مجلة كليّة
الدعوة الإسلامية
عشر
مجلّة إسلاميّة - ثقافيّة - جامعة - محكمة تصدر سنويًا
1424 من ميلاد الرسول ﷺ 1995 أفرنجي

إختتام النّبوّة

ظاهرة الشّعراء الكُتّاب في ليبيا

مالم يُذع من المصطلحات النحويّة

مجمل لتاريخ الكنيسة

ملامح النظام الإداري الإسلامي

دراسة مقارنة

د. يوسف أحمد الشلب

تمهيد:

لا يماري أحد من أن الدولة الإسلامية قد بلغت شأواً عالياً في الاتساع والازدهار، وبطبيعة الحال قد تم ذلك بنظام إداري متين، وإلا لما أمكن لها أن تقدم الخدمات، وأن تستمر مئات السنين على الرغم من اتساع أراضيها ومصالحها المتشعبة. وقد كان للنظام الإداري الإسلامي من المرونة والقوة، الأمر الذي جعله لم يتأثر أحياناً بضعف الحكومات وفساد التشكيلات الرسمية وظلت هذه الدولة ـ في صورها المختلفة ـ تؤدي الخدمات العامة بقوة ومتانة وحيوية حتى في أصعب الظروف وأحلكها، وذلك بسبب ما نسميه بالإدارة الشعبية.

ولقد برزت على الفور هذه الخاصية ـ الشعبية ـ لهذه الإدارة منذ الأيام الأولى للإسلام فور انتقال الرسول ﷺ إلى ـ طيبة ـ المدينة المنورة.

فقد كان المسجد مركز الإدارة، وكان عليه الصلاة والسلام يمارس أعمال الإدارة من خلاله، وتجلى ذلك عندما اتخذ عماله الرسميين من أصحابه، فكان قيس بن سعد كصاحب الشرطة من الأمير[1] وكان كل صحابي يقوم بجميع أعمال الولاية العامة، ويرعى بنفسه مصالح المسلمين وتميزت الإدارة وبرزت في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه حيث أنشأت المرافق المختلفة فكان مرفق البريد ومرفق الجيش ومرفق الخزانة العامة واستمر الحال على ذلك حتى جاء العهد الأموي فاكتست الدولة طابعاً أرستقراطياً خاصاً، واحتجب الخلفاء عن العامة، وتحولت الإدارة من شعبية إلى إدارة رسمية وقنن الفقه الإسلامي ذلك، وأغفل الإشارة إلى الإدارة الشعبية التي يتميز بها النظام الإسلامي، واقتصر المؤلفون على ذكر الإمامة والوزارة والولايات وكلمات مقتضبة غير شافية عن البيعة والشورى وعن التطوع للحسبة[2] وبذلك اكتسى الفقه الإسلامي، طابعاً رسمياً من البيروقراطية التي لا تمثل في الواقع روح الإسلام وطابعه الحقيقي وصار من العسير جداً أخذ النظام الإداري، على حقيقته من تلك المصادر والمؤلفات التي ظهرت آنذاك[3].

ثم تعددت الدول في عهد الدولة العباسية الثانية وتطورت صعوداً وهبوطاً واختلفت تشكيلاتها ورسومها ومناصبها واقتصرت المراجع اللاحقة على ذكر الوظائف والألقاب، وتصوير الاحتفالات والأبهات، وطريقة التحرير والإنشاء وذلك مثل كتاب المقريزي (الخطط المقريزية) وصبح الأعشى للقلقشندي، ومنذ ذلك التاريخ صارت دراسة النظم الإدارية عبارة عن وصف تاريخ للمناظر والأشكال كما هو ملاحظ في كتاب كرد علي، وإبراهيم حسن وغيرهم، يعني دراسات لا تشفع ولا تنفع في الأحكام حيث إن الفقه الإسلامي لا يقنن شيئاً من ذلك، ولا يدخل ضمن مصادر الشريعة[4].

---

(1) سيرة ابن هشام ج 2 ص 176.

(2) تاريخ الدولة الإسلامية د. محمود زيادة ج 2 ص 267.

(3) التاريخ الإسلامي د، محمود زيادة ج 2 ص 402.

(4) النظم الإدارية الإسلامية د. محمود حلمي ص 71.

ثم تنشطت الدراسات المعاصرة إلى محاولات الملاحظة والتجميع وتلمس الطريق من خلال هذه الملاحظات بطريقة عفوية في كثير من الأحيان.

وبقي أصل المسألة وهي اكتشاف النظرية الأصلية التي ينضبط بها التطبيق وتيسر تقنين الأحكام والتطبيقات ولكي تعرف معنى النظام الإداري عموماً، نبين أنه من المقرر في الواقع والقانون أن من أهم وظائف الدولة تنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة. هذه الوظيفة اصطلح على تسميتها بالوظيفة الإدارية، والسلطة التي تقوم بها تسمى السلطة الإدارية[5]. والسلطة الإدارية جزء من السلطة التنفيذية بمعناها الواسع إذ أن الأخير يتصرف إلى الجهاز التنفيذي كله بما فيه من لا يقوم بأعمال إدارية بالمعنى المتقدم، فيشمل أيضاً ما يقوم بتدابير الحكم وأعمال السيادة وما لا يعتبر من الإدارة العاملة، وكل ما لا يدخل في السلطة التشريعية أو القضائية[6].

وقد تسمى السلطة التنفيذية باسم (الحكومة) وهي كلمة غير محددة حيث إنها أحياناً تتسع فتطلق على الدولة كلها وأحياناً تضيق فنصرف إلى الحكومة المركزية فقط، وبدون أن تشمل المؤسسات والهيئات والمشروعات العامة، وهذا الاستعمال الخاص ملاحظ في بعض اللوائح والقرارات الإدارية المتعلقة بضم مدد الخدمة السابقة ونحوها، ومن المقرر حتماً أنه كلما وجدت إدارة ومحكومون، وجد نظام إداري، وهذا أمر بدهي، ولكن ليس معنى وجود نظام إداري، أن يوجد قانون إداري، بل إن هذا الاسم الأخير لا يطلق إلا إذا تميزت العلاقات الإدارية عن العلاقات العادية بمعاملة خاصة، بحيث يكون قانون خاص بها إلى جانب القانون العام وبحيث يوجد ازدواج بين النظامين: القانون الإداري والقانون العادي، ويطبق الأول على العلاقات الإدارية والثاني على العلاقات المدنية والتجارية والجنائية وغيرها ويستتبع ازدواج القوانين ازدواج في القضاء أيضاً[7]. فيوجد في هذا النوع من النظم قضاء عادي يشمل المحاكم

---

(5) القانون الإداري د. سليمان الطحاوي ص 217.

(6) السلطات الثلاث في الإسلام د. سليمان الطحاوي ص 89.

(7) القضاء الإداري د. سليمان الطحاوي ج 3 ص 118.
سلطة الإدارة د. علي الفحام ص 41.

المدنية والتجارية والجنائية وقضاء إداري يختص بالمنازعات الإدارية، ولا تأخذ جميع النظم بهذا الازدواج بل أن هناك نظماً أخرى لا تعرفه فينوجد فيها النظام ليطبق على العلاقات الإدارية وغير الإدارية قانون واحد.

والنظام الأول: ـ الازدواج ـ تأخذ به النظم اللاتينية وهي التي تتخذ النظام الفرنسي قاعدة لها.

والنظام الثاني: ـ وهو الموحد ـ هو الذي تأخذ به النظم الأنجلوسكسونية كبريطانيا والولايات المتحدة والدول التي كانت ضمن الكمنولث والتي ارتبطت ببريطانيا[8] وفي حالة الازدواج يجري البحث عن الأساس الذي يستند إليه القانون الإداري، أي السبب الذي يبرر أن تعامل العلائق الإدارية معاملة خاصة بحيث تختلف عن المعاملة التي تعامل بها العلائق العادية خاصة العلاقات المدنية ـ وهو ما يستدعي أن نبت أساس القانون الإداري والشريعة الإسلامية من النظم الموحدة ـ التي لا تعرف الازدواج ـ فليس فيها قانون إداري، وقانون عادي، بل تطبق الشريعة الإسلامية بطريقة واحدة على العلاقات الإدارية والعادية بين الأفراد.

أساس القانون الإداري:

نظراً لأن القانون الإداري نشأ في القرن الحديث نتيجة لظروف استدعت استعمال العنف مع الشعب في عهد نابليون الأول فقد جرى البحث في أساسه الذي يبرر وجوده إلى جانب القانون العادي، الذي يطبق على الأفراد، وقد وجهت إلى هذا القانون انتقادات شديدة خصوصاً في البلدان العريقة في الديمقراطية التي رأت فيه اعتداء صارخاً على سيادة القانون.

وبطبيعة الحال لم تعرف الشريعة الإسلامية مثل هذا البحث لأنه ليس بها قانون إداري، بل تطبق أحكام الشريعة الإسلامية بمعيار واحد وطريقة واحدة على الأفراد وعلى عمال السلطة العامة بلا فارق. وليس في الشريعة الإسلامية عقود إدارية وغير إدارية ولا قرارات إدارية وأخرى غير إدارية، وما يجوز

---

(8) الشريعة الإسلامية ـ د. بدران أبو العينين ص 91.

لأفراد السلطة العامة من التنفيذ المباشر يجوز أيضاً للأفراد، وليست الولاية العامة احتكاراً للسلطة يمارسها الأفراد كذلك فيما بينهم طبقاً لأحكام الشريعة الإسلامية وأوضاعها[9].

أما في القانون الإداري الحديث فالعلاقات الإدارية تقوم على أساس احتكار السلطة الإدارية (القيام بالسلطة الإدارية) كذلك على أساس عدم المساواة بين طرفي العلاقة، ففي هذا النوع من العلاقة يرعى أحد الطرفين - الجهة الإدارية - مصلحة عامة معينة، ويرعى الطرف الآخر - وهو الفرد - مصلحته الخاصة وفي ميزان القانون العصري لا تستوي المصلحتان. نعم الشريعة الإسلامية تجعل المصلحة العامة مقدمة على المصلحة الخاصة ولكنها لا تقرر هذه القاعدة في ضوء احتكار السلطة العامة - القيام بالمصلحة العامة - بل تكلف الأفراد القيام بها. ولذلك تتخصص قواعد القانون الإداري الحديث بأنها تعقد للسلطة الإدارية ما يسمى بالامتيازات الإدارية، وذلك كالامتيازات القانونية المقررة للتنفيذ المباشر، وإصدار القرارات الإدارية، واعتبارها عقوداً إدارية واعتبار أموالها أموالاً عامة، وكذلك الامتيازات القضائية التي تجعل الاختصاص بمنازعاتها لجهة القضاء الإداري، وامتيازات التحصيل كالحجز الإداري، والخصم من الراتب، أو من التأمين المودع تحت يد الإدارة في العقود الإدارية ونحوها[10].

ويحاول القانون الإداري الحديث أن يعطي الأفراد ضماناً لحرياتهم حفظاً للتوازن من أن يختل بسبب خطورة الامتيازات الإدارية، ولكن من العسير أن تقف الإدارة عند حدودها فيما تعتقده مشروعاً لها، وأصبح مبدأ الاعتراف بالامتيازات القضائية خطراً على الحرية إن لم يكن بسبب سوء تفسير الإدارة والقضاء فبسبب انحرافات التشريعات ومحاباتها للسلطة الإدارية.

تطور أساس القانون الإداري:

إذا كان الأمر كذلك، وقامت هذه القواعد الخاصة التي تعطي الإدارة

---

(9) نظام الحكم في الإسلام د. محمود حلمي وكذلك صبحي الصالح.

(10) النظم الإسلامية د. مصطفى وصفي ص 319.

هذه الامتيازات الخطيرة فإنه مع تقدم الزمن أخذ القانون يتجه من العنف الإداري إلى احترام الروح الشعبية التي اعتبرتها الشريعة الإسلامية منذ البداية ففي مبدأ الأمر اتخذ الفقه المقارن امتيازات الإدارة أساساً للقانون الإداري، وكان ذلك في عهد نابليون الأول وما بعده ولم يكن رجال القانون الإداري في هذا العصر يشعرون بمصالح الجماهير بل كانوا يركزون نظرهم على تسيير أعمال الإدارة واستثنائها من القانون العادي[11].

وهذا الاتجاه إنما كان ينظر إلى عنصري السلطة، والولاية العامة وبذلك فهو يؤسس القانون على ضرورة تمتع الإدارة بامتيازاتها وبحقوق القانون الإداري في المجال الذي يكون فيه للإدارة استعمال هذه الامتيازات، ويراه قانوناً للامتيازات الإدارية بحيث إذا استعملت هذه الإدارة الامتيازات، فهو القانون الإداري وإذا لم تستعملها فهو القانون الخاص. وهذا الرأي أدى إلى أزمة خطيرة في تحديد نطاق القانون الإداري، وفي تحديد الأشخاص الإدارية وذلك بالنسبة للمشروعات العامة الاقتصادية والاجتماعية. وفي تحديد ماهية المرفق العام. كل ذلك لم يجد حلاً شافياً في القانون الإداري الوضعي.

ثم بعد ذلك اتجه الرأي إلى النظر للمصالح الشعبية[12] وذلك باتخاذ المرافق العامة أساساً للقانون الإداري، وهذا الاتجاه أكثر شعوراً بمصالح الناس من الرأي السابق لأن المرافق خدمات عامة تؤدّى للجمهور ولكنه أيضاً منتقد حيث إنه لم يقض على الأزمة السابق ذكرها. خاصة بعد غلبة النظم الاشتراكية الحديثة التي تعمد إلى إنشاء مشروعات عامة تطبق القانون الخاص ولا تستعمل وسائل القانون العام، ومع تنامي الشعور بمصالح الجمهور في العصر الحديث اتجه الرأي إلى أسس أكثر شعبية منها اتخاذ الدستور أساساً للقانون الإداري بحجة أن هذا القانون إنما قام بسبب الدساتير التي تستوجبه بنصها على السلطة التنفيذية وأعمالها وفي ذلك ضمان أكثر لمصالح الجماهير في النظم والعلاقات الإدارية ثم اتجهت الآراء الأخيرة إلى اتخاذ الروح الشعبية

---

(11) العقود الإدارية د. سليمان الطحاوي ص 411.

(12) القانون الإداري د. فؤاد مهنا ص 176.

أساساً للقانون الإداري بحيث يجب أن يشعر الموظف بأنه جزء من الشعب ويعمل من أجله فيلتقي بروحه مع المصالح الشعبية ويكون الشعب حقيقة هو مصدر السلطات في العلاقات الإدارية وهذا الأساس يتفق تماماً مع النظام الإسلامي، واتخاذ الروح الشعبية أساساً للقانون الإداري يؤدي حتماً إلى وحدة النظام وعدم وجود قانون إداري إلى جانب القانون العادي الذي يخضع له الشعب في علاقاته الأصيلة وهي علاقات الأفراد فيما بينهم[13].

وعلى أية حال فإن نظام الازدواج - وإن كانت له محاسن - كإيجاد القاضي المتخصص في المسائل الإدارية إلا أنه يشجع على المقالات في حماية الإدارة وبالتالي الافتيات على الحرية الفردية، حيث إن الملاحظ أن القضاء الإداري كثيراً ما تنتابه حمى الابصار بالمصالح الإدارية، وبالتالي يرفض قضايا الأفراد بدون تبصر، وهذا أمر خطير إضافة إلى ذلك يؤدي إلى مشاكل الاختصاص القضائي والتنازع فيه ويحفز المشرع إلى إصدار تشريعات تغالي في تقدير مصالح الإدارة. وعلى أية حال فقد اعتبره بعض رجال القانون إخلالاً بسيادة القانون[14].

وهنا تختلف روح الشريعة الإسلامية عن روح القانون الإداري الحديث اختلافاً كبيراً بسبب أن القانون الإداري الحديث إنما نشأ تقديساً للسلطة العامة وحماية أغراضها وإعلائها على الأفراد.

أما النظام الإداري الإسلامي فهو يعمل في هدي مبدأين أساسيين:

أحدهما: أن هذه الشريعة إلٰهية والآخر أنها حرة تقوم على إفساح المجال للفرد أن يعمل بحسب ضميره وعقيدته.

ونتيجة للمبدأ الأول وهو أنها شريعة من عند الله تشبعت عموماً في المسائل الإدارية وغيرها بصفة إعلاء الأفراد للصالح العام والتفاني في تحقيقه

(13) السلطات الثلاث د. سليمان الطحاوي ص 174.

(14) القضاء الإداري د. سليمان الطحاوي ص 512.

واعتبارات التضامن في ذلك والطاعة لأجله، وهي اعتبارات ينصلح بها النظام الإداري ويبلغ أعلى ذراه.

كما أنه نتيجة للمبدأ الثاني ـ وهو أنها شريعة حرة ـ اتصفت بالروح الشعبية التي تجعل الفرد عاملاً إدارياً حراً وقائماً بوظيفة عامة لا يتطلب الضغط والقسر لكي يحقق الصالح العام ويستجيب له.

فالإنسان الحر هو الذي يتصف طبقاً لعقيدته السليمة فيتصل عمله بقلبه وضميره ويعبر بفعله عن إيمانه، وقد وضعت الشريعة الإسلامية معايير الصواب وجعلته عقيدة للناس وإيماناً لهم، وبذلك اعتمدت على أن يقوم أفراد الأمة بإدارة أنفسهم. وبذلك اختلفت خصائص النظام الإداري وقواعده عن خصائص القانون الإداري الحديث وأحكامه على النحو الذي سنبينه في العدد القادم إن شاء الله تعالى.

المراجع

1 ـ سيرة ابن هشام.

2 ـ نظام الحكم في الإسلام، د. محمود حلمي.

3 ـ نظام الحكم في الإسلام، د. صبحي الصالح.

4 ـ القانون الإداري، د. سليمان الطحاوي.

5 ـ القضاء الإداري، د. سليمان الطحاوي

6 ـ الشريعة الإسلامية، د. بدران أبو العينين.

7 ـ تفسير النصوص، د. محمد صبري.

8 ـ مرجع التأخر، د. محمد سعد الدين.

9 ـ سياسة الإصلاح الإداري، د. فؤاد مهنا.

10 ـ عمال الإدارة مصرفي الرأي، د. عبد المنعم فهمي.

11 ـ سلطة الإدارة، د. علي الفحام.

12 ـ النظم الإسلامية، مصطفى كمال وصفي.

13 ـ تاريخ الدولة الإسلامية، د. محمود زيادة.

14 ـ الإدارة العامة، د. مصطفى فهمي.

15 ـ النظرية العامة للقرارات الإدارية، د. سليمان.