جامعـــــة زيان عاشـــــور الجلفة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

التنظيم الإداري في النظام الوضعي والنظام الإسلامي (دراسة مقارنة)

مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر.

تخصص دولة و مؤسسات

إعداد الطالبة:

جعفر مارية

إشراف الدكتور:

جعلاب كمال

لجنة المناقشة :

- أ سالمي عبد السلام رئيســاً
- د جعلاب كمال مقـــــــرراً
- أ صدارة محمد مناقشـــــــاً

الموسم الجامعي :2013 - 2014

الإهـداء

إلى من لا يمكن للكلمات أن توفي حقهما ،إلى من لا يمكن للأرقام أن تحصي فضائلهما

إلى والدي العزيزين أدامهما الله لي أمي الحاجة بن لحرش أم الخير وأبي الحاج عبد القادر

إلى إخوتي وأخواتي نعيمة، علي، فاطنة، عائشة، سعيدة، نبيهة، عبد اللطيف، ومحمد الأمين

إلى صديقتي فرتحة خيزي وكل زملائي وزميلاتي بقسم الحقوق

أهدي هذا العمل المتواضع

عرفان و تقدير

أتقدم بالتشكرات الخالصة إلى كل من كان لي السند في هذه الحياة من قريب أو من بعيد

وشكري الخاص إلى الأستاذ المؤطر الأستاذ "جعلاب كمال" الذي أفادني بنصائحه من أجل إتمام هذه المذكرة بكل خير عساها تكون منبع النفع لبقية الأجيال الموالية لنا بحول الله كما لا يسعني أن أشكره على مرافقته لنا طوال مشوار تدريسه لنا وتعبه وكثرة حرصه على حمل راية العلم ليكون هامة العلماء.

كما أتقدم بالشكر إلى كافة أساتذة معهد الحقوق وأخص بالذكر الأستاذ "شنوف العيد" والأستاذ "بن مصطفى عيسى" والأستاذ "مسلمي عبد الله" والأستاذ "طيبي عيسى" والأستاذ "سنوسي خنيش" والأستاذ "حسان هشام" والأستاذة "خلدون عائشة".

ودون أن أنسى عمال المعهد لتعبهم وسهرهم على راحتنا من موظفي المكتبة (هتهات، زيتوني، حاجي، خذير، ضامن، سعدة، لخضر، نصيرة، فضيلة) وكل العمال دون إستثناء.

وأشكر كل تلاميذي الصغار الذين أدرسهم وآمل من الله أن يكونوا خير أشبال للأمة الجزائرية.

والحمد لله الذي تتم بنعمته الصالحات

مقدمة

مقدمة :

التنظيم الإداري هو بيان الأسس التي يقوم عليها تكوين الهيئات التي تمارس الوظيفة، وبيان أفضل أساليب التنسيق بينها وأفضل الوسائل التي يمكن استخدامها في ممارسة اختصاصها.

تتباين التنظيمات الإدارية من دولة إلى أخرى،بل في داخل الدولة من إقليم إلى أخر لأن أسلوب التنظيم الإداري يتأثر بعدة عوامل أهمها العوامل الجغرافية والطبيعية،فمساحة الدولة إذا كانت صغيرة فإن الاتجاه يكون نحو الأخذ بالتنظيم الإداري المركزي، وبالعكس إذا ما كانت مساحة الدولة كبيرة فإن الاتجاه يكون نحو الأخذ بالأسلوبين المركزي واللامركزي وهذا يتوقف على الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الدولة.

وللعوامل السياسية دوراً رئيسيا في تحديد نوع التنظيم الإداري تبعاً للقيم والمبادئ التي يعتنقها الشعب وتشكل في مجموعها فكر (إيديولوجية) الدولة.

فإذا كان فكر الدولة يقوم على الحرية الديمقراطية فإنه ينعكس على نوع التنظيم الإداري المطبق، فنجد توسعاً في التنظيم الإداري اللامركزي وتخفيف سيطرة التنظيم الإداري المركزي.

يعتبر التنظيم الإداري ضرورة لابد منها لكي تنهض السلطة الإدارية بوظائفها وتضطلع باختصاصاتها من أجل تحقيق أهدافها، ولهذا يحوز موضوع التنظيم الإداري على أهمية كبيرة،وتحتل الدراسات والأبحاث المتعلقة به مكاناً بارزاً في مؤلفات القانون الإداري، ولقد دفعت الأهمية الكبيرة لموضوع التنظيم الإداري بعض الفقهاء إلى دراسته كعلم مستقل.

وبالرجوع إلى التاريخ الإسلامي، نلحظ أن الدولة الإسلامية بلغت شأناً كبيراً من الازدهار والتوسع الأمر الذي أدى إلى وجود تنظيم إداري قوي يشبع حاجات الأفراد العامة. تأسست الدولة الإسلامية في المدينة المنورة على يد خير المرسلين مُحَمّدَ عليه الصلاة والسلام، كان حاكماً يدير شؤونها بنفسه وكان مسجده أول مركز لتدبير شؤون الدولة.

بعد الفتوحات الإسلامية توسع إقليم الدولة الإسلامية، فضمت الدولة أقاليم تختلف في خصوصيتها عن مركز الخلافة، واستمر مع ذلك رقي الدولة الإسلامية فوصلت إلى مكانة

مرموقة، مما يجعلنا نتسأل ما الذي ميز التنظيم الإداري في النظام الإسلامي عن التنظيم الإداري الوضعي حتى ضمنت هذا التميز.

فالإدارة المحلية ليست ابتكارا حديثاً للإنسان، بل لازم البشرية منذ أقدم العصور وحتى الأن، إذ الملاحظ أن القرى الصغيرة نشأت قبل أن تنشأ الدولة أو قبل أن يتبلور مفهوم الدولة في الوقت الحاضر، وكانت القرى أو المدن تجتمع فيما بينها لإدارة شؤونهم ومشاكلهم وهذا خير دليل لتطبيق الديمقراطية، فهذه الإدارة البسيطة استحدثت منها الدول الحديثة أساس وجودها وحدود وظيفتها التي قامت من أجلها.

وإذا كانت المصطلحات التي تستخدم في التنظيم الإداري الحديث لم تعرف في النظام الإسلامي إلا أن العبرة ليست بما يضفي من مسميات أو مصطلحات، فالعبرة بالجوهر والجانب التنفيذي.

موضوعنا حول التنظيم الإداري في النظام الوضعي والتنظيم الإداري في النظام الإسلامي.

فستكون مقارنتنا لأساليب التنظيم الإداري في النظام الإداري الوضعي باعتباره واضح الأفكار ومحدد المصطلحات في دول النظام الوضعي من الجانب النظري، وأساليب التنظيم الإداري في النظام الإسلامي في عصر الرسول الكريم عليه أفضل الصلاة وأزكى التسليم ومن بعده خلفاؤه الراشدون والعصرين الأموي والعباسي نهاية بالخلافة العثمانية من جانب عملي.

تكمن أهمية بحثنا في الكشف عن تطبيق صور التنظيم الإداري للنظام الوضعي في الدولة الإسلامية التي نشأت في المدينة المنورة بقيادة الرسول محمد صلى الله عليه وسلم باعتباره حاكما ونبيا، ومع اتساع رقعة الدولة الإسلامية نتيجة للفتوحات الاسلامية الباهرة بقيادة الخلفاء الراشدين تطور التنظيم الاداري تماشيا مع هذا التوسع.

السبب الأول الذي دفعني لاختيار هذا الموضوع الفضول العلمي حول موضوع يفتقد الدراسة العلمية المتخصصة.

حاجة المناهج الدراسية الخاصة بالعلوم الإدارية والقانونية إلى مثل هذه الأبحاث لتدعيم محتوياته.

نهدف إلى تأصيل التنظيم الاداري في الاسلام من خلال النظام الوضعي و إضافة معلومة متواضعة إلى المكتبة القانونية خاصة بأساليب الإدارة في النظام الإسلامي، إظهار أوجه التشابه والاختلاف بين التنظيم الإداري في النظامين الوضعي والإسلامي، وفي الأخير فتح الطريق أمام دراسات وبحوث مستقبلية.

تنتهج الدول المعاصرة العديد من الأساليب في تنظيم الإدارة العامة فيها تبعا للظروف السياسية والاجتماعية لكل دولة وتبعا لدرجة التأصل الديمقراطي فيها. فبعض الدول أخذت بنظام المركزية الإدارية وبعضها أخذ بنظام اللامركزية الادارية.

عرفت الدولة الإسلامية في عصر الرسول صلى الله عليه وسلم ومن بعده على امتداد العصور مكانة مرموقة في وقت كانت فيه أوروبا غارقة في فوضى العصور الوسطى.

إذا كانت المصطلحات أو المسميات التي تستخدم في التنظيم الإداري الوضعي لم تعرف بذات المسميات في بداية نشأة الدولة الإسلامية، إلا أن العبرة ليست دائماً بما يضفي من مسميات أو يتفق عليه من اصطلاحات، فالعبرة بالجوهر والمضمون والتطبيق العملي أو الجانب التنفيذي.

وللوقوف على التنظيم الإداري في النظام الإسلامي لابد من مقارنته بالتنظيم الإداري في النظام الوضعي، لذلك سندرس عناصر المركزية الإدارية في النظام الوضعي ونسقطها على ما طبق في النظام الإسلامي ثم ندرس عناصر اللامركزية الإدارية في النظام الوضعي ونسقطه على ما عرفه النظام الإسلامي من تطبيق للامركزية، ومن ثم نستخلص الأسلوب المتبع في الإدارة في النظام الإسلامي من مركزية إدارية أو لامركزية إدارية وهذا ما دفعنا لطرح الإشكالية الرئيسية:

- **كيف قام التنظيم لإداري في النظام الإسلامي؟**

تندرج تحت هذه الاشكالية تساؤلات فرعية أهمها:

- **هل تجسدت عناصر المركزية الإدارية في النظام الوضعي في النظام الإسلامي؟**
- **هل تجسدت عناصر اللامركزية الإدارية في النظام الوضعي في النظام الإسلامي؟**

يتوقف اختيار المنهج المناسب لهذه الدراسة على طبيعة الموضوع ويتحدد تبعا لمتغيراته ويرتبط ارتباطا قويا بالنتائج ومدى مطابقتها للواقع المدروس ومن أجل الارتقاء بهذه الدراسة إلى مستوى التحليلات والتفسيرات العلمية التي تتسم بالموضوعية ارتأينا اختيار المنهج المقارن والذي يتلاءم مع طبيعة الموضوع المدروس(التنظيم الإداري في النظام الاسلامي والنظام الوضعي) دراسة مقارنة.

تنتقل الدراسة منهجيا وفق الترتيب التالي:

نستعرض في الفصل الأول صلب الدراسة ونتطرق لمفهوم المركزية الإدارية وبيان عناصرها من حصر للسلطة في يد السلطة المركزية وصوره،ومن تدرج رئاسي في سلم الوظيفة الإدارية، وما ينتج عنه من سلطة رئاسية للسلطة المركزية،ومقارنتها بالأسلوب الإداري المنتهج في النظام الإسلامي وأوجه التشابه والاختلاف بين النظامين الإداريين الوضعي والإسلامي. نستعرض في المبحث الأول حصر السلطة في النظام الوضعي والنظام الإسلامي، وفي المبحث الثاني نستعرض التدرج الرئاسي في النظامين الوضعي والإسلامي.

نتناول في الفصل الثاني أسلوب اللامركزية الإدارية وأنواعها من لامركزية إقليمية ولامركزية مرفقية غير أننا سنركز على اللامركزية الإقليمية لأنها تعنى بتوزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية و هيئات تعمل على أساس إقليمي وبيان عناصرها من الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، وجود هيئات مستقلة عن السلطة المركزية، ورقابة إدارية في النظام الإنجليزي والنظام الفرنسي ومقارنته باللامركزية الإدارية في النظام الإسلامي بعد توسع رقعة الدولة الإسلامية بعد الفتوحات الإسلامية. نستعرض في المبحث الأول استقلال الوحدات الإدارية في النظامين الوضعي والإسلامي، وفي المبحث الثاني الرقابة الوصائية في النظامين الوضعي والإسلامي.

الفصل الأول

المركزية الإدارية في النظامين الوضعي و الإسلامي

الفصل الأول : المركزية الإدارية في النظامين الوضعي و الإسلامي

يمكن تعريف المركزية الإدارية على أنها جمع الوظيفة الإدارية في يد شخص معنوي عام واحد هو الدولة حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري.

تتجمع مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة بيد هيئة واحدة، بحيث تتولى هذه الهيئة التي تكون عادة بالعاصمة جميع مظاهر السلطة الإدارية بنفسها دون أن تشاركها في ذلك هيئة اخرى، وتباشر ذلك بواسطة موظفين يعملون باسمها ويخضعون لها خضوع رئاسيا تاماً.

المبحث الأول: حصر السلطة في يد السلطة المركزية في النظام الوضعي وفي النظام الإسلامي

تشكل المركزية الإدارية أسلوب هام في إشباع حاجات ذات بعد وطني لا يمكن تركها للوحدات المحلية، وتقوم على عنصرين سنتناولهما نظريا وتطبيقيا في النظام الوضعي والنظام الإسلامي.

المطلب الأول: حصر السلطة في يد السلطة المركزية في النظام الوضعي

تقوم الحكومة المركزية في العاصمة بكل الاختصاصات التي تسمح لها بها الوظيفة الإدارية على مستوى إقليم الدولة.

وتركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية، يعني يكون لها وحدها حق اتخاذ وإصدار القرارات، كسلطة التعيين في الوظائف العامة للدولة بحيث لا يترك أمر اختيار الموظفين المحليين إلى الهيئات المحلية.

كما تمتد سلطة الحكومة المركزية إلى جميع إقليم الدولة، بحيث تشرف على جميع المرافق العامة والهيئات الإدارية الموجودة بالدولة سواء كانت مرافق وطنية أو مرافق محلية.[1]

وهذا يعني تركيز سلطة البت النهائي في أمور الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية، ولا يمنع ذلك من إنشاء هيئات إدارية تابعة للسلطة المركزية تعاونها في القيام بنشاطها وتمارس اختصاصات في جزء من إقليم الدولة.

ولكن هذه الوحدات لا تصدر القرارات إلا باسم الحكومة المركزية، أي أنها لا تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة، وتظل تابعة للسلطة المركزية.[2]ويتمثل هذا التركيز من الناحية الادارية في المظاهر الأتية:

1.تركيز سلطات الأمن والشرطة، إذ من المعلوم أن الوظيفة حماية الأمن داخل ربوع الدولة كانت ولا تزال أهم وظائف الدولة، وطالما كانت هذه السلطات موزعة بين أفراد أو هيئات أخرى غير الدولة فإن فكرة الدولة كوحدة قانونية وسياسية متكاملة يكون في حكم المستحيل.

---

[1]-هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الدار العلمية الدولية،ط1, عمان ،2000، ص 123.
[2]- عثمان خليل عثمان، القانون الإداري ،بدون دار نشر، ب ط , 1958، ، ص 174 .

2.تركيز الاختصاصات الفنية، كسلطات التخطيط والبحث الفني والضروري لإعداد المشروعات القرارات المختلفة التي تتعلق بممارسة الوظيفة الادارية.

تركيز ولاية البت النهائي لسلطة التعيين في الوظائف العامة باعتبار أن الموظفين القائمين بأعمال هذه الوظائف هم مجموعة المعاونين لها رئاسيا.

حيث تقوم الحكومة المركزية في العاصمة بكل الاختصاصات التي تسمح لها وحدها حق اتخاذ وإصدار القرارات، كسلطة التعيين في الوظائف العامة للدولة بحيث لا يترك أمر اختيار الموظفين المحليين إلى الهيئات المحلية.

كما تمتد سلطة الحكومة المركزية إلى جميع الدولة بحيث تشرف على جميع المرافق العامة والهيئات الإدارية وتتمثل صورة التركيز الاداري في جمع مظاهر السلطة الادارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة، بحيث يرجع ممثلي السلطة المركزية في الوحدات الادارية في العاصمة أو في الأقاليم إلى رؤسائهم الإداريين في الإدارة المركزية.

فهذه الصورة تجعل من ممثلي السلطة المركزية في العاصمة أو الأقاليم لا يتخذون أي قرار بدون الرجوع إلى السلطة المركزية المختصة.[1]

غير أنه أخذ على التركيز الإداري حرمان القيادات الإدارية على جميع المستويات من اتخاذ أي قرار دون اللجوء إلى القائد الإداري في الوزارة وهو الوزير.

كما أن هذا الأسلوب يجعل من الصعب على الحكومة المركزية معرفة جميع المشاكل التي يتخبط فيها المواطن في الأقاليم البعيدة باعتبار أنه لا يجوز للقيادات أن تتخذ أي قرار دون موافقة السلطة المركزية، وهذا الأسلوب يؤدي إلى عرقلة تنمية الأقاليم البعيدة أو إتباع أساليب لا تساهم في حل مشاكل المواطن. غير أن هذا الأسلوب لم يعد له وجود من الناحية العملية.[2]الموجودة بالدولة سواء كانت مرافق وطنية أو مرافق محلية.[3]

حصر الوظيفة في النظام الوضعي، يكون بصورتين، صورة مشددة وهو التركيز الإداري، وصورة مخففة وهو عدم التركيز الإداري.

---

[1]- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري –دراسة مقارنة-الكتاب الظاهر الأول ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة،ط1 , عمان ، 1998، ص103

[2]- فريجة حسين، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية،ط2 , الجزائر،2010 , ص117.

[3]- هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص132.

الفرع الأول: التركيز الإداري:

وتتمثل صورة التركيز الإداري في جمع مظاهر السلطة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة، بحيث يرجع ممثلي السلطة المركزية في الوحدات الإدارية في العاصمة أو في الأقاليم إلى رؤسائهم الإداريين في الإدارة المركزية.

فهذه الصورة تجعل من ممثلي السلطة المركزية في العاصمة أو الأقاليم لا يتخذون أي قرار بدون الرجوع إلى السلطة المركزية المختصة.[1]

يضمن التركيز الإداري، تحقيق الوحدة الوطنية بين جميع فئات الشعب وفي جميع أنحاء البلاد من ناحية، ومن ناحية اخرى يكفل التركيز الإداري للإدارة المركزية إشراف على إدارة المرافق العامة على أكمل وجه، كذلك يؤدي التركيز الإداري إلى وجود التنسيق والتجانس بين جميع الإدارات والهيئات والمرافق العامة للدولة.

أخذ على التركيز الإداري، حرمان القيادات الإدارية على جميع المستويات من اتخاذ أي قرار دون اللجوء إلى القائد الإداري في الوزارة وهو الوزير.

كما أن هذا الأسلوب يجعل من الصعب على الحكومة المركزية معرفة جميع المشاكل التي يتخبط فيها المواطن في الأقاليم البعيدة باعتبار أنه لا يجوز للقيادات أن تتخذ أي قرار دون موافقة السلطة المركزية، وهذا الأسلوب يؤدي إلى عرقلة تنمية الأقاليم البعيدة أو إتباع أساليب لا تساهم في حل مشاكل المواطن. غير أن هذا الأسلوب لم يعد له وجود من الناحية العملية.[2]

الفرع الثاني: عدم التركيز الاداري:

إن التركيز الإداري لا يساهم في حل المشاكل التي تصادف المواطن ولهذا لابد من اللجوء إلى صورة أخف من التركيز الاداري، بحيث منحت اختصاصات لممثلي السلطة المركزية سواء في العاصمة أو في الأقاليم. وبذلك يتفرغ الوزير بعد توزيع جزء من مسؤولياته لوضع السياسة العامة وتعتبر هذه الصورة مخففة من صور المركزية الإدارية، مع استمرار خضوع القائمين بها للرقابة المباشرة من طرف الوزير المختص.

---

[1]- خالد خليل الظاهر ، مرجع سابق ، ص105.

[2]- فريجة حسين ،مرجع سابق، ص117.

وقيام الدولة الحديثة وأخذها بأسلوب عدم التركيز الإداري لا يعني سلب جميع مظاهر الوظيفة الإدارية من الحكومة، وإنما يعني تخفيف العبء عن العاصمة بتحويل جزء من سلطاتها إلى علاقة التدرج الرئاسي الإداري القائم على قاعدة التبعية حيث تكون الهيئة الأدنى تابعة للهيئة التي تعلوها.[1]

تكمن أهمية عدم التركيز الإداري في تخفيف العبء عن العاصمة بتحويل جزء من سلطاتها إلى مصالح منتشرة في مختلف أقاليم الدولة. كذلك يؤدي إلى سرعة إصدار القرار دون الاتصال بالرئيس الرئيس الإداري الاعلى. يعمل عدم التركيز الإداري على إعطاء المجال للموظف للتقرب من المواطنين لحل مشاكلهم. يؤدي كذلك إلى حسن الأداء الوظيفي للموظف.

يتحقق عدم التركيز الاداري عن طريق أسلوب توزيع الصلاحيات عن طريق التشريع. وهذا الأسلوب يتم بأن يتولى المشرع توزيع صلاحية اتخاذ القرار الإداري بين الرئيس والمرؤوس. وفي هذه الحالة يمنح القانون المرؤوس صراحة سلطة البت في بعض الأمور دون الأمور دون الرجوع للرئيس الإداري.

أولا :مفهوم التفويض: يعني أن يسمح القانون لموظف معين تفويض بعض صلاحيات لموظف إداري أخر ليمارسها دون الرجوع اليه. للوزير أن يفوض صلاحياته إلى الأمين العام للوزارة أو إلى المدراء المركزيين أو إلى نواب المديرين في دائرة وزارته وإلى كبار الموظفين.

التفويض يكون جزئيا أي أن يكون التفويض في جزء من الاختصاصات لأن تفويض كل الاختصاصات معناه تخلي وتنازل عن الوظيفة. ولا تنتفي مسؤولية الرئيس عن العمل المفوض أمام السلطات العليا باعتبار أن الرئيس يمارس رقابة على المرؤوس بالنسبة للاختصاص الذي فوضه. التفويض يكون لمدة محددة.

[1] -علي زغدود ,الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، ط 2 , الجزائر،1984، ص11 .

ثانيا: أنواع التفويض من حيث طبيعته:

أ-تفويض الاختصاص:"Délégation compétence"

وهنا تنقل جميع السلطات المتعلقة بهذا الاختصاص، ويترتب على هذا عدم ممارسة صاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة الاختصاص المفوض طوال مدة التفويض، وهنا الأفراد يجدون أنفسهم أمام سلطة إدارية وليس أمام الموظف الذي يمارس الاختصاص.[1]

ب-تفويض التوقيع:"Délégation de signature"

ومعناه أن يعطي رئيس إداري الحق في التوقيع على بعض الوثائق إلى موظف أقل منه درجة ويكون تابعا له في السلم الإداري وأقل منه مرتبة وتفويض توقيع يتعلق بشخص المفوض إليه ولذلك فهو ينتهي بتغيير المفوض إليه أو بنقله.[2]

قبل دراسة النظام الإسلامي، وجب التعريف بمراحل الإدارة الإسلامية، فقد عرفت هذه الأخيرة تطورا حسب الشخصية التي ترأسها ويمكن تحديد هذه المراحل كالآتي:

1-العصر النبوي: الذي بدأ من السنة الأولى للهجرة 622م الى سنة 11هـ 632م.

كان الرسول (صلى الله عليه وسلم) يتمتع بالسلطتين : السلطة الدينية بوصفه نبياً يوحى إليه، بالسلطة الدنيوية بوصفه الحاكم السياسي الأعلى، فحكم ما أمر الله، فشاور في الأمر، وأمر بالعدل، وضع اللبنة الأساسية في بناء الدولة الإسلامية، ونظم أمورها، فكان بالإضافة إلى دوره الروحي والتربوي كرسول أمين، إمام المسلمين في التوجيه والإرشاد ورئيس دولتهم في الحكم والإدارة، يولي الولاة، يعين القضاة، يرسل العمال، يعقد الألوية ويرسل الجيوش، ويجمع الزكاة والغنائم ويوزعها في مصارفها وعلى مستحقيها، يقيم الحدود المعهودة ويرسل السفراء والوفود إلى الملوك، وهذه كلها من أعمال السلطة والحكم والإدارة.

[1]- راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الحلو، ب ط , الإسكندرية، 1996،ص 198.
[2] - سليمان محمد الطماوي ،مبادئ الإدارة العامة ، دار الفكر العربي، ب ط, القاهرة ، 1980 ، ص 84.

2-عصر الخلفاء الراشدين الذي بدأ من سنة (11–40)هـ (632-660)م

-خلافة أبي بكر الصديق:(11-13)هـ(623-634)م

خلف أبو بكر الصديق الرسول في مباشرة الأمور السياسية والإدارية للدولة بعد قبوله لمنصب الخلافة وإعلان ذلك من منبر المسجد النبوي في المدينة فأصبح خليفة رسول صلى الله عليه وسلم على شؤون الامة والحفاظ على الدين فكان الرئيس السياسي والإداري بسلطته التشريعية والتنفيذية والقائد العسكري الاعلى.[1] دعي أبو بكر الصديق خليفة رسول الله لأنه خلف الرسول عليه الصلاة والسلام في حمل مسؤولية الحكم والمحافظة على الدين ورفض أن يلقب بخليفة الله.[2]

حارب جموع المرتدين من ارتد عن دينه ونقض عهده، وامتنع عن أداء الزكاة ومن ادعى النبوة الكاذبة فهزمهم ووحد الأمة وثبت سلطته.

-خلافة عمر بن الخطاب –رضي الله عنه –(13-23) هـ (634-644) م بعد وفاة أبي بكر، تولى عمر بن الخطاب الخلافة بعد أن استخلفه أبوبكر الصديق رضي الله عنه.

كان له دور في بناء الإدارة، تنظيم الجيش، تأسيس النظام الاجتماعي وتوسع إقليم الدولة الإسلامية إنجازاته في عشر سنوات من الخلافة مهمة، كانت خلافته منعطفا حقيقيا في تاريخ الإسلام دينا وإمبراطورية فاستحق لقبه " الفاروق" عن جدارة.[3]

- خلافة عثمان بن عفان رضي الله عنه: (23-35) ه (644-656) م

أكمل ما قام به عمر في التنظيم السياسي والإداري، تميزت فترة خلافته بالغنى والرفاه فكان أكثر كرما وعطاءا من عمر، شهدت خلافته توسعا غربا باتجاه إفريقيا وشرقا باتجاه بلاد فارس، استيقظت في خلافته صراعات ما قبل الإسلام بين القبائل بعد تفضيله لأقاربه في توليته إياهم في مناصب مرموقة، فازداد حقد بعض القبائل عليه. [4]

-خلافة علي بن أبي طالب رضي الله عنه: (35-40) هـ (656-661) م

---

[1]-ظافر الدين القاسمي، نظام الحكم في الشريعة و التاريخ الإسلامي، دار النفائس، ب ط , بيروت، بدون سنة النشر، ص 50 .

[2]-عبد الفتاح تقية ،دروس في تاريخ النظم القانونية ، منشورات ثالة, ط 2 , الجزائر ،2006 ،ص 109.

[3]- Bernard Lewis , Histoire du moyen orient 2000 ans d'histoire de la naissance du christianisme à nos jours , Albin Michel , paris ,1997,

[4]- Albert Hourani, Histoire des peuples arabes , collection points seuil Paris , 1993 . p 119

بايعه الناس بيعة عامة في المسجد وتنكر له أخرون من بني أمية ومن غيرهم، كما امتنع معاوية عن البيعة، ومنع بيعة أهل الشام كما تنكر لعلي بعض من بايعه بعد ذلك، ثم كانت الفرقة ... فبايع أهل الشام معاوية بالخلافة وانقسم المسلمون حتى إنجل الصراع عن فوز معاوية .[1]

3 -العصر الأموي الذي استمر من سنة(41هـ -661م) الى سنة(132هـ-749م)

4-العصر العباسي الأول والثاني الذي استمر إلى(923هـ-1517م) ويعتبر العصر الفاطمي والمملوكي امتدادا للعصر العباسي.

5-العصر العثماني استمر في الحكم إلى أن ألغى مصطفى كامل أتاتورك الخلافة الاسلامية(1343هـ-1924م).

سنقوم بدراسة التنظيم الإداري في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم والخلافة الراشدة وما تلاها من عصور لاتساع رقعة الدولة الإسلامية.

المطلب الثاني: حصر الوظيفة في يد السلطة المركزية في النظام الاسلامي.

كانت المركزية الإدارية في بادئ الأمر هي الأسلوب الذي انتهجه الرسول صلى الله عليه وسلم في إدارة الدولة الإسلامية الناشئة في المدينة المنورة وقد كان صلى الله عيه وسلم على حق في إتباع نظام المركزية الادارية فالدولة كانت ناشئة وهي في دور التكوين وتواجه أعباء انشائها .

الفرع الأول : تركيز الوظيفة الإدارية في النظام الإسلامي.

تركزت السلطة في يد الحاكم وهو الرسول صلى الله عليه وسلم أمور الدولة كافة، وذلك ليكفل سيادة حكم للقانون على جميع الأفراد في دولته، وهو ما اقتضى الأخذ بنظام المركزية الإدارية التي يمكن استخلاصها من تركيز السلطة بين يدي الرسول صلى الله عليه وسلم فكانت جميع الأعمال والوظائف الحكومية والإدارية محصورة في يد رسول الله فقد تجمعت جميع السلطات العامة من سلطة تنفيذية، تشريعية وقضائية فكانت له وظيفة الرسول النبي والحاكم والقاضي ورئيس الحكومة.[2]

---

[1]- عمر الشريف ،نظم الحكم و الإدارة في الدولة الإسلامية- دراسة مقارنة، معهد الدراسات الإسلامية ، ب ط ، القاهرة ,1988،ص49.

[2]- رباب خليل ابراهيم ، دور الرسول صلى الله عليه و سلم في مجال تنظيم الإدارة العامة و تطبيق مبدأ الشورى في الدولة الإسلامية ، بدون دار نشر , ب ط ,بغداد ،2010 ، ص25.

تفرد في اختيار العمال والتعيين بعد التحقق من شروط الكفاءة والجدارة لهم.

وضع الرسول الكريم البنية الأولى للتنظيم الإداري في الدولة الاسلامية وذلك فور وصوله للمدينة حيث وضع دستور الدولة في المدينة ،وإن كانت أغلب بنود هذه الصحيفة تهتم بالتنظيم السياسي للدولة الجديدة خاصة في علاقاتها بقريش غير أنها تتضمن تنظيم الدولة إداريا أيضا بالنص على رئاسة رسول الله صلى الله عليه وسلم للسلطة الإدارية والسياسية للدولة الاسلامية وتركيز السلطة في يده والنص على المبادئ الاساسية في التنظيم الإداري الإسلامي مثل مبدأ العدالة والمساواة.

وإذا ما استعرضنا النظام الاداري للدولة الاسلامية في عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم فإننا نجد جميع الأعمال والوظائف الحكومية والإدارية محصورة في يد رسول الله صلى الله عليه وسلم، بل قد تجمعت كافة السلطات العامة في الدولة الاسلامية من سلطة تنفيذية وتشريعية وقضائية في يد رسول صلى الله عليه وسلم فكانت له وظيفة الرسول النبي والحاكم والقاضي ورئيس الحكومة وقائد جيوش المسلمين، وتولى أعمال السلطة التنفيذية منذ هجرته إلى المدينة كما قام بوظيفة القاضي الأول في دولة المدينة وعين قضاة الولايات كان رسول الله صلى الله عليه وسلم مباشر مهامه من مقر الإدارة والحكم وهو المسجد النبوي الشريف وفي رأينا أن تغير النظام الاجتماعي من مجتمع قبلي في مكة إلى مجتمع الأمة الإسلامية في يثرب، ونرى أيضا أن هذه المركزية هي مركزية من نوع جديد لأن المركزية الإدارية تعني حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة فليس الجديد هو حصر وتركيز السلطات في يد الحاكم السياسي والإداري للدولة، بل الجديد هو أن هذه الحاكم هو رسول الله الكريم.

ولو لم توجد أسباب إتباع الأسلوب المركزي في الادارة لكانت هذه الصفة للحاكم كافية لتركيز السلطة في يده.أما في عصر الخليفة الأول أبو بكر الصديق رضي الله عنه،بقيت الإدارة عما كانت عليه في زمن الرسول صلى الله عليه وسلم فلم يحدث تغيير على جهازها الإداري، فكان الخليفة يمثل سلطتين تشريعية وتنفيذية وبقى القضاء مستقلا عن إدارته وكان يساعد الخليفة في مهمته، مجلس من كبار المسنين هم اهل الشورى وكان يتألف من كبار الصحابة، فكان رضي الله يشاور أهل الفقه والبصيرة من مهاجرين والأنصار ولا يعقد أمرا هاما إلا بعد المشورة، وسار بسيرة الرسول صلى الله عليه وسلم

في إدارته للدولة واحتفظ بالعمال والأمراء والقضاة الذين عينهم الرسول قبله خارج المدينة، كان يعهد إلى بعض الصحابة ببعض واجباته فقد ولى عمر بن الخطاب القضاء في المدينة، وعهد إلى عبيدة الجراح بأمانة بيت المال.[1]

سار أبو بكر رضي الله عنه في بدء توليه الخلافة على منهاج الرسول صلى الله عليه وسلم في تركيز كافة صور النشاط الإداري بين يديه، فكانت السلطة المركزية بعناصرها التي تتكون من الخليفة أبي بكر رضي الله عنه وأبي عبيدة الجراح الذي يتولى الشؤون المالية في البلاد، وعمر ابن الخطاب الذي كان يتولى الشؤون القضائية، وتولى الكتابة كاتب النبي زيد بن ثابت. ولما كان تركيز النشاط الاداري يتضمن احتكار الادارة المركزية لسلطة التعيين وسلطة إصدار الأوامر الرئاسية، نجد أن الخليفة أبا بكر احتفظ بنفس العمال الذين كان الرسول صلى الله عليه وسلم قد عينهم على الأقاليم والمناطق، كما احتفظ بنفس الأمراء الذين اختارهم الرسول.

كان ابن الخطاب على رأس السلطة التنفيذية والحربية فهو الذي يرأس الدولة ويعين الحكام والقادة والقضاة والكتاب، نستدل على ذلك من بعض عبارات وردت في كتابه إلى سعد بن أبي وقاص قبل حرب القادسية منها" وجعل عمر على قضاء الناس عبد الرحمان بن ربيعة الباهلي ذا النور وجعل إليه الأقباط وقسمة الفيء وجعل داعيتهم ورائدهم سلمان الفارسي والترجمان هلال الهجري والكاتب زياد بن أبي سفيان"[2]

وعمر الذي كان يعبئ الجيوش ويعقد الألوية ويخط سياسة التوسع الاسلامي ويصدر إلى قادة الجيوش الأوامر الملزمة فحوت معظم كتبه الموجهة إلى قادته هذه العبارة" فهذا أمري وعهدي إليك" كما جند عمر بن الخطاب الأجناد وأمر عليهم الأمراء الذين يتولون إدارة الأجناد وجعل أجناد الشام تحت إمرة يزيد بن أبي سفيان من الناحية العسكرية.

وكان عمر عنوانا للعدل والإنصاف حتى ذهب غوستاف ليون إلى القول: بأن الدولة العربية الاسلامية العظمى قد بدأت في خلافته.[3]

---

[1]- أحمد مسعود مصطفى، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية و اللامركزية الإقليمية ، الهيئة العامة لمكتبة الإسكندرية للكتاب ،ب ط, مصر ،1990،ص111.

[2]- أحمد مسعود مصطفى، نفسه ، ص 112.

[3]- أحمد مسعود مصطفى ، نفسه ،ص117.

يذهب معظم الباحثين إلى أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه، قد اتبع أسلوب المركزية في تنظيم و إدارة شؤون الدولة الاسلامية، وذلك بأن حصر الوظيفة الادارية في يده في العاصمة، وفي يد ممثلي الحكومة المركزية في الأقاليم، حيث قام الفاروق بتجميع السلطة التنفيذية في يده، فهو رئيس الدولة وفي نفس الوقت رئيس الحكومة في الدولة الاسلامية.. كما مارس رضي الله عنه السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس من حيث تعيينه ونقله، وتحديد مكافأته وتأديبه، كما شملت هذه السلطة أعمال المرؤوس، فقام بإصدار الأوامر والتوجيهات لعماله، كما كان يقوم أحياناً بتعديل أعمالهم أو تعديل آثارها أو إلغائها.

ويقول الدكتور صبحي الصالح: "إن عمر بن الخطاب كان يميل في التنظيم الإداري إلى المركزية بصفة عامة."

ويكمل قائلا: "لأن الخليفة هو المسؤول عن تنفيذ القانون، وأن الرابطة بينه وبين عماله يجب أن تكون مباشرة، وأن المسؤولية أولا وأخيراً هي مسؤوليته. وأمن عمر بهذا المفهوم ايمانا عميقا عنه بقوله: والله لو عثر بعير بالعراق لكنت مسؤولا عنه لما لم أأمن له الطريق ثم أكد (عمر) هذا المفهوم مرارا، وفي مناسبات عديدة منها قوله:" لئن عشت لأسيرن في الرعية حولا، فإني أعلم أن للناس حوائج تقطع دوني، أما عمالهم فلا يرفعونها، وأما هم فلا يصلون إلي، فأسير الى الشام فأقض بها شهرين، ثم أسير الى البصرة فأقيم بها شهرين، ثم أسير الى الكوفة فأقيم بها شهرين، والله لنعم الحول هذا".[1]

بعد توسع الفتوحات في الدولة الإسلامية، اضطرت الدولة الحديثة إلى التخفيف من شدة التركيز، طبق الرسول صلى الله عليه وسلم مبدأ التفويض في الاختصاصات الإدارية قبل أن تعرفه النظم الإدارية الحديثة.

سنتطرق لفكرة التفويض من خلال تعريفه وبيان خصائصه وتطبيقاته في الإسلام.

الفرع الثاني: عدم التركيز الإداري في النظام الإسلامي:

يعرف التفويض في النظام الإسلامي بأنه العقد الذي بمقتضاه يعهد المفوض بجزء من مهامه إلى فرد أخر يؤديها نيابة عنه وتحت مسؤوليته وإشرافه. ويمكن القول إن نظام التفويض قد سجله القرآن الكريم وذلك في **وقوله تعالى: وَوَٰعَدۡنَا مُوسَىٰ ثَلَٰثِينَ لَيۡلَةٗ**

[1]- أحمد مسعود مصطفى، مرجع سابق، ص 119.

فَتَمَّ مِيقَاتُ رَبِّهِ أَرْبَعِينَ لَيْلَةً ۚ وَقَالَ مُوسَىٰ لِأَخِيهِ هَارُونَ اخْلُفْنِي فِي قَوْمِي وَأَصْلِحْ وَلَا تَتَّبِعْ سَبِيلَ الْمُفْسِدِينَ ويتضح لنا من سياق الآية السابقة عناصر التفويض بمعناه المعاصر فالمفوض هو موسى عليه السلام والمفوض إليه أخاه هارون وموضوع التفويض هو (أخلفني في قومي) وحدود التفويض هي (أصلح ولا تتبع سبيل المفسدين) ومدة التفويض محددة بأربعين ليلة.

طبق الرسول صلى الله عليه وسلم نظام تفويض الاختصاص، فقد كان ينيب عنه عمالا إلى القبائل والمدن الكبرى بالحجاز واليمن، وكانت وظيفة هؤلاء العمال الإقامة في الصلاة وجمع الصدقات والحكم بين الناس وقد طبقه من بعده الخلفاء الراشدون ويمكن إجمال قواعد التفويض في التنظيم الإداري الاسلامي:

1-التفويض يتم بمقتضى عقد خاص أو إذن.

2-إن التفويض لا يكون إلا جزئيا ولا يجوز التفويض الكلي.

3-يكون للمفوض إليه اختصاصات محددة.

4-يمارس المفوض إليه الاختصاصات المفوضة كما لو كان يمارسها الأصيل وإن كان يخضع لإشرافه ومراقبته.

5-للأصيل دائما إنهاء التفويض وقد يكون ذلك لتجاوز المفوض إليه حدود التفويض أو المصلحة العامة.[1]

التفويض يعني إعطاء أو منح السلطة من شخص لأخر وإعطاءه الحق في التصرف واتخاذ القرارات في نطاق محدد وبالقدر اللازم لإنجاز مهام معينة بحيث يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته إلى مساعديه ووكلائه وممثليه، وقد جاء في القرآن الكريم إشارة إلى التفويض في قوله تعالى **"وَاجْعَل لِّي وَزِيراً مِّنْ أَهْلِي هَارُونَ أَخِي اشْدُدْ بِهِ أَزْرِي وَأَشْرِكْهُ فِي أَمْرِي"** تفويض السلطة إجراء قانوني يتعهد بموجبه صاحب الاختصاص أن يتنازل عن جزء من اختصاصه إلى آخر في مستوى إداري أقل على أن يمارس الاختصاص في حدود النص، ويبدأ التفكير في هذا الإجراء عندما يزيد حجم العمل وتشعر جهة اتخاذ القرار بكبر الضغط الواقع عليها وبطء أداء العمل.

---

[1]- رباب خليل إبراهيم ،مرجع سابق ،ص44 , 46 .

ولقد عرف التنظيم الإداري في الإسلام تفويض السلطة منذ عصر الرسول إذ استخلف بعض أصحابه في إدارة المدينة أثناء غيابه، مثل استخلاف سباع بن عرفة العقاري عندما سار إلى خبير كما أناب بعض أصحابه في قيادة السرايا أثناء الفتوحات وبعث عماله لجمع الصدقات.

اتسع نطاق تفويض السلطة في عهد الخلفاء الراشدين، فكان الخليفة يفوض سلطته إلى الولاة والعمال في الولايات والإمارات الإسلامية ويؤكد ذلك ما قاله عمر بن الخطاب: "ما كان بحضرتنا باشرناه بأنفسنا وما غاب عنا ولينا فيه أهل القوة والأمانة فمن يحسن نزده ومن يسيء نعاقبه ويغفر الله لنا ولكم"[1]

ومن الأمور التي توضح تفويض السلطة ما حصل في عهد عمر رضي الله عنه حيث جاء بعض الناس وما قالوا للخليفة عمر رضي الله عنه أن عياض بن غنيم وهو من كبار المسؤولين في حكومته يتوسع كثيرا في إعطاء الأموال فقال لهم " إن ذلك شأن أبي عبيدة" ويقصد بذلك أن أبا عبيدة بن الجراح هو المختص بمراقبة التصرف في مال المسلمين وأن له حق السلطة في التأكد والتحقق من تصرف عياض بن غنيم في تلك الاموال.[2]

وكان أمراء المسلمين والولاة وقادة الجيوش يتم تفويضهم من قبل الخلفاء لإجراء الاتفاقات والمعاهدات مع الأعداء والمشركين دون الرجوع إلى الخليفة، كما حصل في معاهدة عمرو بن العاص مع المقوقس وخالد بن الوليد مع الفرس كما كان الخلفاء يقومون بتفويض السلطة للولاة والأمراء والقادة وفي الوقت نفسه يقومون بالتوجيه والمراقبة ومحاسبة من يسئ السلطة بينهم وتحكم عملية تفويض السلطة في التنظيم الإداري في الاسلام بعض القواعد منها:

1_التفويض يجب ان يتضمن تحديد الاختصاصات.

2_التفويض لا يسقط حق المفوض في الاشراف والمتابعة والرقابة ولقد اهتم الرسول بمبدأ الاشراف والمتابعة على ولاته وفي هذا يقول" أما بعد فاني أستعمل الرجل منكم العمل فيما ولاني الله فيأتي فيقول: هذا لكم وهذا هدية أهديت لي أفلا جلس في بيت أمه وأبيه حتى تأتيه

---

[1]- عبد الجبار ستار البياتي ،التنظيم الإداري للولايات في عصر الراشدين ، مجلة مداد الأدب ، العدد الرابع ، ص 13

[2]- رباب خليل إبراهيم ،مرجع سابق ، ص 51

هديته" ويقول عمر بن الخطاب " أرأيتم لو أني وليت عليكم خير من أعلم ثم أمرته بالعدل أأكون قد قضيت ما علي؟ قالوا: بلى يا أمير المؤمنين قال لا: حتى أنظر في عمله أعمل بما أمرته أم لا"[1]

3_يجب أن يكون المفوض أهلا لتولي المسؤولية ويجب أن تتوافر فيه كل الشروط المطلوبة في المفوض يقول رسول الله صلى الله عليه وسلم لأبي ذر حينما طلب الولاية "إني أحب لك ما أحب لنفسي وإني أراك ضعيفا فلا تأمرن على اثنين ولا تولين على مال اليتيم"

4_ التفويض لا يعني تفويض المسؤولية إذ أن مسؤولية المفوض من أعمال من فوضه تبقى قائمة ولقد كان لعمر بن الخطاب ولاة في كل الولايات لكنه كان يعتبر نفسه مسؤولا عن كل ما يحدث في ارجاء الدولة الاسلامية وفي ذلك يقول قولته المشهورة "لو أن بغلة عثرت في العراق لسألني الله عنها لما لم تمهد لها الطريق يا عمر "على الرغم مما كان لعمر من حرص حازم على متابعة دقائق الامور_ كبرت ام صغرت_ في الامة بوازع من احساس شديد بمسئوليته المباشرة امام الله عن الامر كله في امته إلا ان هذا لو يمنعه من أن يفوض في الكثير من المواقف أخرين يعطيهم هو بنفسه صك تفويض في مباشرة صلاحيات في الأقاليم التابعة لهم إداريا يتمونها دون الرجوع فيها إلى الحكومة المركزية غير أن مثل هذا التفويض ما كان ليتم عند عمر إلا متى توافر شرطان:

الأول: إن التفويض كان لأهل الثقة ممن عرفوا بالعدل والنزاهة وذلك على أساس أن القيام في الناس بالعدل لا يحتاج من القائم لمراجعة رئيس أو إمام، فالتحلي بالعدل أهلية في التفويض.

الثاني: رغبة عمر في الكشف العملي عن القيادات التي يمكن أن نلوذ بها في زمن البحث عن القادة، ولذا كان عمر يفوض من كان يرغب في شحذ قدراتهم الذاتية في الإدارة والتوجيه.

5_ التفويض لا يتم إلا إذا كان المكلف بالعمل غير قادر على القيام به ويجوز له الاستخلاف جزئيا فيما لا يقدر عليه أو كان غائبا، أما إذا كان المكلف بالعمل وإمكانياته تسمح له بتنفيذه فلا يحق له التفويض.[1]

---

[1]- أحمد مسعود مصطفى، مرجع سابق، ص 120.

- المبحث الثاني: التدرج الرئاسي في النظام الوضعي والنظام الإسلامي

تكمن أهمية التدرج الرئاسي في عنصر المركزية في وحدة السلطة، التدرج الرئاسي يستلزم سلطة رئاسية، إذن سنتناول فكرة التدرج الرئاسي وما ينتج عنه من سلطة رئاسية في النظام الوضعي والنظام الإسلامي.

- المطلب الأول: التدرج الرئاسي في النظام الوضعي

تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية، يتطلب توزيع موظفي الإدارة حسب وظائفهم على درجات متدرجة تدرجاً هرميا، ويتطلب التدرج الإداري خضوع كل موظف إلى من يعلوه درجة.

الفرع الأول: مفهوم التدرج الرئاسي:

يقصد بالتدرج الإداري، توزيع موظفي الوزارات والمصالح المركزية سواء في العاصمة أو في فروعها في الولايات حسب وظائفهم على مراتب أو درجات متدرجة تدرجا هرميا يكون سلما إداريا من أصغر موظف في القاعدة إلى أعلى موظف ويتصاعد هذا السلم حتى نجد في قمته الوزير في كل وزارة. يكون هرميا لسبب وجود شخص واحد.

وبذلك يكون الوزير هو أعلى درجات السلم الإداري في وزارته ثم يليه نواب الوزير، ثم مدراء المديريات المركزية ونواب المدراء إلى أن نصل إلى أقل موظف في الرتبة وهكذا ....[2]

إذا كانت الوظيفة الإدارية مركزية في يد هيئة واحدة فانه يتعذر على ممثل واحد لهذه الهيئة القيام بجميع ما تتطلبه الوظيفة الإدارية. لذلك يكون هناك أعداد من الموظفين يعملون على تمثيل هذه الهيئة ويرتب هؤلاء الممثلون على درجات متصاعدة يتكون منها ما يسمى بالسلم الإداري.

---

[1]-أحمد مسعود مصطفى، نفسه ، ص 122.

[2]- فريجة حسين، مرجع سابق، ص111.

ومن المقتضى نظام السلم الإداري أن يخضع موظفو كل درجة من درجاته فيما يباشرون من وظائف إلى موظفي الدرجة الأعلى منها حتى ننتهي الى من يقف في أعلى الدرجات الذي تتركز بيده السلطة.

الأخذ بالنظام المركزي يستتبع أن يخضع الموظفون لفكرة السلم الإداري بحيث ينتظم الموظفون على طول السلم الإداري في رابطة ذات مدارج تصاعدية تنتهي إلى الرئيس الإداري الأعلى وهو (رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي والوزير الأول في النظام البرلماني).

وتعرف هذه الصورة بقاعدة التبعية حيث تلزم موظفي الدرجات الأدنى بالخضوع لموظفي الدرجات الأعلى في الجهاز الإداري.

وهذا يعني أن تكون هناك تبعية عضوية ترتبط بها جميع المصالح العامة، على طول السلم الإداري الذي تتجمع حوله الحكومة المركزية وهيئاتها في الأقاليم.

وعلى هذا الأساس فإن المركزية لا تعني تركيز الوظيفة في القمة ولكنها تسمح بانحدار بعض مظاهر هذه الوظيفة من قمة السلم الإداري تجاه القاعدة، ولوحدات الجهاز الإداري أن تمارس جزءا من هذه الوظيفة في حدود اختصاصها على أن تخضع هذه الوحدات فيما بينها لفكرة التبعية الإدارية للوحدة التي تعلوها.[1]

إن فكرة التدرج الاداري – كعنصر من عناصر النظام الإداري المركزي- يعنيان يتخذ الجهاز الإداري أو هيكل النظام الاداري في الدولة المتكون من مجموعة من الاجهزة والوحدات الإدارية المختلفة، ومجموعة القواعد القانونية والفنية المكونة له، والمتكون ايضا من مجموعة العاملين العامين الذين يعملون باسم الدولة ولحسابها يجب أن يتخذ هذا الهيكل شكل وهيئة مثلث أو هرم مترابط ومتتابع الدرجات والمستويات والطبقات يعلو بعضها فوق البعض وترتبط كل درجة أو طبقة من هذا السلم الإداري أو التدرج الإداري بالدرجة التي تليها مباشرة هي رابطة وعلاقة السلطة الإدارية والهيمنة من أعلى رابطة التبعية والخضوع والطاعة من أسفل.

[1]- يوسف حسين محمد البشير، مبادئ القانون الإداري ،بدون دار نشر، ب ط , السودان ، 2010، ص57.

تكمن أهمية التدرج الرئاسي في توزيع الوظيفة الإدارية على طول السلم الإداري ،هذا ما ينتج عنه تبعية إدارية للدرجة التي تعلوها. يقوم التدرج الرئاسي على توحيد الإدارة وتناسقها.

الفرع الثاني: السلطة الرئاسية في النظام الوضعي:

السلطة الرئاسية هي سلطة يمنحها القانون للرئيس الإداري لضمان حسن سير المرافق العامة، وعلى هذا يجب أن يمارس الرئيس هذه السلطة في حدود الأنظمة والقوانين، وللرئيس الإداري أن يمارس السلطة الرئاسية على مرؤوسيه بواسطة ما يصدره إليهم من أوامر وتعليمات، وما يباشره من سلطات تنظيم وتأديب. وسنتطرق في المطلب الأول للسلطة الرئاسية في النظام الوضعي تعريفها، صورها وفي المطلب الثاني السلطة الرئاسية في النظام الإسلامي.

تعتبر السلطة الرئاسية أصلا من أصول الوظيفة العامة حيث تثبت للرؤساء الإداريين دون حاجة لوجود نص قانوني صريح بإقرارها، ولا تنتفي هذه السلطة إلا بنص صريح يقر لموظف معين أو مجموعة من الموظفين اختصاصا نهائيا دون تعقيب الرؤساء الإداريين.[1]

ويمكن أن تعرف فكرة السلطة الرئاسية قانونيا وفنيا تعريفا عاما بأنها القوة أو الدينامو الذي يحرك التدرج والسلم الإداري والقائم عليه النظام الإداري والمركزي في الدولة ومفهوم السلطة الرئاسية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، هي حق وسلطة استعمال قوة الأمر والنهي من أعلى طرف الرئيس الإداري المباشر والمختص، وواجب الطاعة والخضوع والتبعية من طرف المرؤوس المباشر للرئيس الإداري المباشر المختص. ففكرة السلطة الرئاسية تتألف من عنصرين هما:

أ- حق استعمال سلطة او قوة "power" الامر والنهي فالرئيس الإداري أينما وجد على طول مستويات تدرج السلم الإداري للنظام الإداري في الدولة، يملك حق استعمال سلطة إصدار وتوجيه مجموعة من الأوامر والنواهي الملزمة للموظف أو العامل العام المرؤوس له

[1]- فؤاد العطار ،مبادئ علم الإدارة ، دار النهضة ،ب ط , القاهرة ، 1974، ص69.

ب- مباشرة ويمارس في مواجهته مجموعة من السلطات، سواء على شخص المرؤوس كعامل عام للإدارة والعامة تابع للدولة أو على أعماله الوظيفية .

ت- واجب التزام الطاعة والخضوع والتبعية من قبل الموظف أو العامل العام المرؤوس: فالمرؤوس من واجباته والتزاماته الوظيفية والتي تعد عنصرا من عناصر النظام القانوني لمركزه الوظيفي، واجب هو إطاعة أوامر ونواهي رئيسه الإداري المباشر فالمرؤوس ليس ملزما فقط بالخضوع والطاعة للقوانين واللوائح والنظم العامة في الدولة بل هو ملزم قانونا أيضا بالخضوع لأوامر ونواهي وتوجيهات وتعليمات رئيسية الادارية وإطاعتها في حدود القانون .[1]

وتعرض "مارسيل فالين" لفكرة السلطة الرئاسية بقوله:" إن الموظف العام وخاصة أثناء ممارسته لمهام وخدمات وظائفه، وعندما يكون داخل تدرج إداري معين – يمكن أن يتلقى من قبل رؤسائه أوامر يقع عليه واجب طاعتها وتنفيذها، وسلطة إعطاء الاوامر والنواهي التي تمنح للرئيس الإداري تدعى بالسلطة الرئاسية وهي تتضمن أيضا سلطة سحب و إلغاء و تعديل أعمال وتصرفات المرؤوس ويمكن اجمالها في ما يلي:[2]

أولاً: سلطة الرئيس على المرؤوسين

تشمل سلطة الرئيس على المرؤوسين سلطة التعيين وتوجيه الموظفين الى فروع الادارات المختلفة، وتكليفهم بالقيام بالأعمال الوظيفية.

كما يتطلب حسن سير العمل الاداري نقل الموظفين من ادارة إلى أخرى، فطبيعة هذه الالتزامات، وحتى يتمكن الرئيس الإداري من تكييف العاملين مع متطلبات ومقتضيات وحتميات هذه الوظائف والعمليات الادارية من أجل ضمان حسن سير المرافق والوظيفة العامة الإدارية، ومن جملة السلطات التي يمارسها الرؤساء الإداريون على مرؤوسيهم سلطة التعيين والترقية والتأديب.[3]

---

[1]- عمار عوابدي ،مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب , ب ط ,الجزائر،1984،ص207.

[2]- فريجة حسين ،مرجع سابق ، ص112.

[3]- عمار عوابدي ، المرجع السابق، ص 277 ,278 .

ثانياً : سلطة الاشراف والتوجيه

تعرف عملية الاشراف بأنها " ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية والكتابية ".[1]

كما عرفها فقهاء القانون الإداري: بأنها سلطة التوجيه السابق للمرؤوس بهدف إعانته على تطبيق اللوائح والتعليمات من أجل سير المرافق العامة".[2]

ويعتبر الالتزام بطاعة الأوامر من واجبات الموظف مقابل ما يتمتع به من امتيازات. وسلطة الاشراف والتوجيه هي عملية إدارية تتم عن طريقة مراقبة المرؤوسين من قبل رؤسائهم وتوجيه جهودهم نحو تحقيق أهداف العمل الإداري.

ثالثاً: سلطة المتابعة والتعقيب.

وتعني سلطة متابعة الرئيس لأعمال المرؤوس رد كل الأخطاء ومنع الانحرافات والتجاوزات والقضاء على كل أوجه القصور والإهمال التي يرتكبها العاملون والتعرف الدائم على أعمال المرؤوسين، وذلك بواسطة القيام بعملية التفتيش وكتابة التقارير بصفة دورية، وفحص الشكاوى الواردة من المتعاملين مع الادارة والقيام بالتحريات الإدارية بقصد اكتشاف الإهمال والعمل على معالجة النقائص.[3]

ولكي يقوم الرؤساء الإداريون بمسؤولياتهم والمتابعة والتعقيب على أعمال المرؤوسين مثل سلطة الإجازة والمصادقة وسلطة التعديل والتصحيح وسلطة الإلغاء وسلطة السحب، وسلطة الحلول محل المرؤوس في القيام بأعماله وسلطة الرئيس الاداري في التعقيب على قرارات مرؤوسيه لا تقف عند مراقبة مبدأ المشروعية وإنما تمتد إلى تقرير مدى ملاءمتها للعمل الاداري وبالتالي يمكن للرئيس الإداري أن يعدل أو يلغي قرارات مرؤوسيه متى قدر أنها لا تتلاءم مع طبيعة وظروف العمل الإداري.[4] تجمعت السلطة لدى الحاكم في كافة العصور، فكان يبت في كافة الأمور الهامة، وكان في صدر الإسلام أبا بكر وزير للرسول عليه الصلاة والسلام على رغم أن لقب الوزير لم يكن معمولا به. ويقول البعض أن الوزارة ظهرت

---

[1]- محمد بكر القباني ،الإدارة العامة ،الجزء الثاني، دار النهضة العربية ، ب ط , القاهرة ، 1968 ، ص165.
[2]- طعيمة الجرف ،القانون الإداري ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ب ط , القاهرة،1973 ، ص182.
[3]-فريجة حسين ، مرجع سابق ، ص 114.
[4]- عبد الغني بسيوني ، القانون الإداري ، الدار بسيوني الجامعية ، ب ط , ج 1 ,بيروت،1998 ، ص 203.

مع الخلافة فكان عمر وزيرا لأبي بكر وكذلك علي وعثمان مع عمر ومروان بن الحكم مع عثمان فمن هنا بدأ التدرج الرئاسي في المناصب والصلاحيات ولزمت الطاعة الرئيس من مرؤوسيهم مادامت في غير معصية ، وسنستعرض في المطلب الثاني التدرج الرئاسي في الإسلام ونستعرض الجهاز الإداري المناصب والصلاحيات ونذكر أمثلة للتدرج الرئاسي في عهد الخلفاء ثم السلطة الرئاسية كنتيجة لهذا التدرج الرئاسي.

المطلب الثاني :التدرج الرئاسي في النظام الاسلامي.

ويعني ذلك تدرجا للمناصب والصلاحيات من الأعلى إلى الأسفل على شكل سلسلة المراتب الإدارية وقد عرف الإسلام التدرج الرئاسي وورد في الكثير من الآيات القرآنية .

الفرع الأول :خصوصية السلطة الرئاسية في الإسلام.

إن التدرج في التنظيم الإداري الإسلامي لا يعني أن يكون هناك تميز طبقي لأنه يتنافى مع المبادئ الاسلامية القائمة على مبدأ المساواة والعدل، وأن أكرم الناس عند الله أورعهم وأتقاهم ولقد بين الاسلام أن هذا التفاوت بين البشر في مجال الأعمال طبقا لتفاوتهم في العلم والمعرفة لذا يقول تعالى **"نَرْفَعُ دَرَجَاتٍ مَّن نَّشَاءُ ۗ وَفَوْقَ كُلِّ ذِي عِلْمٍ عَلِيمٌ "** وقد أوضح حازم المطيري أن التفاوت بين البشر من سنن الله في خلقه، وذلك عن طريق اختبار الخلق بابتلائهم في كيفية قيامهم بأعمالهم وتأديتها بالصورة التي ترضي الله ورسوله وقد أشار إلى ذلك قول بعض المفسرين في هذا الشأن حيث قال قد اقتضت سنة الله في خلقه لبقاء هذا الكون ونظامه أن يخالف بعضهم بعض إلى حين قيام الساعة وأن يرفع بعضهم فوق بعض في القوة (الصلاحيات) والمال (الأمر) والعلم (المعرفة والخبرة) وقسم بينهم معيشتهم في الحياة الدنيا ليسخر بعضهم بعضا.[1]

[1]-حازم ماطر المطيري ، الإدارة الإسلامية المنهج و الممارسة ، مكتبة الرشيد ، ط 4 ، المملكة العربية السعودية، 2010 ص128.

ولهذا يتضح أن الإسلام حدد شروط و ضوابط التدرج الرئاسي والهدف منها وجوب طاعة المرؤوس للرئيس قال تعالى: "يَاأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللهَ وَ أَطِيعُوا الرَّسُولَ وَ أُولِي الأَمْرِ مِنْكُمْ " فطاعة الرئيس واجبة على أن لا تكون في معصية. يقابل إقامة العدل من قبل الحاكم وجوب الطاعة المحكومين له والتزامه بأوامره ونواهيه، وتستمر الطاعة طالما استمر عدل الحاكم.[1]

فكانت ممارسة الرسول لسلطة التوجيه وإصدار التعليمات التي يجب على المرؤوس أن يلتزم بها في أعماله القانونية والمادية وتظهر هذه السلطة جلية في بعثته صلى الله عليه وسلم لعمر وبن خرم إلى بني حارث ليكون واليا عليهم، إذ كتب له كتابا تضمن العديد من التوجيهات منها (تقوى الله في الامر كله، فإن الله مع الذين اتقوا والذين هم محسنون، أن يأخذ بالحق كما أمره الله وأن يبشر الناس بالخير ويأمرهم به ويعلم الناس القرآن ويفقههم فيه وأن يخبر الناس بالذي عليهم وأن يلين للناس بالحق ويشتد عليهم في الظلم، فإن الله كرهه ونهى عنه فلعنة الله على الظالمين)[2]

الفرع الثاني: تأصيل فكرة التدرج الرئاسي في النظام الإسلامي

ومن مظاهر المركزية الإدارية ما يطلق عليه في النظام الوضعي بمبدأ التدرج. فلكي يتم التنظيم الداخلي لأي جهاز من الأجهزة الإدارية لابد من تحقق تدرج وظيفي بين جميع الموظفين في هذا الجهاز، الذي يتخذ شكلا هرمياً يمثل قمته الرئيس الأعلى في الجهاز، و يتدرج باقي العمال هرميا حتى قاعدته.

إن الرسول عليه الصلاة والسلام هو الذي وضع اللبنة الأولى للتنظيم الإداري، بعد الهجرة من مكة الى المدينة. فقد كانت الفترة التي قضاها الرسول صلى الله عليه وسلم بمكة فترة لتأسيس العقيدة الإسلامية، ولما هاجر النبي الى المدينة، بعد اثنا عشر عاما وبضعة شهور بدأ تأسيس الدولة، ووجدت الأحكام التي تنظم العلاقات بين أفراد المسلمين بعضهم

[1] عمر الشريف ، مرجع سابق ، ص 35.
[2] - رباب خليل إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 59.

بعض، وعلاقتهم مع غيرهم في حالتي السلم والحرب، وبجانب الأحكام التي تبين العبادات، وجدت أحكام المعاملات من بيع وإيجار، ورهن وغيرها، وأحكام الحرب، والغنائم والعقوبات، والمواريث والوصايا، الزواج والطلاق، وكل ما يتصل بشؤون الأسرة، والإيمان، والقضاء .[1]

فالدولة الاسلامية تأسست بعد هجرة النبي الكريم إلى المدينة، والرسول صلى الله عليه وسلم بجانب كونه رسولا يبلغ عن ربه كان رئيسا للدولة ،فكان للرسول سلطة التنفيذ، كما كان له سلطة القضاء ،فتولى القضاء بنفسه، وولى غيره.

فالرسول عليه الصلاة والسلام كان أول قاض في الاسلام ،لأنه كان مأمورا بالدعوة والتبليغ عن الله ،كان مأمورا بالحكم والفصل في الخصومات التي تحدث بين الناس، وقد ورد ذلك في القرآن الكريم ما يشير الى هذا، من ذلك قوله **وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ** " [2] ولما فتح الله على المسلمين بعض الأمصار، فاتسع التنظيم بعد ذلك فأناب بعض العمال أو الموظفين في بعض المدن، أو القبائل الكبيرة في كل من الحجاز واليمن.

أولا : الخـــــــلافـــــــة:

الخلافة أو رئاسة الدولة اكبر منصب إداري في الدولة الاسلامية، فهو بذلك رئيس السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية وعليه فان الامة تعتمد عليه في القرارات الهادفة والمصيرية.

فبعد وفاة المصطفى عليه الصلاة والسلام، تولى أبو بكر الصديق بصفته خليفة لرسول الله وذلك بعد اجتماع السقيفة ورضا المهاجرين والأنصار، من أهل الحل والعقد، ثم تمت له البيعة في المسجد من عامة المسلمين، أما عمر فقد رشحه للأمر الخليفة الأول فقال الجميع: "سمعنا وأطعنا". ثم اخذت البيعة العامة له في المسجد. وقبل استشهاده ترك الامر لستة من الصحابة يختارون أحدهم، فاختاروا عثمان بن عفان رضي الله عنه خليفة للمسلمين. وبعد استشهاده اختير علي بن ابي طالب رضي الله عنه خليفة، وتمت له البيعة

---

[1]- محمد عبد الله برعي ومحمود عبد الحميد مرسي ،الإدارة في الإسلام، المعهد الإسلامي للبحوث و التدريب، ب ط , جدة، بدون سنة نشر , ص125.

2- سورة النساء ، الآية 58

من أهل الحل والعقد ، ثم البيعة في المسجد لأنه قال: "إن بيعتي لا تكون خفيا، ولا تكون الا عن رضا المسلمين".[1]

يتضح لنا من هذه الوقائع، (اختيار الخلفاء بالشورى و الانتخاب) أن الخلفاء الراشدين كانوا يرون الخلافة منصبا انتخابيا لا بد من الفصل فيه برضا عامة المسلمين ومشورتهم فيما بينهم"

يستخرج من الطريقة التي اختير فيها أبوبكر الخليفة الاول، ثم من بعده الخلفاء الثلاث المبادئ التالية":

- **المبدأ الأول:** اختيار "أهل الحل والعقد" وأصحاب الرأي في المجتمع لمن يرونه أهلا لمنصب الخلافة، وترشيحه من قبل الخليفة القائم بالحكم لولاية العهد ولكنها لا تنعقد بهذا العهد بل بعهد المسلمين بعد موت الخليفة الذي عهد لمن بعده
- **المبدأ الثاني**: بيعة جمهور المسلمين للخليفة المرشح، ورضاهم به وقبولهم خلافته واجتماع جمهرتهم عليه".

بهذا السلوك الإسلامي، تمت بيعة الخلفاء الراشدين على مرحلتين:

المرحلة الأولى :اختيارهم من أهل الحل و العقد.

المرحلة الثانية :إعلان ذلك، و طلب موافقة جموع المسلمين في المسجد .

ولهذا جاءت فترة الخلافة الراشدة مستقرة هادفة لما يخدم المصلحة العامة، لأنها منتخبة وموافق عليها من الطرفين الأساسين في المجتمع أهل الحل والعقد وجمهور المسلمين .

الخليفة هو مستودع السلطة، أي أنه صاحب الولاية العامة الأصيلة في كافة شؤون المسلمين، وعلى هذا الأساس فإن له أن يتخذ ما يراه من الإجراءات التي تكفل تحقيق مصالح الأمة، ما دامت هذه الإجراءات متفقة مع روح الشريعة ومقاصدها، ولا تخالف نصا صريحا في القرآن أو السنة، ولا تخالف ما أجمع عليه المسلمون .

يقول الماوردي أن على الخليفة "أن يباشر بنفسه مشارفة الأمور، وتصفح الأحوال، لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة، ولا يعول على التفويض تشاغلا بلذة أو عبادة، فقد يخون الأمين ويغش الناصح .."

---

[1]-أبو الاعلى المودودي ، الخلافة و الملك ، ترجمة ، دار الفكر ، ب ط , الكويت،1398هـ ، ص 51.

صلاحيات الخليفة الادارية:

وهي أعمال تنفيذية يقوم بها الخليفة ومن يعينه من وزراء وعمال، سجل الماوردي عشرة واجبات يلزم الخليفة القيام بها بوصفه رئيسا إداريا للدولة وهي كما يلي [1]

حفظ الدين على أصوله المستقرة و ما أجمع عليه سلف الأمة.

1. تنفيذ الأحكام بين المتشاجرين و قطع الخصام بين المتنازعين حتى تعم النصفة .
2. إقامة الحدود، لتصان محارم الله عن الانتهاك.
3. تحصين الثغور بالعدة المانعة والقوة الدافعة.
4. جهاد من عاند الإسلام بعد الدعوة حتى يسلم أو يدخل في الذمة
5. جباية الفيء والصدقات على ما أوجبه الشرع.
6. تقدير العطايا وما يستحق في بيت المال .
7. استكفاء الأمناء وتقليد النصحاء .
8. أن يباشر بنفسه مشارفة الأمور وتصفح الأحوال .[2]

ولقد فرضت الشريعة الاسلامية واجبات عامة للخليفة يجب الحرص على ان يلتزم بها وتنقسم الى ثلاث مجموعات:

أ) واجبات دينية:

1. حفظ الدين وصيانته ونشره.
2. إذكاء روح الجهاد في نفوس افراد الامة.
3. القدوة الصالحة في فكره وقوله وعمله.
4. عدم السماح لأي فكر أو نشاط فردي أو جماعي مناهض لدين الإسلام .

ب) واجبات اقتصادية واجتماعية:

1. توفير الأمن والأمان للبلاد والعباد، والذي يتمثل في تطبيق الحدود الشرعية من أجل توفير أكبر قدر من الانضباط الداخلي في البلاد .

---

[1]- علي بن محمد حبيب الماوردي ، الأحكام السلطانية و الولايات الدينية ، دار الفكر للطباعة و النشر و التوزيع ، ب ط , القاهرة, 1973،ص 15.

[2]- عبد الرحمن بن براهيم الضحيان ، الإدارة والحكم في الإسلام الفكر والتطبيق ، بدون دار نشر , ط 3، المملكة العربية السعودية ،أبها ، 1991، ص43.

2.الحفاظ على ثروات الأمة وعدم العبث بأموالها والاستحواذ عليها لشخصه أو أقاربه أو التصرف بها بغير وجه مشروع يقول عليه الصلاة والسلام :"إن رجالا يتخوضون في مال الله بغير حق، فلهم النار يوم القيامة".

3.دعم اقتصاد الأمة وتنمية العمالة المسلمة وإعدادها الإعداد السليم كما ونوعا .

4.نشر العلم و تشجيع المتعلمين .

5.الحرص على تحقيق المساواة في تعامله مع الرعية والذي لا يتحقق إلا من خلال مساواتهم في الحقوق والواجبات فلا مكان للعصبية والإقليمية والطائفية في ظل النظام الإسلامي.

ج) واجبات إدارية:

1.حماية البلاد من أي اعتداء خارجي كإبرام المعاهدات، والاحترام المتبادل مع الدول غير المسلمة على غرار المعاهدة التي ابرمها النبي صلى الله عليه وسلم مع اليهود ابان قدومه الى المدينة.

2.اختيار الاصلح والأكفأ للمناصب القيادية وعرض المرشح على اهل الحل والعقد للموافقة على ان يصدر قرارا بتعيينه بعد ذلك.

3.العمل بالشورى في جميع قراراته الداخلية والخارجية ذات المساس بمصير الأمة وأحوالها .

4.الإشراف بنفسه على أمور رعيته ويقصد به معرفة الحاكم لأحوال الناس أي ان يطمئن على سير الأمور.

5. اقامة العدل من خلال اقامة مؤسسات قضائية مستقلة تعمل على توفيره وضمانه لجميع الناس حاكما ومحكوما، كبيرا وصغيرا، غنيا وفقيرا، مدنيا وعسكريا[1]

ثانيا :الـــــولاة:

- بعث الرسول الكريم الولاة الى الامصار، وكان الوالي يقوم بدور الحاكم والقاضي في نفس الوقت، فبعث معاذ بن جبل الى اليمن، وعتاب بن اسيد الى مكة.

ولم يثبت ان الرسول عليه الصلاة والسلام قلد احد القضاة على وجه الخصوص، اي لم يثبت انه عين قاضيا في بلد من البلدان، بحيث يكون هذا القاضي مختص بالقضاء بين

[1]- عبد الرحمن بن إبراهيم الضحيان ، المرجع السابق ، ص 61.

الناس، فكان صلى الله عليه وسلم يبعث أحد الرجال إلى بلد من البلدان أو يستعمله عليها، على أن يكون رسولا له ونائبا عنه فيقوم بأمور متعددة:

- تعليم الناس وافتائهم فيما يجد لهم من أمور.
- القضاء بينهم.
- إقامة الحدود أي الحكم بينهم وتنفيذ العقوبات التي حددتها الشريعة.
- جمع الصدقات من الناس.
- له ولاية أمر الناس(ولاية عامة).
- إمامتهم في الصلاة.[1]

الخليفة هو صاحب السلطات الشرعية في الدولة، وأي وزير أو وال أو عامل أو غيرهم يمارس أي سلطة عامة إنما يمارسها بتفويض منه.[2]

هذا ما يعني أن الولاة في المرتبة الثانية في السلم الإداري بعد الخليفة من حيث المنصب والصلاحيات .

- **أنواع الولاة:**

وقد قسم الماوردي الولاة بحسب سلطاتهم إلى أربعة أنواع على النحو التالي:

1- الولاة ذو الولاية العامة في الأعمال العامة، وهؤلاء هم الوزراء، لأنهم يستنابون في جميع الأمور.

2 - الولاة ذو الولاية العامة في الأعمال الخاصة وهم أمراء الأقاليم والبلدان لأن اختصاصهم عام، و لكنه محصور في نطاق الأقاليم والبلدان التي عهد إليهم بإدارتها.

3 - الولاة ذو الولاية الخاصة في الأعمال العامة، مثل قاضي القضاة ونقيب الجيوش وحامي الثغور ومستوفى الخراج (جابي الصدقات) لأن كل واحد منهم مقصور على نظر خاص في جميع الأعمال.

4 - الولاة ذو الولاية الخاصة في الأعمال الخاصة وهم كقاضي بلد أو إقليم أو مستوفي خراج أو حامي ثغر أو نقيب جنده، لأن كل واحد منهم ذو اختصاص محدود في عمل محدود.

---

[1]-عطية مصطفى مشرفة ، القضاء في الإسلام ، شركة الشرق الأوسط ، القاهرة ، ط 2 ،1966 ص86.

[2]- عمر الشريف ، مرجع سابق , ص 56.

ومن هذا التقسيم يتبين أن الفارق بين النوعين الأول والثاني هو فارق إقليمي، أما من حيث الاختصاص فهو عام وشامل.[1]

أما النوع الثالث والرابع فهم ولاة مختصون تقتصر سلطاتهم على نوع معين، تمارسه الفئة الثالثة في الدولة كلها وتمارسه الفئة الرابعة في منطقة محدودة .

ثالثا :الوزارة

لقد كان كبار الصحابة يقومون لدى الرسول عليه الصلاة والسلام مقام الوزراء: وكذلك الشأن في عهد الخلفاء الراشدين، ولكن لفظ الوزير لم يكن يعرف بين المسلمين.

ولما ألت الخلافة إلى بني أمية استمر الخليفة يستعين ببعض رجالات العرب المشهورين بالدهاء فكانوا يقومون بعمل الوزراء دون أن يطلق عليهم ذلك فلما انتقلت الخلافة إلى العباسيين وكانت لهم صلات بفارس، استعاروا من الفرس كثيرا من نظم الحكم، و منها الوزارة .

تكلم فقهاء الإسلام عن تصرفات رئيس الدولة باعتباره رأس الجهاز الإداري، وبينوا أن من تصرفاته التي يصح ان يمارسها تقليده لمن يثق بهم الوزارة، ووضحوا أن الوزارة نوعان إما وزارة تفويض أو وزارة تنفيذ.

أ) وزارة التفويض:

هي ان يختار رئيس الدولة شخصا يفوض إليه تدبير الأمور برأيه وإمضائها باجتهاده، واشترطوا في من يتقلد هذه الوزارة الشروط التي تشترط في رئيس الدولة:

- أن يكون مسلماً .
- بالغاً عاقلاً.
- حراً (اي غير عبد).
- ذكراً (متوافراً فيه شروط الاجتهاد في الأحكام الشرعية).
- عدلا (اي غير مرتكب للمعاصي الكبيرة ولا مصراً على المعاصي الصغيرة).
- أن يكون صحيح الرأي.
- أن تتوفر فيه الكفاية الجسمية والنفسية.

[1]- عبد الرحمن بن إبراهيم الضحيان ، مرجع سابق ، ص214 ,216.

مع اختلاف للعلماء حول هذه الشروط، وزادوا على الشروط التي تشترط في رئيس الدولة، هو أن تتحقق فيه الكفاية فيما هو موكل إليه من أمور خاصة بوزارته، كأن يكون خبيراً بأمور الحرب إذا اختير لها، أو خبيرا بأمور الاقتصاد إذا اختير وزير له.[1]

والعلماء يستدلون عن جواز هذه الولاية بدليلين:

الأول: قول الله تعالى حكاية عن سيدنا موسى عليه السلام: **"وَاجْعَلْ لِي وَزِيرًا مِنْ أَهْلِي هَارُونَ أَخِي أَشْدُدْ بِهِ أَزْرِي وَأَشْرِكْهُ فِي أَمْرِي"[2]**

ووجه الدلالة أن ذلك جائزا في النبوة فإنه يكون جائزاً من باب أولى في الولايات العامة الأخرى.

الثاني: إن الأمور الموكلة إلى رئيس الدولة لتدبير شؤون الدولة متعددة وليس في إمكان رئيس الدولة أن يقوم وحده بهذه الامور، ونيابة الوزير الذي يشارك رئيس الدولة في تدبير الأمور أصلح في هذه الامور نمن تفرد رئيس الدولة بها، وبهذه الاستنابة أيضا يكون رئيس الدولة أبعد عن الزلل و أمنع عن الخلل كما قال الماوردي .

ب) وزارة التنفيذ: أما وزير التنفيذ هو واسطة بين رئيس الدولة والولاة وأفراد الشعب، فهو معين في تنفيذ الأمور، ليس كوال عليها، ولا متقلدا لها، وبين العلماء أنه يجوز لرئيس الدولة أن يعين وزيرين، وزير تفويض، وزير تنفيذ، فيكون وزير التفويض مطلق التصرف، ووزير التنفيذ مقصورا على تنفيذ ما وردت به من أوامر رئيس الدولة.

كما تكلم الفقهاء عن اختيار رئيس الدولة لبعض الاشخاص لحكم الاقاليم وقسموا هذا الى امارة استكفاء بعقد من رئيس الدولة، و إمارة استيلاء بعقد عن اضطرار من رئيس الدولة.[3]

رابعا :الإمارة على الأقاليم

بدأ هذا النظام في عهد الرسول عليه الصلاة والسلام بداية متواضعة، ولم يتغير الحال في عهد الخلفاء. ولما اتسعت الدولة الإسلامية اضطر الخليفة إلى تقسيمها إلى أقسام إدارية كبيرة . وكان على كل إقليم عامل أو وال أو أمير. وبلغت الدولة أقصى اتساعها

---

[1]- عبد الرحمن بن ابراهيم الضحيان ، مرجع سابق ، ص222.

[2]- سورة طه ، الآيات 29 , 31 .

[3]- عبد الرحمن بن ابراهيم الضحيان ،مرجع سابق ، ص 232.

في عهد خلافة بني أمية، ومن ثم قسمت إلى ولايات لكل منها وال .وقسم الفقهاء الإمارة على إمارة عامة وإمارة خاصة.

أ) الإمارة العامة: تشمل اختصاصها كل الأمور والمتعلقة بالإقليم، وميز الفقهاء بين نوعين من الإمارة، وهما إمارة استكفاء، وإمارة استيلاء ونخلصها في ما يلي:

إمارة الاستكفاء: يبرمها الخليفة عن رضا بأن يعهد إلى أحد المسلمين بشؤون أقليم من أقاليم الدولة، ونظرا في المعهود من سائر أعماله، فيصير عام النظر فيما كان محدودا من عمل ومعهودا من نظر.

إمارة الاستيلاء: وهي التي يستولي فيها أحد الأفراد على السلطة بالقوة، فيقره الخليفة على إمارته، ويفوض إليه تدبير أمورها وسياستها .لكن الخليفة يحتفظ بكافة الاختصاصات المتعلقة بأمور الدين فلا يمكن التهاون في أمور الدين.[1]

ب)الإمارة الخاصة: وهي التي تتخصص فيها سلطة الأمير بنوع بعينه من الأمور، ولهذا عرفها الماوردي بأنها "أن يكون الأمير مقصورا على تدبير الجيش، وسياسة الرعية،

وحماية البيضة، والذب عن الحريم، وليس له أن يتعرض للقضاء والاحكام وجباية الخراج والصدقات".[2]

خامسا :الكتاب: كان البعض يقوم بالكتابة عند رسول الله، ويقال ان عدد الكتاب وصل الى اثنين وأربعين، وكان من بينهم، علي بن أبي طالب، وعمر بن العاص، وعبد الله بن رواحة، ومعاوية بن أبي سفيان. وكان لكل كاتب من الكتاب عمله الذي يقوم به:

- أحدهم كان مختصا بالعهود والصلح بين المسلمين وغيرهم.
- وأخر يكتب الرسائل الى الملوك ورؤساء القبائل.
- كاتب للغنائم.
- كاتب لأموال الصدقات.
- كتاب للترجمة من اللغة العربية الى اللغة الفارسية، والرومية والحبشية، ومن هذه اللغات الى العربية[1]

---

[1]- فرناس عبد الباسط البنا ، التنظيم بين الإدارة الإسلامية و الإدارة العامة ، بدون دار نشر ,ط1، بدون ناشر، ،1985 ، ص106.

[2]- عبد الرحمن بن إبراهيم الضحيان ، مرجع سابق ، ص 234.

الفرع الثاني : تطبيقات لفكرة التدرج الرئاسي في النظام الإسلامي:

كان أبي بكر بصفته الرئيس الأعلى للجهاز التنفيذي للبلاد يأمر خالد بن الوليد بالمسير إلى العراق . في نفس الوقت يكتب للمثنى ابن الحارثة يأمره بالسمع والطاعة له (لخالد) وكتب إلى المثنى في ذلك كتاباً فيه:"... وساعده وأوزره وكانفه، ولا تعصين لخالد بن الوليد أمراً... فانظر ما أقام معك بالعراق فانه الأمير عليك. فاذا شاخص فأنت على ما كنت عليه..."[2]

كما يتحقق التدرج الرئاسي من أن مذعور بن عدي العجلي قد كتب الى أبي بكر يعلمه حاله وحال قومه ويسأله توليته قتال الفرس فكتب إليه أبو بكر يأمره بأن ينظم الى خالد فيقيم معه إذا اقام و يشخص إذا شخص.[3]

ومنها أن أبا بكر جعل على الأنصار ثابت بن قيس بن شماس الأنصاري إلا أنه كان تحت إمرة خالد بن الوليد. وقال أبو بكر للأمراء إن اجتمعتم على قتال، فأميركم أبو عبيدة بن الجراح الفهري، وإلا فيزيد بن أبي سفيان .كما أن عمرو بن العاص كان مدداً للمسلمين وأميراً على من ضم إليه.

ومما جاء في بعض كتاب أبي بكر إلى أبي عبيدة بصفته عميد القواد في الشام: "من عبد الله بن عتيق بن قحافة الى عبيدة بن الجراح.. فقد وليت خالد خالداً قتال العدو في الشام ،فلا تخالفه، واسمع له وأطع، فاني لم أبعثه عليك أن لا تكون عندي خيراً منه، ولكنني ظننت أن له فطنة في الحرب ليست لك.....[4]

كان ابن الخطاب على رأس السلطة التنفيذية والحربية فهو الذي يرأس الدولة ويعين الحكام والقادة والقضاة والكتاب، نستدل على ذلك من بعض عبارات وردت في كتابه إلى سعد بن أبي وقاص قبل حرب القادسية منها" وجعل عمر على قضاء الناس عبد الرحمان بن ربيعة الباهلي ذا النور وجعل إليه الأقباض وقسمة الفيء وجعل داعيتهم ورائدهم سلمان الفارسي والترجمان هلال الهجري والكاتب زياد بن أبي سفيان"[5]

---

[1]- محمد المبارك ، مرجع سابق ، ص 145.

[2]- محمود عبد المجيد الخالدي ، قواعد نظام الحكم في الإسلام ، دار البحث العلمية ،ب ط , الإمارات العربية المتحدة ،1980، ص89.

[3]- أحمد مسعود مصطفى ، مرجع سابق، ص 94

[4]- مصطفى حلمي ، نظام الخلافة في الفكر الإسلامي ، دار الدعوة للطبع والنشر والتوزيع ، ب ط , الإسكندرية، 1977 ، ص 89.

[5]-محمود شيت خطاب ، عمر بن الخطاب الفاروق القائد ، دار مكتبة الحياة ، ط2 , بيروت ،بدون سنة ، ص 56.

وعمر الذي كان يعبئ الجيوش ويعقد الألوية ويخط سياسة التوسع الاسلامي ويصدر إلى قادة الجيوش الأوامر الملزمة فحوت معظم كتبه الموجهة إلى قادته هذه العبارة:" فهذا أمري وعهدي إليك" كما جند عمر بن الخطاب الأجناد وأمر عليهم الامراء الذين يتولون ادارة الأجناد وجعل أجناد الشام تحت إمرة يزيد بن أبي سفيان من الناحية العسكرية

وكان عمر عنوانا للعدل و الانصاف حتى ذهبا غوستاف ليون الى القول :بأن الدولة العربية الاسلامية العظمى قد بدأت في خلافته.[1]

يذهب معظم الباحثين إلى أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه، قد اتبع أسلوب المركزية في تنظيم وإدارة شؤون الدولة الاسلامية، وذلك بأن حصر الوظيفة الادارية في يده في العاصمة، وفي يد ممثلي الحكومة المركزية في الأقاليم، حيث قام الفاروق بتجميع السلطة التنفيذية في يده، فهو رئيس الدولة وفي نفس الوقت رئيس الحكومة في الدولة الاسلامية.. كما مارس رضي الله عنه السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس من حيث تعيينه ونقله، وتحديد مكافأته وتأديبه، كما شملت هذه السلطة أعمال المرؤوس، فقام بإصدار الأوامر والتوجيهات لعماله، كما كان يقوم أحياناً بتعديل اعمالهم أو تعديل آثارها أو إلغائها.

ويقول الدكتور صبحي الصالح :"إن عمر بن الخطاب كان يميل في التنظيم الإداري إلى المركزية بصفة عامة."

ويكمل قائلاً:" لأن الخليفة هو المسؤول عن تنفيذ القانون، وأن الرابطة بينه وبين عماله يجب أن تكون مباشرة، وأن المسؤولية أولا وأخيراً هي مسؤوليته. وأمن عمر بهذا المفهوم ايمانا عميقا عنه بقوله: والله لو عثر بعير بالعراق لكنت مسؤولا عنه لما لم أأمن له الطريق ثم أكد (عمر) هذا المفهوم مرارا، وفي مناسبات عديدة منها قوله:" لئن عشت لأسيرن في الرعية حولا، فاني أعلم أن للناس حوائج تقطع دوني، أما عمالهم فلا يرفعونها، وأما هم فلا يصلون إلي، فأسير الى الشام فأقض بها شهرين، ثم أسير الى البصرة فأقيم بها شهرين، ثم أسير الى الكوفة فأقيم بها شهرين، والله لنعم الحول هذا".[2]

---

[1]- عبد الجبار ستار البياتي ، مرجع سابق ، ص 22.

[2]- أحمد مسعود مصطفى ، مرجع سابق ، ص 98 .

الفرع الثالث : السلطة الرئاسية في النظام الإسلامي

تتحقق المركزية إذا اجتمعت الوظيفة الإدارية وانحصرت سلطة التقرير النهائي في جميع الاختصاصات المتعلقة بها في يد السلطة المركزية ويخضعون لسلطتها الرئاسية.

كانت السلطة الرئاسية للرسول صلى الله عليه وسلم تشمل شخص المرؤوس وأعماله.

وبالنسبة لشخص المرؤوس فتشمله بصفته موظفا عاما وبصفته مسلما يدين بالطاعة لله ورسوله كما تتضمن سلطة الرسول صلى الله عليه وسلم على أعمال مرؤوسيه سلطة التوجيه السابق للعمل وسلطة إقرار العمل أو تعديله أو إلغائه أو إبطاله أو الحلول معه

في القيام بالعمل وتمتد هذه السلطة إلى الأعمال غير الإدارية وهذا مالا يملكه الرئيس الإداري على مرؤوسيه.[1]

فكانت السلطة الرئاسية لرسول صلى الله عليه وسلم على عمل الدولة وموظفيها لها طبيعة خاصة فمدى الطاعة فيها في رأينا يفوق طاعة المرؤوس لرئيسه في الأمور الدنيوية لأن الاساس هنا أقوى من الأساس القانوني الذي يوجب على المرؤوس طاعة رئيسه فالأساس هنا هو التشريع الالهي قال تعالى **"وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا"** بل لقد اعتبرت طاعة الرسول صلى الله عليه وسلم من طاعة الله كما قال تعالى: **" مَنْ يُطِعِ الرَّسُولَ فَقَدْ أَطَاعَ اللَّهَ"** مباشرة الرسول صلى الله عليه وسلم لمظاهر السلطة الرئاسية على اعمال المرؤوس وشخصيته وهو ما يستفاد من رقابة الرسول صلى الله عليه وسلم لعماله ومحاسبتهم فقد عزل صلى الله عليه وسلم عامله من البحرين (علاء الدين بن عبد الله بن عماد الحضري) وعين عاملا غيره.

وكان الرسول صلى الله عليه وسلم يباشر عماله السلطة الرئاسية عن طريق اصدار الاوامر الملزمة لهم فقد عين الرسول صلى الله عليه وسلم عاملا لجباية

---

[1]- محمد محسوب ، نشأة نظام الحكم الشوري بمدينة يثرب ، دار النهضة العربية ، ب ط ،القاهرة، 1999، ص 191.

وتنظيم وصرف هذه الاموال و توزيعها على شؤون الرعية وشؤون الجهاد.[1]وقد وضع الاسلام بعض القيم التي تحكم وتنظم السلطة:

1_السلطة لا تمارس إلا في ضوء احكام الله وسنة رسوله فهي ليست شخصية فهي لا تعني التسلط على المرؤوسين وهي في نفس الوقت لأولي الأمر الذين أوجب الله طاعتهم يقول تعالى" **يَاأَيُهَا اَلْذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اَلْلَهَ وَأَطِيعُوا اَلْرَسُوَل وَأُولِي الْأَمْرَ مِنْكُمْ** "[2]

2_السلطة في الاسلام توجب حق الطاعة مادام ملتزما بمنهج الله ويعمل لمصلحته، ويعبر عن ذلك ابو بكر الصديق حين يقول في خطبة الخلافة" أطيعوني ما أطعت الله فيكم فإن عصيته فلا طاعة لي عليكم"[3]

3_السلطة في التنظيم الاداري في الاسلام لا تعرف الطاعة العمياء، بل الطاعة المحكومة بقيم الاسلام .

4_الطاعة بقدر الاستطاعة حيث يقول تعالى "**لاَ يُكَلِّفُ اللّهُ نَفْساً إِلاَّ وُسْعَهَا**"[4]

كان أبي بكر رضي الله عنه على رأس الوظيفة الإدارية، فكان يباشر سلطاته حيال عماله.

كانت السلطة الرئاسية لأبي بكر تتجلى في سلطة الإشراف والتوجيه فكانت العبرة بقرار الرئيس الأعلى في الجهاز التنفيذي للبلاد فبعث أبو بكر إلى خالد بن الوليد يعفيه من قيادة العراق، ويأمره أن يستخلف المثنى بن حارثة الشيباني ويتوجه الى الشام، فأحضر خالد صحابة رسول الله صلى عليه وسلم الذين كانوا في جيشه وأراد الانفصال بهم إلى الشام، فلم يقبل المثنى وقال لخالد والله لا أقيم إلى على إنفاذ أمر أبي بكر في استصحاب نصف الصحابة. فهذا يدل على السلطة الرئاسية لأبي بكر.

أما عن مدى الطاعة العمال والقادة لأوامر السلطة المركزية فنجدهم قد ألزموا أنفسهم بما شرعه الرسول وسار به أبوبكر سيرة سلفه الكريم المتمثلة في: "السمع والطاعة حق ما لم يؤمره بالمعصية ،فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة" .[5]

---

[1]- محمد محسوب ، مرجع سابق ، ص 199.
[2]- سورة النساء، الآية 59.
[3]- أحمد مسعود مصطفى ، مرجع سابق ، ص 156.
[4]- سورة البقرة ، الآية 286.
[5]- أحمد مسعود مصطفى ، مرجع سابق ، ص244.

شملت سلطة عثمان بن عفان مرؤوسيه، فكان يحوطهم بتوجيهاته التي تضمنتها كتبه اليهم، و من بعض كتبه اليهم: "أما بعد... فإن الله خلق الخلق بالحق، فلا يقبل إلا الحق، خذوا الحق به، والأمانة، قوموا عليها ولا تكونوا أول ومن يسلبها، فتكونوا شركاء من بعدكم في ما اكتسبتم، والوفاء بالوفاء، ولا تظلموا اليتيم ولا المعاهد فان الله خصم لمن ظلمهم".

وكان عثمان رضي الله عنه على رأس الجهاز القضائي في البلاد. فعين عثمان قضاة الأقاليم المختلفة، ممن اشتهروا بالتقوى والصلاح من بين الناس، متبعا في ذلك سنة من قبله، وباشر عليهم سلطاته الرئاسية المركزية من تعيين وعزل.[1]

[1]- أحمد مسعود مصطفى ،نفسه ، ص251

خلاصة الفصل الأول

من خلال دراستنا لعناصر المركزية الإدارية في النظامين الوضعي والنظام الإسلامي نخلص إلى أن الوظيفة الإدارية في يد السلطة الإدارية في العاصمة الإسلامية ممثلة في الرسول عليه الصلاة والسلام ومن بعده الخليفة .

سلطة رئيس النظام الإسلامي واسعة حدودها الالتزامات التي فرضها عليه الشرع القيام بها تمتد سلطة الحكومة الإسلامية إلى جميع إقليم الدولة بحيث تشرف على جميع المرافق العامة والهيئات الإدارية

الاحتفاظ بالوظائف السيادية للدولة من أمن، تعليم، صحة... في يد الحكومة المركزية.

سلطة التعيين في المناصب العامة تعود للإدارة المركزية في النظام الإسلامي.

كما عرف التنظيم الإداري في النظام الإسلامي التفويض الإداري للتخفيف من حدة التركيز الإداري.

التفويض في النظام الإسلامي له نفس شروط التفويض في النظام الوضعي فهو جزئي، مؤقت، تفويض اختصاص مع حق المفوض في الإشراف والرقابة .

كما يظهر التدرج الرئاسي في تدرج المناصب والصلاحيات من الأعلى إلى الأسفل ففي قمة الهرم نجد الخليفة يليه ثم الوزير فالوالي فالعامل فالكاتب.

السلطة الرئاسية في النظام الإسلامي تتجسد في سلطة الرئيس على المرؤوسين من تعيين وتكليف بالأعمال الإدارية ومتابعتهم والإشراف عليهم مقابلة الطاعة مادام في غير معصية .

من خلال ما سبق يمكننا القول بأن عناصر المركزية الإدارية في النظام الوضعي تجسدت في النظام الإسلامي وهذا لتحقيق الأهداف نذكر أهمها في رأينا

تقوية نفوذ سلطة الدولة وإحكام سيطرتها على إقليم الدولة . نشر الإسلام وتقديم خدمات للأفراد دون تمييز. توحيد الإدارة يجعلها تكسب قوة تجعلها قادرة على توجيه الأمور وجهة صحيح

الفصل الثانـي

اللامركزية الإدارية في النظامين الوضعي و الإسلامي

الفصل الثاني : اللامركزية الإدارية في النظامين الوضعي والإسلامي

اللامركزية الادارية تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات إدارية مستقلة، تخضع للسلطة المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها، وقد يتم توزيع الاختصاصات على أساس إقليمي بحيث توجد هيئات محلية أو إقليمية مستقلة في الأقاليم، أو على أساس موضوعي ينتج عنه وجود هيئات مصلحية أو مرفقية مستقلة عن الادارة المركزية، و بذلك يتضح لنا أن اللامركزية طريقة من طرق الإدارة، تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وبين هيئات منتخبة محلية، تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة.

والمعيار الذي يميز بين المركزية الادارية واللامركزية الإدارية هو وحدة السلطة الإدارية أو تعددها، فإذا كانت هناك سلطة إدارية واحدة فنحن أمام نظام مركزي، أما إذا تعددت السلطات الإدارية بحيث توجد سلطات لا مركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية، نكون بصدد لامركزية إدارية.

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية من ناحية وهيئات أخرى تعمل على أساس إقليمي أو على أساس وظيفي (مصلحي) وتتمتع بدرجة من الاستقلال عن الحكومة المركزية، ويكون لها شخصية معنوية منفصلة عن شخصية الدولة ولكنها تخضع لرقابتها الوصائية.[1]

ويمكن تعريف النظام الاداري اللامركزي، بأنه ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس تفتيت وتوزيع سلطات الوظيفة الادارية في الدولة بين الادارة المركزية(الحكومة) من جهة وبين هيئات ووحدات ادارية اخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية، وعلى أساس فني موضوعي –مصلحي- من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصاءيه ادارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية لضمان وحدة الدولة السياسية والدستورية والوطنية والادارية، ولضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسة العامة والخطط الوطنية وبين عملية تنفيذها وإنجازها.[2]

---

[1]- فؤاد العطار ، مبادئ علم الإدارة ، دار النهضة ،ب ط , القاهرة، 1974 ، ص 175.

[2]- عمار عوابدي ، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط2 , الجزائر، 1984 ،ص 239-240.

تختلف الدول في تحديد الخط الفاصل بين القطاع المركزي والقطاع اللامركزي تبعا لظروف كل دولة ويمكن التمييز بين أسلوبين متعارضين في هذا الشأن .

1. الأسلوب الإنجليزي (نظام الحكم المحلي):

ويقوم على أساس تحديد المشرع لاختصاص الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر وترك باقي الاختصاصات للجهات المركزية بحيث يكون لهذه الأخيرة الولاية الشاملة بينما لا يجوز للهيئات اللامركزية الخروج على اختصاصاتها المحددة في القانون، هذا على أن تكون للهيئات المحلية أن تمارس اختصاصاتها بحرية تامة تحت رقابة البرلمان والقضاء أساسا ، مع رقابة محدودة للحكومة المركزية.[1]

بالإضافة إلى الأخذ بقاعدة تعدد الأنماط و الأساليب الإدارية بقدر تعدد الهيئات الإدارية الإقليمية ، بحيث يكون لكل هيئة منها أسلوبها الخاص و نمطها المتميز طبقا لظروف الأقاليم الجغرافية و تبعا لاحتياجاتها المحلية.

2.الأسلوب الفرنسي (نظام الادارة المحلية)

ويقوم هذا النظام على أساس أن يمنح القانون للهيئات المحلية الولاية العامة في الشؤون المحلية بحيث لا يخرج من اختصاصها من هذا المجال إلا ما يستثنى بالنص صراحة للسلطات المركزية، على أن تخضع الهيئات المحلية في ممارستها لهذه الاختصاصات لنوع من الرقابة أكثر دقة وإحكام من مثيلاتها في النظام الإنجليزي فهي تخضع لرقابة البرلمان و القضاء كما تخضع لرقابة البرلمان والقضاء كما تخضع لرقابة واسعة المدى من جانب الحكومة المركزية.[2]

[1]- فؤاد العطار ، مرجع سابق ،ص97 .
[2]- طعيمة الجرف ، مرجع سابق ، ص 272.

المبحث الأول: استقلال الوحدات المحلية عن السلطة المركزية في النظام الوضعي و في النظام الإسلامي.

إن مضمون اللامركزية الإدارية هو الإقرار بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية العامة وأن يعهد بإدارة هذه المصالح المحلية إلى هيئات محلية مستقلة ويمكن القول بأن العناصر الأساسية اللامركزية الإدارية تتمثل في الآتي:

1- إستقلال الوحدات محلية.

2- توافر الرقابة على هذه الهيئات المحلية في مباشرة اختصاصاتها من قبل السلطة المركزية.

المطلب الأول :استقلال الوحدات المحلية عن السلطة المركزية في النظام الوضعي:

مضمون فكرة اللامركزية هو إقرار بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية و أن يعهد بإدارة هذه المصالح المحلية إلى هيئات محلية مستقلة.

الفرع الأول: الاعتراف بمصالح محلية متميزة عن المصالح القومية :

توجد بدون شك داخل إقليم الدولة مصالح وحاجات محلية للمواطنين تختلف عن الحاجات العامة لكل المواطنين الذين يقيمون داخل إقليم الدولة وفي النواحي الأخرى، فتوجد بجانب الحاجة العامة المشتركة التي تهم أرجاء الوطن كالصحة العامة و التعليم العام والأمن العام، نرى هناك حاجات خاصة محلية تقتصر على سكان منطقة دون سواهم، وهذه الحاجات المحلية باعتبارها قضايا خاصة تتطلب إدارتها مرافق عامة متميزة عن المرافق الوطنية، يطلق عليها عادة اسم" المرافق العامة المحلية".[1]

مضمون فكرة اللامركزية هو اقتطاع جزء من الوظيفة الإدارية من اختصاص السلطة التنفيذية وإسناده الى هيئات إقليمية ويتفرع عن ذلك تمتع هذه الوحدات أو الهيئات اللامركزية بشخصية معنوية مستقلة، ويكون لهذه الهيئات ذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة وأهلية قانونية خاصة بها .[2]

---

[1]- فريجة حسين ، مرجع سابق ، ص133.

[2]- فؤاد العطار ، مرجع سابق ،ص176,

ويختلف مدى المصالح المحلية التي تسند إدارتها إلى الهيئات اللامركزية باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل دولة.

وجود مجموعة جماعية مشتركة ومترابطة، إقليمية وفنية، موضوعية متميزة عن مجموعة المصالح العامة الوطنية محددة في نطاق واضح إقليميا وجغرافيا أو فنيا.

وتحدد مجموعة المصالح الاقليمية أو الموضوعية المصلحية المتميزة عن المصالح الوطنية ككل في السياسة العامة للدولة مثل الدستور والتشريعات العادية، والقوانين المنشئة والمنظمة للهيئات والمؤسسات الادارية اللامركزية مثل قانون الولاية، قانون البلدية، وقانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات، والقوانين المنشئة والمنظمة للوحدات والمؤسسات اللامركزية المصلحية والفنية .

فالمشرع هو المختص بتحديد نطاق حجم المصالح الإقليمية والجغرافية للهيئة أو الوحدة الإدارية اللامركزية والاقليمية والمصالح الفنية والمرفقية وهو المختص بتحديد الفاصل والعلاقة بين هذه المصالح الاقليمية الموضوعية الفنية المتميزة وبين المصالح العامة الوطنية العليا. وهناك العديد من الأسس والاعتبارات والمقتضيات الدستورية والسياسية ولاجتماعية والثقافية والإيديولوجية والعملية تشترك وتترابط وتتضافر كلها في توزيع و تحديد ما يعتبر من المصالح العامة الوطنية العليا التي تتولاه السلطات الادارية المركزية (رئيس الجمهورية، الوزراء، الولاة) وما يعد ويعتبر من المصالح الجزئية المحلية الجهوية او الموضوعية الفنية المرفقية تتولى عملية انجازه وتحقيقه السلطات الادارية اللامركزية (الولايات، البلديات، المؤسسات الادارية والشركات الوطنية..)[2]

فالدولة هي من أهم الأشخاص المعنوية العامة، وهي التي تمنح الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية الخاصة عن طريق التشريع. تدخل فيها المرافق العامة المحلية التي تتمتع بشخصية معنوية، وتسمى أيضا " بالوحدات الإقليمية اللامركزية" وتظهر بما تملكه من ثروة خاصة وتضمه من موظفين و ميزانية محلية ومجلس شعبي ولائي منتخب وهي بذلك تتحمل الحقوق والواجبات .[3]

---

[1]- عمار عوابدي ، القانون الإداري , ديوان المطبوعات الجامعية ،ج 1 , ب ط , الجزائر،2000، ص 241 ,242.

[3]- فريجة حسين ، مرجع سابق ، ص133.

ويرى البعض ان السلطة المحلية تمثل المنطقة ولا تمثل السلطة المركزية في المنطقة [1] ويمكن تمييز المصالح المحلية عن المصالح الوطنية بواسطة اللجوء إلى أسلوبين هما:

أولا: الأسلوب الفرنسي

حيث يقوم المشرع بتحديد اختصاصات الحكومة المركزية على سبيل الحصر كما يقوم المشرع بوضع أسلوب تدار به الأقاليم المحلية فلا تتعدد بتعدد الظروف والمكان. كما تخضع الإدارة المحلية تبعا للأسلوب الفرنسي لرقابة كبيرة من طرف الحكومة المركزية وتعتبر المجالس المحلية هي الممثل الشرعي لسكان الأقاليم إلا ما نص عليه المشرع صراحة بنصوص خاصة يعهد بها المشرع إلى اختصاص السلطة المركزية.

ثانيا : الأسلوب الإنجليزي

في انجلترا يلجأ المشرع إلى تحديد اختصاصات المجالس المحلية تحديد على سبيل الحصر، ولا يجوز للمجالس المحلية تتدخل بناء على نصوص حددها المشرع إذ يمكن للمشرع إسناد بعض المسؤوليات المعينة ولا يعطيها للمجالس الأخرى .[2]

يجب ان تعهد إدارة الهيئات المحلية لسلطة إدارة محلية تتولى تمثيلها في ممارسة الاختصاصات الإدارية التي يقررها القانون.[3]

إذا كان الفقه الاداري يسلم بضرورة تمتع السلطات المحلية بقدر من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية إلا أن الخلاف يثور حول كيفية تحقيق هذا الاستقلال .[4]

الفرع الثاني : الانتخاب وسيلة لاستقلال الوحدات المحلية:

ذهب فريق غالب في الفقه الى أن ذلك الاستقلال يتطلب أن يتم تكوين السلطات الإدارية المحلية عن طريق الانتخاب، ويعتبر شرطا لازما لاستقلال السلطات المحلية باعتبار أن الانتخاب وحده هو الذي يكفل تحقيق الاستقلال ولأن اللامركزية تعد من دعائم الديمقراطية في مجال الإدارة[5]

---

[1]- زهدي يكن ، القانون الإداري ،المكتبة العصرية ،ج 1 ,ب ط , بيروت،1955، ص254.

[2]- خالد خليل الظاهر ، مرجع سابق،ص134.

[3]- طعيمة الجرف ، مرجع سابق ، ص59.

[4]- فؤاد العطار ، مرجع سابق ص 176.

[5]- محمد عبد الله العربي ، نظم الإدارة المحلية ، دراسة منشورة بمجلة القانون و الاقتصاد ، يونيو 1959،ص373

ويرى فريق أخر من الفقه بعدم اعتبار الانتخاب شرطا لازما لاستقلال السلطات المحلية ويمكن تكوين الهيئات المحلية عن طريق التعيين بالضمانات الكافية للأعضاء المعينين واستقلالهم في ممارسة عملهم بعيدا عن سيطرة الإدارة المركزية وهيمنتها.[1]

ويسوق أنصار هذا الرأي اعتبارات الأخذ بوسيلة التعيين، إن الانتخاب قد يأتي بأعضاء لا تتوافر فيهم الكفاءة المنشودة و في ذلك إضرار بصالح الإقليم وبالتالي بصالح الدولة.

الفرع الثالث : الشخصية المعنوية و سيلة لاستقلال الوحدات المحلية:

ويتحقق الاستقلال الاداري القانوني لهذه الادارة الذاتية بواسطة منحها الشخصية القانونية المعنوية أولا ثم وبتحقيق بواسطة طريق وأسلوب الانتخاب في اختيار مسيري الادارة الذاتية، فحتى يتحقق استقلال الهيئات والوحدات الادارية اللامركزية عن السلطات الادارية المركزية الذاتية لها للهيئات والمصالح اللامركزية و لكي يتجسد مبدأ ديمقراطية الادارة ومبدأ المشاركة .

فالنظام القانوني والفني الذي يحكم الادارة الذاتية المستقلة يشتمل على ثلاثة محاور أساسية:

أ-الاستقلال عن طريق التشخيص القانوني للهيئات الإدارية اللامركزية، ومنحهم سلطة البت النهائي.

ب- أسلوب الانتخاب في انتقاء واختيار أعضاء الاجهزة والهيئات الإدارية اللامركزية .

ج- تحديد نطاق ومجال المصالح الجهوية الاقليمية المتميزة عن المصالح العامة الوطنية.[2]

إن الإقرار بوجود هيئات محلية، ينتج عنه منح هذه الهيئات الشخصية القانونية المعنوية، والتمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات.

---

[1] - فؤاد العطار ، المرجع السابق، ص178.

[2]- عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص240 ,241.

وبذلك تتمتع الشخصية المعنوية اللامركزية واعتبار القرارات الصادرة عنها في حدود اختصاصها قابلة للطعن فيها أمام الجهات التي تعلوها مباشرة أو أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة، و يحق لها التعاقد باسمها ورفع الدعاوى كما ترفع الدعاوى عليها .

كما يتحمل الشخص المعنوي اللامركزي المسؤولية عن الأضرار التي تنتج عن موظفيه وعماله ويلتزم بالتعويض عنها ومواجهة الدعاوى التي ترفع من الغير على الموظفين التابعين له بمناسبة قيامهم بأعمالهم.[1]

والأشخاص الذين يقع عليهم هذا العبء يجب أن يحوزوا ثقة المواطنين الذين ينتخبونهم والذين يعتبرون مسؤولين أمامهم كما تمثل المجموعات المحلية مكانا مفضلا من اجل اكتساب تجارب مفيدة من خلال الاحتكاك بالحقائق اليومية.[2]

كما ان اللامركزية تحرر الهيئات المحلية من الروتين الاداري واستقلال هذه الهيئات هو تجسيد للديمقراطية الادارية، وبالتالي استوجبا لاعتراف باستقلال الأشخاص الإدارية استقلالا أصيلا غير أن هذا الاستقلال ليس مطلقا وإلا أصبحت الهيئات المحلية دولا داخل الدولة وبالتالي يجب أن تخضع هذه الهيئات للقوانين الصادرة عن السلطة المركزية كما تخضع للرقابة.

المطلب الثاني :استقلال الوحدات المحلية في النظام الإسلامي

من المعلوم أن الدولة الاسلامية نشأت في مبتدئ تكوينها في مدينة يثرب، التي عرفت حينذاك بالمدينة أو مدينة النبي وكان النبي صلى الله عليه وسلم يدبر شؤونها بنفسه، إدارة مبسطة أشبه ما تكون بالإدارة القبلية، في غير حاجة إلى أجهزة إدارية لبساطة أعبائها، وكان صلى الله عليه وسلم يستعين ببعض صحابته في المهام العامة.

الفرع الأول :تقسيم الإقليم عبر تطور الدولة الإسلامية:

وما لبثت الدولة أن اتسعت رقعتها شيئا فشيئا بانتشار الإسلام وانضواء العديد من القبائل تحت لوائها، كما امتد نفوذها ليدين لها بالولاء، من لم يستجيب للإسلام، وأثر الاحتماء بها وهكذا أخذت الدولة الاسلامية تستكمل مقوماتها المادية والمعنوية، وتضاعفت

---

[1]- فريجة حسين ، مرجع سابق ، ص135.

[2]- أحمد محيو ، مرجع سابق ، ص 112.

مواردها المالية، بما أفاء الله عليها من أموال الجزية والغنائم، فضلا عن صدقات المسلمين التي ربت وتزايدت بتزايد من يعتنقون الاسلام.

فظهرت اللامركزية الاقليمية بشكل أوضح عند تقسيم الدولة الاسلامية الى عدة مقاطعات ادارية، فبالنسبة للتقسيمات الادارية في عهد الرسول –عليه الصلاة والسلام- فقد ضمت عدة ولايات ومدن ومناطق للعشائر والقبائل .

وكان ممن ولاهم النبي صلى الله عليه وسلم على الأمصار الكبيرة، "ابو عبد الرحمن عتاب بن اسيد ابن العيص ابن امية"، ولاة مكة منذ فتحها، واقره ابو بكر عليها بعد النبي.[1]

وقد أرسى الرسول عليه الصلاة والسلام منذ اربعة عشر قرنا اركان اللامركزية الادارية التي اقرها النظام الوضعي، فوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية وان يعهد بإدارة هذه المصالح والإشراف عليها لأبناء الأقاليم ركن من اركان اللامركزية الادارية أرساها الرسول صلى الله عليه وسلم في كتابه الى بني حبيبة وأهل مقنا يقول فيه "وليس عليهم أمير الا من أنفسهم" وفي ذلك مراعاة لطبيعة القبائل العربية التي كانت تنفر من تعيين حاكم من غير أهلها.

لم يمنع التركيز السياسي والاداري أبا بكر من إتباع الأسلوب اللامركزي الإداري، فبعد أن وطد أبوبكر حكمه في أرجاء الدولة، فرضت بعض العوامل على أبي بكر إتباع ذلك الأسلوب حتى يتمكن من إدارة هذه الأقاليم بمعرفة ولاته وعماله . منها بعد الأقاليم المفتوحة عن مركز الخلافة بالمدينة وصعوبة الاتصال بها والانتقال إليها، بالإضافة إلى أن معظم هذه الأقاليم متاخمة لحدود العدو وبعضها انتزع منه وخضع للسلطة الاسلامية فكان هذا أدعى الى اطلاق سلطة بعض ولاته وأمراء أجناده. علاوة ان هؤلاء عباقرة الادارة مثل خالد بن الوليد، فلا أقل من ان يعطيه ابو بكر حق الاستقلال اللامركزي حتى لا يقيد من همته بشرط ان يكون هذا الاستقلال معلقا على تنفيذ ما يراه متفقا مع المصلحة العامة للأمة الإسلامية ولا يخرج عن المبادئ الإسلامية المقررة.[2]

قسمت بلاد العرب في عهد ابي بكر الى عدة ولايات:

---

[1]- أحمد مسعود مصطفى ،مرجع سابق ،ص 132.

[2]- أحمد مسعود مصطفى ، مرجع سابق ، ص 257.

مكة ،المدينة، الطائف، صنعاء، حضرموت، خولان ،زبيد، رمح، الجند ،نجران .أما في خلافة عمر بن الخطاب قسمت إلى أقسام إدارية كبرى: ولاية الأهواز والبحرين، ولاية سجستان ومكران وكرمان. ولاية طبرستان وولاية خراسان. وجعل العراق قسمين أحدهما حاضرته الكوفة ، والثاني البصرة . وقسم بلاد الشام إلى قسمين أحدهما قاعدته حمص والثاني دمشق، وجعل فلسطين قسماً قائماً بذاته. وقسم إفريقيا إلى ثلاث ولايات: مصر العليا، مصر السفلى، وغرب مصر وصحراء ليبيا .

بلغت الدولة العربية أقصى اتساعها زمن الأمويين وكانت تقسم إدارياً إلى خمس ولايات كبرى هي:

1-الحجاز واليمن وأواسط بلاد العرب.

2-مصر بتقسيمها السفلى والعليا.

3-العراقان العربي والعجمي. والعجمي يشمل كل المناطق الواقعة شرقي العراق وحاضرته في الكوفة . وكان يعين واليا من قبله على خراسان مركزه مدينة مرو.

4-بلاد الجزيرة العربية ويتبعها أرمينية وأذربيجان وبعض أراضي أسيا الصغرى.

5- إفريقيا الشمالية حتى غرب مصر وبلاد الأندلس وجزر صقلية وسردينيا والبليار ومركزها القيروان .

ولم تختلف التقسيمات الإدارية عما كانت عليه زمن الأمويين إلا من حيث تجزئة بعض الولايات الكبرى. فكانت المناطق الشرقية من العراق تتألف مثلا من: أذربيجان، عراق العجم، خراسان، ما وراء النهر، السند، البنجاب، الأهواز، جنوب فارس بينما كانت زمن الأمويين تشكل ولاية واحدة كبرى .ثم لما جاء الرشيد عدل التقسيمات الإدارية وفصل تخوم الشام و كيكيليا عن إمارة الجزيرة وقنسرين وجعلها إمارة واحدة وأطلق عليها اسم العواصم حاضرتها طرطوس[1]

[1]- أنور الرفاعي ، مرجع سابق ، ص 73, 75 .

إن الهيئات اللامركزية أقرب وأسرع في الاستجابة إلى تحقيق متطلبات الأفراد، كما أن أهالي المنطقة يكونون أكثر اطلاعا على المشاكل التي تواجه منطقتهم أكثر من الموظف المعين من الحكومة المركزية، وقد راعت الحكومة الإسلامية على امتداد مراحلها فكان يراعى رأي أهل الإقليم في من يولى عليهم وكان في الغالب يولى شيخ القبيلة مراعاة لنفور القبائل العربية من الوافدين .

الفرع الثاني : مراعاة رأي أهل الإقليم في من يولى عليهم وسيلة لاستقلال الوحدات المحلية:

بعد الفتوحات واتساع الدولة ومبايعة القبائل الرسول على الطاعة والولاء، اسند الرسول ادارة المناطق الخاضعة لتلك القبائل الى رؤساء القبائل فيها، وأصبحت المدينة هي عاصمة الدولة العربية الاسلامية وأصبح الرسول يشرف بنفسه على الادارة فيها وعلى المناطق المجاورة، أما باقي أجزاء الدولة فقسمت الى مناطق ادارية.[1]

وبالإضافة الى استخلاف الرسول نوابا عنه في المدينة حين خروجه عنها وتعيينه عمالا على المناطق الأخرى، نجد أنه أبقى على حكام المناطق الأخرى من الأمراء والملوك على أعمالهم سواء من أسلم منهم أو من قبل دفع الجزية وسموا جميعا أمراء، وغالبا ما يكون هذا الأمير هو شيخ القبيلة قبل الإسلام. فلم يقض عماله (أي عمال رسول الله صلى الله عليه وسلم) على صغار الحكام المحليين المتعددين ،بل عضدوهم، ولقد أنشأ هؤلاء العمال نظاما عاما للمراقبة، ونظموا شؤون التشريع والعبادة، وجبوا الضرائب قبل كل شيء.

إن اختيار الرسول صلى الله عليه و سلم لرئيس القبيلة أو كبيرها ليكون عاملا على الجماعة فيه من الدلالة ما يجاوز حدود العصر، فمعنى أن يكون كبير القوم عاملا عليهم من قبل الرسول هو مصادقة الرسول على أن يباشر هذا العامل صلاحيات في التصرف بعينه عليها كونه عارفا ببواطن الأمور في قومه فضلا عن كونه أدرى بمصالحهم

[1]- رباب خليل إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 76 .

واحتياجاتهم، وهذا يعني ان الرسول كان لا يرى ما بمنع من أن ينحوا نظام الإدارة منحى أسلوب اللامركزية الادارية.

وقد يكون اختيار الرسول للرئيس الاداري للإقليم بعد ثناء عمال الرسول عليه. نستدل على ذلك بما جاء في كتاب الرسول للمنذر ابن ساوى اذ يقول: "أما بعد... وأن رسلي قد أثنوا عليك خيرا وأني قد شفعتك في قومك... وأنك مهما اصلحت فلن نعزلك عن عملك"، نجد أن "التشفيع" المذكور إنما يعني التفويض النهائي قد استند فيها النبي إلى أن يكون المفوض على القوم منهم حتى يأتي التصرف محققا لمبدأ "صالح الإقليم" لعلم هذا العامل بآمال القوم ومصالحهم واحتياجاتهم وامكانيات الإقليم، وفي نفس الوقت لم تلغ رقابة الحكومة المركزية إنما يكون بغرض ضمان سلامة الممارسة الادارية الإقليمية.

قد أورد الرسول بعض العبارات في بعض كتبه تؤكد تحول الإدارة في أقاليم الدولة الإسلامية إلى نظام الإدارة المحلية، فقد ورد في كتاب رسول الله لأهل مقنا هذه العبارة" وإن ليس عليكم أمير الا من أهل البيت رسول الله"[1]

ويعقب ظاهر القاسمي على ما جاء في هذه العبارة بقوله:" ان هذا التعهد يشبه ما نسميه اليوم بالحكم الذاتي للإقليم"

ووافقه الدكتور فرناس عبد الباسط البنا على هذا الرأي، بل يرى أن هذا التعهد يمثل درجة متقدمة من الحكم الذاتي اذا ما تغاضينا عن امكان كون العامل عليهم من بيت رسول الله. و هو رأي حسن.[2]

إلا أن الدكتور محمد بكر حسين يقول: "بأن رأي الدكتور فرناس البنا قد جانبه الصواب ففي استخلاف رسول الله من يقوم مقامه في غيابه أو تعيين عمال ينوبون عنه في حكم بعض

الأقاليم، لا يمكن من هذه الصور القول بأنها مرحلة لامركزية اقليمية أو الحكم المحلي لأن هؤلاء كانوا عمالا لرسول الله ينفذون سياسته العامة، ولم يكن لأي منهم منهجا سياسيا خاصا به كما يرى أن الأمر ما زال في نطاق التركيز الإداري الذي كان سمة

---

[1]- أحمد مسعود مصطفى ، مرجع سابق ، ص 70 .

[2]- رباب خليل إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 145 .

أساسية من سمات دول المدينة ولا يخرج الامر عن نطاق رسول الله يفوض بعض سلطاته الإدارية.[1]

أرى أن الدكتور بكر قد جانبه الصواب، فإن كان الرسول صلى الله عليه وسلم يشرف بنفسه على الإدارة في المدينة فليس معنى هذا أن الإدارة في المدينة فليس معنى ذلك أن إدارة باقي أقاليم الدولة يسري عليها نفس الأسلوب المركزي الإداري، فعندما اتسعت الدولة الإسلامية أوكل الرسول إدارة الأقاليم والمناطق الخاضعة للقبائل الى رؤساء القبائل فيها، وبذلك أصبحت الإدارة في تلك الأقاليم تتسم بالأسلوب اللامركزي الإداري حيث اكتفت الحكومة المركزية بخضوع القبائل لسلطتها وقبول حكمها، وأصبح كل أمير يحكم منطقته ويضمن دفع الزكاة، بالإضافة الى أنه وان كان التفويض يعد من مظاهر عدم التركيز في النظم الإدارية المعاصرة، فان ظروف الزمان والبيئة تدعونا لاعتباره من مظاهر اللامركزية الادارية في ذلك العصر.

وورد في مكاتبة الرسول مع هوذة بن علي شيخ اليمامة:"... فأسلم تسلم، واجعل لك ما تحت قدمك". فرد هوذة على الرسول، و كتب له كتابا يطلب من الرسول تفويضه في الأمور المحلية الخاصة بإقليمه. و نستدل أيضا بما جاء في مكاتبة هوذة التي بعث بها للرد على مكاتبة الرسول في هذه العبارة "... ما أحسن ما تدعوا اليه واجمله وأنا شاعر قومي وخطيبهم، و العرب تهاب مكاني، فاجعل لي بعض الأمر أتبعك..."[2]

وفي تلك المكاتبات بين الرسول و هوذة والعكس لتأكيد على أخذ الرسول بمبدأ إعطاء العامل أو الأمير حرية في الصلاحيات الإدارية الخاصة بإقليمه، ولا يتأتى للعامل حسن توجيه هذه الحرية في الصلاحيات الإدارية الى ما يحقق خير الإقليم إلا إذا كان هذا العامل من أبناء هذا الإقليم، وحبذا لو كان من العاملين أصلا في حكمه قبل امتداد النفوذ الإسلامي اليها.[3]

ومما يدل على اختيار العامل على الإقليم من بين أهل الإقليم –أيضا- ما جاء في بعض عبارات كتب الرسول لأهل ثقيف في هذه العبارة: "وانه لا يؤمر عليهم الا بعضهم على بعض، على بني مالك أميرهم وعلى الأحلاف أميرهم". ومنها ما جاء في كتاب

---

[1]- أحمد مسعود مصطفى ،مرجع سابق ، ص76 , 78 .
[2]- عبد الجبار ستار البياتي ، مرجع سابق ، ص 44 .
[3]- محمد المبارك ، مرجع سابق ، ص 198 .

الرسول لقيس الهمذاني على قومه: " فإني استعملتك على قومك غربهم وأحمورهم ومواليهم". ومنها ما جاء في كتاب الرسول لنهشل بن مالك من باهلة : "... وعاملهم من انفسهم". [1]

إن حكومة الرسول –صلى الله عليه وسلم- تتصف بصفة المركزية ومع ذلك فإننا نجد اتجاها نحو تحقيق اللامركزية، حيث كان الرسول –صلى الله عليه وسلم- يعين على كل قبيلة يأتيه وفدها مسلما، رجلا منها وغالبا ما يكون هو شيخها قبل غير أهلها، ومع أن هذا العامل يعتبر من عمال الحكومة المركزية في المدينة، إلا أن اختياره من بين أفراد هذه الوحدة الإقليمية يشير إلى المرور بمرحلة عدم التركيز الإداري و الاتجاه نحو اللامركزية الإدارية، خاصة وأن رسول الله-صلى الله عليه وسلم- كان يزيد من صلاحيات هذا العامل إذا كان من رؤوس القبيلة، فيسند إليه جباية الأموال، وما فرض على المسلمين من زكاة، ويأمرهم بتعليمهم القرآن و التفقه في الدين.

وفي عصر أبو بكر الصديق نجد من مظاهر اللامركزية الإدارية، مراعاة رأي أهل الإقليم في اختيار العامل عليهم، بل كان بقاء هذا العامل رهنا بقبول أهل الإقليم أيضا، فلعل ما جاء في كتاب أبي بكر إلى الأشعث بن قيس ومن معه من قبائل كندة ما يدل على ذلك، يقول الكتاب: "بسم الله الرحمن الرحيم من عبد الله بن عثمان خليفة رسول الله الى الأشعث بن قيس ومن معه من قبائل كندة: أما بعد.. فإن كان الله حملكم عن الرجوع عن دين الاسلام وعن منع الزكاة ما فعله بكم عاملي زياد بن لبيد، فإني أعزله وأولي عليكم من تحبون... وقد أمرت صاحب كتابي هذا، ان قبلتم الحق، أن يأمر زياد بالانصراف عنكم..."[2]

كما نستدل ببعض عبارات وردت في بعض الكتب إلى أهل تلك البلاد منها ما ورد في كتاب خالد بن الوليد لأهل الحيرة: "ان خليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم أبا بكر الصديق أمرني

أن أسير بعد منصرفي من أهل اليمامة إلى أهل العراق... عمالهم منهم فإن طلبوا عونا من المسلمين أعينوا به. ومؤنة العون من بيت المسلمين".

---

[1]- أحمد مسعود مصطفى ، مرجع سابق ، ص 99 .

[2] - محمد صلاح عبد البديع السيد ، الأصول الإسلامية للقانون الإداري المعاصر ، دار النهضة العربية ، ب ط , 1999،ص234 .

ومنها ما جاء في كتاب خالد بن الوليد لصلوبا بن نسطونا وقومه" وإنك قد نقيت على قومك وإن قومك قد رضوا بك. وقد قبلت ومن معي من المسلمين ورضيت ورضى قومك فلك الذمة والمنعة..."[1]

نستخلص من هذه العبارات اتباع أسلوب الاستقلال الإداري، بل والمالي مع أهل العراق داخل إطار مركزية سياسية قائمة على وحدة الدولة، بحيث إذا لم تف الموارد المحلية باحتياجات الإقليم لجأ هذا الإقليم الى بيت المسلمين المركزي ليعينه بما يحتاج إليه.

وكان العامل في نفس الوقت تحت اشراف ورقابة ممثل السلطة المركزية كما نستنتج هذا من قول خالد بن الوليد: "وقد قبلت ومن معي من المسلمين فلك الذمة والمنعة".[2]

بالرغم من اتفاق غالبية الباحثين على وصف الأسلوب الاداري لعهد الخليفة عمر بن الخطاب بأنه قد اتسم بالأسلوب الإداري المركزي بل والمركزي المتشدد إلا انني أرى أن الأسلوب اللامركزي قد وجد سبيله أيضا ي عهد عمر بن الخطاب بجانب الأسلوب المركزي الإداري، فإذا تدبرنا سلطات الولاة في عهد عمر بن الخطاب فهي شاملة مطابقة لمفهوم المعاصر للاستقلال الإداري، غير أن ذلك الاستقلال كان تحت إشراف ومراقبة الخليفة عمر.[3]

كما نجد تطبيقا لما يذهب اليه الفقهاء من أنه كي نضمن استقلال أعضاء الهيئات الإقليمية فانه يتحتم أن تكون تلك الهيئات مختارة من بين سكان الوحدة المحلية نفسها، نجد تطبيقا لذلك في عهد الخليفة عمر بن الخطاب، فقد اخط الخلفاء منذ خلافته سنة هي أن يعين الولاة –كلما أمكن – بموافقة ورضا أهل الإقليم.

فعندما أثيرت مسألة تعيين جباة الضرائب في الكوفة والبصرة والشام ترك لمواطني تلك الاقاليم أن يختاروا من بينهم الاشخاص الذين يرونهم أهلا لهذه الثقة، وعين عمر من اختارهم

أهالي الاقاليم. بل وكان بقاء العامل في منصبه رهنا بقبول أهل الإقليم أيضا. فقد شكا أهل الكوفة سعد بن أبى وقاص إلى الخليفة عمر بن الخطاب. فعزله واستعمل محله عمار بن

---

[1]- أحمد مسعود مصطفى ، مرجع سابق، ص 99 .

[2]- أحمد مسعود مصطفى , نفسه ، ص 101 .

[3]- فرناس عبد الباسط البنا ، التخطيط : دراسة في مجال الإدارة الإسلامية و علم الإدارة العامة ، بدون دار نشر ,ط 1، بدون بلد النشر , 1983، ص 267 .

ياسر، وشكوا عمارا وقالوا: إنه لا يحمل ما هو فيه "وأنه ليس بأمين، وأنه غير كاف وعالم بالسياسة ولا يدري على من أستعمل". فعزل عمارا وسألهم من تريدون، قالوا أبا موسى فأقره عليهم". و شكوا المغيرة بن شعبة والوليد بن عقبة فعزلهما حتى قيل أن الخليفة ضج منهم وقال: "اعضل بي اهل الكوفة لا يرضون بأمير ولا يرضاهم أمير".[1]

وكانت مراعاة عمر لأهل الإقليم تتمثل فيما كتب به إلى أهل الكوفة أن يبعثوا إليه رجلا من أخيرهم وأصلحهم، وإلى أهل البصرة كذلك، وإلى أهل الشام. فبعث إليه أهل الكوفة عثمان بن فرقد، وبعث إليه أهل الشام معن بن يزيد، وبعث إليه أهل البصرة عثمان الحجاج ابن علاط، قال: فاستعمل كل واحد منهم على خراج أرضه.

وقد سار الأمويين على سياسة الخلفاء الراشدين في اختيار الولاة من العرب، وبلغ من اهتمامهم أن كان بعضهم يسند هذا المنصب إلى أفراد البيت المالك.

ويمكن اعتبار مراعاة رأي أهل الإقليم في من يولى عليهم انتخاب للهيئة المحلية مع مراعاة ظروف الزمان والبيئة.

كان في كل ولاية ديوان الخراج حيث يحتفظ بما يحتاج اليه الولاة من مصروف ويرسل الفائض إلى العاصمة.[2]

اهتم عمر بن الخطاب بالموارد المحلية لأقاليم الدولة الاسلامية وهي ما يطلق عليها اصطلاحا لامركزية الانفاق، فكانت كل ولاية تصرف إيراداتها على مرافقها الخاصة والباقي يحمل إلى الخزينة العامة بالمدينة، من ذلك ما جاء في جواب عمرو بن العاص لعمر بن الخطاب في وصف مصر قائلا:"... يؤخذ ارتفاعها.. يصرف في عمارتها ،ترعها وجسورها. لا يستأدى خراج كل صنف الا منه عند استهلاكه".[3]

بعد أن تضاعفت اعباء الدولة واحتاج الأمر الى أن يتولى الادارة العامة فيما دان لها من اقطار كانت بمنأى من الادارة المركزية في المدينة فعمد النبي صلى الله عليه ويلم، إلى تعيين أمراء من لدنة الأمصار الكبيرة يديرون شؤونها، و كانت تنحصر مهامهم في:

- الجندية.

---

[1]- أحمد مسعود مصطفى ، مرجع سابق ، ص101 .

[2]- أنور الرفاعي ، مرجع سابق ، ص83 .

[3]- عبد الرحمن بن ابراهيم الضحيان ،الإدارة و الحكم في الإسلام – الفكر و التطبيق ، بدون دار النشر ,ط 3، المملكة العربية السعودية 1991، ص 344 .

- قيادة الجيش توطيد النظام.
- تنفيذ السياسة العامة للدولة
- جباية الذميين و الصدقات من المسلمين.
- انفاق الصدقات في مصارفها الشرعية.
- اقامة الصلاة.
- القضاء في الخصومات[1]

وكان الرسول يوسع سلطات العامل اذا كان من رؤوس القبيلة، فيسند اليه جباية الاموال وما فرض على المسلمين من صدقة، ويأمره بتعليمهم القرآن و التفقه في الدين وان يلين للناس في الحق و يشتد عليهم في الظلم .

وكلها صلاحيات إذا ما راعينا ظروف الزمان والمكان وظروف البيئة وقتذاك أمكننا القول على ضوئها بتحقيق استقلال هؤلاء العمال المحليين أثناء مباشرتهم لمهام وظائفهم الادارية على الاقاليم التابعة لهم إداريا.[2]

وكان نواب أبي بكر –على أقاليم الدولة الاسلامية – يتمتعون بسلطات، منها تعيين نواب لهم (ثانويين) وعقد معاهدات مع أهالي الإقليم. بمعنى أن هؤلاء الولاة و القادة كانوا يتمتعون ببعض مظاهر اللامركزية الإدارية وهو ما نطلق عليه الاستقلال الإداري. فكان القواد يولون عمالا من عندهم في الأرض التي يفتحونها .

ولما كان العراق يقع بعيدا عن قاعدة الخلافة فقد كان أكثر الولاة –وقتذاك- أحرارا في تصريف شؤون ولاياتهم، يتصرفون في الشؤون الادارية بما يرون ويخطرون الخليفة بما يطرأ لهم من عظائم الأمور وما أشكل عليهم .

وكان في العراق والشام أمراء الجند هم الولاة الأمر فيها، ولم يكن أمر التولية في نواحيها راجعا الى ابي بكر، بل كان كل أمير يولي واحدا من قبله على الناحية التي فتحها ليكون نائبا عنه فيها، ولم يكن الأمر قد استقر في تلك النواحي استقرارا نهائيا.

فوض أبو بكر خالد بن الوليد سلطة البت النهائي فيما يهم أهالي الأقاليم التابعة له إداريا ،من أمور محلية وعقد معاهدات وأحلاف . ونقول أنه وإن كان التفويض هذا من مظاهر

---

[1]- عبد الرحمن بن براهيم الضحيان، مرجع سابق ، ص355 .
[2]- أحمد مسعود مصطفى ، مرجع سابق ، ص 105 .

عدم التركيز الاداري في النظم المعاصرة فإن ظروف الزمان والبيئة تدعونا لاعتباره من مظاهر اللامركزية الادارية في ذلك العصر .[1]

كما يتضح استقلال العامل مما روي عن عمر بن الخطاب، أنه أرسل الى عامله عمرو بن العاص يطلب منه تعجيل ارسال خراج مصر فلم يمتثل عمرو وأجابه :"بأن أهل الأرض استنظروني الى أن تدرك غلتهم فنظرت للمسلمين، فكان الرفق خيرا من أن نخرق بهم فيصيروا الى بيع ما لا غنى عنه. و لم تهتز أعصاب هذا الأمير من الكلمات القاسية التي وجهها اليه عمر بن الخطاب أمير المؤمنين كتابا يقول فيه :" فإني فكرت في أمرك و الذي أنت عليه". و من ذلك الاستقلال ايضا : ما روي عن عمر بن الخطاب من أنه أرسل الى عمرو بن العاص يطلب منه بأن لا يستعمل غير المسلم، فلم يمتثل واليه عمرو لطلبه، ورد عليه بأنه مضطر لاستعمال النصارى لحين معرفة المسلمين مقادير خراج الارض .[2]

[1]- محمد المبارك ، مرجع سابق ، ص 88 .
[2]- أحمد مسعود مصطفى ، مرجع سابق ، ص 117 , 119 .

- المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية في النظام الوضعي والنظام الإسلامي

تضمن الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية مراعاة احترام القانون وتجسيد المصلحة العامة. خاصة في ظل استقلال الوحدات المحلية. سنستعرض في المطلب الأول لأهداف الوصاية وكذا الاختلاف بين الأسلوبين الإنجليزي و الفرنسي ، ومن ثم صور الرقابة . نستعرض في المطلب الثاني الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية في الإسلام وبيان صورها .

المطلب الأول : الرقابة الادارية على الهيئات المحلية في النظام الوضعي

تقوم اللامركزية على نظام الرقابة الادارية "contrôle administratif" أو الوصاية الإدارية "la tutelle administrative" .

كما أن هذه الوحدات المحلية هي جزء لا يتجزأ من الدولة، وأنها لا بد أن تخضع لرقابة و إشراف الحكومة المركزية لضمان تطبيق برنامج الأهداف العامة وضمان الوحدة السياسية والإدارية للدولة .[1]

وسنحاول فيما يلي التعرض إلى أهداف الرقابة أو الوصاية، ثم إلى أساليب الرقابة. ونميز في نطاق هذه الرقابة ومداها بين أسلوبين متعارضين في النظامين الانجليزي والفرنسي.

إن استقلال السلطات المحلية بمباشرة اختصاصاتها يجب ألا ينظر إليه على أنه استقلال مطلق بحيث تستقل هذه الهيئات المحلية عن السلطة المركزية تماما وإلا لأصبحت الهيئات المحلية دولاً داخل دولة.

فرقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية ضرورة يجمع عليها أهل الفقه حرصاً على صيانة الوحدة القانونية والسياسية للدولة .

وتأتي أهمية الرقابة على السلطات المحلية من ناحية أخرى للحد من ميل هذه السلطات إلى الإسراف في حماية مصالحها المحلية.

---

[1]- فريجة حسين ، مرجع سابق ، ص136 .

الفرع الأول : أهداف الرقابة الإدارية

تخضع الهيئات اللامركزية للرقابة بهدف العمل على مراعاة احترام القانون كما تخضع في نفس الوقت هذه الهيئات المحلية إلى الرقابة القضائية.

وتهدف الرقابة إلى إنشاء إدارة جيدة، كما أن هذه الرقابة مفيدة لأن السلطات اللامركزية قد تنقصها الصلاحية والخبرة الضروريتين أو يبدو منهما إهمال أو تحيز.

غير أنه يجب أن لا تكون هذه الرقابة بعيدة المدى لأنها قد تقضي على المبادرة وتؤدي بالتالي إلى التبعية للسلطة المركزية، أي لا بد من ترك المجال الواسع للموظفين لإدارة قضاياهم

بأنفسهم، إلا أنه يقتضي عدم ترك هذه الحرية بصورة واسعة يؤدي إلى المخاطرة قلما ترضي سكان الهيئات المحلية .

غير أن هذا لا ينفي رقابة الملاءمة لأعمال تقوم بها السلطات اللامركزية . إذ أن هناك حالات حددها القانون نفسه أو قوانين خاصة يكون فيها اللجوء إلى أساليب إذن من موظفي الدولة أو موافقة من الممكن أن تؤدي إلى رقابة ملاءمة .[1]

كما تشمل الرقابة الإذن السابق أو التصديق اللاحق من الحكومة المركزية بحيث لا تصبح تلك الأعمال سارية بدونها .

وتهدف الرقابة على الهيئات المحلية من أجل ضمان الحفاظ على :

1- شرعية أعمال وتصرفات الأجهزة والسلطات الإدارية، وعلى عدم خروجها وتناقضها وتضاربها مع المصلحة العليا للدولة ومقتضيات ومتطلبات الوظائف والمرافق السيادية والوطنية في الدولة، وعدم الخروج من مبدأ مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ الذي يلعب دورا ظاهرا في تحقيق عملية التنسيق بين العمل العام الوطني والعمل العام اللامركزي (المحلي و الفني)

2- كما تستهدف الرقابة الادارية الوصائية على الهيئات والسلطات الادارية اللامركزية ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة.

---

[1]- جورج قودال ، القانون الإداري ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع , ط 1 ,ج 1 ,ترجمة ، لبنان ، 2001، ص305 .

3- كما أنه من اهداف نظام الرقابة الإدارية الوصائية على الوحدات والاجهزة والسلطات الادارية اللامركزية، هدف التكامل والتعاون حيث يسمح هذا النظام للسلطات الادارية المركزية بالتدخل للمساعدة والمساهمة عند عجز السلطات الادارية اللامركزية عن مهمة الاضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية .[1]

الفرع الثاني : أساليب الرقابة

وقد تكون الرقابة اتجاه الموظفين أو اتجاه الأعمال التي يقومون بها :

أولا : الرقابة بالنسبة إلى الموظفين .

يوجد أسلوب صارم في الرقابة اتجاه الموظفين وهذا ناتج على أن هؤلاء الموظفين يتم تعيينهم من السلطة المركزية وهم بالتالي قابلون للعزل وللنقل والتأديب من قبلها. أما اتجاه الموظفين المنتخبين فيمكن أن يتم عزلهم من قبل وزارة الداخلية إذا أخل المنتخب بالتزاماته الوظيفية إخلالا جسيما كما أنه يمكن أن يتم تغييره من قبل المجموعة الحزبية التي ينتمي إليها والموجودة معه عن طريق سحب الثقة منه .

ويمكن لرئيس البلدية أن يتم إيقافه عن العمل أو عزله لارتكاب أعمال غير قانونية أو إهمال قضايا البلدية، ولا يمكن أن يتعرض لهذين التدبيرين بمجرد أنه رفض وجهة نظر الوزير.[2]

ثانيا : الرقابة اتجاه الاعمال .

تمارس الرقابة من طرف السلطة المركزية على أعمال السلطات اللامركزية لتأمين احترام القانون للتحقق من ملاءمة هذه الأعمال ويحق لسلطة الوصاية إبطال الأعمال غير القانونية، كما يجوز لسلطة الوصاية التصديق على بعض الأعمال الهامة المتخذة من قبل السلطات اللامركزية.[3]

ويمكن ان نميز في نطاق هذه الرقابة و مداها بين اسلوبين متعارضين و فيما يلي بيان ذلك:

---

[1]- عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص 243 ,244 .
[2]- فريجة حسين ، مرجع سابق، ص138 .
[3]- جورج قودال ، مرجع سابق ، ص 306 .

الفرع الثالث :الرقابة في النظامين الانجليزي والنظام الفرنسي

تتميز الرقابة الإدارية في النظام الإنجليزي بالمخففة مقارنة بالرقابة الإدارية في النظام الفرنسي، فالنظام الإداري في إنجلترا يتميز بتحديد اختصاصات الوحدات المحلية، أما في فرنسا فإن توسيع اختصاصات الوحدات المحلية استوجب رقابة مشددة .

أولا: الرقابة على الهيئات المحلية في النظام الانجليزي:

إن قدم تجربة الادارية المحلية في بريطانيا قد ادى الى تدعيم استقلال اختصاصات الهيئات المحلية في النظام الانجليزي، والسلطات المركزية ترعى استقلال هذه الهيئات وتقدم لها العون

والمشورة، والرقابة في النظام الانجليزي القصد منها من الفعالية والكفاية لنشاطها وإدارتها للمرافق المحلية التي تدخل في اختصاصها.

ويسبق لنا أن رأينا أن النظام الإنجليزي يحدد اختصاص الهيئات المحلية على سبيل الحصر ومن ثم فإن وضوح حدود اختصاص هذه السلطات المحلية يلازمه من الناحية المنطقية تمتعها بقدر وافر من الحرية في مباشرة هذه الاختصاصات وتأخذ السلطات المركزية في رقابتها على السلطات المحلية عدة وسائل نستعرض بعضها:

1- رقابة القضاء معلوم أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الإنجليزي تقوم على قاعدة القضاء الموحد و معنى هذه القاعدة أن تخضع الدولة كالأفراد للقانون العادي وللمحاكم العادية سواءً بسواء وإن هذه الرقابة لا تقف عند حد إلغاء الأوامر الإدارية الفردية والتنظيمية المخالفة للقوانين واللوائح ولكنها تمتد إلى أبعد من ذلك حيث لا يعرف النظام الانجليزي قاعدة استقلال الإدارة في مواجهة القضاء فللقاضي أن يصدر الأوامر والنواهي الملزمة للإدارة .

2- تفتيش أعمال الهيئات المحلية وإسداء النصح إليها وتقديم تقارير سنوية عن أعمالها.

3- التظلم إلى الوزير: وتمثل هذه الصورة من الرقابة تعقيب السلطة المركزية على ما تتخذه الهيئات المحلية من قرارات في بعض المسائل التي تؤثر في حقوق الأفراد ويكون للأفراد حق التظلم إلى الوزير المختص في شأن هذه القرارات .

4- للسلطة المركزية حق الحلول محل الهيئات المحلية إذا قصرت هذه الأخيرة في أداء واجباتها والحق في الحلول يأخذ صورتين في التطبيق.

- **الصورة الأولى:** إذا قدر الوزير المختص أن السلطة المحلية قد قصرت في أداء الواجب المفروض عليها أو مباشرة عمل معين فله أن يصدر أمراً بذلك فإذا مانعت السلطة المحلية عن تنفيذ هذا الأمر فإن للوزير أن يلجأ إلى المحكمة العليا لاستصدار أمر قضائي بإلزام السلطة المحلية بأداء ذلك الواجب .

- **الصورة الثانية** :تتمثل فيما تنص عليه بعض التشريعات إن من حق الوزير المختص إذا رأى هناك تفسير من قبل السلطة المحلية أن ينقل الوزير الاختصاص من السلطة المحلية إلى سلطة محلية أخرى او إلى الوزير نفسه.[1]

ثانيا: الرقابة على الهيئات المحلية في النظام الفرنسي:

يطلق على الرقابة على الهيئات المحلية في النظام الفرنسي(الوصاية الإدارية) وهي في قواعدها على العكس من الرقابة الموجودة في النظام الإنجليزي حيث تختص المجالس المحلية كل في حدود نطاقه الإقليمي بكل مرافق هذا الإقليم إلا ما استثنى بنص خاص يمنح الاختصاص به صراحة للسلطات المركزية وتخضع الهيئات المحلية لنوع من الرقابة أكثر دقة و إحكام عنه في النظام الإنجليزي.[2]

وتمارس السلطة المركزية وفق هذا النظام رقابتها على الهيئات المحلية في إحدى صورتين فقد تنصب هذه الرقابة على الهيئات المحلية ذاتها وقد تتناول أعمال وتصرفات الهيئات المحلية.

1- الرقابة على الهيئات المحلية و أعضائها :

وتتمثل هذه الرقابة في حق السلطات المركزية في تعيين كافة أعضاء هذه الهيئات المحلية توقيع جزاءات تأديبية في حالة ارتكابهم المخالفات الإدارية كما يعطي القانون للسلطة المركزية حق وقف أحد هذه الهيئات المحلية.

2- الرقابة على أعمال الهيئات المحلية:

[1]- يوسف حسين محمد البشير ، مرجع سابق ،ص 123 .
[2]- طعيمة الجرف ، مرجع سابق ، ص 76 .

وتتمثل هذه الرقابة فيما تملكه السلطات المركزية من حقوق في مواجهة أعمال الهيئات المحلية وإجراءات تنفيذها علما بأن هذه الرقابة لا تتناول جانب مشروعية هذه الأعمال لكنها إلى جانب الملاءمة.

وتتمثل هذه الصورة من الرقابة على ما يلي :

أ- أن تخضع أعمال وتصرفات الهيئات المحلية لضرورة الحصول على إذن سابق أو تصديق لاحق من السلطة المركزية.

ب-للسلطة المركزية الاختصاص في حالات معينة بإلغاء قرارات الهيئات المحلية[1]

ج- حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية في أداء الواجبات التي تمتنع الهيئات المحلية عن القيام بذلك قانوناً ويطلق على تصرف السلطة المركزية في هذه الحالة اصطلاح الحلول.

وحق الحلول من قبل السلطة المركزية لا يكون إلا لعدم مشروعية امتناع الهيئة المحلية عن التصرف، وممارسة السلطة المركزية لحقها في الحلول محل الهيئات المحلية ليس جائزاً إلا في الحالات التي يخولها القانون بذلك صراحة: أي أنه لا يوجد اختصاص عام للسلطة المركزية بالحلول محل الهيئات المحلية في أداء ما تقصر فيه هذه الأخيرة من واجبات وأعمال يفرضها القانون.[2]

- المطلب الثاني :الرقابة الإدارية في النظام الإسلامي

تستقيم الإدارة بالمتابعة والرقابة، والرقابة في الإسلام متعددة الجوانب متكاملة الأبعاد، فهي رقابة علوية من الله سبحانه وتعالى على البشر وعلى سائر الاعمال ورقابة إدارية من الرئيس إلى مرؤوس، ومن القائد على أفراد المنظمة، ومن الراعي إلى الرعية ورقابة شعبية من الأفراد على الرؤساء وعلى غيرهم من الأفراد في سلوكهم وفي نتائج هذا السلوك.

فالرقابة الإدارية في الإسلام رقابة شاملة ومتكاملة ومتعمقة وتفصيلية وهو ما سيتم العرض له بإيجاز على النحو التالي:

---

[1]- طعيمة الجرف ، المرجع السابق، ص 69 .

[2]- فؤاد العطار ، مرجع سابق، ص 72 .

الفرع الأول :أنواع الرقابة في الإسلام

- **الرقابة العلوية:** وهي رقابة الله سبحانه وتعالى على مخلوقاته تلك الرقابة التي تحكم الكون بجميع اجزئه وبكافة عناصره وهي اشدها تأثيرا في سلوك المؤمن وفي افعاله، وفي اقواله وفي نواياه .

فكل سلوك الفرد و كل اعماله واقواله موضوع رقابة صارمة يسجل كل شيء بدقة متناهية كما جاء في قوله تعالى: **" مَا يَلْفِظُ مِن قَوْلٍ إِلا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ "**[1]

وتتضمن عملية الرقابة ومفهومهما في الفكر الاداري الاسلامي مفهوم وفكر المتابعة ايضا باعتباره احد الاركان الرئيسية لعملية الادارة

ولا يقتصر الامر على ذلك بل يمتد الى الاسرار والغيوب فالله يعلم كل شيء ويحيط بكل شيء سبحانه وتعالى، وايمان المسلم بهذا يجعله موضع رقابة شاملة من الله في سكناته وحركاته وفي صحوته وفي نومه في سره وفي علنه رقابة شاملة محكمة لا يخفي **أَلَمْ يَعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ يَعْلَمُ سِرَّهُمْ وَنَجْوَاهُمْ وَأَنَّ اللَّهَ عَلاَّمُ الْغُيُوبِ "**[2]

وقوله عز وجل: **" وَاعْلَمُوا أَنَ اللهَ يَعْلَمُ مَا فِي أَنْفُسِكُمِ فَاحْذَرُوه"**[3]

فالله هو المهيمن الرقيب العالم ببواطن الأمور ظاهرها وباطنها ورقابته وسعت كل شيء علما وأحاطت به ولا حدود لها ومن ثم فإنها رقابة تدفع المؤمن إلى الإجادة وإلى تقديم أفضل ما لديه إرضاء لله سبحانه وتعالى الذي يراقب جميع تصرفاته وسلوكياته وأقواله وأفعاله .

الرقابة الذاتية: وهي رقابة الوجدان والضمير رقابة الإنسان على ذاته وعلى تصرفاته وعلى سلوكه وعلى أقواله وأفعاله والرقابة الذاتية ناجمة عن وعي الانسان بذاته وبنفسه وبتصرفاته وأن هناك من يراقب هذا كله داخل نفسه وداخل ضميره وداخل جسده.

وفي هذا يقول تعالى: **" الْيَوْمَ نَخْتِمُ عَلَىٰ أَفْوَاهِهِمْ وَتُكَلِّمُنَا أَيْدِيهِمْ وَتَشْهَدُ أَرْجُلُهُمْ بِمَا كَانُوا يَكْسِبُونَ "**[4]

---

[1]- سورة ق، الآية 18

[2]- سورة التوبة ، الآية 17 .

[3]- سورة التوبة ، الآية 78 .

[4]- سورة يس ، الآية 25 .

والرقابة الذاتية هي الرقابة الواعية للضمير المتيقن اليقظ ضد اي انحراف فالإنسان المراقب لذاته تكون لديه رقابة ضد الانحراف وضد الخطأ الذي حدث عفوا لا يتمادى فيه ويبادر بالاعتراف به واصلاحه ومقاومة اي اغراء للفساد او الانحراف ويقوم بتأدية واجبه وما كلف به، ويقول عمر بن الخطاب رضي الله عنه: "حاسبوا أنفسكم قبل أن تحاسبوا وتزينوا للعرض الأكبر إنما يخفف الحساب يوم القيامة على من حاسب نفسه في الدنيا " [1]

فمحاسبة الإنسان لذاته تقييم وتقويم وإصلاح وترشيد وإدراك ووعي وتوافق واتفاق على التجويد والإتقان والبذل والعطاء امتثالا لقوله تعالى:" **وَكُلَّ إِنسَانٍ أَلْزَمْنَاهُ طَآئِرَهُ فِي عُنُقِهِ وَنُخْرِجُ لَهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ كِتَابًا يَلْقَاهُ مَنشُورًا*اقْرَأْ كِتَابَكَ كَفَى بِنَفْسِكَ الْيَوْمَ عَلَيْكَ حَسِيبًا** "[2]

فالرقابة الذاتية للفرد المسلم التزام من الفرد أمام ذاته يحاسب نفسه على جميع تصرفاته ويتحرى العمل الصالح والصدق في القول والنية السليمة وهو ما يدفع إلى التقدم وإلى النمو وإلى الاستمرار وإلى تحقيق الأرباح المجزية وفوق كل ذلك الى صالح الامة والمسلمين.

- **الرقابة الإدارية الإشرافية:** وهي رقابة مديري المشروع و قادة المنظمة على أفرادها وسلوكهم في العمل وهي رقابة إشرافيه تقوم على رباط المصلحة المشتركة: وتقوي في الجميع روح الفريق والتعاون والتضامن والإخاء.[3]

والرقابة الادارية في الاسلام رقابة مزدوجة تجعل من القائد قدوة راشدة ومثلا طيبا يحتذى به من جانب مرؤوسيه و لديه من الادراك والوعي من المعرفة ومن الخلق القويم ما يؤهله للقيام بالوظيفة حتى لا يكون كمن يأمر مرؤوسيه بأعمال ولا يفعلها وينهاكم عن سلوكيات و يأتي بمثلها و هو ما نهى الله سبحانه و تعالى عنه في قوله :" **أَتَأْمُرُونَ النَّاسَ بِالْبِرِّ وَتَنسَوْنَ أَنفُسَكُمْ وَأَنتُمْ تَتْلُونَ الْكِتَابَ أَفَلَا تَعْقِلُونَ** " [4].

والرقابة الإدارية في الإسلام ليست رقابة علاجية للأخطاء أو أوجه القصور والانحراف في الأداء ولكنها رقابة وقائية تتنبأ باتجاه المسار الأدائي وتتوقع أين تكمن

---

[1]- أحمد بن داود المزجاجي الأشعري ،مقدمة في الإدارة الإسلامية ، بدون دار النشر , ط 1 , المملكة العربية السعودية جدة ، 2000، ص 368 .

[2]- سورة الإسراء ، الآية 13 ,14 .

[3]-محمد عبد الله البرعي ، مرجع سابق ، ص 212 .

[4]- سورة البقرة ، الآية 44 .

مواطن الزلل أو مناطق القصور فتبادر بمعالجتها قبل ان يحدث او يقع الانحراف فيكون ذلك وقاية وحماية .

والرقابة الإشرافية الادارية رقابة لا تقف عند سلوك وأداء العاملين بل أنها تمتد إلى اللوائح والنظم والقواعد التي تحكم هذا العمل ونقدها ومعالجة القصور فيها و الحكم على مدى تناسبها مع احتياجات العمل ومع قدرات العاملين في الإدارة فضلا عن تقرير الأجور والمرتبات والحوافز والمكافآت وليس فقط الجزاءات من أجل تطوير الأداء وتجويده وتحفيز العاملين المجدين للتجديد والابتكار إعمالا لقول الله تعالى: " مَنْ عَمِلَ صَالِحاً مِّن ذَكَرٍ أَوْ أُنثَى وَهُوَ مُؤْمِنٌ فَلَنُحْيِيَنَّهُ حَيَاةً طَيِّبَةً وَلَنَجْزِيَنَّهُمْ أَجْرَهُم بِأَحْسَنِ مَا كَانُواْ يَعْمَلُونَ "[1]

ومن هنا فان الرقابة الإدارية الإشرافية هي رقابة واعية ومدركة لأهمية أن يكون العاملون في حالة رضا وإخلاص ومن هنا يجب على القائد الإداري أيا كان موقعه أن يعمل على حسن الأداء الإداري.

الرقابة الشعبية: الرقابة الإدارية في الإسلام هي عنصر فعال ومتفاعل في هذا المجتمع تسعى إلى تحقيق خير الأمة الإسلامية وإعلاء كلمة الحق والعدل والحرية والمساواة ومن ثم فإنها تخضع لرقابة المجتمع وأفراده وأجهزته عند أي قصور أو انحراف وعند دواعي النصح والترشيد أو التطوير عملا بقوله: "**وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ** "[2]

فارتباط مجتمع الاسلام بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر يجعل كل فرد فيه رقيبا ناصحا واعيا و مدركا بأهمية الترابط بين المنظمة الادارية وباقي اجزاء المجتمع واهمية التوافق التام [3]

الفرع الثاني : الرقابة على الوحدات في النظام الإسلامي:

إن الرقابة الادارية تضعف وتشتد تبعا للأخلاقيات العامة في الدولة، ففي عهد النبوة كان المسلمون حريصين كل الحرص على إتباع أحكام وتعاليم الشرع لقوة عقيدتهم

---

[1]- سورة النحل ، الآية 97 .

[2]- سورة التوبة ، الآية 81 .

[3]- أحمد بن داود الزجاجي الأشعري، مرجع سابق ، ص359 ,364 .

وسمو أخلاقهم التي هذبها الإسلام، وشعورهم بأن الله ورسولهم مطلع على أعمالهم لأنهم لم يتولوا الحكم والقيادة بغير تربية خلقية وتزكية نفس – بخلاف غالبية الأمم والأفراد ورجال الحكومة في الماضي والحاضر-بل مكثوا زمنا طويلا تحت تربية محمد صلى الله عليه وسلم وإشرافه الدقيق يزكيهم ويؤدبهم ويأخذهم بالزهد والورع والعفاف والأمانة والإيثار على النفس وخشية الله وعدم الاستشراف للإمارة والحرص عليها. يقول: "إنا والله لا نولى هذا العمل أحداً سأله أو أحد حرص عليه" [1]

وبالرغم من وجود تلك الرقابة الذاتية، وبالرغم من أن الجهاز الإداري في عهد الرسول كان بسيطا، وبالرغم من صغر دولته مما يؤدي الى سهولة الاشراف والرقابة عليها بمعرفة أصحابه، بالرغم من كل ذلك فان الرسول لم يعول على تلك الرقابة الذاتية خشية انحراف أحد ولاته عن عمد أو عن خطأ..[2]

لذا نرى تحقق العنصر الثالث من عناصر اللامركزية الاقليمية في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم، فقد باشر رقابة على عمال الدولة بصورتيها رقابة على أشخاصهم ورقابة على أعمالهم .

أولاً: الرقابة على الموظفين :

كان الرسول عليه الصلاة والسلام يملك سلطة تعيين العمال وتوقيع العقوبات التأديبية عليهم، واذا كنا نرى الان ان القانون الفرنسي والمصري والبلجيكي يخول السلطات المركزية سلطة تعيين بعض العناصر على الوحدات المحلية كالمحافظ في مصر وفرنسا والحاكم العام في بلجيكا، فإننا نجد ان رسول الله كان رائدا في إرساء هذا الحق فهو الذي كان يؤمر الأمراء على البلاد المفتوحة، فقد ولى الحكم بن سعيد على فدك، ولما فتح الرسول وادى القرى ولى أخا الحكم بن سعيد_(عمرو بن سعيد) على ذلك الوادي. كما ولى يزيد بن ابي سفيان صخر بن حرب على يماء و لما فتح مكة ولى عتاب بن اسيد بن ابي العاص بن امية بن عبد شمس عليها.[3]

---

[1]- محمود عبد المجيد الخالدي ، مرجع سابق ، ص 171.

[2]- سعيد عبد المنعم الحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية و النظم المعاصرة ، دار الفكر العربي ، دون بلد النشر، ط 1 , 1976، ص 56 .

[3]- أحمد مسعود مصطفى ، مرجع سابق ، ص139 .

كما باشر الرسول الكريم توقيع السلطات التأديبية على عماله المحليين، طالما كانت مخالفتهم تضر بالصالح العام والمحلي.

ولم يعزل الرسول أحدا من ولاته إلا إذا كانت المخالفة التي أتاها العامل تخرج عن حدود الشرع وبعد التيقن بنفسه من صحة الشكاية المقدمة ضد العامل، من ذلك عزل الرسول للعلاء بن الحضرمي عامله على البحرين لأن وفد عبد القيس شكاه، وتبين صحة ما نسب إليه.

كما عزل ابن اللتيبة عن ولاية جمع الصدقات لقبوله رشوة و قال الرسول ما معناه "ما بال العامل نبعثه فيجئ فيقول :هذا لكم و هذا أهدي لي ، أفلا جلس في بيت أبيه و أمه فينظر أيهدى إليه أم لا ؟ و الذي نفس محمد بيده لا نبعث أحدا منكم فيأخذ شيئا إلا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبته ان كان بقرة لها خوار أو شاة تثغو"[1]

وقد تقتصر السلطات التأديبية على تغريم العامل _حسب درجة المخالفة من ذلك ان الرسول قد ازال مظلمة القوم الذين تظلموا من عامله ابا جهم الذي بعثه على الصدقة فماطله رجل في صدقته، فضربه فشجه، وطلبوا القود وذلك بان ادى لهم تعويضا عن تلك الفعلة.

بل نجد الرسول يطمئن عماله طالما باشروا أعمالهم على الوجه الصحيح من ذلك ما جاء في عبارته للمنذر بن ساوى".... وإنك مهما تصلح فلن نعزلك عن عملك"[2]

وقد يتم أسلوب الرقابة بإرسال مفتشين على عماله وعليهم أن يرفعوا تقريرا لعمر بنتيجة ذا التفتيش ويرسله يحقق علنا في الشكاية المقدمة من بعض رعايا سعد بن ابي وقاص.. حتى وجده بريئا من كل ما أتهم به.

سمع عمر ذات مرة_ بعودة أبي سفيان من عند ولده معاوية والي الشام فوقع في نفسه أن ولده قد حمله في عودته بمال، فلما جاء أبو سفيان مسلما، قال له أجزنا يا أبا سفيان. قال: ما أصبنا شيئا فلنجزك فمد يده إلى خاتم في يده فأخذه وبعثه مع رسول إلى هند زوجة أبا سفيان، وأوصاه أن يقول لها باسم زوجها أنظري إلى الخرجين اللذين جئت بهما

---

[1]- أحمد مسعود مصطفى ، مرجع سابق ، ص 143 .

[2]- نفسه، ص 145 .

فابعثيهما فما لبث أن عاد بخرجين فيهما عشرة آلاف درهم فطرحهما عمر في بيت المال.[1]

من المعروف أن أسلوب الرقابة يتم عن طريق سلطة الحكومة المركزية في تعيين بعض عمالها على أقاليم دولتها مثل المحافظ في فرنسا ومصر الذي يعين بمعرفة السلطة المركزية فيجمع بين صفتين هما المركزية واللامركزية. فعندما يكون ممثلا للحكومة بدائرة المحافظة يكون ذا صفة مركزية. وعندما يكون ممثلا لإقليمه المحلي يكون ذا صفة لامركزية. كان هذا أصلا أسلوب عمر بن الخطاب في الرقابة على من يعينهم الولاة، ونذكر صورتين لأسلوب التعيين في الرقابة.

الأولى: ما جاء في كتاب عمر بن الخطاب لأهل الكوفة "أما بعد فإني بعثت إليكم عامر بن ياسر أميرا، وعبد الله بن مسعود معلما، وهما من النجباء من أصحاب رسول الله صلى الله عليه وسلم من أصحاب بدر. وقد جعلت عبدالله بن مسعود على بيت مالكم، فتعلموا منهما واقتدوا بهما. وقد آثرتكم بعبد الله بن مسعود على نفسي"

الثانية: ما جاء في كتابه إلى أهل البصرة في تأمير أبي موسى الاشعري "أما بعد. فإني بعثت أبا موسى أميرا عليكم. ليأخذ لضعيفكم من قويكم، وليقاتل بكم عدوكم، وليدفع عن ذمتكم وليحصي لكم فيئكم ثم ليقسمه بينكم، ولينقي لكم طرقكم"[2]

وأما عن عنصر الرقابة الإدارية التي تباشرها الحكومة المركزية على الهيئات اللامركزية الإقليمية وعلى أعماله في عهد عثمان بن عفان، فنقول بتوافرها في عهده، لكن بدرجة مخففة جداً مما نتج عنها عواقب وخيمة. فكتب عثمان إلى الأمصار أن يوافيه العمال في كل موسم ومن يشكوهم. وكتب إلى الناس في الأمصار أن ائتمروا بالمعروف، وتناهوا عن المنكر ولا يذل المؤمن نفسه، فأنى مع الضعيف على القوي ما دام مظلوما ان شاء الله. وجرى الولاة و الناس على ذلك إلى أن اتخذه أقوام وسيلة لتفريق الامة.

فقد كثر الدس على الولاة للحط_ في بعض الأحيان_ من شأنهم ، كما كان بعض الولاة يدس إلى الخليفة من يمدحونه عنده، ومع ذلك اكتفى عثمان أمام هذا الخطر الداهم بتحذير

---

[1]- عبد الجبار ستار البياتي ، مرجع سابق ,ص 23 .
[2]- أحمد مسعود مصطفى ، مرجع سابق ، ص 162 .

الولاة والعامة من خطر الانحراف وترك العمال يباشرون شئونهم الادارية دون التدخل فيها والتحقق من صحة الاتهامات، وقال لهؤلاء العمال : إني والله لخائف أن تكون مصدوقا عليكم وما يعب هذا الا بي .[1]

ومن بين الوسائل التي باشرها عثمان لرقابة عماله أنه كان يستفسر عن عماله من الوفود، كما كان يبعث العيون للكشف عن أحوال عماله فبعث محمد بن مسلمة إلى الكوفة. واسامة بن زيد الى البصرة، وعمار ابن ياسر إلى مصر، وعبد الله بن عمر الى الشام، ورجع هؤلاء الى مقر الخلافة معلنين ان ما وصل الى الخليفة مجرد اشاعات ليس لها أساس من الصحة.

ثانياً: الرقابة على الاعمال: فكما مارس الرسول الرقابة على أشخاص عماله مارسها أيضا على أعمالهم سواء اتخذت صورة رقابة سابقة أو صورة رقابة لاحقة.

كما كانت تعليماته أن يلينوا للناس في الحق ويشتدوا عليهم في الظلم...كما كانت أوامره تتضمن نهيهم عن الدعاء الى القبائل، وذلك في حالة ما إذا كان بين الناس هيج وحتى لا تتولد الفتنة الداخلية بل يقتصر دعاء هؤلاء العمال-وقتئذ- بدعائهم الى الله وحده لا شريك له.. كما كان يوصي عماله بألا يأخذوا من الناس كرائم أعمالهم في الصدقة، ومن ذلك قوله لمعاذ رضي الله عنه حين بعثه الى اليمن" وعلمهم أن الله فرض عليهم صدقة تؤخذ من أغنيائهم فترد على فقرائهم وإياك وكرائم اموالهم" وكان الرسول يأمرهم بأخذ خمس أموال، وما كتب على المسلمين في الصدقة ..كما أن من أسلم من يهودي أو نصراني إسلاما خالصا من نفسه ودان بدين الحق الإسلام فإنه من المؤمنين، له مثل ما لهم وعليه مثل ما عليهم.. ومن كان على نصرانيته أو يهوديته فانه لا يفتن عنها.[2]

وكانت إرشاداته لعلى بن ابي طالب عندما بعثه قاضيا على اليمن بألا يحكم في القضية المعروضة عليه إلا بعد أن يسمع طرفا الخصومة.. كما اوصاه حين بعثه إلى بعض الوجوه بقوله لعلي "قد بعثتك وإنا بك ضنين، فأبرز للناس وقدم الوضيع على الشريف والضعيف على القوي، والنساء قبل الرجال، ولا تدخلن أحداً يغلبك على أمرك، وشاور القرآن فانه أمامك"

---

[1]- نفسه ، ص 171 .

[2]- محمد المبارك ، مرجع سابق ، ص149

كما كانت تعليماته لعمرو بن حزم عامله على نجران_ التي كانت في شكل لائحة داخلية_ كالآتي :أن يأخذ الخمس من المغانم، وما على المؤمنين من في الصدقة: من العقار عشر ما سقت العين وسقت السماء، وعلى ما سقى الغرب (الة للري) نصف العشر، وفي كل عشر من الابل شاتان، وفي كل عشرين اربع شياه، وفي كل اربعين من البقر بقرة، وفي كل ثلاثين من البقر تبيع جذع او جذعة، وفي كل اربعين من الغنم سائمة وحدها شاة.. ومن اسلم من يهودي او نصراني، له ما للمسلمين وعليه ما عليهم ومن كان على نصرانيته او يهوديته فانه لا يرد عنها وعلى كل راشد ذكر أم انثى حرا أو عبدا، دين واف أو عرضه ثيابا.

بل وكان الرسول يفتش على عماله، ويحقق في الشكاوي المقدمة ضدهم، ويسمع ما ينقل إليه من اخبارهم.. مثلما رأينا عزله العلاء بن الحضرمي عامله على البحرين بعد تحققه من شكاية وفد عبد القيس...أيضا عزله لابن اللتيبة لقبوله هدية في هيئة رشوة.. كما تحقق من عدم صحة شكوى يهود خيبر ضد واليه عبد الله بن رواحه وبفعل الرسول لذلك يكون قد وضع هداية للحكومة المركزية حاليا للاسترشاد به في تلافى أخطاء الهيئات المحلية.[1]

ولئن كان الفقه الحديث متفقا على انه ليس لتلك المنشورات وهذه التوجيهات والدوريات.. اية صفة الزامية طالما لو يوجد نص قانوني او لائحة يقرر ذلك، إلا أننا نجد ان عمال الرسول قد الزموا انفسهم بتلك الارشادات فلم يحيدوا عنها.

يتضح من ذلك أنه: لما أرسل الرسول بعض الولاة أو العمال إلى اليمن كانت تعليماته لهم أن ينزلوا ساحاتهم داعين الناس الى قول لا إله إلا الله ،فان قالوا نعم، فليأمروهم بالصلاة، لأنه (أي يهدي الله بعامل من هؤلاء رجلاً واحدًا خير مما طلعت عليه الشمس) ثم كانت من وصاياه ايضا: أن لا تقاتلوهم حتى يقاتلوكم.. فما كان هؤلاء العمال إلا أن يلزموا انفسهم بتلك الوصايا.. فنجد ان احد هؤلاء سار حتى وصل مذحج فدعا أهلها إلى الإسلام، فأبوا، فحمل عليهم، ثم جاءه شيوخا وعرض عليهم الاسلام فأجابوه كف عنهم.[2]

---

[1]- أحمد مسعود مصطفى ، مرجع سابق ، ص 204 .
[2]- محمد المبارك ، مرجع سابق ، ص155 .

و في كتاب خالد بن الوليد من بلاد حارث وجواب النبي إلى خالد بإقرار العمل الذي قام به خالد نموذج لما يسميه الفقه المعاصر بالإذن السابق والتصديق اللاحق، فكما أشرنا إلى أن الإذن هو ذلك الإجراء الذي بمقتضاه تعلن الوصاية أن قرار الهيئة المركزية المعروض عليها مطابق للقانون ولا يتعارض مع الصالح العام .. كما يذهب الفقه إلى أن التصديق بمثابة اجراء من جانب السلطة التنفيذية (الوصائية) تعلن بمقتضاه أنه ليس لديها اعتراض على التنفيذ.

فنجد في كتاب خالد بن الوليد و هو والي الرسول في بلاد بالحارث ان خالدا قد شرع في اتخاذ عدة قرارات: دعوة اهالي بالحارث الى الاسلام فبعث يطلب منهم الإسلام فأسلموا ولم يقاتلوا، وأن خالد مقيم بين أظهرهم يأمرهم بما أمرهم الله به، و ينهاهم عما نهاهم عنه، ويعلمهم تعاليم الاسلام وسنة النبي حتى يكتب إليه الرسول بالعدول عن قتالهم وكل هذه القرارات من مبادئ الشريعة الاسلامية.. وفي عبارة" حتى يكتب الي رسول الله" للدلالة على ان تلك الاعمال والقرارات تحتاج الى اعلان من السلطة التنفيذية (المتمثلة في الرسول) بانها لا تعترض عليها.. وكان جواب الرسول الى خالد بن الوليد بالإقرار ويستفاد مما جاء في جواب النبي لخالد في هذه العبارة".....فباشرهم وانذرهم" في هذه العبارة".....فباشرهم وانذرهم"[1]

كانت طريقة عمر بن الخطاب في الرقابة: إطلاق الحرية للعامل في الشؤون الموضوعية وتقييده في المسائل العامة ومراقبته في خلوته وجولته، وكان علمه بمن نأى عنه من عماله ورعيته، كعلمه بمن بات معه في مهاد واحد وعلى وساد واحد فلم يكن له في قطر من الاقطار ولا ناحية من النواحي عامل ولا امير جيش الا وعليه عين لا يفارقه ما وجده فكانت الفاظ من المشرق والمغرب عنده في كل ممسى ومصبح، ونرى ذلك في كتبه الى عماله وعمالهم حتى كان العامل منهم ليتهم اقرب الخلق اليه واخصهم به" فكان افضل من ان يخدع وأعقل من ان يخدع"

وهناك اساليب كثيرة اتبعها عمر ابن الخطاب لرقابة عماله تذكرنا بالأسلوب الشبيه بالأسلوب الفرنسي المعاصر المتشدد في الوصاية الادارية(او الرقابة الادارية).

[1]- أحمد مسعود مصطفى ، مرجع سابق ، ص 299 .

فمن اسلوب عمر في الرقابة السؤال والتحري عن عماله فكان اذا قدم وفد على عمر سألهم عن حالهم واسعارهم وعمن يعرف من اهل البلاد، وعن اميرهم هل يعود المريض وهل يدخل إليه الضعيف فان قالوا نعم حمد الله تعالى، وان قالوا لا كتب اليه اقبل، وكان اذا قدم العمال يأمرهم بان يدخلوا نهارا ولا يدخلوا ليلا كي لا يحتجزوا شيئا من الاموال.[1]

ونستخلص من هذين الكتابين فضلا عن سلطة امير المؤمنين في مباشرته لرقابة عماله عن طريق اسلوب تعيينهم. توافر كل اركان ومظاهر اللامركزية المحلية المعاصرة. فمن حيث العنصر الاول فيها و هو وجود مصالح متميزة عن المصالح القومية نقول بتوافره بل شجع عمر واليه على الاهتمام به وذلك مستفاد من عبارة "ولينقي لكم طرقكم" اما باقي العبارات فتدل على تمتع أبو موسى بسلطات واسعة. يمكننا معها ان نقول بان هؤلاء العمال تمتعوا بدرجة كبيرة من الاستقلال الاداري عن السلطة المركزية في حدود الصلاحيات والاختصاصات المخولة لهم و المتعلقة بالأمور المحلية والاقليمية.

وقد يتخذ أسلوب الرقابة الإدارية صورة توقيع العقوبات التأديبية على هؤلاء العمال تبتدئ من تأنيب العامل إلى حد عزله بل و مشاطرته أمواله.

بلغ عمر بن الخطاب ان مظاهر الثراء قد بدت على عامله أبي موسى الأشعري فأرسل إليه يؤنبه قائلا له "..... و قد بلغني أنه قد نشأ لك ولأهل بيتك هيئة في لباسك ومطعمك ومركبك ليس للمسلمين مثلها، فإياك يا عبدالله أن تكون بمنزلة البهيمة . مرت بواد خصب فلم يكن لها هم إلا السمن و إنما حتفها في السمن"[2]

وقد تكون وسيلة التأديب القصاص من عماله إذا ظلموا، خطب عمر ابن الخطاب الناس فقال: "أيها الناس إني لم ابعث عمالي عليكم ليصيبوا من أبشاركم ولا أموالكم إنما بعثتهم ليحجزوا بينكم وليقسموا قيتكم بينكم فمن فعل غير ذلك فليقم فما قام إلا رجل واحد فقال:" إن عاملك فلان ضربني مئة سوط، قال فيم ضربته؟ قم فاقضي منه، فوثب عمرو ابن العاص فقال: يا امير المؤمنين أرأيت ان كان رجلا من أمراء المسلمين على رعيته فأدب بعض رعبته انك لتقتصه منه. فقال: وكيف لا اقتص منه وقد رأيت رسول الله يقتضى من

---

[1]- نفسه ،ص 304 .

[2]- عبد الجبار ستار البياتي ، مرجع سابق ، ص 44 .

نفسه؟ ألا لا تضربوا المسلمين فتذلوهم ولا ترجموهم فتفتنوهم ولا تمنعوهم حقوقهم فتكفروهم و لا تتولوه الغياض فتضيعوهم".[1]

كما قد تتمثل السلطة التأديبية في صورة وقف العامل اوقف عمر بن الخطاب عامله سعد بن ابي وقاص مر بن الخطاب عامله سعد بن ابي وقاص لحين الانتهاء من التحقيق في الشكوى المقدمة ضده، وذلك بمعرفة محمد بن مسلمة مفتش عمر بن الخطاب و لا تبين له برأته اوصى له عمر عند وفاته ان يولي.

وقد تكون وسيلة التأديب وقف العمال مدة من عمله، حتى اذا رأى علامات التوبة قد بدت عليه اعاده لعمله ولى وقاص مر بن الخطاب عامله سعد بن ابي وقاص لحين الانتهاء من التحقيق في الشكوى المقدمة ضده، وذلك بمعرفة محمد بن مسلمة مفتش عمر بن الخطاب و لا تبين له برأته أوصى له عمر عند وفاته أن يولي.

أتى عمرا رجلا بلدا فوفد عليه فجأة مدهنا حسن الحال في جسمه عليه بردان فقال عمر" أهكذا ولیناه؟ ثم عزله ودفع اليه غنيمات يرعاها ثم دعا به بعد مدة فراه باليا اشعث في ثوبين اطلسين(الوسخ من الثياب) وذكر عنه عمر بخير، فرده الى عمله وقال: كلوا واشربوا وادهنوا فإنكم تعلمون الذي تنتهون اليه .[2]

وقد تمتد سلطة عمر بن الخطاب التأديبية لحد عزل واليه او عامله على البلد أو الإقليم إذا شكاه إليه أهل هذا البلد أو الإقليم وتحقق من صحة الشكوى بمعنى لابد من توافر أسباب جدية لصحة عزله، فلما استعمل النعمان بن نضلة على ميسان من بلاد فارس وكان يقول الشعر في الخمر فبلغ عمر ذلك فقال: اي والله ليسؤني ذلك، وعزله فقدم على عمر وقال: والله ما احب شيئا مما قلت ولكني كنت أمرؤ شاعر وجدت فضلا من القول فقلت شعراً. فقال عمر: والله لا تعمل لي عملا ما بقيت.[3]

لما شكا أهل الكوفة سعد بن أبي وقاص، أحضره عمر بن الخطاب من الكوفة في وقت كان المسلمون فيه في أشد الحلجة إليه إذا كانت البعوث تضرب على الناس وهم في التهيؤ لمناهضة العجم الذين جمعوا الجموع لحرب المسلمين وإخراجهم من فارس فلم

---

[1]- سعيد عبد المنعم حكيم ، مرجع سابق 89 .
[2]- عبد الجبار ستار البياتي ، مرجع سابق ، ص 55 .
[3]- أحمد مسعود مصطفى ، مرجع سابق ، ص 310 .

يكرثه ذلك ولم يشغله عن النظر في شكوى الشاكين، و سعد من نفس منزلة عمر التي دفعت به إلى جعله من أصحاب الشورى الذين ينتخبون الخليفة من بعده .

وقد قال للمؤلبين: ان الدليل على ما عندكم من الشعر نهوضكم في هذا الامر وقد استعد لكم من استعد_ يعني الفرس_ وايم الله لا يمنعني ذلك من النظر فيما لديكم و ان نزلوا بكم وعزله عمر لان مصلحة العامة عنده فوق كل شيء.

وقد باشر عثمان سلطته الرقابية على اشخاص وأعمال عماله. واتخذ بعضها اسلوب التوبيخ، فوض عثمان ابن خاله عبد الله بن عامر في توزيع الاموال و الكسوات على قريش والانصار، فارسل الى علي بن ابي طالب بثلاثة الاف درهم وكسوة فلما جاءته قال: قبح الله رايك اترسل الى علي بثلاثة آلاف درهم؟ قال كرهت ان اغرق ولم أدر رأيك. فقال: فبعث إليه بعشرين ألف درهم وما يتبعها.[1]

كما اتخذ البعض الاخر من تلك الاساليب صورة العزل، عزل سعد بن ابي وقاص عن الكوفة لأنه اقترض من عبدالله بن مسعود صاحب بيت المال قرضا. فتقاضاه منه ابن مسعود فلم يقو على رده فتناجيا بالقبيح واختلفا، وتداخلت بينهما العصبية، فبلغ الخبر عثمان فعزل سعدا، واستدعى الوليد بن عقبة_ وكان عاملا على ربيعة بالجزيرة وولاة الكوفة.

فما اقترفه هذان الوليدان ما خطأ لو يكن ليبرر ما اتخذه الخليفة حيالهما من مباشرة حقه في الرقابة والاشراف وانزال العقوبة المناسبة بهما، فكانت بالقدر المتيقن مع نوع المخالفة لان عثمان خشى ان يؤدي الخلاف بينهما الى حدوث فتنة وعصبية في تلك المنطقة الحساسة من الدولة الاسلامية [2]

وكانت الجهة القضائية المختصة في نظر المظالم المرفوعة من الرعية ضد ظلم و تعدي الحاكم هي ولاية المظالم، سنعرفها ونتكلم عن اختصاصها والتشكيلة المكونة لهذا الجهاز.

---

[1]-أحمد مسعود مصطفى ، المرجع السابق، ص 324 .

[2]- نفسه ، ص335 .

- **ولاية المظالم:**

تكلم الفقهاء عن ولاية المظالم وبينوا المجالات التي يزاول فيها نشاطه من يختص بنظر المظالم ، من نظر تعدي الحاكم على الرعية، ومعاملتهم بالقوة والعنف، وأجور العمال من الأموال التي يجمعونها وتكون مستحقة للدولة، وأن يرد المغصوب سواء أكان قد استولى عليه حاكم من الحكام أو غيره، وأن يعمل على تنفيذ ما لم يستطيع القضاة أن ينفذوه من احكامهم لقوة المحكوم عليه، أو لعتو منزلته في المجتمع وعظيم خطره، قال الماوردي:" فيكون ناظر المظالم اقوى يداً وانفذ امراً، فينفذ الحكم على من توجه اليه بانتزاع ما بيده، أو بإلزامه الخروج مما في ذمته" [1] وبين العلماء الفرق بين نظر المظالم ونظر القضاء من عدة وجوه، منها:

إن لناظر المظالم من زيادة الهيبة وقوة اليد ما ليس للقضاة في كف الخصوم عن انكار الحقوق، ومنع الظالمين من ظلمهم .

ومنها أن لوالي المظالم أن يستعمل القوة ، و كشف الأسباب بالأمارات التي تدل عليها ما يؤدي إلى أن يصل به الى ظهور الحق و معرفة الأمور الباطلة من غيرها .

ومنها أن يقوم بتأديب الأشخاص الذين يظهر ظلمهم و يقوم بتقويم و تذهيب من ظهر عدوانهم.

ومنها ،أن القاضي لا يسوغ له أن يؤخر الحكم إذا طلب منه أحد الأطراف الفصل في الحكم، أما الوالي المظالم فله أن يتأنى في تردد الخصوم عليه عندما تشتبه عليه الأمور عنده ، حتى يتأكد من كشف أحوالهم.

ومنها أن للوالي الحق في أن يبتدئ في استدعاء الشهود ويسألهم عن المعلومات التي تتصل بالقضية التي ينظرها، وأما القضاة فمن عادتهم أنهم يكلفون المدعي بإحضار الشهود.[2]

أصناف لا يستغني عنهم مجلس ناظر المظالم:

وقد بين العلماء ان الناظر في المظالم يستكمل مجلسه نظره بحضور خمسة أصناف لا يستغني عليهم، ولا ينتظم نظره إلا بوجودهم وهم:

---

[1]- علي بن محمد حبيب الماوردي ، مرجع سابق ، ص 23 .

[2]- أحمد بن داود المزجاجي الأشعري، مرجع سابق ، ص 501 .

- **الصنف الأول:** قوات تقوم بإخضاع القوي، وتقويم من يتجرأ على امتهان القانون.
- **الصنف الثاني:** القضاة والحكام، لكي يستعلم منهم ما يثبت عندهم من حقوق، ويعرف ما يجري في مجالسهم بين الخصوم .
- **الصنف الثالث :** الفقهاء، حتى يرجع اليهم في ما اشكل عليه من مسائل، فهم الخبراء في الاحكام الشرعية، ويمدونه ببيان الحكم إذا ما احتاج منهم إلى بيان.
- **الصنف الرابع**: الكتاب، لكي يثبتوا ما جرى بين الخصوم، وما يتوجه لهم أو عليهم من حقوق.
- **الصنف الخامس:** الشهود، ليشهدهم ناظر المظالم على ما أوجبه من حق وأمضاه من حكم[1]

وبعد أن انتقل الرسول الكريم إلى الرفيق الأعلى، تولى أبو بكر رئاسة الدولة بعده،وكان عهد ابي بكر عهد فتن واضطراب، فلم تتح له الفرصة أن يفعل مثل ما فعل عمر بن الخطاب، ففي عهد ابي بكر ارتد الكثير من العرب عن الاسلام، وامتنع بعضهم عن دفع الزكاة التي كانوا يدفعونها الرسول عليه الصلاة والسلام، فقامت بين هؤلاء وابو بكر الحرب حتى انتصر عليهم، وأرغم المرتدون للعودة للإسلام، والمانعون للزكاة لدفعها .

وفي زمن عمر رضي الله عنه كثر فتح الأمصار، واتسع نطاق العمران، فأصبح من الأمور الشاقة أن يجمع رئيس الدولة او من ينيبه من الولاة على الأقاليم، الفصل في الخصومات، ولهذا فصل عمر الولاية عن القضاء، وكلف شخصا غير الوالي يقوم بالقضاء بين الناس. فولى عمر:

- أبا الدرداء معه في المدينة .
- شريحا بالبصرة.
- أبا موسى الأشعري بالكوفة. وكتب له في ذلك كتابه المشهور الذي تدور علية أغلب أحكام القضاء [2]

---

[1] -محمد عبد الله البرعي ، مرجع سابق ، ص 357 .

[2]- محمود بن عرنوس ، تاريخ القضاء في الإسلام ، المطبعة المصرية الأهلية الحديثة ، ط 1 ,بدون بلد النشر , بدون سنة النشر ,ص 10 , 12.

خلاصة الفصل الثاني:

أدى اتساع رقعة الدولة الإسلامية وبعد الأقاليم عن مركز الخلافة إلى الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة ومن ثم تقسيمها إلى وحدات إدارية . تعنى هذه الوحدات بشؤون واحتياجات سكان الأقاليم . قسمت الوظيفة الإدارية في النظام الإسلامي للحفاظ على الخصائص المحلية للوحدات و منحت صلاحيات كبيرة للأقاليم مثل الأسلوب الفرنسي .

كان يؤخذ رأي أهل الإقليم في من يولى عليهم حيث كان ولاة الأقاليم من أهل الإقليم و هذا لدرايتهم بظروف وحاجيات الأقاليم . يعتبر أخذ رأي أهل الإقليم في من يولى عليهم انتخابا و هو وسيلة لاستقلال الوحدات المحلية عن السلطة المركزية , كما كانت تمتع الوحدة المحلية في النظام الإسلامي بذمة مالية مستقلة عن عاصمة الدولة.

ولضمان احترام القانون و إقامة العدل ، كانت الرقابة في النظام الإسلامي متشددة مثل الرقابة في النظام الفرنسي . فكانت الرقابة تجاه الموظفين ، فهم قابلون للعزل و النقل و التأديب إذا أخلوا بالتزاماتهم الوظيفية، و كانت الرقابة على الأعمال فيحق لسلطة الوصاية إبطال الأعمال غير الشرعية كما يجوز لسلطة الوصاية التصديق على الأعمال المشروعة .

خاتمة

من خلال دراستنا للتنظيم الإداري في النظام الإسلامي ومقارنته بالنظام الوضعي، نخلص إلى أن الدولة الإسلامية اعتمدت في بداية نشأتها في المدينة المنورة على يد الرسول (ص) على المركزية الإدارية نظراً لصغر الدولة وحداثتها وقلة مواردها. تركزت الوظيفة الإدارية في يد الرسول الكريم ومن بعده خلفاؤه الراشدون . كان للرئيس الإداري سلطة البت في كل الأمور. تفرد في اختيار الولاة والقضاة والعمال ولكتاب. كانت سلطة الرئيس الإداري واسعة تمتد إلى جميع إقليم الدولة .استعمل التفويض للتخفيف من شدة التركيز الإداري فاستخلف الرسول (ص) بعض أصحابه في إدارة المدينة أثناء غيابه، بعث عماله لجمع الصدقات. استمر التفويض في دولة الخلفاء، حيث فوضوا السلطة إلى الولاة والعمال في الولايات والإمارات الإسلامية.

تجسد العنصر الثاني من عناصر المركزية الإدارية من خلال تدرج المناصب والصلاحيات من الأعلى إلى الاسفل. نجد في القمة الخليفة يساعده الوزراء ثم الأمراء ينوبون عن الحاكم في بعض المهام كأمر القتال أو تدريب الجند أو مفاوضين عند الحاجة أو لإدارة شؤون المناطق (أمراء المناطق)، الكتاب ثم العمال إما عامل قطر من الأقطار وإما عامل زكاة و عامل أوقاف . كل موظف يخضع لمن يعلوه درجة بالطاعة وهذا ما يسمى في النظام الوضعي بالسلطة الرئاسية حيث تجسدت في سلطة الرئيس على المرؤوسين من تعيين وتكليف بالأعمال ومتابعة وإشراف مقابل الطاعة في غير معصية.

توسعت رقعة الدولة الإسلامية بعد الفتوحات، فضمت الدولة مناطق تختلف في خصوصيتها عن المركز. نتج عن ذلك ضرورة الاعتراف بمصالح محلية متميزة عن المصالح القومية ومن ثم تقسيمها إلى وحدات إدارية استقلت عضوياً وهذا بمراعاة رأي أهل الإقليم في من يولى عليهم. كان لا يولى عليهم إلا من يرضونه وكان في الغالب شيخ القبيلة وهذا لمعرفته باحتياجات المنطقة ومراعاة لنفور القبائل من العامل الاجنبي.

كان للوحدات المحلية تتمتع باستقلال وظيفي فقد وسعت الدولة من صلاحيات العمال وهذا ما جرى عليه الأسلوب الفرنسي.

تمتعت الوحدات المحلية باستقلال مالي عن المركز، كانت تحتفظ بما يكفيها من أموال الخراج والزكاة وترفع الفائض إلى بيت مال المسلمين في العاصمة. نستنتج أن استقلال الوحدات المحلية عن المركز تحقق وهو العنصر الأول من اللامركزية الإدارية.

استلزم إعطاء الوحدات صلاحيات كبيرة رقابة وصائية مشددة شبيهة بالرقابة في النظام الفرنسي. كانت الرقابة على الأشخاص فهم قابلون للعزل، النقل، التأديب في حال إخلالهم بالتزاماتهم الوظيفية، رقابة على الأعمال، فالسلطة الوصية لها أن تبطل الأعمال غير الشرعية كما يجوز لها تصديق على الأعمال المشروعة، فتجسد العنصر الثاني من عناصر اللامركزية الإدارية.

كخلاصة نقول أن الدولة الإسلامية اعتمدت أسلوب المركزية الإدارية في بدايتها نظراً لحداثتها الدولة ولصغر مساحتها. مع توسع إقليمها بعد الفتوحات واتساع الموارد وبعد الأقاليم عن العاصمة وصعوبة الاتصال واختلاف الأقاليم في خصوصيتها تطلب اعتماد اللامركزية الإدارية .

شهدت الإدارة الإسلامية رقي وتقدم شهدت له الحضارات المختلفة حيث أن الدولة الإسلامية عرفت مفاهيم الإدارة فقد عرفت المركزية الإدارية وعرفت مبدأ تفويض السلطات بإعطاء الولاة على الأمصار سلطات مطلقة تخفيفاً من حدة التركيز. عرفت أيضا اللامركزية الإدارية مع اتساع رقعتها فقسمت إلى وحدات مستقلة فكان لها جهاز إداري فعالو رقابة وصائية وجهاز قضائي ممثلا في ولاية المظالم .

تميز النظام الإداري في النظام الإسلامي بمحاولته التلاؤم مع ما يطرأ من تغيرات على الدولة وما جاء به الإسلام من تعاليم وإرشادات وأحكام .

تركت لنا الحضارة الإسلامية أثاراً زاخرة في كل المجالات وخاصة في علوم القانون والإدارة رغم ذلك فإن الدراسات المتعمقة قليلة وقد تكون منعدمة فندعو إلى إلقاء الضوء والتعمق في دراسة الإدارة الإسلامية لثرائها.

المصادر و المراجع:

القرآن الكريم

1. أبو الاعلى المودودي، الخلافة و الملك ، ترجمة أحمد إدريس ، دار الفكر الكويت ،1398هـ .

2. أحمد بن داود المزجاجي الأشعري، مقدمة في الإدارة الإسلامية ، المملكة العربية السعودية جدة ، ط1، 2000.

3. أحمد مسعود مصطفى، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية و اللامركزية الإقليمية ، الهيئة العامة لمكتبة الإسكندرية للكتاب ، مصر ، 1990.

4. جورج فودال ، القانون الإداري ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ,ط 1 , لبنان ,2001 .

5. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الدار العلمية الدولية ،ط1 ،عمان, 2000.

6. زهدي يكن ، القانون الإداري، المكتبة العصرية ،ج1 , ب ط ، بيروت, 1955

7. حازم ماطر المطيري ، الإدارة الإسلامية المنهج و الممارسة ، مكتبة الرشيد ، ط 4 ، المملكة العربية السعودية، 2010

8. يوسف حسين محمد البشير ، مبادئ القانون الإداري ، بدون دار نشر، ب ط, السودان ، 2010.

9. محمد المبارك ، نظام الإسلام :الحكم و الدولة ، دار الفكر ،ب ط , بيروت ، 1395ه.

10. محمد بكر القباني ، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، ج 2, ب ط ,القاهرة , 1968.

11. محمد محسوب ، نشأة نظام الحكم الشوري بمدينة يثرب ، دار النهضة العربية ، ب ط ,القاهرة ، 1999.

12. محمد عبد الله العربي ، نظم الإدارة المحلية ، بحث منشور بمجلة القانون و الاقتصاد ، ب ط ,بدون بلد النشر , 1959.

13. محمد عبد الله برعي و محمود عبد الحميد مرسي ،الإدارة في الإسلام , المعهد الإسلامي للبحوث و التدريب، ب ط , جدة , بدون سنة النشر.

14. محمد صلاح عبد البديع السيد ، الأصول الإسلامية للقانون الإداري المعاصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1999.

15. محمود بن عرنوس، تاريخ القضاء في الإسلام، المطبعة المصرية الأهلية الحديثة، ط1 , بدون بلد النشر , بدون سنة النشر .

16. محمود عبد المجيد الخالدي ، قواعد نظام الحكم في الإسلام ، دار البحث العلمية ، ب ط , الإمارات العربية المتحدة ،1980.

17. محمود شيت خطاب ، عمر بن الخطاب الفاروق القائد ، دار مكتبة الحياة ، ط 2 , بيروت ، بدون سنة.

18. مصطفى حلمي، نظام الخلافة في الفكر الإسلامي، دار الدعوة للطبع و النشر والتوزيع ، بدون طبعة ,الإسكندرية ، 1977.

19. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري و علم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية, ب ط, بدون بلد النشر, 1971.

20. سعيد عبد المنعم الحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية و النظم المعاصرة ، دار الفكر العربي ، ط 1, بدون بلد النشر , بدون سنة النشر .

21. عبد الجبار ستار البياتي ، التنظيم الإداري للولايات في عصر الراشدين ، مجلة مداد الأدب ، العدد الرابع .

22. عبد الفتاح تقية ، دروس في تاريخ النظم القانونية ، منشورات شالة, ط 2 ، بدون بلد النشر,2000 .

23. عبد الرحمن بن ابراهيم الضحيان، الإدارة و الحكم في الإسلام : الفكر و التطبيق، ط3 , المملكة العربية السعودية ، 1991.

24. عطية مصطفى مشرفة، القضاء في الإسلام، شركة الشرق الأوسط ،القاهرة،ط1966،2

25. علي زغدود ، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، ط2، الجزائر, 1984.

26. عمار عوابدي ، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2, الجزائر, 1984 .

27. عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، بدون طبعة ,الجزائر, 1984 .

28. عمر الشريف، نظم الحكم و الإدارة في الدولة الإسلامية : دراسة مقارنة ، معهد الدراسات الإسلامية ،ب ط ,بدون بلد النشر,1988.

29. عثمان خليل عثمان ، القانون الإداري , بدون دار نشر، ط 2، 19

30. عبد الغني بسيوني ، القانون الإداري ، الدار بسيوني الجامعية , ب ط ، بيروت, 1998.

31. فؤاد العطار ، مبادئ علم الإدارة ، دار النهضة ، ب ط، القاهرة, 1974 .

32. فريجة حسين، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2, الجزائر، 2010.

33. فرناس عبد الباسط البنا ، التنظيم بين الإدارة الإسلامية و الإدارة العامة ، بدون دار نشر ، ط 1 ، بدون بلد النشر,1985

34. فرناس عبد الباسط البنا ، التخطيط : دراسة في مجال الإدارة الإسلامية و علم الإدارة العامة ،بدون دار النشر, ط1 ، بدون بلد النشر, 1983.

35. طعيمة الجرف ،القانون الإداري ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ب ط ,القاهرة , 1973.

36. راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية , ب ط ، الإسكندرية , 1996.

37. رباب خليل ابراهيم ، دور الرسول صلى الله عليه و سلم في مجال تنظيم الإدارة العامة وتطبيق مبدأ الشورى في الدولة الإسلامية ، بدون طبعة , بدون دار نشر، بغداد ، 2010 .

38. ظافر الدين القاسمي ، نظام الحكم في الشريعة و التاريخ الإسلامي، دار النفائس ، ب ط , بيروت , بدون سنة النشر.

39. خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري دراسة مقارنة الكتاب الظاهر الأول ، دار المسيرة للنشر والتوزيع و الطباعة ، ط 1، عمان , 1989 .

المراجع الأجنبية

[1]- Bernard Lewis, Histoire du moyen orient 2000 ans d'histoire de la naissance du christianisme à nos jours , Albin Michel, Paris ,1997 .
[2]- Albert Hourani, Histoire des peuples arabes , collection points seuil Paris , 1993 .

الفهرس

العنـــــــوان	الصفحة
-الاهداء والتشكرات	
مقدمة.....	أ-د
الفصل الأول: المركزية الإدارية في النظامين الوضعي والإسلامي.....	06
المبحث الأول: حصر السلطة في يد السلطة المركزية في النظام الوضعي وفي النظام الإسلامي	07
المطلب الأول: حصر السلطة في يد السلطة المركزية في النظام الوضعي.....	07
الفرع الأول: التركيز الإداري.....	09
الفرع الثاني: عدم التركيز الاداري**.....**	09
المطلب الثاني: حصر الوظيفة في يد السلطة المركزية في النظام الاسلامي.....	13
الفرع الأول : تركيز الوظيفة الإدارية في النظام الإسلامي**.....**	13
الفرع الثاني: عدم التركيز الإداري في النظام الإسلامي**.....**	16
المبحث الثاني: التدرج الرئاسي في النظام الوضعي والنظام الإسلامي**.....**	20
المطلب الأول: التدرج الرئاسي في النظام الوضعي.....	20
الفرع الأول: مفهوم التدرج الرئاسي**.....**	20
الفرع الثاني: السلطة الرئاسية**.....**	22
المطلب الثاني :التدرج الرئاسي في النظام الاسلامي.....	25

الفرع الأول :خصوصية السلطة الرئاسية في الإسلام.....	25
الفرع الثاني: تأصيل فكرة التدرج الرئاسي في النظام الإسلامي.....	26
الفرع الثالث : تطبيقات لفكرة التدرج الرئاسي في النظام الإسلامي.....	35
الفرع الرابع: السلطة الرئاسية في النظام الإسلامي.....	37
خلاصة الفصل الأول.....	40
الفصل الثاني: اللامركزية الادارية في النظام الوضعي والنظام الاسلامي.....	42
المبحث الأول: اللامركزية الادارية في النظام الوضعي.....	44
المطلب الأول :استقلال الوحدات المحلية في النظام الوضعي.....	44
الفرع الأول: الاعتراف بمصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.....	44
الفرع الثاني :الإنتخاب وسيلة لاستقلال الوحدات المحلية.....	46
الفرع الثالث : الشخصية المعنوية وسيلة لاستقلال الوحدات المحلية	47
المطلب الثاني : استقلال الوحدات المحلية في النظام الإسلامي.....	48
الفرع الأول :تقسيم الأقاليم عبر تطور الدولة الإسلامية	48
الفرع الثاني :مراعاة رأي أهل الإقليم في من يولى عليهم وسيلة لاستقلال الوحدات المحلية.....	51
المبحث الثاني :الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية	59
المطلب الاول : الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية في النظام الوضعي	59
الفرع الأول :أهداف الرقابة الإدارية.....	60

الفرع الثاني : اسليب الرقابة	61
الفرع الثالث :الرقابة في النظامين الإنجليزي والفرنسي	62
المطلب الثاني :الرقابة الادارية في النظام الإسلامي.....	64
الفرع الأول :أنواع الرقابة في الإسلام.....	65
الفرع الثاني : الرقابة على الوحدات في النظام الإسلامي.....	67
خلاصة الفصل الثاني.....	79
خاتمة.....	80
المراجع	
الفهرس	