

(۳)

نظام الاداری الاسلامی

ازدهرت الحضارة الإسلامية في ظل نظامها الإداري ، فتمكنت من السير - في أوان سيادتها العالمية - بالبلاد الواسعة التي تتبعها قرونا عديدة ، مما يشهد للنظام الإداري الإسلامي بالكفاية والقدرة .

خصائص النظام الإداري

الإسلامي

وبصفة عامة يتميز النظام الإداري الإسلامي بالخصائص الآتية :

- ١ - تقيده بالمشروعية الإسلامية العليا ، شأنه في ذلك شأن جميع الأوضاع الإسلامية الأخرى .
- ٢ - قيامه على أساس من تقييد الولاية العامة .
- ٣ - قيامه على طريقة الإدارة الشعبية .
- ٤ - اتخاذه صفة موضوعية واضحة .

تقيده بالمشروعية الإسلامية العليا

فالنظام الإداري الإسلامي مقيد بأحكام الله

النظام الإداري

مبجانه وتعالى من نصوص واردة فى الكتاب والسنة ومن مصالح مرسله بجلب المصالح ودرء المفاسد فى الأمور الخمسة ، وهى الدين والنفس والنسل والعقل والمال على وجه الضرورة والحاجة والتحسين .

وهذا التحديد يوجد أساسا متينا للتخطيط الإسلامى ، وذلك بتنسيق المرافق ، والأولويات طبقا لهذا الترتيب العام . فلا يجوز - مثلا - العناية بالمصالح الترفيهية كالشواطىء والملاهى قبل استيفاء ضرورات الدين وحاجاته ، و التصحيحية بأمر ضرورى أو حاجة من أجل أمر تكميلى حسب هذا الترتيب .

وتقيد النظام كله بهذه المشروعية هو الذى أدى الى تخضوع الشريعة كلها لنظام واحد ، أى الى وجود ظاهرة وحدة القانون (المعروفة فى النظم الانجلوساكسونية العصرية) لا الى نظام ازدواج القانون (المعروف فى النظام الفرنسى) والذى يوجد قانون للإدارة الى جانب القانون العمومى أو العادى للأفراد . ونظام وحدة القانون يؤكد هيادة القانون وعموميتها .

تقييد الولاية العامة

ومن المقرر في الإسلام أن السلطة العامة مقيدة بما هو نظوا لمصلحة الرعية . وهذه القيود الأساسية أوردها الفقهاء في الاشياء والنظائر . كما وردت في المجلة العلية (التقنين العثماني لمبادئ الشريعة) .

وأساس تقييد السلطة العامة في ولايتها هو :

١ - أن السلطة العامة تنبع من أحكام الشريعة . فالشريعة سابقة على الدولة - وليس العكس كما في النظم العصرية ، حيث تقرر أن للدولة القدرة على تحديد نفسها تحديدا ذاتيا ، فهي تقرر النظام الذي تتبعه بارادتها ، وتصدر ما تشاء من قوانين تنفيذه .

٢ - أن الشريعة الإسلامية خطاب عام للحاكم والمحكوم على وجه السواء . فقد قرر العلماء أنه ليس لحاكم أو سلطان أو أب أو زوج أو غيرهم ولاية إلا إذا كان خطابهم من خطاب الله تعالى .

فإنهم إذا خاطبوا الناس من عند أنفسهم ، كان

لهم أن يقلبوا عليهم الخطاب اذ ليس لأحدهم الفضل على الآخر . وهذا من شأنه أن يرسى أسس الدولة والنظام ويوضحه .

٣ - أن الفرد في الإسلام يتمتع بولاية عامة **كالدولة** في أمور كثيرة - كما سنرى - مما يحتم أن تكون الولاية العامة منضبطة ومقيدة .

وهذا بعكس الحال في النظم الحديثة ، حيث تكون الولاية العامة حكرا على السلطة العامة ، مما يبرر استئثارها بامتيازات تختص بها ، ومما جعل لها سجا من الأعمال التي لا تخضع للمراقبة فيها وهي أعمال السيادة .

الإدارة الشعبية

وهي قيام الشعب بالمصالح العمومية والمرافق وتكلفتهم بها ..

ففي الشريعة الإسلامية يعتبر قيام المسلمين بالمصالح من فروض الكفاية ، ولذلك فهم يقومون باصلاح الطرق والعناية بالمواصلات والأنهار والترع والمصارف والجسور والتعليم والعلاج والمشافى ودفن الموتى ، ونحو ذلك على نفقتهم .

أوقد أدى ذلك الى ظهور مؤسسات خاصة للقيام بهذه الادارة .

منها : الأوقاف الخيرية . فهذه الأوقاف هي - في الحقيقة - مؤسسات مالية للانفاق على مرافق ادارية حقيقية . ونظرا لتكلف الأفراد بالانفاق العام على هذه المرافق في الاسلام ، انشئت الأوقاف للانفاق الدائم عليها بوصفها جهات بر لا تنقطع .

ومنها منظمات « أهل المسجد » و « أهل القرية » و « أهل المصر » ونحوهم . وهي تصلح لان تكون نواة لوحداث محلية . وذلك لانها أشخاص قانونية بلا شك تملك المال وتتصرف فيه لصالح الجهة التي ترعاها .

وبذلك فان الاسلام يعرف « الأشخاص القانونية التلقائية » التي تنشأ نشوءاً ذاتياً بالادارة الشعبية الى جانب « الأشخاص القانونية المنشأة » التي يلزم لها تصرف قانوني سواء كان اشهاداً - كالأوقاف - أو أذنًا من الدولة كالجوامع التي تقام فيها الجمعة .

ومنها : نظام شركة الاباحة : وهي تملك المسلمين لما ينتفع به الجماعة من الماء والنار

والكلأ وقد فصلتها المجلة العدلية فى نصوصها .
وهى تجعل المسلمين يقومون على الآبار والأنهار
ونحوها ويتعهدونها كما تجعلهم يقومون على الطرق
كذلك .

الصفة الموضوعية للنظام الإدارى الإسلامى

للنظام الإدارى الإسلامى صفة موضوعية
واضحة تتجلى فى أمرين :

أحدهما : أن ترتيب الأوامر العامة (من دستور
وقوانين ولوائح) فى النظام الوضعى هو ترتيب
شكلى ينظر الى جهة الاصدار . فاللائحة لابد
أن تلتزم القانون والا كانت باطلة .

والقانون لابد أن يلتزم الدستور والا جاز
الحكم بعدم دستوريته . والدستور هو المناط الأعلى
للاحكام الوضعية الذى تلتزم به جميعها .

أما فى الشريعة فان الأولوية لما يكون أصح
من الناحية الشرعية وأصح فى مطابقتها ولو كان
التصرف صادرا من جهة أدنى فواطت اللائحة
أو الفتوى أو القضاء حكم الله فانها تكون أولى من
حكم أصدره السلطان .

ثانيهما : انه - بينما تكون العبرة في النظم الوضعية بالصفة الشكلية للمرفق العام - فان العبرة في ذلك بالصفة الموضوعية في الشريعة الاسلامية .

فالخدمات العامة - التي يحتاجها الناس - لا تعتبر مرافق عامة في النظم الوضعية الا اذا صدر بها من الجهة العامة المختصة قانون أو أمر جمهوري أو نحو ذلك .

أما في الاسلام فان المرفق يستوفى أحكامه بالنظر الى الاحتياج العام اليه كخدمة عامة . لا فرق في ذلك بين ما اذا كانت تقوم به جهة رسمية أو كان يقوم به فرد من الأفراد . فكلاهما يخضع لحكم واحد .

وهذه النتيجة تلتقى مع مبدأ وحدة النظام والإدارة الشعبية اللتين رأيناها في خصائص الشريعة . ولا تقدم لخدمة على خدمة بسبب هذا الشكل . بل التقدم بالاحتياج الحقيقي له .

والشأن في النظام الاسلامي أن يقوم الشعب بالمرافق الموضوعية ، وأنه كلما كثرت الأشكال

الإدارية كان ذلك دليلاً على المرض .

وسائل الادارة ونشاطها

ومن المعلوم أن للادارة العامة ثلاث وسائل مقررّة : هى الادارة المباشرة - أى قيام الادارة بنفسها باداء الخدمة - وطريق الاعانات والمشاركة ، وطريقة الضبط الادارى ، أى الترخيص المسبق والمراقبة والتفتيش .

وبينما يعتبر طريق الادارة المباشرة هو الطريق الاول فى القانون الحديث فان طريق الضبط الادارى هو الطريق الاول فى الشريعة الاسلامية .

الحسبة :

وأساس هذا الطريق هو الحسبة : وهى الأمر بمعروف ظهر تركه أو نهى عن منكر ظهر فعنه بمراتب شرعية مقررّة .

والأصل فى الحسبة أنها وظيفة شعبية يقوم بها المسلمون بدافع الايمان . فلما ضعف الايمان أقيم عليها عمال رسميون . فلما فسد هؤلاء أقيم عليهم مراقبون ، فلما فسد أمر هؤلاء لم يعد يغنى من الأمر شيء . . . وهذا هو شأن

النظام الاسلامي - كما قدمنا - وان كثرة الأشكال
الإدارية ظاهرة غير صحيحة فيه .

وقد قرر الامام ابن القيم الجوزية أن جميع
الولايات العامة تنبع من الحسبة . فهي كلها -
بحق - تصدر عن الأمر بالمعروف وإقامة المصالح ،
والزجر عن المنكر ومنعها - هذا أمر ملحوظ في
الجهاز الإداري والقضائي الحديث فان كافة عماله
يقرّيبا انما يقومون أساسا بهذا العمل .

والحسبة قد تكون بالتغيير بالقوة ، أو القول ،
أو بالتجنب لقول النبي صلى الله عليه وسلم « من
رأى منكم منكرا فليغيره بيده ، فان لم يستطع
فبلسانه ، فان لم يستطع فبقلبه ، وذلك أضعف
الایمان » .

وقد قيل بان حسبة الفرد تختلف عن حسبة
الوالي في أن الأول لا يملك التغيير بيده والصواب
انه يملكه ان قدر عليه وأمن الفتنة .

القرارات الإدارية :

ومن أهم الوسائل الإدارية : حق السلطة في
إصدار قرارات نافذة بإرادتها المنفردة في حدود

النظام أو القانون ٠ وهذه الطريقة معروفة فى الشريعة الاسلامية ، وشرحها تهذيب الفروق (فروق القرافى) على الفرق ٢٢٣ ٠

وهى جارية سواء بالنسبة للسلطة الرسمية ، أو بالنسبة للأفراد كالأب على بنيه ، وكحق المسلم فى اراقة الخمر وكسر آلات اللهو والكفر ، بل الملحوظ هنا أن هذا الامتياز مصحوب بطريق التنفيذ المباشر ٠

العقود الادارية :

لا يعرف الاسلام نظاما خاصا لعقود الادارة ، وهى خاضعة فيه لنظام عقود الأفراد سواء بسواء ٠

بعض المنظمات الادارية الاسلامية

ومن المقرر أن المنظمات الاسلامية لا شكل لها ، بل هى تخضع فى ترتيبها وشكلها للملاءمات الوقت فهى من المصالح المرسله ٠

وقد أنشأ عمر بن الخطاب رضى الله عنه العديد من المصالح والدواوين ، ثم كثرت الدواوين والانشاءات بأشكال عديدة ، ثم اتجهت فى عهده

الجذخ التي أن يكون غرضها خدمة أبهة الملك ومظاهره .

وبصفة عامة عرف النظام الاسلامي منصب الامام ، ووزراء التفويض ، ووزراء التنفيذ ، وولايات الجهاد والأموال من زكاة وخراج وغيرهما - وقضاء ، وشرطة ، ومظالم وحسبة وغير ذلك . .

أولا : الحكم المركزي والحكم المحلي :

والنظام الاسلامي نظام يقوم على اللامركزية المرنة ، فان الامام (الخليفة) يفوض السلطات للأمرء في الأقاليم بشكل يناسب كل أقليم ، وبالنسبة لظروفه **وبعده عن القضية** ، كما أن له في أى وقت أن يمارس بنفسه ما يراه من السلطات في الأقاليم .

والسبب في ذلك هو مسئوليته عن أحرار المسلمين ، وخشيته لله فيها حتى قال عمر « لو أن بغلة عثرت في العراق لسئلت عنها وأنا في المدينة » .

ولكن ذلك لا يمنع من وضع المعايير الضابطة للإدارة ، فان ذلك من المصالح المرسله .

ثانيا : الدواوين السلطانية :

كانت قوام النظام الإداري الاسلامي ، وكانت تنقسم عادة الى أربعة أقسام :

١ - ديوان يختص بالجيش : من اثبات الجند وعطائهم .

٢ - ديوان يختص بالأعمال (البلاد) : من رسوم وحقوق ، أى حدود البلاد وضواحيها اذا كانت فتحت صلحا أو عنوة ، وأحكام الخراج فيها وأنواعه وما استقر عليه أميره ومن فى كل بلد من أهل الذمة وما بها من معادن وشروات وما بها من ثغور وما يدخلها من بضائع وعشور .

٣ - ديوان يختص بالعاملين (الموظفين) : وما يتعلق بتعيينهم وعزلهم والقواعد التى يسار عليها فى ذلك وهو يشبه ديوان الموظفين (الجهاز المركزى للتنظيم والادارة) .

٤ - بيت المال : وهو قسمان ، قسم يتعلق بالدخل وقسم يتعلق بالصرف (إيرادات

ومصروفات) كما أنه كانت تودع فيه
الأموال غير المعدة للصرف فكان بالنسبة
لها للحفظ فقط .

ثالثا - العاملون :

وهم نوعان : نوع هم أصحاب الولايات العامة
كالأمراء والوزراء والولاة ، وهؤلاء لهم أحكام خاصة
بهم باعتبارهم مفوضين من الامام ، أو بعضهم من
بعض .

ونوع من الأجراء كأصحاب المهن-والحرف اللازمة
للأعمال الادارية وهؤلاء يخضعون لأحكام الاجارة ،
فان كان أجيرا خاصا ، أى محتبسا على هذه الخدمة
فقط طبقت عليه أحكام الاجارة الخاصة ، بما يعتبر
أنه يعمل بالمدة . وان كان أجيرا عاما أو مشتركا ،
أى يؤدى الخدمة لكل من يطلبها طبقت عليه أحكام
الاجارة المشتركة .

رابعا - ديوان النظام :

وهو يكاد يشبه مجلس الدولة فى النظام الحديث
فهو يختص بنظر الطعون التى تقدم اليه فى الاعمال

الإدارية ، وكذلك المظالم التي تصدر ضد الأفراد الأقوياء .

وهو يملك وسائل قضائية تناسب وظيفته ، فله سلطات واسعة في الإثبات ليست للقاضي العادي ، كما أنه يقبل الدعاوى بدون مستندات ، ولو كانت الأدلة تناقضها ، لأن الظالم لا يعطى على نفسه دليلا ، بل يعتمد على تصوير الأدلة خلافا للواقع . وكذا فهو يملك وسائل قوية في القهر والإجبار حتى أنه يجب أن يشترك فيه رجال السلطة لاحتضار المدعى عليه قهرا على الفور ويتولاه ذوو الهيبة من الولاة حتى كان الخليفة نفسه هو الذي يرأس جلسات الهيوان في كثير من الأحيان .