مقصد المداومة على الأعمال وتجلياته في الفقه الإداري الإسلامي

إعداد:

د. مختار عيسى سليمان مصطفى

محاضر متفرغ

جامعة البلقاء التطبيقية – الأردن

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

الملخص: يهدف هذا البحث إلى التعريف بمقصد المداومة على الأعمال المكلف بها شرعا، مع بيان أهمية هذا المقصد من حيث علاقته بتحقيق مراد الشارع من تشريع الأحكام الشرعية عقائدية كانت أم أخلاقية أم عملية، وكذا بيان الأدلة الشرعية المثبتة لهذا المقصد من الكتاب والسنة والمعقول، والكلام بعد ذلك على أحد أفراد هذا المقصد في الفقه الإداري الإسلامي والفقه الإداري الوضعي المعاصر، وهو مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، من حيث التعريف به، وبيان أهميته في الفقه الإداري العام الإسلامي والوضعي، وذكر بعض من تجلياته وتطبيقاته في الفقه الإداري الإسلامي والفقه والقانون الإداريين الوضعيين، مع المقارنة بينهما في الفقهين، توصلا إلى تقرير سبق الفقه الإداري العام الإسلامي للفقه الإداري العام وقوانينه الإدارية الوضعية الغربية المعاصرة إلى معرفة أصل هذا المبدأ، وتقديره لأهميته، وبناء جملة من الأحكام الفقهية الإدارية الإسلامية عليه، والكشف عن أن قوانين الإدارة العامة الوضعية المعاصرة قد استوحت هذا المبدأ وغيره من تراثنا الفقهي الإداري العام الإسلامي.

الكلمات المفتاحية: مقصد، المداومة، المرافق العامة، الموظف الفعلي. رفع الحرج.

Abstract

This research aims to define the purpose of maintaining the duties required by Islamic law, while clarifying the importance of this purpose in terms of its relationship to achieving the intent of the Shari'a in legislating Shari'a rulings, whether doctrinal, moral, or practical. It also outlines the Shari'a evidence supporting this purpose. The research then discusses one of the components of this purpose in Islamic administrative jurisprudence and contemporary positive administrative jurisprudence: the principle of maintaining the continuous operation of public facilities. The research defines it, explains its importance, and mentions some of its manifestations in Islamic administrative jurisprudence and positive administrative jurisprudence. It also compares the two. The research concludes with a conclusion that Islamic administrative jurisprudence precedes contemporary positive administrative laws in understanding this principle and appreciating its importance. It also reveals that these contemporary positive administrative laws have derived this principle and others from our Islamic administrative jurisprudential heritage.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على خاتم النبيين محمد بن عبد الله الصادق الوعد الأمين وعلى آله وصحبه أجمعين ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين ..... أما بعد

فقد شاء الله سبحانه وتعالى أن تكون شريعة الإسلام خاتمة الشرائع، وأن يكون نبي الرحمة محمد صلى الله عليه وسلم خاتم النبيين والمرسلين إلى العالمين، ولذلك جاءت شريعته كاملة تحمل في ثناياها مقومات بقائها وخلودها إلى يوم القيامة، ولا مجال للشك بأن الشارع قد أراد عند تشريعه لأحكام هذه الشريعة المداومة عليها من قبل أئمة المسلمين وعامتهم، أراد ذلك إرادة قدرية كونية قررها في قوله تعالى: ﴿ إِنَّا نَحْنُ نَزَّلْنَا ٱلذِّكْرَ وَإِنَّا لَهُۥ لَحَٰفِظُونَ﴾[1]، كما أراد ذلك منا نحن المكلفين بإرادة شرعية تكليفية في قوله تعالى: ﴿ وَٱعْبُدْ رَبَّكَ حَتَّىٰ يَأْتِيَكَ ٱلْيَقِينُ ﴾[2]، وما ذلك إلا ليحقق مقاصده في خلقه التي هي خير ورحمة وعدل كلها، فالأحكام الشرعية معللة بمصالح العباد كما نص علماؤنا، ومن مصلحة العباد دوام حفظ دينهم وأنفسهم وأعراضهم وعقولهم وأموالهم وجودا وعدما؛ لأن هذه الأسس الخمسة هي أسس حياتهم، ودوام حفظها يعني دوام تحقق بقائهم وصلاح أحوالهم في الدنيا والآخرة، ولن يكون ذلك إلا بدوام القيام بالأعمال الشرعية التي وضعها الله وسائل لذلك، ومن هنا تكمن أهمية هذا المقصد الذي يروم الباحث في هذا البحث التعريف به، وإثبات مشروعيته واعتبار على وجه الخصوص، إثباتا لسبق هذا الفقه لمعرفته وتفريع القواعد والأحكام الشرعية الاجتهادية عليه، والكشف عن أن الفقه الإداري الوضعي الغربي المعاصر قد استفاده من الفقه الإسلامي دون الاعتراف بذلك، ودون أن ينسب الفضل إلى أهله على عادة جل

---

(١) سورة الحجر: الآية (٩).

(٢) سورة الحجر: الآية (٩٩).

علماء الغرب في إخفاء إسهامات الشارع له بالأدلة الشرعية، وبيان بعض من تجلياته التطبيقية في الفقه الإداري الإسلامي العام[١]

المسلمين في المنجزات الحضارية الإنسانية، فمبدأ: دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد مبدأ مركزي في القانون الإداري الوضعي عندهم، ويعللون به كثيرا من أحكام هذا القانون، وهو كما نلحظ أحد أفراد مقصد المداومة على الأعمال الذي قرره علماؤنا ونص عليه الإمام المالكي الشاطبي صراحة في كتابه الموافقات، كما نجده ظاهرا بوضوح في فقه الإدارة الإسلامي العام عندنا، حيث عللت به كثير من الأحكام الشرعية الإدارية التي قررها علماؤنا، وسيعتمد الباحث في بحثه هذا بعد عون الباري سبحانه وتعالى على ما يفتحه الله عليه من الفهم والتدبر وفق مناهج الاجتهاد الشرعية المعتبرة، وعلى كتب العلماء من أصوليين ومفسرين ومحدثين وفقهاء، وقد بذل الباحث جهده في ذلك البحث لإخراجه بالصورة المرضية، فإن كان الباحث قد وفق في ذلك فمن الله، وإن كان قد قصر فتلك سمة البشر، والكمال لله العليم الخبير اللطيف سبحانه.

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث من خلال حاجتنا اليوم لحث علماء الشريعة للاهتمام بالمباحث الفقهية الإدارية الشرعية، حيث نجد شحا فيها بالرغم من أهميتها مع سبقنا في هذا المجال، وبالرغم من تقرير المحققين الذين بحثوا في هذه الموضوعات من علمائنا أن كثيرا من أفراد القانون الإداري الوضعي المعاصر قد أخذت أحكامها من الفقه الإسلامي، ويريد الباحث أيضا أن يبين علاقة مبدأ دوام سير المرافق العامة ذلك

(١) الفقه الإداري الإسلامي العام، – كما يرى الباحث – هو: مجموع الأحكام الشرعية العملية المتعلقة بعناصر القطاع الإداري للحكومة أو الدولة من موارد بشرية وموارد مالية وهياكل تنظيمية تتآلف كلها تحقيقا لأهداف عامة محددة، ومصطلح فقه الإدارة العامة الإسلامية هو مصطلح يعبر عن فرع مهم من فروع فقه السياسة الشرعية. انظر: التراتيب الإدارية، عبد الحي الكناني، ج١، ص١١، الإدارة في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم، أحمد عجاج، ص٢٧– ٢٨، معجم مصطلحات الإدارة العامة، إبراهيم شهاب، ص٤١.

المبدأ المحوري في القانون الإداري المعاصر بمقصد المداومة على الأعمال الذي قرره علماؤنا، وأن يكشف عن بعض من تجليات هذا المبدأ التطبيقية في الفقه الإداري الإسلامي والفقه الإداري الوضعي الغربي المعاصر، مقارنا بينهما، من خلال موضوعي: الموظف الفعلي، واستقالة الموظف العام.

الدراسات السابقة:

لقد وجد الباحث بعض الدراسات القليلة المعاصرة التي تتحدث عن مقصد المداومة على الأعمال الشرعية واعتباره مقصدا عظيما من مقاصد الشريعة، لكن الباحث لم يعثر على دراسة تربطه بالفقه الإداري العام الإسلامي، وتقرير سبقه في ذلك للقانون الإداري الوضعي المعاصر. وأهم هذه الدراسات:

(١) أحاديث الديمومة على العمل دراسة موضوعية، د. إقبال العنزي، بحث منشور في مجلة كلية أصول الدين، العدد الرابع والثلاثون، جامعة القاهرة، ٢٠٢١، القاهرة – مصر.

(٢) دلالة سورة النور على مقصد حفظ النسل، د.أحمد الربابعة ود. محمد الربابعة بحث منشور في مجلة دراسات / علوم الشريعة والقانون/ الجامعة الأردنية، المجلد ٤٢، العدد ٢، آب ٢٠١٥، ذو القعدة، ١٤٣٦هـ- (ISSN1026-3748).

تحدث فيه الباحث عن دلالات سورة النور في الدعوة إلى مداومة العمل الصالح وأثر ذلك على مقصد حفظ النسل.

الجديد في هذا البحث:

بالرغم من أهمية البحوث السابقة إلا أن هذا البحث جاء منفردا في حديثه عن أهمية مقصد المداومة على الأعمال الشرعية، وتجليات ذلك في الفقه الإداري الإسلامي، والفقه الإداري الوضعي المعاصر المقتبس منه.

منهج البحث:

اتبع الباحث في بحثه المنهج الاستقرائي بقراءة المفاهيم والمصطلحات وتتبع أقوال السادة العلماء في الموضوع من خلال معاجم اللغة وكتب التفسير وكتب شروح الأحاديث وكتب أصول الفقه وكتب الفقه عامة وكتب فقه السياسة الشرعية خاصة، ومن ثم الانتقال إلى المنهج التحليلي لتوجيه أقوال السادة الفقهاء وأدلتهم التفصيلية والنظر فيها نظرًا يسبر غورها، ويستخرج منها ما يحقق المقصود من البحث.

خطة البحث:

هذا وقد قسم الباحث البحث إلى:

مقدمة.

المبحث الأول: مقصد المداومة على الأعمال. التعريف والأهمية.

وفيه مطلبان:

المطلب الأول: تعريف مقصد المداومة على الأعمال.

المطلب الثاني: أهمية مقصد المداومة على الأعمال.

المبحث الثاني: الأدلة المثبتة لمقصد المداومة على الأعمال.

المبحث الثالث: تجليات مقصد المداومة على الأعمال في الفقهين الإداري الإسلامي والوضعي المعاصر.

وفيه مطلبان:

المطلب الأول: مبدأ دوام سير المرافق العامة وأهميته وبعض تجلياته في القانون الإداري الوضعي المعاصر.

المطلب الثاني: مبدأ دوام سير المرافق العامة وأهميته وبعض تجلياته في الفقه الإداري الإسلامي.

خاتمة.

المبحث الأول

مقصد المداومة على الأعمال؛ التعريف والأهمية.

المطلب الأول: تعريف مقصد المداومة على الأعمال

إن مبدأ الكلام عن أي موضوع لا بد أن ينطلق من التعريف به ليتصور أولا وبعدها يمكن فهم ما يتعلق به من أحكام وعلاقات، ومن هنا كان لا بد من التعريف أولا بهذا المقصد لغة واصطلاحا.

المقصد لغة: من قصد يقصد قصدا ومقصدا، وأصل معانيه كلها يعود إلى إتيان الشيء وأمّه، واكتناز وامتلاء الشيء، ومن المعاني اللغوية التي فرعها اللغويون على هذا الأصل: نية الشيء، والعزم عليه، والتوجه نحوه، واستهدافه، واتخاذه غاية، وإصابته، والتعمد، والتوسط والاعتدال، والاستقامة، والتنقيح والتجويد والتهذيب(١).

المداومة لغة: من دام يدوم دوما ودواما وديمومة، وأصل معانيه كلها يعود إلى السكون واللزوم، ومن المعاني اللغوية التي فرعها اللغويون على هذا الأصل: الإمعان والاستمرار، والبقاء، وعدم الإخلال بالشيء، والإقامة على الأمر ولزومه، والرفق بالأمر وعدم العنف والعجلة به ليدوم(٢).

ومما يلفت النظر هنا هو هذا الربط في الاستعمال اللغوي بين الرفق بالأمور وعدم العنف والعجلة من جهة، وبين دوامها من جهة أخرى، وهو تقرير لشرطية الرفق في التعامل مع الأمور لدوامها واستمرارها، فالأهم أن تدوم هذه الأمور وتبقى من غير اختلال، وإن قلت في ظرف ما.

---

(١) انظر: معجم مقايس اللغة، ابن فارس، ج٥، ص٩٥ – ٩٦.، ومعجم اللغة العربية المعاصرة، د. احمد مختار، ج٣، ص١٨١٩ – ١٨٢٠.

(٢) انظر: معجم مقاييس اللغة، ابن فارس، ج٥، ص٣١٦ ـ ٣١٧.

قال ابن فارس: واستدمت الأمر: إذا رفقت به، والمعنى أنه إذا رفق به ولم يعنف ولم يعجل دام له[١].

وهذا الربط السالف هو عينه المراعَى في النظر الشرعي، وهو ما يكشف مناسبة معنى اللفظة اللغوي لمعناها الاصطلاحي.

الأعمال لغة: من عمل يعمل عملا، أي: فعل[٢].

معنى مقصد المداومة على الأعمال اصطلاحا:

لقد نص الإمام المالكي الشاطبي على هذا المقصد فقال: من مقصود الشارع في الأعمال دوام المكلف عليها[٣].

والمقاصد الشرعية هي الأهداف والغايات التي شرعت الأحكام الشرعية لتحقيقها في الخلق، وهي عائدة إلى مصالحهم في الدنيا والآخرة أفرادا وجماعات، بجلب المنافع لهم ودفع المفاسد عنهم، ومنها العام الذي تستهدفه زمرة كبيرة من الأحكام في أبواب متعددة من الشريعة، وهنالك الخاص الذي يستهدفه حكم شرعي واحد في موضوع واحد من موضوعات الشريعة[٤].

ولا شك أن هذا المقصد من المقاصد العامة للأحكام الشرعية بأنواعها المختلفة؛ فالمقصود بالأعمال هنا: كل التكاليف الشرعية قاطبة حتى الاعتقادية منها، لأن الاعتقاد وإن كان قلبيا، فهو عمل أيضا، لكنه عمل للقلب لا للجوارح، فالعمل لا يقتصر على الجوارح فقط، فالقلب له عمل وفعل وحركة، فالنية مثلا وإن كانت قلبية إلا أنها في حقيقتها حركة القلب نحو الفعل، والحركة عمل وإن كانت هنا عملا معنويا.

---

(١) انظر: المرجع السابق، ج٥، ص٣١٦.

(٢) انظر: معجم مقاييس اللغة، ابن فارس، ج٤، ص١٤٥.

(٣) الموافقات، الشاطبي، ج٢، ص٢٤٢.

(٤) انظر: المقاصد العامة للشريعة الإسلامية، د. يوسف حامد العالم، ص٧٩.

ولا يوافق الباحث على تفسير د. عبدالله دراز رحمه الله لكلمة الأعمال في عبارة الشاطبي، حيث حصر معنى كلمة الأعمال في هذا المقصد بالعبادات الخاصة التي تتكرر أسبابها فقط كالصلاة، وعليه فغير العبادات من الأحكام الشرعية غير مقصود، وكذا العبادات الخاصة التي لا تتكرر أسبابها كالزكاة والحج غير مقصودة أيضا[1].

الرد على تفسير الدكتور عبد الله دراز رحمه الله:

١. إن ما يصدق على العبادات الخاصة من حيث الافتقار إلى المداومة على أعمالها من المكلفين كوسائل لتحقيق مقصد الشارع بحفظ الدين، يصدق أيضا على أعمال الاعتقاد أيضا، فلم لا تشمل بعبارة الأعمال؟، وكذا يصدق على أعمال المعاملات كوسائل شرعها الله لتحقيق مقصد الشارع بحفظ النفس والعرض والعقل والمال، كما يصدق على أعمال العادات وكذا أعمال العقوبات وغيرها، فالشارع كلف بالمداومة على الأحكام الشرعية كلها ليحقق دوام حفظ مقاصده في الخلق كلها.

٢. إن حصر الأمر بالعبادات الخاصة التي تكررت أسبابها دون ما لا تتكرر أسبابه لا يستقيم أيضا؛ لأن الديمومة للأعمال أو التكاليف الشرعية لا ينظر إليها من خلال أعيان الأفراد فقط، فنقول مثلا: إن الحج والعمرة تجبان على المكلف الفرد مرة في العمر، وعليه فهي ليست من الأعمال الدائمة المقصودة هنا، بل ينبغي علينا أن ننظر من جهة العبادة نفسها وتأثيرها في حياة عموم المسلمين، ولا شك أن الشارع يطلب إدامة إيتاء الزكاة من المكلفين حتى تسد حاجات الفقراء والمساكين، كما يطلب إدامة الحج والعمرة من المكلفين حتى لا يعرى بيت الله الحرام عن الخلق طوال أيام العام، فلا ينبغي إذا أن ننظر إلى هذا المقصد نظرا جزئيا خاصا بالمكلف ومصالحه الخاصة فقط، بل علينا أن نشمل فيه النظر الكلي الراجع إلى مصالح الخلق كلهم، فالمداومة على عمل مرفقي الحج والزكاة مطلوبة وإن تخلف أفراد من المكلفين عن القيام بهما لتخلف أسبابهما فيهم.

---

(١) انظر كلام الدكتور عبد الله دراز في حاشية الموافقات، الشاطبي، ج٢، ص٢٤٢.

المطلب الثاني: أهمية مقصد المداومة على الأعمال

لا بد لنا في البداية من أن نقول إن الشارع الحكيم له من التشريع غايات ومقاصد أراد تحقيقها في الخلق، تلك الغايات والمقاصد التي حصرها الإمام الشاطبي في ثلاثة أقسام: **الضرورية**، و**الحاجية**، و**التحسينية**(١).

وقد جعل الشارع وسائل لتحقيق هذه المقاصد وحفظها وهي الأحكام الشرعية من أوامر ونواهٍ، سواء ما كان منها عقائديًا أو تعبديًا، أو من قبيل العادات أو المعاملات أو الجنايات(٢).

يقول الإمام الشاطبي: (والحفظ لها، أي للمقاصد، يكون بأمرين أحدهما ما يقيم أركانها ويثبت قواعدها، وذلك عبارة عن مراعاتها من جانب الوجود والثاني ما يدرأ عنها الاختلال الواقع والمتوقع فيها، وذلك عبارة عن مراعاتها من جانب العدم)(٣).

فالله سبحانه وتعالى قد جعل حفظ هذه المقاصد من جهة الوجود بإقامة أركانها وتثبيت قواعدها وترسيخها، كما جعل حفظها من جهة العدم بمنع كل سبب يؤدي إلى اختلالها وهدمها، سواء أكان هذا الاختلال واقعًا أو متوقعًا من خلال زمر من التكاليف والأعمال الشرعية، ولما كان هذا الحفظ بشقيه مطلوبا على الدوام، كانت

---

(١) انظر: الموافقات، الشاطبي، ج٢، ص٨، إنه لمن المناسب أن أعرض معنى كل من هذه الأقسام: **الضرورية**: معناها أنه لا بد منها في قيام مصالح الدين والدنيا بحيث إذا فقدت لم تمر مصالح الدنيا على استقامة، بل على فساد وتهارج وفوت حياة، وفي الأخرى فوت النجاة والنعيم والرجوع بالخسران المبين، وهي الدين والنفس والعقل والنسل والمال، الموافقات للشاطبي، ج٢، ص٨. أما **الحاجيات**: فمعناها أنه مفتقر إليها من حيث التوسعة ورفع الضيق المؤدى في الغالب إلى الجرج والمشقة، ولكن يبلغ مبلغ الفساد المادي اللاحقة بفوت المطلوب، فإذا لم تُراع دخل على المكلفين على الجملة الحرج والمشقة، ولكنه لا يبلغ الفساد العادي المتوقع من المصالح العامة، الموافقات للشاطبي، ج٢، ص١٠. أما **التحسينيات**: فمعناها الأخذ بما يليق من محاسبة العادات، وتجنب الأحوال المدلسات التي تأنفها العقول الراجحات، ومجموعة ذلك قسم مكارم الأخلاق، الموافقات للشاطبي، ج٢، ص١١.

(٢) انظر: المرجع السابق، ج٢، ص٨.

(٣) انظر: المرجع السابق، ج٢، ص٨.

وسائله من تكاليف وأعمال شرعية أيضا مطلوبة على الدوام بداهة؛ لأن الوسائل تأخذ حكم مقاصدها، وهذا يقتضي عملًا دؤوبًا دائمًا من المكلفين بالالتزام بالتكاليف والأعمال الشرعية، ومنه يظهر أن مقصد المداومة على الأعمال يعمل كالشرط لحفظ بقية المقاصد الأخرى، ولا يتصور حفظها بغير وجوده.

المبحث الثاني

الأدلة المثبتة لمقصد المداومة على العمل

هناك العديد من الأدلة الشرعية من الكتاب والسنة والمعقول التي تثبت قصد الشارع المداومة على الأعمال، ومن هذه الأدلة:

أ) قوله تعالى: ﴿إِنَّ ٱلْإِنسَٰنَ خُلِقَ هَلُوعًا ﴿١٩﴾ إِذَا مَسَّهُ ٱلشَّرُّ جَزُوعًا ﴿٢٠﴾ وَإِذَا مَسَّهُ ٱلْخَيْرُ مَنُوعًا ﴿٢١﴾ إِلَّا ٱلْمُصَلِّينَ ﴿٢٢﴾ ٱلَّذِينَ هُمْ عَلَىٰ صَلَاتِهِمْ دَآئِمُونَ ﴿٢٣﴾﴾[١].

وجه الاستدلال[٢]: أن الله سبحانه وتعالى يقرر طبيعة الجنس البشري من أنه ضجور؛ إذا ناله شر من ضر أو فقر تألم وهرب، وإذا ناله خيرٌ من سعةٍ وغنى أحبه وبخل به ومنعه عن الناس، فهذا طبعه ونداء هواه، ولا يقوِّم طبعه هذا ويردع دواعي الهوى فيه إلا رياضة نفسه وتربيتها، بالمداومة على الصلوات المفروضة والمسنونة، فيحافظ على إقامتها كلما جاءت أوقاتها أو حلت أسبابها من غير انقطاع.

وإنما خص الصلاة دون غيرها من التكاليف الشرعية لأنها العبادة التي إن أقامها المكلف كما أمر الله صلح بها سائر عمله، وإن لم يقم بها أو أداها ناقصة فسد بها سائر عمله، فهي إمام الأعمال الشرعية كلها[٣].

ب) قوله تعالى: ﴿يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ ٱتَّقُواْ ٱللَّهَ حَقَّ تُقَاتِهِۦ وَلَا تَمُوتُنَّ إِلَّا وَأَنتُم مُّسْلِمُونَ﴾[٤].

وجه الاستدلال[٥]: يأمرنا الله سبحانه في هذه الآية أن نلتزم بأحكام الإسلام وأعماله، وأن نداوم عليها ولا نفارقها حتى نموت ما استطعنا إلى ذلك سبيلا.

---

(١) سورة المعارج، الآيات (١٩-٢٣).

(٢) انظر: تأويلات أهل السنة، أبو منصور الماتريدي، ج١٠، ص٢٠٥-٢٠٦.

(٣) جاء في الحديث: (أول ما يحاسب به العبد يوم القيامة الصلاة، فإن صلحت صلح سائر عمله، وإن فسدت فسد سائر عمله)، أورده الألباني في صحيح الترغيب برقم (٣٧٦) وقال عنه: حسن لغيره .

(٤) سورة آل عمران: الآية (١٠٢).

(٥) انظر: الجامع لأحكام القرآن، القرطبي، ج٢، ص١٣٦، ج٤، ص١٥٧ . ١٥٨.

ج) أيضًا من الأدلة على قصد الشارع المداومة على الأعمال، قوله تعالى: ﴿إِنَّا نَحْنُ نَزَّلْنَا الذِّكْرَ وَإِنَّا لَهُ لَحَافِظُونَ﴾[1].

وجه الاستدلال[2]: أن الله سبحانه وتعالى قد تكفل بحفظ كتابه العزيز – المشتمل على التكاليف الشرعية – حفظًا دائمًا في كل وقت من الزيادة والنقصان والتحريف والتبديل، وهذا الحفظ من الشارع لشرعه دليل على مقصد المداومة عليه؛ إذ لو كان الأمر خلاف ذلك لما كان في المحافظة على الشرع من قبل الشارع أي معنى، ولكان الأمر عبثًا محضًا، وتعالى الله أن يكون من العابثين، فحفظه لشرعه إنما كان لأجل أن يلتزم به المكلفون على الدوام إلى يوم يبعثون.

د) قوله تعالى: ﴿أَلَمْ يَأْنِ لِلَّذِينَ آمَنُوا أَنْ تَخْشَعَ قُلُوبُهُمْ لِذِكْرِ اللَّهِ وَمَا نَزَلَ مِنَ الْحَقِّ وَلَا يَكُونُوا كَالَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ مِنْ قَبْلُ فَطَالَ عَلَيْهِمُ الْأَمَدُ فَقَسَتْ قُلُوبُهُمْ وَكَثِيرٌ مِنْهُمْ فَاسِقُونَ ﴿١٦﴾﴾[3].

وجه الاستدلال[4]: أن الله سبحانه وتعالى يأمر عباده المؤمنين بأن تخشع قلوبهم لله تعالى ولما أنزله من الكتاب والحكمة، وأن يداوموا على المواعظ الإلهية والأحكام الشرعية في كل وقت، وألا يكون مصيرهم كمصير من سبقهم من أهل الكتاب الذين لم يدوموا على الطاعة ولم يثبتوا عليها، بل غفلوا واتبعوا الشهوات واستمروا على ذلك زمانا طويلا، حتى اضمحل إيمانهم وزال.

هـ) قوله تعالى: ﴿وَلَا تَكُونُوا كَالَّتِي نَقَضَتْ غَزْلَهَا مِنْ بَعْدِ قُوَّةٍ أَنْكَاثًا﴾[5].

وجه الاستدلال: ينهى الله سبحانه وتعالى المؤمنين عن نقض عهدهم وبيعتهم لله ورسوله صلى الله عليه وسلم بترك المداومة على الطاعة؛ لأنهم إن فعلوا ذلك كان

---

(١) سورة الحجر، الآية (٩).
(٢) انظر: تفسير النسفي، عبد الله النسفي، ج٢، ص٢٦٩.
(٣) سورة الحديد، الآية (١٦).
(٤) انظر: تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان، عبد الرحمن السعدي، ص٨٤٠.
(٥) سورة النحل، الآية (٩٢).

حالهم كحال امرأة يقال لها (ريطة)، وهي امرأة حمقاء كانت تغزل هي وجواريها من الغداة إلى الظهر، ثم تأمرهن فينقضن ما غزلن، فأفادت الآية إذًا لزوم المداومة على العهد والطاعة ورعاية حقوق الله تعالى[١].

و) قوله تعالى: ﴿ وَٱعۡبُدۡ رَبَّكَ حَتَّىٰ يَأۡتِيَكَ ٱلۡيَقِينُ ﴾[٢].

وجه الاستدلال: أن الله في هذه الآية يوجه نبيه صلى الله عليه وسلم وأمته بأن يداوموا على عبادته وطاعته ورعاية حقوقه سبحانه حتى يأتيهم اليقين، أي: الموت[٣].

ز) عن عائشة رضي الله عنها أن النبي صلى الله عليه وسلم دخل عليها وعندها امرأة، قال: من هذه؟ قالت هذه فلانة تذكر من صلاتها. قال: مه عليكم بما تطيقون فوالله لا يمل الله حتى تملوا، تقول عائشة بعد ذلك: وكان أحب الدين إليه ما داوم عليه صاحبه)[٤].

وجه الاستدلال: فيه حض النبي صلى الله عليه وسلم أمته على المداومة على الأعمال وإن قلت مقاديرها، فالقليل الدائم خير وأحب إلى الله من الكثير المنقطع، فإنه من القبيح شرعا أن يترك العبد

الطاعة بعد دخوله فيها وأن يعرض عن الله بعد الإقبال عليه، كما بين النبي صلى الله عليه وسلم أن الله لا يمل من إجراء الثواب للعبد حتى يمل العبد من الطاعة، وفيه ربط إجراء الثواب بالمداومة على الأعمال، وهو دليل على أن المداومة مرادة ومقصودة من قبل الشارع [٥].

---

(١) انظر: تفسير القرآن العظيم، ابن كثير، ج٤، ص٥٩٩.

(٢) سورة الحجر، الآية (٩٩).

(٣) انظر: تفسير النسفي لعبد الله النسفي، ج٢، ص٢٧٩.

(٤) أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب الإيمان، باب (أحب الدين إلى الله أدومه)، رقم: (٤٣).

(٥) انظر: الموافقات، الشاطبي، ج٢، ص٢٤٢، وشرح صحيح البخاري، ابن بطال، ج١٠، ص١٧٩.

وعن مسروق قال: سألت عائشة رضي الله عنها: (أي العمل كان أحب إلى النبي صلى الله عليه وسلم؟، قالت: الدائم)(١).

وعن عائشة رضي الله عنها أن رسول الله صلى الله عليه وسلم سئل: أي العمل أحب إلى الله؟، قال: (أدومه وإن قل)(٢).

و (كان عليه الصلاة والسلام إذا عمل عملًا أثبته)(٣) أي: لم يتركه، و (كان عمله ديمه)(٤).

ح) ما نلحظه في التشريع الرباني من توقيته لوظائف العبادات من مفروضات ومسنونات ومستحبات في أوقات معينة، بحيث تتكرر العبادة بتكرر مجيء وقتها(٥)، فالصلاة مثلًا جعل لها مواقيت خمسة في اليوم والليلة، يقول تعالى: ﴿أَقِمِ ٱلصَّلَوٰةَ لِدُلُوكِ ٱلشَّمۡسِ إِلَىٰ غَسَقِ ٱلَّيۡلِ وَقُرۡءَانَ ٱلۡفَجۡرِۖ إِنَّ قُرۡءَانَ ٱلۡفَجۡرِ كَانَ مَشۡهُودٗا﴾(٦).

فقوله تعالى: (لدلوك الليل إلى غسق الليل) أي: من زوال الشمس إلى ظلمة الليل، وهذا إشارة إلى صلوات الظهر والعصر والمغرب والعشاء، وقوله: (قرآن الفجر) إشارة إلى صلاة الفجر(٧)، وكذلك الصيام جعل الشارع ابتداءه برؤية هلال شهر رمضان من كل عام يقول صلى الله عليه وسلم: (صوموا لرؤيته وأفطروا لرؤيته)(٨).

---

(١) أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب التهجد، باب (من نام عند السحر)، رقم: (١١٣٢).

(٢) أخرجه مسلم في صحيحه، كتاب صلاة المسافرين، باب (فضيلة العمل الدائم من قيام الليل وغيره)، رقم: (٧٨٢).

(٣) أخرجه مسلم في صحيحه، كتاب صلاة المسافرين، باب (جامع صلاة الليل)، رقم: (٧٤٦).

(٤) أخرجه البخاري في كتاب الصيام، باب (هل يخص شيئا من الأيام)، رقم: (١٩٨٧).

(٥) انظر: الموافقات، الشاطبي، ج٢، ص٢٤٢.

(٦) سورة الإسراء، الآية (٧٨).

(٧) انظر: الكشاف، الزمخشري، ج٢، ص٦٨٦.

(٨) أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب الصوم، باب "إذا رأيتم الهلال فصوموا ...)، رقم: (١٩٠٩).

وكذلك الحال في الحج وغيرها من العبادات، فتكليف الشارع بالعبادات في أوقات محددة يتكرر تعاقبها دليل على قصده مداومة المكلف عليها كلما جاء وقتها.

ط) تيسير الشارع على المكلفين ابتداءً عند تشريعه للأحكام الشرعية، فلم يكلفهم بما لا يطيقون لانتفاء قدرتهم عليه، قال تعالى: ﴿لَا يُكَلِّفُ ٱللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا﴾[١]، وقال أيضا: ﴿رَبَّنَا وَلَا تُحَمِّلْنَا مَا لَا طَاقَةَ لَنَا بِهِۦ﴾[٢]. ومن ذلك أنه رفع الإثم والمؤاخذة عن المخطئ والناسي والمكره، لانعدام إرادة الاختيار فيهم، ففي الحديث: (إن الله وضع عن أمتي الخطأ والنسيان وما استكرهوا عليه)[٣].

وكذلك رفع القلم والتكليف عن الصبي والمجنون والنائم، ففي الحديث: (رفع القلم عن ثلاثة؛ عن النائم حتى يستيقظ، وعن الصبي حتى يشب، وعن المعتوه حتى يعقل)[٤]، وذلك إنما كان بسبب غياب آلة الفهم بالنوم في النائم ونظيره المغمي عليه، وعدم اكتمالها في الصبي، وزوالها في المعتوه والمجنون، فتكليفهم عندئذ ومؤاخذتهم تكليف بما لا يطاق[٥].

كما أنه سبحانه رفع الحرج عن الأمة بالنظر إلى الأمم السابقة وجعله خصيصة من خصائصها، قال تعلى: ﴿وَيَضَعُ عَنْهُمْ إِصْرَهُمْ وَٱلْأَغْلَٰلَ ٱلَّتِى كَانَتْ عَلَيْهِمْ﴾[٦]، وفي دعاء الرسول عليه السلام والمؤمنين ﴿رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْ عَلَيْنَآ إِصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُۥ عَلَى ٱلَّذِينَ

(١) سورة البقرة، الآية (٢٨٦).

(٢) سورة البقرة، الآية (٢٨٦).

(٣) أخرجه ابن ماجه في سننه، من كتاب الطلاق، باب (طلاق المكره والناسي)، رقم: (٢٠٤٥)، وصححه النووي في المجموع شرح المهذب، ج٨، ص٤٥٠.

(٤) وأخرجه الترمذي في سننه، أبواب الحدود، باب (فيمن لا يجب عليه الحد)، رقم: (١٤٢٣)، وأورده السيوطي في الأشباه والنظائر، ص٢١٢، بنحو هذا اللفظ وصححه.

(٥) انظر: المستصفى، الغزالي، ج١، ص٢١٢.

(٦) سورة الأعراف، الآية (١٥٧).

مِن قَبْلِنَآ﴾[1]، ومن أحكام الأمم السابقة قتل النفس في التوبة، وقطع الأعضاء الخاطئة، وبت القضاء بالقصاص عمدًا كان أو خطأ من غير شرع الدية، وقرض موضع النجاسة من الجلد والثوب، وإحراق الغنائم، وظهور الذنوب على أبواب البيوت... الخ[2].

وأيضا فقد رفع سبحانه الحرج عن المكلفين ابتداء عند تشريع أحكام العزيمة لعموم المكلفين أصحاب الأحوال العادية[3]، ومن مظاهر ذلك أنه جعل الأصل في العبادات التوقيف، لئلا يبتدع الناس فيها ما يشق عليهم الالتزام به مآلاً فيتركوا العبادة بالكلية، كما جعل ذات العبادات سهلة ميسرة مقدورًا عليها بغير مشقة خارجة عن حد الاعتبار، وفي غير العبادات أحل الطيبات، وجعل الأصل في المنافع الإباحة وحرم الخبائث والمضار كما في قوله تعالى: ﴿وَيُحِلُّ لَهُمُ ٱلطَّيِّبَٰتِ وَيُحَرِّمُ عَلَيۡهِمُ ٱلۡخَبَٰٓئِثَ﴾[4]، وحديث: (لا ضرر ولا ضرار)[5].

وفي تشريع أحكام العقوبات رفع الحرج بتلك الأحكام الزاجرة عن انتهاك حرمات الله سواء ما كان منها حقًا للعبد أو حقًا للمجتمع، بما يقطع دابر الجريمة ويحقق الأمن للناس، ولم يغفل الشارع جانب التخفيف في حق المجرم أيضًا فقرر مبدأ دفع العقوبة بالشبهة ففي الحديث: (ادفعوا الحدود ما وجدتم له مدفعا)[6]، كما استحب الشارع تلقين المقر بالحد الرجوع عن إقراره، كما جاء في حديث ماعز رضي الله عنه عندما جاءه مقرًا بالزنا: (لعلك قبلت أو غمزت أو نظرت)[7]، كما استحب الشارع ستر

---

(١) سورة البقرة، الآية (٢٨٦).
(٢) انظر: تفسير النسفي، عبد الله النسفي، ج٢، ص٨٠.
(٣) انظر: أصول الفقه، د. زكي الدين شعبان، ص٢٠٢ ـ ٢٠٣.
(٤) سورة آل عمران، الآية (١٥٧).
(٥) أخرجه الإمام أحمد في مسنده، مسند بني هاشم، رقم: (٢٨٦٥).
(٦) أخرجه ابن ماجه في سننه، كتاب الحدود، باب (الستر على المؤمن ودفع الحدود بالشبهات)، رقم: (٢٥٤٥)، وانظر: المجموع، النووي، ج٢٠، ص٦٩.
(٧) أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب الحدود، باب (هل يقول الإمام للمقر لعلك غمزت أو لمست)، وانظر: المجموع، النووي، ج٢٠، ص٢٩٩ ـ ٣٠٠.

المسلم على نفسه وعلى غيره من المسلمين، ففي الحديث: (ومن ستر مسلمًا ستره الله يوم القيامة)[١]، وفيه أيضا: (كل أمتي معافى إلا المجاهرين)[٢].

كما أن فتح باب التوبة والكفارة للمسيء نوع من التخفيف عليه وتخليصًا له من ألم الجرم، وإنقاذًا له من الاستمرار في المعصية، قال تعالى: ﴿۞ قُلْ يَٰعِبَادِيَ ٱلَّذِينَ أَسْرَفُوا۟ عَلَىٰٓ أَنفُسِهِمْ لَا تَقْنَطُوا۟ مِن رَّحْمَةِ ٱللَّهِ ۚ إِنَّ ٱللَّهَ يَغْفِرُ ٱلذُّنُوبَ جَمِيعًا ۚ إِنَّهُۥ هُوَ ٱلْغَفُورُ ٱلرَّحِيمُ ﴿٥٣﴾﴾[٣]

كما راعى سبحانه وتعالى الأحوال الاستثنائية الخاصة التي قد تعتري بعض المكلفين فتضعف قدرتهم على القيام بأحكام العزيمة أو تعدمها بالكلية، فأفردها بأحكام التيسير التي تناسبها كما في أحكام الرخصة وأحكام الضرورة.

ومثال ذلك[٤]:

أن التلفظ بكلمة الكفر يخرج من الملة، إلا أنه في حالة الإكراه عليه بالقتل أو بإتلاف الأعضاء، فإن الشارع أباحه للضرورة بشرط اطمئنان القلب بالإيمان، يقول تعالى: ﴿ مَن كَفَرَ بِٱللَّهِ مِنۢ بَعْدِ إِيمَٰنِهِۦٓ إِلَّا مَنْ أُكْرِهَ وَقَلْبُهُۥ مُطْمَئِنٌّۢ بِٱلْإِيمَٰنِ ﴾[٥].

وأن الفطر في رمضان للمقيم الصحيح محرمٌ غير جائز، إلا أنه إذا أدخل في حالة أخرى وهي السفر فإن الفطر يكون في حقه رخصة مستحبة؛ لأن اجتماع السفر والصوم شاق على المكلف، فجاء الحكم الشرعي رافعًا للمشقة والحرج عن المكلف تخفيفًا ورحمة من رب العالمين ﴿ فَمَن كَانَ مِنكُم مَّرِيضًا أَوْ عَلَىٰ سَفَرٍ فَعِدَّةٌ مِّنْ

(١) أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب المظالم والغصب، باب (لا يظلم المسلم المسلم ولا يسلمه)، رقم: (٢٤٤٢).

(٢) أخرجه البخاري في كتاب الأدب، باب (ستر المسلم على نفسه)، رقم: (٦٠٦٩).

(٣) سورة الزمر، الآية (٥٣).

(٤) انظر: أصول الفقه، د. زكي الدين شعبان، ص٢٠٢ . ٢٠٤.

(٥) سورة النحل، الآية (١٠٦).

أَيَّامٍ أُخَرَ ﴾ وقوله تعالى: ﴿ وَمَن كَانَ مَرِيضًا أَوْ عَلَىٰ سَفَرٍ فَعِدَّةٌ مِّنْ أَيَّامٍ أُخَرَ ۗ يُرِيدُ ٱللَّهُ بِكُمُ ٱلْيُسْرَ وَلَا يُرِيدُ بِكُمُ ٱلْعُسْرَ ﴾ (١).

وأن من مرض وعجز عن الصلاة قائمًا رخص له أن يصلي قاعدًا، ومن عجز عنها قاعدًا صلى مضطجعًا وهكذا.

والخلاصة أن كل مظاهر التيسير والاعتدال التي ذكرنا إنما كانت لأجل إعانة المكلف على المداومة والاستمرار على العمل بالتكليف، وإزالة ما قد يتسبب بقطع هذه المداومة من موانع وعقبات، لأنه بدون هذه المداومة لن تتحقق أيٌّ من غايات الشارع من التشريع (٢).

(١) سورة البقرة، الآية (١٨٥).

(٢) انظر: الموافقات، الشاطبي، ج٢، ص٢٤٣، وأصول الفقه، محمد أبو زهرة، ص٢٩٩، ص٣٠١.

المبحث الثالث

مقصد المداومة على الأعمال في الفقهين الإداري الإسلامي والوضعي المعاصر

المطلب الأول: مبدأ دوام سير المرافق العامة وأهميته وبعض تجلياته في الفقه الإداري الوضعي المعاصر

أولا: المقصود بمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد:

تعريف المرافق لغة: لقد سبق للباحث أن عرف المقصود بمادة (دوم)، وبقي تعريف المقصود بكلمة (المرافق) لغة فنقول: المرافق جمع مرفق، وهو مشتق من (رفق) وأصل معناه: موافقة ومقاربة بلا عنف، والرفق خلاف العنف، وتطلق على كل شيء فيه معنى الراحة، واللطف، ولين الجانب، وحسن الصنيع، والتسهيل، والإعانة، والنفع، والرعاية، والاقتصاد في الأمور، والإلحاق، والمصاحبة، والموافقة[١].

تعريف المرافق اصطلاحا: حتى نعرف المقصود بهذا المبدأ الإداري المهم جدا في الفقه الإداري العام لا بد من أن نعرف المقصود بالمرفق العام أولا.

تعريف المرفق العام في المصطلح القانوني: هو مشروع أو نشاط تنشئه الدولة، من أجل إشباع حاجة عامة مهمة لأفراد المجتمع، لا بقصد الربح، حفاظا على النظام العام وخدمة للمصالح العامة،

وتديره الدولة بسلطتها العامة بشكل مباشر، أو تشرف على إدارته إنشاء، وإشرافا، ورقابة، وتوجيها، وتنظيما، وإلغاء[٢].

---

(١) انظر: معجم مقاييس اللغة، ابن فارس، ج٢، ص٤١٨، ومعجم اللغة العربية المعاصرة، د. أحمد مختار، ج٢، ص٩١٩ ـ ٩٢٠.

(٢) انظر: القانون الإداري الأردني، د. نواف كنعان، ج١، ص٣١٦ – ٣١٧، ص٣٢٣

والحاجات التي تلبيها المرافق العامة متنوعة تغطي كل ما يحتاجه الجمهور من دفاع أو أمن أو تعليم أو صحة أو اتصالات أو تجارة واقتصاد أو عبادة أو تثقيف...الخ، وهي تختلف باختلاف الزمان والمكان(١).

وعليه يكون المقصود بهذا المبدأ: أن على الإدارة العامة في الدولة بمرافقها المختلفة أن تضمن دوام عمل هذه المرافق العامة بانتظام واطراد تلبية للحاجات العامة المهمة للجمهور التي يعجزون عن إشباعها بأنفسهم كأفراد، وضمان عدم تعطلها أو توقفها لأي سبب من الأسباب ما أمكن إلى ذلك سبيلا، وإزالة أي عقبات قد تؤدي إلى ذلك(٢).

ثانيا: أهمية هذا المبدأ في فقه الإدارة العامة وقانونها(٣):

إن من الضروري إذا لجمهور الدولة أن تداوم هذه المرافق العامة في السير في أعمالها بانتظام واطراد دون انقطاع؛ لتلبي الحاجات المختلفة العامة لهذا الجمهور، وإن أي اختلال يقطع هذه المداومة والانتظام يعني حرمان أفراد هذا الجمهور من تحصيل حاجاته العامة المهمة ضرورية كانت أم حاجية، مما قد يهدد أساسيات حياته أو يوقعه في مشقة وحرج غير محتملين.

لذلك نرى الحرص الشديد من الإدارة العامة على تحقيق (مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد) قانونا وواقعا، فنجد الفقه الإداري العام وكذا القضاء الإداري ينصان عليه ويعتبرانه من المبادئ المركزية الهامة الضابطة للوظيفة العامة وسير مرافقها العامة، كما يعلل به المشرع كثيرا من القوانين الإدارية التي شرعت لتعزيزه ومنع كل ما من شأنه عرقلته، وسيعرض الباحث بعضا من هذه القوانين على سبيل

(١) انظر: المرجع السابق، ج١، ص٣١٧، ٣٢١.
(٢) انظر: المرجع السابق، ج١، ص٣٣٥.
(٣) انظر: المرجع السابق، ج١، ص٣٣٥ – ٣٣٦.

التمثيل وهما: ما يتعلق بموقف الفقه والقانون الإداريين من الموظف الفعلي وكذا موقفهما من استقالة الموظف العام.

أ ـ موقف الفقه والقانون الإداريين من الموظف الفعلي:

الموظف الفعلي هو شخص يتطوع من تلقاء نفسه، ودون تعيين أو طلب من السلطات العامة، فيشغل الوظيفة العامة لفترة مؤقتة، في مرفق عام يعجز عن تقديم خدماته لظروف استثنائية كالحروب والكوارث الطبيعية، ويظهر للجمهور بمظهر الموظف العام، مقدما لهم خدمات المرفق العام بنية المعاونة والمنفعة العامة للجمهور، لا بنية المنفعة الشخصية له(١).

والموظف الفعلي ليس غاصبا للوظيفة العامة، لكنه من جهة يشترك مع غاصب الوظيفة في انتفاء الطريقة الشرعية لتولي الوظيفة العامة، وبالتالي فلا يدخلان تحت اسم الموظف العام؛ لأنهما يتداخلان مع عمل الإدارة العامة دون إذنها ورغما عنها، فهما معتديان على اختصاصها بتسيير المرافق العامة، ومن جهة أخرى فإن الموظف الفعلي يختلف عن غاصب الوظيفة في أمرين؛ الأول: أن غاصب الوظيفة قد يستولي على الوظيفة العامة من يد الإدارة العامة حتى في الأحوال العادية ودون وجود ظرف استثنائي يجعلها تغيب أو تعجز عن تسيير المرافق العامة، والثاني: أن نية غاصب الوظيفة هي تحقيق منافعه الخاصة لا منافع الجمهور العامة (٢).

وبالرغم من اختلاف حال كل من الموظف الفعلي وغاصب الوظيفة مما يستوجب التفريق بينهما في الحكم إلا أن الفقه والقانون الإداريين في فرنسا في بدايات القرن التاسع عشر كانا يسويان بينهما في الحكم؛ تمسكا منهما بمنطق القانون المجرد، الذي يتمسك بمبدأ عدم السماح بمعاونة فرد عادي للإدارة في تسيير مرافقها العامة، سواء أكان الظرف عاديا أم استثنائيا، وسواء أكان ذلك منه بنية تحقيق المنافع العامة أم

(١) انظر: دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، د عبد الحميد حشيش، ص٢٣٨ – ٢٤٣، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، د. مازن ميلو راضي، ص١٠٦.

(٢) انظر: المرجع السابق، ص٢٤١ – ٢٤٥.

كان بنية تحقيق منفعته الشخصية، لكن تغير الأمر بعد ذلك بسبب الوقائع العملية الضرورية، التي فرضت على الفقه والمشرع القبول بالخروج على هذا المبدأ في بعض الحالات استثناء للضرورة، وأصبح الفقه والقانون يستثنيان حالة الموظف الفعلي ويفرقان في الأحكام بينها وبين حالة غاصب الوظيفة، لكنهما لا يرتقيان بالموظف الفعلي في الأحكام ليعتبراه مماثلا للموظف العام، بل هو في مرتبة وسيطة بين الأمرين(١).

إن الجديد الذي حدث هو أن الفقه والقانون الفرنسيين أصبحا يأخذان في الاعتبار مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد لارتباطه بالمصالح العامة للجمهور، حيث يؤدي توقف هذه المرافق لاضطراب شديد في حياة الجمهور وبالتالي الدولة بأكملها، ولذلك واستثناء من مقتضيات مبدأ اختصاص السلطة العامة بتسيير المرافق العامة دون قبول تعاون الأفراد في ذلك، سمح الفقه والقانون بالتعاون الاختياري من الأفراد في تسيير المرافق العامة، طالما كان ذلك ضروريا لتقديم خدماتها العامة للجمهور بلا انقطاع؛ صيانة للمصلحة العامة، وقد اعتبرا من أنواع هذا التعاون الاختياري المشروع حالة الموظف الفعلي، ولذلك لم يعودا يجرمان الموظف الفعلي ويساويانه بغاصب الوظيفة، بل أصبحا يعطيان تصرفاته صفة القبول والمشروعية، ويعللان ذلك بضرورة ضمان دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد نظرا للمصلحة العامة(٢).

ب . موقف الفقه والقانون الإداريين من استقالة الموظف العام:

الاستقالة هي: لغة: طلب الإقالة، والإقالة هي الرفع والإزالة.

ومعناها في مجال الإدارة: طلب الموظف ترك العمل بصورة نهائية(٣).

---

(١) انظر: المرجع السابق، ص٢٣٦.

(٢) انظر: المرجع السابق، ص٢٣٦، والقانون الإداري الأردني، د. نواف كنعان، ج١، ص٣٤٤ – ٣٤٥.

(٣) معجم مصطلحات الإدارة العامة، إبراهيم بدر شهاب، ص٥٢.

وقد وضع الفقه والقانون الإداريين قيودا على استقالة الموظف العام بحيث لا تؤثر سلبا على مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ومن هذه القيود أن البت في قبول هذه الاستقالة أو رفضها موكول للجهة التي عينت الموظف، وأن لها أن تؤجل البت بها مدة معينة لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة، فإن مضت المدة دون قبولها اعتبرت الاستقالة مرفوضة، ومنها أيضا أن على الموظف العام الاستمرار في عمله بعد تقديمه الاستقالة إلى أن يتم قبولها؛ ضمانا لدوام سير المرافق العامة وعدم تضرر المصلحة العامة بانقطاعها(١).

المطلب الثاني: مبدأ دوام سير المرافق العامة وبعض تجلياته في الفقه الإداري الإسلامي.

إن من المعيب حقا ما تقرره بعض المراجع القانونية العربية من أن مبدأ دوام سير المرافق العامة هو من إبداع القضاء الإداري الفرنسي، في حين أن الموضوعية العلمية تقتضي أن ينسب الفضل في السبق العلمي إلى أهله، ولا نحتاج لكبير جهد لندرك أن هذا المبدأ متفرع عن المقصد العام الذي نص عليه الإمام الشاطبي في كتابه الموافقات كما نقله الباحث سابقا، وهو مقصد المداومة على الأعمال، وعلاقتهما هي علاقة الكل مع جزئه والفرع مع أصله، فمقصد المداومة على العمل هو الأصل الذي تفرع عنه في باب الإدارة العامة مبدأ دوام سير المرافق العامة، فكيف بعد ذلك يحق لنا أن نقول أنه من إبداع القضاء الفرنسي؟!.

والسؤال الذي يطرح نفسه الآن هو: هل لهذا المبدأ تطبيقات في الفقه الإداري الإسلامي العام؟

(١) انظر: القانون الإداري الأردني، د. نواف كنعان، ص٣٣٩ – ٣٤٠، والوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، د. عبد الله طلبة، ص٢٠٩.

وللإجابة على هذا السؤال يقول الباحث: صحيح أن فقهاء الإدارة العامة الإسلاميين[1] لم ينصوا على هذا المبدأ بمثل هذه العبارة، ولم يفردوه بالتوضيح والشرح كما فعل القضاء الفرنسي، ولعل ذلك منهم كان اكتفاء بتقريرهم لأصله وهو مقصد المداومة على الأعمال، لكن معناه كان حاضرا بقوة في تعليلاتهم لكثير من الأحكام الفقهية التي قرروها فهما من نصوص الشارع الحكيم، وسيقوم الباحث بعرض بعض من تجليات هذا المبدأ في الفقه الإداري العام الإسلامي، محاكيا فيما سيطرحه من التجليات الموضوعات والتطبيقات التي نص عليها القانون الإداري العام وفقهه؛ ليثبت الباحث أن ما يعده القانونيون إبداعا محضا حصريا للقضاء الإداري الفرنسي ما هو

(١) المقصود هنا فقهاء الإسلام الذي اهتموا بمسائل الإدارة الإسلامية العامة قديما وحديثا، ونستطيع أن نعتبر على رأسهم الخلفاء الراشدين الأربعة وكذا من كان موضع مشورتهم أو من استعمل في الولايات العامة من الصحابة رضي الله عنهم، وكذا الخلفاء والولاة الفقهاء من بعدهم، وكذا الفقهاء المجتهدون على مر العصور إجمالا، لكن هناك بعض الفقهاء الذين اهتموا بقضايا السياسة الشرعية ومن ضمنها فقه الإدارة العامة، فصنفوا فيها بعض موضوعاتها مصنفات خاصة، وعلى رأسهم الفقيه الشافعي الإمام أبو الحسن علي بن محمد الماوردي (ت٤٥٠هـ)، الذي مارس القضاء والحكم ومن كتبه في باب الإدارة العامة وفقهها كتاب الأحكام السلطانية، ونصيحة الملوك، وقانون الوزارة، وقوانين الوزرة وسياسة الملك، ويعتبر بحق أبو علم الإدارة العامة الإسلامية، والإمام الشافعي أبو المعالي عبد الملك بن عبد الله الجويني إمام الحرمين (ت٤٧٨هـ) وكتابه غياث الأمم في التياث الظلم، والإمام الشافعي أبي حامد الغزالي (ت٥٠٥هـ) وكتابه التبر المسبوك في نصيحة الملوك، والإمام الحنبلي أبو يعلى محمد بن الحسين ابن الفراء (ت٤٥٨هـ) وكتاباه الأحكام السلطانية و رسل الملوك ومن يصلح للرسالة والسفارة، والإمام الحنبلي تقي الدين أبو العباس أحمد بن عبد الحليم ابن تيمية (ت٧٥٨هـ) في رسالته المسماة بـ السياسة الشرعية، ومن المتأخرين الشيخ محمد عبد الحي بن عبد الكبير الكتاني (١٣٨٢هـ)، وكتابه التراتيب الإدارية نظام الحكومة النبوية، أما في عصرنا الحاضر فيجد الباحث اهتماما من بعض المتخصصين في القانون العام أو علم الإدارة العامة بأسلمة هذا العلم، لكن دراساتهم في هذا الباب غير ناضجة لضعفهم في علوم الشريعة، كما نجد القليل القليل من علماء الشريعة أو طلبة الدراسات العليا الشرعية ممن اهتم به بالرغم من وفرة مادته في مختلف العلوم الشرعية، وشدة حاجة المسلمين اليوم إليه، وقد اختار الباحث أن يكتب أطروحته في رسالة الدكتوراة في أحد موضوعات هذا العلم فكتب في الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة مع النظرية الفرنسية والنظرية الأمريكية.

إلا نقل عن الفقه الإداري الإسلامي مع تكييف وتحوير له بما يناسب فكر الفردية الغربي، وسيتكلم الباحث عن موضوعين هما: الموظف الفعلي، واستقالة الموظف العام.

أولا: موقف الفقه الإداري الإسلامي العام من الموظف الفعلي:

إذا كانت حالة الموظف الفعلي هي حالة من حالات التعاون الاختياري من الأفراد مع الإدارة العامة في تسيير المرافق العامة، فمن البديهي لكل من يعرف الفكر الإسلامي أن يدرك أن الفقه الإداري الإسلامي لم يمنعها يوما، كما أنه ليس فقط يراها جائزة كما يفعل الفقه الإداري الفرنسي بل يراها واجبة، فالفقهاء المسلمون جميعا يجمعون في هذه الحالة على وجوب أن يقوم القادرون من أفراد الجمهور بتسيير المرافق العامة؛ منعا من تعطلها، لضرورة الناس إلى دوام أعمالها واستمرارها، وذلك في ظروف استثنائية تتمثل في عجز أهل الولاية وعمال الدولة عن القيام بأعمالهم نتيجة كوارث طبيعية أو حروب اجتاحت الدولة، أو في ظل خيانة أهل الولاية وتقصيرهم في تقديم الخدمات العامة، ويعد القيام بذلك من قبل أفراد الأمة رجوعا منهم إلى أصل التكليف؛ إذ إنه متوجه للأمة ابتداء؛ لأنها مصدر السلطات، وإنما منع آحاد الجمهور من ذلك في الظروف العادية؛ احتراما للإدارة العامة واختصاصاتها، ومنعا للفوضى، وتمكينا لها ولموظفيها العموميين من القيام بذلك على خير وجه، من غير مزاحمة وتعطيل من عامة الجمهور، فالموظفون العموميون هم الأكفأ والأكثر تأهيلا واختصاصا ودراية وانضباطا والتزاما ودافعية من غيرهم(١).

يقول العز بن عبد السلام: تولي الآحاد لما يختص بالأئمة مفسدة، لكنه يجوز في الأموال إذا كان الإمام جائرا يضع الحق في غير مستحقه، فيجوز لمن ظفر بشيء من ذلك الحق أن يدفعه إلى مستحقه، تحصيلا لمصلحة ذلك الحق، الذي لو دفع إلى الإمام الجائر لضاع، ولكان دفعه إليه إعانة على العصيان(٢).

(١) انظر: الوظيفة العامة، د. مختار مصطفى، ص٩٥.

(٢) قواعد الأحكام، العز بن عبد السلام، ج١، ص١٠٧.

ويقول أيضا: لا يتصرف في أموال المصالح العامة إلا الأئمة ونوابهم، فإذا تعذر قيامهم بذلك، وأمكن القيام بها ممن يصلح لذلك من الآحاد، بأن وجد شيئا من مال المصالح، فليصرف إلى مستحقيه على الوجه الذي يجب على الإمام العادل أن يصرفه فيه ... لأنا لو منعنا ذلك لفاتت مصالح صرف تلك الأموال إلى مستحقيها، ولأثم أئمة الجور بذلك وضمنوه، فكان تحصيل هذه المصالح ودرء هذه المفاسد أولى من تعطيلها، ولا شك أن القيام بهذه المصالح أتم من ترك هذه الأموال بأيدي الظلمة يأكلونها بغير حقها، ويصرفونها إلى غير مستحقها(١).

ويقول الجويني: إن كل واقعة وقعت في الإسلام تعين على ملتزمي الإسلام أن يقيموا أمر الله فيها إما بأنفسهم إذا فقدوا من يليهم، أو بأن يتبعوا أمر واليهم .... فالمسلمون هم المخاطبون، والإمام في التزام أحكام الإسلام كواحد من الأنام، ولكنه مستناب في تنفيذ الأحكام(٢).

ويقول ابن حزم: ولا يجوز الحكم إلا ممن ولاه الإمام... الواجبة طاعته، فإن لم يقدر على ذلك، فكل من أنفذ حقا فهو نافذ، ومن أنفذ باطلا فهو مردود ... وهذا عموم لكل مسلم(٣).

وكما ترى فقد دلت هذه النقول على اختصاص الموظف العام بتسيير المرافق العامة في الأحوال العادية نائبا عن الأمة صاحبة الحق ابتداء، لأنه الأقدر على ذلك، لكن إن عجز عن ذلك لظرف استثنائي وخشينا من ضياع مصالح الجمهور العامة نتيجة لذلك ووجد قادر من آحاد الجمهور على إدامة تسيير هذه المرافق العامة فعليه القيام بذلك منعا من ضياع المصالح العامة، وتعتبر تصرفاته صحيحة ما دامت في إطار المشروعية وإلا كانت باطلة.

---

(١) قواعد الأحكام، العز بن عبد السلام، ج١، ص٨٢.

(٢) غياث الأمم في التياث الظلم، الجويني، ج١، ص٢٧٦.

(٣) المحلى، ابن حزم، ج٨، ص٥٣٦.

ثانيا: موقف الفقه الإداري الإسلامي العام من إقالة أو استقالة الموظف العام:

لقد سبق الفقه الإداري الإسلامي القوانين الإدارية المعاصرة فيما قررته من قوانين في قضية استقالة الموظف أو إقالته والقيود التي وضعتها عليهما منعا من انقطاع تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد، ويظهر ذلك من أقوالهم حيث جاء في الفتاوى الهندية: السلطان إذا عزل قاضيا لا ينعزل قبل وصول الخبر إليه، حتى لو قضى بقضايا قبل وصول الخبر إليه جازت قضاياه، وهو نظير الوكيل لا ينعزل قبل وصول الخبر إليه، وعن أبي يوسف: لا ينعزل وإن علم بعزله حتى يتقلد أحد مكانه، صيانة لحقوق العباد، واعتبره بإمام الجمعة إذا عزل، وهذا إذا حصل العزل مطلقا، فأما إذا حصل العزل معلقا بشرط وصول الكتاب إليه لا ينعزل ما لم يصل إليه الكتاب، علم العزل قبل وصول الكتاب إليه أو لم يعلم(١).

ومن ذلك يتبين لنا بجلاء أن الفقه والقانون الإداريين الفرنسيين قد أخذا مبدأ دوام تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد من الفقه الإداري الإسلامي، والناظر في تاريخ دخول هذا المبدأ وتطبيقاته على فقه الإدارة العامة الفرنسية وقوانينها يكتشف أنه حصل بعد الحملة الفرنسية على مصر بقيادة نابليون بونابرت، بعد أن اطلع الفرنسيون على التراث الفقهي الإسلامي ونقلوا عنه ما نقلوا من نظم قانونية في مجالات متعددة مدنية وإدارية ودولية وغيرها، لكنهم يجحدون ذلك وينسبون الفضل والريادة لأنفسهم بلا موضوعية.

(١) الفتاوى الهندية، نظام الدين البلخي وغيره، ج٣، ص٣١٧.

خاتمة

الحمد لله وكفى وسلام على رسول الله الذي اصطفى. أما بعد...

فهذا ما يسر الله لي كتابته في هذا الموضوع، وأدعوه سبحانه أن أكون قد وفقت في عرضه كما ينبغي، هذا وقد تبدى لي من خلال البحث في هذا الموضوع النتائج التالية:

أولًا: مقصد المداومة على الأعمال مقصد أصيل تنهض به أدلة شرعية عدة.

ثانيًا: المداومة على التكاليف والأعمال الشرعية شرط ضروري لتحقيق مقاصد الشارع من التشريع.

ثالثًا: من أجل إزالة العوائق التي قد تمنع أو تخل بمداومة المكلف على التكاليف والأعمال الشرعية فقد راعى المشرع في الأحكام الشرعية التخفيف والتيسير ورفع الحرج ابتداء عند التشريع وانتهاء أثناء التطبيق.

رابعًا: مقصد المداومة على الأعمال الشرعية أصل، ومبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد فرع له في باب الإدارة العامة.

خامسًا: سبقت الإدارة العامة الإسلامية الإدارة العامة الغربية المعاصرة بقرون عدة إلى معرفة مبدأ دوام سير المرافق العامة، وأهمية مراعاته في قوانين الإدارة العامة وأخذه بالاعتبار، كما في قضيتي الموظف الفعلي، واستقالة الموظف العام وغيرهما.

قائمة المراجع:

١. القرآن الكريم.

٢. **الإدارة في عصر الرسول صلى الله عليه وسلم**، أحمد عجاج كرمي، دار السلام، القاهرة، ط١، ١٤٢٧هـ.

٣. **الأشباه والنظائر**، جلال الدين عبد الرحمن بن أبي بكر السيوطي، دار الكتب العلمية، ط١، ١٩٩٠م، بيروت.

٤. **أصول الفقه الإسلامي**، د. زكي الدين شعبان، دار الكتاب الجامعي، القاهرة.

٥. **أصول الفقه، محمد أبو زهرة**، دار الفكر العربي، القاهرة.

٦. **تأويلات أهل السنة**، محمد بن محمد بن محمود أبو منصور الماتريدي، تحقيق: د. مجدي باسلوم، دار الكتب العلمية، بيروت، ط١، ٢٠٠٥م.

٧. **تفسير القرآن العظيم**، أبو الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير الدمشقي، تحقيق: سامي محمد سلامة، دار طيبة للنشر والتوزيع، الرياض، ط٢، ١٩٩٩م.

٨. **تفسير النسفي**، أبو البركات عبد الله بن أحمد بن محمود النسفي، دار الكتاب العربي، بيروت، طبعة ٩٨٢م.

٩. **الجامع لأحكام القرآن** (تفسير القرطبي)، محمد بن أحمد بن أبي بكر بن فرح الأنصاري القرطبي، تحقيق: أحمد البردوني وإبراهيم أطفيش، دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٩٦٤م.

١٠. **دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي**، د. عبد الحميد كمال حشيش، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر.

١١. **سنن ابن ماجة**، أبو عبد الله محمد بن يزيد القزويني، تحقيق: محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء الكتب العربية، مصر.

١٢. **سنن الترمذي**، أبو عيسى محمد بن عيسى بن سورة الترمذي، تحيقي بشار عواد معروف، دار الغرب الإسلامي، بيروت، ١٩٩٨م.

١٣. **شرح صحيح البخاري**، ابن بطال أبو الحسن علي بن خلف بن عبد الملك، تحقيق: أبو تميم ياسر بن إبراهيم، مكتبة الرشد، الرياض، ٢٠٠٣م.

١٤. **صحيح البخاري**، محمد بم إسماعيل أبو عبد الله البخاري، تحقيق: محمد بن زهير بن ناصر الناصر، وشرح وتعليق د. مصطفى ديب البغا، دار طوق النجاة، ط١، ١٣٢٢هـ.

١٥. **صحيح مسلم**، مسلم بن الحاج أبو الحسن القشيري النيسابوري، تحقيق: محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء التراث العربي، بيروت.

١٦. **الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة**، د. مازن ليلو راضي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

١٧. **غياث الأمم في التياث الظلم**، عبد الملك بن عبد الله بن يوسف بن محمد الجويني أبو المعالي الملقب بإمام الحرمين، تحقيق: عبد العظيم الذيب، مكتبة إمام الحرمين، ط٢، ١٤٠١هـ.

١٨. **الفتاوى الهندية**، لجنة من العلماء برئاسة نظام الدين البلخي، دار الفكر، ط٢، ١٣١٠هـ.

١٩. **القاموس المحيط**، مجدد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، تحقيق: محمد نعيم العرقسوسي، مؤسسة الرسالة، بيروت، ط٢، ٢٠٠٥م.

٢٠. **القانون الإداري الأردني**، د. نواف كنعان، طباعة عمان الأردن، ط٢، ١٩٩٥.

٢١. **قواعد الأحكام في مصالح الأنام**، عز الدين بن عبد العزيز بن عبد السلام، راجعه وعلق عليه: طه عبد الرؤوف سعد، مكتبة الكليات الأزهرية، القاهرة، ١٩٩١م.

٢٢. **الكشاف عن حقائق غوامض التنزيل**، أبو القاسم محمود بن عمر بن أحمد الزمخشري، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٤٠٧هـ.

٢٣. **المجموع شرح المهذب مع تكملة السبكي والمطيعي**، أبو زكريا يحيى بن شرف النووي، دار الفكر.

٢٤. **المحلى بالآثار**، أبو محمد علي بن أحمد بن سعيد بن حزم الأندلسي الظاهري، دار الفكر، بيروت.

٢٥. **المستصفى**، أبو حامد محمد بن محمد الغزالي الطزسي، تحقيق: محمد عبد السلام عبد الشافي، دار الكتب العلمية، بيروت، ط١، ١٩٩٣م.

٢٦. **مسند الإمام حمد بن حنبل**، أبو عبد الله أحمد بن محمد بن حنبل بن هلال الشيباني، مؤسسة الرسالة، دمشق، ط١، ٢٠٠١م.

٢٧. **معجم اللغة العربية المعاصرة**، د. احمد مختار عبد الحميد عمر، عالم الكتب، القاهرة، ط١، ٢٠٠٨م.

٢٨. **معجم مصطلحات الإدارة العامة**، إبراهيم بدر شهاب، دار البشير، عمان، ومؤسسة الرسالة، بيروت، ط١، ١٩٩٨م.

٢٩. **معجم مقاييس اللغة**، أحمد بن فارس بن زكريا القزويني الرازي، تحقيق: عبد السلام هارون، دار الفكر، دمشق، ١٩٧٩م.

٣٠. **المقاصد العامة للشريعة الإسلامية**، د. يوسف حامد العالم، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، فرجينيا، الولايات المتحدة الأمريكية، ط١، ١٩٩١م.

٣١. **الموافقات من أصول الشريعة**، أبو إسحاق الشاطبي إبراهيم بن موسى اللخمي الغرناطي المالكي (ت ٧٩٠هـ)، بحاشية الشيخ عبد الله دراز، دار المعرفة، بيروت، لبنان.

٣٢. **الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة**، رسالة دكتوراة، د. مختار عيسى مصطفى، الجامعة الأردنية، ١٩٩٨م.

٣٣. **الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر**، د. عبد الله طلبة، المطبعة الجديدة، دمشق.