(٣)

النظـام الادارى الاسلامـى

ازدهرت الحضارة الاســلامية فى ظـل نظامها الادارى ، فتمكنت من السير ـ فى أوان سيادتهـــا العالمية ـ بالبــلاد الواســعة التى تتبعهــا قرونــا عديدة ، ممــا يشهد للنظــام الادارى الاســـــلامى بالكفاية والقدرة ٠

خصائص النظـام الادارى الاســـلامى

وبصفة عامة يتميز النظام الادارى الاســـلامى بالخصائص الآتيـــة :

١ ـ تقيده بالمشروعية الاسلامية العليا ، شأنه فى ذلك شأن جميع الأوضاع الاسلامية الاخرى ٠

٢ ـ قيامه على أساس من تقييد الولاية العامة ٠

٣ ـ قيامه على طريقة الادارة الشعبية ٠

٤ ـ اتخـاذه صفة موضوعية واضحة ٠

تقيده بالمشروعية الاســلامية العليـا

فالنظام الادارى الاســلامى مقيد بأحـكام الله

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

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

وتقيد النظام كله بهذه المشروعية هو الذى أدى الى خضوع 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 للادارة الى جانب القانون العمومى أو العادى للافراد . ونظام وحدة القانون أوكد لسيادة القانون وعموميتها .

تقييد الولاية العامة

ومن المقرر فى الإسلام أن السلطة العامة مقيدة بما هو نظرا لمصلحة الرعية . وهذه القاعدة الأساسية أوردها الفقهاء فى الاشباه والنظائر . كما وردت فى المجلة العدلية (التقنين العثمانى لمبادىء الشريعة) .

وأساس تقييد السلطة العامة فى ولايتها هو :

١ ـ أن السلطة العامة تنبع من أحكام الشريعة . فالشريعة سابقة على الدولة ـ وليس العكس كما فى النظم العصرية ، حيث تقرر أن للدولة القدرة على تحديد نفسها تحديدا ذاتيا ، فهى تقرر النظام الذى تتبعه بارادتها ، وتصدر ما تشاء من قوانين تنفيذا له .

٢ ـ أن الشريعة الاسلامية خطاب عام للحاكم والمحكوم على وجه السواء . فقد قرر العلماء أنه ليس لحاكم أو سلطان أو أب أو زوج أو غيرهم ولاية الا اذا كان خطابهم من خطاب الله تعالى .

فانهم اذا خاطبوا الناس من عند أنفسهم ، كان

لهم أن يقلبوا عليهم الخطاب اذ ليس لأحدهم الفضل على الآخـر · وهذا من شـأنه أن يرسى أسـس الدولة والنظـام ويوضحه ·

٣ ـ أن الفرد فى الاسـلام يتمتع بولايـه عامة كالدولة فى أمور كثيرة ـ كمـا سنرى ـ مما يحتم أن تـكون الولاية العامة منضبطة ومقيدة ·

وهذا بعكس الحـال فى النظم الحديثة ، حيث تكون الولايـة العامة حـكرا على السلطة العامـة ، مما يبرر استئثارهـا بامتيازات تختص بهـا ، ومما جعل لهـا سياجا من الأعمـال التى لا تخضـع للرقابـة فيها وهى أعمال السيادة ·

الادارة الشـعبية

وهى قيـام الشعب بالمصالح العمومية والمرافق وتكلفهم بهـا ··

ففى الشريعة الاسلامية يعتبر قيـام المسـلمين بالمصـالح من فروض الكفاية ، ولذلك فهـم يقومون باصـلاح الطرق والعناية بالمواصـلات والأنهـار والترع والمصارف والجسـور وبالتعليم والعـلاج والمشافى ودفـن الموتـى ، ونحو ذلك على نفقتهم ·

وقد أدى ذلك الى ظهور مؤسسات خاصة للقيـام بهذه الادارة ٠

منها : الأوقاف الخيرية ٠ فهذه الأوقاف هى ـ فى الحقيقة ـ مؤسسات ماليـة للانفاق على مرافـق اداريـة حقيقية ٠ ونظرا لتكلف الأفراد بالانفـاق العام على هذه المرافق فى الاسـلام ، انشئت الأوقاف للانفاق الدائم عليهـا بوصفها جهات بر لا تنقطع ٠

ومنها منظمات « أهل المسجد » و « أهل القريـة » و « أهل المصر » ونحـوهم ٠ وهى تصلح لان تكون نواة لوحدات محلية ٠ وذلك لانها أشخاص قانونية بلا شك تملك المال وتتصرف فيه لصـالح الجهـة التى ترعاهـا ٠

وبذلك فان الاسلام يعرف « الأشخاص القانونية التلقائيـة » التى تنشـأ نشـوءا ذاتيـا بـالادارة الشعبية الى جانب « الأشخاص القانونية المنشـأة » التى يلزم لها تصرف قانونى سواء كان اشـهادا ـ كالأوقاف ـ أو أذنـا من الدولة كالجوامع التى تقـام فيهـا الجمعـة ٠

ومنها : نظام شركة الاباحـة : وهى تمـلك المسلمين لمـا ينتفع بـه الجماعـة من المـاء والنـار

والكلأ وقد فصلتها المجلة العدلية فى نصوصهـــا • وهى تجعل المسلمين يقومون على الآبـــار والأنهـــار ونحوها ويتعهدونها كمـــا تجعلهم يقومون على الطرق كذلك •

الصفة الموضوعية للنظام الادارى الاسلامى

للنظام الادارى الاســـلامى صفة موضـــوعية واضحة تتجلى فى أمرين :

أحدهما : أن ترتيب الأوامر العامة (من دستور وقوانين ولوائح) فى النظام الوضعى هـــو ترتيب شـــكلى ينظر الى جهة الاصـــدار • فاللائحة لابـــد أن تلتزم القانون والا كانت باطـــلة •

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

أما فى الشريعةفان الأولوية لما يكون أصـــدق من الناحية الشرعية وأصح فى مطابقتهـــا ولو كان التصرف صـــادرا من جهـــة أدنـــى فواطأت اللائحـــة أو الفتوى أو القضاء حكم الله فانها تكون أولىَ مـــنْ حكم أصدره السلطان •

ثانيهما : انه ـ بينما تكون العبرة فى النظـــم الوضعية بالصفـــة الشكلية للمرفق العام ـ فـــان العبرة فى ذلك بالصفة الموضوعية فى الشريعـــة الاســـلامية ٠

فالخدمات العامة ـ التى يحتاجها النـــاس ـ لا تعتبر مرافق عامة فى النظـم الوضعية الا اذا صدر بها من الجهة العـــامة المختصة قـانون أو أمر جمهورى أو نحو ذلك ٠

أما فى الاســـلام فان المرفق يستوفى أحـــكامه بالنظر الى الاحتياج العام اليـــه كخدمة عامـــة ٠ لا فرق فى ذلك بين ما اذا كانت تقوم بـــه جهـــة رسمية أو كان يقوم بـــه فرد من الأفراد ٠ فكلاهمـا يخضع لحكم واحد ٠

وهذه النتيجة تلتقى مـــع مبدأ وحـــدة النظام والإدارة الشعبية اللتين رأيناهمـــا فـــى خصـــائص الشريعة ٠ ولا تقدم لخدمة على خدمة بسبب هـــذا الشكل ٠ بل التقدم بالاحتياج الحقيقى له ٠

والشـــأن فى النظام الاسلامى أن يقوم الشعب بالمرافق الموضوعية ، وأنـــه كلما كثرت الأشـــكال الادارية كان ذلك دليـــلا على المرض ٠

وسائل الادارة ونشاطها

ومن المعلوم أن للادارة العامة ثلاث وسائل مقررة : هى الادارة المباشرة ـ أى قيام الادارة بنفسها باداء الخدمة ـ وطريق الاعانات والمشاركة ، وطريقة الضبط الادارى ، أى الترخيص المسبق والمراقبة والتفتيش ٠

وبينما يعتبر طريق الادارة المباشرة هو الطريق الأول فى القانون الحديث فان طريق الضبط الادارى هو الطريق الأول فى الشريعة الاسلامية ٠

الحسبة :

وأساس هذا الطريق هو الحسبة : وهى الأمر بمعروف ظهر تركه أو نهى عن منكر ظهر فعله بمراتب شرعية مقررة ٠

والأصل فى الحسبة أنها وظيفة شعبية يقوم بها المسلمون بدافع الايمان ٠ فلما ضعف الايمان أقيم عليها عمال رسميون ٠ فلما فسد هؤلاء أقيم عليهم مراقبون ، فلما فسد أمر هؤلاء لم يعد يغنى من الأمر شىء ٠٠٠ وهذا هو شأن

النظام الاسلامى ـ كما قدمنا ـ وان كثرة الأشكال الادارية ظاهرة غير صحية فيه ٠

وقد قرر الامـام ابن القيـم الجوزيـة أن جميع الولايات العامة تنبع من الحسبة ٠ فهى كلهـا ـ بحق ـ تصدر عن الأمر بالمعروف واقامة المصـالح ، والزجر عن المنكر ومنعهـا ـهذا أمـر ملحوظ فـى الجهاز الادارى والقضائى الحديث فان كافـة عمالـه تقريبا انما يقومون أساسا بهذا العمل ٠

والحسبة قد تكون بالتغيير بالقوة ، أو القول ، أو بالتجنب لقول النبى صلى اللـه عليه وسلم « من رأى منكم منـكرا فليغيره بيده ، فـان لم يستطع فبلسانه ، فـان لم يستطع فبقلبه ، وذلك أضعف الايمان » ٠

وقد قيل بان حسبة الفـرد تختلف عن حسبة الوالى فى أن الأول لا يملك التغيير بيده والصـواب انه يملكه ان قدر عليه وأمن الفتنة ٠

القرارات الادارية :

ومن أهم الوسـائل الادارية : حق السلطة فى اصدار قرارات نافـذة بارادتها المنفردة فى حـدود

النظام أو القانون . وهذه الطريقة معروفة فـــى الشريعة الاسلامية ، وشرحها تهذيب الفروق (فـروق القرافى) على الفرق ٢٢٣ .

وهى جارية سواء بالنسبة للسلطة الرسمية ، أو بالنسبة للافراد كالأب على بنيـــه ، وكحق المسلم فى اراقـــة الخمـر وكسر آلات اللهـو والكفـر ، بـــل الملحوظ هنا أن هذا الامتياز مصحوب بطريق التنفيذ المبـاشر .

العقود الادارية :

لا يعرف الاسلام نظاما خاصا لعقـود الادارة ، وهى خاضعة فيه لنظـام عقود الأفراد سواء بسواء .

بعض المنظمات الادارية الاسلامية

ومن المقرر أن المنظمات الاسلامية لا شكل لهـا ، بل هى تخضـع فى ترتيبهـا وشكلها لملاءمـات الوقت فهى من المصالح المرسلة .

وقد أنشـأ عمر بن الخطاب رضى الله عنـه العديد من المصالح والدواوين ، ثـم كثرت الـدواوين والانشاءات بأشـكال عديدة ، ثم اتجهت فى عهـود

الجـذخ الىّ أن يكون غرضها خدمـــة أبهـــة الملك ومظاهره ٠

وبصفة عامة عرف النظام الاسلامى منصـــب الامام ، ووزرا ءالتفويض ، ووزراء التنفيذ ، وولايـات الجهاد والأموال ـمن زكاة وخراج وغيرهماـ وقضاء، وشرطة ، ومظالم وحسبة وغير ذلك ٠٠

أولا : الحكم المركزى والحكم المحلى :

والنظـام الاسلامى نظام يقوم على اللامركزيـة المرنة ، فان الامام (الخليفة) يفوض السلطات للأمراء فى الأقاليم بشكل يناسب كـل أقليـم ، وبالنسبة لظروفـه **وبعده عن القضية** ، كما أن له فى أى وقت أن يمارس بنفســه ما يـــراه من السلطات فى الأقاليم ٠

والسبب فى ذلك هو مسئوليته عن أحـــوال المسلمين ، وخشيته لله فيهـا حتى قال عمـر « لو أن بغلة عثرت فى العراق لسئلت عنها وأنا فى المدينـــة » ٠

ولكن ذلك لا يمنع من وضـع المعايير الضابطة للادارة ، فان ذلك من المصالح المرسلة ٠

ثانيا : الدواوين السـلطانية :

كانت قوام النظام الادارى الاسلامـى ، وكانت تنقسم عادة الى أربعة أقسـام :

١ ـ ديوان يختص بالجيش : من اثبات الجند وعطائهم ٠

٢ ـ ديوان يختص بالأعمال (البلاد) : مـن رسوم وحقوق ، أى حدود البلاد وضواحيها اذا كانت فتحت صلحا أو عنوة ، وأحـكام الخراج فيهاوأنواعه وما استقر عليه أمره ومن فى كل بلد من أهل الذمة وما بهـا من معادن وثروات وما بها من ثغـور ومـا يدخلها من بضائع وعشور ٠

٣ ـ ديوان يختص بالعـاملين (الموظفين) : ومايتعلق بتعيينهم وعزلهم والقواعد التى يسار عليهـا فى ذلك وهـو يشبه ديوان الموظفـين (الجهـاز المركـزى للتنظيـم والادارة) ٠

٤ ـ بيت المال : وهو قسمان،قسم يتعلق بالدخل وقسـم يتعلـق بالصـرف (ايـرادات

ومصروفات) كما أنه كانت تودع فيـــه الأموال غير المعدة للصرف فكان بالنســبة لها للحفظ فقط ٠

ثالثا ـ العاملون :

وهم نوعان : نوع هم أصحاب الولايات العامة كالأمراء والوزراء والولاة ، وهؤلاء لهم أحكام خاصة بهم باعتبارهم مفوضين من الامام ، أو بعضهم من بعض ٠

ونوع من الأجراء كأصحاب المهن والحرف اللازمة للاعمال الادارية وهؤلاء يخضعون لأحكام الاجارة ، فان كان أجيرا خاصا ، أى محتبسا على هذه الخدمـة فقط طبقت عليه أحكام الاجارة الخاصة ، بما يعتبر أنه يعمل بالمدة ٠ وان كان أجيرا عـاما أو مشتركا ، أى يؤدى الخدمة لكل من يطلبها طبقت عليه أحكام الاجارة المشتركة ٠

رابعا ـ ديوان المظالم :

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

الادارية ، وكذلك المظـــالم التـــى تصـــدر ضد الافراد الأقوياء ٠

وهو يملك وسائل قضـــائية تناسب وظيفته ، فله سلطات واسعةفىالاثباتليست للقاضى العادى، كما أنه يقبل الدعـــاوى بدون مستندات ، ولو كانت الأدلة تناقضهـــا ، لان الظالم لا يعطى على نفسه دليلا ، بل يعتمد على تصوير الأدلة خـــلافا للواقع ٠ وكذا فهو يملك وسائل قوية فى القهر والاجبار حتى أنه يجب أن يشترك فيه رجال السلطة لاحضـــار المدعى عليه قهرا على الفـــور ويتولاه ذوو الهيبة من الولاة حتى كان الخليفة نفسه هو الذى يرأس جلسات الديـــوان فى كثير من الأحيـــان ٠