نظام الإدارة المحلية في الإسلام

جعيد محمد
جامعة زيان عاشور بالجلفة

المقدمة:

عرفت الدولة الإسلامية صور التنظيم الإداري عندما كانت أوربا تعيش في فوضى العصور الوسطى، وإذا كانت المصطلحات أو المسميات التي تستخدم في التنظيم الإداري الحديث لم تعرف بذات المسميات في بداية نشأة الدولة الإسلامية إلا إن العبرة ليست دائما بما يضفى من مسميات أو يتفق عليه من اصطلاحات ، فالعبرة بالجوهر والمضمون والتطبيق العملي أو الجانب التنفيذي.

و للرسول محمد صلى الله عليه وسلم باعتباره الحاكم الأول للدولة الإسلامية التي نشأت في المدينة المنورة، دورا كبيرا في تطبيق صور التنظيم الإداري وتطبيق مبدأ تفويض الاختصاصات، والتأكيد على أهم مبدأ من مبادئ التنظيم الإداري إلا وهو مبدأ الشورى .

ومن بعده نظامي المركزية واللامركزية الإدارية كأسلوبين للتنظيم الإداري في الدولة، كما عرفت مبدأ التفويض[1] **((أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته لأحد أعضاء نفس السلطة الإدارية التي يرأسها))** في الاختصاصات الإدارية كأسلوب للتخفيف من حدة التركيز الإداري كما عرفت نظام الوزارة وطبقت مبدأ الشورى باعتباره من أهم مبادئ التنظيم الإداري .

المبحث الأول: المركزية الإدارية نشأتها وتطبيقها في عهد الرسول (ص)

المطلب الأول :نشأة المركزية الادارية في عهد الرسول (ص)

لقد نشأت الدولة الإسلامية في بداية تكوينها في مدينة يثرب، التي عرفت بالمدينة أو مدينة النبي وكان النبي صلى الله عليه وسلم يدير شؤونها بنفسه، إدارة مبسطة تشبه الإدارة القبلية، أي إدارة القبيلة وكان يستعين ببعض الصحابة في المهام العامة.

ولقد وضع الرسول صلى الله عليه وسلم الأسس الأولى للتنظيم الإداري وكان مركز التدبير لشؤون الدولة مسجده الذي شيده فور وصوله المدينة المنورة وكانت تعقد فيه الاجتماعات الخاصة بتسيير نظام الدولة حيث كان المسجد أول مركز للإدارة في الإسلام[2]، وكانت تتم فيه الاستشارة في شؤون الدولة.

و يفهم من ذلك أن الرسول صلى الله عليه وسلم انتهج أسلوب المركزية الإدارية في إدارة الدولة الإسلامية الناشئة حديثا في المدينة [3].

المطلب الثاني :تطبيق المركزية الادارية في عهد الرسول (ص)

بهجرة الرسول صلى الله عليه وسلم إلى المدينة المنورة حيث تعتبر الهجرة العامل الأساسي في تكوين الدولة الإسلامية، لأن رسول الله صلى الله عليه وسلم قام بتأسيس الدولة بعد هجرته إلى المدينة، وأصبح رسول الله صلى الله عليه وسلم رئيسا للدولة الإسلامية بالمدينة المنورة بعد أن كان في مكة رسولا فحسب

وقد عمل الرسول صلى الله عليه وسلم بالمؤاخاة بين أصحابه من المهاجرين والأنصار وذلك اهتماما منة بالتخطيط الاجتماعي داخل الدولة الإسلامية الناشئة بالمدينة، بالإضافة إلى وضعه صلى الله عليه وسلم دستورا للمدينة**(وثيقة المدينة)** ويتضمن هذا الدستور حقوق جميع أفراد هذه الدولة الجديدة و واجباتهم من مهاجرين وأنصار ويهود.

وتعد هذه الوثيقة دليلا على عظمة الرسول السياسية، وكفاءته الإدارية، حيث جعل من المدينة وحدة واحدة، إذ أنها تمثل دستورا سياسيا ونظاما إداريا لإدارة الدولة الإسلامية الناشئة، وقد شملت هذه الصحيفة كل سكان المدينة من مسلمين، مهاجرين وأنصار، ويهود، ومشركين.

وقد كان الرسول صلى الله عليه وسلم على حق في إتباع نظام المركزية الإدارية، فالدولة كانت ناشئة وهي في دور التكوين وتواجه أعباء إنشائها مما جعل تركيز السلطة في يد الحاكم القوي وهو الرسول صلى الله عليه وسلم ليكفل سيادة حكم القانون على جميع الأفراد في دولته وهو ما إقتضى الأخذ بنظام المركزية الإدارية منذ إنشاء الدولة.

ومن أهم صلاحيات الرسول صلى الله عليه وسلم بصفته الحاكم الإداري تركيز السلطة في يده صلى الله عليه وسلم هي:

أولا: كان الرسول صلى الله عليه وسلم يقوم باختيار معاونيه بعد التحقق من شروط الكفاءة والجدارة بهم.

ثانيا: إصدار التعليمات التي يجب على المرؤوس أن يلتزم بها في أعماله القانونية والمادية.

ثالثا: مباشرة الرسول صلى الله عليه وسلم لمظاهر السلطة الرئاسية على إعمال المرؤوس وشخصيته، وهو ما يستفاد من رقابه الرسول صلى الله عليه وسلم لمعاونيه ومحاسبتهم.

وكوسيلة للتخفيف من حدة أسلوب المركزية الإدارية فقد طبق الرسول صلى الله عليه وسلم مبدأ التفويض في الاختصاصات الإدارية قبل أن تعرفه النظم الإدارية الحديثة.

المطلب الثالث: التفويض في الاختصاصات الإدارية

يعرف التفويض في النظام الإسلامي بأنه العقد الذي يعهد بمقتضاه الأصيل بجزء من مهامه إلى فرد آخر يؤديها نيابة عنه وتحت مسؤوليته وإشرافه.

ويمكن القول أن نظام التفويض قد سجله القران الكريم، وذلك في قولة تعالى في الآية 142 من سورة الأعراف:

﴿ وَوَٰعَدۡنَا مُوسَىٰ ثَلَٰثِينَ لَيۡلَةٗ وَأَتۡمَمۡنَٰهَا بِعَشۡرٖ فَتَمَّ مِيقَٰتُ رَبِّهِۦٓ أَرۡبَعِينَ لَيۡلَةٗۚ وَقَالَ مُوسَىٰ لِأَخِيهِ هَٰرُونَ ٱخۡلُفۡنِي فِي قَوۡمِي وَأَصۡلِحۡ وَلَا تَتَّبِعۡ سَبِيلَ ٱلۡمُفۡسِدِينَ

[4]و يستخلص من هذه الآية الكريمة، أن عناصر التفويض بمعناه المعاصر، المفوض هو موسى عليه السلام، والمفوض له أخاه هارون وموضوع التفويض هو (اخلفني في قومي)، وحدود التفويض هي ((أصلح ولا تتبع سبيل المفسدين))، ومدة التفويض محددة بأربعين ليلة [5]

وقد عمل الرسول صلى الله عليه وسلم بنظام تفويض الاختصاص، فقد كان ينوب عنه عمالا لدى القبائل و في المدن الكبرى بالحجاز واليمن، وكانت مهمة هؤلاء العمال، الإقامة في الصلاة وجمع الصدقات والحكم بين الناس، وقد عمل بذلك أيضاً الخلفاء الراشدون، ويمكن حصر قواعد التفويض في النظام الإسلامي كما يلي:

أولا: إن التفويض يتم بمقتضى عقد خاص أو إذن.

ثانيا: إن التفويض لا يكون إلا جزئيا، ولا يجوز التفويض الكلي.

ثالثا: يكون للمفوض إليه اختصاصات محددة.

رابعا: يمارس المفوض إليه الاختصاصات المفوضة كما لو كان يمارسها الأصيل، وإن كان يخضع لإشرافه ورقابته.

خامسا: للأصيل دائما إنهاء التفويض، وقد يكون ذلك لتجاوز المفوض إليه حدود التفويض، أو للمصلحة العامة.

المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية وتطبيقها على عهد الرسول(ص)

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية في عهد الرسول (ص):

ولأسباب جغرافية تتمثل في شساعة رقعة الدولة الإسلامية، اقتضى الأمر مراعاة مصالح المحكومين بالتخفيف من قبضة الإدارة المركزية بصورة تدريجية والاتجاه نحو اللامركزية الإدارية

وبذلك تم توزيع بعض الاختصاصات على عمال الأقاليم وتخويلهم سلطة التقرير والبت في بعض الأمور دون الرجوع إلى الحاكم المركزي، مما جعل الحكم يتسم ببعض سمات اللامركزية الإدارية.

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين كل من الحكومة المركزية في العاصمة وهيئات أخرى عامة مستقلة، على أساس إقليمي أو وظيفي، تقوم بتقديم بعض الخدمات إلى الجمهور، مع خضوعها لأشراف الحكومة المركزية والذي يعرف اصطلاحا (بالوصاية الإدارية).[6]

ومن خلال ذلك نستنتج بأن اللامركزية الإدارية تقوم على ثلاثة عناصر رئيسية:

1. وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، ويكون اعتراف المشرع بذلك في الدستور أو القانون وينشىء القانون الشخص اللامركزي بمنحه الشخصية المعنوية التي هي أمر لابد منة لقيام اللامركزية.

2. أن يعهد بإدارة هذه المصالح والإشراف عليها لأبناء الإقليم، وبهذا يتحقق استقلال هيئات الإدارة المحلية تجاه السلطات المركزية، ولكن استقلال هيئات الإدارة المحلية لا يعني عدم خضوعها لإشراف ورقابه السلطات المركزية في الدولة وهو ما يمثل العنص الأخير من عناصر اللامركزية الإدارية.

3. الوصاية أو الرقابه الإدارية على أعمال هذه الأقاليم وهيئاتها.

المطلب الثاني: تطبيق الرسول (صلى الله عليه وسلم) للامركزية الإدارية

بدأ الرسول صلى الله عليه وسلم بتطبيق نظام اللامركزية الإدارية بشكل محدود، إذ كان يعهد به لرؤساء القبائل التي كانت تفد إليه، وتمثل ذلك في المهام التي يباشرونها باستقلالية عن الحكومة المركزية، مثل جباية الأموال وتعليم الناس القرآن.[7]

ثم ظهرت اللامركزية الإقليمية بشكل أوضح عند تقسيم الدولة الإسلامية إلى عدة مقاطعات إدارية، مما يستلزم تعيين أمراء من قبله في الأقطار الكبيرة يديرون شؤونها، وكانت تنحصر مهامهم في الجندية وقيادة الجيش، وجباية الجزية من الذميين والصدقات من المسلمين وإنفاق الصدقات في مصارفها الشرعية، وإقامة الصلاة، والقضاء في الخصومات كما يقوم على تنفيذ السياسة العامة للدولة ويعمل على تحقيق أهدافها بإقامة الحدود وتنفيذ الأحكام وتوطيد النظام.[8]

وقد أرسى الرسول صلى الله عليه وسلم منذ أربعة عشر قرنا أركان اللامركزية الإدارية (الإدارة المحلية) التي قررها الفكر الإداري الحديث، فوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية وان

يعهد بإدارة هذه المصالح والإشراف عليها لأبناء الإقليم كركنين من أركان اللامركزية الإدارية أرساهما الرسول صلى الله عليه وسلم في كتابه إلى بني حبيبة وأهل مقنا يقول فيه ((وليس عليهم أمير إلا من أنفسهم)) وفي ذلك مراعاة لطبيعة القبائل العربية التي كانت تنفر من تعيين حاكم من غير أهلها، كما إن الركن الثالث للامركزية الإدارية وهو الوصاية أو الرقابة الإدارية كان محلا للتطبيق حيث كانت التنظيمات الإقليمية تخضع لرقابة إدارية من جانب الحكومة في العاصمة ، والمتمثلة في الرسول صلى الله عليه وسلم الذي كان يباشرها بنفسه أو عن طريق معاونيه أحيانا أ ويرسل مبعوثيه في أوقات أخرى.[9]

الخاتمة:

ويمكن القول أن الدولة الإسلامية منذ تأسيسها على يد النبي صلى الله عليه وسلم، عرفت بدرجة أو بأخرى التنظيم الإداري في مختلف صورة المعروفة لنا في النظم المعاصرة، وعرفت أيضاً الأسلوب المركزي في الإدارة سواء في ذلك الأسلوب التركيزي أم الأسلوب المخفف أو المبسط كما عرفت كذلك الأسلوب اللامركزية أو ما يسمى بالإدارة المحلية، وإذا كانت الدولة الإسلامية في زمن الرسول صلى الله عليه وسلم قد عرفت مختلف هذه الصور إلا أنها لم تطلق عليها أو لم تعرفها بتلك المسميات، فقد وجدت عناصرها في الواقع العملي بصورة تلقائية وكنتيجة طبيعية لحسن الإدارة ومواجهة التطورات السريعة التي مرت بها تلك الدولة.

لتثبت أنه لم يكن يكتفي بان يستشير أتباعه بل جعل الشورى نظاما اجتماعيا تدار على أساسة أمور الدولة.

وعليه يتضح، فإذا كانت الديمقراطية ونظام الشورى يتفقان في أنهما نظامان لمشاركة كل المواطنين في الحكم وإقرار مبدأ أن الشعب مصدر السلطة، فأنهما يختلفان من حيث أن المشاركة في الحكم في التصور الغربي، جاء نتاج تطور اجتماعي وظروف بيئية أما المشاركة في الحكم في نظام الشورى فقد جاء نتاجا لتعاليم دينية جعلت من قيام الحاكم بالاستشارة واجبا دينيا وليس مجرد واجب سياسي، كما جعلت إقدام الشعب على المشاركة في الحكم وإعلان اختياره أو تقديم الاستشارة واجبا دينيا أيضا.

كذلك يختلف نظام الشورى عن الديمقراطية في أن مشاركة الشعب في الحكم ومبدأ الشعب هو مصدر السلطات مقيد في نظام الشورى بالمبادئ العامة المقررة في أصلي الشريعة الإسلامية وهما الكتاب والسنة. إذ لا يجوز للشعب مخالفة هذه المبادىء العامة لأن السلطة التي قررتها تعلو على الشعب نفسه، وهي سلطة الله سبحانه وتعالى.

فالسيادة في الإسلام للشرع وفي الديمقراطية للشعب.

المـــصادر:

القرآن الكريم .

المراجـــع:

د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، القاهرة، 1983.

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

د. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية –دراسة مقارنة،الناشر دار النهضة العربية– القاهرة– 1995.

د. داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الأمارات العربية المتحدة، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة،2000.

---

[1] د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري ، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية ، القاهرة، 1983 ، ص103

[2] د.محمد صلاح عبد البديع السيد، الأصول الإسلامية للقانون الإداري المعاصر، الناشر دار النهضة العربية- القاهرة-1999-ص29.

[3] د. زكي محمد النجار ، الدستور والإدارة المحلية –دراسة مقارنة،الناشر دار النهضة العربية- القاهرة- 1995-ص48.

[4] الآية 142 من سورة الأعراف.

[5] د. محمد صلاح عبد البديع السيد، الأصول الإسلامية للقانون الإداري المعاصر مصدر سابق، ص36.

[6] د. داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الأمارات العربية المتحدة ، الناشر دار النهضة العربية ، القاهرة،2000، ص49.

[7] د. محمد صلاح عبد البديع السيد ، مصدر سابق، ص31.

[8] د. زكي محمد النجار، المصدر السابق، ص49.

[9] د. محمد صلاح عبد البديع السيد ، مصدر سابق، ص32.