

العنوان:	الإطار القانوني للموظف العام فى الفقه الإسلامى والقانون : دراسة مقارنة
المصدر:	مجلة الدراسات العليا
الناشر:	جامعة النيلين - كلية الدراسات العليا
المؤلف الرئيسي:	فرج الله، وليد خضر كافي
المجلد/العدد:	مج12, ع46
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2018
الشهر:	سبتمبر
الصفحات:	1 - 18
رقم MD:	944466
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
اللغة:	Arabic
قواعد المعلومات:	EduSearch, EcoLink, IslamicInfo, HumanIndex
مواضيع:	الموظفون العموميين، الفقه الاسلامى، القوانين والتشريعات، التنظيم الادارى
رابط:	<a href="http://search.mandumah.com/Record/944466">http://search.mandumah.com/Record/944466</a>

الإطار القانوني للموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون  
دراسة مقارنة

The legal frame work of the public employee in Islamic jurisprudence and law  
Comparison study

وليد خضر كافي  
جامعة الجزيرة

المستخلص:

هدفت هذه الدراسة لتناول مفهوم الموظف العام من خلال تعريفه وتعريف الوظيفة العامة، إضافة الي أهمية الموظف العام في الحياة العامة للدولة وللمجتمع بأسره، وطبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة والتكيف القانوني لهذه العلاقة، وأخيرا الشروط الواجب توافرها في الموظف العام، كل هذه المواضيع في الفقه الوضعي والفقه الإسلامي، وختمت هذه الدراسة بعدد من النتائج والتوصيات .

وقد توصلت الي عدد من النتائج والتوصيات، منها ، إن وجود الموظف العام يمثل أهمية كبيرة في الحياة العامة في الدولة، فالموظفين العموميين هم صناع الإنجاز في الدولة، وبهم تعلو الدولة وتهبط، فكلما كانت الإدارة منظمة وفاعلة فإنها تسهم بصورة مباشرة في حسن سير المرافق العامة، وتوفير الخدمات العامة، وإقامة دولة متقدمة ومتطورة . أما أهم التوصيات التي توصلت إليها فهي الإستفادة الكاملة مما جاءت به الشريعة الإسلامية الغراء من أحكام وضوابط، وضرورة تضمين هذه الأحكام والقواعد في التشريعات التي تنظم عمل الموظف العام، إضافة الي إشاعة روح العمل التي جاء بها الدين الحنيف بين الموظفين العموميين، والتي تقوم في الأساس على الأخلاق والأمانة والصدق والمحبة .

الكلمات المفتاحية : الإطار القانوني ، الموظف العام ، الفقه الاسلامي ، القانون .

**Abstract:**

This study elimed to the concept of the public servant through its definition of him / her and the public service, in addition to the importance of the public servant in general life of the state and the whole society, and the nature of relationship between the public servant and the state and the legal treatment of it and finally the necessary conditions of the public servant, all these subjects inch man- made and the slamic pruisprodence. we conclude this study with some results and recommendations the most important results.

The Existence of the public servant represent great importance in the state because the public servants are the achievers of the performance in the state and itis progressed by them. Because when the administrative is organized and effective it contributes directly in good turns of the public corporation and providing services and establishing progressive developed state.

The most important recommendations: - The complete benefit of what is demanded by Islamic shariah of rules and limits and the necessity in the legislation which organizes the work of the public servant, in addition to spread the spirit of work which has come by the religion among public servants, which is stand on morals, love and honor.

**Keywords:** The legal frame work, the public employee, Islamic jurisprudence, law.

### المقدمة :

منذ بداية القرن الماضي بدأ الاهتمام واضحاً بالوظيفة العامة وشاغلها. لان وظائف الدولة اتسعت وأمتدت وشملت الكثير من الافاق التي لم تكن تمتد إليها في الماضي. ولهذا بدأ الإهتمام بالوظيفة العامة وشاغلها، حيث أصبحت الوظيفة العامة تمثل ركيزة أساسية في المجتمع الحديث، فالموظف العام في الدولة القانونية يمثل عصب الحياة اليومية في عمل الإدارة، والمسير لإجراءاتها، ومنفذ لبرامجها وخططها، فهذه القوي البشرية التي تتمثل في هؤلاء الموظفين تفوق في الأهمية الإمكانات المادية والموارد الطبيعية التي تسهم في إنشاء المرافق العامة، ذلك أن الطاقات البشرية إذا ما إتسمت بالكفاية إستطاعت أن تفجر هذه الإمكانات المادية والموارد الطبيعية، وتخلق منها أضعافاً مضاعفة لقيمتها التي عليها، فضلاً عن تسخيرها في أداء ما يحقق الرفاهية للدولة.

### اهمية الدراسة:

تتبع أهمية هذه الدراسة من أهمية دور الموظفين العموميين في الحياة المعاصرة، كما أن الفقه الإسلامي نجده قد أولي هذا الموضوع إهتماماً بالغاً، حيث تطرق لمختلف جوانبه، ووضع له أحكامه وقواعده وشروطه.

### أهداف الدراسة:

1/ بيان تعريف الموظف العام وأهميته وطبيعته القانونية في الفقه الإسلامي والقانون.

2/ التعرف على طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة.

3/ بيان الشروط الواجب توافرها في الموظف العام.

### منهج الدراسة:

وسوف نتبع في هذه الدراسة المنهج التحليلي الوصفي، حيث نقوم بعرض موضوع الدراسة وإستعراض الأدبيات التي صيغت في هذا المجال، ومن ثم تحليلها، وإيراد رأينا فيها، وإستخلاص بعض النتائج والتوصيات.

### خطة الدراسة:

قسم الباحث هذه الدراسة إلي ثلاثة مباحث على النحو التالي:

يتناول في المبحث الاول مفهوم الموظف العام فى الفقه الإسلامى والقانون وذلك في مطلبين :

المطلب الاول: تعريف الموظف العام.

المطلب الثاني: تعريف الموظف العام في النظام الإسلامى.

و في المبحث الثاني يتناول أهمية الموظف العام وطبيعته القانونية في مطلبين:

المطلب الاول: أهمية الموظف العام.

المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة.

وفي المبحث الثالث يتناول الشروط الواجب توافرها في الموظف العام في القانون والنظام الإسلامي في مطلبين:

المطلب الاول: الشروط الواجب توافرها في الموظف العام في القانون.

المطلب الثاني: الشروط الواجب توافرها في الموظف العام في النظام الإسلامي.

المبحث الأول : مفهوم الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون

المطلب الاول: تعريف الموظف العام

تعريف الموظف في اللغة : وَظَّفَ الشَّيْءَ عَلَى نَفْسِهِ وَوَضَعَهُ تَوْظِيفًا : أَلَزَمَهَا إِيَّاهُ، وَالْوَضِيفَةُ مِنْ كُلِّ شَيْءٍ : مَا يَقْدَرُ لَهُ فِي كُلِّ يَوْمٍ مِنْ رِزْقٍ أَوْ طَعَامٍ أَوْ عِلْفٍ أَوْ شَرَابٍ، وَجَمَعَهَا الْوَضَائِفُ (1) .

أما الموظف العام في الإصطلاح القانوني : فإننا نجد أن وضع تعريف للموظف العام داخل دولة معينة أصبح من الصعوبة بمكان، أو صعوبة وضع تعريف بحيث يكون هذا التعريف صحيحاً وعماماً منطبقاً على غالبية أو كل دول العالم . ذلك أن إختلاف مقتضيات سير العمل بالمرافق العامة داخل دولة معينة، يترتب عليه إختلاف حتمي في أنظمة الوظيفة العامة فيها بما يتلائم وظروف كل مرفق ومقتضيات التوفيق بين حسن سيره وإنتظامه والمصالح الذاتية لعماله، فضلاً عن أن إختلاف الأوضاع التاريخية والإقتصادية والسياسية والإجتماعية بين دول العالم وبعضها البعض، يجعل مهمة وضع تعريف عالمي له مهمة بالغة العسر إن لم تكن مستحيلة .

وبناءً على ذلك فالموظف العمومي في فرنسا ليس هو ذاته في ألمانيا أو روسيا، فليس هناك تعريف عالمي للموظف العام يصدق على البلاد جميعها، لأن النظام القانوني الذي تخضع له الوظيفة العامة ليس واحداً في هذه الدول. وإرتباط نظام الوظيفة العامة بدولة واحدة يجعل هذا النظام لا أثر له خارجها ما لم تسود أخري نفس الظروف، أو تنتقل إليها ذات النظر الي الوظيفة العامة، وتعريف الموظف العام أيضاً ليس عملاً تشريعيّاً، فقد أمسك المشرع في غالبية دول العالم عن إيراد تعريف جامع مانع للموظفين العموميين، وقصر مجهوده على تعريف بعض طوائفهم في بعض المناسبات التشريعية المتعلقة بهم، وبذلك ألقى المشرع العبء على الفقه والقضاء لوضع مثل هذا التعريف، بينما يتعين الإلتفات دائماً الي أن ما قد يأخذ به المشرع من تعريف للموظف العام في قانون معين لا يمكن تعميمه، بحيث يعد تعريفاً عاماً للموظفين العموميين (2) .

كما أن أداء الوظيفة العامة مرتبط بوجود الشخص الطبيعي الذي يقع عليه العبء في تسيير الجهاز الإداري والمرافق العامة للدولة، ولكن لا يمكن إعتبار أن كل من يساهم في النشاط الإداري للدولة أو خدمة المرافق العامة موظفاً عاماً، ولأنه لا يمكن تعميم هذا المفهوم لأن هناك أجراء يقومون بالمساهمة في المشروعات العامة للدولة، كما أن هناك طائفة عمال المرافق الإقتصادية، ومن هنا فإننا نجد أن الإدارة تقوم في الواقع بتطبيق العديد من

1. / ابن منظور ، لسان العرب ، دار الحديث ، القاهرة ، 2003م ، ج 1 ، ص 343 .

2. / د. محمد أنس قاسم جعفر، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992م، ص 37

القواعد والأنظمة القانونية في علاقاتها مع عمالها، تلك المنتمية أحياناً الى قسم القانون العام والتابعة أحياناً أخرى لقسم القانون الخاص. ويختلف تعريف الموظف العام في مجال القانون الإداري عنه في المجالات الأخرى، كالقانون الجنائي والقانون المدني، فإن معناه في هذه المجالات قد يكون أضيق أو أوسع من معناه في القانون الإداري، ومع التسليم بهذه الحقيقة فإن النظرة الى الموظف العام تختلف داخل نطاق القانون الإداري من دولة الى أخرى، وفي الدولة الواحدة من وقت الى آخر، وفي نفس الوقت من تشريع الى تشريع آخر<sup>(1)</sup>.

وبعد أن نتطرقنا الى تعريف الموظف، نتعرض الى تعريف الوظيفة العامة، والتي نجدها هي الأخرى يصعب وضع تعريفاً جامعاً مانعاً ينطبق على النظم القانونية في الدول المختلفة، أو ينطبق على مختلف فروع القانون في الدولة. غير أن التعريف بالوظيفة العامة في نطاق الدولة الواحدة قد لا يكون بمثل هذه الصعوبة لو يمتنا وجهنا شطر الفقه والقضاء الإداريين، وإذا كان من الحقيقي أن القانون الإداري قانون قضائي النشأة، سريع التطور، إلا أن ذلك لم يمنع الفقه والقضاء الإداريين من وضع أيديهما على العناصر المكونة للوظيفة العامة، والتي تبقى ثابتة الى حد ما على الرغم من تطور القواعد القانونية الإدارية<sup>(2)</sup>.

ولقد استقر الرأي على تعريف الوظيفة العامة من خلال معنيين، أحدهما وهو المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة، والآخر هو المفهوم العضوي. وطبقاً للمعنى العضوي تعني الوظيفة العامة مجموعة من القواعد القانونية الخاصة بالعمال الذين يمثلون الإدارة ويؤدون عملهم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى. وينبني على هذا النظر أنه يمكن تعريف الوظيفة العامة بأنها: " مجموعة القواعد القانونية الخاصة بالعمال في خدمة الدولة بوزاراتها ومصالحها وهيئاتها المختلفة، والمتعلقة بمستقبلهم الوظيفي أو علاقته بجهة الإدارة"<sup>(3)</sup>.

غير أن تعريف الوظيفة العامة بحسب معناها العضوي تعريف منتقد من حيث أنه يعطيها مضموناً واسعاً، فأصبح التعريف غير مانع من دخول أشخاص آخرين تحت لوائه، وهم لا يعتبروا من الموظفين العموميين، لأنه إذا نظرنا الى العاملين بوظائفهم في الجهاز الإداري بوحداته المختلفة لوجدناهم أنواعاً متعددة، منهم من يعد موظفاً عاماً، ومنهم من ليس كذلك، كالأجراء الذين تربطهم بالإدارة رابطة لا تختلف عن تلك الرابطة التي تربط العمال بأرباب الأعمال، والتي تخضع في تنظيمها الى قانون عقد العمل الفردي<sup>(4)</sup>.

1. / د. مصطفى عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري المقارن، ط 3، 1997م، الكتاب الثاني، د. ن، ص 197.

2. / د. محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990م، ص 1

3. / د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، د. ن، 1974م، ص 4

4. / د. طلعت حرب محفوظ، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه منشورة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1982م،

في حين تعرف الوظيفة العامة بمعناها الموضوعي بانها : " مجموعة الاختصاصات القانونية التي توجب علي من يقوم بها مجموعة من الواجبات يمارسها بصفة مستمرة وبصورة منتظمة في خدمة إحدوي واحداث الجهاز الإداري للدولة، بهدف تحقيق المصلحة العامة" (1) .

ويؤخذ على هذا الإتجاه في تعريف الوظيفة العامة أنه يقصر نظره على ما تأديه الإدارة من نشاط بواسطة موظفيها، دون النظر الي أوضاع وأحوال هؤلاء الموظفين من الناحية الوظيفية، وكيفية تحقيق مراكزهم القانونية التي تنشأ لهم لإنخراطهم في نظام الوظيفة العامة، ودون النظر الي طبيعة علاقة هؤلاء الموظفين بالإدارة، رغم أن تلك الأمور تعد من أهم ما يشغل الباحثين في مجال الوظيفة العامة، وتمثل الأسس الرئيسية التي يقوم عليها النظام الوظيفي والقواعد المنظمة للوظيفة العامة. هذا ومن الملاحظ برغم وجود التعريفين العضوي والموضوعي للوظيفة العامة، إلا أنه من الناحية العملية فإن التشريعات تعني في تعريفها للوظيفة العامة بمفهومها العضوي والموضوعي، بالتالي يمكن أن يشمل التعريف في أن واحد الشخص أو الجهاز الإداري القائم بممارسة النشاط الوظيفي تحقيقاً للمصلحة العامة، فضلاً عن النشاط النفعي العام ذاته، الذي هو موضوع الوظيفة العامة. ومن هذا المنطق ذهب رأي في الفقه يؤيده الي تعريف الوظيفة العامة بأنها: " مجموعة الأوضاع والأنظمة القانونية والفنية الخاصة بالموظفين العموميين سواء التي تتعلق بمستقبلهم الوظيفي وعلاقتهم بالإدارة، أو التي تتصل بأدائهم لمهام الإدارة العامة بإتقان وفاعلية" (2) .

أما قانون الخدمة العامة لسنة 1995م فقد عرّف العامل حيث يظهر من ذلك التعريف ما يشير الي الموظف العام حيث نص على الآتي: " العامل: يقصد به أي شخص يشغل وظيفة في الهيكل الوظيفي لأي من الوحدات ثم تعيينه عليها بصفة قانونية" (3) . أما بالنسبة للوظيفة فقد نص على الآتي : " الوظيفة / يقصد بها مجموعة الواجبات والمسئوليات والسلطات التي تسند من سلطة ذات إختصاص بغرض إنجاز الأعمال المنوطة بها تحقيقاً لأهداف الوحدة" (4) .

قانون معاشات الخدمة العامة لسنة 1993م هو الآخر نص على تعريف الموظف حيث نص على : "الموظف: لأغراض هذا القانون تقصد به أي شخص سوداني يشغل وظيفة في ميزانية أي وحدة بصفة مستمرة في الدرجات الرابعة عشر أو مايعادلها فما فوق، ويشمل العمال في الدرجات المماثلة الذين يختارون المعاملة بهذا القانون " .

**المطلب الثاني : تعريف الموظف العام في النظام الإسلامي :** هو من أسند إليه أمر التصرف في شأن من الشئون العامة على سبيل الوكالة أو النيابة عن الأمة مباشرة، كالخليفة بوصفه صاحب السلطة الإدارية العليا في الجهاز التنفيذي برمته في الدولة الإسلامية، كأصل متفرع عنه سائر الوظائف العامة، وكمسئول عن سياسة الحكومة أمام الأمة، وبالتالي تشمل صفة الموظف العام عدا الخليفة من أعضاء الجهاز الإداري من الوزراء وولاة الأمصار

1/. د. محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص104 .

2/. د. عبد الحميد كمال حشيش، مرجع سابق ، ص44 .

3/. قانون الخدمة العامة السوداني لسنة 1995م ، المادة 1 .

4/. د. قانون الخدمة العامة السوداني لسنة 1995م ، المادة 1.

والأمراء، وغيرهم من أرباب الوظائف العامة في الدولة، ممن يختارهم رئيس الدولة أو من ينوب عنه، ومساعدى أو أمناء يفوضهم بعض سلطاته بموجب عقود محددة لمباشرة أعباء ووظائفهم وتكون مسئوليتهم أمامه بالدرجة الأولى، ذلك لأن جميع الوظائف العامة في الدولة الإسلامية مندرجة تحت منصب الخلافة<sup>(1)</sup>.

أما بالنسبة لمفهوم الوظيفة العامة في النظام الإسلامي، فالمفهوم السائد في إصطلاح الوظيفة العامة في القانون الوضعى يتصف بالسلطة التى يمنحها صاحب إختصاص لفرد من الأفراد وفقاً لضوابط معينة يتمكن من ممارسة واجبات ومسئوليات محددة فى إطار الدولة بإعتبارها تجسيدا للسلطة العامة فى المجتمع، ويعرف هؤلاء الذين يباشرون تلك الواجبات والمسئوليات بتعبير " الموظفين العموميين " ، على ان الإصطلاح الذى أستخدمه رجال الفقه الإسلامى كمنظر لمفهوم الوظيفة العامة بمفهومه المعاصر فى القانون الوضعى هو إصطلاح " الولاية العامة " <sup>(2)</sup>.

وقد ذهب رجال الفقه الإسلامى فى تعريف الولاية بأنها : " صلاحية أو إستحقاق شرعى أسبغته الشارع على مكلف من أفراد المسلمين " ، وأن هذا الإستحقاق أو تلك الصلاحية نابعة من تكليف الشارع للمسلمين بإقامة أحكام الدين، لما تتضمنه من تدبير المصالح العامة وراجعة إليه<sup>(3)</sup>.

ثم أن هذا الإستحقاق وتلك الصلاحية منوطة وفقاً لهذا الإعتبار بوصفى الإسلام والتكليف، وأنه بالنسبة لموضوع الولاية ككل تعتبر أمراً واجباً، وفرضاً على الكفاية، ينبغى على كل فرد من أفراد المسلمين أن يقوم به وأن يؤديه وفقاً للقواعد التى يقتضيه موضوع الولاية نفسه، طبقاً لأحكام الشريعة الإسلامية .

ويعرف صاحب الهداية الولاية بأنها القدرة الشرعية على التصرف النافذ الصحيح، وهذه القدرة تثبت إذا توافرت فى المولى صفات الأهلية، من البلوغ والعقل والرشد والإختيار<sup>(4)</sup>.

على ان التصرف العام " الولاية العامة " ينبغى أن يكون مقيداً بالشرعية بأن يكون تفويضاً من ذى الإختصاص، ومستنداً الى القدرة على النفاذ، ويكون كذلك مستهدفاً تحقيق المصلحة العامة، فلا يجوز للموظف العام - شرعاً - التصرف إلا لجلب مصلحة، أو درء مفسدة، فى حدود مضمون عقد الولاية، بحيث يكون معزولاً فى سواء ذلك .

ويذهب فقهاء الشريعة الإسلامية الى تقسيم الولاية عدة تقسيمات<sup>(5)</sup>، ما يهمنها منها هو تقسيم الولاية الى ولاية خاصة وولاية عامة، كولاية الإمام والقاضى وغيرهم من أرباب الوظائف العامة، فتثبت لكل منهم عامة على كل ما يقوم به المعنى المقتضى لإمتداد ولاية الغير.

الولاية العامة هى ما يهمنها بمفهومها الشامل حيث إن كل ما قامت به صفة هذه الولاية له ولاية عامة على جميع من يتولى أمرهم ويملك التصرف فى تدبير شئونهم، وذلك إما بسبب بيعة الأمة الإسلامية كما فى حالة الخليفة أو

<sup>1</sup> / ابن خلدون، المقدمة ، طبعة لجنة البيان العربى، دار الكتاب العربى، القاهرة، ج2، ص602 .

<sup>2</sup> / ابن خلدون، المقدمة ، طبعة لجنة البيان العربى، مرجع سابق، ص602 .

<sup>3</sup> / الإمام الشافعى، الرسالة، طبعة دار التراث، القاهرة ، 1975م ، ص197 .

<sup>4</sup> / الخوارزمى، شرح الهداية، مطبعة مصطفى الحلبي، القاهرة ، د.ن، ج3، ص68 .

<sup>5</sup> / أنظر فى ذلك القرافى، الفروق، دار السلام للطباعة، 2001م، المجلد الرابع، ص1165 // ابن عابدين، حاشية ابن عابدين، ط2، 1966م، ج4، ص382 .

الإمام الأعظم، وإما بسبب تفويض ذي الإختصاص على سبيل التولية والتقليد ليشرف على تسيير بعض الشؤون العامة وتدبيرها في حالة غيره من ذوي الولايات وهو ما يفيد الإستحقاق والصلاحية الشرعية للتصرف<sup>(1)</sup>.  
وذلك ما أشار إليه أحد فقهاء الشريعة الإسلامية بقوله: "الأصل عند إبي حنيفة ومحمد رحمهما الله أن ما حصل مفعولاً بإذن الشرع كان مفعولاً بإذن من له الولاية"<sup>(2)</sup>.

ومن الجدير بالذكر أن الفقهاء المسلمين يستخدمون في مجال الوظيفة العامة إصطلاح الولاية العامة بدلاً من لفظ السلطة، ولعل مرد ذلك نفورهم مما ينطوي عليه لفظ السلطة من الإيحاء بالتسلط، والنظام الإسلامي يأبي بطبيعته التسلط بكل معانيه، ولهذا يسمى الخليفة أو الحاكم وما دونهما من المسؤولين والموظفين بأولي الأمر، لما يتضمنه هذا اللفظ من معني الرعاية والتوجيه فصاحب الولاية والي وراعٍ، وأفراد المجتمع رعية يقوم برعايتهم وتصريف شؤونهم<sup>(3)</sup>، وقد ورد في الحديث الشريف أن النبي صلي الله عليه وسلم قال: "كلكم راعٍ وكلكم مسئولٌ عن رعيته، ..."<sup>(4)</sup>.

ولا شك أن كل ولاية تستلزم سلطاناً، أي قدرة ومكنة لإنفاذ القرارات والتأثير على المرؤوسين، وهذا ما يفهم من مثل قوله تعالى: "إِنَّ عِبَادِي لَيْسَ لَكَ عَلَيْهِمْ سُلْطَانٌ إِلَّا مَنِ اتَّبَعَكَ مِنَ الْغَاوِينَ"<sup>(5)</sup>.  
وقوله تعالى: "وَمَنْ قُتِلَ مَظْلُوماً فَقَدْ جَعَلْنَا لَوْلِيهِ سُلْطَاناً فَلَا يُسْرِفُ فِي الْقَتْلِ"<sup>(6)</sup>، فسلطان ولي الدم ليس مطلقاً بل هو مقيد بعدم الإسراف في القتل وكذلك سلطان ولي الأمر مقيد بالإنترام بتطبيق أحكام الشرع.

وتأسيساً على ما سبق نري أن مفهوم الوظيفة العامة يلتقي مع مفهوم الولاية العامة في إطاران، كلاً منهما ينطبق على سلطة الحكم والإدارة، إي الإستحقاق الشرعي للتصرف وفق ضوابط وحدود تهدف الي تحقيق المصلحة العامة على النحو الذي يحدده النظام في ضوء فلسفته وأهدافه وقد إستعملها فقهاء الشريعة الإسلامية بهذا المعني، وتشمل جميع الولايات ومراتب الحكم من الخلافة وحتى أصغر الولايات أو الوظائف العامة كما يطلق عليها رجال الفقه الوضعي.

وبناءً على ما تقدم يمكن تعريف الولاية العامة - الوظيفة العامة - بأنها: "مكنة شرعية لمباشرة نشاط معين أو تصرف عام لتحقيق جانب من جوانب التكليف العام أو الوفاء بأحد المقاصد الشرعية".  
وإن الشرط الأساسي لتولي الوظائف العامة في الفقه الإسلامي هو الصلاحية، ويقصد بالصلاحية القدرة على تحمل أعباء الوظيفة، وترتكز الصلاحية على ركنين هما: القوة والأمانة<sup>(1)</sup>، فقد ورد قول الحق تبارك وتعالى على لسان أبنه شعيب: "إِنَّ خَيْرَ مَنْ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ"<sup>(2)</sup>.

1. / الشوكاني، فتح القدير، دار المعرفة، بيروت، 1975م، ج4، ص481.

2. / الدبوسي، تأسيس النظر، مطبعة الخانجي، 1319هـ، ص18.

3. د. محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص11.

4. / الإمام مسلم، صحيح مسلم، كتاب الأمانة، دار الكتب العربية، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، مطبعة البابي الحلبي، القاهرة، 1993م ج6، ص8.

5. / سورة الحجر، الآية (42).

6. / سورة الإسراء، الآية (33).

فالولاية العامة في الفقه الإسلامي من منصب الخلافة الي أدني عامل فيها تقوم على ركنين هما الكفاءة والأمانة، والكفاءة هي التعبير المادي للصلاحية، ويقصد بها القوة في تدبير شئون الأمة ومصالح الأفراد، ولكي يكون الشخص قوياً في مفهوم الإسلام يجب أن تتوافر فيه قوة الإيمان، يجب أن يكون الموظف العام في الدولة الإسلامية مؤمناً بعقيدة الإسلام الشاملة، لكي يستطيع أن يعمل على تحقيقها من خلال وظيفته بإعتباره مظهر الدولة ويدها المنفذة . والقدرات والمهارات الفكرية، وذلك حتي يتمكن الشخص من إدراك حقائق الأشياء والوقائع المختلفة والربط يتمشي مع منطق الإسلام ومنهجه، وقد إهتم الإسلام بالعقل وهو وسيلة العلم، وبني عليه التكاليف الشرعية، فالشخص لا يسأل حالة غياب العقل، كما حض الإسلام علي العلم لتنمية المهارات الفكرية . والمقدرة البدنية لكي يكون الشخص قوياً على أداء متطلبات الوظيفة التي يشغلها، ويستطيع النهوض بأعبائها، يجب أن تتوافر فيه المقدرة البدنية، والمقصد من ذلك ألا يكون في الشخص علة أو إصابة تؤثر في مقدرته على إبداء الرأي السليم أو تحول بينه وبين القيام بمتطلبات الوظيفة . والقوة في كل ولاية بحسبانها، فالقوة في إمارة الحرب ترجع الي شجاعة القلب، وإلي الخبرة بالحروب والمخادعة فيها فإن الحرب خدعة وإلي القدرة علي انواع القتال من رمي وطعن وضرب وركوب الخيل وكر وفر ونحوذلك كما قال تعالي : " وَأَعِدُّوا لَهُمْ مَا اسْتَطَعْتُمْ مِنْ قُوَّةٍ وَمِنْ رِبَاطِ الْخَيْلِ " (3). والقوة في الحكم بين الناس ترجع العلم بالعدل الذي دل عليه الكتاب والسنة المطهره او بمعنى اخر ترجع الي الدراية والعلم بامور الدين وإلي قدره علي تنفيذ الاحكام الشرعية(4) .

وليس معني القوة التي يجب ان يتصف بها ولاة الامور أن يكونوا سيوفاً مسلطة علي رقاب الناس وانما تكون قوة الحاكم في ان يري الحق ويعمل علي اظهاره ويرى الباطل ويعمل علي اجتنابه ويجعل لرعيته الحق في أن يشيروا عليه وان يعارضوا معارضه أمينة مالايقنهم من تصرفاته تشب الحوافز التي تلهم المحكومين القوة والشجاعة في إبدأ الرأي والمشاركة في حمل المسؤولية(5) .

أما الامانة فيقول الحق تبارك وتعالى:( إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا ) (6) . ويقول المصطفى صلي الله عليه وسلم (إذا ضيعت الامانه فانتظر الساعة)(7) ، وعندما سئل المصطفى صلي الله عليه وسلم عن كيفية إضاعتها إذ اسند الامر الي غير اهله فانتظر الساعة.

ولقد اختلف المفسرون من فقهاء الشريعة الاسلاميه في تفسير قوله تعالي: ( إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا ) (8)، الي ثلاثة آراء :

1/. د. محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص14.

2/. سورة القصص، الآية (26) .

3/. سورة الأنفال، الآية (60) .

4/. الإمام ابن تيمية، السياسة الشرعية ، ط2، دار الأفاق الجديدة، المغرب، 1991م، ص26

5/. د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، سلطة الحاكم في تغيير التشريع شرعاً وقانوناً ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984م، ص34 .

6/. سورة النساء، الآية (58) .

7/. يوسف بن إسماعيل النقهاني، حجة الله على العالمين، المكتبة التوفيقية، 1998م، ص810 .

8/. سورة النساء، الآية (58) .

فقد ذهب رأي في الفقه الاسلامي الي القول بأن الخطاب في الايه يشمل كل الناس في جميع الامانات وهو الاظهر لان ورودها علي سبب لا ينافي ما فيها من العموم فالاعتبار بعموم اللفظ لابقصص السبب كما تقرر في اصول الفقه ويدخل الولاة في هذا الخطاب فيجب عليهم تأدية ما عليهم من الامانات وتحري العدل في احكامهم<sup>(1)</sup> .  
وذهب رأي آخر الي أن المراد بالاية هم ولاة الامر امرهم الله ان يقوموا برعاية الرعية وحملهم علي موجب الدين.

في حين ذهب رأي ثالث في تفسير للاية الكريمة بأنها خطاب إلي النبي صلي الله عليه وسلم برد مفاتيح الكعبة الي عثمان بن طلحة في القصة المشهورة عقب فتح مكة<sup>(2)</sup> .

إلا انه يمكن الرد علي هذا بما قرره الامام الشوكاني \_ وعلماء اصول الفقه \_ من ان العبره بعموم اللفظ لابقصص السبب. ويمكن القول ان الوظيفة العامة بهذا المفهوم امانة تناط بمن تسند اليهم من ذوى الكفايات والاهلية للولايات المشروطة المعتمدة في النظام الاسلامي فيكون المراد بالامانات في الاية وظائف الدولة استنادا بما روي عن ابي ذر الغفاري : قال: قلت يارسول الله الا تستعملني؟ قال فضررب بيده علي منكبي ثم قال: يا ابي ذر إنك ضعيف وانها امانة وانها يوم القيامة خزي وندامة، إلا من اخذها بحقها وأدي الذي عليه فيها<sup>(3)</sup> .

فيجب علي الموظف العام ان يعدل فيمن جعلهم الله تحت ولايته من الموظفين او الافراد وان يسوي بينهم في الحقوق وتحمل الواجبات والايظلمهم حقوقهم<sup>(4)</sup> .

### المبحث الثاني : أهمية الموظف العام وطبيعته القانونية :

#### المطلب الاول: أهمية الموظف العام

إن الدولة لا تعني إلا الموظف العام، فهي لا تساوي إلا ما يساويه موظفوها، فهم صناع إنجازاتها، وهم أيضاً عوامل تخلفها، ذلك إنها لا تعلق مكانة إلا بقدر كفايتهم في تحقق أهدافها، ولا تهبط منزلة إلا بمقدار ما يصيبهم من الوهن في تنفيذ سياساتها<sup>(5)</sup> .

وهذا ما دعا البعض الي القول أن الإنسان لا يعتبر مبالغاً مهما أطنب في مدح الموظفين، لا لأنهم كأفراد أو جماعات يعتبرون أفضل من باقي أفراد المجتمع، لكنهم بحكم التقاليد أو بحكم النظام القائم يحملون على عاتقهم عبئاً خاصاً، وهو تحقيق النفع العام.

أصبح وجود الموظفين العموميين ضرورة في الحياة العامة لكل الدول، لقد أصبح وجودهم بأعداد هائلة وفئات عديدة ظاهرة رغم الخلافات السياسية والإجتماعية والإقتصادية القائمة بين دول العالم وبعضها البعض . ولقد أصبحت هذه الظاهرة حيوية وهامة في كل دول العالم، وبصفة خاصة في الدول الإشتراكية التي تجد نفسها ملزمة

1./ الشوكاني، فتح القدير، مرجع سابق، ص480 .

2./ صحيح البخاري بشرح الكرمانى، دار بن كثير، بيروت، ج23، 1952 ، ص17 .

3./ د. محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص16.

4./ د. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، بيروت، 1991م، المطبعة البوليسية، ص6 .

5./ د. محمد السيد محمد، تولية الوظائف العامة، رسالة دكتوراه منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1971م، ص5.

بحكم نظامها السياسي والإجتماعي بإدارة العديد من المرافق العامة لتوفير خدمات عامة بصفة منظمة ودائمة وفعالة لإشباع حاجات عامة للجماهير. وكما أنه لا يتصور دولة حسنة التنظيم في هذا القرن دون موظفين عموميين، وهم الجهاز البشري المنظم والمخول السلطات والإختصاصات وصاحب الكفاية اللازمة لتحقيق الإدارة المنظمة والفعالة وغير القابلة للإنقطاع أو التوقف للمرافق العامة، فإنه يتسع نطاق هذه الطائفة، ويتضخم عدد أفرادها، وتتنوع الأنظمة التي تضعها الدولة لهم كلما إزدادت أعبائها وإتسعت وظائفها تحت ضغط التقدم الإشتراكي وإنتشاره<sup>(1)</sup>.

وتطبيقاً لما تقدم ظهرت الحاجة الماسة الي وضع النظم والقواعد التي تحقق الحماية للموظفين العموميين في كافة دول العالم، ومنها السودان، وقد بدأت محاولة الإصلاح التشريعي في أكتوبر 1988م، حيث أنشأ الجهاز المركزي للأصلاح الإداري بمقتضي قرار مجلس الوزراء رقم 102، بتاريخ 22/يناير/1989م، وإستمر بعد 30/يونيو/1989م بعد إعادة تأسيس نفس الجهاز بمقتضي قرار رئيس مجلس الوزراء ورئيس قيادة ثورة الإنقاذ الوطني رقم 368، بتاريخ 26/أكتوبر/ 1989م، وقد واصلت الإدارة العامة للتشريعات بالجهاز المركزي للإصلاح الإداري مشوارها من نقطة أساسية هي مضمون الوظيفة العامة ودورها في تحقيق غايات وأهداف المجتمع .

في ضوء ذلك أصدر السيد وزير شؤون الرئاسة وقتها قراره رقم (3) بتاريخ 19/10/1989م بتشكيل لجنة فنية عليا لمراجعة وإصلاح القوانين واللوائح التي تحكم وتنظم الوظيفة العامة .

وعلى هذا الأساس وفق ضوابط فنية ومهنية وأخلاقية نظرت اللجان في تشريعات الوظيفة العامة، وأخضعت كل نص فيها لقراءة منهجية . كما قامت اللجنة أيضاً بإزاحة كل أوجه التضارب والتداخل في النصوص .

وفي ضوء ذلك صدرت تباعاً القوانين واللوائح الوظيفية على النحو التالي :

- قانون الخدمة العامة لسنة 1991م ، وعدل بعد إستقراء لمعطيات الصلاحيات والسلطات الواردة فيه، ليكون فيما بعد قانون الخدمة العامة لسنة 1994م .
- اللائحة التنفيذية لذلك القانون لسنة 1995م .
- قانون محاسبة العمال لسنة 1995م .
- قانون معاشات العمال لسنة 1995م .
- قانون جهاز الرقابة العامة والتقويم الإداري لسنة 1994م .
- قانون ديوان مظالم العمال لسنة 1995م .

<sup>1</sup>/. د. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضائياً ، ط2، دار النهضة العربية ، القاهرة، د. ت، ص 35 .

## المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة

إختلف الفقه حول تكييف العلاقة بين الموظف والدولة، وهل هي علاقة تعاقدية أم علاقة تنظيمية؟، وإذا كانت تعاقدية، فإي عقد من عقود القانون الخاص يحكمها؟، ويرجع سبب التباين لتطور الآراء الفقهية والإجتهاد القضائي بهذا الصدد، والإختلاف والتطبيق لهذه العلاقة في النظام اللاتيني عنه في النظام الأنجلوسكسوني، حيث أستقر النظام الأنجلوسكسوني على أن رابطة الموظف تخضع للقواعد الخاصة بتنظيمها القواعد التي تربط بين الأفراد في الحياة العادية، حين يضع بعضهم في خدمة الآخرين، ففي إنجلترا مثلاً كان الموظف يعتبر في خدمة الملك الشخصية، وكان كل ملك بدء ولايته يضطر الي إصدار أوامره الصريحة في إبقاء الموظفين في مناصبهم، وإلا إنتهت خدمتهم بزوال الملك السابق<sup>(1)</sup>.

أ/ التكييف التعاقدية : إختلف الفقه القائل بالتكييف التعاقدية حول طبيعة العقد الذي يربط الموظف بالإدارة، وما إذا كان عقداً خاضعاً لقانون العام، أم للقانون الخاص، على النحو التالي :

1/ علاقة الموظف بالدولة علاقة عقدية خاصة : لقد ساد هذا التكييف قديماً، حيث لم يكن عقد الوظيفة العامة يختلف عن باقي العقود المدنية، فكانوا يعتبرون عقد الموظف بمثابة عقد وكالة عادية في حالة الإتفاق على قيام الموظف بعمل ذهني أو قانوني، وعقد عمل أو إيجارة أشخاص عند قيام الموظف بعمل مادي. وقد تعرض هذا التكييف للإنتقاد من حيث : " أن تعيين الموظف العام يتم بإرادة منفردة، وإن كان قبول الموظف للوظيفة أمر لازم لتنفيذ القرار، فإن القرار يصدر بإرادة الإدارة المنفردة فتنتفي صفة العقد عن العلاقة لان الإيجاب يتم من الإدارة بمفردها والقبول لا يؤثر علي نفاذ القرار بل علي تنفيذه الذي يكون يكون معلقاً علي شرط واقف هو قبول المخاطب بالقرار به وإلتحاقه بعمله.

أن مبدأ العقد شريعة المتعاقدين لا يصلح لتنظيم علاقة الموظف بالدولة مادامت الدولة تمتلك سلطة تعديل مركز الموظف القانوني كلما اقتضت ذلك المصلحة العامة ودون استشارة أو رضاه ومادام الموظف لا يستطيع ان يفسخ العقد إذا خالفت الدولة شروطه<sup>(2)</sup> .

2/ علاقة الموظف بالدولة علاقة عقدية عامة : يمنح العقد الإداري للإدارة أو الدولة سلطات وإمميزات في مواجهة المتعاقد لا مثل لها في العقود المدنية الخاصة، الأمر الذي دفع جانب من الفقه الي اعتبار علاقة الموظف بالدولة علاقة تعاقدية عامة من حيث إشمال العقد على بنود غير مألوفة في عقود العمل، كتعديل شروط العقد دون أن يكون للمتعاقد أو الموظف حق في الإعتراض أو طلب فسخ العقد<sup>(3)</sup> .

وقد تعرض هذا التكييف للإنتقاد من حيث أن التعيين في الوظيفة يتم بناءً على قرار وليس على إيجاب وقبول وإن كان تنفيذ القرار معلقاً على شرط واقف، وهو قبول الشخص بقرار التعيين، وبالتالي فإن هذه العلاقة لا تشكل

<sup>1</sup>/. د. عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية ، دمشق ، 1957م ، ص168 – 177.

<sup>2</sup>/. د. محمد ميرغني، مبادئ القانون الإداري المغربي، مطبعة الساحل ، الرباط، 1980م، ، ج2 ، ص 57 .

<sup>3</sup>/. د. فؤاد العطار ، القانون الإداري ، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1972م ، ص 34 .

عقدًا، لأن العقد يستلزم أمرين، الأول: تنافس الفريقين في شروط العقد وتراضيهما عليها، والثاني إلزام العقد للطرفين بما يجعله غير قابل للتبديل فيما بعد بدون رضائهما المتبادل، وهذان الأمرين يتنافيان مع طبيعة رابطة الموظف مع الدولة أو الإدارة من حيث شكل الممارسة للوظيفة، والتي وإن أنطوت على إبداء الرضي من الجانبين، فهي لا تحمل نقاشاً في شروطها لأن جميع الأحكام المتعلقة بالوظيفة هي محددة مقدماً بنصوص قانونية أو تنظيمية، ولا يعتبر إبداء الرضي إلا من قبيل التصرف الشرطي، فهو لا ينشئ وضعاً قانونياً، لأن هذا الوضع سابق لقرار التعيين، وإنما هو شرط لإنطباق النظام القانوني الموضوع سلفاً على الموظف المعين، فيترتب على التعيين اندماج الموظف المعين في سلك الموظفين وإنتفاعه بمزاياها ومباشرته لها وخضوعه لواجباتها. كما إن سلطة الدولة بالتعديل والتغيير مقيدة بحدوث ظروف جديدة وتطور الحاجات العامة، وهذا يتعارض مع إستقرار الوضع التعاقدية الذي يتطلب فيما لو كان ينطبق على الموظفين موافقتهم جميعاً على إجراء أي تعديل لتحقيق الأغراض المذكورة، ويبقى للمتعاقد حق المطالبة بالتعويض وطلب فسخ العقد أمام القضاء، الأمر الذي لا يمكن للموظف العمومي عمله إذا قامت الدولة أو الإدارة بذلك. ولذلك فإن التكيف التعاقدية لا يتفق مع طبيعة علاقة الموظف بالدولة ومع متطلبات إستمرارية سير المرافق العامة والصالح العام، مما أدى الي عدول الفقه الإداري المعاصر والإجتهد القضائي في نظم القضاء المزوج عنه<sup>(1)</sup>.

**ب/ التكيف التنظيمي :** أمام الإنتقادات التي لحقت بالتكيف التعاقدية ساد لدي الفقه والقضاء المعاصرين التكيف التنظيمي الذي يري أن وضعية الموظف إزاء الإدارة هي وضعية نظامية عامة تخضع للقوانين واللوائح التي تنظم علاقة الموظفين بالدولة.

وينتج عن ذلك أن تولي الموظف للوظيفة تتم بصور قرار التعيين عن السلطة المختصة، ولا يتوقف أثرها القانوني على الرضي المتبادل بين الإدارة والموظف لأن الموظف وإن كان تعيينه مسبقاً بطلب منه، فهو يخضع منذ تعيينه للقانون الذي يوضح إحداث الوظائف العامة ويحدد إختصاصاتها، ويبين حقوق الموظف المادية والمعنوية، وواجباته والقواعد التي تحكم تأديبه، وتنظم حياته الوظيفية بصفة عامة من بدايتها وحتى نهايتها، وما يمكن أن يصدر بشأنه من قرارات. وعليه لا يشكل قرار تعيين الموظف عقدًا بين طرفين، وللمحاكم أن تهمل من متن ذلك العقد كل ما هو مخالف للقانون، كما لا يكون للموظف أي حق مكتسب في إستمرار الإنظمة المتعلقة بالوظيفة لأنها قابلة للتعديل والتغيير حسبما تقتضيه المصلحة العامة<sup>(2)</sup>.

ويعتبر قرار تعيين الموظف عملاً شرطياً يسدي الي الموظف المركز القانوني المنظم بالقوانين والأنظمة، ويعتبر قبول الموظف قد تم عند خضوعه للأحكام القانونية.

ويترتب على العلاقة النظامية عدد من نتائج أهمها : حق السلطة في تعديل القوانين واللوائح المنظمة لأحكام الوظيفة دون رضي الموظف أو قبوله أو الإحتجاج بحق مكتسب في إستمرار النظام القانوني الذي عين وفقاً

1/. د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ط2، منشأ المعارف، الإسكندرية، 2004م، ص228.  
2/. د. مصطفى البارودي، الوجيز في الحقوق الإدارية، دمشق، 1958م، ج1، ص220.

لأحكامه، إضافة الي حق السلطة في إصدار القرارات التنظيمية اللازمة لحسن سير العمل الإداري دون مشاركة أو قبول من لدن الموظف العام. كما يتمتع على الموظف العام الإمتناع عن أداء واجباته أو المشاركة في إضراب أو تقديم إستقالة جماعية، لأن السبيل لمقاومة ما تتخذه الإدارة من إجراءات يتمثل في الطعن أمام القضاء أو التظلم الي السلطة الإدارية المختصة أو الرئاسية .

### المبحث الثاني : الشروط الواجب توافرها في الموظف العام في القانون والنظام الإسلامي

إن الموظف العام هو كل من يعين بصفة دائمة في الوظائف الواردة في موازنة كل مرفق عام، فصفة الموظف العام لا تقوم ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العامة إلا إذا كان معيناً في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريقة مباشرة ، إضافة الي أن يكون الموظف قد تم تعيينه من قبل السلطة التي تملك توظيفه المطلوب الاول: الشروط الواجب توافرها في الموظف العام في القانون

أولاً : **الخدمة الدائمة** : ويقصد بالخدمة الدائمة أن ينقطع الموظف لخدمة الدولة، فلا تكون إستعانه به عارضة، وبالتالي يكون الموظف الدائم هو الذي ينقطع لخدمة الدولة بتعيينه في وظيفة دائمة، والمناطق بالدائمة هو بوصف الوظيفة الواردة في الميزانية (1).

ثانياً : **أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام**: وهذا العنصر يقوم على دعمتين: الأولى : فكرة المرفق العام : والمرافق العامة كما هو معلوم لم تعد مقصورة على المرافق الإدارية بل وجد بجوارها أنواع أخرى، وكان مجلس الدولة قد فرق بين عمال هذه المرافق، فأطفي صفة الموظفين العموميين على من يشغلون التوجيه والرئاسة ، أما باقي العمال فقد أعتبرهم أجراء، وأخضعهم للقانون الخاص، أن الأصل في موظفي المؤسسات العامة أنهم موظفون عموميون تربطهم بالمؤسسات العامة علاقات تنظيمية، وما لا يعول على ما ذهب إليه بعض رجال الفقه في هذا الصدد من تفرقة بين طائفتين من موظفي المصالح أو المؤسسات العامة الإقتصادية، فالطائفة الأولى هي طائفة الموظفين ذي المناصب الرئيسية، والأخرى تضم عدا هؤلاء من صغار الموظفين، إذ يضافون على أفراد الطائفة الأولى دون الثانية صفة الموظفين العموميين، ذلك أن هذه التفرقة لا تقوم على أساس علمي، فمن العسير وضع مقياس لها، بحيث لا يقع الخلط واللبس بين أفراد الطائفتين (2).

ثالثاً : **أن يعين الموظف في وظيفة من السلطة التي تمتلك تعيينه قانوناً** : حيث لا يمكن إعتبار الموظف قانوناً موظفاً عاماً في خدمة الحكومة ولو كان قد تسلم العمل فعلاً في الفترة التي إنقضت بين الترشيح ورفض التعيين، حتي ولو تقاضي بالفعل مقابلاً عن عمله خلالها، ما دام لم تنشأ الوظيفة بأداة التعيين ممن يملكها، ولا يكون الأساس القانوني لما عساه يستحقه أداه فعلاً من عمل راجعاً الي إنعقاد رابطة التوظيف قانوناً، وإنما الي أساس

1/. د. مصطفى البارودي، الوجيز في الحقوق الإدارية، الطبعة الأولى ، دمشق ، 1958م ، ج1، ص221 .

2/. د. مصطفى البارودي، الوجيز في الحقوق الإدارية، مرجع سابق، ص221 .

قانون آخر غير ذلك. ويجب أن تؤخذ في الاعتبار الأفكار العناصر التي ذكرناها في مجال القانون الإداري، أما في القوانين الأخرى، أما ماجاء عليه العمل في السودان، فالقانون الجنائي مثلاً فإن المشرع أو الفقه قد يضيف على مدلول الموظف معني أوسع أو أضيق من معناه في القانون الإداري<sup>(1)</sup>.

**المطلب الثاني: الشروط العامة المطلوب توافرها في النظام الإسلامي :**

الجدير بالذكر أن الشروط المطلوب توافرها في الشخص لكي يكون موظفاً عاماً، هي :

**أولاً : صدور قرار من السلطة المختصة بالتعيين في الوظيفة العامة :**

يلزم لكي يصبح الشخص موظفاً عاماً أن يصدر قرار تعيينه في الوظيفة العامة ممن يملك سلطة التعيين، وبصدور هذا القرار فإن العلاقة ترتب آثارها بين الموظف والدولة<sup>(2)</sup>، وكانت قرارات تعيين الموظفين تصدر من رئيس الدولة مباشرةً وهو الخليفة، لأنه المسئول عن إدارة الدولة، وكانت في الغالب تصدر هذه القرارات مكتوبة، وفي بعض الأحيان شفوية، ولكن بحضور رجال الدولة المسئولون ليكونوا شهود عيان على مثل هذه القرارات، وذلك إذا كانت هذه الوظيفة التي يكون بها الموظف قريبة ومكان الخلافة، مما يجعل المسلمون يفهمون أن العمل الذي يقوم به الموظف إنما بقرار من الخليفة .

أما إذا كان قرار العمل الذي يقوم به الموظف بعيداً فكان الخليفة يكتب قرار بتعيين الموظف ويقول فيه بعثت فلاناً وأمرته بكذا، حتي يكون دليلاً واضحاً يلتزم به باقي المسلمين، ويكونوا على علم بأن هذا الموظف إنما يعمل لحساب الخليفة بقرار منه، فعمر ابن الخطاب رضي الله عنه عندما إستعمل حذيفة بن اليمان على المدائن كتب في عهده أن أسمعوا له وأطيعوه وأعطوه ما سألكم، فلم قدم المدائن أستقبلته الدهاقين، فلما قرأ عهده، قالوا سلنا ما شئت... الخ"<sup>(3)</sup>.

**ثانياً : أن يكون تعيين الشخص في الوظيفة بصفة دائمة :**

مما يؤيد تجاه النظام الإسلامي في الأخذ بمبدأ دائمية الوظيفة العامة، أن الإتجاه السائد لدي جمهور الفقهاء عدم تأقيت الوظيفة العامة- سواء الخليفة أو من عداه من أرباب الوظائف العامة- بمعني عدم تحديد مدة معينة ، ذلك لأن الموظف مكلف بأداء واجبات والقيام بمسئوليات محددة فلا ضير أن يبقي في ممارسته لها ما دام صالحاً لمباشرتها، وقادراً على تحمل أعبائها، ولو ظل كذلك طول حياته<sup>(4)</sup>.

ولم يدلنا الاستقرار علي رأي للفقهاء يخالف هذا الاتجاه العام في ديمومة الوظيفة العامة سوى ما أثر من رأي للامام ابي حنيفة حيث ذهب إلى القول بضرورة توقيت مدة ولاية القضاء بعام واحد حتى لاينتشل عن تحصيل العلم فيقع في الخلل في حكمه او يكون عرضه للفتنة والغرور.

1/. د. عبدالحى الكتاني، تفصيلات واسعة عن قرارات تعيين الموظفين – الترتيب الادارية، دن، دب، ص240.

2/. د. علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي، 1983م، د. ن، ص 65 .

3/. محمد يوسف موسى: نظام الحكم في الإسلام، دار الفكر العربي، 1983م، ص46.

4/. الإمام السيوطي: الاشباه والنظائر، مطبعة الحلبي القاهرة، 1959م، ص282.

ونري أن تأقيت الوظيفة - في بعض الوظائف التي تقتضي طبيعتها ذلك متي دعت الي ذلك ضرورة أو مصلحة راجحة، ونص عليه في قرار التعيين ليس أمراً يتعارض مع مرونة النظام الإسلامي، بل لعل ما نقله الإمام السيوطي<sup>(1)</sup> عن البلقيني وألمح إليه ابن قدامة يعتبر نصاً في الموضوع إذ يقول : " أن الوكالة إذا وقعت مطلقة غير مؤقتة ملك التصرف أبداً ما لم تنسخ الوكالة "<sup>(2)</sup>. والوظيفة العامة - كما سبق القول - تتضمن معني الوكالة في شكلها ومضمونها وفي كثير من آثارها، غير أن هذا التأقيت يقع على سبيل الإستثناء ونزولاً عن مقتضي معين، ثم تظل بعد ذلك القاعدة العامة هي ديمومة الوظيفة العامة، وإستقرار الموظف فيها ما أستمرت صلاحيته، أما إذا تغيرت حالته وعجز عن القيام بأعباء وظيفته، أو إتصف بما ينافي الأهلية، أو إختلت فيه بعض الشروط المهنية الجوهرية ، فإنه يكون قابلاً للعزل، وهذه كلها إعتبرات خارجة عن إتخاذ تأقيت الوظيفة العامة .

### ثالثاً : رضى الشخص بالتعيين في الوظيفة العامة

إذا كانت الوظيفة العامة مهنة يمتنها الموظف العام، ويبقي فيها طوال حياته، فيلزم أن يكون ألتحاق الموظف بالوظيفة بناء عن رضى ورغبة منه في القيام بهذا العمل. وعلى هذا النهج سار الخلفاء الراشدون، فعندما كان يعين الخليفة موظفاً على عمل فإنما يكون هذا التعيين برضاء الموظف وليس كرهاً عنه، فإذا رفض الشخص المرشح للوظيفة العمل فلا يكرهه الخليفة على ذلك العمل، وإستعمل عمر بن الخطاب رضي الله عنه هذا الأسلوب مع الموظفين الذين قام بتعيينهم، فعندما أراد أن يعين سعد بن عبيد موظفاً له في الشام أخذ رأيهم، وقال له : هل لك في الشام، فإن المسلمين نزحوا، وأن العدو قد زاروا عليهم، وذلك بعد الطاعون الذي أصابهم<sup>(3)</sup>. وعندما خرج معاذ بن جبل الي الشام قال عمر بن الخطاب رضي الله عنه لقد أخل خروجه بالمدينة وأهلها بالفقه، ولقد كانت كلمت أبا بكر رحمه الله أن يجلسه لحاجة الناس إليه فأبي علي، وقال: رجل أراد جهاداً يريد الشهادة فلا أجلسه.

فرضاء الموظف بالعمل الذي يقوم به أمر هام عند تعيين الموظفين في عهد الخلفاء الراشدين، فإذا كان العمل مناسباً لتخصصه وافق عليه وقام به، وإذا كان مخالفاً لتخصصه ولا يستطيع القيام به رفضه، ولا يستطيع الخليفة أن يرغمه على ذلك العمل .

### الخاتمة :

في خاتمة هذه الدراسة توصلنا الي عدد من النتائج والتوصيات ، وهي :

**النتائج :** قد توصل الباحث من خلال هذه الدراسة الي عدد من النتائج، أهمها هي :

<sup>1</sup>/. ابن قدامة: المغني، دار الكتاب العربي، بيروت، 1403هـ/1983م، ج5، ص92.

<sup>2</sup>/. د. علي عبد القادر مصطفى، مرجع سابق ص62.

<sup>3</sup>/. د. علي عبد القادر مصطفى، مرجع سابق، ص65 .

1/ الموظف العام يمثل أهم ركائز الحياة العامة في المجتمع، ومن خلاله تتم عملية سير المرافق العامة في الدولة، وهو بذلك يمثل عصب الخدمة المدنية وأساسها، وقد ظهر ذلك جلياً من خلال التعريفات التي وردت في ذلك، ونجد أن النظر الي الموظف العام يختلف بحسب الأنظمة الإقتصادية، وبحسب فروع القانون المختلفة .

2/ الوظيفة العامة تمثل الأسس الرئيسية التي يقوم عليها النظام الوظيفي والقواعد المنظمة لسير العمل في في المؤسسات العامة، وهي بذلك يكون النظر إليها من الناحية العملية بمعنيين مختلفين معني عضوي، ومعني موضوعي ، وهي بلا شك تؤثر على وضع الموظف العام الذي يشغل هذه الوظيفة .

3/ وجود الموظف العام يمثل أهمية كبيرة في الحياة العامة في الدولة، فالموظفين العموميين هم صناعات الإنجاز في الدولة، وبهم تعلق الدولة وتهبط، فكلما كانت الإدارة منظمة وفاعلة فإنها تسهم بصورة مباشرة في حسن سير المرافق العامة، وتوفير الخدمات العامة، وإقامة دولة متقدمة ومتطورة .

4/ سعت مختلف التشريعات والمدارس المذهبية، وأحكام الفقه والقضاء في الإجتهد لوضع بعض الشروط اللازم توافرها في الموظف العام، ولكن نجد أن هناك بعض من الشروط متفق عليها بالرغم تلك الإختلافات، ولكن كلما كان هناك شروطاً أكثر تقييداً فإن ذلك يؤدي الي تجويد العمل في الوظيفة العامة، وتأهيلها للقيام بدورها .

5/ النظام الإسلامي قد وضع أحكاماً وضوابط محكمة للموظف العام والوظيفة العامة، إبتداءً من الأمام الحاكم "الخليفة" حتي أصغر موظف في الدولة الإسلامية، وهذه الأحكام بلا شك تفوق كلما ذهبت إليه المدارس الحديثة من حيث أنها مستمدة من الكتاب والسنة ومصادر التشريع الإسلامي الأخرى، وهي بذلك يكون لها السبق والريادة في نفس الوقت، إضافة الي أنها صالحة للتطبيق في كل زمان ومكان .

التوصيات : كما يوصي الباحث من خلالها بعدد من التوصيات، تتمثل في :

1/ ضرورة تناول موضوع الوظيفة العامة بصورة عامة- والموظف العام بصورة خاصة- من قبل الشراح والفقهاء والدراسين، في مختلف المجالات القانونية والإقتصادية والإجتماعية، وذلك للمساهمة في دراسة الموضوع بصورة وافية تساهم في وضع تعريفات وأحكام لمختلف جوانب الوظيفة العامة، والمساعدة في وضع التشريعات ذات الصلة .

2/ الإهتمام بالموظف العام لأنه يمثل مصدر القوة البشرية في الحياة العامة، والنظر إليه بأعتباره صاحب الفضل في تقدم المجتمع، وإعطائه التكييف السليم الذي يتماشى مع وضعه، حتي تتحقق أكبر الفوائد للمجتمع من خلال تسيير المرافق العامة، وتأهيلها بالصورة المثلي .

3/ وضع الشروط الملانمة لعمل الموظف العام، وذلك إبتداءً من تعيينه وطريقة عمله وترقيته وأجره وكافة جوانب عمله، بالإضافة الي وضع الضوابط لمتابعة العمل والرقابة المفروضة، وإصدار التشريعات واللوائح التي تنظم ذلك، وتنظيم الإدارات المؤهلة للقيام بهذا الدور، وذلك سعياً لإيجاد مجتمع فاعل .

4/ أخيراً نوصي بالإستفادة الكاملة مما جاءت به الشريعة الإسلامية الغراء من أحكام وضوابط في هذا الصدد، وضرورة تضمين هذه الأحكام والقواعد في التشريعات التي تنظم عمل الموظف العام، إضافة الي إشاعة روح

العمل التي جاء بها الدين الحنيف بين الموظفين العموميين، والتي تقوم في الأساس على الأخلاق والأمانة والصدق والمحبة .

**المراجع:**

**أولاً: القرآن الكريم**

- 1/ سورة الإسراء، الآية (33) .
- 2/ سورة الأنفال، الآية (60) .
- 3/ سورة الحجر، الآية (42) .
- 4/ سورة القصص، الآية (26) .
- 5/ سورة النساء، الآية (58).

**ثانياً: كتب الفقه:**

- 6/ ابن خلدون، المقدمة ، طبعة لجنة البيان العربي، دار الكتاب العربي ، القاهرة، ج2 .
- 7/ ابن قدامة ، المغني ، دار الكتاب العربي، بيروت ج5، 1403هـ/ 1983م .
- 8/ ابن منظور ، لسان العرب ، دار الحديث ، القاهرة ، 2003م ، ج 1 .
- 9/ الإمام ابن تيمية، السياسة الشرعية ، الطبعة الثانية، دار الآفاق الجديدة، المغرب، 1991م.
- 10/ الإمام السيوطي، الأشباه والنظائر، مطبعة مصطفى الحلبي، القاهرة، 1959م .
- 11/ الإمام الشافعي، الرسالة، طبعة دار التراث، القاهرة ، 1975م .
- 12/ الإمام مسلم ، صحيح مسلم، كتاب الأمانة، دار الكتب العربية، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، ج6 .
- 13/ الخوارزمي، شرح الهداية، مطبعة مصطفى الحلبي، القاهرة ، ج3 ، د.ن.
- 14/ الدبوسي، تأسيس النظر ، مطبعة الخانجي، 1319هـ .
- 15/ الشوكاني، فتح القدير، دار المعرفة ، بيروت ، 1975م ، ج4 .
- 16/ القرافي، الفروق، دار السلام للطباعة، 2001م، المجلد الرابع .// ابن عابدين، حاشية ابن عابدين، الطبعة الثانية ، 1966م، ج4 .
- 17/ يوسف بن إسماعيل النقهاني، حجة الله على العالمين، المكتبة التوفيقية .

**ثالثاً: الكتب القانونية:**

- 18/ حمزة عبد المنعم، ديوان المظالم ، دار الشروق، القاهرة، 1983م.
- 19/ د. طلعت حرب محفوظ، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه منشورة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1982م .
- 20/ د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دن، 1974.
- 21/ د. عبد الحي الكتاني، تفصيلات واسعة عن قرارات تعيين الموظفين – الترتيب الإدارية ، د.ن.

- 22/ د. عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية، دمشق، 1957م .
- 23/ د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشأ المعارف، الإسكندرية، 2004م .
- 24/ د. علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي، 1983م ، د. ن .
- 25/ د. فؤاد العطار ، القانون الإداري ، القاهرة ، 1972م .
- 26/ د. محمد أنس قاسم جعفر، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992م .
- 27/ د. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضائياً ، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية ، القاهرة، د. ت .
- 28/ د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، سلطة الحاكم في تغيير التشريع شرعاً وقانوناً ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984م .
- 29/ د. محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990م .
- 30/ د. محمد ميرغني، مبادئ القانون الإداري المغربي، مطبعة الساحل ، الرباط ، 1980م ، ج 2 .
- 31/ محمد يوسف موسي، نظام الحكم في الإسلام، دار افكر العربي، 1983م .
- 32/ د. مصطفى البارودي، الوجيز في الحقوق الإدارية، دمشق ، 1958م ، ج 1 .
- 33/ د. مصطفى عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري المقارن، الطبعة الثالثة ، 1997م، الكتاب الثاني .

#### رابعاً: القوانين والتشريعات:

- 34/ قانون الخدمة العامة لسنة 1995م ، المادة 1 .