصرة خاصة فيما يتعلق بقضية الفساد الإداري، وذلك لدينية وأخلاقية نظرتهم الإدارية.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين وبعد..

فسبحان الذي رسم لنا بالشرع الحنيف المنزل على سيدنا محمد ﷺ طريق السعادة والفلاح في الدنيا والآخرة، وسبحان الذي حضنا على العمل بما تقتضيه القيم والمبادئ الإسلامية منارات تنير لنا دروب الحياة المظلمات، وسبحان الله الذي فرض علينا التعاون والتناصر منهجاً نسلكه لنحقق إرادته فينا رحمة وعزة وعلواً وسعادة وحضارة، فقال عز من قائل: ﴿**وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان**﴾[1]، وقال سبحانه محرضا عباده المسلمين على التناصر والاتحاد لتحصيل القوة اللازمة لتحقيق الأهداف وصنع الإنجاز: ﴿**واعتصموا بحبل الله جميعا ولا تفرقوا**﴾[2]، وقال محذراً من التنافر والنزاع وما يجلبه من ضعف وفشل ﴿**ولا تنازعوا فتفشلوا وتذهب ريحكم**﴾[3]، ثم يجعل الله لنا طريقاً نسلكه إذا أردنا كجماعة إنسانية مسلمة أن ندير شئوننا وننهض باعباء دولة الإسلام في الأرض، فالغايات النبيلة والمقاصد الصالحة إذا لم تجد وسيلةً بشريةً ربانية السلوك والأخلاق مؤهلةً متعاونةً قويةً حازمة لا يمكن لها أن تتحقق في واقع الحياة الإنسانية، والدولة الإسلامية التي ائتمنها الله مهمة الخلافة، مهمةَ إعمارِ الأرض وفق شرعه سبحانه، بحاجة إلى أن تخلق مثل هذه الوسيلة البشرية إذا أرادت أن تقوم بمهمتها، أو بعبارة أخرى عليها أن تخلق وظيفة عامة كفؤة، فالوظيفة العامة في أحد معانيها ليست سوى الوسيلة البشرية المنظمة تنظيماً محكماً لتكون أداة الدولة في تحقيق أهدافها، وذلك يعني أنه إذا ضعفت هذه الوظيفة فشلت الدولة، ولذا شاع بين علماء الإدارة اليوم أن الدولة تساوي ما يساويه الموظف العام، والله مع استغنائه عن المعونة الخارجية لأحد من خلقه إلا أنه يضرب لنا المثل والقدوة في ترتيب الجنود والأعوان وتوزيعهم على المهمات بحسب قدراتهم، كما يكشف لنا صفات جنده وانضباطهم وإتقانهم وتآلفهم وولاءهم وأجورهم والرقابة عليهم وتاديبهم لو أساءوا، كل ذلك يعرضه الله لنا في كتابه الحكيم لنقتدي به ونهتدي.

ولما كانت حياة المسلمين اليوم ينقصها التعاون العلمي المنظم لتحقيق الأهداف العامة في واقع حياتهم، على ثراء دينهم ومصادرهم الفقهية الإسلامية باصوله وفروعه، مع استفادة أعدائهم من أهل الباطل مما هو مذخوز عندهم في هذا الباب، فإن الحاجة تشتد اليوم والمسلمون مقبلون على خوض

---

(١) سورة المائدة / ٢.

(٢) سورة آل عمران / ١٠٣.

(٣) سورة الانفال / ٤٦.

صراع الوجود الحاسم مع قوى الاستكبار في العالم أن يعدوا العدة بنهضة علمية سياسية واقتصادية وإدارية تنطلق من ديننا وثقافتنا الإسلاميين، تكون قادرة على تصليب موقف المسلمين أمام رياح التغريب والتشريق والاستقطاب التي تهب عليهم من كل مكان، وإسهاماً من الباحث في هذا الباب شعوراً منه باهميته وضرورته فقد ارتاى أن يكون بحثه لاستكمال متطلبات نيل درجة الدكتوراة في الفقه وأصوله في موضوع إداري حيوي هو « الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي ».

أسباب اختيار الموضوع:

وترجع أسباب اختيارالباحث لهذا الموضوع إلى أمور هي :

١-أهمية هذا الموضوع إبرازاً للنظريات الإدارية الإسلامية وسعياً لتكوين علم إداري إسلامي.

٢-الرغبة في إثبات سبق الشريعة الإسلامية في معرفتها لجل المبادئ والنظريات الإدارية التي يقوم عليها اليوم التنظيم الإداري الحديث.

٣-شح الدراسات الإسلامية المتخصصة في هذا الموضوع خاصة ما كان منها فقهياً مقارناً، إذ تكاد تنعدم مثل تلك الدراسة المُقَارِنَة في باب الوظيفة العامة بين الإسلام والمذاهب الوضعية المختلفة ، نعم هناك دراسات وأبحاث في الموضوع من مثل : كتاب « المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام » للدكتور محمد أنس جعفر، وكتاب « الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة » للدكتور علي عبدالقادر مصطفى ،وكتاب « الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية » للدكتور محمد عبدالله الشباني، كما أن ثمة أبحاث متفرقة عديدة في جزيئات الموضوع ، لكن يلاحظ على هذه الكتابات الملاحظات التالية :

أولاً : إن هذه الكتابات تشكل محاولات للمقارنة قام بها متخصصون إما في الإدارة أو في القانون، ولم يطلع الباحث على دراسات في هذا الموضوع - كما هو في خطة البحث - لباحث متخصص في الفقه الإسلامي، وفي ظن الباحث أنه لا يمكن التوصل إلى نتائج ذي قيمة علمية في هذا الموضوع بغير المزاوجة بين التخصصين الإداري والفقهي الإسلامي .

ثانياً : إن هذه الكتابات تفتقر إلى التحليل العميق والدراسة المتانية، بل إن منها من يتوصل إلى نتائج خاطئة علمياً بشكل واضح .

ومثال ذلك ما قرره الدكتور الشباني في كتابه الخدمة المدنية فيما يتعلق بالاستقرار الوظيفي

للموظف حيث يقول : « ولا يولي الإسلام عناية خاصة بالاستقرار الوظيفي للموظف » اهـ[1]، وهذا ما يخالف حقيقة الأمر، بل على العكس من ذلك فإن الدلائل التي تشير إلى اعتبار الإسلام للاستقرار الوظيفي كحق للموظف لا تكاد تخطئها عين، لكن الذي سبب له ذلك عدم رجوعه في بحثه إلى المصادر والمراجع الفقهية الإسلامية القديمة، وهو ما يغلب على مؤلفي هذه الكتابات.

ثالثاً : إن هذه الكتابات يغلب عليها في الاستدلال الاكتفاء بالشواهد والأحداث التاريخية من غير ما تحليل أو تكييف فقهي للأدلة.

٤- ثراء الشريعة الإسلامية في العلم الإداري ، مما يجعل مصادرها التشريعية والفقهية والتاريخية مجالاً خصباً للبحث والدراسة.

مشكلـــة البحث :

إن الاستفسارات الأساسية التي يتغيا هذا البحث الإجابة عليها سعيا للكشف عن ملامح وظيفة عامة إسلامية هي :

- ما هي الطبيعة التي يمكن أن نصف بها الوظيفة العامة الإسلامية ؟ هل هي وظيفة متدخلة أم حارسة ؟ أم أن لها طبيعتها الخاصة ؟

- وأيضا هل هي تكليف أم تشريف ؟ أم هي كلاهما معا ؟

- ثم ما هي طبيعة العلاقة القائمة بين الموظف والدولة ؟ هل هي علاقة تعاقدية كما هو الحال في النظرة الأمريكية ؟ أم هي علاقة لائحية تنظيمية كما في الفرنسية ؟ أين تقف الوظيفة العامة الإسلامية من ذلك ؟

- هل عرفت الوظيفة الإسلامية « تحليل الوظائف وترتيبها » ؟

- « نظرية الموظف الفعلي » نظرية يفاخر بها القانون الإداري الفرنسي ، هل سبق الإسلام لمعرفتها؟

- بناءً على تكييف علاقة الموظف العام بالدولة ، كيف يؤثر ذلك على حقوق الموظف وواجباته وتاديبه وانتهاء عمله ؟

- ما هي الأسس التي يقيم عليها الإسلام اختيار موظفي الوظيفة العامة الإسلامية ؟

---

(١) الشباني، الخدمة المدنية ، ص ٨٧.

■ هل يجوز عمل الكافر في الدولة الإسلامية ؟ إذا كان الإسلام يشترط إسلامية متولي طوائف من الوظائف العامة فهل هو مناقض لمبدأ المساواة والعدالة في ذلك؟

■ وبالنسبة للمرأة ما هو دورها في الوظيفة العامة ؟ هل هناك تمييز ضد المرأة واحتقار لها عندما يمنعها الإسلام من طائفة من الوظائف العامة ؟

كل هذه الأسئلة وغيرها تحتاج إلى إجابة، وهذه الإجابة تنطلق بالإضافة إلى أدلة الشرع من أدلة العلم الإداري الحديث نفسه، كما أن الإجابة عليها تأتي مصحوبة بالمقارنة بين نظرة الإسلام ونظرة غيره من المناهج الوضعية.

خطة البحث :

قسم الباحث هذا البحث إلى ثلاثة أبواب : تكلم في الباب الأول في الفصل الأول منه عن تعريف الوظيفة العامة لغة وقانونا بحسب المفهومي الامريكي والمفهوم الفرنسي محللاً ومقارنا مع المفهوم الإسلامي، ووضع خلال ذلك تعريفاً مقترحاً للوظيفة العامة الإسلامية شارحاً إياه بعبارة موجزة، ثم تعرض لاستعراض المصطلحات المرادفة للوظيفة العامة قانونا وفقها.

أما في الفصل الثاني من هذا الباب فقد تكلم عن طبيعة الوظيفة العامة من حيث التدخل والحراسة مثبتا أن للوظيفة الإسلامية طبيعتها الخاصة المتوسطة بين الحراسة والتدخل ، كما تكلم عن طبيعة الوظيفة من حيث كونها تكليفاً وتشريفاً في آن واحد مثبتا ذلك بالدليل.

وفي الفصل الثالث تكلم الباحث عن إنشاء الوظائف العامة وشروط مشروعيتها في الإسلام ، كما بحث فيه تحليل الوظائف وترتيبها مثبتا سبق الإسلام ومعرفته لهذين الأمرين.

أما في الباب الثاني والمعنون بـ « شغل الوظيفة العامة » ، فتكلم في الفصل الأول منه عن حكم طلب الوظيفة العامة في الإسلام وبيّن فيه الضوابط الفارقة بين ما يحل وما لا يحل منه، ثم تكلم عن تزكية الموظف نفسه هل تجوز ؟، فأثبت جوازها بشروط، مستدلا أثناء ذلك ومبرهنا،، كما تناول في هذا الفصل أيضا وفي المبحث الثاني منه قضية من يعين الموظف العام ؟، وتناول خلالها نظرية الموظف الفعلي بالبحث والمقارنة ، وأثبت سبق الإسلام إلى معرفتها مما يظهر اقتباس الفرنسيين لها من المسلمين.

أما في الفصل الثاني من هذا الباب والذي خصصه الباحث لتكييف العلاقة بين الموظف العام والدولة في الوظائف الثلاث الأمريكية والفرنسية والإسلامية ، فقد قارن الباحث بين هذه الثلاثة مقارنة

مفصلة مناقشاً ومرجحاً، وانتهى إلى ان التكييف الإسلامي للعلاقة هو العقدية، وانها عقد ذو طبيعة خاصة يختلف عن عقد الإجارة، لان الثاني عقد معاوضة مالية والاول ليس كذلك .

أما الباب الثالث من البحث والموسوم بـ« اختيار الموظف، حقوقه وواجباته، تاديبه، انتهاء عمله » فقسمه الباحث إلى قسمين، تكلم في الاول عن أسس اختيار الموظف العام سواء ما كان راجعا منها إلى الامانة :كالإسلام، والجنسية ، والصلاحية الاخلاقية ، أم ما كان راجعا منها إلى القوة: كاللياقة الصحية، والكفاءة العلمية والفنية ،والسن، والجنس، كما تناول نظرية الاصلح للوقت وهي ما يعرف في الإدارة الحديثة اليوم بالنظرية الموقفية، واثبت سبق الإسلام لمعرفتها ، وفي المبحث الرابع تكلم على شرط التثبت من صلاحية الموظف العام للعمل ، وأثبت سبق الإسلام لمعرفته أيضا.

وفي المبحث الخامس استعرض طرق اختيار الموظف العام لشغل الوظيفة العامة ،وأثبت سبق الإسلام لمعرفتها ، مدللاً بالأدلة التشريعية ونصوص الفقهاء وشواهد التاريخ ، وهذه الطرق هي : الاختيار بالوراثة ،والاختيار بالتدريب ،والاختيار بالشورى والانتخاب ،والاختيار بالاختبار والمسابقة والوظائف المحجوزة.

أما الفصل الثاني من هذا الباب فتكلم فيه في مبحثه الأول عن حقوق الموظف العام : أرزاقه ، ترقيته، إجازاته، حقه في الاستقرار الوظيفي، حقه في التظلم، وحقه في الانتساب للجمعيات والنقابات ، وحقه في ألا يكلف بما لا يطاق.

وفي المبحث الثاني منه تناول الحديث عن واجبات الموظف العام من: تفرغ للعمل، واحترام للشرعية ، وطاعة للرؤساء ، وتجرد واستقامة ، وولاء وإخلاص، ومحافظة على كرامة الوظيفة، وإتقان للعمل ،وكتمان لأسراره.

وفي المبحث الثالث تكلم عن تاديب الموظف العام جريمة وعقوبة، أما المبحث الرابع فختم به البحث بالحديث عن انتهاء الوظيفة العامة وحالاتها من :إقالة واستقالة، مبينا في ذلك كله رأي الشرع مدللاً وموضحاً.

وختاماً أسال الله العلي القدير أن يجعل هذا العمل في ميزان أعمالنا يوم القيامة، وأن يكون حجة لنا لا علينا، وأتقدم من أعضاء لجنة المناقشة الموقرة بالشكر والتقدير على تفضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة .

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

الباب الأول

مقدمات في الوظيفة العامة الإسلامية

الفصل الأول : تعريف الوظيفة العامة لغة واصطلاحاً.

الفصل الثاني : أهمية الوظيفة العامة وطبيعتها.

الفصل الثالث : إنشاء الوظيفة العامة وترتيبها.

المبحث الأول

تعريف الوظيفة العامة لغة

مصطلح الوظيفة العامة يتكون من كلمتين : "الوظيفة" و "العامة" ، ويلزم هنا تعريف كل منهما.

أولاً : تعريف "الوظيفة" لغة [١] :

الوظيفة : على وزن فعيلة كـ " سفينة " ، مشتقة من كلمة " وَظَفَ " ، وهي كلمة تدل في أصل وضعها اللغوي على : التقدير، يُقال : وَظَّفَ عليه العمل : رتبه وقدره ، كما يقال : وَظَّفْتُ له : إذا قدرت له كل حين شيئًا من رزق أو طعام.

هذا ما ذهب إليه ابن فارس [٢] ، لكن يرى الباحث أنها تدل على تقدير دوري دائم لا مطلق التقدير، فمعنى الدورية والدوام من معانيها الأصلية أيضاً ، يدل على ذلك ثلاثة أمور : الأول : المثال الذي أورده ابن فارس نفسه حيث قال : "يقال : وظَّفْتُ له : إذا قدرت له كل حين شيئًا من رزق أو طعام " ا هـ [٣] ، فبيانه للمعنى اشتمل على عنصرين هما : التقدير بقوله " قدرت له " والدورية والدوام بقوله "كل حين" . الثاني : إن المعاني التي استعيرت هذه الكلمة للتعبير عنها سواء أكانت لغوية أم اصطلاحية تشتمل على العنصرين السابقين ، التقدير والدورية الدائمة ، كما سنرى قريباً. الثالث : إن ابن فارس قد ذكر أن مادة "وظب " تدل في أصل وضعها اللغوي على الدوام [٤]، وليس في اللغة غيرهما مما يبدأ بـ الواو مع الظاء ، مما يستأنس به على أن هذا التركيب اللغوي الذي يبدأ بالواو والظاء بعدها يفيد الدوام على الشيء، صرْفاً في " وظب " ومشاركا لمعنى التقدير في "وظف " . وقد قوّى هذا الرأي عند الباحث ما ذكره القلقشندي حيث قال : "فالوظيفة : النصاب في الزكاة ، وأصله الشيء الراتب" اهـ [٥].

---

(١)انظر في المعنى اللغوي : ابن عباد ، المحيط في اللغة جـ١٠ ، ص ٤٣ ، ابن فارس، مقاييس اللغة جـ٦ ، ص ١٢٢ ، الجوهري، الصحاح جـ٤ ، ص ١٤٣٩ ، ابن منظور، لسان العرب جـ٣ ، ص ٩٤٩ - ٩٥٠ ، الفيروز آبادي ، القاموس المحيط ص١١١١ - ١١١٢ ، مجمع اللغة العربية في مصر ، المعجم الوجيز ص ٧٤.

(٢) انظر ابن فارس، مقاييس اللغة جـ٦ ، ص ١٢٢ .

(٣) المرجع السابق، جـ٦ ، ص١٢٢ .

(٤) المرجع السابق ، جـ٦ ، ص ١٢١ .

(٥) القلقشندي، صبح الأعشى ، جـ٦ ، ص ٣٥٥ .

أما المعاني التي استعملت كلمة "وظف" ومشتقاتها للتعبير عنها فهي :

١- عَظْمُ الساق في الدواب "الوظيف" ، قال ابن فارس : « ثم استعير ذلك في عظم الساق، كأنه شيء مقدر، وهو ما فوق الرسغ من قائمة الدابة إلى الساق ». اهـ[١].

٢- يُقال : مَرَّ يَظِفُهُم « أي : يتبعهم ، كأنه يجعل وظيفه - يعني ساقه - بإزاء أوظفتهم ومنه أيضا قولهم: "جاءت الإبل على وظيفٍ واحدٍ" : إذا تبع بعضها بعضا كأنها قطار، كل بعير رأسه عند ذنب صاحبه ، ولا شك أن هذا الاستعمال إنما نسل من الاستعمال الأول وهو "الوظيف" أي عظم الساق كما لا يخفى.

٣- الإلزام : يقال : وظّف الشيء على نفسه : ألزمها إياه ، والمواظفة: الملازمة، يقال: واظفت فلاناً إلى القاضي : إذا لازمته عنده.

٤- المواظفة: الموافقة والمؤازرة.

٥- الإستيعاب ، يقال : إذا ذبحتَ ذبيحةً فاستوظف قطع الحلقوم والمريء والودجين ، أي : استوعب ذلك كله.

٦- الوظيفة: ما يقدر في كل يوم من طعام أو رزق أو عمل ونحوه، وجمعها : وظائف وَوُظف ، والتوظيف : تعيين الوظيفة.

٧- الوظيفة أيضا : العهد والشرط .

وما يتعلق بموضوعنا من هذه الإستعمالات هو المعنى السادس ، ومنه يتبين أن الوظيفة تُطلق على كل عمل معين أو مقدر ، فالوظيفة: العمل المعين أو الخدمة المعينة ، وباعتبار معنى الدوام والدورية تكون الوظيفة هي: الخدمة أو العمل المعين الدوري الدائم .

ثانيا : تعريف "العامة" لغة: [٢]

العامة أو العامّ في اللغة مشتق من عمّ يعُمُّ عموماً، فهو عامٌّ ، وهي عامّةٌ ، وهذه الكلمة عَمّ أو عمّمَ تدل في أصل وضعها اللغوي - كما ظهر للباحث من المعاني التي استعملت للتعبير عنها - على

---

(١) ابن فارس، مقاييس اللغة ، جـ٦ ، ص ١٢٢ .

(٢) انظر : الجوهري، الصحاح جـ٥ ، ص ١٩٩٢ - ١٩٩٣ ، ابن منظور ، لسان العرب جـ٢ ، ص ٨٨٨ - ٨٩٠ ، الفيروز آبادي، القاموس المحيط ص ١٤٧٣ ، مجمع اللغة العربية في مصر، المعجم الوجيز ، ص ٤٣٥ - ٤٣٦ .

الشمول او الاستيعاب والكثرة، ومن استعمالات هذه الكلمة ومشتقاتها الدالة على ذلك: العَمّ: الجماعة الكثيرة، والعمم: كل ما اجتمع وكثر، والعمم: عظمُ الخلق في الناس وغيرهم، والتام العام من كل امر، وعمّ القوم بالعطية عموماً: شملهم، والعامّ: الشامل، والعام: خلاف الخاص والعامة من الناس: خلاف الخاصة، ويقال: جاء القوم عامة يعني جميعاً، والعامة: القيامة سميت بذلك لأنها تعم الناس بالموت.

المبحث الثاني

تعريف الوظيفة العامة وفقا للمفهوم الأمريكي

ليس كل عمل يسهم في تسيير المرافق العامة في الدولة يسمى وظيفة عامة ، كما انه ليس كل عامل في تسيير هذه المرافق يسمى موظفا عاما ، وإن كان ذلك الظن هو المتبادر إلى أذهان الناس عند سماعهم للتعبيرين الآنفين ، ولنقل إن هذا المعنى الواسع للوظيفة العامة هو المعنى العرفي لهذا المصطلح، ولنجعله أول معانيه الإصطلاحية ، لكن بالطبع ليس المعنى القانوني له [١] . أما المعنى القانوني لهذا المصطلح فيختلف باختلاف المفهوم الفلسفي القانوني الذي تقيم عليه كل دولة وظيفتها العامة ، حيث يتنازع دول العالم اليوم مفهومان للوظيفة العامة ، مفهوم أمريكي ، ومفهوم أوروبي أو فرنسي ، ودول العالم مابين معتمد لهذا المفهوم أو ذاك أو لخليط منهما ، وعليه يلزم هنا أن يُعرّف الباحث الوظيفة العامة بالنظر إلى هذين المفهومين لاختلافهما في أحدهما عنها في الآخر ، وسيبدأ بتعريفها وفقا للمفهوم الامريكي ، ثم وفقاً للمفهوم الفرنسي .

أولا : تعريف الوظيفة العامة وفقا للمفهوم الأمريكي :

من تعريفات الوظيفة العامة وفقا لهذا المفهوم تعريفها بانها :

- "مجموعة واجبات ومسئوليات ، تحددها سلطة شرعية ، وعلى من يشغلها أن يكرس وقته كله أو بعضه حسب الظروف ، للقيام بتلك الواجبات ، ليحصل على ما يقابلها من حقوق [٢] ، وهو تعريف للوظيفة سواء أكانت وظيفة عامة أم وظيفة خاصة ، إذ لا فرق في هذا المفهوم بين وظيفة عامة ووظيفة خاصة، فجوهر الوظيفة واحد ، حيث تكتسي الوظيفة بهذه الصورة العملية الماديةالصرفة، والتي تجعلها مجرد مجموعة محددة من الواجبات والمسئوليات، ينهض بها شخص هو الموظف ، لينال في المقابل حقوقاً مادية ، في ظل عقد معاوضة مالية ، تُستهدف فيه المصلحة الذاتية من كلا الطرفين، الموظف من جهة ، وإدارة التنظيم من جهة أخرى ، من غير أن يكون لأحدهما ميزة على الآخر، سوى ما يجري الاتفاق عليه في العلاقة التعاقدية بينهما ، والذي يحدده إرادتاهما الحرتان، ففي المفهوم الامريكي لا يوجد فرق في معنى ومفهوم الوظيفة بين التنظيمات الإدارية العامة المتمثلة في الدولة

---

(١) انظر : بلان، الوظيفة العامة، ص ١١ ، حشيش، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ١٦٠ .

(٢) الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٢٥٢ .